



Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James
James Bay Advisory Committee on the Environment
ᐅ ᐃᐅᐅᐅᐅᐅᐅ ᐅ ᐃᐅᐅᐅ ᐅᐅᐅᐅ ᐅᐅᐅᐅ ᐅᐅ

Le Livre vert sur la modernisation du régime d'autorisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (RLRQ c Q-2)

Mémoire du CCEBJ présenté à la Commission des transports et de
l'environnement de l'Assemblée nationale

Septembre 2015

Introduction

Le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James (CCEBJ), créé sous l'égide du chapitre 22 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ), a pour rôle de surveiller l'administration du régime de protection de l'environnement et du milieu social. En tant qu'organisme privilégié et officiel des gouvernements, le CCEBJ les conseille quant à l'élaboration des lois et règlements qui peuvent affecter le régime de protection de l'environnement et du milieu social¹.

Dans le cadre de son mandat, le CCEBJ est interpellé par plusieurs enjeux du Livre vert. Même si ce dernier ne propose aucune modification au processus d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux et sociaux de la CBJNQ, certaines propositions pourraient avoir des incidences sur le régime du chapitre 22 ou chevaucher ce dernier. Par conséquent, le CCEBJ souhaite formuler des commentaires et des recommandations sur les trois points suivants: 1) les évaluations environnementales stratégiques, 2) les modifications au système d'autorisation environnementale, 3) l'accès à l'information, la transparence et la participation.

Les commentaires du CCEBJ concernent seulement les composantes du Livre vert qui touchent le régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22. Nous ne commentons pas les propositions du Livre vert qui visent le processus d'évaluation et d'examen des impacts appliqué au Québec méridional.

Évaluation environnementale stratégique (ÉES)

Le CCEBJ appuie les intentions énoncées dans le Livre vert relativement à l'inclusion des ÉES dans le texte de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (ci-après la Loi). Le CCEBJ convient que les ÉES peuvent améliorer considérablement les initiatives de planification puisqu'elles sont un moyen d'évaluer rigoureusement les diverses possibilités de planification en amont des projets de développement. L'utilité des ÉES est même accrue si elles sont réalisées en toute transparence et si leurs données et leurs conclusions sont publiées. Prenant appui sur les réflexions du CCEBJ à ce sujet au cours des dix dernières années, nous croyons que l'intégration des ÉES dans le processus de planification peut accélérer le choix des solutions les plus avantageuses pour l'utilisation des terres et l'implantation d'une filière de développement.

En 2010, le CCEBJ a recommandé l'ÉES comme outil de développement durable et de planification stratégique dans le contexte du Plan Nord. À l'époque, le CCEBJ recommandait que le gouvernement réalise une ÉES du secteur des transports du Plan Nord. Selon le CCEBJ, une telle évaluation était pertinente en raison de l'effet structurant du réseau de transports pour les autres types de développement. En outre, le déploiement de ce réseau aurait pour effet « d'ouvrir le territoire » avec de possibles impacts sur le droit d'exploitation faunique des Cris.

Les ÉES peuvent être utilisées à l'égard de politiques, de plans ou de programmes pour une filière de développement ou un territoire. Elles peuvent porter sur des enjeux d'intérêt pour l'ensemble du Québec, et viser des plans ou des politiques tant au Québec méridional que dans le territoire du chapitre 22 de la CBJNQ. Par exemple, la récente enquête sur les enjeux de la filière uranifère est une bonne illustration d'initiatives qui exigent la participation des Cris, tout en s'appliquant à l'échelle du Québec. Nous soulignons donc que le cadre d'application de l'ÉES, dans la Loi, devra prendre en considération les principes directeurs du régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22.

¹ Voir l'alinéa 22.3.24 de la CBJNQ sur le mandat du CCEBJ. Nous soulignons que le régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22 met aussi en place, entre autres, un processus unique d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux et sociaux.

Le régime de protection de l'environnement et du milieu social applicable au territoire de la Baie James met de l'avant un ensemble unique de neuf principes directeurs². Ces principes étaient franchement novateurs lorsqu'ils ont été adoptés en 1975, établissant le fondement pour la protection de la société crie et de l'environnement, à la lumière du potentiel de développement et des impacts prévus sur les Cris. Ces principes sont aussi judicieux aujourd'hui qu'ils l'étaient alors, et nous sommes d'avis que d'importants liens peuvent être faits entre les principes directeurs du chapitre 22 et les principes de développement durable énoncés dans la *Loi sur le développement durable* (RLRQ c D-8.1.1).

Par conséquent, à la première question soulevée à ce sujet dans le Livre vert – « Est-il pertinent que le Québec se dote d'un encadrement législatif pour les évaluations environnementales stratégiques ou devrions-nous plutôt privilégier une politique qui établirait un cadre de gestion administratif mais sans portée légale? » – tout en appuyant la proposition d'établir un encadrement législatif, le CCEBJ est d'avis qu'il faudrait que cet encadrement prenne en considération le régime, les principes et les organismes du chapitre 22 de la CBJNQ. Cette question est discutée plus à fond dans les recommandations formulées ci-dessous.

Types d'ÉES

Les ÉES réalisées ailleurs ont démontré leur capacité à mettre de l'avant des orientations et de l'information qui bonifient les initiatives de planification stratégique, sans toutefois remplacer cette planification. Par conséquent, à la deuxième question posée à ce sujet – « Quels genres de stratégies, de plans ou de programmes gouvernementaux pourraient être visés par une ÉES? » – le CCEBJ recommande que toutes les stratégies, les plans, les programmes et les politiques (PPP) s'appliquant à un territoire ou à une filière de développement soient assujettis à une ÉES. Il y aurait lieu, par exemple, de mener une ÉES du Plan Nord et de ses composantes, ainsi que de toute initiative régionale ou municipale de planification territoriale. La Loi révisée devrait en outre prévoir la conduite d'ÉES ciblant les stratégies et les PPP de filières spécifiques de développement (p. ex. politique énergétique, stratégie minière). Un cas patent pour un tel exercice serait le déploiement des routes forestières à la lumière des enjeux de conservation du caribou forestier, une espèce menacée.

Le CCEBJ a plusieurs fois souligné la nécessité de prendre en considération les effets cumulatifs des projets de développement passés, actuels et futurs. Il soutient que l'évaluation des effets cumulatifs à l'échelle d'une région ou d'une zone est l'option à privilégier. Le CCEBJ recommande que les effets cumulatifs soient examinés dans le cadre des ÉES visant les initiatives de planification stratégique. Ce faisant, les possibilités de développement peuvent être évaluées à la lumière des effets cumulatifs – entre autres – en amont du dépôt de projets individuels de développement. Cela pourrait aussi faciliter le traitement équitable des promoteurs et prévenir la fragmentation des projets de développement. Par ailleurs, nous sommes d'avis que l'ÉES de politiques, de plans et de programmes constitue le meilleur cadre pour prendre en considération les enjeux découlant des changements climatiques.

Sans égard pour les types d'ÉES, le CCEBJ est préoccupé par la durée et le coût des ÉES réalisées récemment concernant la mise en valeur des hydrocarbures et du gaz de schiste. Ces ÉES se sont étalées sur des mois, voire des années, et ont exigé des budgets de centaines de milliers, voire de millions de dollars. Le Comité ne croit pas que ces expériences puissent être considérées comme des modèles viables. Le CCEBJ note que les ÉES réalisées avec de modestes budgets en Europe (où elles sont obligatoires dans certains secteurs) et dans de nombreux pays en développement, où elles sont demandées par des organismes de financement multilatéraux, ne durent que quelques semaines ou quelques mois. Le gouvernement doit par conséquent focaliser sur un processus d'ÉES qui est efficient du point de vue des coûts et du temps. L'intégration

² Voir l'alinéa 22.2.4 de la CBJNQ pour les principes directeurs énoncés au chapitre 22.

systématique de l'ÉES par le biais d'une Loi modifiée permettrait également d'éviter des crises découlant de décisions concernant certaines filières de développement.

Cadre réglementaire

Le CCEBJ suggère d'établir un organisme indépendant pour mener et superviser les ÉES. Cet organisme serait léger, interministériel, et inclurait des représentants de collectivités nordiques, ceci pour faciliter l'adaptation des ÉES à divers contextes. L'organisme devrait être en mesure de recommander la mise en œuvre d'autres modes de consultation dans les régions nordiques, avec les concours des organismes en place.

À la lumière de l'expérience récente du CCEBJ dans l'enquête sur les enjeux de la filière uranifère, toute évaluation stratégique devra accorder une attention particulière aux organismes susceptibles de favoriser la participation significative des parties concernées. Comme la portée des ÉES peut avoir une incidence au Québec méridional comme dans les régions nordiques, le CCEBJ croit nécessaire d'établir un cadre réglementaire distinct pour l'ÉES qui tiendrait compte autant du processus d'évaluation et d'examen au Sud du Québec que sur le territoire conventionné. Le cadre réglementaire doit en outre respecter les prérogatives des gouvernements régionaux et locaux de même des organismes impliqués dans le processus d'évaluation environnementale et sociale. Plus précisément, le CCEBJ devrait apporter son aide à l'organisme auquel sera confiée la réalisation des ÉES dans le Territoire, ou qui visent des parties concernées qui y sont actives. Ceci serait conforme au mandat du CCEBJ concernant la supervision du régime de protection de l'environnement et du milieu social en vigueur dans le Territoire³.

Nous rappelons l'une des plus importantes dispositions du chapitre 22 de la CBJNQ en matière de consultation publique : tout mécanisme de consultation doit assurer aux Cris une participation plus grande que celle normalement prévue pour le grand public. Pour que l'esprit et la lettre de la CBJNQ soient respectés, des organismes, tels Comité d'évaluation (COMEY) et le Comité d'examen (COMEX), ont été mis sur pied avec une représentation quasi paritaire des Cris. Ces comités ont l'expérience et l'autorité nécessaires pour mener des consultations publiques. Par conséquent, le CCEBJ ne croit pas que la responsabilité de mener des ÉES devrait être confiée *exclusivement* et automatiquement à une seule et même institution telle que le BAPE.

Il faut par conséquent insister pour conserver une certaine flexibilité dans la logistique et la participation publique pendant les ÉES. Celles qui comportent des activités de participation publique dans le Territoire de la Baie James doivent aussi respecter les principes de la CBJNQ.

Lien avec l'initiative du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MÉRN) sur l'acceptabilité sociale

Le CCEBJ connaît très bien l'importance de l'acceptabilité sociale pour les questions liées à la planification d'une filière de développement ou de projets. Le Comité croit que le gouvernement doit faire des efforts pour créer des liens entre la révision de la Loi et l'initiative du MÉRN concernant les tables de discussion sur l'acceptabilité sociale. Le Comité est d'avis que les deux enjeux sont intimement liés et pourraient se compléter et se bonifier.

³ La participation du CCEBJ à l'enquête sur les enjeux de la filière uranifère a contribué à ce qu'elle soit réalisée de manière à prendre en considération les principes directeurs du régime du chapitre 22 et le mode de vie traditionnel des Cris.

Recommandations relatives aux ÉES

1. Le CCEBJ appuie l'intention exprimée dans le Livre vert d'inclure l'ÉES dans le texte de la Loi. Toutes les stratégies, les plans, les programmes et les politiques (PPP) s'appliquant à un territoire ou une filière de développement devraient être assujettis à une ÉES. Celles-ci devraient aussi prendre en compte les enjeux intercommunautaires et transfrontaliers ainsi que les effets cumulatifs.
2. Tout en appuyant la proposition, le CCEBJ croit que le cadre réglementaire ayant trait aux ÉES doit inclure le régime, les principes et les organismes du chapitre 22 de la CBJNQ.
3. Le processus d'ÉES doit être efficient sur les plans de la durée et des coûts.
4. Un organisme indépendant devrait être créé avec comme rôle la réalisation et la supervision de toutes les ÉES. Cet organisme devrait être léger, interministériel, et inclure des représentants de collectivités nordiques. L'organisme doit assurer l'adaptation souple des ÉES à divers contextes.
5. Le CCEBJ devrait apporter son aide à l'organisme auquel sera confiée la réalisation des ÉES dans le Territoire, ou qui vise des parties concernées qui y sont actives.

Modifications au système d'autorisation pour les projets de développement (un système simplifié et basé sur le risque)

Au niveau des principes, il y a lieu d'assurer une cohérence entre la Loi révisée et le régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22 de la CBJNQ. Ceci peut signifier l'adoption de règles adaptées pour l'autorisation des projets de développement situés sur le territoire de la Baie James ou qui peuvent affecter celui-ci.

Le CCEBJ a une expérience récente concernant des modifications législatives qui adoptent une approche basée sur le risque⁴. De plus, le Comité a récemment formulé des recommandations concernant la révision des annexes du chapitre 22 de la CBJNQ (listes de projets) en se basant sur les impacts potentiels, c'est-à-dire une forme d'évaluation des risques. Par conséquent, le CCEBJ accueille favorablement la formule pragmatique proposée concernant la sélection préalable des projets en fonction du risque et des processus d'évaluation et d'autorisation prévus au chapitre 1 de la Loi (Orientation 3 dans le Livre vert).

Le CCEBJ insiste toutefois sur la cohérence : la révision proposée aura des répercussions considérables sur l'évaluation des projets qui étaient assujettis à des autorisations ministérielles, mieux connus comme « CA 22 ». Cette disposition s'applique partout au Québec, incluant le Territoire. Par ailleurs, certains projets pourraient être exemptés de la procédure d'évaluation environnementale du Québec méridional, tandis que d'autres seraient soumis à une nouvelle évaluation. Même s'il reconnaît que certains seuils et certaines évaluations de risques peuvent être spécifiques à l'environnement physique, culturel et social du milieu nordique, nous soulignons qu'il faut faire des efforts pour assurer la cohérence et l'harmonisation.

Le CCEBJ estime que les critères et les seuils utilisés pour l'évaluation de risques doivent tenir compte de la capacité des écosystèmes visés et du régime de tenure des terres des Cris; il faut également considérer les effets cumulatifs de développements multiples dans des secteurs précis. Par exemple, un petit banc d'emprunt (moins de 3 hectares) peut être considéré comme un projet à risque négligeable, tandis qu'un grand nombre de bancs d'emprunt similaires dans un secteur sensible, ou sur une même aire de trappe crie, peut présenter

⁴ Diverses initiatives fédérales ont adopté cette approche (p. ex. révision de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, révision de la *Loi sur les pêches* et révision de la *Loi sur la protection de la navigation*).

un risque modéré ou élevé. Nous rappelons ici que le chapitre 22 de la CBJNQ inclut la protection des droits et garanties reconnus aux Cris dans le régime de chasse, de pêche et de piégeage (chapitre 24).⁵

Enfin, les modifications proposées soulèvent des questions concernant la participation des Cris et la consultation publique. Le CCEBJ s'inquiète particulièrement des projets qui ne sont pas assujettis au processus d'évaluation du chapitre 22 de la CBJNQ. Il incomberait alors uniquement au gouvernement ou au MDDELCC de déterminer si ces projets présentent un risque négligeable, faible ou modéré. Les Cris ne seraient ni consultés ni informés. Le CCEBJ estime qu'il ne peut pas y avoir perte en matière d'encadrement réglementaire et de protection de l'environnement à l'égard des projets de développement. L'évaluation du risque doit accorder toute la considération nécessaire aux enjeux sociaux et à l'acceptabilité sociale des projets.

Recommandations sur les modifications au système d'autorisation

1. Au niveau des principes, le CCEBJ recommande que les modifications proposées au système d'autorisation environnementale assurent une forme de cohérence et d'harmonisation avec le régime en vigueur sur le territoire de la Baie James.
2. Le CCEBJ soutient que les décisions concernant le niveau de risque (négligeable, faible, moyen ou élevé) en milieu nordique doivent être prises à la suite d'une évaluation rigoureuse et documentée des impacts potentiels et des enjeux connexes (y compris les enjeux sociaux). Ces décisions doivent aussi être fondées sur une étude approfondie des capacités des écosystèmes ainsi que de la prise en compte des effets cumulatifs de développements multiples dans un secteur.
3. L'évaluation du risque peut nécessiter la contribution du public. Il faut prendre en considération les formes de participation publique appropriées dans le contexte du chapitre 22 de la CBJNQ; ceci comprend la prise en compte du statut spécial de participation des Cris, qui implique une participation plus grande que ce qui est prévu pour le public en général (CBJNQ; al. 22.2.2c).

Accès à l'information, transparence, participation et responsabilités du ministère et des promoteurs

Le CCEBJ se réjouit de l'intention d'accroître l'accès à l'information et les possibilités de participation grâce à un registre en ligne. Nous croyons que la transparence et la crédibilité des processus de prise de décision sont des principes inhérents de bonne gouvernance : l'accès du public à l'information sur les projets et sa participation aux décisions qui peuvent le toucher devraient être une pratique courante. Le CCEBJ est aussi d'avis que les promoteurs doivent être encouragés à ouvrir le dialogue avec les communautés touchées par leurs projets avant le déclenchement du processus d'évaluation et d'examen. Il est également d'accord avec l'intention de clarifier le rôle du MDDELCC et des autres intervenants du système d'autorisation et d'instaurer un cadre pour la remise en état des lieux après la fermeture des projets ou la cessation des activités.

Beaucoup de propositions du Livre vert ont déjà été défendues par le CCEBJ au cours des huit dernières années. Nous avons souligné que les habitants du Territoire devaient bénéficier du maximum d'information disponible concernant les projets (petits ou grands). Nous vous référons aux recommandations du CCEBJ concernant la création d'un registre public, avec de l'information en anglais et en langue crie, dans un langage non technique, ainsi que la préparation de documents d'orientation⁶.

⁵ Voir alinéa 22.2.2a-f, et 24.11.1 de la CBJNQ.

⁶ Voir le site Web du CCEBJ (www.ccebj-jbace.ca) pour obtenir des informations supplémentaires sur les interventions précédentes du Comité concernant l'accès public à l'information dans le Territoire.

Le CCEBJ croit par ailleurs que toute l'information sur les ÉES et les autorisations doit aussi être publique. Qui plus est, toutes les conditions d'autorisation concernant l'environnement, la santé publique, les mesures d'atténuation et le suivi doivent aussi être rendues publiques⁷. Les gouvernements locaux doivent systématiquement recevoir l'information sur les ÉES et être avisés de la délivrance d'autorisations. Il faut tout autant veiller à assurer la facilité de naviguer dans les registres en ligne; enfin, nous recommandons que des documents imprimés soient mis à la disposition des personnes qui préfèrent ce format ou qui n'ont pas accès à l'internet.

Le système actuel d'autorisation ne prévoit aucun mécanisme pour la participation du public ou l'information des gouvernements locaux. Apparemment, aucun mécanisme ne permet de considérer les préoccupations et les attentes des Cris concernant les projets sujets à une autorisation. À défaut d'un tel mécanisme, nous estimons que la situation deviendra préoccupante si, à l'avenir, aucune autorisation n'est requise pour les petits projets sur le Territoire.

Enfin, le Comité appuie l'intention d'internaliser les coûts d'analyse environnementale, mais soutient qu'une partie des frais perçus devrait servir à soutenir les initiatives de participation publique dans les régions concernées par les projets.

Recommandations concernant l'accès à l'information, la transparence, la participation et les responsabilités du ministère et des promoteurs⁸

1. Le public doit avoir accès au maximum d'information sur les projets assujettis aux autorisations, aux évaluations environnementales et aux ÉES, y compris les conditions d'autorisation concernant l'environnement, la santé publique et les travaux de remise en état.
2. Il faut mettre en place un mécanisme qui prend en considération les préoccupations des Cris relativement à l'autorisation des projets dans la région visée par le chapitre 22 de la CBJNQ.
3. Les gouvernements locaux doivent systématiquement recevoir l'information sur les ÉES et être avisés de la délivrance de toutes les autorisations.
4. Les frais perçus pour les évaluations environnementales de projets et pour les autorisations devraient soutenir les initiatives de participation publique dans les régions touchées par les projets.

⁷ Par exemple, le CCEBJ souligne qu'il est difficile de s'y retrouver dans l'actuel [registre](#) des autorisations délivrées en vertu de l'article 22 du chapitre 1 de la Loi, et que le registre ne renferme pas de renseignements suffisants (c.-à-d. aucune condition d'autorisation).

⁸ Ces recommandations s'ajoutent à celles qui ont déjà été formulées sur ces questions.

Conclusion

Pour le CCEBJ, les enjeux environnementaux et sociaux doivent être d'importance égale durant l'élaboration de lois, de politiques et de règlements. Par ailleurs, nous croyons que des éléments communs se trouvent déjà dans la *Loi sur le développement durable* et dans les principes directeurs du chapitre 22 de la CBJNQ. Ces éléments communs peuvent renforcer et enrichir la révision de la LQE – en particulier pour ce qui est des ÉES et de la participation publique.

Nous croyons nécessaire d'établir un encadrement rigoureux des activités susceptibles d'avoir des impacts dans le contexte actuel où la protection des écosystèmes est cruciale. Sur le territoire de la Baie James en particulier, les activités traditionnelles et la santé des Cris sont directement tributaires de la qualité de l'environnement. Par ailleurs, le suivi des conditions d'autorisation de projets doit inclure des activités fournissant une information complète au public.

À cet égard, les commentaires formulés dans le présent mémoire visent à bonifier la Loi de façon à l'harmoniser davantage avec le régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22 de la CBJNQ. Ceci assurerait la prise en considération des réalités nordiques dans un esprit de développement durable.

Cela étant dit, en vertu de notre mandat, le CCEBJ s'attend à présenter des commentaires additionnels une fois qu'un projet de loi aura été déposé.