



Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James  
James Bay Advisory Committee on the Environment  
ᐆ ᐃᑎᐱᑦᑎᑦ ᐆ ᐃᑦᑦ ᐃᑦᑦ ᐃᑦᑦ ᐃᑦᑦ

# **Recommandations du Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James sur la révision de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCÉE)**

4 octobre 2011

## **Introduction et préambule**

La Convention de la Baie-James et du Nord québécois de 1975 (ci-après « CBJNQ » ou « Convention ») est un traité protégé par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Dans le cadre de la signature de la CBJNQ, le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James (CCEBJ) a été créé pour, « étudier et surveiller l'administration et la gestion du régime de protection de l'environnement et du milieu social établie en vertu du [chapitre 22] et conformément à ses dispositions » (al. 22.3.1). Il est constitué de représentants de trois gouvernements – le gouvernement du Canada, celui du Québec ainsi que l'Administration régionale crie (ARC) – et a notamment le mandat suivant :

- ▶ conseiller ces gouvernements en matière d'élaboration de politiques, de lois, de règlements ou de mesures pouvant affecter l'environnement dans le Territoire de la Baie James (al. 22.3.24) ;
- ▶ être consulté par ces gouvernements sur les questions relatives à la mise en œuvre du régime de protection de l'environnement et du milieu social, ainsi que sur les mesures d'utilisation des terres (al. 22.3.28) ;
- ▶ étudier les mécanismes et les processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social s'appliquant au Territoire et faire des recommandations pertinentes (al. 22.3.27). Une carte du Territoire se trouve à [l'annexe 1](#).

De plus, le CCEBJ surveille l'administration du régime de protection de l'environnement et du milieu social établi par la Convention dans laquelle est prévue une participation spéciale des Cris au processus d'évaluation des impacts de projets de développement.

Produit par le CCEBJ en vertu de ses responsabilités susmentionnées, le présent mémoire fournit des recommandations sur la révision de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (ci-après « LCÉE » ou « Loi »).

Ce qui a motivé l'élaboration de ce mémoire en premier lieu, c'est la double nécessité de protéger le Territoire et ses habitants, les droits et processus de représentation des Cris, tels que définis aux chapitres 22 et 24 de la CBJNQ, mais aussi d'améliorer les modalités du processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social.

D'ailleurs, on ne saurait assez insister sur l'importance et la nécessité d'un tel exercice. En effet, depuis la signature de la Convention, bien des années ce sont écoulées durant lesquelles le Territoire de la Baie-James a subi des changements considérables tant au plan social que biophysique et, plus que jamais, ses importantes ressources naturelles sont soumises aux pressions du développement industriel et gouvernemental.

## **Principales préoccupations du CCEBJ**

### **1) Le statut particulier des Cris**

La CBJNQ décrit le processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social au chapitre 22 de même que les protections et droits fondamentaux des Cris aux chapitres 22 et 24. Le statut spécial conféré aux Cris dépasse de loin celui généralement accordé au public et constitue un principe fondamental de la Convention (al. 22.2.2c). Il leur donne droit de participation et de représentation en tout ce qui a trait au processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social. Bien que le Gouvernement du Canada s'engage à « promouvoir la communication et la collaboration entre les autorités responsables et les peuples autochtones en matière d'évaluation environnementale » et à « tenir des consultations avec les peuples autochtones au sujet des questions de politique liées à la présente loi » (s.-al. 4(1)b3 et par. 62h), on ne trouve aucune mention dans la Loi d'un statut spécial ou de l'inclusion des Cris à la procédure de consultation, en contraste avec leurs garanties et droits enchâssés dans la Convention.

Le CCEBJ tient donc à souligner que la Convention garantit aux Cris leur participation et leur représentation à tous les comités et à chaque étape du processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social du chapitre 22 de la CBJNQ. Un tableau illustrant quelques-uns de ces droits et garanties se trouve à [l'annexe 2](#).

De toute évidence, la LCÉE n'offre pas les mêmes garanties de participation spéciale pour les Cris que la CBJNQ, tant au niveau de l'élaboration des politiques que des évaluations menées au cours des processus.

Des modifications s'imposent donc afin d'inclure dans la LCÉE les éléments du processus d'évaluation et d'examen du chapitre 22 de la Convention pour garantir une participation active et significative « ... plus grande que celle normalement prévue pour le grand public » (al. 22.2.2c).

### **2) Clarté dans l'application de la LCÉE dans le Territoire**

Le CCEBJ tient à réitérer trois éléments clés liés au contexte :

#### **Point 1 : Principes directeurs du chapitre 22**

Formulé au chapitre 22 de la Convention, le régime de protection de l'environnement et du milieu social constitue un mécanisme efficace de protection non seulement du mode de vie autochtone face aux projets de développement, mais aussi des droits et garanties accordés aux Cris. Voici les neuf principes directeurs tirés directement du chapitre 22 (al. 22.2.4) :

- a) « la protection des droits de chasse, de pêche et de trappage des autochtones dans le Territoire et de leurs autres droits dans les terres de la catégorie I relativement aux activités de développements ayant des répercussions sur le Territoire,

- b) le régime de protection de l'environnement et du milieu social pour ce qui est de réduire le plus possible les répercussions sur les autochtones des activités de développement touchant le Territoire,
- c) la protection des autochtones, de leurs sociétés et communautés et de leur économie, relativement aux activités de développement touchant le Territoire,
- d) la protection des ressources fauniques, du milieu physique et biologique et des écosystèmes du Territoire relativement aux activités de développement touchant le Territoire,
- e) les droits et garanties des autochtones dans les terres de la catégorie II établis en vertu du chapitre 24 et conformément à ses dispositions jusqu'au développement de ces terres,
- f) la participation des Cris à l'application de ce régime,
- g) les droits et les intérêts, quels qu'ils soient, des non-autochtones,
- h) le droit de procéder au développement qu'ont les personnes agissant légitimement dans le Territoire,
- i) la réduction par des moyens raisonnables et plus particulièrement par les mesures proposées ou recommandées à la suite du processus d'évaluation et d'examen, des répercussions indésirables découlant du développement relativement à l'environnement et au milieu social sur les autochtones et les communautés autochtones. »

Les principes directeurs de la LCÉE diffèrent de ceux qui animent le chapitre 22 et par le fait même, certains principes fondamentaux dudit chapitre ne sont pas reconnus de façon explicite dans la LCÉE.

Le CCEBJ recommande donc que la LCÉE soit modifiée afin d'y incorporer les principes directeurs du chapitre 22.

#### Point 2 : Droits d'exploitation en lien avec le processus d'évaluation et d'examen du chapitre 22

Conformément aux principes directeurs du chapitre 22 de la Convention, l'exploitation des ressources de la faune<sup>1</sup> est reconnue à titre d'activité inhérente à la culture crie et le processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social est conçu pour protéger les droits et garanties liés à cette activité (voir [Point 1](#) ci-dessus).

Il est important de souligner ces droits et garanties, étant donné leur importance fondamentale pour les Cris et la considération qui leur est par conséquent accordée dans le processus d'évaluation et d'examen du chapitre 22 de la CBJNQ.

---

<sup>1</sup> L'exploitation comprend la chasse, la pêche et le piégeage (par. 24.1.13).

Le régime de chasse, de pêche et de piégeage appliqué au Territoire de la Baie James, ainsi que les droits et garanties accordés aux Cris<sup>2</sup> en vertu du chapitre 24 (des droits que l'alinéa 24.11.1 relie au régime de protection de l'environnement et du milieu social, chapitre 22) sont présentés à [l'annexe 3](#).

Il convient de rappeler ici que le processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social du chapitre 22 de la CBJNQ est conçu pour englober ces droits et garanties et que ces derniers ne peuvent être modifiés sans le consentement des trois parties signataires impliquées dans l'application du chapitre 22 (al. 22.7.10).

Là encore, ces questions spécifiques ne sont pas abordées de façon explicite dans la LCÉE alors qu'elles sont au cœur même du processus d'évaluation et d'examen du chapitre 22.

Pour ces raisons, le CCEBJ recommande que la LCÉE soit modifiée afin que ces droits et garanties, tels qu'ils s'appliquent au Territoire, soient explicitement mentionnés dans la LCÉE.

### Point 3: Coordination

Le chapitre 22 décrit les processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social applicables aux projets touchant le Territoire selon leurs natures, provincial, fédéral, ou sur les terres de Catégorie I des Cris. Or, parallèlement aux processus établis d'après le chapitre 22, la LCÉE se trouve elle aussi en application sur le Territoire<sup>3</sup> malgré les ambiguïtés et les incertitudes que cette situation peut générer.

Le CCEBJ reconnaît dûment les obligations et les responsabilités des autorités fédérales en vertu de la Loi, mais tient également à souligner les inconvénients résultant d'évaluations ou d'examens multiples : augmentation des coûts, retards possibles, appréhension et confusion tant pour les promoteurs que pour les intervenants cris, potentiel de recommandations contradictoires pour le même projet.

Le CCEBJ est donc d'avis que, dans le but d'assurer un processus d'évaluation et d'examen efficace, rapide et systématique, les projets de développement devraient idéalement faire l'objet d'une évaluation ou d'un examen unique des impacts environnementaux et sociaux.

Lorsque les processus multiples se produisent dans le Territoire, la rationalisation du processus d'évaluation et d'examen est à la fois nécessaire et possible par le truchement des mécanismes de coordination existants :

---

<sup>2</sup> Aux fins du présent mémoire, le CCEBJ utilise les termes « droits et garanties des Cris » tout en reconnaissant que le chapitre 24 s'applique à toutes les personnes admissibles autochtones, partie à l'accord, et définis comme tels par les dispositions de l'annexe IV du chapitre 24 de la Convention (modifiée conformément à la Convention complémentaire N° 1).

<sup>3</sup> Cette réalité a été réitérée récemment dans l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Procureur général du Québec c. Moses*, 2010 CSC 17 [2010] 1 R.C.S. 557.

- Le CCEBJ reconnaît que la LCÉE dispose de quatre mécanismes de coordination : « coopération » (article 12), « délégation » (article 17), « commission d'examen conjoint » (articles 40 à 42), et « substitution » (articles 43 à 45), et
- En vertu de l'alinéa 22.6.7 du chapitre 22 de la CBJNQ, il est possible de combiner les comités d'examen provincial et fédéral dans les cas d'examens de projets où interviennent les juridictions provinciale et fédérale.

Le CCEBJ recommande donc l'inclusion d'une modification à la LCÉE qui énoncerait explicitement le ou les protocole(s) de coordination systématique pour en arriver à une évaluation ou un examen unique dans les cas où les processus de la LCÉE et du chapitre 22 de la Convention s'appliquent dans le Territoire en même temps. À tout le moins, une modification de la sorte devrait couvrir les situations où les deux procédures fédérales (LCÉE et chapitre 22) sont engagées simultanément.

Toutefois, comme il a déjà été mentionné, les principes fondamentaux du chapitre 22 – avec ses droits et garanties pour les Cris et le statut spécial de participation dont bénéficient ces derniers au niveau de la participation et de la représentation – doivent expressément être reconnus dans toute application coordonnée des processus d'évaluation et d'examen des impacts.

### **Recommandations pour la révision et la modification de la LCÉE**

Le chapitre 22 offre un régime de protection de l'environnement et du milieu social des Cris adapté à la culture de ces derniers qui leur garantit les droits et les protections définis dans la Convention. De ce même chapitre, le processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social représente un élément clé qui couvre une multitude de domaines : protection du régime de tenure traditionnel des Cris, affectation des ressources, droits et garanties d'exploitation, environnement, écosystèmes, ressources fauniques, milieu social, communautés, économie. Ces aspects divers trouvent leur écho dans le statut spécial accordé aux Cris, dans leur participation à chaque étape du processus d'évaluation et d'examen et dans les principes directeurs du régime de protection de l'environnement et du milieu social.

Fondée sur des règles d'application, des institutions et des buts très différents de ceux définis au chapitre 22 de la CBJNQ, la LCÉE fait abstraction de plusieurs éléments fondamentaux énoncés dans la Convention et doit être modifiée en conséquence à des fins de cohérence s'il arrive aux processus d'évaluation et d'examen du chapitre 22 et à celui de la LCÉE d'être déclenchés dans le Territoire en même temps.

Voilà pourquoi le CCEBJ recommande d'inclure à la LCÉE les modifications suivantes :

1. Reconnaissance du statut participatif particulier des Cris tel que défini au chapitre 22 par l'intermédiaire d'une participation active et significative « ... *plus grande que celle normalement prévue pour le grand public* » (al. 22.2.2c) dans la formulation des politiques, l'application du régime ou dans les évaluations réalisées dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale de la LCÉE.

2. Reconnaissance des principes directeurs du régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22.
3. Reconnaissance des droits et garanties d'exploitation des ressources de la faune par les Cris, tels que définis dans la Convention.
4. Formulation d'un protocole de coordination systématique pour en arriver à une évaluation ou un examen unique dans les cas où les processus de la LCÉE et du chapitre 22 de la Convention s'appliquent dans le Territoire en même temps ou, à tout le moins, pour les situations où les deux processus fédéraux sont engagés.

Ces modifications ont un rôle important à jouer en vue de :

- renforcer le statut particulier des Cris conformément au chapitre 22 et les responsabilités des autorités fédérales à cet égard par le biais de la LCÉE ;
- simplifier le processus d'évaluation ou d'examen pour en arriver à une évaluation ou un examen unique par projet ou unique, à tout le moins, dans les situations qui impliquent deux procédures fédérales simultanées (LCÉE et CBJNQ), incluant une définition claire des rôles et responsabilités de l'ensemble des intervenants fédéraux ; et
- servir d'assises et de référence aux futures modifications de la LCÉE dans le contexte du Territoire défini dans la Convention.

## **Observations finales**

Il convient de noter que, malgré une mention accessoire à cet effet à l'alinéa 22.7.10 de la CBJNQ, le Canada n'a adopté aucune législation spécifique pour appliquer le chapitre 22 en dehors de la Loi sur le règlement des revendications des Autochtones de la Baie James en 1977 où l'on atteste, d'une manière générale, la mise en vigueur et la validité de la CBJNQ.

S'il advenait que les modifications à la LCÉE recommandées dans ce mémoire n'étaient pas adoptées, le CCEBJ recommanderait l'adoption d'une loi fédérale distincte pour assurer la cohérence avec le processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social du chapitre 22 en vertu de l'alinéa 22.2.3 de la Convention, car il estime qu'une telle législation distincte est viable comme en témoigne, au niveau provincial, la Loi sur la qualité de l'environnement<sup>4</sup>.

Quoi qu'il adviene, il est crucial de traiter des questions suivantes, soit par des modifications à la LCÉE, soit par une loi fédérale distincte :

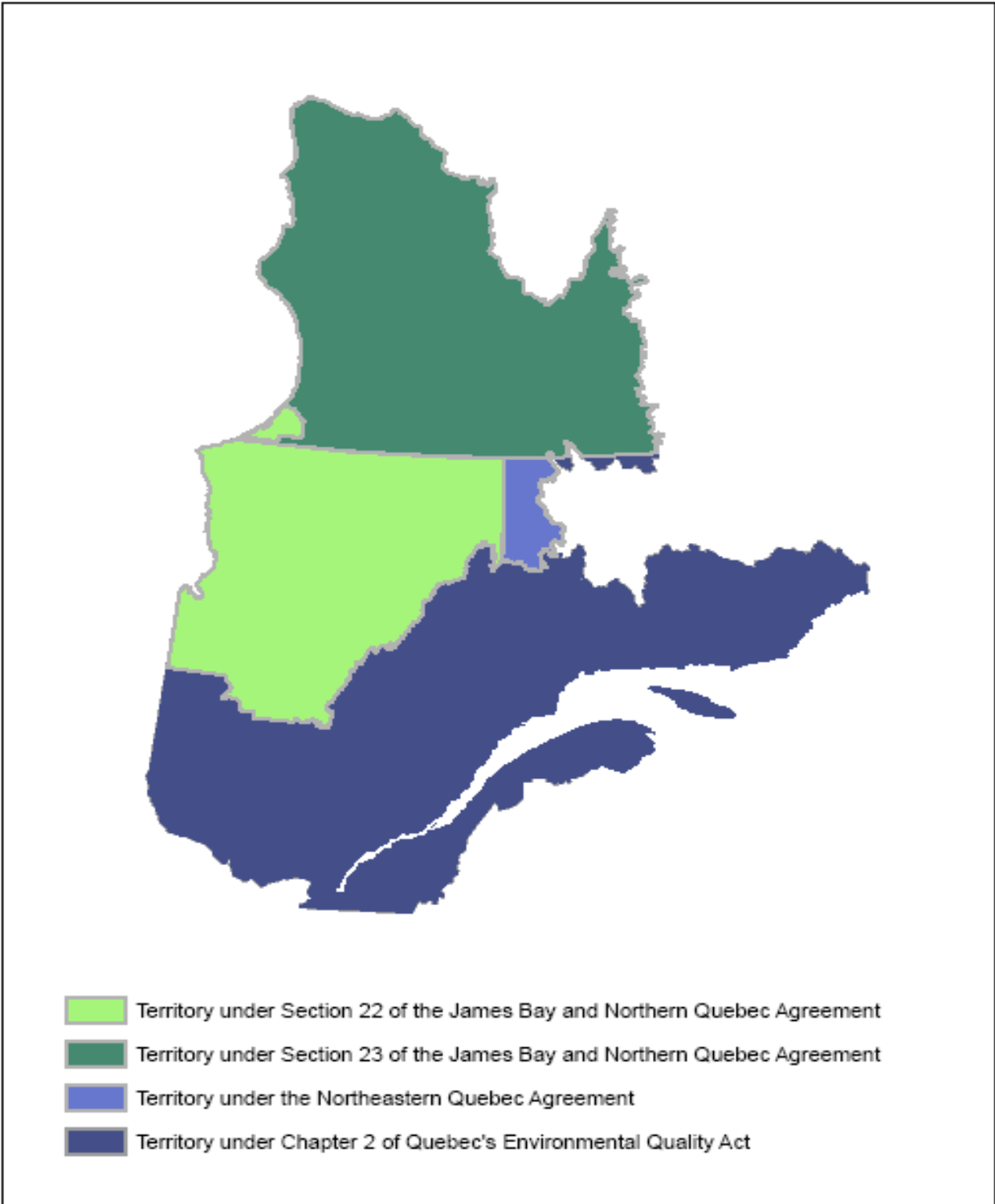
---

<sup>4</sup> Promulguée au Québec en 1972, la Loi sur la qualité de l'environnement a été modifiée en 1978 pour prendre en compte le processus d'évaluation et d'examen du chapitre 22.

- Le statut participatif particulier des Cris tel que défini au chapitre 22 par l'intermédiaire de la représentation et d'une participation active et significative ;
- Les principes directeurs du régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22 ;
- Les droits et garanties d'exploitation des ressources de la faune par les Cris, tels que définis dans la Convention ; et
- Les modalités de rationalisation du processus d'évaluation et d'examen dans les cas où les deux processus, soit celui du chapitre 22 et celui de la LCÉE, sont enclenchés dans le Territoire de la Baie James en même temps.



Annexe 1 – Carte du Territoire



## Annexe 2 – Exemples de participation et de représentation des Cris

		<b>Processus d'évaluation et d'examen selon le chapitre 22 de la CBJNQ</b>
<b>A. Juridiction des terres réservées exclusivement aux Cris conformément à la Convention (c.-à-d. terres de catégorie I) et prise de décision à leur sujet</b>		<p>« L'administrateur de l'Administration locale crie (est en charge) de la protection de l'environnement, dans le cas de projets de développement dans les terres de catégorie I.<sup>5</sup> »</p> <p>« L'Administration locale a, dans les terres de la catégorie I, les pouvoirs de réglementation aux chapitres 9 et 10.<sup>6</sup> »</p> <p>« Tous les développements et activités dans les terres de la catégorie I doivent respecter tous les règlements fédéraux et provinciaux applicables en matière d'environnement et tous les règlements applicables de l'Administration locale en matière d'environnement, de milieu social et d'utilisation des terres.<sup>7</sup> »</p>
<b>B. Participation de représentants des Premières Nations aux comités d'évaluation et d'examen, groupes consultatifs ou conseils d'administration</b>		Des représentants cris siègent aux comités d'évaluation (COMEV) et d'examen (COMEX, COFEX-Sud) afin que les Cris soient impliqués en tout temps et à toutes les phases du processus.
<b>C. Processus d'évaluation et d'examen</b>	<b>Étape de délimitation du champ de l'évaluation et lignes directrices</b>	<p><i>P. ex.</i> À l'étape de vérification préliminaire et de délimitation du champ de l'évaluation, identification des enjeux environnementaux et sociaux et formulation des paramètres avec la participation active et significative des Cris.</p> <p><i>P. ex.</i> Élaboration des lignes directrices à l'intention du promoteur avec la participation active et significative des Cris.</p>
	<b>Phase d'évaluation</b>	<p><i>P. ex.</i> Les comités permanents d'examen, auxquels siègent des représentants cris, évaluent les enjeux ou répercussions des projets sur l'environnement et le milieu social.</p> <p><i>P. ex.</i> Les comités permanents d'examen, auxquels prennent part des représentants cris, formulent leurs recommandations.</p>

<sup>5</sup> Voir al. 22.1.1 iii

Depuis l'Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Canada et les Cris d'Eeyou Istchee en 2008, on peut lire :

« ... dans le cas d'un développement proposé dans les terres de la Catégorie I, l'administrateur responsable de la protection de l'environnement est désigné par la partie autochtone crie » (art. 10.2).

De plus, la Convention complémentaire N° 20 de la CBJNQ entre les trois gouvernements, fédéral, provincial et Administration régionale crie, signée la même année, appuie cette définition :

« ... dans le cas de projets de développement dans les terres de la catégorie I du Territoire, l'administrateur est défini, pour chaque communauté, comme l'administrateur de l'Administration locale crie chargé de la protection de l'environnement » (p. 2).

Enfin, la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec (LCNQ) a également été modifiée, par le projet de loi C-28 pour inclure les al. 62.01 – 62.06 de la LCNQ, afin de donner suite aux dispositions concernant la juridiction et le pouvoir décisionnel de l'ARC.

<sup>6</sup> Voir al. 22.4.1

<sup>7</sup> Voir al. 22.4.2.

**Annexe 3 – Les droits et garanties d’exploitation de la faune accordés aux Cris<sup>8</sup> en vertu du chapitre 24<sup>9</sup>**

<b>Droits et garanties des Cris</b>	<b>Alinéas du chapitre 24</b>
L’exercice exclusif du droit d’exploitation (chasse, pêche, piégeage de toute espèce de la faune sauvage).	24.3.1, 24.3.3 & 24.3.19
Le droit d’exploitation partout dans le Territoire à toutes les époques de l’année, sans autres formes d’autorisation et soumis à un minimum de contrôle et de réglementation.	24.3, 24.3.10, 24.3.18 & 24.4.30
Le droit d’exploitation est assujéti au principe de la conservation (ne peuvent être exploitées les espèces menacées ou vulnérables qui font l’objet d’une protection intégrale).	24.2.1; 24.3.2
Le droit d’exploitation est assujéti à certaines restrictions destinées à assurer la sécurité publique (restriction des droits d’exploitation dans les limites des établissements non-autochtones et restrictions possibles des méthodes ou du matériel d’exploitation).	24.3.5, 24.3.7, 24.3.9, 24.3.12, 24.3.14
Le droit d’exploitation à des fins personnelles et communautaires, au don, à l’échange et la vente des produits de l’exploitation entre communautés autochtones, entre membres d’une ou plusieurs communautés autochtones, ou les deux.	24.3.11a & 24.3.11c
Le droit de posséder et de transporter les produits de l’exploitation.	24.3.15
Le droit au commerce et à l’échange de tous les sous-produits de leurs activités d’exploitation.	24.3.16
Le droit exclusif de trapper dans le Territoire y compris à des fins commerciales.	24.3.19
Dans les terres de catégories I et II, le droit exclusif de créer et d’exploiter des pêcheries commerciales relativement aux espèces réservées à l’usage des Cris.	24.3.26
Le droit de chasse exclusif des espèces citées au chapitre 7 de la Convention complémentaire N° 12 à des fins commerciales dans les zones désignées.	24.3A

<sup>8</sup> Aux fins du présent mémoire, le CCEBJ utilise les termes « droits et garanties des Cris » tout en reconnaissant que le chapitre 24 s’applique à toutes les personnes admissibles autochtones, partie à l’accord, et définis comme tels par les dispositions de l’annexe IV du chapitre 24 de la CBJNQ (modifiée conformément à la Convention complémentaire N° 1).

<sup>9</sup> Ces droits et garanties sont directement reliés au régime de protection de l’environnement et du milieu social du chapitre 22 (voir al. 24.11.1).

Le droit exclusif de capture et d'élevage des espèces citées au chapitre 8 de la Convention complémentaire N° 12.	24.3A
Advenant une raréfaction d'une espèce exploitée, priorité d'exploitation par les Cris par rapport aux non-autochtones (si, par exemple, ces derniers possèdent une autorisation de chasse ou de pêche récréatives).	24.6.2 et 24.6.3
Certaines espèces de mammifères, de poissons et d'oiseaux sont réservées à l'usage exclusif des Cris.	24.7.1 et Annexe 2 du chapitre 24
Le droit exclusif de chasse et de pêche dans les zones de droit d'usage prioritaire des terres de catégorie I et II.  En respectant le principe de la conservation ainsi que les droits et garanties d'exploitation reconnus aux Cris, contrôle du nombre de non-autochtones autorisés à chasser et à pêcher dans les terres de catégorie III, ainsi qu'aux endroits dans cette catégorie et aux époques où ils y sont autorisés.	24.8.2  24.8.6
Dans les terres de catégorie III et pour une période de 30 ans, droit de premier refus d'exploitation de pourvoiries en considérant que ces dernières constituent le principal moyen de contrôler les activités de chasse et de pêche des non-autochtones dans la partie du Territoire au nord du 50° parallèle.	24.8.7 et 24.9.3