



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

ᐆ ᐃᐅᐅᐅᐅᐅᐅᐅ ᐆ ᐃᐅᐅᐅᐅᐅᐅᐅ ᐅᐅᐅᐅᐅᐅ ᐅᐅᐅᐅᐅᐅ

Le régime de protection de l'environnement et du milieu social et le Plan de développement durable du gouvernement du Québec

Mémoire présenté à M. Thomas Mulcair
Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs

Par le
Comité consultatif pour l'environnement
de la Baie James (CCEBJ)

Dans le cadre de la consultation
sur le Plan de développement durable
du gouvernement du Québec

Le 9 mai 2005

Table des matières

INTRODUCTION	3
A. LES PRINCIPES DU RÉGIME DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DU MILIEU SOCIAL	3
1. <i>La protection des droits autochtones</i>	4
2. <i>Statut spécial de participation</i>	5
3. <i>Le droit au développement</i>	5
4. <i>Les droits et intérêts des non-autochtones</i>	5
B. LES PRIORITÉS D'ACTION DU CCEBJ	6
1. <i>Le processus d'évaluation et d'examen</i>	6
2. <i>Le développement durable du Territoire</i>	7
3. <i>La gestion intégrée des matières résiduelles</i>	7
CONCLUSION	8
ANNEXE 1 – <i>Les principes directeurs du régime comparés aux principes de l'avant-projet de loi</i>	10
ANNEXE 2 – <i>Composition du CCEBJ</i>	11

INTRODUCTION

Nous aimerions d'abord profiter du présent exercice afin d'examiner la correspondance entre les principes qui sous-tendent l'application du concept de développement durable, tel que proposé dans le Plan de développement durable, et les principes directeurs du régime de protection de l'environnement et du milieu social de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ – chapitre 22). Cette démarche a pour but d'assurer la compatibilité du concept de développement durable et de son application proposée, particulièrement en ce qui touche le Territoire conventionné de la Baie James, avec les principes de la CBJNQ.

Par ailleurs, nous souhaitons exposer notre démarche de planification stratégique qui présente bien la contribution du Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James (CCEBJ) à la promotion du développement durable sur le Territoire. Soulignons qu'il s'agit d'un comité composé de membres nommés à parts égales par le gouvernement du Canada, celui du Québec et l'Administration régionale crie. La démarche de planification a été menée à la lumière de près de 30 années d'expérience à l'égard l'environnement et du milieu social. Le plan stratégique du CCEBJ se veut résolument moderne dans la mesure où nos actions viseront à répondre aux besoins et aux attentes du milieu. Rappelons que notre mémoire n'a pas la prétention de se substituer à la vision que la Nation crie peut avoir du développement durable du Territoire.

Vous trouverez en annexe un tableau résumant cet essai de correspondance entre les principes régissant la CBJNQ et le projet de Plan de développement durable.

A. LES PRINCIPES DU RÉGIME DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DU MILIEU SOCIAL

La CBJNQ, signée en 1975, a une portée considérable en matière de développement durable : elle établit un arrimage entre le développement économique, d'un côté, et la protection des droits autochtones, de l'environnement et du milieu social, de l'autre. Plus récemment, l'Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec (ENRQC, dite «Paix des Braves», signée en 2002) applique ces mêmes principes notamment en ce qui concerne le développement forestier durable. Cette entente met d'ailleurs une emphase marquée sur la question du développement économique et social de la Nation crie à l'instar du chapitre 28 de la Convention. Le dynamisme de ce développement jusqu'à ce jour a eu des incidences importantes dans la région et dans la province.

Le régime de protection de l'environnement et du milieu social de la CBJNQ englobe les aspects environnementaux, sociaux et économiques du développement. Il se

démarque des régimes applicables ailleurs en incorporant les composantes sociale et économique aux considérations environnementales. De par son caractère holistique, nous croyons que le développement durable se trouvait déjà au cœur de ce régime grâce à la considération de l'ensemble de ces facteurs lors de projets de développement sur le Territoire.

Le régime identifie deux processus distincts pour atteindre le développement durable. Le premier consiste en l'adoption de lois et de règlements sur l'environnement, le milieu social et l'utilisation des terres, ceci afin de réduire le plus possible les impacts indésirables du développement sur la population autochtone et les ressources fauniques. Le second processus assure l'évaluation et l'examen des répercussions de projets sur l'environnement et le milieu social, toujours dans le but de réduire les effets négatifs. Ces deux processus s'inscrivent dans une perspective de droit au développement.

La CBJNQ confie au CCEBJ la responsabilité de surveiller l'administration de ce régime : rappelons que ce Comité s'avère l'organisme privilégié et le forum officiel auquel les gouvernements font appel lors de l'élaboration des lois et de règlements visant le régime de protection de l'environnement et du milieu social.

Les gouvernements et les organismes créés en vertu de ce régime doivent s'appuyer sur une série de principes directeurs quand il s'agit de développement du Territoire (voir l'Annexe 1). Nous tenterons d'établir une correspondance entre ces principes directeurs et les principes de développement durable de l'avant-projet de loi.

1. *La protection des droits autochtones*

La CBJNQ a établi un régime de chasse, de pêche et de trappe qui s'appuie sur le principe de conservation et qui reconnaît aux Cris leur mode de tenure des terres, la priorité de récolte faunique et des niveaux de récolte garantis. En raison de l'importance sociale de ces pratiques chez les Cris, les droits et garanties établis en vertu du régime de chasse, de pêche et de trappe se trouvent enchâssés dans le régime de protection de l'environnement et du milieu social. À notre avis, ces dispositions s'inspirent des notions d'équité sociale, de protection de l'environnement et de préservation de la biodiversité.

Afin d'accorder toute son importance aux composantes sociale et économique, le régime prévoit expressément, en lien avec les activités de développement sur le Territoire, la protection des autochtones, de leur économie, de leurs sociétés et communautés. Ce principe directeur consacre la spécificité de la société et de la culture crises tout en énonçant les modalités de sa préservation dans un contexte de développement économique. Nous estimons que le maintien du mode de vie (à la fois

au sens traditionnel et évolutif) et des liens sociaux, dans une communauté autochtone, a une incidence favorable sur la santé et la qualité de vie.

Par ailleurs, les Cris disposent de droits et de pouvoirs d'administration sur les terres de catégorie 1 de la CBJNQ. Le régime de protection de l'environnement et du milieu social prévoit la protection de ces droits. Leur exercice est l'expression d'une prise en charge et d'un engagement au niveau local qu'il nous faut encourager comme organisme.

2. Statut spécial de participation

La protection de l'environnement et du milieu social devient significative lorsque les personnes concernées par ces mesures participent à leur application. Le régime prévoit la nomination, par un organisme cri issu de la Convention, de représentants des Cris au sein de chacun des organismes chargés de le mettre en œuvre : le CCEBJ, le Comité d'évaluation et les comités d'examen. Bien que ceux-ci ont essentiellement un rôle de recommandation, ils permettent la consultation des communautés du Territoire, autochtones ou non, à l'occasion de projets de développement et la prise en compte de leurs droits et intérêts.

Le CCEBJ a pour rôle, entre autres, de faciliter la participation éclairée des gouvernements locaux en diffusant de l'information, notamment les conseils et les données techniques reçues des gouvernements (alinéa 22.3.33). Ce lien étroit entre l'accès à l'information et la participation au régime constitue une autre disposition avant-gardiste de la Convention. À cet égard, nous estimons que le régime répond aux principes de développement durable concernant la participation, l'engagement et l'accès au savoir.

3. Le droit au développement

Le régime du chapitre 22 énonce les conditions en vertu desquelles il est possible d'exploiter les ressources naturelles du Territoire. L'un des principes directeurs a d'ailleurs trait au droit, pour les personnes agissant légitimement, de procéder au développement du Territoire. Nous croyons que le droit au développement, valable autant pour les autochtones que les non-autochtones, pourrait s'apparenter au principe d'efficacité économique.

4. Les droits et intérêts des non-autochtones

Comme la CBJNQ est un traité enchâssé dans la Constitution, les autochtones du Territoire bénéficient désormais de la reconnaissance constitutionnelle de leurs droits,

notamment en matière d'administration locale, de récolte faunique et de participation au processus d'évaluation environnementale et sociale. Ce contexte, rappelons-le, n'oblitére pas les droits des non-autochtones concernant le Territoire. Le régime de protection de l'environnement et du milieu social prévoit d'accorder une attention particulière aux principes directeurs, entre autres les droits et intérêts des non-autochtones.

B. LES PRIORITÉS D'ACTION DU CCEBJ

Afin d'intervenir plus efficacement, nous avons adopté un plan stratégique identifiant les priorités d'action du CCEBJ pour les trois prochaines années (2005-2007) : il s'agit principalement de la mise à jour du processus d'évaluation et d'examen, du développement durable du Territoire et de la gestion durable des matières résiduelles.

1. Le processus d'évaluation et d'examen

En permettant de réduire les impacts indésirables du développement, le processus d'évaluation et d'examen s'avère un outil crucial de développement durable. Or, il importe que cet outil soit mis à jour à la lumière de changements sociaux et technologiques. Nous avons amorcé l'étude du processus d'évaluation et d'examen applicable aux terres de catégorie 1 de la Baie James. Le cas échéant, nous présenterons des recommandations visant à renforcer la protection de l'environnement et du milieu social. Il s'agit de la première étape d'une démarche visant à étudier le processus applicable à l'ensemble du Territoire.

Un tel exercice impliquerait d'abord la mise à jour des listes de projets assujettis au processus d'évaluation. En vertu de la CBJNQ, celles-ci devaient être révisées à tous les cinq ans. Une telle révision permettrait d'assujettir au processus d'évaluation des catégories de projets non envisagées à l'époque. En revanche, on en exempterait les types de projet dont l'évaluation est assurée par d'autres moyens, tels l'application d'une réglementation.

Nous souhaitons également porter une attention particulière au processus de consultation des communautés. Bien que la CBJNQ ne prévoit pas de manière formelle la tenue d'audiences publiques concernant les impacts de projets, les comités d'évaluation ou d'examen tendent, de plus en plus, à mener ce genre de consultation. Au terme de la démarche, nous aimerions proposer divers modes de consultation adaptés aux communautés cibles et permettant une prise en compte appropriée des savoirs autochtones.

Par ailleurs, le suivi des impacts après la réalisation des projets a souvent été identifié comme le maillon faible de l'évaluation environnementale et sociale. L'étude du processus doit conduire à des recommandations visant à améliorer le suivi après-projet, notamment en accroissant la participation de la communauté visée. Les connaissances acquises dans les programmes de suivi doivent connaître une meilleure réinsertion dans nos processus de prise de décision.

Enfin, nous invitons les responsables à établir une meilleure coordination lorsque plusieurs processus d'évaluation environnementale sont appliqués à un projet. L'arrimage des critères d'évaluation et des échéanciers, par exemple, facilite la planification du projet et la compréhension qu'a le public du processus. Nous attirons particulièrement l'attention des responsables sur les mécanismes d'harmonisation prévus dans le régime de protection de l'environnement et du milieu social.

2. Le développement durable du Territoire

En raison du mandat du CCEBJ visant l'utilisation des terres, une attention particulière sera portée au développement durable du Territoire de la Baie James. Dans ce domaine, nous invitons le gouvernement du Québec à établir une meilleure coordination des diverses initiatives de planification territoriale : plan d'affectation, développement de la villégiature, objectifs de protection et de mise en valeur de la forêt ainsi que projets d'aires protégées. À cet égard, le cadre de gestion proposé dans l'avant-projet de loi constitue un atout intéressant : la révision systématique des normes, politiques et programmes à la lumière de considérations environnementales et sociales ne peut que favoriser un meilleur arrimage des divers projets de planification territoriale. En outre, ceci accroîtrait vraisemblablement la fiabilité et l'accessibilité des données concernant le Territoire.

Afin d'améliorer la prise en compte des facteurs sociaux et environnementaux, nous croyons que l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) serait un outil pertinent. En considérant ces facteurs au niveau des politiques, plans et programmes, une telle approche permettrait d'atténuer les lacunes de l'évaluation projet par projet.

3. La gestion intégrée des matières résiduelles

Grâce à des modifications législatives et à une réglementation conséquente, les régions du Sud du Québec bénéficient d'un soutien financier pour la mise sur pied de programme de recyclage des matières résiduelles. Par souci d'équité, nous croyons que les régions nordiques, telles la Baie James, devrait également bénéficier d'un financement favorisant la réalisation de programmes de recyclage. Nous sommes conscients par ailleurs des défis que doivent affronter les petites communautés

éloignées pour atteindre une gestion intégrée des matières résiduelles. À cet égard, le CCEBJ étudie l'opportunité de proposer des approches réglementaires adaptées.

Nous avons également mené des initiatives susceptibles d'encourager le recyclage de matières résiduelles. En 2004, un projet de stage a permis la réalisation d'un répertoire de recycleurs desservant la Baie James. En 2005, le CCEBJ collaborera avec une communauté crie à la mise sur pied d'un programme de recyclage.

CONCLUSION

Nous avons vu que le régime de protection de l'environnement et du milieu social de la CBJNQ est régi par des principes directeurs qui rejoignent les principes de développement durable de l'avant-projet de loi. La protection des droits autochtones, la participation au processus d'évaluation et d'examen des impacts, de même que la prise en charge locale concordent avec les objectifs de développement durable. Malgré tout il serait nécessaire, selon notre Comité, de bonifier votre projet de Plan de développement durable en l'adaptant aux particularités du Territoire conventionné.

Dans le cadre de la planification stratégique du CCEBJ, nous souhaitons miser sur les acquis du régime tout en dotant le Comité de moyens pour intervenir plus efficacement. D'abord, en mettant à jour le processus d'évaluation et d'examen des répercussions. Ensuite, en favorisant le développement durable du Territoire de la Baie James et la gestion durable des matières résiduelles.

Nous appuyons l'initiative du gouvernement du Québec concernant le Plan de développement durable mais, tel que mentionné plus haut, celui-ci doit inclure des références plus directes à la CBJNQ, à son territoire d'application, aux institutions issues de la Convention et aux autochtones. Les actions déjà entreprises par le CCEBJ viennent renforcer l'initiative du gouvernement. Nous pensons que le CCEBJ, de par son mandat, devrait être considéré dans le cadre de gestion qui conduirait à l'adhésion de tous les partenaires gouvernementaux aux principes de développement durable. En effet, le CCEBJ doit continuer d'assumer pleinement son rôle de surveillance du régime et, du fait même, des mesures gouvernementales pouvant affecter l'environnement ou les communautés du Territoire conventionné. En ce sens, le CCEBJ est disposé à collaborer avec l'éventuel commissaire au développement durable.

Nous aimerions rappeler que le CCEBJ est composé de membres nommés, à parts égales, par le gouvernement du Canada, celui du Québec et l'Administration régionale crie. La CBJNQ identifie le CCEBJ comme l'organisme privilégié et officiel auquel font appel les gouvernements concernant les projets de lois, de règlements et les

autres mesures ayant une incidence sur le Territoire, ses communautés et son environnement.

À cet égard, nous souhaitons que notre intervention aille au-delà de la présentation d'un mémoire : une étroite collaboration, entre autres avec le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, permettrait au CCEBJ d'être mieux informé et de contribuer davantage aux projets gouvernementaux applicables au Territoire de la Baie James. Par exemple, la mise en oeuvre d'un réseau consolidé d'aires protégées, objectif que le gouvernement s'est fixé, recèle de nombreuses opportunités de collaboration. L'application de principes de développement durable appellera la mise en place de telles collaborations.

ANNEXE 1

Les principes directeurs du régime comparés aux principes de l'avant-projet de loi

Principes directeurs du régime (CBJNQ)	Principes correspondant de l'avant-projet de Loi sur le développement durable
a. Protection des droits de chasse, de pêche et de trappe des autochtones	2° Équité sociale 11° Respect de la capacité de support des écosystèmes
a. Protection des droits des autochtones dans les terres de catégorie 1 (administration locale)	1° Santé et qualité de vie 5° Participation et engagement
b. La réduction des répercussions sur les autochtones des activités de développement	2° Équité sociale 3° Protection de l'environnement 8° Prévention
c. Protection des autochtones, de leurs sociétés et communautés et de leur économie	1° Santé et qualité de vie 2° Équité sociale 4° Efficacité économique
d. Protection des ressources fauniques, du milieu physique et biologique et des écosystèmes	10° Préservation de la biodiversité 11° Respect de la capacité de support des écosystèmes
e. Droits et garanties des autochtones dans les terres de catégorie 2 (chapitre 24 : chasse, pêche et trappe)	2° Équité sociale
f. Participation des Cris à l'application du régime	5° Participation et engagement 6° Accès au savoir
g. Droits et intérêts des non-autochtones	2° Équité sociale
h. Droit de procéder au développement	4° Efficacité économique
i. Processus d'évaluation et d'examen des répercussions	3° Protection de l'environnement 5° Participation et engagement

ANNEXE 2

Composition du CCEBJ

Membres nommés par le gouvernement du Québec :

- Guy Demers, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
- Marian Fournier, ministère des Ressources naturelles et de la Faune, secteur Forêt
- Pierre Moses, Municipalité de la Baie James
- Denis Vandal, ministère des Ressources naturelles et de la Faune, secteur Faune

Membres nommés par le gouvernement du Canada :

- François Boulanger, Agence canadienne d'évaluation environnementale
- Chantal Leblanc-Bélanger, Affaires indiennes et du Nord Canada
- Claude Saint-Charles, Environnement Canada
- Gilles H. Tremblay, Pêches et Océans Canada

Membres nommés par l'Administration régionale crie :

- Glen Cooper, Administration régionale crie
- George L. Diamond, Conseil cri de la santé et des services sociaux de la Baie James
- Ginette Lajoie (présidente), Administration régionale crie
- Diom Romeo Saganash (vice-président), Administration régionale crie

Membre d'office :

- Willie Iserhoff, Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage

Secrétariat :

- Marc Jetten, secrétaire exécutif
- Louise Bélanger, agente de secrétariat