

Kativik Environmental Advisory Committee

**Review of Schedules 1 and 2 of Section 23  
Of the James Bay and Northern Québec Agreement:  
Data Update, Complement and Analysis  
For the Purposes of an Amendment Proposal**

**Phase 1**

**Report**

by

Robert Comtois, Anthropologue, M.A.  
716, boul. des Chutes  
Beauport (Québec)  
G1E 6C6

July 3, 2003

## Table of Contents

**Executive Summary**

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>1. Data collection</b>	<b>2</b>
<b>2. Acts and regulations pertaining to the environmental assessment, the procedure and the projects</b>	<b>2</b>
<b>3. Orientations for the review of the schedules : interviews with three key stakeholders</b>	<b>14</b>
<b>4. Attempts at review : the strategies chosen and the tools used</b>	<b>20</b>
<b>5. Phase 1 of the review in progress : results and recommendations</b>	<b>28</b>

**Bibliography**

**Appendix A**

**Appendix B**

**Appendix C**

## **Executive Summary**

In Nunavik, a social and environmental impact assessment and review procedure is provided for under Section 23 of the *James Bay and Northern Québec Agreement* (JBNQA) and Chapter II of the *Environment Quality Act* (s. 168 to 213). Its application is determined by schedules “1” and “2” (JBNQA) and schedules “A” and “B” (E.Q.A.) which list the categories of developments automatically subject (Schedules “1” and “A”) and exempt (Schedules “2” and “B”). According to the mechanisms stipulated in the JBNQA and the E.Q.A, there have been three reviews of these schedules since 1982 but none has been adopted by the signatories. The Kativik Environmental Quality Commission (KEQC) and the ministère de l’Environnement are respectively the authors of the reviews of 1982 and 1996; that of 1994 was carried out by the Committee (KEAC). Each time, these reviews were undertaken in the hope of making the impact assessment and review process more efficient and more practical. Today, for several reasons, the assessment regime is seen more as an irritant by the public. The analysis reveals that the past experiences and technology have not received equal treatment during these reviews. On the one hand, the KRG personnel directly involved in the applications for project authorizations have never taken part in this work. The recommendations for the next review aim for a concerted effort by the main stakeholders identified in Section 23 to pool their experiences, their technical resources and the accessible information in order to promote a consensus on the amendment proposal, with the main objective being that the regime can once again become an asset for the public.

## Introduction

Section 23 of the *James Bay and Northern Québec Agreement* (JBNQA) and Chapter II of the *Environment Quality Act* (E.Q.A., sections 168 to 213) contain specific provisions applicable to the territory of Nunavik. Reference is made, among other things, to an environmental and social impact assessment and review procedure. The application of this procedure to developments is determined by schedules “1” and “2” of Section 23 of the JBNQA and sections “A” and “B” of the E.Q.A. Schedules “1” (JBNQA) and “A” (E.Q.A.) list the categories of developments that are automatically subject to the assessment and review procedure, whereas schedules “2” (JBNQA) and “B” (E.Q.A.) list the categories of developments that are automatically exempt from the requirement for impact assessment. The categories of developments that are not found in any of the schedules are “grey area” developments.

The JBNQA and the E.Q.A. provide for mechanisms to review and modify the schedules:

JBNQA, ss. 23.3.12

*All developments listed in Schedule 1 shall automatically be subject to the impact assessment and review procedures provided for herein.*

*The list of developments in Schedule 1 shall be reviewed by Québec and the Regional Government every five (5) years and may be updated or modified by mutual consent of the parties as may be necessary in light of technological changes and experiences with the assessment and review process.*

JBNQA, ss. 23.3.13

*The developments listed in Schedule 2 shall not be subject to an assessment or review.*

*The list of developments in Schedule 2 shall be reviewed by Québec and the Regional Government every five (5) years and may be updated or modified by mutual consent of the parties as may be necessary in light of technological changes and experiences with the assessment and review process.*

JBNQA, ss. 23.7.10

*The provisions of this Section can only be amended with the consent of Canada and the interested Native party, in matters of federal jurisdiction, and with the consent of Québec and the interested Native party, in matters of provincial jurisdiction.*

*Legislation enacted to give effect to the provisions of this Section may be amended from time to time by the National Assembly of Québec in matters of provincial jurisdiction, and by Parliament in matters of federal jurisdiction.*

E.Q.A., s. 205

*The Government may, by regulation:*

*(...)*

*d) modify, pursuant to a recommendation of Makivik Corporation to that effect, Schedules “A” and “B” and, pursuant to a similar recommendation, automatically subject to, or exempt from, the assessment and review procedure contemplated in Division III of this Chapter, other projects.*

Following the 91st meeting of the Kativik Environmental Advisory Committee (KEAC) held in Québec City on March 21, 2002, the Committee notified the signatories of its intention to review schedules "1" and "2" of the JBNQA — and by extension, schedules "A" and "B" of the E.Q.A. The Provincial Administrator, in a letter dated April 30, 2002, and the Federal Administrator, in a letter dated April 12, 2002, reacted favorably. At the 93rd meeting held in Kuujjuaq on October 28, 2002, the Chairman of the Kativik Regional Government (KRG) gave the Committee his support in favour of this work.

On February 20, 2003, following an agreement with the consultant, work (Phase 1) -- including the carrying out of documentary research and interviews -- was initiated with a view, on the one hand, to updating, adding and analyzing the available data required for the revision and, on the other hand, to proposing a timetable for carrying out the Committee's work in this file. The ultimate objective of the project is to produce an amendment proposal that can be submitted to the signatories.

This document is the report of Phase 1.

## **1. Data collection**

An initial assessment of the data collection work was provided in a report submitted to the members of the Committee at the 95th meeting held on March 28, 2003 in Québec City (Comtois 2003c). At the request of Mr. Michael Barrett, the new Chairman of the Committee, a second assessment was provided during a conference call held on April 10, 2003 in which Ms. Paule Halley and Ms. Nathalie Girard, executive secretary, also participated. The discussion dealt with the incomplete data received during the days following the 95th meeting and the administrative obstacles in the way of obtaining the other required data. The Chairman, Ms. Halley and the executive secretary each agreed to take steps with a view to supporting the requests of the consultant and to accelerating the data delivery process. In the week of May 12th, given the slow pace of the deliveries, the Committee authorized the consultant to travel to Montréal and Ottawa in order, on the one hand, to conduct an interview with a KRG employee responsible for applications for authorization certificates in the environment field, and, on the other hand, to complete the documentation work at the offices of Inuit Tapirisat of Canada and the National Archives of Canada. During the weeks that followed, the expected deliveries began to materialize and were finally completed on June 4, 2003.

## **2. Acts and regulations pertaining to the environmental assessment, the procedure and the projects**

At the 95th meeting, the French-speaking committee members were able to read, among the schedules found in the consultant's report, a text prepared by Professor Lorne Giroux of Université Laval, entitled "*La question de l'assujettissement dans le processus d'évaluation environnementale*". This document deals with key questions regarding the work that KEAC members will be called upon to perform as part of the project in progress:

- Who is subject to the process?
- What developments, policies or programs must be evaluated?
- Are there exceptions?
- What regime applies?

By comparing the regimes implemented in Canada, readers are invited to examine them— albeit briefly — to better grasp the characteristics of the environmental assessment process put in place by the JBNQA and also to foresee the various possibilities offered by the revision of the schedules of Section 23.

## 2.1 To whom does the environmental assessment procedure apply?

Two examples with very different orientations. In Canada, the projects emanating from the Canadian government, whatever they may be, are in principle automatically subject to the environmental assessment process established by the regimes of the *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order* as well as the *Canadian Environmental Assessment Act* (CEAA) <sup>1</sup>— the subject projects are not identified on a list but rather on the basis of the project's source of funding: in this case, the Government of Canada. Even before a project funded by the federal government is drawn up, provision is made to submit the project to the environmental assessment process. <sup>2</sup> In southern Québec, regarding the E.Q.A., this question does not arise: there is a list of developments established by regulation which does not take into account the quality of the proponent and which applies to the government, its departments and agencies.

## 2.2 The main categories of project referral mechanisms

In 1993, Giroux distinguished, among the environmental regimes in effect at the time in North America, four (4) categories of project referral mechanisms:

- “open” regimes: they have a statement of principle as a mechanism;
- “closed” regimes: they have a list (several lists) determining those projects that must be assessed (or exempted);
- regimes with lists of projects to be evaluated and to be exempted, and a screening mechanism for those projects that do not appear on the lists;
- special regimes: they resort to several of the aforementioned techniques or have an assessment mechanism that cannot be included in any of these techniques.

**Open regimes** — They are “open” regimes because a legislative or regulatory statement of principle, often very general in nature, serves as a mechanism to subject a project to the environmental assessment process. At the federal level for example, in this category, there was the *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*. According to one of its provisions, more precisely a “proposal” — “*any enterprise or activity regarding which the*

<sup>1</sup> Giroux 1993: 27-28

<sup>2</sup> In 1993, Ontario also had a regime of this type.

*Government of Canada participates in decision-making*<sup>3</sup> — the environmental assessment process could apply in several cases, such as questions relating to fisheries, Aboriginal people, Indian reserves, navigation, migratory birds, etc. These are fields that involve an obligation or a duty under a regulatory mechanism established by another law of Parliament. This type of project referral mechanism via a “proposal”, which has a broad coverage as it can include programs and policies, has often been the subject to Court validation as it is subject to various interpretations. In 1993, Saskatchewan had a similar referral mechanism. In Canada, because the *Order* gave rise to uncertainties and insecurity, the federal legislator provided for other referral techniques in the CEAA to replace it.<sup>4</sup>

**Closed regimes** — These are regimes that seek “to reduce to a minimum the area of uncertainty regarding the projects to be subject to the assessment process. A good means of achieving this objective is a limited listing, a list of projects.”<sup>5</sup> For Giroux, the typical example is the regime in effect in southern Québec:

Under section 31.1 of the *E.Q.A.*, only those projects or activities that appear on the list adopted by government regulation require, for their carrying out, an authorization certificate from the government at the end of an environmental impact assessment and review procedure. The legislation and regulations of Québec do not make provision for the granting to a political or administrative authority of the power to determine if a specific project falls under the scope of one of the paragraphs of the list. Consequently, here again, the power to intervene of the ordinary courts is very broad and even broader than in the case of Saskatchewan, given that they not only have the power to interpret the regulation but also that of pronouncing its invalidity for grounds that are specific to the exercise of regulatory power, such as *ultra-vires* or vagueness. [Translation]

(Giroux, 1993: 37)

The characteristics of the use of project lists as a referral mechanism are itemized by Giroux:<sup>6</sup>

- project referral lists require that the intensity thresholds of the various projects or activities listed be determined to ensure that only those projects that are likely to have major environmental impacts are subject to the assessment process;
- the drawback of limited listings is that they encourage proponents to segment their projects to avoid the liability threshold, especially in the case of linear works, such as the building of roads and highways, which take place over several years;
- the listing also encourages proponents to segment projects that are not subject to the environmental assessment procedure, ...but which are necessary to carry out a project which is included in a project referral list;

---

<sup>3</sup> Giroux, 1993: 31, Note 21

<sup>4</sup> Giroux, 1993: 36

<sup>5</sup> Giroux, 1993: 37

<sup>6</sup> Giroux, 1993: 37-39

- the project referral technique based on a listing, whether it is established by a law or regulation, tends to be inflexible, which may make it difficult to adapt the regime to new situations.

**Regimes with project lists and a screening procedure** — This category is considered to be a variant of the “closed” regimes.

[They] call on (...) one or more lists of specifically enumerated projects but they include, in addition, an administrative mechanism whereby the projects that do not appear on an inclusion or exclusion list are examined or “screened” to determine those that will be subject to the assessment process and those that will be exempted therefrom. Such a referral mechanism endeavours to reconcile the legal security of a listing and the need to limit its inherent rigidity. [Translation]

(Giroux, 1993: 41)

In other words, Giroux considers that, in comparison with “closed” regimes, these regimes offer more legal security as well as greater flexibility to make changes to the lists.

In addition to the environmental regime (1993) of Alberta, the author submits the examples of sections 22 and 23 of the JBNQA. He identifies the four environmental assessment procedures having their own existence and their own characteristics: a federal-Cree procedure, a provincial-Cree procedure, a federal-Inuit procedure and a provincial-Inuit procedure. But they share common characteristics:<sup>7</sup>

- both north and south of the 55<sup>th</sup> parallel, there are two lists of future development projects, the list of future development projects automatically subject to the assessment process and that of future developments exempted from the assessment process;
- a five-year process to review these lists, which may be modified by mutual consent of the parties “in light of technological changes and experiences with the assessment and review process”;
- in the case of development projects not found in either list, the Agreement provides for a screening procedure;

This screening work, in the case of the provincial process on Inuit territory, namely the decision to subject to or exemption from the procedure of Section 23 a project that appears neither in the obligatory inclusion list nor in the exclusion list, lies with the Kativik Environmental Quality Commission (KEQC) — this decision is final, subject to the exemption power of the government “when the government deems it necessary in the public interest”.

In the case of the federal process on Inuit territory, the responsibility for the decision is entrusted to the Federal Administrator, but upon the recommendation of an advisory body known as the “Selection Committee” that examines all projects and makes its recommendation to the Administrator — if the Administrator cannot follow the recommendation of the Selection

---

<sup>7</sup> Giroux, 1993: 44-45

Committee, he must once again consult the Committee to explain his position and discuss the matter before making his decision.

The testimonies and other documents, which are more recent, compiled within the context of this study will add nuances to this summary on the application of the processes, whether at the provincial, federal or KRG level. Nevertheless, the conclusion of Giroux on the Agreement's four (4) environmental procedures warrants our attention:

[They] all call on project referral techniques based on the existence of two project lists and a screening mechanism. The specificity of these systems is due to the exceptional place given to advisory bodies with respect to the screening decision. The result is an administrative web which makes the procedure more cumbersome but which reflects "the establishment by way of consultation or representation mechanisms, of a special status for the aboriginal people and the other inhabitants of the Region ensuring them a participation that is greater than that normally granted to the general public." [Translation]

(Giroux, 1993: 45)

**Special regimes** — The CEAA is the example chosen by Giroux. This Act was drafted to make up for the shortcomings of the *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*, the first law of the Parliament of Canada in the environment field

(...) one of the objectives sought [by the CEAA] was to put an end to the uncertainties [of the *Order*] concerning the question of inclusion. To do this, the legislator combined several different techniques such as the use of general legislative pronouncements, the exercise of regulatory power as well as the granting of discretionary powers.

(...)

However, this concomitant use of various techniques, the effect of which is to make more complex the question of inclusion and this complexity may, in our opinion, even be a source of disputes. [Translation]

(Giroux, 1993: 53)

As the first mandatory stage in the C.E.A.A. project referral process, it is necessary to determine whether or not the proposal submitted is a "development". The establishment of the "development" status in the C.E.A.A., i.e. the need to ask the question, is therefore essential:

(...) the definition of "development" in the C.E.A.A. is more restrictive than that of the "proposal" in the Order as it seems to fairly clearly exclude policies and programs that do not concern a physical work [*ouvrage*] or a physical activity [*activité concrète*]. Moreover, in the case of physical activities that are not related to a physical work, only the physical activities or categories of physical activities designated by regulation of the Governor-in-Council will be considered as being able to constitute a development.

[Translation]

(Giroux, 1993: 49-50)

Thus, inclusion and exclusion lists, passed by regulation, are part of the CEAA designating the projects and categories of projects for which an environmental assessment is necessary or unnecessary.<sup>8</sup>

Thereafter, to be subject to the environmental assessment process, the projects must meet the conditions of one of the four (4) referral criteria — kept from the *Order*. These criteria have a common characteristic: they are related to the attributions that a federal authority may exercise regarding a “development”.<sup>9</sup> They are the following criteria — CEAA, s. 5:<sup>10</sup>

1. a federal authority (federal department, agency or organization, etc.) is the project proponent;
2. a federal authority grants a proponent funding, a guarantee for a loan or any other form of financial assistance to help him carry out his project;
3. a federal authority has the administration of federal lands and authorizes their assignment, with a view to implementing its project;
4. a federal authority issues a permit, a licence or an authorization, under other laws or regulations, to allow the carrying out of the project.

In summary, the project referral process is initiated for projects where the “the federal government plays a decision-making role either as proponent, source of funding, administrator of federal lands or regulatory body”<sup>11</sup>.

The CEAA process is triggered when (i) there is a “development” and (ii) a responsible federal authority that exercises powers, duties and functions, the effect of which is to trigger the Act — which does not prevent one or more federal authorities (departments, agencies, etc.) from being involved, but without being responsible for the process. The project is then subject to a screening or a comprehensive study — the *Comprehensive study list regulation*<sup>12</sup> determines the projects that obligatorily require a comprehensive study, in summary:

- aerodrome (*aérodrome*)
- historic canal (*canal historique*)
- decommissioning (*désaffectation*)
- nuclear facility (*établissement nucléaire*)
- abandonment (*fermeture*)
- new right of way (*nouvelle emprise*)
- pulp (*pâte*)
- water body (*plan d'eau*)
- paper product (*produit de papier*)
- airport (*aéroport*)
- hazardous waste (*déchets dangereux*)
- right of way (*emprise*)
- pulp and paper mill (*fabrique de pâtes et papiers*)
- national historic site (*lieu historique national*)
- national park (*parc national*)
- oil and gas pipeline (*pipeline d'hydrocarbures*)
- management plan (*plan de gestion*)
- wildlife area (*réserve de la faune*)

<sup>8</sup> Canada, 1999

<sup>9</sup> Giroux, 1993: 51

<sup>10</sup> Moisan, 2002: 7

<sup>11</sup> Moisan, 2002: 6

<sup>12</sup> Canada, 1999: 1-4

- national park reserve (*réserve foncière*)
- marine terminal (*terminal maritime*)
- wetland (*terres humides*)
- migratory bird sanctuary (*refuge d'oiseaux migrants*)
- long-range development plan (*plan d'aménagement à long terme*)

At the present time, the CEAA is applied throughout Québec's territory irrespective of the tenure of lands, whether provincial or other. On the Cree and Inuit territories subject to the environmental assessment regimes of sections 22 and 23 of the JBNQA, this means that the projects (and the populations consulted) are subject to two federal environmental assessment processes — for the federal government finds itself splitting its own environmental assessment process stipulated in the JBNQA, which leads to confusion for the public, a situation denounced by a KEAC notice adopted unanimously on March 28, 2001.

However, to improve the application of the CEAA in Nunavik, the Canadian Environmental Assessment Agency put in place new coordination procedures via the Federal Northern Review Committee (COFEX-North) whose mandate is defined in Section 23 of the JBNQA. The Marine infrastructure program served as a test bed:

Following the carrying out of the first 5 projects (Kangiqsualujjuaq, Quaqtac, Umiujaq, Kangiqsujuaq and Kuujjuaq), the Canadian Environmental Assessment Agency put in place an administrative procedure for delegating the carrying out by the Federal Northern Review Committee (COFEX-N) of the screening of the environmental and social impacts for the project carried out in Ivujivik in 2002. In light of the success of this initiative, the procedure was also put in place for the Salluit and Kangirsuk projects currently being evaluated.

As part of the administrative procedure currently applied for the Program, the authorities responsible (Fisheries and Oceans Canada, Indian and Northern Affairs Canada) within the meaning of the CEAA asked the Federal Administrator of the JBNQA that COFEX-N carry out the screening and prepare the corresponding reports, as prescribed in Section 17 of the CEAA. Moreover, still within this context, an analyst of Fisheries and Oceans Canada was appointed to COFEX-N as one of the three federal members in order to facilitate compliance with Section 23 of the JBNQA in parallel with the CEAA, the Fisheries Act and the Navigable Waters Protection Act.

To date, the federal stakeholders involved have deemed that the current administrative procedure has reduced the administrative burden of the aboriginal organizations and federal departments while respecting the objectives and the spirit of Section 23 of the JBNQA and the obligations of the CEAA.

Finally, the timetables required for project assessments have been shortened since the coordination efforts implemented by the CEAA and in particular since the putting in place of the process to delegate the carrying out of the screening within the meaning of the CEAA by COFEX-N. [Translation]

(Giroux, E., 2003)

Like the JBNQA, the CEAA calls on project referral techniques based on the existence of project lists. However, as the application of the CEAA in Nunavik shows, the specificity of these systems lies in the exceptional place given to the various federal departments and agencies that may be involved in an environmental assessment process. As the foregoing quotation proves, just as in the case of the advisory bodies set up under the JBNQA, the result is an administrative web that makes the procedure more cumbersome — even if the delegation process allowed by the CEAA has improved the achievements and timetables, and reduced the bureaucracy of aboriginal organizations.

### 2.3 Exemptions

Giroux defines an “exemption” as follows;

(...) the question of exemptions differs from that of inclusion. Indeed, an exemption implies that a project has fallen under the scope of the project referral rules but that another decision has been made regarding the project to exempt it, either in whole or in part, from the environmental assessment process. [Translation]

(Giroux, 1993: 55)

Among the ways of exempting projects from the assessment process, Giroux identifies the following:<sup>13</sup>

- the preparation of a regulatory list of projects that are exempted from the procedure;
- *ad hoc* decisions;
- insertion of an implicit power;
- indirect manner in the case of class assessments.

**List of projects exempted from the procedure** — In practice, as in the case of referral mechanisms with screening, the legislators do not hesitate to insert in the official documents the list of exempt projects after the list of the projects that are mandatorily subject to the environmental assessment process. The JBNQA is the best example of this practice, which is no accident: thanks to two lists, schedules 1 and 2 of Section 23, the federal and provincial authorities — the KEAC, the Selection Committee and the Federal Administrator — responsible for the decisions for “grey area” projects can guide their reflection and, eventually, issue their final opinion.

***Ad hoc* decisions** — Some regimes provide an exemption right for specific projects. This power is then limited “to specific situations and for precise reasons: national security, prevention or remediation of damages caused by a real or feared catastrophe or emergency situation. In other cases, the power is granted to the government “if the government deems it necessary in the public interest”.<sup>14</sup>

**Insertion of an implicit power** — This is a power stipulated in the Act making it possible to modify the scope of a regulation, and even more: that of modifying it to grant a specific

<sup>13</sup> Giroux, 1993: 55

<sup>14</sup> Giroux, 1993: 55-56

exemption. A special Act exempting a project from the environmental assessment regime, which is an extreme case, falls under this category — a special Act representing a form of power that is always possible and, hence, implicit.

**Indirect exemptions** — A project may be exempted indirectly (i) by way of class assessments [*catégories de projets*] or (ii) in the case of an assessment of a government program:

Under these assumptions, whether it involves similar projects or repetitive activities, such as wildlife developments, certain farming activities or aerial sprayings in the forest, a generic environmental assessment is carried out for the class or the program. Subsequently, specific individual projects of the class or that ensue from the program are subject to an environmental assessment procedure that is different from the assessment regime otherwise applicable or it benefits from a partial or total exoneration from the procedures in force. [Translation]

(Giroux, 1993 : 56)

Turning to exemptions, Giroux examines the case of Ontario: in 1993, this province had a systematic exemption policy that is the source of constant criticisms, and which in the words of one author, regarding the law in Ontario: “It exists only as an exemption process”.<sup>15</sup>

In practice, a large number of undertakings [*entreprises*] are thus exempt on the ground that the proponent “will be subject to delay and expense if it is required to prepare an environmental assessment for the undertaking”. In our opinion, the systematic recourse to such a justification can only undermine the credibility of the assessment regime as this ground could be invoked with respect to all subject projects and calls into question the very purpose of the process. It would be in vain to look for a proponent that is not convinced that the obligation to carry out an environmental assessment is a major source of hassle and completion delays. If the scale of such projects, their temporary or permanent character, their nature or other objectively identifiable criteria do not justify the delays and the costs of submitting them to the process, it seems to us that it would be better to incorporate them in a regulatory exclusion list.

[Translation — the underlining is ours]

(Giroux, 1993: 59)

For Giroux, the example of Ontario clearly shows that, if the exemptions must be given special attention during any discussion or initiative affecting the referral mechanisms, one must also be cautious and examine all aspects; otherwise, they risk adversely affecting and undermining the credibility of the assessment regime.

## 2.4 Environmental assessment regimes and the Inuit populations of Canada

In a report prepared in 1993 for Inuit Tapirisat of Canada by Jim Edmondson, entitled *Impact Assessment Processes and Inuit Land Claim Settlements in Canada*, the author makes a

<sup>15</sup> J.W. Samuels, 1978, “Environmental Assessments in Ontario: Myth or Reality?”.

systematic comparison of the environmental assessment regimes that affect the populations of Canada — see the comparative table reproduced in Appendix A —, namely the regimes included in the following laws:

- *Canadian Environmental Assessment Act (CEAA), 1992;*
- *Agreement between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty in Right of Canada (Official Version for the Inuit Ratification Vote) 1992;*
- *James Bay and Northern Québec Agreement and complementary agreements (JBNQA), 1975;*
- *The Western Arctic Claim: The Inuvialuit Final Agreement, 1984.*

The CEAA was being examined at the time (Canada, 1992a). It would officially enter into force in 1995. Its case and that of the JBNQA were dealt with in the preceding lines. We saw that the CEAA was characterized by a project referral mechanism that Giroux classifies under “special regimes”, whereas the mechanism of the JBNQA belongs to the category of “regimes with project lists and a screening procedure”.

The agreements of the Nunavummiut, represented by Tungavik Federation of Nunavut (TFN), and the Inuvialuits of the Western Arctic are characterized by different project referral mechanisms for an environment assessment process but which both are similar to the category of the “regimes with project lists and a screening procedure”.

**Nunavut** — The Nunavut agreement has a project exclusion list (Canada, 1993, S. 12, Schedule 12-1), namely the following:

1. Land use activities not requiring a permit or authorization from the Government of Canada or Territorial Government.
2. Land use activities requiring only a Class B permit under the *Territorial Land Use Regulations* (SOR/77-210 4 March 1977).
3. All construction, operation and maintenance of all buildings and services within an established municipality, except for bulk storage of fuel, power generation with nuclear fuels, or hydro power and any industrial activity.
4. All hotels, motels or tourist facilities of 20 beds or less outside the boundaries of a municipality.
5. Water uses that do not require a public hearing under Section 13.7.3.<sup>16</sup>
6. Prospecting, staking or locating a mineral claim unless it requires more than a class B permit mentioned in item 2.
7. Such other categories of activities and projects as may be agreed upon by NIRB [Nunavut Impact Review Board] and the appropriate Minister.

This exclusion list includes both “developments” and “project categories”. Moreover, the screening work of the Nunavut Impact Review Board (NIRB) during project examination is guided by the following guidelines (Canada, 1993, Section 12.4.2):

<sup>16</sup> “From time to time the Governor-in-Council, after consultation with or on the advice of the NWB [Nunavut Water Board], may by regulation prescribe certain classes or types of water applications for which a public hearing need not be held.” (Canada, 1993, Section 13.7.3)

- (a) NIRB generally shall determine that such a review is required when, in its judgement:
  - (i) the project may have significant adverse effects on the ecosystem, wildlife habitat or Inuit harvesting activities,
  - (ii) the project may have significant adverse socio-economic effects on northerners,
  - (iii) the project will cause significant public concern, or
  - (iv) the project involves technological innovations for which the effects are unknown;
- (b) NIRB generally shall determine that such a review is not required when, in its judgement, the project is unlikely to arouse significant public concern and
  - (i) the adverse ecosystemic and socio-economic effects are not likely to be significant, or
  - (ii) the project is of a type where the potential adverse effects are likely to be predictable and mitigable with known technology; and
  - (iii) in determining whether a review is required or not NIRB shall give greater weight to the provisions of Sub-section 12.4.2(a).

**Western Arctic** — The agreement contains provisions according to distinct territories, namely (i) the Inuvialuit Settlement Region, (ii) the North Slope Region of the Yukon. In the case of the referral mechanism for the environmental assessment process of the agreement concerning the Inuvialuit, there is no list or exemption. The environmental assessment regime is determined by the impact or absence thereof of a *development* on the current or future wildlife harvests of the Inuvialuit. More specifically, the screening work of the Environmental Impact Screening Committee (EISC) is guided by only one directive (Canada 1984, Sub-section 13.(7)):

Every proposed development of consequence to the Inuvialuit Settlement Region that is likely to cause a negative environmental impact shall be screened by the Screening Committee to determine whether the development could have a significant negative impact on present or future wildlife harvesting.

While related to the category of “regimes with project lists and a screening procedure”, the terms of the project referral mechanism leave room for interpretation by the parties involved, both among proponents and representatives of the public. The scope of the definition of the term “*development*” opens the door to several types of “projects”, including “government policies”. Moreover, the sending of the projects to the EISC, initially open to an intervention by most of the organizations of the region, represents a source of concern from the standpoint of legal security. Over the years, due to an insufficient number of projects to prove the value thereof, these latter points have given rise to some uncertainty as to the effectiveness of the mechanism. Nevertheless, the primacy of this environmental assessment regime over the existing policies and laws is included under the terms of the agreement (Reed, 1990: 48).

## 2.5 Observations

On the subject of laws and regulations in the environmental assessment field, as well as the notions of procedure and project, we have retained the following points.

- a) A “development” (e.g. a construction work), a “project category”, a “government program” and a “government policy” may be submitted to the environmental assessment process.
- b) When subjecting a project to an environmental assessment process, despite the various techniques or combinations of techniques, chosen from one law or another, from one agreement or another; there is no technique that can apply to all contexts and whose effectiveness is perfect.
- c) There are at least four (4) objectives to aim for when one chooses and/or applies a project referral technique for an environmental assessment procedure:

**effectiveness:** the chosen techniques must be able to cover all policies, programs and projects with major potential environmental impacts in order to submit them to an environmental assessment, whether it be a screening or a comprehensive study;

**legal security:** the chosen techniques must be well defined, have a clear and foreseeable scope in order to avoid a legal challenge before, during and after its application;

**exclusions and exemptions:** the adoption of a list of excluded projects, government policies and/or programs gives greater credibility to the process and also makes more economical the management of the environmental assessment regime; moreover, the power to create an individual specific exemption (e.g. project in the event of an emergency or a catastrophe) must remain exceptional and be made public, otherwise it may lead to abuse and discredit the regime put in place;

**enforcement:** the environmental legislation must clearly indicate that the carrying out of a project subject to the environmental assessment process cannot begin until the decision has been made to authorize it.

- d) The project referral mechanisms of sections 22 and 23 of the JBNQA belong to the category of “regime with project list(s) (inclusion and/or exclusion) and a screening procedure”, a category that Giroux considers highly, in particular because it generally permits the making of changes to the techniques, improving them, but it is a mechanism which, owing to its design, requires numerous, simultaneous administrative exchanges between all of the parties involved — a cumbersome process that leads to delays and long project timetables.
- e) In the agreements signed by the Inuit in Canada, the project referral mechanisms for the environmental assessment process all belong to the category of “regime with project list (s) (inclusion and/or exclusion) and a screening procedure”, but they are different from the standpoint of the list content and screening procedure.

### **3. Orientations for the review of the schedules: interviews with three key stakeholders**

The KEAC expressed the desire to meet with the members of KEQC, COFEX-North and the KRG to discuss and obtain their point of view on the changes that should be made to the schedules. In preparation, we had drawn up a list of persons to be met with during an interview and a list of persons who could inform us or authorize the transmission of complementary information.

For the interviews, as planned, we contacted the persons who play a key role in the application of the project referral and environmental assessment procedures in each of the three government bodies regularly involved in the regime, as stipulated in Section 23. During the initial weeks of the mandate, we met with key stakeholders who were able to guide the research and the preparations concerning the revision of schedules 1 and 2 of Section 23 of the JBNQA. They are the following persons:

- Daniel Berrouard, aboriginal coordinator at the MENV and member of KEQC;
- Éric Giroux, chief advisor with the CEAA and executive secretary of COFEX-North;
- Jean Robitaille, chief engineer, Kativik Regional Government.

In summary, the interviewer (i) recalled the purpose of the interview, (ii) confirmed the support of the three signatories for the carrying out of the review of the schedules and (iii) invited the person to submit potential avenues or opinions. The exchanges ended when the person felt that he had completed his contribution.

The interviews were held between mid-March and mid-May in Québec City and Montréal. According to the chronological order of the interviews, we have provided a summary of the content of each interview, prepared from the interviewer's handwritten notes.

#### **3.1 Interview with Daniel Berrouard (MENV)**

The interview was held on April 7, 2003 at the MENV offices in Québec City. In addition to the interview, Mr. Berrouard appeared on the list of the persons able to facilitate the collection of additional documentary data: advantage was taken of the meeting to further this objective. Moreover, as a participant in a symposium devoted to the examination of elements of the JBNQA held in Montréal on October 25 and 26, 2001, namely the day after the 25th anniversary of the Agreement (1975-2000), Mr. Berrouard gave a speech at a session devoted to the environment entitled "The Environmental Protection Regime" (Berrouard, 2002) — as well as those given during the same session by Mr. Michael Barrett<sup>17</sup> and Mr. Benoît Taillon<sup>18</sup> (Barrett, 2002; Taillon, 2002), respectively Chairman of the KEAC and Chairman of COFEX-North for the current year (2003-2004) — is reproduced in Appendix B.

<sup>17</sup> Michael Barrett, 2002. "The Environment in the James Bay and Northern Quebec Agreement: An Inuit Perspective".

<sup>18</sup> Benoît Taillon, 2002. "Reflections on the Management of Environmental Issues in Northern Québec".

Here are his main comments concerning the review of schedules 1 and 2.

- North of the 55<sup>th</sup> parallel, there have been few projects in comparison with the number of projects carried out in the south. The working document on the review of schedules 1 and 2 prepared by the ministry in 1996 (MEF, 1996) was mainly the result of work done with those committees where Cree representatives were present [Section 22]. But this review process ended when the Crees included forestry work on the agenda: the Government of Québec terminated its participation at that time.
- In 1997, at the request of the Committee, he participated in an exercise to review the schedules with the KEAC. But the work was suspended a few months later, in 1998, mainly because the Inuit party no longer felt the need to continue this work.
- Projects of the “grey area” type give rise to interventions by the KEQC concerning the formulation of preliminary information, rather than the interpretation of thresholds. Due to the turnover among employees and/or subcontractors hired by the KRG, the preparation of applications for authorization is characterized by a variable quality that reflects this turnover — personnel that are at times experienced and at times new to the job may be associated with applications that are at times complete, at times incomplete. In the case of types of projects examined for the first time, the KEQC decided to subject them to the environmental assessment process in order to be able to count on a more meticulous technical specification. The same type of project was not necessarily subject to the assessment process at the time of new applications for authorization. That is why there has never been any true change in the schedules despite the review attempts made over the years: the stakeholders involved always ended up adopting a cautious attitude by keeping schedules “A” and “B” intact.
- The weight of the Inuit representation within the KEQC is an element that may have an impact on the referral mechanism for projects of the “grey area” type. Recently, in the case of the upgrading of the water treatment systems in two northern villages, whereas MENV representatives were in favour of a referral in order to obtain a more meticulous project specification, the Inuit representatives and the chairman preferred opting for an exemption, an option that finally won the support of all Commission members.
- To his knowledge, MENV employees have never felt the need to take stock of the schedules, project by project, by making an assessment of the application experiences and/or the evolution of the technology to act or propose suggestions for changes to the thresholds defined in schedules “A” and “B”.
- The segmentation of a project submitted by a proponent with a view to avoiding its referral to the environmental assessment process has not been observed in Nunavik. Nevertheless, MENV remains vigilant: both in the North and the South the data of each project are examined with this possibility in mind. It is mainly highway projects that give rise to segmentations. There are no highways in the North.

- The KEQC will participate with great interest in a meeting intended to review the schedules of Section 23 of the JBNQA.

### 3.2 Interview with **Éric Giroux (COFEX-North)**

The interview was held on April 11, 2003 at the offices of the Canadian Environmental Assessment Agency in Québec City. In addition to the interview, Mr. Giroux appeared on the list of persons able to facilitate the collection of additional documentary data: advantage was taken of the meeting to further this objective. On April 14th, as planned, he provided additional authorized information on questions that had been pending. This information is reported in the following summary without further distinction.

Here are his main comments concerning the review of schedules 1 and 2.

- The COFEX-North Selection Committee [mandate defined by subsections 23.4.2 to 23.4.10], responsible for examining every “development” other than those contained in schedules I and II — i.e. “grey area” type projects —, does not exist in actual fact. When the Federal Administrator needs an opinion, the mandate of which comes under the Selection Committee, he contacts the advisors of the Canadian Environmental Assessment Agency and/or other departments or agencies, if necessary, to make a decision.
- At the present time, the referral mechanism works according to the following conditions:
  - (i) When a project is sent to the Selection Committee, whose role is currently ensured by the Federal Administrator, the latter proceeds to determine the “criteria” that will make it possible to decide whether or not the project is subject to the environmental assessment process;
  - (ii) Since the decision handed down by the Federal Court of Appeal in the “Eastmain case”, there is always a representative of Justice Canada among the advisors consulted by the Federal Administrator, as well as the executive secretary of COFEX-North in the case of Nunavik, for each project consulted;
  - (iii) among the various in-house tools available at the Canadian Environmental Assessment Agency and which guide the Federal Administrator and his advisors in the application of this referral mechanism, there is the “Comprehensive Study List” [Canada, 1999], which is consulted to determine one or more thresholds, or one or more applicable criteria, according to the type of project submitted and finally to help the Administrator to rule on the referral — and the scope of the directive — or the exemption.
- In recent years, COFEX-North has mainly focused its attention on simplifying the administrative processing of developments under federal jurisdiction due, in particular, to the current overlapping of the CEAA and the JBNQA, which obliges the federal government to apply a twofold environmental assessment procedure. Since the start of 2002, COFEX-North has managed to apply Section 17 (delegation of authority) of the CEAA to give a new role to the COFEX-North, which acts as a group of consultants for the departments involved in a review process in Nunavik. In brief, in the case of a project

funded by the Department of Indian and Northern Affairs Canada or that of Fisheries and Oceans Canada (DFO) for example, they entrust the screening and the preparation of the corresponding reports to COFEX-North but reserve the power to issue the authorization certificate. As a result, the local and regional bureaucracies have fewer tasks to perform and response times are shorter. [see aforementioned quotation at the end of 2.2 – **Special regimes**]

- The reports of COFEX-North are not useful to document the question of whether “grey area” type projects are subject to the process. One of the reasons is that COFEX-North regularly makes decisions during conference calls, and there are no official minutes of such calls.
- The Federal Administrator should seize the opportunity offered to meet with the KEAC to discuss the review of the schedules and other subjects related to the regime defined in Section 23. He believes that Mr. Pierre Lauzon, official in charge of environmental files at the DINAC, Québec Region, should also be invited to a meeting on the subject of the review of the schedules. Ms. Michèle Moisan, at DINAC, is also a resource-person in this file.

### **3.3 Interview with Jean Robitaille (KRG)**

The interview was held on May 14, 2003 at his home in Montréal. In addition to the interview, Mr. Robitaille appeared on the list of persons able to facilitate the collection of additional documentary data.

Mr. Robitaille has worked in Nunavik as a KRG employee for 13 years. He has a very good knowledge of schedules “1” and “2” of Section 23 of the JBNQA. However, he is in the habit of working with schedules “A” and “B” of the *Environment Quality Act* (EQA).

Here are his main comments concerning the review of schedules 1 and 2.

- The processing of applications for the authorization of “grey area” type projects by the KEQC is a particularly arduous stage for the personnel of the KRG: the project referral mechanism is the source of a great deal of frustration for the public works personnel at the KRG as there are numerous cases where the processing of applications takes a very long time. Consequently, the review of the schedules is welcome.
- The KEQC should be more transparent so that KRG personnel have a better understanding of the application of the project referral mechanism; in other words, how does the KEQC operate when processing applications? It is a mystery. In Nunavik, the KEQC has the reputation of being too slow, far too slow. In the end, there is no project planning by the KRG when the project is of the “grey area” type. Given the short summer season which is indispensable for carrying out most projects, the consequences of a delay can be the postponement to the following year of the commencement of work. The

pressure on municipalities is then very high as several local workers count on these projects for employment.

- The KRG maintains contacts with the KEQC, with Mr. Daniel Berrouard in particular. Communication is good and is not an issue. A part of the problem resides in the fact that the KEQC does too much. It should limit itself to validating the data and results anticipated in the specifications and in the plans submitted with the applications. Instead, it often provides non-solicited expertise on the design or other technical aspects, initiatives that seem exaggerated, even if they may fall within its mandate.
- Since 1996, the administration of the KEQC has become more cumbersome. This date coincides with the start of a stricter application of environmental regulations in northern municipalities. Despite this fact, the delays remain too long and are hard to fathom.
- The interpretation that the KEQC makes of the terms of the schedules leans more in favour of an application of the environmental assessment process, i.e. the carrying out of impact studies. Each project is examined as if it involved a technical innovation, a “first” requiring the re-invention of criteria and thresholds for this type of project. At the municipal level these steps are not adapted and are unacceptable.
- Among the listed “developments” and the subjects of contention, there is that of water conduits where the thresholds defined appear contradictory to us: “less than 1 km” (Schedule “A”, section K), “less than 8 km” (Schedule “B”, section F). The KEQC does not see the contradiction.
- The mandate of KRG employees is to provide technical assistance to northern municipalities for applications for authorization. There is no contact, on the one hand, between the KRG employees who prepare the applications for authorization and, on the other hand, the KRG representatives on the KEQC, even if one of them is a mayor. But the preparation and processing of applications of “grey area” projects are so complex that municipalities end up losing patience and circumventing them: they begin work even before having received the authorization from the KEQC. These are initiatives that are outside the law and that are directly promoted by the slow processing on the part of the Commission and, indirectly, by the bureaucratic requirements: the municipalities retain a copy of the plans and specifications of the application for authorization, as it is necessary to have them approved by the public, and some of the municipalities end up using them and going ahead, without informing the KRG.
- The price to be paid for these initiatives that are outside the law will be heavy in some municipalities: the nearest and rare borrow pits are emptied first, which will lead to additional costs for access to new borrow pits located further away for future projects — with new roads having to be built for this purpose.
- Technically, the preparation of the applications for authorization has been simplified and is less costly since the advent of the “GPS” system: it is no longer necessary to have land surveyors on site. But there are still administrative irritants — namely “paperwork” —

which, in an environment where the main language is Inuttitut and the most common second language is English, could be done away with: forms must be completed in French (e.g.: the requirement of a \$125 surety) and most of the time they end up in the wastepaper basket— inevitably leading to delays. Agencies and departments must make an effort to limit themselves to requiring only essential elements.

- The schedules seem to have been devised for big projects, not for municipalities. In the final analysis, they are vague in terms of the criteria and the thresholds; the municipalities feel the effects of this situation.
- The KEQC could have seized the opportunity when each project was examined to create a booklet of criteria to be observed, and then create project categories: each project, according to its category, would have had pre-established criteria to meet. This would have compensated for the shortcomings due to the lack of precision in the project definitions. The Commission does not seem to operate according to this perspective. But this is perhaps the case — i.e. there may be some logic in the approach taken by the Commission's members, who are perceived as being wise — and, in that case, the problem is one of a lack of transparency.
- In Nunavik, the public is not well informed about the existing environmental regulations and their scope. The KRG is well informed; that is its role. With this goal in mind, the KRG has to count on the leadership of competent employees. But there are few employees at the KRG who are qualified. Moreover, they leave and are replaced regularly: this is the characteristic turnover of qualified manpower in the North. Some projects, due to the combination of this turnover and the delays in processing applications by the KEQC, are postponed from year to year without work being started. For example, there have been up to four (4) civil engineers who worked on a lagoon project in Kangiqsualujjuaq. Once the authorization had been obtained, two years went by during which the village's wastewaters were dumped at temporary, less suitable sites.
- The concept of an environmental quality commission [KEQC] has its good points: through its initiatives, such a commission leads the Inuit to reflect on certain aspects of their projects, with a view to obtaining a better quality.
- The official language of the provincial administration, French, and that of the regional government, Inuttitut, requires that the necessary time be allotted for translation. This is another factor that delays exchanges.

### **3.4 Observations**

It is worthwhile reiterating that the proponents were well aware that they were being offered a new opportunity to submit their comments on the schedules at a future meeting with the KEAC. We retained the following points.

- a) The provincial and federal stakeholders do not call into question the inclusion list (Schedule 1, Schedule A) and the exclusion list (Schedule 2, Schedule B), or the definition of the projects that they contain.
- b) The criteria and thresholds chosen and applied during the review phase by the Federal Administrator remain unknown.
- c) At the KRG, the schedule review exercise is seen as an opportunity to tighten up the processing of applications for authorization thus resulting in more reasonable processing times on the one hand and restoring the credibility of the project referral mechanism in Nunavik, by extension at the KEQC, whose concept remains relevant, on the other hand.
- d) Both the preparation and the processing of applications for authorization and the application of the environmental assessment process to “grey area” projects dominated the comments to such an extent that we feel that a fifth objective of the evaluation of a project referral mechanism should be created, namely that of implementation. In summary, the administration of the environmental regime of Section 23 has given rise to serious problems which, taking into account the point of view of each stakeholder, affect all levels of the project referral mechanism put in place.
- e) The coverage of the projects having a major potential impact, i.e. the effectiveness of the project referral mechanism, appears satisfactory at first sight: there is no suggestion to add projects to the lists.
- f) The enforcement of the environmental assessment regime put in place appears to have been really threatened over the last 5 years in municipalities: planned works for grey area type projects are regularly carried out before the authorization certificates are issued. The factors mentioned to explain this movement are numerous: (i) language of communication, (ii) needless administrative requirements, (iii) staff turnover, (iv) lack of transparency on the part of KEQC in the justification of its work.
- g) In the case of exclusions, the municipalities appear as a class of proponents with projects characterized, for the most part, by known realization conditions and processes. Consideration should be given to the creation of one or more “project categories” promoting the carrying out of the public works of municipalities, which have to contend with a very short work season as compared to regions located further south.

#### 4. Attempts at review: the strategies chosen and the tools used

This review of schedules “1” and “2” of Section 23 of the Agreement is the 4<sup>th</sup> undertaken by the KEAC. Other organizations have also carried out this exercise over time, either independently or in collaboration, according to the review attempts. Moreover, rarely have these attempts been made on the basis of schedules “1” and “2” of Section 23: for the most part they have been based on schedules “A” and “B” of the E.Q.A. Furthermore, different work strategies have been employed from one time to the next and from one organization to another. In all cases, these organizations have adhered to the guiding principles in the environmental assessment field established in the JBNQA (S. 23.2.4) and the E.Q.A. (S. 186). These principles are as follows:

**James Bay Northern Québec Agreement (JBNQA) – Guiding principles of Section 23  
(According to the summary of Barrett, 2002)**

1. the protection of the Inuit, their societies, communities and economies;
2. the minimizing of impacts of development on the Inuit,
3. the protection of the hunting, fishing and trapping rights of the Inuit with respect to development activity;
4. the protection of wildlife resources with respect to development activities;
5. the involvement of the Inuit and other inhabitants of the region in application of Section 23;
6. the rights and interests of non-Natives people;
7. the right to development in accordance to the provisions of the JBNQA;
8. the minimizing of the negative environmental and social impacts of development on the Inuit and non-Native peoples by reasonable means determined by the impact assessment and review procedures.

**Environment Quality Act (Québec) – Guiding principles north of the 55<sup>th</sup> parallel  
(RSQ, 2002, s. 186)**

In the exercise of their functions and jurisdictions, the Gouvernement du Québec, the municipalities, the Kativik Environmental Advisory Committee and the Commission shall give due consideration to the following principles:

- a) the protection of the hunting, fishing and trapping rights of the Inuit and of the Naskapis in the territory described in section 168, as well as their other rights in the said territory, with regard to any activity connected with projects affecting the said territory;
  - s. 168 : This division applies to the whole territory located to the north of the 55th parallel, except in Category I and II lands for the Crees of Great Whale River.
- b) the principles enumerated in paragraphs *b*, *c*, *d* and *g* of section 152 do far as they may apply to the territory contemplated in section 168;
  - s. 152 (b) the protection of the environment and social milieu, particularly by the measures proposed pursuant to the assessment and review procedure contemplated in sections 153 to 167, in view of reducing as much as possible for the Native people the negative impacts of the activities connected with projects affecting the territory contemplated in section 133;
    - (c) the protection of the Native people, of their societies, communities and economy, with regard to any activity connected with projects affecting the territory contemplated (-);
      - (d) the protection of the wildlife, of the physical and biological milieu and of the ecological systems of the territory contemplated (-), with regard to any activity connected with projects affecting the said territory; (-)
      - g) any rights and interest of non-Native people;
- c) the participation by all the inhabitants of the territory described in section 168 in the implementation of the environmental and social protection regime.

In the following lines, we will review the tools and strategies employed in the three main attempts, addressed in chronological order. Finally, we will give our opinion on the relevance of the results obtained with a view to the current review, as well as our observations on the tools and strategies employed. According to subsection 23.3.12, these items shall be in light “of technological changes and experience with the assessment and review process”.

#### 4.1 The review of June 22, 1982 done by the KEAC subcommittee

In a letter from the chairman of the KEAC addressed to the chairman of the KEQC in early 1982, the Committee asked the Commission “to examine schedules “A” and “B” of the *Environment Quality Act* as it now has the practical experience of having evaluated projects; this with a view to making recommendations to amend its schedules”. (KEQC, 2003: 20<sup>th</sup> meeting, 1982, p. 5).

As the mandate of this Commission is to evaluate all of the developments of Schedule A, the members concluded that it was important that the Commission take an active part by keeping the organizations concerned abreast of the recommended changes to the schedules with a view to having an impact assessment and review process that is both more efficient and more practical.

(...)

The subcommittee examined each element of schedules “A” and “B” and amendments were proposed; a summary of these amendments is found in Schedule 1.<sup>19</sup> Here are the main points raised during this examination:

- (1) the removal of a development from Schedule A does not automatically exempt such a development from the environmental assessment and review process. In this case, and as the *Environment Quality Act* stipulates, the Commission shall do a preliminary screening of the development to determine whether or not this development must be subject to the process.
- (2) the components of a bigger development do not necessarily need to be subject to a separate review but could instead be automatically authorized when the bigger project obtains an authorization. The Working Group of the Commission proposed the following formula for incorporating this amendment in schedules A and B: “the authorization of the projects stipulated in Schedule A may include the authorization for certain parts of this project not mentioned in schedules A and B”. [Translation]

(CQEK, 2003: 20<sup>e</sup> assemblée, 1982, p. 5-6)

The proposed amendments to schedules “A” and “B” range from the removal (“repeal”) of certain developments (5) to the addition of new ones (2), and include changes to some (7), with a justification for each of the proposed changes<sup>20</sup> — the current versions of schedules “1” and “2” (JBNQA), of schedules “A” and “B” (E.Q.A.) and all of the amendments of KEQC passed on June 22, 1982 have been incorporated in the comparative table («Explanatory Notes») of the reviews placed in Appendix C of this report.

#### 4.2 The review of August 18, 1994 carried out by two subcommittees of the KEAC

Begun at the 60<sup>th</sup> meeting, held on October 6 and 7, 1993, the work would take one year before producing results that would be adopted by the members. At the 61<sup>st</sup> meeting, held on January 7,

<sup>19</sup> This summary has been incorporated in the comparative table («Explanatory Notes») of the reviews placed in Appendix C of this report

<sup>20</sup> These changes proposed by the KEQC and those perhaps made by the KEAC were not traced in the reports of the KEAC, except for a mention in the correspondence of the KEAC secretariat to members, on July 15, 1982.

1994, the KEAC created two subcommittees: a “northern” subcommittee and a “southern” subcommittee. This approach was accompanied with a work plan in which the harmonization of schedules “1” and “2” with schedules “A” and “B” is first examined, followed by the amendments “in light of technological changes and experience with the assessment and review process”.

Initially, the members agreed on the fact that the first step should lead to an effort to harmonize the schedules rather than to consist of a discussion on the validity of the sections they contain. Before beginning this, the members prefer to proceed with slight modifications of the schedules of the JBNQA so as to maximize their conformity with those of the EQA [Environment Quality Act]. If need be, these modifications could involve the thresholds and limits that determine whether certain types of project are or are not subject to the assessment and review procedure. The results of the exercise could be presented as recommendations and submitted to other parties involved, in this case, the Makivik Corporation and the provincial government.

It was thus decided that two comparative tables, combining the documents worked out by the subcommittees, would be prepared. They will also include the modifications to make to the schedules of Section 23 of the JBNQA in order to harmonize them with those of the EQA. The members will revise these tables during their next sitting.

(CCEK, 2003: 62<sup>nd</sup> meeting, 1994, p. 7-8)

The “northern” and “southern” subcommittees sent their report to the KEAC secretariat in February and March 1994 — no comment accompanied the recommendations of the subcommittees. Following the 64<sup>th</sup> meeting, the proposed amendments were incorporated in a table dated October 1994 and sent to the signatories. The proposed amendments to schedules “1” and “2” are basically harmonization amendments, often selective or linked to the format (numbering), which affect a good part of the “developments” — the current versions of schedules “1” and “2” (JBNQA), schedules “A” and “B” (E.Q.A.) and all of the amendments of the KEAC disseminated in October 1994 have been incorporated in the comparative table («Explanatory Notes») of the reviews placed in Appendix C of this report.

At the 68<sup>th</sup> meeting, held on October 26 and 27, 1995, the members of the KEAC learned that the Direction de l'évaluation environnementale en milieu nordique et de la coordination (MEF) had recently carried out an initiative to review the schedules. At the 69<sup>th</sup> meeting, held on February 5, 1996, the members learned that the signatories had made known their intention of withdrawing from this exercise: basically, the KEAC was criticized for having limited itself to work to harmonize the JBNQA with the E.Q.A. without any additional updating of the data. (KEAC, 2003: 69<sup>th</sup> meeting, 1996, p. 4-5).

### 4.3 The May 1996 review of schedules “A” and “B” (E.Q.A.) carried out by the MEF and the May 1997 review initiated by the KEAC.

On January 24, 1997, the Minister announced his openness “to receiving recommendations from committees along these lines”.<sup>21</sup> At a joint meeting of KEAC and KEQC<sup>22</sup> held in Kuujuaq on February 19 and 20, 1997, the KRG reacted:

The members of the KRG Executive indicated that they would be willing to receive proposals from the KEAC and the KEQC along these lines but reiterated that under the JBNQA, the KRG must give its consent to every amendment of these schedules.

[Translation]

(CQEK, 2003: 104<sup>e</sup> réunion, 1997, p. 6)

It is within this context that a working document prepared by the MEF (1996), the result of a review exercise initiated with the ministry in 1995, surfaced at the KEQC on March 10, 1997:

As agreed upon at the last meeting, the secretary tabled a few copies of a working document on the review of schedules “A” and “B” of the Environment Quality Act. It involves a working document that had been prepared by the secretary<sup>23</sup> and a few colleagues at the MEF last year. The document was not ratified by the MEF.

(...)

The Chairman offered to read the document and to rework it if necessary, with the secretary, for subsequent distribution to the members.

[Translation]

(CQEK, 2003: 105<sup>e</sup> réunion, 1997, p. 2-3)

It is at the KEQC that this working document would be used.<sup>24</sup> During the 75<sup>th</sup> meeting held on May 22, 1997, a working group bringing together the members of the KRG, the MENV and the KEAC was created. It had to rework the text that was tabled as an official “working document” of the KEAC, dated May 1997. In fact, the document was the full reproduction of the document of the MEF (1996), except for the introductory text, which was altered — the references to the ministry have been replaced by the name of the Committee with a few allusions to the past works to review the schedules —, and the explanatory sheets, which were translated into English. Finally, the KEAC would not ratify this document: the working group ceased its activities in early 1998.

The review of the schedules found in this document has the following characteristics:

- It takes into account the orientation proposals of the project to reform (abandoned) the environmental assessment applicable in southern Québec;

<sup>21</sup> KEQC, 2003: 104<sup>th</sup> meeting, 1997, p. 5.

<sup>22</sup> 104<sup>th</sup> meeting of the KEQC, 74<sup>th</sup> meeting of the KEAC.

<sup>23</sup> The person is then the acting secretary, former secretary of KEAC, and also an employee of the Direction de l'évaluation environnementale en milieu industriel et nordique at the MEF

<sup>24</sup> After having been postponed twice to the next meeting, the review of schedules “A” and “B” would no longer be on the agenda of the KEQC until its meeting with the Nunavik Commission on September 21, 2000.

- It seeks to put in place a single schedule giving the list of projects automatically subject— in other words, it seeks to put in place a “closed referral mechanism” like the one that exists south of the territory subject to the Agreement;
- It relies on the experience acquired in the carrying out of major projects respecting the application of the procedure established under sections 22 and 23 of the JBNQA taking into account the principles set forth in subsection 23.2.4 of the JBNQA and section 186 of the E.Q.A.;
- It incorporates the amendments proposed during past attempts to review the schedules, both in section 22 and in section 23, and other *ad hoc* amendments proposed by various stakeholders;
- The schedule amendment proposal is detailed in the form of explanatory sheets designed to be able to easily compare the current version of the schedules with the proposed version — the “current version” is that of schedules A and B of the E.Q.A.

This review made by the MENV is the most detailed one carried out to date. In particular, the explanatory sheets include the justifications of the proposals, whether for harmonization with the new laws or the addition of new projects to be included or excluded from the environmental assessment procedure. These proposals (maintaining, repeal or amendment) included in the document of the KEAC (1997) have been included — as MEF (1996) — in the comparative table («Explanatory Notes») of Appendix C.

#### **4.4 Recommendations of *ad hoc* amendments to the schedules**

Over the years, a few recommendations have been made other than during the reviews.

**Complementary Agreement No. 12** — Upon the signing of Complementary Agreement No. 12 on August 1, 1994, the Cree (Cree Regional Authority), Inuit (Makivik Corporation) and Naskapie (Naskapie Landholding Corporation of Schefferville) parties submitted to the KEQC amendments to schedules “1” and “2” of Section 23 of the JBNQA:

1. Schedule 1 of Section 23 of the James Bay and Northern Quebec Agreement is amended by adding at the end thereof the following:
  - “7. Wildlife:
    - a) Projects related to the commercial hunting of wildlife designed for an annual kill of more than 1000 animals of each species.
    - b) Projects related to the husbandry or keeping in captivity of wildlife”
  - a. Schedule 2 of Section 23 of the said agreement is amended by adding after paragraph (o) the following:
    - “p) Projects related to commercial hunting of wildlife designed for an annual kill of fewer than 100 animals of each species.”

These recommendations were incorporated in the May 1997 proposal of the KEAC — see Appendix C.

**Nunavik Commission** — Despite a consensus on the recent deterioration of the application of the environmental assessment procedure in Nunavik, the points of view of the KEQC and the KEAC on the schedules, as sent to the Nunavik Commission in 2000, seemed to be opposed.

During a meeting held on August 30, 2000 in Puvirnituq, the KEAC submitted recommendations to the Commission concerning schedules “1” and “2” of Section 23:

Problems related to the impact assessment process in Nunavik are numerous:

1. As described in Chapter 23 of the JBNQA, the regime seems to be functional, but it has some faults that need to be looked at. First, it provides a list of projects that must be submitted to an impact assessment process, and a list of projects which are excluded, but it leaves a grey zone of uncertainty in between two.

(...)

There is a group of projects (grey zone) which do not appear on either list: for instance, a landing strip for an outfitter camp, a solid waste disposal site, or a small municipal road going to Richmond Gulf. For these projects which are not presently listed, the Committee recommends that the Nunavik process be established under the Nunavik Government in order to responsabilize the region to the environment issue.

Nunavik Commission, 2000: 1-2

At the 121<sup>st</sup> meeting of the KEQC held on September 21, 2000, the chairman gave his point of view:

Moreover, the KEQC has shown some flexibility as to the new types of projects and the need for proponents to be able to benefit from experimentation periods when they initiate their projects. Peter Jacobs mentioned that despite the environmental conscience present in all of the communities, there recently has been an erosion in Nunavik of the environmental impact assessment and review procedure, by stakeholders who begin their projects without authorization and others who, having submitted their project to the procedure, go ahead with their projects, without having obtained all of the required authorizations, frustrated by the overlapping procedures and the delays in examining files. Daniel Berrouard added that this problem mainly arises with the application of the (...) (CEAA) which, according to him, applies too globally and with a lack of judgment.

(...)

He [Peter Jacobs] also spoke of the total absence in Nunavik of a critical mass in the environment field, which he attributes to a problem related to institutional structures. Moreover, the presence of an assessment regime must be seen as an asset and not an irritant.

(...)

As for schedules A and B, Peter Jacobs considers them satisfactory and that the Commission has enough flexibility to carry out its mandate.

(...)

Jules Dufour inquired with Peter Jacobs about the operating structure of the KEQC in relation to the projects that are submitted to this body. Mr. Jacobs answered that depending on the scope of the projects, the Commission works with its own resources or resorts to external technical resources (i.e. MENV).

[Translation — the underlining is ours] (CQEK, 2003: 121<sup>e</sup> réunion, 2000, p. 3-5)

As part of the initiative to review schedules “1” and “2” of Section 23, the KEQC chairman’s statements put into perspective the implementation as a major current stake, since it cannot be dissociated from the efficiency (coverage of the referral mechanism) among the objectives to be achieved in the application of the process.

#### 4.5 Observations

We made the following observations:

- a) **No review was followed by its adoption by the signatories of the JBNQA.**
- b) **A more efficient implementation of the environmental assessment procedure is an important objective in the justification of all of the attempts that have been made — the meetings of the KEAC and the KEQC with the Nunavik Commission have made it possible to determine that this is now a priority objective.**
- c) **The review of schedules “1” and “2” of Section 23 of the JBNQA cannot be dissociated from the review of schedules “A” and “B” of the E.Q.A. in the approaches of the KEAC, the KEQC and the MENV.**
- d) **Three review attempts have covered all of the projects found in the lists, each done by a different organization, namely the KEQC (1982), the KEAC (1994) and the MENV (MEF, 1996; KEAC, 1997) — the results are relevant for the current review (see Appendix C).**
- e) **The proposals found in the review documents were mainly justified by the experience acquired during major projects, such as those produced by the KEQC (1982) and the MENV (MEF, 1996; KEAC, 1997), also taking into account the harmonization of the provincial laws and, more rarely, technological progress.**
- f) **As a general rule, the identification of the information sources is absent in all cases.**
- g) **The proposal resulting from the review work of the KEQC in 1982 could have been the work of the regular external technical resources of the Commission, i.e. the personnel of the MENV — the majority of the reviews completed (2/3) have been the work of the MENV to date.**
- h) **The last review done by the MENV (MEF, 1996; KEAC, 1997) as part of the project to reform the E.Q.A. (abandoned) sought to replace the “referral mechanism with lists (inclusion, exclusion) and screening procedure” of the JBNQA with a “closed referral**

mechanism”, with a list of subject projects, similar to the one applied in southern Québec by the E.Q.A.

- i) The document of the last review produced by the MENV (MEF, 1996; KEAC, 1997) is a model — the explanatory sheets by project placed in the schedules bring together all of the relevant information elements including the identification of sources in some instances.

## 5. Phase 1 of the review in progress: results and recommendations

### 5.1 Results

Phase 1 sought to achieve five (5) objectives with a view to producing — the main goal — a proposal for the amendment of Schedules “1” and “2” that can be submitted to the signatories.

**Building on the work of the KEAC (Objective no. 1)** — Thanks to the collection of first- and second-hand documents, and by matching the information they contain, we were able to complete the information concerning (i) the production and (ii) the exact source of the contributions related to the reviews carried out by the KEAC, the KEQC and the MENV over the years. We believe that we have brought together all of the relevant elements of the past reviews available for the carrying out of the present work.

**Relevant government documentation (Objective no. 2)** — The relevant government documentation (administrative) was updated for the Nunavik region since April 2000. The copies of the applications for authorization certificates were sent by the MENV, except in a small number of cases where the proponents availed themselves of their right to refuse third-party access. The authorization certificates issued for the region during the same period were all obtained. The access to the complete technical data of the projects remains limited. Table «1» provides a comprehensive overview of the development projects examined by activity category and their processing as of April 2003.

**Project referrals in the environmental assessment process (Objective no. 3)** — Based on the publications of the last ten (10) years, and in light of past experiences and experiences currently in progress in Canada, we took stock of the characteristics of the definitions of “subject developments”, “exempt developments” and “grey area” in use in the Agreement. Section 23 is characterized by a “referral mechanism with lists (inclusion, exclusion) and a screening procedure”, a mechanism found in the other agreements signed by the Inuit of Nunavut and of the Western Canadian Arctic. This mechanism was called into question by the MENV in 1996 to the benefit of a “closed project referral mechanism”, with only one list (subject projects), like the one in effect in southern Québec (MEF, 1996).

**Application of the procedure of Section 23 by Canada and Québec (Objective no. 4)** — The criteria chosen by the Federal Administrator to determine the status of “grey area” type projects remain the basic unknown following the documentation of the projects processed by the two governments. The opinion of the KEAC on the twofold assessment procedure applied by the federal government (KEAC, 2002a) was however attenuated by the application of Section 17 of the CEAA (delegation). A recent brief (Moisan, 2002) enables readers to grasp on an internal

Table 1

## ENVIRONMENTAL ASSESSMENT IN NUNAVIK — STUDY OF THE PUBLIC REGISTRY (QUÉBEC)

Development projects according to the activity category (1) and their processing (2) as of September 9, 2000

under the environmental assessment regime in application on the territory subject to the JBNQA (north of the 55<sup>th</sup> parallel)

Sources: CDEUL, 2003; Verreault, 2001a : 279

Processing of projects:	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	Total
	(a.s.)	(a.s.)	(a.s.)	(a.s.)	(a.s.)	(a.e.)	(g.a.)	(g.a.)	(g.a.)				
<b>Activity category:</b>													
Airports	3	2	12	1	-	-	-	1	-	-	2	-	21
Borrow pits	-	1	-	-	-	-	-	4	-	-	-	-	5
Exploratory mining camps	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Power plants for energy production	2	1	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	5
Waste	2	3	17	-	-	-	-	5	-	-	-	-	27
Dikes, piers, breakwaters and sills	-	8	2	-	-	-	-	1	-	2	-	-	13
Dredging and digging	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	2
Drinking water and wastewater	3	3	1	-	-	-	-	15	-	-	2	-	24
Aquatic ecosystems	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Furbearer - breeding	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Exploration and mining	-	-	1	-	-	-	3	4	1	-	3	1	13
Meat product processing industries	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Residential subdivisions	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Petroleum	2	-	-	-	-	1	-	13	1	-	1	-	18
Fish plants	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ports and wharves	2	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	3
Outfitting operations	1	2	-	-	5	1	-	13	-	-	-	-	22
Natural sites	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>24</b>	<b>35</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>60</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>163</b>

## Notes:

(1) This table was drawn up on the basis of data that were up-to-date as of September 9, 2000. They were obtained from the Québec ministère de l'Environnement, mostly under subsections (a) and (b) of Section 118.5 of the E.Q.A. and the others by way of a request for access to information.

(2) **Processing of projects:** A: Only listed.

B: For which only the preliminary information was submitted.

C: Automatically subject (a.s.) and authorized by the KEQC.

D: Automatically subject (a.s.) and authorized a posteriori by the KEQC.

E: Automatically subject (a.s.) and exempted by the KEQC.

F: Automatically exempt (a.e.).

G: Grey area (g.a.) subject and authorized by the KEQC.

H: Grey area (g.a.) not subject by the KEQC.

I: Grey area (g.a.) not subject a posteriori.

J: Whose impact study was carried out a posteriori.

K: Modifications to the a.c. or certificates of exemption authorized by the KEQC.

L: Extension of the authorization certificates.

basis the various challenges for the personnel and the Federal Administrator posed by the application of the CEAA in Nunavik.

**Support and participation of the KEQC and COFEX-North in the review under way (Objective no. 5)** — We sincerely believe that the personnel closely involved in the application of the referral mechanism of Section 23 support the new review begun by the KEAC. The agreement of the signatories to this review initiative explains this openness — the treatment (abandoning) reserved for past reviews is still fresh in their memory. The participation of KRG personnel directly involved in the project referral process should also be considered: they have an unquestionable experience and their support may be taken for granted. The active participation of the individuals met in interview as well as of the personnel of the Direction de la Région Nord-du-Québec made it possible to successfully carry out Phase 1 of the review in progress.

## 5.2 Recommendations

The recommendations to the Committee are based on the objectives set in the mandate that was entrusted to us as well as on the results achieved during the work of Phase 1. In fact, they are influenced by the main findings and constraints that we identified while on the road to achieving the main objective of the project, namely a proposal for the amendment of the schedules that can be submitted to the signatories — and be well received.

Among certain findings made earlier, we have retained the following:

- Both the past attempts to review the schedules and the current attempt were begun with hope, either rightly or wrongly, by the stakeholders involved, to make the application of the procedure stipulated in Section 23 more practical and more rapid in order to ensure that it is not considered an irritant — which it has become in recent years;
- KEQC's work related to the project referral procedure, the technical resources that it has, both on an internal (members) and external (technical resources of the MENV) basis, and its privileged access to the documentary sources of the MENV make the KEQC a key player in any initiative to review the schedules (KEQC, 1982, 2003; MEF, 1996);
- The past experiences and technology are not dealt with equally in the analyses and reports of the committees and commissions on the schedules: the technological updating of the means and works — and hence the thresholds and limits — is rarely justified, as if it involved data that are not open to discussion, which is disquieting when one applies an environmental procedure to such a fragile ecosystem as that of the North.

Among certain constraints identified, we have retained the following:

- The access to the various sources of information required for the review remains very limited;
- The KEAC does not have technical resources comparable to those of the KEQC;

- The KRG personnel directly involved in the environmental assessment process have been absent from all attempts to review the schedules carried out to date.

We make the following recommendations to the Committee:

1. **The review of the schedules must pay equal attention to the experiences of implementation acquired and the technological evolution of the means and physical works [*ouvrage*];**
2. **It would be necessary to create two (2) working groups bringing together in each one the key stakeholders of the KEQC, the KRG, the KEAC and the MENV, one devoted to the past and current application experiences, the other to the technical dimensions, i.e. technological and legal, of the referral process and having for objectives to harmonize the lists with the new environmental regulations and to set thresholds according to current and documented technological knowledge;**
3. **The Committee, by taking advantage of the holding of the meetings of the next year, must itself ensure the conducting of the interviews with the various key organizations approached, in addition to the Federal Administrator — the content of the exchanges should be integrated in the reports of the Committee, by raising at least the following themes:**
  - among the developments to be subject or exempted, aside from “projects”, would it be relevant to consider “project categories”, “government programs” and “government policies”?
  - is it possible to improve the time required to process the applications for authorization addressed to the KEQC and the Federal Administrator with the current referral mechanism?
  - is it time to move to a “closed referral mechanism” (a single list)?
4. **The work of the Committee and the working groups created must subscribe to the guidelines of Section 23 of the JBNQA and those of the E.Q.A. (s. 186) as well as, in relation with the referral mechanism, the criteria that will make it possible to evaluate the quality of the amendment proposals: (i) efficiency, (ii) legal security, (iii) exclusions and exemptions, (iv) enforcement and (v) implementation.**
5. **The document of the last review prepared by the MENV (MEF, 1996; KEAC, 1997) is a model that should be retained by the Committee for the presentation of its amendment proposal.**

Québec City, July 3, 2003.

## Bibliography

BARRETT, Michael

2002 «L'environnement dans la Convention de la Baie-James et du Nord québécois : une perspective inuite» in A.-G. Gagnon et Guy Rocher, *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*. Éditions Québec Amérique, Montréal. pp. 121-131.

BERROUARD, Daniel

2002 «Le régime de protection de l'environnement» in A.-G. Gagnon et Guy Rocher, *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*. Éditions Québec Amérique, Montréal. pp. 99-105.

### CANADA

1984 *The Western Arctic Claim. The Inuvialuit Final Agreement*. Published under the authority of the Hon. John C. Munro, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development. Ottawa. 115 p.

1992a *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, c. 37

1992b *Agreement Between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty the Queen in right of Canada (Official Version for the Inuit Ratification Vote)*. [Published by the Inuit Ratification Committee].

1993 *Agreement Between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty the Queen in right of Canada*. Published under the authority of the Hon. Tom Siddon, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development. Ottawa. 282 p.

1999 *Codification des règlements en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Liste d'inclusion. Liste d'exclusion. Liste d'étude approfondie. Dispositions législatives et réglementaires désignées. Modifié en novembre 1999*. Agence canadienne d'évaluation environnementale. 66 p.

### CBJNQ

1998 *Convention de la Baie James et du Nord québécois et conventions complémentaires, Édition 1998*, Publications du Québec, Sainte-Foy.

CCEK — Comité consultatif de l'environnement Kativik (Chapitre 23, CBJNQ)

1995 *Modifications proposées aux Annexes «1» et «2» du Chapitre 23 de la CBJNQ*. 25 septembre 1995. 3 p. + Tableau.

1997a *Projet de modification des Annexes «1» et «2» du Chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement — Document de travail*. Mai 1997. 6 p. + Annexe.

1997b *Proposed amendments to Schedules «1» and «2» of Section 23 of the James Bay and Northern Québec Agreement and Schedules «A» and «B» of the Environment Quality Act — Working Document*. May 1997. 6 p. + Appendix.

2002a *Avis et recommandations du CCEK sur la double procédure fédérale d'évaluation environnementale appliquée au Nunavik soumis à l'Administrateur fédéral*, Mars 2002, 9 p.

2002b *Work Document on Schedules I and II of Section 23 of the James Bay and Northern Québec Agreement*. October 2002.

2003 Comptes rendus des assemblées.

CCEK-SC — Sous-Comité de révision des annexes 1 et 2 du Chap. 23 de la CBJNQ  
1994 *Compte rendu de la réunion du 25 février 1994 à la Maison du Nunavik*. 3 p.

CCEK-SCN — Sous-Comité nordique de révision des annexes 1 et 2 du Chap. 23 de la CBJNQ  
1994 *Compte rendu de la réunion du 21 mars 1994 aux bureaux de l'Administration régionale Kativik*. 3 p.

CDEUL — Chaire de droit de l'environnement de l'Université Laval  
2003 Données sur l'assujettissement à la procédure d'évaluation environnementale du Nord québécois.

COFEX-Nord — Comité fédéral d'examen Nord (Chapitre 23, CBJNQ)

2003a *Liste des projets réalisés et principales étapes franchies par le COFEX-N*. 10 p.

2003b *List of completed projects and main stages involving the FRP-N*. 10 p.

2003c *Coordination CBJNQ-LCÉE — Liste des projets réalisés et étapes franchies*. 17 p.

2003d *JBNQA-CEA Act Coordination — List of completed projects and stages*. 17 p.

COMTOIS, Robert

2003a *Révision des Annexes «1» et «2» du Chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois : mise à jour, compléments et analyse des données en vue d'un projet de modifications — Évaluation préliminaire des travaux et des coûts*. 4 p.

2003b *Review of Schedules 1 and 2 of Section 23 of the James Bay and Northern Québec Agreement : Data Update, Complement and Analysis for the Purposes of an Amendment Proposal. — Preliminary Evaluation of Work and Costs*. 4 p.

2003c *Révision des Annexes «1» et «2» du Chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois : mise à jour, compléments et analyse des données en vue d'un projet de modifications — Bilan des travaux de la Phase 1*. 27 mars 2003. 5 p. + bibliographie et annexes.

CQEK — Commission de la qualité de l'environnement Kativik (Chapitre 23, CBJNQ)

2003 Comptes rendus des assemblées.

EDMONDSON, Jim

1993 *Impact Assessment Processes and Inuit Land Claim Settlements in Canada*. Unpublished report prepared for Inuit Tapirisat of Canada. March 1993. 46 p. + app.

GIROUX, Eric

2003 *Processus de délégation au COFEX-N*. Agence canadienne d'évaluation environnementale. Lettre à Robert Comtois, datée du 14 avril 2003. 2 p.

GIROUX, Lorne

1993 «La question de l'assujettissement dans le processus d'évaluation environnementale» in S.A. Kennett, dir., *Law and Process in Environmental Management Essays from the*

*sixth CIRL Conference on Natural Resources Law*. Calgary, Institut canadien du droit des ressources, 1993, pp. 27-64

HALLEY, Paule and Marie-Josée VERREAULT

2000 *Environmental Law, Sustainable Development and Food Security in Nunavik*. in Collection Recherche, GETIC, Université Laval. Québec, Mars 2000. 13 p.

JACOBS, Peter, Peter R. Mulvihill, and Barry Sadler

1993 «Environmental Assessment : Current Challenges and Future Prospects» in S.A. Kennett, dir., *Law and Process in Environmental Management Essays from the sixth CIRL Conference on Natural Resources Law*. Calgary, Institut canadien du droit des ressources, 1993, pp. 13-26

LCÉE — Voir Canada 1992a

MEF — Ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec

1995a *La réforme de l'évaluation environnementale. Propositions d'orientations*. Document préparé par la Direction générale du développement durable. 26 juin 1995. 34 p.

1995b *Documents de support. Types d'impact associés aux projets qui pourraient être assujettis à la procédure et à ceux qui pourraient ne pas être assujettis*. Document préparé par la Direction générale du développement durable. 26 juin 1995. 36 p.

1996a *Projet de modifications des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement*. Proposition soumise au CCEBJ et au CCEK en mai 1996. 6 p. + Annexes A, B, C, D.

1996b «Projet de modifications de l'Annexe A de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Annexe A (Articles 153, 188, 205). Projets obligatoirement assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen» in Ministère de l'Environnement et de la Faune (Québec), *Projet de modifications des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement*. Proposition soumise au CCEBJ et au CCEK en mai 1996. 6 p. + Annexes A, B, C, D.

1996c «Projet de modifications de l'Annexe B de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Annexe B (Articles 153, 188, 205). Projets obligatoirement soustraits à la procédure d'évaluation et d'examen » in Ministère de l'Environnement et de la Faune (Québec), *Projet de modifications des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement*. Proposition soumise au CCEBJ et au CCEK en mai 1996. 6 p. + Annexes A, B, C, D.

1996d «Fiches explicatives — Projet de modifications aux Annexes A et B de la *Loi sur la qualité de l'environnement*» in Ministère de l'Environnement et de la Faune (Québec), *Projet de modifications des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement*. Proposition soumise au CCEBJ et au CCEK en mai 1996. 6 p. + Annexes A, B, C, D.

MENV — Ministère de l'Environnement du Québec

1999 *Évaluation environnementale. Direction régionale du Nord-du-Québec. Liste des projets par ordre numérique*. Document préparé par la Direction régionale Nord-du-Québec. 9 septembre 1999. 11 p.

- 2000a *Liste des demandes de certificat d'autorisation en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement, article 22, pour la région du Nunavik depuis le 1 janvier 1978.* Demandes répertoriées (115) depuis le 1er janvier 1978. 16 mai 2000.
- 2000b *Liste des certificats d'autorisation délivrés en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement, article 22, pour la région du Nunavik depuis le 1 janvier 1978.* Certificats répertoriés (62) depuis le 1er janvier 1978. 16 mai 2000.
- 2000c *Registre. Système suivi administratif de dossier. Rapport détaillé sur les documents enregistrés par date de réception.* Données à jour au 9 septembre 2000 sur les projets de développement au Nunavik.

MOISAN, Michèle

- 2002 *Problématique du chevauchement des régimes fédéraux d'évaluation environnementale de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale et de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois.* Essai présenté à la Faculté des sciences en vue de l'obtention du grade de maître en environnement (M. Env.), Université de Sherbrooke, Sherbrooke. 106 p.

NUNAVIK COMMISSION

- 2000 *Minutes of a meeting held in Puvirnituk, on August 30, 2000 between the Kativik advisory Committee on the environment and the Nunavik Commission.* 2 p.

REED, Maureen G.

- 1990 *L'évaluation environnementale et les revendications des peuples autochtones : mise en œuvre de la Convention définitive des Inuvialuit.* Document préparé pour le compte du Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (CCREE). Hull. 75 p.

TAILLON, Benoît

- 2002 «Regard sur la gestion des questions environnementales dans le Nord du Québec» in A.-G. Gagnon et Guy Rocher, *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois.* Éditions Québec Amérique, Montréal. pp. 107-113.

VERREAULT, Marie-Josée

- 2000 *Les régimes juridiques d'évaluation applicables au Nunavik.* Thèse de maîtrise déposée à la Faculté de Droit de l'Université Laval. 156 p.
- 2001a «Les régimes juridiques d'évaluation environnementale applicables au Nunavik. Première partie : le régime québécois», in *Les Cahiers de Droit*, vol. 42, no 2, juin 2001, pp.215-279
- 2001b «Les régimes juridiques d'évaluation environnementale applicables au Nunavik. Deuxième partie : le régime québécois et les chevauchements juridictionnels», in *Les Cahiers de Droit*, vol. 42, no 4, décembre 2001, pp.1013-1061

## **Appendix A**

## CEAA REGIME

## TFN REGIME

## JBNQA REGIME

## IFA REGIME

3.4 Screening Criteria	Responsible authority(s) will screen all projects not appearing in the Comprehensive Study and the Exclusion lists. Every screening must take into account the list of factors in s. 16(1) of the CEEA. Scope of these factors determined by the responsible authority.	NIRB may establish own by-laws and rules of procedure. S. 12.4.2 sets out guidelines for Board in determining that project is required or not required under certain circumstances.	EQC and Review Panel have bylaws & rules of procedure, subject to approval of parties represented on them. Both bodies screen all development projects not described in Sched.1 and Sched.2 attached to Section 23.	EISC has bylaws & rules of procedure, which recognize the primary goals of the IFA (s.1). Information requirements for project descriptions from proponent are set out in s.11(12).
3.5 Exclusion, Mandatory Review and other Lists	Regulations developed under s. 59 of the CEEA will create: a "comprehensive study list" of projects and classes of projects requiring a comprehensive study; an "exclusion list" of projects and classes of projects not requiring assessments; and, a "law list" of federal Acts and regulations conferring powers and duties on federal authorities the exercise or performance of which in relation to a project triggers an environmental assessment.	Schedule 12-1 attached to Article 12 lists projects exempt from assessment. There is no list of projects automatically requiring review.	Schedule 1 lists those projects automatically requiring review under the Section 23 assessment process, and Schedule 2 lists those projects exempt from the assessment process.	There are no Exemption or Mandatory Review lists in the IFA's impact assessment provisions.
3.6 Requirements for Public Involvement	Responsible authorities may involve the public in screenings, where this seems appropriate or where required by regulations. A public registry shall be established by the authority containing all relevant records relating to each project assessment.	Public hearings not required. No requirement for public notice or public comments.	EQC and Screening Committee not required to hold public hearings, or to take public representations. EQC maintains public record of its decisions & related data.	No formal requirement for public hearings, or for public representation regarding a project proposal.
3.7 Time Limits on Screenings	No time limits stipulated for screenings.	Screenings must respect time limits of licensing authorities. Otherwise, they must take place within 45 days, unless Minister approves more time.	No specific time limits on screenings by EQC or by Screening Committee.	No specific time limits on screenings by EISC, but in practice, it usually takes an average of 30 days.

## CEAA REGIME

## TFN REGIME

## JBNQA REGIME

## IFA REGIME

3.8 Powers of Screening Body(s)	No formal powers to subpoena witnesses or information. Under s.17(1), responsible authorities may delegate responsibilities to claims assessment bodies, including any part of a project screening, preparation of a screening report, or design and implementation of a followup program.	No power to subpoena witnesses or information	No formal powers to subpoena witnesses or information.	EISC has no formal powers to subpoena witnesses or information.
3.9 Class Screenings	The Canadian Environmental Assessment Agency may, on request of responsible authority and where it seems appropriate, use a screening report as a model in conducting screenings of other projects within the same class. Where a responsible authority uses or permits the use of a class screening report, it shall make adjustments necessary to take into account local circumstances and any cumulative effects.	No provision for class screenings to be undertaken.	No provision for class screenings to be undertaken.	No provision for class screenings to be undertaken.
3.10 Joint Screenings	Under s.12(4), where another jurisdiction like a claims assessment body has similar responsibilities relating to a project, a responsible authority may co-operate with it in conducting a screening.	No formal provision for joint screenings.	No explicit provision for joint screenings in JBNQA but under s. 23.7.5, Canada and Québec may agree to combine the EQC and Screening Committee processes.	No explicit provision for joint screenings in IFA, other than guarantees of representation for aboriginal organizations in adjoining claims settlement areas.
3.11 Report from Screening Body	Responsible authority considers recommendations of report.	NIRB may recommend: that no review required(with terms & conditions), or review required by NIRB or fed. panel, or proposal must be clarified or proposal abandoned.	EQC and Review Panel make recommendations on whether or not project should be subject to further impact review, and if so, the extent of the review.	EISC may recommend to responsible government authority that no review is required, or that further review is required, or that proposal must be resubmitted.

## CEAA REGIME

## TFN REGIME

## JBNQA REGIME

## IFA REGIME

3.12 Decision Regarding Screening Report	Responsible authority may: approve project subject to mitigation measures; not allow the project to proceed; or, send the project to the Minister of the Environment (MOE) for referral to either a mediator or panel review.	Minister may approve project, refer for review, require it to be clarified or modified, or inform proponent it must be abandoned.	EQC's decisions are final, except where Lieutenant Governor exempts project from the assessment process. ----- Federal Administrator decides whether or not project review is required, as well as its scope. The Administrator consults with Screening Comm., if he/she rejects or wishes to modify its recommendations.	EISC makes decision on whether or not project should be subject to further review, and whether review should be undertaken by federal panel or by EIRB.
<b>4. REVIEWS</b>				
4.1 Comprehensive Studies	For projects described in comprehensive study (c.s.) list, responsible authority must either ensure c.s. is conducted, or send to MOE for referral to mediator or panel. Every c.s. must take account of factors listed in s. 16(1) and (2). A responsible authority may cooperate with another "jurisdiction" in conducting a c.s., or delegate responsibility to it for doing so. In responding to a c.s., the MOE will either refer project back to the responsible authority for action, or refer it to mediator or review panel.	No provision for comprehensive studies by NIRB	No provision for comprehensive studies of project(s).	No provision for comprehensive studies of project(s) in IFA.
4.2 Mediation	Where appropriate, MOE will refer project in whole or in part to a mediator.	No provision for referrals to mediation.	No provision for referral to mediation.	No provision for referral to mediation.
4.3 Referrals for Review	Where appropriate, MOE will refer project in whole or in part to a review panel.	Minister will refer project proposals to NIRB (or to federal panel).	Referrals for review made by Provincial and Federal Administrators.	Referrals made by EISC.

## CEAA REGIME

## TFN REGIME

## JBNQA REGIME

## IFA REGIME

	CEAA REGIME	TFN REGIME	JBNQA REGIME	IFA REGIME
4.4 Membership of Review Panels	No specific provisions concerning size or composition of review panels. MOE will consult with responsible authority in appointing panel members, according to criteria in s.33(1)(a). No explicit provision for aboriginal representation.	Same as under Screening. NIRB panels to consist of at least two members, with equal ratio of Government & Inuit members.	Membership on EQC same as under Screening. ----- Review Panel has five members with three (including the Chair) appointed by Canada and two by the KRG. KRG appointees must be either Native people or a Native person and a Naskapi.	Environmental Impact Review Board's(EIRB) review panels normally consist of four permanent members(two selected from Canada's appointees & two selected from those appointed by Inuvialuit), plus the EIRB Chair. The Chair of the EIRB designates which members are on a review panel. Project's geographical location determines which territorial government appointee is selected as a panel member.
4.5 Guidelines for Preparation of EIS	No specific provisions dealing with guidelines for preparation of EIS.	NIRB to develop guidelines for preparation of proponent's EIS. General information requirements listed in s.12.5.2.	EQC: the Provincial Administrator develops guidelines for preparation of proponent's impact statement, taking account of EQC recommendations, and of Schedule 3 (Contents of an Impact Statement). ----- Review Panel: in preparing impact statement, the proponent must meet requirements of the Federal Administrator and the Review Panel, any applicable laws and regulations, and the requirements of Schedule Three	EIRB develops guidelines for the preparation of impact statement by proponent.
4.6 Criteria	MOE will consult with responsible authority in fixing scope of the review, and terms of reference for the panel. In conducting review, panel must consider the factors set out in s.16(1) and (2).	Minister may request certain issues/concerns be considered during review. NIRB review must take into account factors listed in s.12.5.5.	In conducting a review, EQC must consider various factors, including those listed in s.23.3.19.	See Standards/Objectives above.

## CEAA REGIME

## TFN REGIME

## JBNQA REGIME

## IFA REGIME

4.7 Requirements for Public Involvement in Reviews	Mandatory requirement for public hearings, subject to panel's terms of reference and any relevant regulations. Exceptions may be made where public disclosure of information would cause harm to a witness (see s.35(3)). Canadian Environmental Assessment Agency will maintain a public registry relating to the review.	No mandatory requirement for public hearings. NIRB rules for hearings must stress "flexibility & informality", incl. giving weight to traditional Inuit oral communications & decision making, plus standing to a DIO.	EQC: No mandatory requirement for public hearings, but may invite interested persons and organizations to make representations. ----- Review Panel: No mandatory requirement for public hearings, but interested persons, groups and communities (by themselves or through KRG) may make oral or written briefs.	EIRB holds public hearings, and circulates relevant information to, and takes oral and written briefs from, Registered Participants. It keeps public record of decisions and data used(s.11(26)).
4.8 Time Limits on Reviews	No specific time limits placed on reviews.	No specific time limits on reviews, although Minister may propose priorities & reasonable time frames.	EQC: Reviews of projects on Mandatory Review list must be completed within 90 days. Reviews of projects not on the list must be conducted within 45 days. ----- Review Panel: No time limits placed on reviews.	No specific time limits on EIRB reviews.
4.9 Powers of Review Body	Review panel has power to subpoena witnesses, information and other things.	Board has power to subpoena witnesses, documents, things.	EQC and Review Panel have no formal powers to subpoena witnesses, documents, etc.	EIRB has no formal powers to subpoena witnesses or documents.
4.10 Report of Review Body	Report of review panel submitted to the MOE and to the responsible authority. MOE shall make report available to the public.	In its report to the Minister, NIRB may decide whether or not project should proceed, plus any terms and conditions.	EQC: Decides whether or not project should proceed, and under what conditions. Decision goes to Québec Administrator and Minister. ----- Review Panel: In making recommendations, the Panel has two main options: whether or not the project should proceed, and if so, the terms and conditions; or, whether it should undergo further review, and if so, the information required.	In report to responsible government authority, the EIRB recommends whether or not project should proceed, and if so, under what terms and conditions (incl. mitigative and remedial measures). May also recommend additional review of project, and the information required.

## CEAA REGIME

## TFN REGIME

## JBNQA REGIME

## IFA REGIME

<p>4.11 Decision by Minister or by Responsible Authority</p>	<p>In responding to a report from a mediator or review panel, or to a comprehensive study, the responsible authority has several alternatives: (a) allow project to proceed, subject to mitigation, where project isn't likely to have significant adverse impacts, or where these can be justified, or (b) not permit project to proceed, where, taking into account mitigation, its adverse impacts cannot be justified.</p>	<p>Minister may accept or reject Board's recommendations on whether or not project should proceed, refer back for more review, or require Board to consider or reconsider terms and conditions.</p>	<p>EQC: If Administrator accepts EQC decision, it is put into force. The Administrator may only reject or vary the decision with Minister's approval. ----- Review Panel: The Administrator has two general options: (a) where impact statement is preliminary or deficient, advise proponent about alternatives submitted; or (b) where final decision may be made, decide whether or not project may proceed, and if so, under what terms and conditions.</p>	<p>Responsible authority decides whether or not project should proceed, and if so, under what terms and conditions. May also decide further assessment is necessary, and request more information from proponent.</p>
<p>4.12 Response to Decision by Minister or Responsible Authority</p>	<p>Not applicable.</p>	<p>NIRB is to have 30 days to consider or reconsider terms and conditions, and Minister may accept, reject or vary Board recommendations.</p>	<p>EQC: No provision for this. ----- Review Panel: If the Administrator rejects or wishes to change any Panel recommendations, he or she must consult with it before doing so.</p>	<p>If authority rejects or wishes to change any EIRB recommendations, it must notify Board within 30 days.</p>
<p>4.13 Project Approval</p>	<p>Responsible authorities shall not exercise powers or perform functions/duties listed in s. 5 relating to a project, unless it has been subject to a screening and/or a comprehensive study, mediation or panel review. The CEAA doesn't empower responsible authorities to issue a specific certificate or license stipulating the conditions of a project approval.</p>	<p>Once process is completed and Minister decides project to proceed, NIRB is to issue project certificate, incl. terms and conditions accepted or varied by the Minister.</p>	<p>EQC: If it is decided project should proceed, Minister issues a certificate of authorization. The Lieutenant Governor may authorize project not approved by the Administrator, and may also alter terms and conditions of his or her decision. ----- Review Panel: The Governor in Council may approve a project not authorized by the Federal Administrator, or alter terms and conditions. In this case, the Administrator, after consulting with the Panel, may recommend necessary protection measures.</p>	<p>Responsible government authority(s) issue necessary project approvals.</p>

## CEAA REGIME

## TFN REGIME

## JBNQA REGIME

## IFA REGIME

4.14 Wildlife Compensation	No provisions specifically dealing with issues of wildlife compensation.	NIRB to play no role regarding questions of wildlife compensation.	No formal provision for EQC or Review Panel to play role in determining wildlife compensation.	Section 13 of the IFA gives the EISC and EIRB certain powers & responsibilities relating to questions of wildlife compensation. EIRB makes recommendations to responsible authorities concerning necessary remedial and mitigative measures, and potential liability of developer(s).
4.15 Special Requirements and Regimes	No reference to special regimes.	No special regimes.	No special regimes.	The Yukon North Slope (YNS) area in the ISR has special features & requirements which the IFA assessment process must respect. The western portion of the YNS contains a federal and a territorial park, which have their own management regimes. The portion east of the Babbage River is an area of "controlled development", subject to the IFA assessment process. Near-shore and offshore waters are subject to the government review process, and the Section 13 wildlife compensation provisions.

5. RESOURCES				
5.1 Funding for Members of Assessment Bodies	Expenses will be borne by the Ministry of the Environment.	Government will be responsible for NIRB costs, including those relating to members. NIRB will prepare annual budget, subject to government approval.	Appointing bodies are responsible for salaries and expenses of their EQC, Screening Committee and Review Panel members. In practice, however, no specific mechanism exists for the KRG to provide funding to its appointees on the Panel.	Permanent members of the EISC and EIRB are to be remunerated by their respective appointing parties.
5.2 Staff and other Resources	Staff and other resources will be provided by the MOE. The Canadian Environmental Assessment Agency will be the responsibility of the MOE. The Agency will, where appropriate, make use of services & facilities of federal departments, boards and agencies.	Officers & employees necessary for the proper conduct of NIRB, incl. experts, may be appointed, and shall be paid by NIRB. Secondment of government staff may be appropriate.	Quebec is to maintain and adequately fund the EQC and its staff, in order to properly carry out its responsibilities, subject to approval of its budget.  ----- The Review Panel is to have an adequate staff to carry out its responsibilities, and Canada is to maintain and fund this staff..	Canada is to provide the EIRB with the staff necessary to enable it to fulfill its functions.
5.3 Intervenor Funding	The MOE may establish a participant funding program to assist public participation in mediations & panel reviews.	The Agreement will not prejudice the ability of Inuit to benefit from any programs of intervenor funding which may be set.	No provision for intervenor funding.	No provision for intervenor funding.
6. FOLLOWUP				

6.1 Implementation	Responsible authorities will implement conditions of project approval through mechanisms provided by relevant legislation, i.e. licenses and permits.	No project approvals to be granted until review is completed and project certificate issued. Terms and conditions of certificate to be implemented by all relevant government departments, by incorporating within project approvals. NIRB to be consulted on this.	EQC: Projects under review can't proceed, until review process is complied with. No government loans or funds may go to proponent, until decision is made about whether and on what terms project may proceed -- except if Minister responsible decides otherwise. Administrator, in collaboration with EQC, works to ensure that project's plans for construction & operations satisfy terms and conditions of project approval.  ----- Review Panel: Once project is approved in accordance with this review process, it may go forward.	Government authorities don't issue required approvals, until a project has complied with the IFA's impact assessment process.
6.2 Mitigation	Under s.37(2), responsible authorities must ensure implementation of any mitigation measures required as conditions of project approval.	Certificate and project authorities may include mitigation measures.	Project authorizations may include mitigation measures.	Project authorizations may include mitigation measures.
6.3 Monitoring	Responsible authorities shall design and implement "follow-up" programs to monitor implementation of mitigation measures for a project and to verify accuracy of project assessment.	Certificate may require project monitoring program, with responsibilities for NIRB. NIRB responsibilities not to duplicate those of government departments. Assessment provisions give no monitoring role to Inuit organizations/ communities.	Impact assessment provisions contain no formally defined project monitoring role for the EQC or the Review Panel, or for the KRG or Inuit organizations/communities.	Assessment provisions silent on role of claims assessment bodies or of Inuvialuit organizations/communities in project monitoring.

	CEAA REGIME	TFN REGIME	JBNQA REGIME	IFA REGIME
6.4 Enforcement	In general, enforcement of conditions of project approval will rely upon existing mechanisms (i.e. penalties for non-compliance) provided by relevant legislation. Where an assessment is being conducted of a project with transboundary impacts, the MOE may by order prohibit a project from proceeding until it is completed (s.50(1)).	Responsible departs. to use all effective means, incl. prosecution & suspension of project approvals. DIO will have standing before appropriate court to seek court orders and judicial reviews.	No provision made for EQC or Review Panel, or for the KRG or Inuit organizations, to take part in enforcement activities.	IFA has no specific provisions on enforcement of terms and conditions resulting from impact assessment process.
<b>7. LINKS WITH OTHER ASSESSMENT PROCESSES</b>				
7.1 Relationship with Federal Environmental Assessment Process	Not applicable.	Part 6 of Article 12 contains detailed provisions relating to NIRB and Inuit involvement in federal reviews of projects in the Settlement Area. One-quarter of federal panel members must come from list provided by the DIO. NIRB is entitled to review and make recommendations on the panel's EIS guidelines, as well as on its report to the Minister (including terms & conditions). Once federal review is completed, NIRB will issue a project certificate.	No provisions explicitly addressing relationship between the federal and the JBNQA environmental assessment processes. Express proviso that nothing in section 23 should be understood as imposing the federal process unless required by federal law and regulations. This doesn't rule out any "federal requirement for an additional impact review process as a condition of federal funding for any development project." Role of the federal review panel in the Great Whale Review came as a result of negotiations.	EISC has discretion to decide whether project should be referred to federal panel or EIRB. But no specific provisions in IFA regarding relationship between EISC and EIRB and federal assessment bodies. S.11(32) says nothing restricts power of Government to conduct reviews "under the laws and policies of Canada."
7.2 Joint Panel Reviews	Under s.40(1)-(3), the MOE may negotiate agreements with other "jurisdictions," including claims assessment bodies, to conduct joint panel reviews of projects.	No provisions which explicitly address joint panel reviews involving NIRB and an assessment body exercising authority in another jurisdiction.	Under the IFA, Canada and Québec may agree to combine the separate review processes conducted by the EQC & the Review Panel.	No specific provisions dealing with joint panel reviews.

## CEAA REGIME

## TFN REGIME

## JBNQA REGIME

## IFA REGIME

7.3 Terms and Conditions of Joint Reviews	Any joint review must consider the factors listed in s.16(1)-(2), and satisfy the requirements of s.41: MOE must appoint or approve Chair; MOE must fix or approve terms of reference; panel must have subpoena powers; review must provide for public participation	Same as above.	Joint review must not prejudice the rights and guarantees of Inuit and Naskapi, plus other residents of the Region, as set out in s.23. Project(s) will be subject to only one review process, unless it falls within federal and Québec jurisdictions, or is located partly outside the settlement Region.	Same as above.
7.4 Transboundary Assessments	Under s.46-48, the MOE may refer a range of different projects with transboundary effects for review by a mediator or panel. Before such a referral, the MOE will seek to reach agreement with the relevant "jurisdictions", incl. claims assessment bodies, on an alternative way to conduct an assessment of a project's transboundary effects.	NIRB may review projects located outside the Settlement Area with possible significant transboundary impacts -- if requested by Government, or if requested by a DIO with the consent of Government. NIRB will assist Canada and the territorial government in negotiating agreements with other jurisdictions to collaborate in reviewing projects with transboundary impacts.	No provisions in the IFA dealing with joint reviews of projects which are located on both sides of the 55th parallel, or which have transboundary effects. The terms of transboundary reviews must be negotiated, as in the case of the Great Whale Review.	IFA doesn't explicitly make provision for assessment of projects with transboundary impacts. IFA assessment bodies have some jurisdiction over such projects, by virtue of powers relating to wildlife compensation.

## **Appendix B**

## The Environmental Protection Regime

Daniel Berrouard

### 1. Introduction

In the introductory opening remarks of the James Bay and Northern Québec Agreement (JBNQA), there is a speech that Minister John Ciaccia made on November 5, 1975 at the time the standing parliamentary committee was held to evaluate the Agreement to be concluded with the Cree and Inuit nations of Québec.

The remarks, presented as reflecting the philosophy of the Agreement, mention that “with this Agreement, there will be a new land regime in the North, and a new regime respecting the most important traditional occupations of the native peoples – hunting, fishing and trapping. There will be a new regime for the protection of the environment. These initiatives will all entail the participation of the native peoples in governmental bodies in the decision-making process respecting these matters (p. XVI).”

After 25 years, how far have we come in reaching these objectives, which for many represent the heart of the Agreement?

I will not attempt here an exhaustive list of everything that has or has not been done, and even less so a moralizing retrospective. It is more a matter of pondering “25 years later” the issue of Aboriginal participation in the environmental protection regime of the North and assessing to what extent the many native and non-native participants associated with this regime feel at ease when confronted by large set participative goals during the signing of the Agreement.

### 2. Structure and Objectives of the Environmental Protection Regime

In the area of environmental protection, sections 22 and 23 of the JBNQA established special Provincial and Federal environmental assessment procedures for Northern Québec. Chapter II of the Environment Quality Act, entitled “Provisions applicable to the James Bay and

Northern Québec Region," was passed in 1979 to bring into force the provincial procedures of the JBNQA. Each of these two sections of the Agreement describes the provisions for environmental assessment procedures that apply to the territory approximately between the 49<sup>th</sup> and 55<sup>th</sup> parallels (James Bay region) and the territory north of the 55<sup>th</sup> parallel (Kativik region, now called Nunavik). Even though they are alike on several points, the two procedures each have their own features and peculiarities. In addition, with respect to Chapter II of the Environment Quality Act, they have been adjusted to make allowances for the Northeastern Québec Agreement, signed in 1978 with the Naskapi.

At the time, a regime for environmental assessment of development projects was a first for Québec. It was all the more novel given its provisions for protection of the social milieu.

Describing how this regime works would soon prove tiresome, particularly the mechanics of applying the environmental assessment procedure for northern projects. It would be especially tiresome for an audience of people who know the JBNQA inside and out. So I will confine myself only to a few aspects of the Agreement. On this subject, allow me to simply state that although the basic structure and objectives of northern environmental assessment procedures are comparable to those of other environmental procedures in force in Québec, in Canada, and elsewhere, several characteristics set them apart : the importance given to basic principles that reflect as much the concerns of Aboriginal peoples as those of agents of development ; the participation of Aboriginal groups in decision making ; and the creation of a "grey area" for development projects.

## 2.1 Principles of the Environmental Protection Regime

The main specific feature of this regime is its recognition of certain principles governing environmental assessment of a development project. Thus, in Northern Québec, project proponents and, obviously, the governments and the committees and the commission must pay special attention to the following principles :

- protection of Aboriginal hunting, fishing, and trapping rights
- environmental and social protection, notably through measures proposed following the assessment and examination procedure to reduce as much as possible, for Aboriginal peoples, the negative impacts of activities associated with projects that affect the territory
- protection of the Aboriginal peoples, their societies, their communities, and their economy, with regard to any activity associated with projects that affect the territory
- protection of wildlife, the physical and biological setting and the ecosystems of the territory, with regard to any activity associated with projects that affect the territory
- the rights and guarantees of Aboriginal peoples in Category II lands, established under the Act respecting Hunting and Fishing Rights in the James Bay and New Québec Territories (Chapter D-13.1)
- Crees' involvement in applying the environmental and social protection regime
- the rights and interests, whatever they may be, of non-Aboriginal residents
- the right of people, acting legally, to undertake projects in the territory.

Interestingly, the text adds for the Nunavik territory :

- participation by all inhabitants of the territory in implementing the environmental and social protection regime.

## 2.2 The Principles of the Agreement

If one were to judge from the spirit of the negotiations leading up to the Agreement, at least from the above text by Minister Ciaccia, two guidelines of equal importance inspired the Agreement's negotiations :

- "the first is that Québec needs to use the resources of its territory, all its territory, for the benefit of all its people. The use of these resources must be reasonably planned. The future needs of the people of Québec must be anticipated (p. XXI)"
- "we must recognize the needs of the Aboriginal peoples, the Crees and the Inuit, who have a different culture and a different way of life from those of other peoples of Québec (p. XXI)."



Cree representatives at the signing of the JBNQA, November 1975  
Photo : Beesum Communications

In practice, it is readily apparent that all principles that apply to the environmental protection regime of the North fall under either one of the two guidelines.

Rightly or wrongly, a duality was created that has since become a deciding factor. On the one hand are those who develop the territory and wish to exploit its resources. On the other are those who seek quite legitimately to save the Aboriginal culture and way of life.

Our disputes over the intervening years, and this is very much a personal opinion, are probably related in large part to our understanding or misunderstanding of these two objectives or guidelines. In an ideal world, our cultures would certainly have been better off had we clearly agreed from the start on a common vision that would guide development of the territory.

The reality, however, is that the JBNQA is a legally binding document that was negotiated and signed in good faith by all parties and that, like any document resulting from a negotiation, it represents a final compromise made up of gains and concessions by all signatories. Like any legal act, the Agreement may be subject to differences of legal opinion and interpretation on certain specific points, as seems to be the fate of much legislation. One has only to look at the heavy case load that passes through different law courts.

## 3. Aboriginal peoples' participation in the decision-making process

### 3.1 The administrators

As is the practice elsewhere around the world, governments are responsible for applying environmental assessment procedures. Sections 22 and 23 of the JBNQA set out provincial and federal procedures for assessing and examining environmental and social impacts, these

procedures being overseen by a government decision-maker referred to as the Administrator. In practice, the Minister of the Environnement of Québec acts as the Administrator for projects that fall within provincial jurisdiction, while the President of the Canadian Agency for Environmental Assessment acts as the Administrator for projects falling within federal jurisdiction. On Category I Cree lands, each Cree village and each band appoints a person who will be referred to as the local environment Administrator who will exercise on these lands the functions, responsibilities and powers imparted to the provincial or federal Administrator, depending on the case.

### 3.2 Environmental Committees

In the JBNQA, one of the leading characteristics of the provincial and federal environmental and social protection regimes is the key participation specially reserved for Aboriginal peoples. The main point of this specific characteristic clearly lies in the wish to have a mechanism that would both inform the Aboriginal peoples about anything being planned on the territory and ensure that they have a say in the decision-making. As well, the requirement that Aboriginal peoples be consulted also ensures that project proponents will be informed about the rights and privileges that the JBNQA guarantees the Aboriginal peoples as well as about their concerns about any projects.

The two northern procedures, one for the James Bay Territory and the other for the Nunavik territory, ensure this participation through mechanisms for consultation of the Aboriginal populations and for representation on the different committees and commissions formed under sections 22 and 23 of the JBNQA, on which sit representatives appointed by the governments and the Aboriginal peoples. The committees and commissions have the power to offer comments, issue opinions, and make recommendations or decisions, on the basis of specific cases defined by the JBNQA.

These committees and the commission can be broken down into two major groups :

- 1) advisory committees (CCEBJ and CCEK), whose principal mandate is to act as advisors to the governments on environmental and social legislation.
- 2) technical committees (COMEV, COMEX, and CQEK), which are responsible for assessing and examining development projects that come under Québec jurisdiction.

It should be stressed that these committees and the commission do not have any mandate per se for legal interpretation of the JBNQA. To do their job properly, the committees and commissions have a duty to avoid politicizing and even judicializing their proceedings. As in any discussion, it is perfectly normal for differences of opinion to occasionally arise. When irreconcilable, such differences may be highlighted, if necessary, in the written statements these bodies issue.

Ever since the implementation of the project assessment and examination process, some 500 projects have been authorized by the administrators or attested as not being subject to the Agreement, following a recommendation or decision, whichever the case, from the committees and commissions. It is estimated that around 90 % of the projects carried out in the North have been analyzed under the provincial assessment and examination procedure. Interestingly, in practice, the recommendations or decisions of the committees and com-

missions have generally been followed intact by the Québec Environment Minister, who acts as provincial administrator of sections 22 and 23 of the Agreement.

Participation by Aboriginal peoples in the decision-making process has been ensured in the course of hundreds of meetings held by the committees and commissions. Nonetheless, it is now apparent that such participation cannot simply be confined or delegated to certain individuals appointed by any one party. For some years now, all of the submitted major northern projects have been systematically sent out for public consultations through committees and commissions under the JBNQA. Since 1995, 15 projects have gone through a public consultation under the Québec procedure, in almost the same proportions for the James Bay and Nunavik territories.

The consultations are usually aimed at the populations directly affected by the projects. To date, the main party absent from these consultations has largely been the non-Aboriginal population of the James Bay territory. Aside from the Great Whale hydroelectric project, this population has been asked for its opinion on only one project.

### 3.3 Projects

With regard to the nature of the actual projects, it is worth mentioning that over the last 25 years a wide range of projects has been assessed through assessment and examination procedures. Besides the major hydroelectric projects, we find, for instance, mining projects, access roads, and more modest projects such as the erection of municipal infrastructures for wastewater or solid waste disposal and certain port and harbour facilities to make local navigation safer.

In schedules 1 and 2 of sections 22 and 23 of the JBNQA, we find lists of projects “automatically subject” to the impact assessment and examination procedure as well as projects “exempt” from it. Some projects that proponents wish to carry out, however, are in neither list. They are defined as a “grey area.”

This “grey area” is one of the original features of the JBNQA when it comes to environmental assessment. Such projects, in the Québec procedure, are submitted to the Assessment Committee or to the Kativik Environmental Quality Commission, depending on the region in question and it is up to these bodies to determine on an ad hoc basis whether the anticipated project impacts require an impact study.

Though interesting in many ways, the down side of this way of proceeding is that it makes for a rather cumbersome administrative process. A large number of projects in the North must go through this initial analysis of the need to conduct or not to conduct an impact study.

At the time, the signatories of the Agreement had the wisdom to insert a provision that allows for a review every 5 years or, as needed, of the list of projects automatically subject to the procedure and the list of projects exempt from it, this being in light of technological changes and experience gained from the assessment and examination processes.

Twenty-five years later, curiously enough, these project lists have remained unchanged. Attempts have been made by the appropriate parties on several occasions to make adjustments. For

different reasons, the parties have not managed to complete the exercise or agree on a final arrangement. One may ask whether the rigidity that flows from the intense negotiations that produce a treaty, or anything that acts as a treaty, makes certain subjects non-negotiable or difficult to discuss – because they have been written into the Agreement itself.

#### 4. Conclusion

Whenever the time has come to apply the impact assessment and examination procedures in sections 22 and 23 of the JBNQA, the technical issues before the committees have seldom raised insurmountable problems. It is more in the area of principles that differences may arise. In the course of a meeting, a colleague belonging to COMEV and COMEX opined that the JBNQA is for many people a “Bible” and that, like any “Bible,” it can be interpreted in many ways and we can draw from it all sorts of interpretations depending on our beliefs and convictions.

In December 1984, at a conference on the environment held in Kuujuaq, Bernard Arcand, a good friend and member of the “select” club of former members of the Kativik Environmental Quality Commission, had made a presentation on development and impacts. At that time, he mentioned that the problem with the notion of development arises because each group always thinks it knows what development should concretely entail for another group. Thus, he continued, we ought to come around to thinking holistically when thinking about all of our spheres of development activities. He said on a final note, “even if oranges and apples cannot be compared in mathematical terms, they remain comparable for those who are hungry or who like fruit salad.”

After 25 years, for certain issues which affect environmental protection in Northern Québec, we are still trying to learn how we can mix apples and oranges to make a fruit salad that is both acceptable and nutritious for everyone. We are still learning and understanding what development and the environment mean for the other group. Progress has certainly been made, with the proof being the Agreement signed on February 7, 2002, concerning a new relationship between the Québec Government and the Crees of Québec. Even if the challenge remains formidable, optimism for the future is acceptable.

## **Appendix C**

**COMPARATIVE TABLE**

**Schedule 1 of the JBNQA**

**and**

**Schedule A of the E.Q.A.**

**EXPLANATORY NOTES**

**EXPLANATORY NOTES**  
**Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA**  
**Section 1 Paragraph a)**

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*1. All mining developments. However, air and ground reconnaissance, survey, mapping and core sampling by drilling shall be permitted without the preparation of impact statements.  
Any significant additions, alterations or modifications to existing mining developments.*

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

*a) all mining developments, including the additions to, alterations or modifications of existing mining developments;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment : [Translation is ours]

**Repealed**

**Comments** — The regime's contribution never seems to have been significant despite the number of files processed. This development can be processed under the coverage of Chapter 1 of the Act.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]

**1) All mining developments. However, air and ground reconnaissance, survey, mapping and core sampling by drilling shall be permitted without the preparation of impact statements.**

**Any additions, alterations or modifications to existing mining developments.**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

**a) mine start-up and subsequent operation; construction and operation of an ore processing plant, reprocessing plant or tailing pond;**

**Context and justification** — Directive 019 governs only part of the impact assessment and review procedure for these projects, ignoring the related social impacts. MEF feels that mines can have a significant impact on the environment through, for example, the disposal of acid-generating waste rock, ore storage and mine water discharge. In fact, mines are a priority sector under the PRRI. Mining developments are subject to the federal environmental impact assessment and review procedure.

The federal and provincial (proposed form) procedures set threshold levels for determining whether a project is subject to impact assessment and review (Québec proposes a threshold based on a nominal production capacity of 7000 or more tonnes/day for a metal mine). However, experience in northern regions shown that, given the issues involved, such a threshold is unnecessary. Apparently no thresholds was applied to the Eastmain and Grevet mines.

« Additions to, alterations or modifications of existing mining developments » would no longer be included in Schedule A. They would be treated as project modifications and would not require a new directive.

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*2. Siting and operation of major sand and gravel pits and quarries.*

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

*b) all borrow, sand and gravel pits and quarries, with areas of or over 3 hectares;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment: [Translation is ours]

**Repealed**

**Comments —** See Schedule B (m).

The 3-hectare standard should, in our opinion, be eliminated, as it risks leading to a multiplicity of sand pits at the expense of a rational use.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]

**2) Siting and operation of sand and gravel pits and quarries whose surface area to be exposed covers 3 hectares or more.**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment

**None (remove from Schedule A);**

**Context and justification —** The impact assessment and review procedure is not necessary for these projects, since they are adequately covered by existing regulations (Regulation respecting pits and quarries). Moreover, neither the provincial (proposed reform) nor the federal procedure deals with these projects.

Sand/gravel pits and quarries which are part of a larger project will be dealt with in the impact assessment and review for that particular project. For example, the express opening and operation of a sand pit for a road project would be covered by the impact assessment statement for that project.

## EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
 Section 3, paragraph a) Paragraph c)

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version****Full text**

3. *Energy production.*

a) *Hydro-electric power plants and nuclear installations and their associated works;*

**Schedule A of the EQA : Current version****Full text**

c) *all hydroelectric power plants and nuclear installations and their associated works;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC****Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment: [Translation is ours]

None.

**Review of August 18, 1994 by KEAC****Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]

3) **Hydro-electric power plants and nuclear installations and their associated works.**

**Review of May, 1996 by MEF****Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

c) **the following hydroelectric power plant and nuclear installation projects;**

- construction of a hydroelectric power plant on a site which has never been used for this purpose;
- reconstruction of a hydroelectric power plant with a generating capacity of 25 MW or more;
- construction or reconstruction of a hydroelectric power plant on a site designated or recognized by a municipal, regional or provincial authority for recreational, heritage-related or conservation purposes (other than a site designated under the *Parks Act* or the *Act respecting ecological reserves*);
- increase in the generating capacity of a hydroelectric power plant with a current capacity of 25 MW or more, whether the increase is cumulative or not;

(The term «site» refers to that section of a watercourse located between the water intake and the point where its trailrace discharges into the watercourse);

- construction or reconstruction of a nuclear fission or fusion installation;
- construction or reconstruction of a nuclear fuel production, processing or reprocessing facility;
- increase in the generating or output capacity of these installations;
- re-opening of such installation after a shutdown of 24 consecutive months or more;
- dismantling of such an installation;
- construction, reconstruction or expansion of a spent fuel storage facility;
- construction of a heavy water production plant.

**Context and justification** — The amendment is aimed primarily at harmonization with the proposed reform of the provincial impact assessment and review procedure applicable in the south. Project descriptions are more precise. It would essentially not affect the assessment and review procedure's (north) current application, except that a hydroelectric power plant with a generating capacity of less than 25 MW built on site which has never been used for this purpose would become a « gray area » project.

## EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 3, paragraph b) Paragraph d)

### Schedule 1 of the JBNQA : Current version

Full text

3. Energy production.  
b) Storage and water supply reservoirs;

### Schedule A of the EQA : Current version

Full text

d) all storage and water supply reservoirs related to works intended to produce electricity;

### Review of June 22, 1982 by KEQC

Full text

Schedule A of the EQA — Proposed amendment: [Translation is ours]  
None.

### Review of August 18, 1994 by KEAC

Full text

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]  
4) Storage and water supply reservoirs.

### Review of May, 1996 by MEF

Full text

Schedule A of the EQA — Proposed version

d) the following hydrous environment projects;

- construction of a dam, dike or sill in a lake or outfall of a lake with a surface area larger than 600 000 m<sup>2</sup>, or a structure designed to increase a lake's surface area to over 600 000 m<sup>2</sup> to the maximum reservoir level of the dam, dike or sill;
- reconstruction of a dam, dike or sill in a lake or outfall of a lake with a surface area larger than 600 000 m<sup>2</sup> or more that is designed to increase a lake's surface area to over 600 000 m<sup>2</sup> to the maximum reservoir level of the dam, dike or sill;;
- construction of a dam, dike or sill designed to create a static water supply of an area exceeding 150 000 m<sup>2</sup> or more to the maximum reservoir level of the dam, dike or sill;
- reconstruction of a dam, dike or sill designed to create a static water supply of an area exceeding 150 000 m<sup>2</sup> to the maximum reservoir level of the dam, dike or sill;
- demolition of one of these dams, dikes or sills, when the structure holds water of a surface area of 600 000 m<sup>2</sup> for a lake or 150 000 m<sup>2</sup> for a watercourse;

(Demolition of a dam is not automatically subject to the impact assessment and review procedure under section 81 of the Watercourses Act)

- dredging, digging, backfilling or filling, for whatever purposes, inside the 2-year recurring floodline of a lake or watercourse, over a cumulative length of 1000 m or more or over a cumulative surface area of 20 000 m<sup>2</sup> or more for a single watercourse or lake;
- diversion of all or part of a watercourse;
- withdrawal or diversion of water from a watercourse or lake into another watershed, province or country;

(Withdrawal of water for transportation by truck, for use as ballast in a ship or for use in the activities contemplated by section 32 of the Environment Quality Act is not automatically subject to the impact assessment and review procedure)

Context and justification — The amendment is aimed primarily at harmonization with the proposed reform of the provincial impact assessment and review procedure applicable in

**EXPLANATORY NOTES**

**Schedule 1 of the JBNQA   •   Schedule A of the EQA**  
**Section 3, paragraph b)                      Paragraph d)**

**the south. Dam, dike or sill construction or reconstruction projects which do not meet the surface area criteria would become « gray area » projects. Moreover, the proposed amendment includes a number of projects (watercourse/lake diversion) which are not included in the current version of Schedule A.**

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

3. Energy Production  
c) Transmission lines of 75 kv and over

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

e) all electric power transmission lines of over 75 kv;

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version: [Translation is ours]

e) **The construction or relocation of a power transmission or distribution line of 315 KV and over, and the construction and relocation of a switching or transformer station of 315 KV or more.**

**Comments — See Schedule B (m).**

This gives us greater leeway to exempt if necessary certain small developments between 75 KV and 350 KV. The 315 KV voltage is the lower limit for a line or station project subject to the impact study.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]

5) **Transmission lines of 75 KV and over.**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

e) **the following electric power transmission line, switching station or transformer substation projects :**

- **construction of an electric power transmission line or secondary transmission line with a voltage of 315 kV or more, over the length of 2 km or more;**
- **construction of a new switching station or transformer substation with a voltage of 315 kV or more;**
- **expansion of a switching station or transformer substation with a voltage of 315 kV or more;**

**Context and justification —** The amendment is aimed primarily at harmonization with the proposed reform of the provincial impact assessment and review procedure applicable in the south. Under it, all electric power transmission lines, switching stations and transformer substations with a voltage of 75 kV to 315 kV would become « grey area » projects. Currently, Schedule A does not include switching stations or transformer substations.

EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 3, paragraph d) Paragraph f)

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

3. *Energy Production*  
d) *Extraction and processing of energy yielding materials.*

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

f) *all operations or installations related to the extraction or processing of energy-yielding materials;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment: [Translation is ours]  
None

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]  
6) *Extraction and processing of energy yielding materials.*

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version  
f) *all operations or installations related to the extraction or processing of energy-yielding biomass;*

**Context and justification** — The current version of paragraph (f) includes biomass, waste treatment, oil and gas. Under the proposed amendment, waste treatment, oil and gas are covered by separate paragraphs of Schedule A

**EXPLANATORY NOTES**  
**Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA**  
**Section 3, paragraph e) Paragraph g)**

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*3. Energy Production*

*d) Fossil-fuel fired power generating plants above three thousands (3,000) Kilowatts.*

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

*g) all fossil-fuel fired power generating plants with a calorific capacity above 3,000 KV;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment : [Translation is ours]

None

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version : [Translation is ours]

**7) Fossil-fuel fired generating plants above three thousand (3,000) kilowatts**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

**g) the following energy-yielding projects :**

- **construction of a power plant that generates electricity by combustion, including cogeneration, with a generating capacity of 3 MW or over, whether cumulative or not;**
- **establishment of a solar or wind-powered electric power generating facility with a capacity of a solar or wind-powered electric power generating facility with a capacity of 3 MW or more.**

**Context and justification** — Like the proposed reform of the provincial impact assessment and review procedure applicable in the south, this amendment adds projects involving the production of electricity using solar or wind power, and cogeneration projects which are not included in the current version . It also provides for increases in the generating capacity of power generating plants, wind turbines and solar-powered projects. Based on the experience acquired during the review of small power plants in the north, it is not necessary to change the 3-MW threshold for determining whether projects are automatically subject to impact assessment and review. Given their proximity, small power plants in northern communities may constitute a nuisance for residents.

**EXPLANATORY NOTES**  
**Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA**  
**Section 4, paragraph a) Paragraph h)**

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

4. Forestry :  
a) Major access roads built for extrtaction of forest products;

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

h) any road or branch of such road of at least 25 km in length which is intended for forestry operations for a period of at least 15 years;

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment: [Translation is ours]

**Repealed**

**Comments** — Despite the large number of these roads already subject under the regime, the contribution of the committees seems to never have been very significant.

The logging roads may be adequately reviewed by way of the forestry environment management plans and planning guide.

Consequently, this item should be removed from Schedule « A » and instead thought should be given to having the management plans revised by the review committee rather than by the JBACE.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]

8) Access roads of at least 25 km built for extraction of forestry products

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

**None (remove from Schedule A)**

**Context and justification** — Schedule 1 of the James Bay and Northern Québec Agreement reads : Major access roads built for extraction of forestry products;  
The current version of Schedule A of the EQA defines « major access roads ».

The proposed reform of the provincial impact assessment and review procedure applicable in the south excludes these projects from the impact assessment and review procedure. MENVIQ's proposal of October 20, 1982 also recommended excluding them (Chapter II, EQA). However, experience has shown that, on occasion, it may be useful to review projects for major access roads, including those « built for extraction of forestry products », particularly given the problems associated with opening up the territory (these roads are public) and the impacts on traditional Cree pursuits. In other cases, impact assessment and review produced few concrete results. Consequently, it is proposed that these be considered « grey area » projects to be assessed on a case-by-case basis. It should be pointed out that review of this type of project served as a springboard for trying to assess and review forestry operations associated with forest roads, although this was clearly not the intention when paragraph (h) was drafted.

EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 4, paragraph b) Paragraph i)

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

4. Forestry :  
b) Wood, pulp and paper mills or other forestry plants;

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

- i) all wood, pulp and paper mills or other plants for the transformation or the treatment of forest products;

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment : [Translation is ours]  
None.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version : [Translation is ours]  
9) Wood, pulp and paper mills or other forestry plants.

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

- i) **construction of a mill within the meaning of the Regulation respecting pulp and paper mills and construction of a plant for producing particle board from wood material, with a nominal annual production capacity of 50 000 m<sup>3</sup> or more.**

**Context and justification** — This amendment is aimed primarily at harmonization with the proposed reform of the provincial impact assessment and review procedure applicable to the south. The main change, for all intents and purposes, is that proposed sawmill would become a « grey area » project. The biophysical aspects of sawmill projects are adequately dealt with in section 22 of the EQA. However a sawmill could be subject to impact assessment and review upon recommendation by COMEV »

N.B. : In the final version, this paragraph will be combined with paragraph ® (industrial projects).

## EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 4, paragraph c) Paragraph j)

### Schedule 1 of the JBNQA : Current version

Full text

4. Forestry :

c) *In general, any significant change in land use substantially affecting more than 25 square miles.*

### Schedule A of the EQA : Current version

Full text

j) *all land use projects which affect more than 65 km<sup>2</sup>;*

### Review of June 22, 1982 by KEQC

Full text

Schedule A of the EQA — Proposed amendment: [Translation is ours]

**Repealed.**

**Comments** — We propose that this article be removed from Schedule « A » and become a grey area project. Developments likely to affect more than 65 km<sup>2</sup> include logging, the creation of ecological parks or reserves, or the building of a hydroelectric complex, and all these developments are already covered by Schedule « A ».

### Review of August 18, 1994 by KEAC

Full text

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]

10) **Any change in land use substantially affecting more than sixty-five km<sup>2</sup>.**

### Review of May, 1996 by MEF

Full text

Schedule A of the EQA — Proposed version

**None. (remove from Schedule A)**

**Context and justification** — Schedule 1 of the JBNQA formulates this paragraph as follows :  
In general, any significant change in land use substantially affecting more than 25 square miles.

This paragraph is included under the heading « Forestry », and, consequently, seems to be designed to make forestry development not included under government-approved management plans subject to the impact assessment and review procedure (Schedule 2, par. i)). Other projects involving significant change in land use over areas exceeding 65 km<sup>2</sup> are already covered by other paragraphs in the schedules (hydroelectric power plants, parks, ecological reserves, communities, etc.). Moreover, consultation mechanism for land use plans already exist.

MEF is keenly aware of the problems related to forestry in the James Bay territory. However, it feels that environmental impact assessment of forestry operations is not the appropriate tool for tackling them. The case of the Nabakatuk sawmill impact assessment statement would seem to corroborate this viewpoint. The project proponent invested considerable time and resources in assessing the impact of forestry operations used to supply the sawmill. While the exercise in itself may be interesting, it is unlikely that it will be very useful in obtaining environmental or social gains.

We suggest that this paragraph be eliminated from Schedule A and fall into the « grey area ». Should a project affecting more than 65 km<sup>2</sup> not be included under Schedule A, it would be a « grey area » project.

**EXPLANATORY NOTES**

**Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA**  
**Section 4, paragraph c) Paragraph j)**

Finally, we should point out that other environmental impact assessment and review procedure (provincial or federal) includes forestry operations.

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*5. Community and Municipal Services*

*a) new significant sewage and waste water collection and disposal systems;*

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

*k) all sanitary systems including more than 1 km of piping and all wastewater treatment plants designed to treat more than 200 kl of wastewater per day;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment: [Translation is ours]

**Repealed.**

**Comments** — The expertise in this field refers to a subject already dealt with in large part under chapter 1 of the Act. We propose excluding this type of project from the environmental assessment process, except for the treatment of wastewaters which in some cases should be considered as grey area projects (see Schedule « F »).

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]

**11) Sewage and waste water collection and disposal systems having more than 1 km of lines and any sanitary waste water treatment system intended to treat more than 200 KL of human waste water per day.**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment

**None. (remove from Schedule A)**

**Context and justification** — It is proposed that only wastewater or disposal systems in communities north of the 55th parallel be subject to the impact assessment and review procedure. In the past, these projects have been problematic due to factors such as permafrost, climate, etc.

Other projects would fall into the « grey area », with the exception of a sewage pipe at least 2 km long (see proposed amendment to Schedule B, par. 1)). MEF already has regulations and directives which are adequate for dealing with these projects. Experience has shown that it is preferable to assess this type of project on a case-by-case basis in order to determine whether an impact assessment is warranted.

This type of project is not subject to either the provincial (proposed reform) or the federal impact assessment and review procedure.

## EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 5, paragraph b) Paragraph l)

### Schedule 1 of the JBNQA : Current version

Full text

5. Community and Municipal Services

b) solid waste collection and disposal, including land fill and incineration;

### Schedule A of the EQA : Current version

Full text

l) all systems for the collection and disposal of solid waste;

### Review of June 22, 1982 by KEQC

Full text

Schedule A of the EQA — Proposed amendment: [Translation is ours]

**Any system to remove or eliminate toxic or radioactive waste.**

Comments — According to recommendation no. 81-19-54 of the JBACE. Also see Schedule « B ».

### Review of August 18, 1994 by KEAC

Full text

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]

12) Solid waste collection and disposal, including land fill and incineration.

### Review of May, 1996 by MEF

Full text

Schedule A of the EQA — Proposed amendment

l) the following solid waste disposal or treatment projects

- construction, creation and reconstruction of an incineration facility designed to receive, in whole or in part, solid waste or sludge from wastewater treatment plant
- increase of 35% or more in the treatment capacity of this facility;
- construction of facilities or installation of equipment used, in whole or in part, in combustion for energy purposes, pyrolysis or solid waste gasification, and whose treatment capacity exceeds 5000 tonnes/year;
- increase of 35% or more in the treatment capacity of these facilities or equipment;
- establishment or expansion of a sanitary landfill site or dry materials disposal site;

**N.B.** : the conditions for subjecting sanitary landfill sites or dry materials disposal sites to the impact assessment and review procedure will be reviewed when the new *Regulation respecting solid waste* comes into effect.

- construction, reconstruction or expansion resulting in a 35%-or-more increase in the treatment capacity of commercial composting facilities designed to receive, in whole or in part, solid waste or sludge from municipal wastewater treatment plants;

(Composting facilities designed exclusively to receive grass, leaves, cuttings and other matter from gardening activities, wood waste, agricultural residues, food waste and that portion of household waste sorted at the source, comprising plant matter and separated from all other matter are not automatically subject to the impact assessment and review procedure).

## EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 5, paragraph b) Paragraph l)

- installation or use of equipment or facilities used, in whole or in part, in the incineration, combustion for energy purposes or pyrolysis of hazardous waste, biomedical waste or waste from industrial processes, when this waste is generated by another operator;

(Combustion of used oil for energy purposes is not automatically subject to the impact assessment and review procedure).

- increase of 35% or more in the treatment capacity of these installations;
- establishment or expansion of a site used, in whole or in part, for the final disposal of hazardous waste;
- establishment or expansion of a site used, in whole or in part, for the final disposal of waste from industrial processes;
- establishment or expansion of a site used, in whole or in part, for the final disposal of contaminated soil;
- establishment or expansion of a site used, in whole or in part, for thermal, physico-chemical or biological treatment of more than 100 000 m<sup>3</sup> of contaminated soil/year;
- installation or use of facilities or equipment serving, in whole or in part, for treatment other than incineration, pyrolysis, combustion for energy purposes or neutralization of hazardous waste or waste from industrial processes, including their subsequent disposal, when the annual nominal treatment capacity of these installations, for purposes other than recycling, is 25 000 tonnes or more.
- increase of 35% or more in the treatment capacity of these installations, when their annual nominal treatment capacity, for purposes other than recycling, is already 25 000 tonnes or more

**Context and justification** — In addition to detailing the nature of projects automatically subject to impact assessment and review, this amendment is aimed at harmonization with the proposed reform of the provincial impact assessment and review procedure applicable in the south. It also seeks to eliminate the ambiguity over the term 'collection system », and to include hazardous waste and contaminated soil treatment.

Under this amendment, in-trench disposal sites would no longer be automatically subject to the impact assessment and review procedure, but would constitute « grey area » projects to be assessed on a case-by-case basis, except for facilities of 50 persons or more/year (see proposals for Schedule B).

EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 5, paragraph c) Paragraph m)

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*5. Community and Municipal Services*  
*c) proposals for parks, wilderness areas, ecological reserves or other similar land classifications;*

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

*m) all projects for the creation of parks or ecological reserves;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment: [Translation is ours]  
None.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]  
**13) Proposals for parks, wilderness areas, ecological reserves or other similar land classifications.**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version  
No change (same wording).

**Context and justification** — This type of project is not subject to either the provincial (proposed reform) or federal impact assessment and review procedure. However, given the Crees' specific land use concerns, it seems justified to require such projects to undergo impact assessment and review.

**EXPLANATORY NOTES**  
**Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA**  
**Section 5, paragraph d) Paragraph n)**

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*5. Community and Municipal Services*

*d) new outfitting facilities for more than thirty (30) persons, including networks of outpost camps;*

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

*n) all outfitting facilities designed to accommodate at one time 30 persons or more, including networks of outpost camps;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment: [Translation is ours]

None.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]

**14) New outfitting facilities or tourism development projects intended to receive simultaneously more than thirty (30) persons, including networks of outpost camps.**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

None (remove from Schedule A)

**Context and justification** — While the committees (COMEV or COMEX) have no hands-on experience in impact assessment and review of outfitting projects, we feel that an impact assessment statement is not necessary for outfitting projects designed to accommodate 30 persons or more. It is proposed that these projects be exempt from the requirement for impact assessment (see Schedule B, paragraph 1)).

These projects are not subject to either the provincial (proposed reform) or federal impact assessment and review procedure. Moreover, the Hunting, Fishing and Trapping Coordinating Committee is mandated to ensure rational, sustainable wildlife harvesting in the territory governed by the JBNQA.

EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 5, paragraph e) Paragraph o)

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*5. Community and Municipal Services*

*e) new towns, communities or municipalities or significant expansion thereof;*

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

*o) any new city, community or municipality and any expansion of 20% or more of their total territory or their urbanized areas;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment: [Translation is ours]

**The setting up or relocation of a town, community or municipality or the expansion of 20% or more of its global territory**

**Comments** — We propose keeping 20% of the global territory which corresponds to the limits of a town, community or municipality. Moreover, the urbanized territory is already subject to different regulations, from both a municipal and environmental standpoint.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]

**15) New towns, communities or municipalities and any expansion of 20% or more of their global territory or of their urbanized territory.**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

**o) creation or relocation of a city, community or municipality.**

**Context and justification** — While these projects are not subject to either the provincial (proposed reform) or federal impact assessment and review procedure, experience (Oujé-Bougoumou, Umiujaq, etc.) has shown the usefulness of assessing their environmental and social impacts.

However, it is difficult to identify an expansion of 20% or more of the territory of a new city, community or urbanized area, since this growth generally occurs over a period of years. It is also difficult to determine the usefulness of assessing the environmental and social impacts of such expansion.

**EXPLANATORY NOTES**  
**Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA**  
**Section 6, paragraph a) Paragraph p)**

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*6. Transportation*

*a) access roads to and near communities;*

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

*p) all access roads to a locality or road network contemplated for a new development;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment : [Translation is ours]

**The construction, reconstruction or broadening of a road 50 km or greater for purposes other than logging.**

**Comments** — Following this amendment, projects to build roads of less than 50 km become grey area projects. However, winter roads to be built or that become permanent are automatically subject.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version : [Translation is ours]

**16) Access roads to and near communities, or road infrastructure in preparation for a new project or an existing project.**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

**p) construction of a road exceeding 25 km in length, with the exception of winter roads and roads built for extraction of forestry products.**

**Context and justification** — The proposed amendment is designed to make all permanent roads (except forest roads) exceeding 25 km in length automatically subject to the environmental impact assessment and review procedure. For instance, in future, the proposed linking of two existing infrastructures through a road exceeding 25 km in length would require impact assessment. A road of 25 km or less would become a « grey area » project. The reform of the provincial impact assessment and review procedure applicable in the south essentially proposes the same criterion, making some four-lane highways of 5 km or more (not applicable to the North) subject to impact assessment and review and exempting the construction of roads for forest management, mining or energy-related purposes.

## EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 6, paragraph b), c), d), e), f), g) Paragraph q)

### Schedule 1 of the JBNQA : Current version

Full text

6. Transportation  
b) port and harbour facilities;  
c) airports;  
d) railroads;  
e) road infrastructure for new development;  
f) pipelines;  
g) dredging operations for navigation improvements;

### Schedule A of the EQA : Current version

Full text

q) all port and harbour facilities, railroads, airports, pipelines or dredging operations for the improvement of navigation;

### Review of June 22, 1982 by KEQC

Full text

Schedule A of the EQA — Proposed amendment : [Translation is ours]

**Any port facility, railroad line, airport, gas pipeline, oil pipeline or dredging work intended for navigation improvements or to be done over a distance of 300 metres or more, or a surface area of 5,000 square metres or more.**

**Comments** — The amendment made seeks to give the administrator the possibility of excluding, when he deems it necessary, certain small dredging projects that do not have a significant impact on the environment. The standards used come from the regulation respecting impact studies.  
(s. 31)

### Review of August 18, 1994 by KEAC

Full text

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version : [Translation is ours]

17) Port facilities or developments in the bed of a lake, a watercourse or another body of water.  
18) Airports and landing strips  
19) Railroads  
20) Pipelines  
21) Dredging operations for navigation improvements.

### Review of May, 1996 by MEF

Full text

Schedule A of the EQA — Proposed version

q) the following transportation, oil or natural gas projects :

- construction or expansion of a port or wharf, unless it is designed solely for fishing boats under 12 m long or pleasure craft;

(Establishment of temporary port and harbour facilities required for the duration of construction work is not automatically subject to the impact assessment and review procedure)

- construction of a classification yard or railway terminus;
- construction over 2 km or more, of a railway, except within an industrial park;

## EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 6, paragraph b), c), d), e), f), g) Paragraph q)

- construction of an airport involving the construction of a landing strip 1000 m or more length;
- extension or addition of an aerodrome strip resulting in a change in the reference code defined in keeping with the *Air Regulations*;
- construction of a pipeline over 2 km or more;
- construction of a pipeline in an existing right of way used for that purpose and construction of pipelines beneath the roadway are not automatically subject to the impact assessment and review procedure;
- construction of an oil or natural gas drilling facility located;
- construction of a pipeline in an existing right of way used for that purpose, and installation of utility gas pipes less than 30 cm in diameter designed for a pressure of less than 4000 KPa are not automatically subject to the impact assessment and review procedure.

**Context and justification** — This amendment is aimed primarily at harmonization with the proposed reform of the provincial impact assessment and review procedure applicable in the south. The nature of those port and harbour facilities, railroads, airports, and pipelines subject to impact assessment and review are dealt with in the proposed amendment to Schedule A, par. (d).

**INDUSTRIES**

**Current version :**

None. These projects are not currently listed in schedules A and B

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

**r) the following industrial projects :**

- **construction of a cant mill as defined in the *Regulation respecting the quality of the atmosphere*;**
- **construction of an aluminium smelter, ferro-alloy plant, or plant producing metal or metalloids from ore other than gold or ore concentrate;**
- **construction of a plant producing metal from used metals or mining residue;**

**Context and justification** — This amendment is aimed primarily at harmonization with the proposed reform of the provincial impact assessment and review procedure applicable in the south. The above-mentioned projects do not appear in the current versions of the schedules and are « grey area » projects. Since there is no reason to include all projects identified in the proposed reform (it is unlikely that they will materialize in the north in the near future), the proposal reflects only those projects likely to be carried out in the north.

**WILDLIFE HARVESTING**

**Current version :**

None. These projects are not currently listed in schedules A and B

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

- s) - **commercial hunting of wildlife designed for an annual kill of more than 1000 animals of each species, and related facilities;**
- **increase in the number of animals killed annually for commercial purposes over and above 1000 of each species, and related facilities;**
  - **keeping wildlife in captivity or wildlife husbandry, and related facilities;**

**Context and justification** — On November 11, 1993, the government and the Native parties (Cree, Inuit, Naskapi) signed Complementary Agreement No. 12 on commercial hunting, keeping animals in captivity and breeding certain species. The parties acknowledge that schedules A and B of the EQA need to be amended to take projects involving commercial hunting, keeping wildlife in captivity and wildlife husbandry into account. In a letter of September 9, 1991 addressed to the JBACE, the former MLPC proposed amending Schedule A as follows :

- a) Facilities related to commercial hunting (caribou) intended to serve for more than twelve (12) months on the same site or designed for an annual kill of more than (1500) animals;
- b) Facilities related to keeping wildlife in captivity or wildlife husbandry.

Moreover, on August 1, 1994, the Cree Regional Authority (CRA), Makivik Corporation and the Naskapi Landholding Corporation proposed that Schedule A be amended as follows :

- a) Projects related to the commercial hunting of wildlife designed for an annual kill of more than 1000 animals of each species.
- b) Projects related to the husbandry or keeping in captivity of wildlife.

**EXPLANATORY NOTES**  
**Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA**  
**Paragraph t)**  
**Projects not currently listed**

**PESTICIDES**

**Current version :**

None. These projects are not currently listed in schedules A and B

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

t) **aerial pesticide spraying in forest environments on 1000 hectares or more/year (BT) and 100 hectares or more for other pesticides;**

**Context and justification** — This amendment is aimed primarily at harmonization with the proposed reform of the provincial impact assessment and review procedure applicable in the south. The above-mentioned projects do not appear in the current versions of the schedules and are « grey area » projects.

**OTHER PROJECTS**

**Current version :**

None. These projects are not currently listed in schedules A and B

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

**Schedule A of the EQA — Proposed version**

**u) the following projects :**

- **development, construction or installation of underground tanks and use of natural structures with a total storage capacity or 10 000 m<sup>3</sup> or more designed for gases or liquids other than uncontaminated water, foodstuffs or liquid waste; from a livestock production operation;**
- **development, construction or installation of above-ground tanks with a total storage capacity or 10 000 m<sup>3</sup> or more designed for gases;**
- **installation of equipment or facilities or construction of golf or downhill skiing infrastructures, when the surface area occupied is 100 hectares or more;**

**Context and justification** — This amendment is aimed primarily at harmonization with the proposed reform of the provincial impact assessment and review procedure applicable in the south. The above-mentioned projects do not appear in the current versions of the schedules and are « grey area » projects. The difference between the wording of the proposed reform and ours is that the former adds the following text to the last paragraph :

outside the area comprised within an urban perimeter defined in a development plan or an interim RCM or urban community control by-law;

**EXPLANATORY NOTES**  
**Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA**  
**Conclusion**

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

*The projects listed in this Schedule do not include the activities contemplated in paragraph g of Schedule B.*

*Notwithstanding paragraph a, mining exploration projects are not automatically subject to the assessment and review procedure contemplated in sections 153 to 167.*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment [Translation is ours]

**None.**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

**The projects listed in this Schedule do not include the activities contemplated in paragraph g of Schedule B.**

**Notwithstanding paragraph a, mining exploration projects are not automatically subject to the assessment and review procedure contemplated in sections 153 to 167.**

**Work, structures or developments which are secondary to a project listed in this Schedule (e.g. construction of an access road) shall be considered an integral part of that project, whether they are identified in Schedule A or B or not.**

**Context and justification** — It is proposed that a paragraph be added to the current version stating that if a project is automatically subject to impact assessment, all of its components are as well, regardless of whether a component is specifically in either schedule.

**COMPARATIVE TABLE**

**Schedule 2 of the JBNQA**

**and**

**Schedule B of the E.Q.A.**

**EXPLANATORY NOTES**

**EXPLANATORY NOTES**  
**Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA**  
**Paragraph a)**

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*a) Any development within the limit of communities not directly affecting the wildlife resources outside these limits;*

**Schedule B of the EQA : Current version**

**Full text**

*Non existent.*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment

**Non existent.**

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version

**1) Any development within the limits of municipalities not directly affecting the environment and the wildlife resources outside these limits.**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version

**Non existent.**

**EXPLANATORY NOTES**  
**Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA**  
**Paragraph b) Paragraph a)**

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*b) small hotels, motels, service stations and similar structures on provincial or lesser highways;*

**Schedule B of the EQA : Current version**

**Full text**

*a) all hotels or motels of 20 beds or less and all service stations along highways;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment  
**None.**

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version

**2) Small hotels and motels, service stations and similar structures on provincial or lesser highways.**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version

**a) All hotels or motels and all service stations along highways.;**

**Context and justification** — It is difficult to envisage how submitting a hotel or motel, regardless of its capacity, to the impact assessment and review procedure could be beneficial in either environmental or social terms. Furthermore, a number of hotels and motels of more than 20 beds have been built in the territory without the proponents having applied for an exemption.

N.B. : To make the text less cumbersome, paragraphs *a, b, d, l, i,* and *j* will be grouped together in the final version of Schedule B.

**EXPLANATORY NOTES**  
**Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA**  
**Paragraph c) Paragraph b)**

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*c) structures intended for dwellings, wholesale and retail trade, garages, offices or handcrafts and car parks;*

**Schedule B of the EQA : Current version**

**Full text**

*b) all other structures intended for dwellings, wholesale and retail trade, or intended for offices or garages, or intended for handcrafts or car parks;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment  
**None.**

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version  
**3) No changes**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version

**b) all other structures intended for dwellings, wholesale and retail trade, or intended for offices or garages, or intended for handcrafts or car parks, with the exception of camps;**

**Context and justification** — To avoid all possible ambiguity, the notion of « camp » should be included under this paragraph. Camps designed to accommodate less than 30 persons are covered under paragraph (l) of Schedule B, whereas those designed to accommodate more than 30 persons would be « grey area » projects. The purpose of the proposed amendment is to clarify this intent so that this paragraph cannot be used to exempt camps designed to accommodate more than 30 persons from impact assessment and review.

N.B. : To make the text less cumbersome, paragraphs *a, b, d, l, i,* and *j* will be grouped together in the final version of Schedule B.

EXPLANATORY NOTES

Schedule 2 of the JBNQA Paragraph d) • Schedule B of the EQA Paragraph c)

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*d) fossil-fuel fired power generating systems below three thousand (3,000) kilowatts;*

**Schedule B of the EQA : Current version**

**Full text**

*c) all fossil-fuel fired power generating plants having a caloric capacity below three thousand (3,000) kilowatt;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment  
None.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version

**4) Any fossil-fuel fired or electro-nuclear generating station or related works below 3000 (3,000) kilowatts;**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version

**c) construction of a power plant that generates electricity by combustion, including cogeneration, with a generating capacity of less than 3 MW;**

**Context and justification** — The wording of this paragraph should coincide with that of paragraph (g) of the proposed amendment to Schedule A.

**EXPLANATORY NOTES**  
**Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA**  
**Paragraph e) Paragraph d)**

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*e) the following immoveables :*

*teaching establishments, banks, fire stations, immoveables intended for administrative, recreational, cultural, religious, sports and health purposes and immoveables and equipment used for telecommunications;*

**Schedule B of the EQA : Current version**

**Full text**

*d) all school or educational establishments, rest areas, observation points, banks, fire stations or immoveables intended for administrative, recreational, cultural, religious, sport and health purposes or for telecommunications;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment

-

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version

**5) No changes.**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version

**No amendment is proposed.**

N.B. : To make the text less cumbersome, paragraphs *a, b, d, l, i,* and *j* will be grouped together in the final version of Schedule B.

EXPLANATORY NOTES

Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA  
Paragraph f) Paragraph e)

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*f) the construction, modification, restoration, relocation or putting to another purpose of control and transformer stations of seventy-five (75) kilovolts or under and transport and electric power transmission lines of a voltage of seventy-five (75) kilovolts or under;*

**Schedule B of the EQA : Current version**

**Full text**

*e) all control or transformer stations of a voltage of 75 kV or less, or electric power transmission lines of a voltage of 75 kV or less;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment  
None.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version  
6) No changes.

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version  
No amendment is proposed.

EXPLANATORY NOTES

Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA  
Paragraph g) Paragraph f)

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*g) the construction and extension of a pipe main of less than thirty (30) centimetres in diameter to a maximum length of five (5) miles;*

**Schedule B of the EQA : Current version**

**Full text**

*f) all water and sewer mains, and all oil or gas mains of less than 30 cm in diameter with a maximum length of 8 km;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment

**Any drinking water supply, sewer and wastewater treatment system having a capacity less than 40 KL or 200 KL in the case of a temporary camp for a duration of less than 5 years;**

**Comments —** See Schedule « A » (k).

In so doing, we keep the possibility of projects that risk having a significant impact on the environment owing to their duration, the volume of discharge, or both.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version

**7) The construction and extension of water, sewer, oil pipeline or gas pipeline pipe of less than thirty (30) centimetres in diameter to a maximum length of eight kilometres (8 km).**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version

**f) construction of oil, gas, water or sewer mains less than 2 km in length;**

**Context and justification —** Under the proposed amendment to Schedule A, pipelines over 2 km or more would automatically be subject to the impact assessment and review procedure regardless of their diameter. As for water and sewer mains, the current versions seem to contradict one another (Schedule A, par. (k) and Schedule B, par. (f)). Under the proposed amendment, any water or sewer main less than 2 km in length would be exempt from impact assessment and review and all others would be « grey area » projects.

Note that MEF already has regulations and directives which are adequate for dealing with water and sewer main projects. Experience has shown that it is preferable to assess these projects on a case-by-case basis in order to determine whether an impact assessment statement is warranted.

This type of project is not subject to either the provincial (proposed reform) or the federal impact assessment and review procedure.

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version****Full text**

*h) preliminary investigation, research, survey and technical survey works prior to any project, work or structure;*

**Schedule B of the EQA : Current version****Full text**

*g) all testing, preliminary investigation, research, experiments outside the plant, aerial or ground reconnaissance work and survey or technical survey works prior to any project;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC****Full text**

Schedule B of the EQA – Proposed amendment  
None.

**Review of August 18, 1994 by KEAC****Full text**

Schedule 2 of the JBNQA – Proposed version

**8) Any survey, preliminary investigation, research, survey and technical survey works prior to any project, work or structure.**

**Review of May, 1996 by MEF****Full text**

Schedule B of the EQA – Proposed version

**g) all testing, preliminary investigation, research, experiments outside the plant, aerial or ground reconnaissance work and survey or technical survey works prior to any project, with the exception of the mining development activities contemplated by MEF Directive 019.**

**Context and justification** – By adding « with the exception of the mining development activities contemplated by MEF Directive 019 », we are specifying that the following activities are not automatically exempt from impact assessment and review :

- trench-digging and any other form of excavation involving :
  - strip mining over more than 1000 m<sup>3</sup>;
  - accumulation of over more than 1000 MT of waste rock;
  - bulk sampling of over 30 000 MT;
  - mining site development affecting more than one hectare;
- shaft and access ramp sinking;
- mine shaft and access ramp dewatering;
- development of waste rock disposal and ore and overburden stockpiling sites;
- temporary or permanent mine site restoration;
- construction of infrastructures and installation of related services.

These activities would become either « grey area » projects or changes to projects subject to impact assessment and review under paragraph (a) of Schedule A. Trench-digging and any other form of excavation under the threshold levels indicated above would be automatically exempt from the requirement for impact assessment by virtue of this paragraph.

**EXPLANATORY NOTES**  
**Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA**  
**Paragraph i) Paragraph h)**

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*i) forestry development when included in governemnetal approved management plans, subject to the provisions of paragraph 23.5.34 of this Section;*

**Schedule B of the EQA : Current version**

**Full text**

*h) all forestry development when included in plans provided for in the Forest Act (chapter F-4.1);*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment

None.

Comments — See Schedule « A » (h)

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version

9) No changes

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version

**h) all forestry development when included in plans provided for in and adopted under the Forest Act (chapter F-4.1), with the exception of infrastructures related to forestry development;**

**Context and justification** — MEF is keenly aware of the problems related to forestry in the James Bay territory. However, it feels that environmental impact assessment of forestry operations is not the appropriate tool for tackling them. The case of the Nabakatuk sawmill impact assesment statement would seem to corroborate this viewpoint. The project proponent invested considerable time and resources in assessing the impact of forestry operations used to supply the sawmill. While the exercise in itself may be interesting, it is unlikely that it will be very useful in obtaining environmental or social gains. Furthermore, it is difficult to define the term « project » in the forestry development context. Forest management planms (annual, five-year, general) are constantly changing., as the JBACE has seen first-hand. This raises the question as to which forest management plans would be subject to the impact assessment and review procedure (annual, five-year, general plans, amendments to these plans, etc.).

Note that neither the provincial procedure applicable in the south nor the federal procedure deals with forestry development projects.

Changing the wording of this paragraph is designed to eliminate the ambiguity surrounding the definition of « forestry development. » Under the proposed amendment, the term would not include related infrastructures (camps, forest roads, etc.) even if they fall under a plan provided for and adopted under the Forest Act. Whether these infrastructures are subject to impact assessment and review will be determined according to the other paragraphs of schedules A and B.

EXPLANATORY NOTES

Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA  
Paragraph j) Paragraph i), j)

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*j) municipal streets and sidewalks built in accordance with municipal by-laws, and operation and maintenance of roads and highways structures;*

**Schedule B of the EQA : Current version**

**Full text**

*i) all municipal streets and sidewalks;  
j) all maintenance and operation of public and private roads;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment  
**None.**

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version  
**10) No changes**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version  
**No amendment is proposed.**

N.B. : To make the text less cumbersome, paragraphs *a, b, d, l, i* and *j* will be grouped together in the final version of Schedule B.

EXPLANATORY NOTES

Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA  
Paragraph k) Paragraph k)

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*k) repairs and maintenance of municipal works;*

**Schedule B of the EQA : Current version**

**Full text**

*k) all repairs and maintenance on existing municipal works;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment  
None.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version  
11) No changes

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version  
No amendment is proposed.

p

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version****Full text**

*1) temporary hunting, trapping, harvesting camps; outfitting facilities for less than thirty (30) persons;*

**Schedule B of the EQA : Current version****Full text**

*1) all temporary hunting, trapping, harvesting camps and all outfitting facilities or camps for less than 30 persons;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC****Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment  
None.

**Review of August 18, 1994 by KEAC****Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version  
**12 ) Temporary hunting, trapping, harvesting camps; outfitting and tourism development facilities for less than thirty (30) persons.**

**Review of May, 1996 by MEF****Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version

**1) the following projects :**

- **all temporary hunting, fishing and trapping facilities;**
- **all outfitting operations within the meaning of the Act respecting hunting and fishing rights in the James Bay and the New Quebec territories (R.S.Q., c. D-131, s. 41), including satellite camps and mobile camps;**
- **all camps designed to accomodate less than 30 persons;**

**Context and justification** — This amendment is aimed primarily at exempting all outfitting operations from impact assessment and review. These projects are not subject to either the provincial (proposed reform) or federal impact assessment and review procedure. Moreover, the Hunting, Fishing and Trapping Coordinating Committee is mandated to ensure rational, sustainable wildlife harvesting in the territory governed by the JBNQA. Consequently, it is difficult to justify the usefulness of submitting these projects to environmental impact assessment.

This amendment also specifies the meaning of the term « outfitting operation » and makes a distinction between the satellite camps and mobile camps associated therewith.

Mobile camps are temporary shelters designed for caribou hunters, whereas satellite camps are permanent camps which complement the outfitting operation's main camp. -

**EXPLANATORY NOTES**  
**Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA**  
**Paragraph m)**

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*m) the extraction and handling of soapstone, sand, gravel, copper, timber for personal and community use;*

**Schedule B of the EQA : Current version**

**Full text**

-

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment

-

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version

**13) No changes**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version

-

EXPLANATORY NOTES

Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA  
Paragraph n) Paragraph m)

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*n ) small wood cuttings for personal or community use;*

**Schedule B of the EQA : Current version**

**Full text**

*m) all small wood cuttings for personal or community use;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment  
None.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version  
14) Small wood cutting for personal or community use.

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version  
No amendment is proposed.

N.B. : To make the text less cumbersome, this paragraph will be grouped together with paragraph *h* in the final version of Schedule B.

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version****Full text**

*o) borrow pits for highway maintenance purposes.;*

**Schedule B of the EQA : Current version****Full text**

*n) all borrow pits for highway maintenance purposes;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC****Full text****Schedule B of the EQA — Proposed amendment**

**All borrow pits intended for road maintenance as well as all borrow pits located more than 75 km from watercourses and whose operation is used for purposes already exempted under Section 154 or 189 of the Act, except for banks located in eskers or other loose deposits that provide shelter for Arctic hare colonies.**

**Comments** — See Schedule « A » (b).

This type of project is already well covered by chapter 1 the Act (regulation on quarries and sand pits). The other grey area sand pit projects, although they risk being numerous, can be cleared fairly quickly by calling on the expertise of the Regional Office.

**Review of August 18, 1994 by KEAC****Full text****Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version**

**15) No changes**

**Review of May, 1996 by MEF****Full text****Schedule B of the EQA — Proposed version**

**n) all pits and quarries as defined under the Regulation respecting pits and quarries.**

**Context and justification** — The impact assessment and review procedure is not necessary for these projects. In fact, since the environmental assessment regime came into effect, an impact assessment statement has been required for only one sand pit project and its results were not conclusive. These projects are adequately covered by the Regulation respecting pits and quarries, which specifies siting standards, water and air pollution prevention measures, etc. Moreover, where a new sand pit is to be operated less than 75 m from a watercourse, the Regulation requires the operator to submit an impact assessment statement.

Finally, sand/gravel pits and quarries which are part of a larger project which is automatically subject to impact assessment and review are dealt with during the assessment of that project. Moreover, neither the provincial (ptoposed reform) nor the federal procedure deals with these projects.

EXPLANATORY NOTES

Schedule 2 of the JBNQA

Schedule B of the EQA

Paragraph o)

Projects not currently listed

**DOMESTIC WASTE**

Current version :

Non-existent

Review of June 22, 1982 by KEQC

Full text

Schedule B of the EQA — Proposed version [Translation is ours]

**o) The establishment and operation of a domestic waste removal and elimination system for a facility serving fewer than 50 persons/year.**

**Comments — See Schedule « A » (1).**

**WILDLIFE HARVESTING**

**Current version :**

None. These projects are not currently listed in schedules A and B

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version

- o) commercial hunting of wildlife designed for an annual kill of fewer than 100 animals of each species, and related facilities;**

**Context and justification** — On November 11, 1993, the government and the Native parties (Cree, Inuit, Naskapi) signed Complementary Agreement No. 12 on commercial hunting, keeping animals in captivity and breeding certain species. The parties acknowledge that schedules A and B of the EQA need to be amended to take projects involving commercial hunting, keeping wildlife in captivity and wildlife husbandry into account. In a letter of September 9, 1991 addressed to the JBACE, the former MLCP proposed amending Schedule B as follows :

- o) Facilities related to commercial caribou hunting which are not intended to serve for more than twelve (12) months on the same site or designed for an annual kill of less than 500 animals;

Moreover, on August 1, 1994, the Cree Regional Authority (CRA), Makivik Corporation and the Naskapi Landholding Corporation proposed that Schedule B be amended as follows :

- o) Projects related to the commercial hunting of wildlife designed for an annual kill of fewer than 100 animals of each species.

Under the proposed amendment, an increase in the number of animals killed annually for commercial purposes to more than 99 per species and the related facilities would become « grey area » projects.

**LIQUID WASTE****Current version :**

Non-existent

**Review of June 22, 1982 by KEQC****Full text**Schedule B of the EQA — Proposed version [Translation is ours]

**p) The installation and operation of fuel or liquid waste depots, as defined in the regulation respecting liquid waste (A.C. 4306-75) with a capacity of less than 400 KL.**

**Comments** — This activity may be reasonably covered in the case of projects exempted here by :

1. Section 22 of the Act.
2. Act respecting the use of petroleum products (S.Q. 1971, ch. 33)
3. Environmental guidelines included by the proponent in his projects.

**FORESTRY ROADS**

**Current version :**

None. These projects are not currently listed in schedules A and B

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version [Translation is ours]

**p) – any road or segment of such road having a length of less than 25 km or whose anticipated duration of use is less than 15 years for logging purposes;**

**Context and justification** — The project to reform the provincial procedure (south) excludes all forestry roads from the procedure, regardless of their length and duration. The MENVIQ proposal of October 20, 1982 also advocated excluding these projects from the environmental assessment and review procedure (ch. II of the E.Q.A.). While experience shows the usefulness of examining main access roads, including those for logging purposes, most of the small forestry roads have been exempted from the procedure following the recommendations of COMEV. It should also be pointed out that the examination of this type of project could serve as a pretext for trying to have a review and assessment done for the logging activities associated with forestry roads, which was surely not the intention of the persons who drafted the schedules of the JBNQA.

In practice, the MEF has, for several years now, considered that these forestry roads are automatically exempt from the procedure of Schedule B, paragraph h. The amendment proposal for this paragraph (see explanatory sheet of Schedule B, paragraph h) specifies the term “logging” to exclude related infrastructures, including forestry roads. It is therefore necessary to add to Schedule B an article on small forestry roads in order to exempt them from the impact assessment and review procedure.

Finally, it should be pointed out that according to the proposed amendments, all forestry roads would henceforth be covered by either Schedule A or Schedule B.

**SOLID WASTE**

**Current version :**

None. These projects are not currently listed in schedules A and B

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the JBNQA — Proposed version [Translation is ours]

**q) the following waste disposal sites**

- **the sites referred to in Section 7 of the Regulation respecting sanitary conditions in industrial or other camps (R.R.Q., 1981, c.Q-2, r.3);**
- **the sites referred to in Section 132.1 of the Regulation respecting solid waste (R.R.Q., 1981, c.Q-2, r.4 c.Q-2, r.3.2);**

**Context and justification** — The disposal sites for waste from an industrial camp housing fewer than 50 man/years which is not served by an organized domestic solid waste removal service and which is located more than 30 kilometres, by road open to traffic all year round, from a disposal site for which a licence or a certificate has been issued shall automatically be exempt from the procedure. The disposal of the solid waste from these camps is well regulated by the Regulation respecting sanitary conditions in industrial or other camps (Section 7).

The disposal sites for waste from a hunting, fishing or trapping outfitter that is not served by an organized domestic solid removal service would also automatically be exempt from the procedure. The disposal of the waste from these outfitters is well regulated by the Regulation respecting solid waste (Section 132.1).

It should be pointed out that the MENVIQ, in its recommendation of October 20, 1982, proposed that waste disposal sites for a facility serving 50 persons or less per year should automatically be exempt from the procedure.

## EXPLANATORY NOTES

Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA  
Conclusion Conclusion

### Schedule 2 of the JBNQA : Current version

Full text

*The foregoing shall not be construed as restricting the requirements for environmental impact assessment under the Federal impact assessment and review process for federal projects.*

### Schedule B of the EQA : Current version

Full text

*Lastly, any project within the territorial limits of a community which does not have an impact on the wildlife outside of such limits as well as the extraction and handling of soapstone, sand, gravel, copper and wood for personal or community use are exempt from sections 187 to 204.*

*The exemptions provided for in paragraphs a to f in paragraphs l to n of this Schedule apply to the establishment, construction, modification, renovation and relocation of the projects contemplated.*

### Review of June 22, 1982 by KEQC

Full text

Schedule B of the EQA [Translation is ours]

Moreover, every project carried out within the territorial limits of a non-Native community and that has no impact on the wildlife outside these limits is exempt from sections 188 to 202

Finally, every project within the territorial limits of a community that has no impact on wildlife outside these limits as well as the extraction and handling of steatite, sand, gravel, copper and wood for personal use or community purposes are exempt from sections 222 to 239.

### Review of May, 1996 by MEF

Full text

Schedule B of the EQA — Proposed version [Translation is ours]

**Lastly, any project within the territorial limits of a community which does not have an impact on the wildlife outside of such limits as well as the extraction and handling of soapstone, sand, gravel, copper and wood for personal or community use are exempt from sections 187 to 204. Finally, any hazardous recovery operation within an environmental emergency context except for site restoration and decontamination measures.**

**The exemptions provided for in paragraphs a to f in paragraphs l to n of this Schedule apply to the establishment, construction, modification, renovation and relocation of the projects contemplated.**

**Context and justification** — The notion of “territorial limits” needs to be clarified. The notion of inhabited area is more precise. Moreover, it is important to point out that even if a project is located in an inhabited area, it is subject to the procedure if it is identified in Schedule A. Finally, hazardous product recovery operations within an environmental emergency context are automatically exempt for obvious reasons.

Comité consultatif de l'environnement Kativik

**Révision des Annexes 1 et 2 du Chapitre 23  
de la Convention de la Baie James et du Nord québécois :  
mise à jour, compléments et analyse de données  
en vue d'un projet de modifications**

**Phase 1**

**Rapport**

par

Robert Comtois, Anthropologue, M.A.  
716, boul. des Chutes  
Beauport (Québec)  
G1E 6C6

3 juillet 2003

Comité consultatif de l'environnement Kativik

**Révision des Annexes 1 et 2 du Chapitre 23  
de la Convention de la Baie James et du Nord québécois :  
mise à jour, compléments et analyse de données  
en vue d'un projet de modifications**

**Phase 1**

**Rapport**

par

Robert Comtois, Anthropologue, M.A.  
716, boul. des Chutes  
Beauport (Québec)  
G1E 6C6

3 juillet 2003

## **Tables des matières**

**Résumé**

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>1. Collecte des données</b>	<b>2</b>
<b>2. Les lois et règlements sur l'évaluation environnementale, la procédure et les projets</b>	<b>2</b>
<b>3. Orientations pour la révision des annexes : entrevues avec trois intervenants clés</b>	<b>14</b>
<b>4. Tentatives de révision : les stratégies choisies et les outils utilisés</b>	<b>21</b>
<b>5. Phase 1 de la révision en cours : résultats et recommandations</b>	<b>28</b>

**Bibliographie**

## Résumé

Au Nunavik, une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social est prévue en vertu du chapitre 23 de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* (CBJNQ) et le chapitre II de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (art. 168 à 213). L'application est déterminée par les annexes «1» et «2» (CBJNQ) et les annexes «A» et «B» (L.Q.E.) qui énumèrent les catégories de projets obligatoirement assujettis (annexes «1» et «A») et non-assujettis (annexes «2» et «B»). Selon des mécanismes prévus par la CBJNQ et la L.Q.E, il y a eu trois révisions de ces annexes depuis 1982 mais aucune n'a été adoptée par les parties signataires. La Commission de la qualité de l'environnement (CQEK) et le ministère de l'Environnement sont respectivement auteurs des révisions de 1982 et 1996; celle de 1994 a été réalisée par le Comité (CCEK). Chaque fois, ces révisions ont été entreprises avec l'espoir de rendre plus efficace et plus pratique le processus d'évaluation et d'examen des impacts. Aujourd'hui, pour plusieurs raisons, le régime d'évaluation est davantage perçu comme un irritant par la population. L'analyse révèle que les expériences passées et la technologie n'ont pas été traités également lors de ces révisions. D'autre part, le personnel de l'ARK directement impliqué dans les demandes d'autorisation des projets n'a jamais participé à ces travaux. Les recommandations pour la prochaine révision visent une concertation des principaux acteurs identifiés au chapitre 23 afin mettre en commun leurs expériences, leurs ressources techniques et l'information accessible afin de favoriser le consensus sur la proposition de modification avec, comme objectif principal, que le régime devienne à nouveau un atout pour la population.

## Introduction

Le chapitre 23 de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* (CBJNQ) et le chapitre II de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.Q.E., article 168 à 213) prévoient des dispositions particulières applicables au territoire du Nunavik. On retrouve, entre autres, une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social. L'application de cette procédure aux projets est déterminée par les annexes «1» et «2» du chapitre 23 de la CBJNQ et par les annexes «A» et «B» de la L.Q.E. Les annexes «1» (CBJNQ) et «A» (L.Q.E.) énumèrent les catégories de projets concrets qui sont obligatoirement assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen, tandis que les annexes «2» (CBJNQ) et «B» (L.Q.E.) énumèrent les catégories de projets concrets qui y sont obligatoirement soustraites. Les catégories de projets qui ne se retrouvent dans aucune des annexes sont des projets de «zone grise».

La CBJNQ et la L.Q.E. prévoient des mécanismes pour réviser et modifier les annexes :

CBJNQ, art. 23.3.12

*Tous les développements énumérés à l'annexe I sont automatiquement soumis aux processus d'évaluation et d'examen des répercussions prévues dans les présentes.*

*La liste des développements figurant à l'annexe I est examinée par le Québec et l'Administration régionale tous les cinq(5) ans et peut être modifiée, moyennant le consentement mutuel des parties, à la lumière des progrès technologiques et de l'expérience résultant du processus d'évaluation et d'examen.*

CBJNQ, art. 23.3.13

*Les développements énumérés à l'annexe II ne sont pas assujettis aux processus d'évaluation et d'examen des répercussions.*

*La liste des développements figurant à l'annexe II est examinée tous les cinq (5) ans par le Québec et l'Administration régionale, et peut être mise à jour ou modifiée, au besoin, moyennant le consentement mutuel des parties, à la lumière des progrès technologiques et de l'expérience résultant du processus d'évaluation et d'examen.*

CBJNQ, art. 23.7.10

*Les dispositions du présent chapitre ne peuvent être amendées qu'avec le consentement du Canada et de la partie autochtone intéressée, pour les matières relevant de la compétence fédérale et qu'avec le consentement du Québec et de la partie autochtone intéressée pour les matières relevant de la compétence provinciale.*

*Les lois adoptées pour mettre en vigueur les dispositions du présent chapitre peuvent être modifiées en tout temps par l'Assemblée nationale du Québec pour les matières relevant de la compétence provinciale et par le Parlement pour les matières relevant de la compétence fédérale.*

L.Q.E., art. 205

*Le gouvernement peut, par règlement :*

*(...)*

*d) modifier, à la suite d'une recommandation de la Société Makivik à cet effet, les annexes «A» et «B» et assujettir ou soustraire obligatoirement d'autres projets à la procédure d'évaluation et d'examen visée à la section III du présent chapitre, à la suite d'une semblable recommandation.*

À la suite de la 91<sup>e</sup> réunion du Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK) tenue à Québec, le 21 mars 2002, le Comité avisait les parties signataires de son intention de réviser les annexes «1» et «2» de la CBJNQ — et par extension, les annexes «A» et «B» de la L.Q.E. L'Administrateur provincial, dans une lettre datée du 30 avril 2002, et l'Administrateur fédéral, dans une lettre datée du 12 avril 2002, ont réagi favorablement. À son tour, à la 93<sup>e</sup> réunion tenue à Kuujuaq, le 28 octobre 2002, le président de l'Administration régionale Kativik (ARK) donnait son appui au Comité en faveur de ces travaux.

Le 20 février 2003, suite à une entente avec le consultant, des travaux (Phase 1) incluant la réalisation d'une recherche documentaire et d'entrevues étaient amorcés dans le but, d'une part, de mettre à jour, ajouter et analyser les données disponibles nécessaires à la révision et, d'autre part, de proposer un calendrier de réalisation des travaux du Comité pour ce dossier. L'objectif ultime du projet est de produire une proposition de modification qui pourra être soumise aux parties signataires.

Le présent document constitue le rapport de la Phase 1.

## **1. Collecte des données**

Un premier bilan des travaux de collecte a été soumis dans un rapport remis aux membres du Comité lors de la 95<sup>e</sup> réunion tenue le 28 mars 2003 à Québec (Comtois 2003c). À la demande du nouveau président du Comité, Monsieur Michael Barrett, un second bilan a été réalisé lors d'un appel conférence tenu le 10 avril 2003 auquel participaient également Madame Paule Halley et la secrétaire exécutive, Madame Nathalie Girard. La discussion a porté sur les données incomplètes reçues durant les jours qui ont suivi la 95<sup>e</sup> réunion et les obstacles administratifs qui se dressaient à l'obtention des autres données nécessaires. Le président, Madame Halley et la secrétaire exécutive ont alors convenu, chacun, de faire des démarches dans le but d'appuyer les demandes du consultant et d'accélérer le processus de livraison des données. La semaine du 12 mai, étant donné le rythme lent des livraisons, le Comité autorisait le consultant à se rendre à Montréal et Ottawa afin, d'une part, de réaliser une entrevue avec un employé de l'ARK responsable des demandes de certificats d'autorisation en environnement et, d'autre part, compléter des travaux de documentation aux bureaux d'Inuit Tapirisat du Canada et aux Archives nationales du Canada. Durant les semaines qui ont suivi, les livraisons attendues ont eu lieu et furent finalement complétées le 4 juin 2003.

## **2. Les lois et règlements sur l'évaluation environnementale, la procédure et les projets**

À la 95<sup>e</sup> réunion, parmi les annexes contenues dans le rapport du consultant, les membres francophones ont pu prendre connaissance d'un texte du professeur Lorne Giroux, de l'Université Laval, intitulé «La question de l'assujettissement dans le processus d'évaluation environnementale». Ce document traite de questions clés en regard des travaux qu'auront à réaliser les membres du CCEK dans le cadre du projet en cours :

- Qui est assujetti au processus?
- Quels projets, politiques ou programmes doivent être évalués?
- Y a-t-il des exceptions?
- Quel est le régime qui s'applique?

En comparant avec les régimes mis en place au Canada, il est proposé aux lecteurs de les aborder — même brièvement — afin de mieux saisir les particularités du processus d'évaluation environnementale instauré par la CBJNQ et, également, d'entrevoir les différentes possibilités offertes par la révision des annexes du Chapitre 23.

## 2.1 À qui le processus d'évaluation environnementale s'applique.

Deux exemples avec des orientations bien différentes. Au Canada, les projets émanant du gouvernement canadien, quels qu'ils soient, sont en principe automatiquement soumis au processus d'évaluation environnementale établi par les régimes du *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement* ainsi que la *Loi canadienne d'évaluation environnementale* (LCÉE)<sup>1</sup> — les projets assujettis ne sont pas identifiés sur une liste mais, plutôt, sur la base de la source de financement à l'origine du projet : dans ce cas-ci, le gouvernement du Canada. Ainsi, avant même qu'un projet financé par le fédéral soit ébauché, il est prévu être soumis au processus d'évaluation environnementale.<sup>2</sup> Au sud du Québec, pour le régime d'évaluation environnementale de la L.Q.E., cette question ne se pose pas : il existe une liste de projets établie par règlement qui ne tient pas compte de la qualité du promoteur et s'applique au gouvernement, à ses ministères et ses organismes.

## 2.2 Les grandes catégories des mécanismes d'assujettissement

En 1993, Giroux distingue, parmi les régimes environnementaux alors en vigueur en Amérique du Nord, quatre (4) catégories de mécanismes d'assujettissement des projets :

- les régimes «ouverts» : ils ont une déclaration de principe comme mécanisme;
- les régimes «fermés» : ils ont une (des) liste(s) déterminant les projets devant être évalués (et soustraits);
- les régimes avec des listes de projets, à évaluer et à soustraire, et un mécanisme de tamisage préalable (screening) pour les projets qui ne figurent pas sur les listes;
- les régimes particuliers : ils font appel à plusieurs des techniques ci-dessus, ou possède un mécanisme d'évaluation qui ne peut s'insérer dans aucune d'entre elles.

**Les régimes ouverts** — Ce sont des régimes dits «ouverts» car c'est une déclaration législative ou réglementaire de principe, souvent très générale, qui agit comme mécanisme pour soumettre un projet au processus d'évaluation environnementale. Au fédéral par exemple, dans cette catégorie, il y a eu le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*. Selon une de ses dispositions, plus précisément une «proposition» — «*toute entreprise ou activité à l'égard de laquelle le gouvernement du Canada participe à la*

<sup>1</sup> Giroux 1993 : 27-28

<sup>2</sup> En 1993, l'Ontario disposait également d'un régime de la sorte.

*prise de décision*»<sup>3</sup> — le processus d'évaluation environnementale pouvait s'appliquer dans plusieurs cas, tels les questions en matière de pêcheries, les Indiens, les réserves indiennes, la navigation, les oiseaux migrateurs, etc. Ce sont des champs qui impliquent une obligation ou un devoir en vertu d'un mécanisme de réglementation établi par une autre loi du Parlement. Ce type de mécanisme d'assujettissement des projets via une «proposition», qui en couvre large puisqu'il peut inclure des programmes et des politiques, a souvent été sujet au contrôle des tribunaux car il a pu être interprété différemment. En 1993, la Saskatchewan disposait d'un mécanisme d'assujettissement semblable. Au Canada, parce que le *Décret* soulevait suffisamment d'incertitudes et d'insécurité, le législateur fédéral a prévu d'autres techniques d'assujettissement dans la LCÉE pour le remplacer.<sup>4</sup>

**Les régimes fermés** — Ce sont des régimes qui visent «à réduire au minimum la marge d'incertitude quant aux projets qui doivent être soumis au processus d'évaluation. Un bon moyen d'atteindre cet objectif est une énumération limitative, une liste de projets». <sup>5</sup> Pour Giroux, l'exemple type est le régime en vigueur au sud du Québec :

En vertu de l'article 31.1 *L.Q.E.*, seuls les projets ou les activités qui figurent sur la liste adoptée par règlement du gouvernement nécessitent, pour leur réalisation, un certificat d'autorisation du gouvernement au terme de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. La législation et la réglementation du Québec ne prévoient pas l'attribution à une autorité politique ou administrative du pouvoir de déterminer si un projet particulier tombe sous la portée d'un des paragraphes de la liste. En conséquence, ici encore, le pouvoir d'intervention des tribunaux ordinaires est très large et même plus large que dans le cas de la Saskatchewan, puisqu'ils ont non seulement le pouvoir d'interpréter le règlement mais également celui d'en prononcer l'invalidité pour des motifs spécifiques à l'exercice du pouvoir réglementaire, tels l'*ultra-vires* ou l'imprécision.

(Giroux, 1993 : 37)

Les caractéristiques de l'utilisation de listes de projets comme mécanisme d'assujettissement sont détaillés par Giroux : <sup>6</sup>

- les listes d'assujettissement nécessitent que soient déterminés des seuils d'intensité des divers projets ou activités énumérés pour s'assurer que seuls ceux susceptibles d'avoir des impacts environnementaux d'importance soient soumis au processus d'évaluation;
- l'énumération limitative présente l'inconvénient d'inciter les promoteurs à segmenter leurs projets de façon à échapper au seuil d'assujettissement surtout dans le cas de travaux linéaires, tels la construction de routes, qui se réalisent sur plusieurs années;

<sup>3</sup> Giroux, 1993 : 31, Note 21

<sup>4</sup> Giroux, 1993 : 36

<sup>5</sup> Giroux, 1993 : 37

<sup>6</sup> Giroux, 1993 : 37-39

- la liste incite également les promoteurs à segmenter des projets qui ne sont pas assujettis à la procédure d'évaluation environnementale ... mais qui sont nécessaires à la réalisation d'un projet qui, lui, est inscrit à la liste d'assujettissement;
- qu'elle soit établie par une loi ou par une réglementation, la technique d'assujettissement par voie d'une liste comporte une rigidité qui peut rendre difficile l'adaptation du régime à de nouvelles situations.

**Les régimes avec listes de projets et procédure de tamisage** — Cette catégorie est considérée comme une variante des régimes «fermés».

[Ils] font (...) appel à une ou plusieurs listes de projets spécifiquement énumérés mais ils comprennent, en plus, un mécanisme administratif en vertu duquel les projets qui ne figurent pas sur une liste d'inclusion ou d'exclusion sont scrutés ou « tamisés » afin de déterminer ceux qui seront assujettis au processus d'évaluation et ceux qui y échapperont. Un tel mécanisme d'assujettissement essaie de concilier la sécurité juridique d'une énumération et le besoin d'en atténuer la rigidité inhérente.

(Giroux, 1993 : 41)

Autrement dit, Giroux estime, en comparaison des régimes «fermés», que ces régimes offrent plus de sécurité juridique de même qu'une plus grande souplesse pour apporter des changements aux listes.

En plus du régime environnemental (1993) de l'Alberta, l'auteur soumet les exemples des chapitres 22 et 23 de la CBJNQ. Il relève les quatre procédures d'évaluation environnementale ayant leurs existences propres et leurs particularités: une procédure fédérale-crie, une procédure provinciale-crie, une procédure fédérale-inuite et une procédure provinciale-inuite. Mais elles partagent des caractéristiques communes : <sup>7</sup>

- au nord comme au sud du 55<sup>e</sup> parallèle, il y a deux listes de projets de développement futur : la liste des développements futurs automatiquement soumis au processus d'évaluation et celle des développements futurs soustraits au processus d'évaluation;
- un processus de révision quinquennal de ces listes qui peuvent être modifiées du consentement mutuel des parties «à la lumière des changements d'ordre technologique et de l'expérience résultant du processus d'évaluation et d'examen»;
- dans le cas de projets de développement qui ne sont pas énumérés à l'une ou l'autre des listes, la Convention prévoit une procédure de tamisage.

Ce travail de tamisage, dans le cas du processus provincial en territoire inuit, soit la décision d'assujettir ou non à la procédure du chapitre 23 un projet qui ne figure pas dans la liste d'assujettissement obligatoire, ni dans la liste d'exclusion, appartient à la Commission de la qualité de l'environnement Kativik (CQEK) — cette décision est finale sous réserve du pouvoir d'exemption du gouvernement «lorsqu'il le juge nécessaire dans l'intérêt public».

<sup>7</sup> Giroux, 1993 : 44-45

Dans le cas du processus fédéral en territoire inuit, la responsabilité de la décision est confiée à l'Administrateur fédéral mais sur recommandation d'un organisme consultatif appelé «Comité de sélection» qui examine tous les projets et fait sa recommandation à l'Administrateur — si l'Administrateur ne peut suivre la recommandation du Comité de sélection, il doit consulter à nouveau le Comité pour expliquer sa position et en discuter avant de prendre sa décision.

Les témoignages et d'autres documents, plus récents, recueillis dans le cadre de la présente étude apporteront des nuances à cette synthèse sur l'application des processus de la CBJNQ, que ce soit au provincial, au fédéral ou à l'ARK. Néanmoins, la conclusion de Giroux sur les quatre (4) procédures environnementales de la Convention mérite toute notre attention :

[Elles] font toutes appel à des techniques d'assujettissement reposant sur l'existence de deux listes de projets et d'un mécanisme de tamisage. La spécificité de ces systèmes tient à la place exceptionnelle qui est faite aux organismes consultatifs à l'égard de la décision de tamisage. Il en résulte un «chassé-croisé administratif» qui contribue à alourdir la procédure mais qui reflète « l'établissement par le truchement de mécanismes de consultation ou de représentation, d'un statut particulier aux autochtones et aux autres habitants de la Région leur assurant une participation plus grande que celle normalement prévue pour le grand public».

(Giroux, 1993 : 45)

**Les régimes particuliers** — La LCÉE est l'exemple retenu par Giroux. Cette loi a été mise au point afin de combler les carences du *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, première loi du Parlement canadien en environnement :

(...) un des objectifs visés [par la LCÉE] était de mettre fin aux incertitudes [du *Décret*] entourant la question de l'assujettissement. Pour ce faire, le législateur a combiné plusieurs techniques différentes telles l'utilisation de prononcés législatifs généraux, l'exercice du pouvoir réglementaire et même l'octroi de pouvoirs discrétionnaires.

(...)

Toutefois, cette utilisation concomitante de techniques diverses a pour effet de rendre plus complexe la question de l'assujettissement et cette complexité peut, à notre avis, s'avérer elle-même une source de litiges.

(Giroux, 1993 : 53)

Ainsi, première étape obligatoire du processus d'assujettissement de la LCÉE, il faut déterminer si la proposition de développement soumise est un «projet», oui ou non. L'établissement du statut de «projet» dans la LCÉE, le besoin de poser la question, est donc primordial :

(...) la définition de «projet» dans la *L.C.É.E.* est plus restrictive que celle de la «proposition» dans le *Décret* en ce qu'elle semble assez clairement exclure des politiques ou des programmes qui ne concernent pas un «ouvrage» (physical work) ou une «activité concrète» (physical activity). De plus, dans le cas d'activités concrètes qui ne sont pas liées à un ouvrage, seules les activités concrètes ou les catégories d'activités concrètes

désignées par règlement du gouverneur en conseil seront considérées comme pouvant constituer un projet.

(Giroux, 1993 : 49-50)

Ainsi, des listes d'inclusion et d'exclusion, adoptées par règlement, font partie de la LCÉE désignant les projets et les catégories de projets pour lesquels une évaluation environnementale est nécessaire ou non.<sup>8</sup>

Par la suite, pour être soumis au processus d'évaluation environnementale, les projets doivent répondre aux conditions d'un des quatre (4) critères d'assujettissement — conservés du *Décret*. Ces critères ont une qualité commune : ils se rattachent aux attributions que peut exercer une autorité fédérale à l'égard d'un «projet».<sup>9</sup> Ce sont les critères suivants — LCÉE, art. 5 :<sup>10</sup>

1. une autorité fédérale (ministère, agence ou organisme fédéral, etc.) est le promoteur du projet;
2. une autorité fédérale accorde à un promoteur du financement, une garantie d'emprunt ou toute autre forme d'aide financière afin de l'aider à mettre en œuvre son projet;
3. une autorité fédérale administre le territoire domanial et en autorise la cession, en vue de mettre en œuvre son projet;
4. une autorité fédérale délivre un permis, une licence ou une autorisation, en vertu d'autres lois ou règlements, afin de permettre la mise en œuvre du projet.

En somme, le processus d'assujettissement est enclenché pour les projets où «le gouvernement fédéral joue un rôle décisionnel soit en tant que promoteur, source de financement, administrateur de territoire domanial ou organisme de réglementation»<sup>11</sup>.

Le processus de la LCÉE s'enclenche donc lorsque (i) il y a un «projet» et (ii) une autorité fédérale responsable qui exerce une des attributions ayant pour effet de déclencher la loi — ce qui n'empêche pas qu'une ou plusieurs autorités fédérales (ministères, agences, etc.) soient impliqués, mais sans être responsables du processus. Dans ces conditions, le projet est alors soumis à un examen préalable ou à une étude approfondie — le *Règlement sur les études approfondies*<sup>12</sup> détermine les projets qui requièrent obligatoirement une étude approfondie, en bref :

- aérodrome (*aerodrome*)
- canal historique (*historic canal*)
- désaffectation (*decommissioning*)
- établissement nucléaire (*nuclear facility*)
- aéroport (*airport*)
- déchets dangereux (*hazardous waste*)
- emprise (*right of way*)
- fabrique de pâtes et papiers (*pulp and paper mill*)

<sup>8</sup> Canada, 1999

<sup>9</sup> Giroux, 1993 : 51

<sup>10</sup> Moisan, 2002 : 7

<sup>11</sup> Moisan, 2002 : 6

<sup>12</sup> Canada, 1999 : 1-4

- fermeture (*abandonment*)
- nouvelle emprise (*new right of way*)
- pâte (*pulp*)
- plan d'eau (*water body*)
- produit de papier (*paper product*)
- réserve foncière (*national park reserve*)
- terres humides (*wetland*)
- refuge d'oiseaux migrateurs (*migratory bird sanctuary*)
- plan d'aménagement à long terme (*long-range development plan*)
- lieu historique national (*national historic site*)
- parc national (*national park*)
- pipeline d'hydrocarbures (*oil and gas pipeline*)
- plan de gestion (*management plan*)
- réserve de la faune (*wildlife area*)
- terminal maritime (*marine terminal*)

À l'heure actuelle, la LCÉE est appliquée sur l'ensemble du territoire québécois indépendamment de la tenure des terres, provinciales ou autres. Dans les territoires criés et inuits soumis aux régimes d'évaluation environnementale des chapitres 22 et 23 de la CBJNQ, cela veut dire que les projets (et les populations consultées) sont soumis à deux processus fédéraux d'évaluation environnementale — car le gouvernement fédéral se trouve à dédoubler son propre processus d'évaluation environnementale prévu dans la CBJNQ, ce qui entraîne de la confusion pour la population, une situation dénoncée par un avis du CCEK adopté unanimement le 28 mars 2001.

Cependant, afin d'améliorer l'application de la LCÉE au Nunavik, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACÉE) a mis en place de nouvelles procédures de coordination via le Comité fédéral d'examen Nord (COFEX-Nord) dont le mandat est déterminé dans le chapitre 23 de la CBJNQ. Le Programme d'infrastructures maritimes a alors servi de banc d'essai :

Après la réalisation des 5 premiers projets (Kangiqualujuaq, Quaqaq, Umiujaq, Kangisujuaq et Kuujuaq), l'ACÉE a mis en place une procédure administrative de délégation de la réalisation de l'examen préalable par le Comité fédéral d'examen Nord des répercussions sur l'environnement et le milieu social (COFEX-N) pour le projet réalisé à Ivujivik en 2002. Suivant le succès de cette initiative, cette procédure fut aussi mise en place pour les projets de Salluit et de Kangirsuk présentement en cours d'évaluation.

Ainsi, dans le cadre de la procédure administrative présentement appliquée pour le Programme, les autorités responsables (Pêches et Océans Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada) au sens de la LCÉE ont demandé à l'Administrateur fédéral de la CBJNQ que le COFEX-N exécute l'examen préalable et les rapports correspondants, tel que prescrit dans l'article 17 de la LCÉE. De plus, et toujours dans ce contexte, un analyste de Pêches et Océans Canada a été nommé au COFEX-N comme un des trois membres fédéraux afin de faciliter le respect du chapitre 23 de la CBJNQ parallèlement avec la LCÉE, la Loi sur les pêches et la Loi sur la protection des eaux navigables.

À ce jour, les intervenants fédéraux impliqués jugent que l'actuelle procédure administrative a allégé le fardeau administratif des organisations autochtones et des ministères fédéraux tout en respectant les objectifs et l'esprit du chapitre 23 de la CBJNQ et les obligations de la LCÉE.

Finalement, les échéances requises pour l'évaluation des projets ont diminué depuis les efforts de coordination mis en place par l'ACÉE et en particulier depuis la mise en place du processus de délégation de la réalisation de l'examen préalable au sens de la LCÉE par le COFEX-N.

(Giroux, E., 2003)

À l'instar de la CBJNQ, la LCÉE fait appel à des techniques d'assujettissement reposant sur l'existence de listes de projets. Cependant, comme le montre l'application de la LCÉE au Nunavik, la spécificité des systèmes de la LCÉE tient à la place exceptionnelle qui est faite aux différents ministères et agences fédérales qui peuvent être impliqués dans un processus d'évaluation environnementale. Ainsi comme l'indique la citation ci-dessus, tout comme dans le cas des organismes consultatifs mis en place par le CBJNQ, il en résulte un «chassé-croisé administratif» qui contribue à alourdir la procédure — même si le processus de délégation permis par la LCÉE a amélioré réalisations et échéances, et allégé la bureaucratie des organisations autochtones.

### 2.3 Les exemptions

Giroux définit une «exemption» comme suit;

(...) la question des exemptions se distingue de celle de l'assujettissement. Une exemption, en effet, implique qu'un projet est tombé sous la portée des règles d'assujettissement mais qu'une autre décision a été prise à son égard à l'effet de le soustraire, totalement ou partiellement, au processus d'évaluation environnementale.

(Giroux, 1993 : 55)

Parmi les façons d'exempter des projets du processus d'évaluation, Giroux identifie les suivantes : <sup>13</sup>

- par l'élaboration d'une liste réglementaire de projets qui sont soustraits à la procédure;
- par des décisions *ad hoc* (de circonstance);
- par insertion d'un pouvoir implicite;
- de manière indirecte, comme dans le cas d'une évaluation faite par catégories de projets.

**Exemptions par liste de projets soustraits à la procédure** — En pratique, comme dans le cas des mécanismes d'assujettissement avec tamisage, les législateurs n'hésitent pas à insérer dans les documents officiels la liste des projets soustraits, exemptés, à la suite de la liste des projets obligatoirement soumis à un processus d'évaluation environnementale. La CBJNQ est le meilleur exemple de cette pratique, qui n'est pas un accident : grâce aux deux listes, les annexes 1 et 2 du chapitre 23, les autorités provinciale et fédérale, soit la CQEK, le Comité de sélection et l'Administrateur fédéral responsables des décisions pour les projets de «zone grise», peuvent baliser leur réflexion et, éventuellement, donner leur avis final.

<sup>13</sup> Giroux, 1993 : 55

**Exemptions par décisions *ad hoc*** — Des régimes prévoient un droit d'exemption pour des projets spécifiques. Ce pouvoir est alors limité «à des situations spécifiques et pour des motifs précis : sécurité nationale, prévention ou réparation de dommages causés par une catastrophe réelle ou appréhendée ou situation d'urgence. Dans d'autre cas, le pouvoir est accordé au gouvernement «s'il le juge nécessaire dans l'intérêt public». <sup>14</sup>

**Exemptions par insertion d'un pouvoir implicite** — Il s'agit d'un pouvoir inscrit dans la loi permettant de modifier la portée d'un règlement, et même plus : celui de le modifier pour accorder une exemption spécifique. Une loi spéciale exemptant un projet du régime d'évaluation environnementale, un cas extrême, entre dans cette catégorie — une loi spéciale est une manifestation de pouvoir toujours possible et, donc, implicite.

**Exemptions de manière indirecte** — Un projet peut être exempté de manière indirecte (i) par le biais d'une évaluation faite par catégories de projets (*class assessments*) ou (ii) dans le cas de l'évaluation d'un programme du gouvernement :

Dans ces hypothèses, soit qu'il s'agisse de projets similaires ou d'activités répétitives, tels les aménagements fauniques, certaines activités agricoles ou les arrosages aériens en forêt, une évaluation environnementale générique est faite pour la catégorie ou le programme. Par la suite, les projets individuels spécifiques de la catégorie ou qui découlent du programme sont assujettis à une procédure d'évaluation environnementale différente du régime d'évaluation autrement applicable ou encore bénéficie d'une exonération partielle ou totale des procédures en vigueur.

(Giroux, 1993 : 56)

Au chapitre des exemptions, Giroux se penche sur le cas de l'Ontario : en 1993, cette province a une politique d'exemptions systématiques qui est la source de critiques constantes, et qui a fait dire à un auteur, à propos de la Loi en Ontario : «It exists only as an exemption process». <sup>15</sup>

Dans la pratique, un grand nombre d'«entreprises» [*undertakings*] sont ainsi exemptées au motif que le promoteur «will be subject to delay and expense if it is required to prepare an environmental assessment for the undertaking». Le recours systématique à une telle justification, à notre avis, ne peut qu'affaiblir la crédibilité du régime d'évaluation car ce motif pourrait être invoqué à l'égard de tous les projets assujettis et s'attaque à la raison d'être même du processus. On cherchera en vain un promoteur qui n'est pas convaincu que l'obligation de faire une évaluation environnementale constitue une source importante d'ennuis et de délais de réalisation. Si l'échelle de tels projets, leur caractère temporaire ou permanent, leur nature ou d'autres critères objectivement identifiables ne justifient pas les délais et les coûts de les soumettre au processus, il nous semble qu'il vaudrait mieux les incorporer à une liste réglementaire d'exclusions.

(Giroux, 1993 : 59) (Nous soulignons)

<sup>14</sup> Giroux, 1993 : 55-56

<sup>15</sup> J.W. Samuels, 1978, «Environmental Assessments in Ontario : Myth or Reality?».

Pour Giroux, l'exemple de l'Ontario prouve bien que, si les exemptions doivent recevoir une attention spéciale lors de toute discussion ou initiative touchant les mécanismes d'assujettissement, il faut également être prudent et en examiner tous les aspects sinon elles risquent de nuire, d'affaiblir la crédibilité du régime d'évaluation.

#### 2.4 Les régimes d'évaluation environnementale et les populations inuites du Canada

Dans un rapport préparé en 1993 pour Inuit Tapirisat du Canada par Jim Edmondson, intitulé *Impact Assessment Processes and Inuit Land Claim Settlements in Canada*, l'auteur procède à une comparaison systématique des régimes d'évaluation environnementale qui touchent les populations inuites du Canada — voir tableau comparatif reproduit à Appendix A —, soit les régimes inclus dans les lois suivantes :

- *Loi canadienne d'évaluation environnementale* (LCÉE), 1992;
- *Agreement between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty in Right of Canada (Official Version for the Inuit Ratification Vote)* 1992;
- *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires* (CBJNQ), 1975;
- *The Western Arctic Claim : The Inuvialuit Final Agreement*, 1984.

La LCÉE était alors en examen (Canada, 1992a). Elle entrera officiellement en vigueur en 1995. Son cas et celui de la CBJNQ ont été traités dans les lignes précédentes. Nous avons alors vu que la LCÉE était caractérisée par un mécanisme d'assujettissement que Giroux classe dans les «régimes particuliers», alors que le mécanisme de la CBJNQ appartient à la catégorie des «régimes avec listes de projets et procédure de tamisage».

La convention des Nunavummiut, représentés par Tungavik Federation of Nunavut (TFN), et celle des Inuvialuits de l'Arctique de l'Ouest sont caractérisées par des mécanismes différents d'assujettissement à un processus d'évaluation environnementale mais qui, tous les deux, s'apparentent à la catégorie des «régimes avec listes de projets et procédure de tamisage».

**Nunavut** — La convention du Nunavut possède une liste d'exclusion de projets (Canada, 1993, Art. 12, Schedule 12-1), soit les suivants :

1. Land use activities not requiring a permit or authorization from the Government of Canada or Territorial Government.
2. Land use activities requiring only a Class B under the *Territorial Land Use Regulations* (SOR/77-210 4 March 1977).
3. All construction, operation and maintenance of all buildings and services within an established municipality, except for bulk storage of fuel, power generation with nuclear fuels, or hydro power and any industrial activity.
4. All hotels, motels or tourist facilities of 20 beds or less outside the boundaries of a municipality.

5. Water uses that do not require a public hearing under Section 13.7.3.<sup>16</sup>
6. Prospecting, staking or locating a mineral claim unless it requires more than a class B permit mentioned in item 2.
7. Such other categories of activities and projects as may be agreed upon by NIRB [Nunavut Impact Review Board] and the appropriate Minister.

Cette liste d'exclusion comprend à la fois des «projets concrets» et des «catégories de projets». D'autre part, les travaux de tamisage du Nunavut Impact Review Board (NIRB) à l'examen de projets sont guidés par les principes directeurs suivants (Canada, 1993, Section 12.4.2) :

- (a) NIRB generally shall determine that such a review is required when, in its judgement :
  - (i) the project may have significant adverse effects on the ecosystem, wildlife habitat or Inuit harvesting activities,
  - (ii) the project may have significant adverse socio-economic effects on northerners,
  - (iii) the project will cause significant public concern, or
  - (iv) the project involves technological innovations for which the effects are unknown;
- (b) NIRB generally shall determine that such a review is not required when, in its judgement, the project is unlikely to arouse significant public concern and
  - (i) the adverse ecosystemic and socio-economic effects are not likely to be significant, or
  - (ii) the project is of a type where the potential adverse effects are highly to be predictable and mitigable with known technology; and
  - (iii) in determining whether a review is required or not NIRB shall give greater weight to the provisions of Sub-section 12.4.2(a).

**Arctique de l'Ouest** — La convention prévoit des dispositions selon des territoires distincts, soit (i) la Région des établissements des Inuvialuit, (ii) la région North Slope du Yukon. Dans le cas du mécanisme d'assujettissement au processus d'évaluation environnementale de la convention concernant les Inuvialuit, il y a aucune liste, ni exemption. Le régime d'évaluation environnementale est déterminé par l'impact ou non d'un projet [*development*] sur les récoltes fauniques actuelles ou futures des Inuvialuit. Plus précisément, le travail de tamisage de l'Environmental Impact Screening Committee (EISC) est guidé par une seule directive (Canada 1984, Sub-section 13.(7)) :

Every proposed development of consequence to the Inuvialuit Settlement Region that is likely to cause a negative environmental impact shall be screened by the Screening

<sup>16</sup> «From time to time the Governor-in-Council, after consultation with or on the advice of the NWB [Nunavut Water Board], may by regulation prescribe certain classes or types of water applications for which a public hearing need not be held.» (Canada, 1993, Section 13.7.3)

Committee to determine whether the development could have a significant negative impact on present or future wildlife harvesting.

Bien qu'apparenté à la catégorie des «régimes avec listes de projets et procédure de tamisage», les termes du mécanisme d'assujettissement laisse place à l'interprétation par les parties impliquées, tant chez les promoteurs que chez les représentants des populations. Ainsi, la portée de la définition du terme «*development*» ouvre la porte à plusieurs types de «projets», y compris des «politiques gouvernementales». De plus, l'acheminement des projets vers l'EISC, à prime abord ouvert à une intervention de la plupart des organisations de la région, représente une source d'inquiétude en terme de sécurité juridique. Au fil des ans, faute de projets en nombre suffisant pour en éprouver la valeur, ces derniers points ont fait peser une certaine incertitude quant à l'efficacité du mécanisme. Néanmoins, la primauté de ce régime d'évaluation environnementale sur les politiques et lois existantes est incluse dans les termes de la convention (Reed, 1990 : 48).

## 2.5 Observations

Au sujet des lois et règlements en matière d'évaluation environnementale, ainsi que des notions de procédure et de projet, nous avons retenu les points qui suivent.

- a) Un «projet concret» (e.g. un ouvrage de construction), une «catégorie de projets», un «programme gouvernemental» et une «politique gouvernementale» peuvent être soumis au processus d'évaluation environnementale.
- b) Pour assujettir un projet à un processus d'évaluation environnementale, malgré les différentes techniques, ou combinaisons de techniques utilisées d'une loi à l'autre, d'une convention à l'autre, il n'y a pas de technique qui puisse s'appliquer dans tous les contextes et dont l'efficacité est parfaite, incontournable.
- c) Il y a au moins quatre (4) objectifs à viser lorsqu'on fait le choix et/ou l'application d'une technique d'assujettissement des projets à une procédure d'évaluation environnementale :

**efficacité** : les techniques retenues doivent pouvoir couvrir toutes les politiques, les programmes et les projets avec des impacts environnementaux potentiels importants afin de les soumettre à une évaluation environnementale, qu'elle soit préalable ou approfondie;

**sécurité juridique** : les techniques retenues doivent être bien définies, avoir une portée claire, prévisible, de façon à éviter une contestation juridique avant, pendant et après son application;

**exclusions et exemptions** : l'adoption d'une liste de projets, politiques et/ou programmes gouvernementaux exclus donne plus de crédibilité au processus et, aussi, rend plus économique la gestion du régime d'évaluation environnementale; d'autre part, le pouvoir de créer une exemption spécifique individuelle (e.g. projet en cas d'urgence ou de catastrophe) doit rester exceptionnel et être rendu public, sinon il peut favoriser les abus et discréditer le régime mis en place;

**capacité d'exécution [enforcement]** : la loi environnementale doit indiquer clairement que la réalisation d'un projet assujéti au processus d'évaluation environnementale ne peut être commencée tant que n'a pas été prise la décision de l'autoriser.

- d) Les mécanismes d'assujettissement des chapitres 22 et 23 de la CBJNQ appartiennent à la catégorie «régime avec liste(s) de projets (inclusion et/ou exclusion) et procédure de tamisage», une catégorie que Giroux apprécie beaucoup, notamment parce qu'elle permet généralement d'apporter des changements aux techniques, de les améliorer, mais c'est un mécanisme qui par sa conception nécessite des échanges administratifs nombreux et simultanés entre toutes les parties à la fois — un processus lourd qui favorise délais et longues échéances.
- e) Dans les conventions signées par les Inuits au Canada, les mécanismes d'assujettissement des projets au processus d'évaluation environnementale appartiennent tous à la catégorie «régime avec liste(s) de projets (inclusion et/ou exclusion) et procédure de tamisage», mais elles sont différentes au niveau du contenu des listes et des procédures de tamisage.

### **3. Orientations pour la révision des annexes: entrevues avec trois intervenants clés**

Le CCEK a exprimé le souhait de rencontrer les membres de la CQEK, du COFEX-Nord et de l'ARK afin de discuter et obtenir leurs points de vue sur les changements à apporter aux annexes. En préparation, nous avons donc dressé une liste de personnes à rencontrer en entrevue, et une liste de personnes qui pourraient nous informer ou autoriser la transmission d'informations complémentaires.

Pour les entrevues, comme prévu, nous avons contacté des personnes qui jouent un rôle clé à l'application des procédures d'assujettissement et d'évaluation environnementale au sein de chacun des trois organismes gouvernementaux régulièrement impliqués en vertu du régime prévu au chapitre 23. Au cours des premières semaines du mandat, nous avons donc rencontré des intervenants-clés qui étaient en mesure d'orienter les recherches et les préparatifs touchant la révision des annexes 1 et 2 du chapitre 23 de la CBJNQ. Ce sont les personnes suivantes :

- Daniel Berrouard, coordonnateur en milieu autochtone au MENV et membre de la CQEK;
- Éric Giroux, conseiller principal à l'ACÉE et secrétaire exécutif du COFEX-Nord;
- Jean Robitaille, ingénieur principal, Administration régionale Kativik.

En bref, l'interviewer (i) rappelait le but de l'entrevue, (ii) confirmait l'appui des trois parties signataires à la réalisation de la révision des annexes et (iii) invitait la personne à soumettre des pistes, avis ou opinions. Les échanges prenaient fin lorsque la personne estimait avoir complété sa contribution.

Les entrevues ont eu lieu entre la mi-mars et la mi-mai, à Québec et Montréal. Selon l'ordre chronologique des entrevues, nous livrons une synthèse du contenu de chacune, dressée à partir des notes manuscrites de l'interviewer.

### 3.1 Entrevue avec Daniel Berrouard (MENV)

L'entrevue a eu lieu le 7 avril 2003 aux bureaux du MENV à Québec. En plus de l'entrevue, Monsieur Berrouard figurait sur la liste des personnes en mesure de faciliter la collecte de données documentaires complémentaires : la rencontre a également été mise à profit en ce sens. Par ailleurs, en tant que participant à un symposium consacré à l'examen d'éléments de la CBJNQ, tenu à Montréal les 25 et 26 octobre 2001, soit au lendemain du 25<sup>e</sup> anniversaire de la Convention (1975-2000), Monsieur Berrouard a présenté une allocution à une session consacrée à l'environnement intitulée «The Environmental Protection Regime» (Berrouard, 2002) est reproduite à Appendix B — au cours de la même session il y a aussi celles prononcées par Messieurs Michael Barrett <sup>17</sup> et Benoît Taillon <sup>18</sup> (Barrett, 2002; Taillon, 2002), respectivement président du CCEK et président du COFEX-Nord pour l'exercice en cours (2003-2004).

Voici ses principaux commentaires en rapport avec la révision des annexes 1 et 2.

- Au nord du 55<sup>e</sup> parallèle, il y a eu peu de projets en comparaison du nombre de projets réalisés au sud de cette frontière. Le document de travail sur la révision des annexes 1 et 2 produit par le ministère en 1996 (MEF, 1996) était surtout le résultat de travaux amorcés avec les comités où étaient présents les représentants cris [Chapitre 22]. Mais ce processus de révision a cessé lorsque les Cris ont inscrit les travaux forestiers à l'ordre du jour : le Gouvernement du Québec a alors mis fin à sa participation.
- En 1997, à la demande du Comité, il a participé à un exercice de révision des annexes avec le CCEK. Mais les travaux ont été suspendus quelques mois plus tard, en 1998, principalement parce que la partie inuite ne sentait plus le besoin de poursuivre.
- Les projets de type «zone grise» font principalement l'objet d'interventions de la part de la CQEK au niveau de la formulation des renseignements préliminaires, plutôt qu'à celui de l'interprétation des seuils : à cause du roulement chez les employés et/ou les sous-traitants engagés par l'ARK, les demandes d'autorisation sont formulées avec une qualité variable qui reflète ce roulement — à un personnel tantôt expérimenté, tantôt novice, correspondent des demandes tantôt complètes, tantôt incomplètes. Lorsqu'il s'agissait de types de projets examinés pour la première fois, la CQEK décidait alors de l'assujettir au processus d'évaluation environnementale avec la perspective de compter sur un devis technique plus rigoureux. Ainsi, le même type de projet n'était pas nécessairement assujetti lors de nouvelles demandes d'autorisation. C'est pourquoi il n'y a jamais eu de changement véritable des annexes en dépit des tentatives de révision amorcées au cours des ans : les interlocuteurs impliqués finissaient toujours par privilégier la prudence en conservant intacte les annexes «A» et «B».
- Le poids de la représentation inuite au sein de la CQEK est un élément qui peut avoir une incidence sur le mécanisme d'assujettissement au sujet des projets de type «zone grise». Récemment, dans le cas d'une mise à niveau des systèmes de traitement des eaux dans

<sup>17</sup> Michael Barrett, 2002. «The Environment in the James Bay and Northern Quebec Agreement: An Inuit Perspective».

<sup>18</sup> Benoît Taillon, 2002. «Reflections on the Management of Environmental Issues in Northern Québec».

deux villages nordiques, alors que les représentants du MENV penchaient pour un assujettissement en vue d'obtenir des devis de projets plus rigoureux, les représentants inuits et le président ont préféré défendre le non-assujettissement, une option qui a finalement rallié tous les membres de la Commission.

- Au MENV, à sa connaissance, les employés n'ont jamais senti le besoin de faire le point sur les annexes, projet par projet, en faisant un bilan des expériences d'application et/ou de l'évolution de la technologie afin d'agir, proposer des suggestions de changement sur les seuils définis aux annexes «A» et «B».
- La segmentation d'un projet soumis par un promoteur, en vue de contourner l'assujettissement au processus d'évaluation environnementale, n'a pas encore été observée au Nunavik. Néanmoins le MENV reste vigilant : tant au Nord qu'au Sud, les données de chaque projet sont examinées avec cette possibilité à l'esprit. Ce sont surtout les projets routiers qui font l'objet d'une segmentation. Or, au Nord, il n'y a pas de route.
- La CQEK participera avec beaucoup d'intérêt à une rencontre visant la révision des annexes du chapitre 23 de la CBJNQ.

### **3.2 Entrevue avec Éric Giroux (COFEX-Nord)**

L'entrevue a eu lieu le 11 avril 2003 aux bureaux de l'ACÉE à Québec. En plus de l'entrevue, Monsieur Giroux figurait sur la liste des personnes en mesure de faciliter la collecte de données documentaires complémentaires : la rencontre a également été mise à profit en ce sens. Le 14 avril, tel que prévu, il apportait un complément d'information «autorisé» à des questions restées en suspend. Ces informations sont rapportées dans la synthèse ci-après sans plus de distinction.

Voici ses principaux commentaires en rapport avec la révision des annexes 1 et 2.

- Le Comité de sélection du COFEX-Nord [mandat défini par les articles 23.4.2 à 23.4.10], prévu pour examiner tout «développement» autre que ceux contenus aux annexes I et II — i.e. les projets de type «zone grise» —, n'existe pas dans les faits. Quand il a besoin d'un avis dont le mandat relève du Comité de sélection, l'Administrateur fédéral contacte des conseillers de l'ACÉE et/ou un ministère et/ou agence, au besoin, pour rendre une décision.
- Le mécanisme d'assujettissement, actuellement, procède selon les conditions suivantes :
  - (i) lorsqu'un projet est transmis au Comité de sélection, dont le rôle est présentement assuré par l'Administrateur fédéral, ce dernier procède à la détermination des «critères» qui permettront de décider si, oui ou non, le projet est assujetti au processus d'évaluation environnementale;
  - (ii) depuis la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans l'«Affaire Eastmain», il y a toujours un représentant de Justice Canada parmi les conseillers consultés par l'Administrateur fédéral ainsi que, dans le cas du Nunavik, le secrétaire exécutif du COFEX-Nord, à chaque projet soumis;

- (iii) parmi différents outils internes disponibles à l'ACÉE qui guident l'Administrateur fédéral et ses conseillers à l'application de ce mécanisme d'assujettissement, il y a la «Liste d'étude approfondie» [Canada, 1999], consultée afin de déterminer un ou des seuils, un ou des critères applicables, selon le type de projet soumis, et finalement aider l'Administrateur à se prononcer sur l'assujettissement — et l'ampleur de la directive — ou son non-assujettissement.
- Le COFEX-Nord, au cours des dernières années, a surtout porté son attention sur l'allègement du cheminement administratif des projets de juridiction fédérale dû, notamment, au chevauchement actuel de la LCÉE et de la CBJNQ, obligeant le fédéral à appliquer une double procédure d'évaluation environnementale. Ainsi, depuis le début de l'année 2002, le COFEX-Nord a réussi à appliquer l'article 17 (délégation) de la LCÉE au profit d'un nouveau rôle pour lui, le COFEX-Nord agissant désormais comme un groupe de consultants pour les ministères impliqués dans un processus d'examen au Nunavik. En bref, par exemple, advenant un projet financé par le ministère des Affaires indiennes (MAINC) ou celui de Pêches et océans (POC), ces derniers confient l'examen préalable et les rapports correspondants au COFEX-Nord mais en se réservant le pouvoir d'émettre le certificat d'autorisation. Au bilan, les bureaucraties locale et régionale ont moins de tâches à accomplir et les délais de réponse sont plus courts. [voir citation ci-haut à la fin de 2.2 – **Les régimes particuliers**]
- Les comptes rendus du COFEX-Nord ne sont pas utiles pour documenter la question de l'assujettissement des projets de type «zone grise». Une des raisons est que le COFEX-Nord prend régulièrement des décisions lors d'appels conférence dont il n'existe pas de comptes rendus officiels.
- L'Administrateur fédéral devrait saisir l'occasion offerte de rencontrer le CCEK pour discuter de la révision des annexes et d'autres sujets reliés au régime défini au chapitre 23. Il estime que le responsable des dossiers environnementaux au MAINC, Région du Québec, Monsieur Pierre Lauzon, devrait également être convié à une rencontre au sujet de la révision des annexes. Madame Michèle Moisan, au MAINC, est également une personne-ressource dans ce dossier.

### **3.3 Entrevue avec Jean Robitaille (ARK)**

L'entrevue a eu lieu le 14 mai 2003 à sa résidence de Montréal. En plus de l'entrevue, Monsieur Robitaille figurait sur la liste des personnes en mesure de faciliter la collecte de données documentaires complémentaires.

Monsieur Robitaille travaille au Nunavik comme employé de l'ARK depuis 13 ans. Il connaît très bien les annexes «1» et «2» du chapitre 23 de la CBJNQ. Il a toutefois l'habitude de travailler avec les annexes «A» et «B» de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE).

Voici ses principaux commentaires en rapport avec la révision des annexes 1 et 2.

- Le traitement des demandes d'autorisation des projets de type «zone grise» par la CQEK est une étape particulièrement pénible pour le personnel de l'ARK : le mécanisme d'assujettissement est à la source de beaucoup de frustration de la part du personnel des travaux publics à l'ARK puisque les cas de traitements des demandes avec délais importants sont nombreux. La révision des annexes est donc la bienvenue.
- La CQEK devrait être plus transparente pour que le personnel de l'ARK comprenne mieux l'application du mécanisme d'assujettissement; autrement dit : comment fonctionne la CQEK lors du traitement des demandes? C'est un mystère. Au Nunavik, sa réputation est qu'elle est trop lente, beaucoup trop. En bout de ligne, il n'y a aucune planification de projet qui tienne à l'ARK lorsque celui-ci est de type «zone grise». Compte tenu de la saison estivale courte mais indispensable à la réalisation de la plupart des projets, les conséquences d'un délai peuvent aller jusqu'à remettre à l'année suivante l'amorce des travaux. La pression est alors très forte sur les municipalités puisque plusieurs travailleurs locaux comptent sur ces projets pour trouver de l'emploi.
- Des contacts sont entretenus avec la CQEK par l'ARK, avec Monsieur Daniel Berrouard notamment. La communication est bonne et n'est pas mise en cause. Une partie du problème est que la CQEK en fait trop. Elle devrait se contenter de valider les données et les résultats prévus aux devis et aux plans soumis avec les demandes. Plutôt, elle fournit souvent une expertise non-sollicitée au sujet du design, ou d'autres aspects techniques, des initiatives qui semblent exagérées même si elles peuvent relever de son mandat.
- Depuis 1996, l'administration de la CQEK s'est alourdie. Cette date coïncide avec une application, plus assidue de la réglementation environnementale dans les municipalités nordiques. Malgré tout, les délais restent longs, demeurent incompréhensibles.
- L'interprétation faite par la CQEK des termes des annexes penche davantage en faveur d'une application du processus d'évaluation environnementale, i.e. de la réalisation d'études d'impact. Chaque projet est examiné comme s'il s'agissait d'une innovation technique, d'une première exigeant une réinvention des critères, des seuils pour ce type de projet. Au plan municipal, ces démarches sont inadéquates, inacceptables.
- Parmi les «projets» listés et objets de polémique, il y a celui des conduites d'eau où les seuils définis nous semblent contradictoires : «moins de 1 km» (annexe «A», par. «k»), «moins de 8 km» (annexe «B», par. «f»). La CQEK ne fait pas ce constat.
- Le mandat des employés de l'ARK est de fournir de l'assistance technique aux municipalités nordiques pour les demandes d'autorisation. Il n'y a pas de contact entre, d'une part, les employés de l'ARK qui préparent les demandes d'autorisation et, d'autre part, les représentants de l'ARK à la CQEK, même si un d'entre eux est un maire. Mais le montage et le traitement des demandes de projets de type «zone grise» sont si complexes que des municipalités finissent par perdre patience et passent outre : elles amorcent des travaux avant même de recevoir l'autorisation de la CQEK. Ce sont des initiatives hors-la-loi directement favorisées par le traitement lent de la Commission et, indirectement, par les exigences bureaucratiques : les municipalités conservent une copie des plans et devis

de la demande d'autorisation — car il a fallu les faire approuver par la population — et certaines d'entre elles finissent par les utiliser et aller de l'avant, sans en informer l'ARK.

- Le prix à payer pour ces initiatives hors-la-loi sera lourd dans certaines municipalités : les bancs d'emprunt les plus proches et rares ont été vidés en premier, ce qui entraînera des coûts supplémentaires d'accès à de nouveaux bancs d'emprunt plus éloignés pour des projets futurs — avec de nouvelles routes à construire dans ce but unique.
- Techniquement, le montage des demandes d'autorisation des projets est simplifié, moins coûteux depuis l'avènement du système de géopositionnement «GPS» : il n'est plus nécessaire d'avoir des arpenteurs-géomètres sur place. Mais il reste des irritants administratifs — interprétez «paperasse à remplir» — qui, dans un milieu où la langue principale est l'inuttitut et la langue seconde la plus courante l'anglais, pourraient être écartés : des formulaires qui doivent être obligatoirement remplis en français (e.g. : l'exigence d'un cautionnement de 125\$ à verser) finissent par atterrir à la poubelle la plupart du temps — entraînant inévitablement des délais. Il faudrait un effort des agences et des ministères pour se limiter à exiger l'essentiel.
- Les annexes semblent avoir été pensées pour les grands projets, pas pour les municipalités. En bout de ligne, puisqu'elles sont vagues au niveau des critères, des seuils, les municipalités en subissent les contrecoups.
- La CQEK aurait pu utiliser, saisir l'occasion de chacun des projets examinés pour bâtir un cahier de critères à observer, et créer ainsi des catégories de projets : chaque projet, selon son appartenance à une catégorie, aurait eu des critères préétablis à respecter. Cela aurait pu combler les lacunes dues au manque de précision des définitions des projets. La Commission ne semble pas fonctionner avec cette perspective. Mais c'est peut-être le cas — i.e. qu'il y aurait une logique à l'approche des dossiers par ses membres, perçus comme des sages — et, alors, c'est un manque de transparence.
- Au Nunavik, la population n'est pas bien informée des réglementations existantes en environnement et de leur portée. L'ARK l'est; c'est son rôle. Dans ce but, elle doit pouvoir compter sur le leadership d'employés compétents. Mais il y en a peu à l'ARK qui sont qualifiés. De plus, ils quittent et sont remplacés régulièrement : c'est le roulement caractéristique de la main-d'œuvre qualifiée au Nord. Certains projets, avec la combinaison de ce roulement et des délais lors du traitement des demandes par la CQEK, sont remis d'une année à l'autre sans que les travaux ne soient amorcés. Par exemple, on a compté jusqu'à quatre (4) ingénieurs civils qui ont travaillé à la suite sur un projet de lagune à Kangiqsualujjuaq. Une fois l'autorisation obtenue, deux années avaient passé où les eaux usées du village ont été déversées dans des sites temporaires moins propices.
- Le concept d'une commission de la qualité de l'environnement [CQEK] a du bon : par ses interventions, elle fait réfléchir les Inuits sur certains aspects de leurs projets, pour une meilleure qualité.

- La langue officielle de l'administration provinciale, le français, et celle du gouvernement régionale, l'innuttitut, exigent un temps nécessaire pour la traduction. C'est un autre facteur de délai dans les échanges.

### 3.4 Observations

Rappelons que les interlocuteurs étaient conscients qu'une nouvelle occasion de soumettre leurs commentaires sur les annexes s'offrirait à eux lors d'une rencontre future avec le CCEK. Nous avons retenu les points qui suivent.

- Les intervenants provincial et fédéral ne remettent pas en cause la liste d'inclusion (annexe 1, annexe A) et la liste d'exclusion (annexe 2, annexe B), ni la définition des projets contenus.**
- Les critères et seuils retenus et appliqués au cours de la phase d'examen par l'Administrateur fédéral demeurent inconnus.**
- À l'ARK, l'exercice de révision des annexes est perçu comme une occasion de resserrer le traitement des demandes d'autorisation au bénéfice de délais plus raisonnables, d'une part, et de redonner de la crédibilité au mécanisme d'assujettissement au Nunavik, par extension à la CQEK, dont le concept reste pertinent, d'autre part.**
- Tant le montage que le traitement des demandes d'autorisation et l'application du processus d'évaluation environnementale aux projets de type «zone grise» ont dominé les commentaires, suffisamment selon nous pour que soit créé un cinquième objectif à l'évaluation d'un mécanisme d'assujettissement, soit celui de la mise en œuvre. En bref, l'administration du régime environnemental du chapitre 23 connaît des problèmes sérieux qui, en tenant compte du point de vue de chaque interlocuteur, affectent tous les niveaux du mécanisme d'assujettissement mis en place.**
- La couverture des projets ayant un impact potentiel important, i.e. l'efficacité du mécanisme d'assujettissement, est à première vue satisfaisante : il n'y a eu aucune suggestion en vue d'ajouter des projets à une des listes.**
- La capacité d'exécution [enforcement] du régime d'évaluation environnementale mis en place semble réellement menacée depuis 5 ans dans les municipalités : des travaux prévus pour des projets de type «zone grise» seraient amorcés régulièrement avant même que les certificats d'autorisation ne soient émis. Les facteurs soulevés pour expliquer ce mouvement sont multiples : (i) langue de communication, (ii) exigences administratives superflues, (iii) roulement de personnel, (iv) manque de transparence de la CQEK dans la justification de ses travaux.**
- Au plan des exclusions, les municipalités apparaissent comme une catégorie de promoteur avec des projets caractérisés, pour la plupart, par des conditions et des procédés de réalisation connues. Il y aurait lieu de considérer la création d'une ou plusieurs «catégories de projets» favorisant la réalisation des travaux publics des municipalités, soumis à un calendrier très court comparativement aux régions plus au sud.**

#### 4. Tentatives de révision : les stratégies choisies et les outils utilisés

La présente révision des annexes «1» et «2» du chapitre 23 de la Convention est la 4<sup>e</sup> entreprise par le CCEK. D'autres organismes ont aussi réalisé cet exercice au fil du temps, de manière indépendante ou en collaboration selon les tentatives de révision. Rarement, ces tentatives ont procédé à partir des annexes «1» et «2» du chapitre 23 : elles ont pour la plupart été mises en œuvre à partir des annexes «A» et «B» de la L.Q.E. De plus, des stratégies de travail différentes ont prévalu d'une fois à l'autre, d'un organisme à l'autre. Dans tous les cas, ces organismes ont chaque fois adhéré aux principes directeurs en matière d'évaluation environnementale établis dans la CBJNQ (Art. 23.2.4) et la L.Q.E. (Art. 186). Ces principes sont les suivants :

##### **Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ) - Principes directeurs du chapitre 23 (Selon un résumé de Barrett, 2002)**

1. la protection des Inuit, de leurs sociétés, de leurs communautés et de leur économie;
2. la réduction autant que possible des répercussions du développement sur les Inuit,
3. la protection des droits des Inuit relativement aux activités de développement économique tels la chasse, la pêche, et le piégeage;
4. la protection des ressources fauniques en regard des activités de développement économique;
5. la participation des Inuit et des autres habitants de la région à l'application de l'article 23;
6. les droits et les intérêts des non-Autochtones;
7. le droit au développement, conformément aux dispositions de la CBJNQ;
8. la réduction des répercussions sociales et environnementales négatives du développement sur les Inuit et les peuples non-autochtones, par des moyens raisonnables déterminés dans le cadre des procédures d'évaluation et d'examen des répercussions.

##### **Loi sur la qualité de l'environnement (Québec) - Principes directeurs au nord du 55<sup>e</sup> parallèle (LQE, 2002, art. 186)**

Dans l'exercice de leurs fonctions et de leurs compétences, le gouvernement du Québec, les municipalités, le Comité consultatif de l'environnement Kativik et la Commission de la qualité de l'environnement Kativik accordent une attention particulière aux principes suivants :

- a) la protection des droits de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit et des Naskapis, dans le territoire visé à l'article 168, ainsi que de leurs autres droits dans ledit territoire, eu égard à toute activité reliée aux projets ayants des répercussions sur ledit territoire;  
art. 168 : *La présente section s'applique à tout le territoire situé au nord du 55<sup>e</sup> parallèle, sauf aux terres de catégories I et II pour les Cris de Poste-de-la-Baleine.*
- b) les principes énumérés aux paragraphes b, c, d, et g de l'article 152 en autant qu'ils peuvent s'appliquer au territoire visé à l'article 168;  
art. 152 *b) la protection de l'environnement et du milieu social, notamment au moyen des mesures proposées à la suite de la procédure d'évaluation et d'examen visée aux articles 153 à 167, en vue de diminuer le plus possible, auprès des autochtones, les répercussions négatives des activités reliées aux projets touchant le territoire visé (...);*  
*c) la protection des autochtones, de leurs sociétés, de leurs communautés et de leur économie, eu égard à toute activité reliée aux projets touchant le territoire visé (...);*  
*d) la protection de la faune, du milieu physique et biologique et des écosystèmes du territoire visé (...), eu égard à toute activité reliée aux projets touchant ledit territoire;*  
*g) les droits et intérêts, quels qu'ils soient, des non-autochtones;*
- c) la participation de tous les habitants du territoire visé à l'article 168 à la mise en œuvre du régime de protection de l'environnement et du milieu social.

Dans les prochaines lignes, nous passerons en revue les outils et stratégies utilisés lors des trois principales tentatives, abordées en ordre chronologique. En bout de ligne, nous donnerons notre avis sur la pertinence des résultats obtenus en vue de la présente révision, de même que nos observations sur les outils et les stratégies utilisés. Selon l'article 23.3.12, ces items devraient porter la marque «des progrès technologiques et de l'expérience résultant du processus d'évaluation et d'examen».

#### 4.1 La révision du 22 juin 1982 réalisée par un sous-comité de la CQEK

Dans une lettre du président du CCEK adressée au président de la CQEK au début de 1982, le Comité priait la Commission «de faire l'examen des annexes «A» et «B» de la *Loi de la qualité de l'environnement* puisqu'elle a maintenant l'expérience pratique d'avoir évalué des projets; ceci dans le but de faire des recommandations pour modifier ces annexes». (CQEK, 2003 : 20<sup>e</sup> assemblée, 1982, p. 5).

Comme le mandat de la Commission est d'évaluer tous les projets de l'annexe A, les membres conclurent qu'il était important que la Commission prenne une part active en tenant les organismes concernés au courant des changements recommandés aux annexes en vue de fournir un processus d'évaluation et d'examen des répercussions qui soit à la fois plus efficace et plus pratique.

(...)

Le sous-comité fit l'examen de chaque élément des annexes «A» et «B» et des modifications furent proposées; on retrouve un résumé de celles-ci à l'annexe 1.<sup>19</sup> Voici les principaux points soulevés pendant cet examen :

- (1) le retrait d'un projet de l'Annexe A ne soustrait pas automatiquement un tel projet du processus d'évaluation et d'examen des répercussions. Dans ce cas, et comme la *Loi de la qualité de l'environnement* le lui prescrit, la Commission procédera à un examen préliminaire du projet afin de déterminer si celui-ci doit ou non être soumis au processus.
- (2) Les composantes d'un plus grand projet n'ont pas nécessairement besoin d'être soumis à un examen distinct mais pourraient plutôt être automatiquement autorisés lorsque le plus grand projet obtient l'autorisation. Le Groupe de travail de la Commission proposa la formule suivante pour incorporer cette modification aux annexes A et B : «l'autorisation des projets prévus à l'annexe A peut comprendre l'autorisation pour certaines parties de ce projet non mentionnées aux annexes A et B».

(CQEK, 2003 : 20<sup>e</sup> assemblée, 1982, p. 5-6)

Les modifications proposées aux annexes «A» et «B» vont du retrait («abrogation») de certains développements (5) à l'ajout de nouveaux (2), en passant par des modifications à certains (7),

<sup>19</sup> Ce résumé est intégré au tableau comparatif («Notes explicatives») des révisions placé à Appendix C du présent rapport

avec un commentaire justificatif pour chacun des changements proposés <sup>20</sup> — les versions actuelles des annexes «1» et «2» (CBJNQ), des annexes «A» et «B» (L.Q.E.) et toutes les modifications de la CQEK adoptées le 22 juin 1982 sont intégrées au tableau comparatif («Notes explicatives») des révisions placé à Appendix C du présent rapport.

#### **4.2 La révision du 18 août 1994 réalisée par deux sous-comités du CCEK**

Amorcés lors de la 60<sup>e</sup> assemblée, tenue les 6 et 7 octobre 1993, les travaux prendront un an avant de produire des résultats qui seront adoptés par les membres. Lors de la 61<sup>e</sup> assemblée, tenue le 7 janvier 1994, le CCEK crée deux sous-comités : un sous-comité «nordique» et un sous-comité «sud». Cette approche est accompagnée d'un plan de travail où l'harmonisation des annexes «1» et «2» avec les annexes «A» et «B» est examinée en premier lieu, suivi des changements «à la lumière des progrès technologiques et de l'expérience acquise au processus d'évaluation et d'examen».

Initially, the members agreed on the fact that the first step should lead to an effort to harmonize the schedules rather than to consist of a discussion on the validity of the sections they contain. Before beginning this, the members prefer to proceed with slight modifications of the schedules of the JBNQA so as to maximize their conformity with those of the EQA [Environment Quality Act]. If need be, these modifications could involve the thresholds and limits that determine whether certain types of project are or are not subject to the assessment and review procedure. The results of the exercise could be presented as recommendations and submitted to other parties involved, in this case, the Makivik Corporation and the provincial government.

It was thus decided that two comparative tables, combining the documents worked out by the subcommittees, would be prepared. They will also include the modifications to make the schedules of Section 23 of the JBNQA in order to harmonize them with those of the EQA. The members will revise these tables during their next sitting.

(CCEK, 2003 : 62<sup>nd</sup> meeting, 1994, p. 7-8)

Les sous-comités «nordique» et «sud» transmettent leurs rapports au secrétariat du CCEK en février et mars 1994 — aucun commentaire n'accompagne les recommandations des sous-comités. À la suite de la 64<sup>e</sup> assemblée, les modifications proposées sont intégrées dans un tableau daté d'octobre 1994 et transmises aux parties signataires. Les modifications proposées aux annexes «1» et «2» sont essentiellement des modifications d'harmonisation, souvent ponctuelles ou liées au format (numérotation), qui touchent une bonne partie des «développements» — les versions actuelles des annexes «1» et «2» (CBJNQ), des annexes «A» et «B» (L.Q.E.) et toutes les modifications du CCEK diffusées en octobre 1994 sont intégrées au tableau comparatif («Notes explicatives») des révisions placé à Appendix C du présent rapport.

<sup>20</sup> Ces changements proposés par la CQEK et ceux, possiblement, produits par le CCEK n'ont pas été retracés dans les comptes rendus du CCEK, sauf une mention dans la correspondance du secrétariat du CCEK aux membres, le 15 juillet 1982.

À la 68<sup>e</sup> réunion, tenue les 26 et 27 octobre 1995, les membres du CCEK apprennent que la Direction de l'évaluation environnementale en milieu nordique et de la coordination (MEF) a récemment procédé à un exercice de révision des annexes. À la 69<sup>e</sup> réunion, tenue le 5 février 1996, ils apprennent que les parties signataires signifient leur retrait de l'exercice : essentiellement, on reproche au CCEK de s'être limité à un travail d'harmonisation de la CBJNQ avec la L.Q.E. sans plus de mise à jour des données. (CCEK, 2003 : 69<sup>e</sup> assemblée, 1996, p. 4-5).

#### **4.3 La révision de mai 1996 des annexes «A» et «B» de la L.Q.E. réalisée par le MEF et la révision de mai 1997 amorcée par le CCEK.**

Le 24 janvier 1997, le Ministre annonce son ouverture «à recevoir des recommandations des comités en ce sens».<sup>21</sup> Au cours d'une assemblée conjointe CCEK-CQEK<sup>22</sup> tenue à Kuujuaq les 19 et 20 février 1997, l'ARK réagit :

Les membres de l'exécutif de l'ARK indiquent qu'ils seraient prêts à recevoir des propositions du CCEK et de la CQEK dans ce sens mais rappellent qu'en vertu de la CBJNQ, l'ARK doit donner son consentement à toute modification de ces annexes.

(CQEK, 2003 : 104<sup>e</sup> assemblée, 1997, p. 6)

C'est dans ce contexte qu'un document de travail réalisé par le MEF (1996), résultat d'un exercice de révision amorcé au sein du ministère en 1995, fait surface à la CQEK le 10 mars 1997 :

Tel que convenu lors de la dernière réunion, le secrétaire dépose quelques copies d'un document de travail sur la révision des annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement. Il s'agit d'un document de travail qui avait été élaboré par le secrétaire<sup>23</sup> et quelques collègues au MEF l'année dernière. Le document n'a pas été entériné par le MEF.

(...)

Le président se propose de prendre connaissance du document et de le retravailler s'il y a lieu, avec le secrétaire, pour le distribuer aux membres par la suite.

(CQEK, 2003 : 105<sup>e</sup> assemblée, 1997, p. 2-3)

C'est au CCEK que ce document de travail sera utilisé.<sup>24</sup> Au cours de la 75<sup>e</sup> réunion tenue le 22 mai 1997, un groupe de travail réunissant des membres de l'ARK, du MENV et du CCEK est créé. Il doit retravailler le texte qui a été déposé comme un «document de travail» officiel du CCEK, daté de mai 1997. En fait, le document est la reproduction intégrale du document du MEF (1996), sauf pour le texte d'introduction, retouché — les références au ministère sont remplacées

<sup>21</sup> CQEK, 2003 : 104<sup>e</sup> assemblée, 1997, p. 5.

<sup>22</sup> 104<sup>e</sup> assemblée de la CQEK, 74<sup>e</sup> assemblée du CCEK.

<sup>23</sup> Il s'agit d'un secrétaire par intérim, ancien secrétaire du CCEK, et également employé de la Direction de l'évaluation environnementale en milieu industriel et nordique du MEF.

<sup>24</sup> Après avoir été reporté deux fois à une prochaine réunion, la révision des annexes «A» et «B» ne fera plus partie de l'ordre du jour de la CQEK jusqu'à sa rencontre avec la Commission du Nunavik le 21 septembre 2000.

par le nom du Comité avec quelques allusions aux travaux antérieurs de révision des annexes — et les fiches explicatives ont été traduites en version anglaise. Finalement, le CCEK n'entérinera pas ce document : le groupe de travail cesse ses activités au début de l'année 1998.

La révision des annexes comprise dans ce document possède les caractéristiques suivantes :

- Elle tient compte des propositions d'orientations du projet de réforme (abandonné) de l'évaluation environnementale applicable au sud du Québec;
- Elle vise la mise en place d'une seule annexe donnant la liste des projets obligatoirement assujettis — autrement dit : elle vise la mise en place d'un «mécanisme d'assujettissement fermé» comme celui qui existe au sud du territoire conventionné;
- Elle mise sur l'expérience acquise à la réalisation des grands projets à l'application de la procédure établie en vertu des chapitres 22 et 23 de la CBJNQ en tenant compte des principes énumérés à l'article 23.2.4 de la CBJNQ et à l'article 186 de la L.Q.E;
- Elle intègre les modifications proposées lors de tentatives antérieures de révision des annexes, tant au chapitre 22 qu'au chapitre 23, et d'autres modifications *ad hoc* proposées par divers intervenants;
- La proposition de modification des annexes est détaillé sous la forme de fiches explicatives conçues de façon à pouvoir facilement comparer la version actuelle des annexes à la version proposée — la « version actuelle » est celle des annexes A et B de la L.Q.E.

Cette révision réalisée par le MENV est la plus détaillée parmi celles réalisées jusqu'à maintenant. Notamment, les fiches explicatives incluent les justifications des propositions, que ce soit pour une harmonisation avec les lois nouvelles ou l'ajout de nouveaux projets à inclure ou à exclure de la procédure d'évaluation environnementale. Ces propositions (maintien, abrogation ou modification) incluses dans le document du CCEK (1997) — MEF (1996) — ont été inscrites au tableau comparatif («Notes explicatives») à Appendix C.

#### **4.4 Recommandations de modifications *ad hoc* des annexes**

Au cours des ans, quelques recommandations ont été faites autrement que lors des révisions.

**Convention complémentaire no. 12** — À la signature de la Convention complémentaire no. 12 le 1<sup>er</sup> août 1994, les parties crie (Cree Régional Authority), inuite (Makivik Corporation) et naskapie (Naskapie Landholding Corporation of Schefferville) ont soumis à la CQEK des modifications aux annexes «1» et «2» du chapitre 23 de la CBJNQ :

1. Schedule 1 of Section 23 of the James Bay and Northern Quebec Agreement is amended by adding at the end thereof the following :
  - « 7. Wildlife :

- a) Projects related to the commercial hunting of wildlife designed for an annual kill of more than 1000 animals of each species.
  - b) Projects related to the husbandry or keeping in captivity of wildlife »
2. Schedule 2 of Section 23 of the said agreement is amended by adding after paragraph (o) the following :
- « p) Projects related to commercial hunting of wildlife designed for an annual kill of fewer than 100 animals of each species. »

Ces recommandations ont été intégrées dans la proposition de mai 1997 du CCEK — voir Appendix C.

**Commission du Nunavik** — Malgré un consensus sur la détérioration récente de l'application de la procédure d'évaluation environnementale au Nunavik, les points de vue de la CQEK et du CCEK au sujet des annexes, tels que transmis à la Commission du Nunavik en 2000, semblaient opposés.

Au cours d'une réunion tenue le 30 août 2000 à Puvirnituk, le CCEK a soumis des recommandations à la Commission au sujet des annexes «1» et «2» du chapitre 23 :

Problems related to the impact assessment process in Nunavik are numerous :

1. As described in Chapter 23 of the JBNQA, the regime seems to be functional, but it has some faults that need to be looked at. First, it provides a list of projects that must be submitted to an impact assessment process, and a list of projects which are excluded, but it leaves a grey zone of uncertainty in between two.

(...)

There is a group of projects (grey zone) which do not appear on either list : for instance, a landing strip for an outfitter camp, a solid waste disposal site, or a small municipal road going to Richmond Gulf. For these projects which are not presently listed, the Committee recommends that the Nunavik process be established under the Nunavik Government in order to responsaabilize the region to the environment issue.

Nunavik Commission, 2000 : 1-2

Au cours de la 121<sup>e</sup> réunion de la CQEK tenue le 21 septembre 2000, le président donnait son point de vue :

La CQEK démontre, par ailleurs, une certaine souplesse quant aux nouveaux types de projets et du besoin pour les initiateurs de pouvoir bénéficier des périodes d'expérimentation lors de la mise en branle de leurs projets. Peter Jacobs mentionne que malgré la conscience environnementale présente dans l'ensemble des communautés, qu'on assiste récemment au Nunavik à une érosion de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu, par des initiateurs qui procèdent carrément sans autorisation et d'autres, qui ont soumis leur projet à la procédure, vont de

l'avant avec leurs projets, sans avoir en main l'ensemble des autorisations requises, frustrés par le chevauchement des procédures et des délais encourus par l'étude des dossiers. Daniel Berrouard rajoute que ce problème survient surtout avec l'application de la (...) (LCÉE) qui selon lui s'applique trop globalement et avec manque de discernement. (...)

Il [Peter Jacobs] parle aussi de l'absence totale au Nunavik d'une masse critique dans le domaine de l'environnement qu'il attribue à un problème de structure institutionnelle. Il faut, par ailleurs, que la présence d'un régime d'évaluation soit perçue comme un atout et non un irritant.

(...)

En ce qui a trait aux annexes A et B, Peter Jacobs les considère satisfaisantes et que la Commission a suffisamment de souplesse pour exercer son mandat.

(...)

Jules Dufour s'informe auprès de Peter Jacobs sur la structure de fonctionnement de la CQEK en rapport avec les projets qui lui sont soumis. Ce dernier répond que selon l'envergure des projets, la Commission fonctionne avec ses propres ressources ou s'adjoit des ressources techniques externes (i.e. MENV).

(CQEK, 2003 : 121<sup>e</sup> assemblée, 2000, p. 3-5)

Dans le cadre d'un projet de révision des annexes «1» et «2» du chapitre 23, les déclarations du président de la CQEK mettent en perspective la mise en œuvre comme un enjeu actuel important, presque indissociable de l'efficacité (couverture du mécanisme d'assujettissement) parmi les objectifs à atteindre à l'application du processus.

#### 4.5 Observations

Nous avons fait les observations suivantes.

- a) **Aucune révision n'a été suivie par son adoption par les parties signataires de la CBJNQ.**
- b) **Une mise en œuvre plus efficace de la procédure d'évaluation environnementale est un objectif important dans la justification de toutes les tentatives qui ont été entreprises — les rencontres du CCEK et de la CQEK avec la Commission du Nunavik ont permis de constater que c'est maintenant un objectif prioritaire.**
- c) **La révision des annexes «1» et «2» du chapitre 23 de la CBJNQ est indissociable de la révision des annexes «A» et «B» de la L.Q.E. dans les approches du CCEK, de la CQEK et du MENV.**
- d) **Trois tentatives de révision ont couvert l'ensemble des projets contenus dans les listes, chacune réalisée par un organisme différent soit la CQEK (1982), le CCEK (1994) et le MENV (MEF, 1996; CCEK, 1997) — les résultats sont pertinents pour la présente révision (Voir Appendix C).**
- e) **Les propositions contenues dans les documents des révisions étaient principalement justifiées par l'expérience acquise lors des grands chantiers, celles produites par la CQEK**

(1982) et le MENV (MEF, 1996; CCEK, 1997) tenant également compte de l'harmonisation avec les lois provinciales, et plus rarement par les progrès de la technologie.

- f) L'identification des sources d'information est absente, en règle générale, dans tous les cas.
- g) La proposition issue des travaux de révision de la CQEK en 1982 pourrait avoir été l'œuvre des ressources techniques externes habituelles de la Commission, i.e. le personnel du MENV — ainsi la majorité des révisions complétées (2/3) auraient été l'œuvre du MENV jusqu'ici.
- h) La dernière révision produite par le MENV (MEF, 1996; CCEK, 1997) à la faveur du projet de réforme de la L.Q.E. (abandonné) visait le remplacement du «mécanisme d'assujettissement avec listes (inclusion, exclusion) et procédure de tamisage» de la CBJNQ par un «mécanisme d'assujettissement fermé», avec une liste de projets à assujettir, semblable à celui appliqué dans le sud du Québec par la L.Q.E.
- i) Le document de la dernière révision produite par le MENV (MEF, 1996; CCEK, 1997) est un modèle — les fiches explicatives par projet placées en annexe réunissent tous les éléments d'information pertinents incluant, parfois même, l'identification des sources.

## 5. Phase 1 de la révision en cours : résultats et recommandations

### 5.1 Résultats

La Phase 1 visait à atteindre la réalisation de cinq (5) objectifs en vue de produire — le but principal — une proposition de modification des Annexes «1» et «2» qui pourra être soumise aux parties signataires.

**Acquis des travaux du CCEK (Objectif no. 1)** — Grâce à la collecte de documents de première et de seconde mains, et en recoupant l'information contenue, nous avons pu compléter l'information touchant (i) la production et (ii) la source exacte des contributions relativement aux révisions menées par le CCEK, la CQEK et le MENV au fil des ans. Nous croyons avoir réunis tous les éléments pertinents des révisions antérieures disponibles pour la réalisation des travaux en cours.

**Documentation gouvernementale pertinente (Objectif no. 2)** — La documentation administrative gouvernementale pertinente a été mise à jour pour la région du Nunavik depuis avril 2000. Les copies des demandes de certificats d'autorisation ont été transmises par le MENV, sauf pour un petit nombre de cas où les promoteurs se sont prévalus de leur refus d'accès à une tierce partie. Les certificats d'autorisation délivrés pour la région au cours de la même période ont tous été obtenus. L'accès aux données techniques complètes des projets reste donc limitée. Le Tableau «1» permet d'avoir un aperçu complet des projets de développement examinés selon la catégorie d'activité et leur traitement en date d'avril 2003.

**L'assujettissement dans le processus d'évaluation environnementale (Objectif no. 3)** — À partir de publications des dix (10) dernières années, et à la lumière d'expériences passées et en cours au Canada, nous avons fait le point sur les caractéristiques des définitions de «projets assujettis», «projets non-assujettis» et «zone grise» en usage dans la Convention. Le chapitre 23 est

Tableau 1

## ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE AU NUNAVIK — ÉTUDE DU REGISTRE PUBLIC (QUÉBEC)

Projets de développement selon la catégorie d'activité (1) et leur traitement (2) en date du 9 septembre 2000

en vertu du régime d'évaluation environnementale en application sur le territoire soumis à la CBJNQ (nord du 55<sup>e</sup> parallèle)

Sources : CDEUL, 2003; Verreault, 2001a : 279

Traitement des projets :	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	Total
			(o.a.)	(o.a.)	(o.a.)	(o.s.)	(z.g.)	(z.g.)	(z.g.)				
<b>Catégorie d'activité :</b>													
Aéroports	3	2	12	1	-	-	-	1	-	-	2	-	21
Bancs d'emprunt	-	1	-	-	-	-	-	4	-	-	-	-	5
Campements d'exploration minière	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Centrales de production d'énergie	2	1	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	5
Déchets	2	3	17	-	-	-	-	5	-	-	-	-	27
Digues, jetées, estacades et seuils	-	8	2	-	-	-	-	1	-	2	-	-	13
Dragage et creusage	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	2
Eau potable et eaux usées	3	3	1	-	-	-	-	15	-	-	2	-	24
Écosystèmes aquatiques	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Élevages d'animaux à fourrure	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Exploration et exploitation minières	-	-	1	-	-	-	3	4	1	-	3	1	13
Industries de transformation des produits de la viande	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Lotissements résidentiels	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Pétrole	2	-	-	-	-	1	-	13	1	-	1	-	18
Poissonneries	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ports et quais	2	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	3
Pourvoiries	1	2	-	-	5	1	-	13	-	-	-	-	22
Sites naturels	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>24</b>	<b>35</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>60</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>163</b>

## Notes :

(1) Ce tableau a été confectionné sur la base de données à jour au 9 septembre 2000. Celles-ci ont été obtenues auprès du ministère québécois de l'Environnement, la plupart en vertu des paragraphes (a) et (b) de l'article 118.5 L.Q.E. et les autres par l'entremise d'une demande d'accès à l'information.

(2) **Traitement des projets :** A : Seulement répertoriés.

B : Pour lesquels seuls les renseignements préliminaires ont été déposés.

C : Obligatoirement assujettis (o.a.) et autorisés par la CQEK.

D : Obligatoirement assujettis (o.a.) et autorisés a posteriori par la CQEK.

E : Obligatoirement assujettis (o.a.) et exemptés par la CQEK.

F : Obligatoirement soustraits (o.s.).

G : De zone grise (z.g.) assujettis et autorisés par la CQEK.

H : De zone grise (z.g.) non assujettis par la CQEK.

I : De zone grise (z.g.) non assujettis a posteriori.

J : Dont l'étude d'impact a été réalisé a posteriori.

K : Modifications aux c.a. ou attestations de non-ass. autorisées par la CQEK.

L : Prolongation des certificats d'autorisation.

caractérisé par un «mécanisme d'assujettissement avec listes (inclusion, exclusion) et procédure de tamisage», un mécanisme que l'on retrouve dans les autres conventions signées par les Inuits du Nunavut et de l'Arctique de l'Ouest du Canada. Ce mécanisme a été remis en question par le MENV en 1996 au profit d'un «mécanisme d'assujettissement fermé», avec une seule liste (projets assujettis), comme celui en vigueur au sud du Québec (MEF, 1996).

**Application de la procédure du chapitre 23 par le Canada et le Québec (Objectif no. 4)** — Les critères retenus par l'Administrateur fédéral dans le but de déterminer le statut d'un projet de type «zone grise» restent la principale inconnue suite à la documentation des projets traités par les deux gouvernements. L'avis du CCEK au sujet de la double procédure d'évaluation appliquée par le fédéral (CCEK, 2002a) a toutefois été atténuée par l'application de l'article 17 de la LCÉE (délégation). Un mémoire récent (Moisan, 2002) permet de saisir à l'interne les différents défis pour le personnel et l'Administrateur fédéral que pose l'application de la LCÉE au Nunavik.

**Appui et participation de la CQEK et du COFEX-Nord à la révision en cours (Objectif no. 5)** — Nous pensons sincèrement que le personnel impliqué de près dans l'application du mécanisme d'assujettissement du chapitre 23 appuie la nouvelle révision amorcée par le CCEK. L'accord des parties signataires à ce projet de révision explique cette ouverture — le traitement (abandon) réservé aux révisions passées est encore frais à leur mémoire. La participation du personnel de l'ARK impliqué directement dans le processus d'assujettissement devrait être considéré au même titre : ils possèdent une expérience incontournable et leur appui est déjà acquise. La participation active des individus rencontrés en entrevue ainsi que du personnel de la Direction de la Région Nord-du-Québec a permis de mener à bien la Phase 1 de la révision en cours.

## 5.2 Recommandations

Les recommandations au Comité s'appuie à la fois sur les objectifs fixés dans le mandat qui nous a été confié ainsi que les résultats atteints aux travaux de la Phase 1. De fait, elles sont influencées par les principaux constats et les contraintes que nous avons identifié sur le chemin de la réalisation vers l'atteinte du principal objectif du projet, soit une proposition de modification des annexes qui pourra être soumise aux parties signataires — et bien reçue.

Parmi certains constats relevés précédemment, nous retenons les suivants :

- Tant les tentatives de révision des annexes du passé que celle en cours ont été amorcées avec l'espoir chez les intervenants impliqués, à tort ou à raison, de rendre plus pratique et rapide l'application de la procédure prévue au chapitre 23 de manière à ce qu'elle ne soit pas considérée comme un irritant — ce qu'elle est devenue au cours des dernières années;
- Ses travaux liés à la procédure d'assujettissement, les ressources techniques dont elle dispose, tant à l'interne (membres) qu'à l'externe (ressources techniques du MENV), et son accès privilégié aux sources documentaires du MENV font de la CQEK un acteur incontournable de tout projet de révision des annexes (CQEK, 1982, 2003; MEF, 1996);

- Les expériences passées et la technologie ne sont pas également traités dans les analyses et les comptes rendus des comités et commissions sur les annexes : la mise à jour technologique des moyens et des ouvrages — et donc des seuils et des limites — est rarement justifiée, comme si elle était une donnée indiscutable, ce qui est inquiétant quand on applique une procédure environnementale à un écosystème aussi fragile qu'au Nord.

Parmi certaines contraintes relevées, nous avons retenu les suivantes :

- L'accès aux différentes sources d'information nécessaires à la révision reste très limité;
- Le CCEK ne dispose pas de ressources techniques comparables à la CQEK;
- Le personnel de l'ARK impliqué directement dans le processus d'évaluation environnementale a été absent de toutes les tentatives de révision réalisées jusqu'à maintenant.

Nous adressons donc au Comité les recommandations suivantes:

1. **La révision des annexes doit accorder une attention égale tant aux expériences de mise en œuvre accomplies qu'à « l'évolution technologique » des moyens et des ouvrages;**
2. **Il faudrait créer deux (2) groupes de travail réunissant dans chacun des intervenants clés de la CQEK, de l'ARK, du CCEK et du MENV, l'un consacré aux expériences d'application passées et en cours, l'autre aux dimensions techniques, i.e. technologique et légale, du processus d'assujettissement avec pour objectifs d'harmoniser les listes avec les nouvelles réglementations en environnement et de fixer les seuils selon les connaissances technologiques actuelles et documentées;**
3. **Le Comité, en mettant à profit la tenue des réunions de la prochaine année, doit assurer lui-même la réalisation d'entrevues avec les différents organismes clés pressentis, en plus de l'Administrateur fédérale. Le contenu des échanges devraient être intégrés aux comptes rendus du Comité, en soulevant au moins les thèmes suivants :**
  - parmi les développements à assujettir ou non, outre des «projets concrets», serait-il pertinent de considérer des «catégories de projets», des «programmes gouvernementaux» et des «politiques gouvernementales»?
  - est-il possible d'améliorer le temps du traitement des demandes d'autorisation adressées à la CQEK et à l'Administrateur fédéral avec le mécanisme actuel d'assujettissement?
  - est-il temps de passer à un «mécanisme d'assujettissement fermé» (une seule liste)?
4. **Les travaux du Comité et des groupes de travail créés doivent souscrire aux principes directeurs du chapitre 23 de la CBJNQ et à ceux de la L.Q.E. (art. 186) ainsi que, en relation avec le mécanisme d'assujettissement, aux critères qui permettront d'évaluer la qualité des propositions de modification : (i) efficacité, (ii) sécurité juridique, (iii) exclusions et exemptions, (iv) capacité d'exécution [enforcement] et (v) mise en œuvre.**

5. **Le document de la dernière révision produite par le MENV (MEF, 1996; CCEK, 1997) est un modèle pour la présentation du rapport.**

Québec, le 3 juillet 2003.

## Bibliographie

BARRETT, Michael

- 2002 «L'environnement dans la Convention de la Baie-James et du Nord québécois : une perspective inuite» in A.-G. Gagnon et Guy Rocher, *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*. Éditions Québec Amérique, Montréal. pp. 121-131.

BERROUARD, Daniel

- 2002 «Le régime de protection de l'environnement» in A.-G. Gagnon et Guy Rocher, *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*. Éditions Québec Amérique, Montréal. pp. 99-105.

### CANADA

- 1984 *The Western Arctic Claim. The Inuvialuit Final Agreement*. Published under the authority of the Hon. John C. Munro, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development. Ottawa. 115 p.
- 1992a *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, c. 37
- 1992b *Agreement Between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty the Queen in right of Canada (Official Version for the Inuit Ratification Vote)*. [Published by the Inuit Ratification Committee].
- 1993 *Agreement Between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty the Queen in right of Canada*. Published under the authority of the Hon. Tom Siddon, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development. Ottawa. 282 p.
- 1999 *Codification des règlements en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Liste d'inclusion. Liste d'exclusion. Liste d'étude approfondie. Dispositions législatives et réglementaires désignées. Modifié en novembre 1999*. Agence canadienne d'évaluation environnementale. 66 p.

### CBJNQ

- 1998 *Convention de la Baie James et du Nord québécois et conventions complémentaires, Édition 1998*, Publications du Québec, Sainte-Foy.

CCEK — Comité consultatif de l'environnement Kativik (Chapitre 23, CBJNQ)

- 1995 *Modifications proposées aux Annexes «1» et «2» du Chapitre 23 de la CBJNQ*. 25 septembre 1995. 3 p. + Tableau.
- 1997a *Projet de modification des Annexes «1» et «2» du Chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement — Document de travail*. Mai 1997. 6 p. + Annexe.
- 1997b *Proposed amendments to Schedules «1» and «2» of Section 23 of the James Bay and Northern Québec Agreement and Schedules «A» and «B» of the Environment Quality Act — Working Document*. May 1997. 6 p. + Appendix.
- 2002a *Avis et recommandations du CCEK sur la double procédure fédérale d'évaluation environnementale appliquée au Nunavik soumis à l'Administrateur fédéral*, Mars 2002, 9 p.
- 2002b *Work Document on Schedules I and II of Section 23 of the James Bay and Northern Quebec Agreement*. October 2002.

2003 Comptes rendus des assemblées.

CCEK-SC — Sous-Comité de révision des annexes 1 et 2 du Chap. 23 de la CBJNQ  
1994 *Compte rendu de la réunion du 25 février 1994 à la Maison du Nunavik*. 3 p.

CCEK-SCN — Sous-Comité nordique de révision des annexes 1 et 2 du Chap. 23 de la CBJNQ  
1994 *Compte rendu de la réunion du 21 mars 1994 aux bureaux de l'Administration régionale Kativik*. 3 p.

CDEUL — Chaire de droit de l'environnement de l'Université Laval  
2003 Données sur l'assujettissement à la procédure d'évaluation environnementale du Nord québécois.

COFEX-Nord — Comité fédéral d'examen Nord (Chapitre 23, CBJNQ)

2003a *Liste des projets réalisés et principales étapes franchies par le COFEX-N*. 10 p.

2003b *List of completed projects and main stages involving the FRP-N*. 10 p.

2003c *Coordination CBJNQ-LCÉE — Liste des projets réalisés et étapes franchies*. 17 p.

2003d *JBNQA-CEA Act Coordination — List of completed projects and stages*. 17 p.

COMTOIS, Robert

2003a *Révision des Annexes «1» et «2» du Chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois : mise à jour, compléments et analyse des données en vue d'un projet de modifications — Évaluation préliminaire des travaux et des coûts*. 4 p.

2003b *Review of Schedules 1 and 2 of Section 23 of the James Bay and Northern Québec Agreement : Data Update, Complement and Analysis for the Purposes of an Amendment Proposal. — Preliminary Evaluation of Work and Costs*. 4 p.

2003c *Révision des Annexes «1» et «2» du Chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois : mise à jour, compléments et analyse des données en vue d'un projet de modifications — Bilan des travaux de la Phase 1*. 27 mars 2003. 5 p. + bibliographie et annexes.

CQEK — Commission de la qualité de l'environnement Kativik (Chapitre 23, CBJNQ)

2003 Comptes rendus des assemblées.

EDMONDSON, Jim

1993 *Impact Assessment Processes and Inuit Land Claim Settlements in Canada*. Unpublished report prepared for Inuit Tapirisat of Canada. March 1993. 46 p. + app.

GIROUX, Eric

2003 *Processus de délégation au COFEX-N*. Agence canadienne d'évaluation environnementale. Lettre à Robert Comtois, datée du 14 avril 2003. 2 p.

GIROUX, Lorne

1993 «La question de l'assujettissement dans le processus d'évaluation environnementale» in S.A. Kennett, dir., *Law and Process in Environmental Management Essays from the*

*sixth CIRL Conference on Natural Resources Law*. Calgary, Institut canadien du droit des ressources, 1993, pp. 27-64

HALLEY, Paule and Marie-Josée VERREAULT

2000 *Environmental Law, Sustainable Development and Food Security in Nunavik*. in Collection Recherche, GETIC, Université Laval. Québec, Mars 2000. 13 p.

JACOBS, Peter, Peter R. Mulvihill, and Barry Sadler

1993 «Environmental Assessment : Current Challenges and Future Prospects» in S.A. Kennett, dir., *Law and Process in Environmental Management Essays from the sixth CIRL Conference on Natural Resources Law*. Calgary, Institut canadien du droit des ressources, 1993, pp. 13-26

LCÉE — Voir Canada 1992a

MEF — Ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec

1995a *La réforme de l'évaluation environnementale. Propositions d'orientations*. Document préparé par la Direction générale du développement durable. 26 juin 1995. 34 p.

1995b *Documents de support. Types d'impact associés aux projets qui pourraient être assujettis à la procédure et à ceux qui pourraient ne pas être assujettis*. Document préparé par la Direction générale du développement durable. 26 juin 1995. 36 p.

1996a *Projet de modifications des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement*. Proposition soumise au CCEBJ et au CCEK en mai 1996. 6 p. + Annexes A, B, C, D.

1996b «Projet de modifications de l'Annexe A de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Annexe A (Articles 153, 188, 205). Projets obligatoirement assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen» in Ministère de l'Environnement et de la Faune (Québec), *Projet de modifications des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement*. Proposition soumise au CCEBJ et au CCEK en mai 1996. 6 p. + Annexes A, B, C, D.

1996c «Projet de modifications de l'Annexe B de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Annexe B (Articles 153, 188, 205). Projets obligatoirement soustraits à la procédure d'évaluation et d'examen » in Ministère de l'Environnement et de la Faune (Québec), *Projet de modifications des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement*. Proposition soumise au CCEBJ et au CCEK en mai 1996. 6 p. + Annexes A, B, C, D.

1996d «Fiches explicatives — Projet de modifications aux Annexes A et B de la *Loi sur la qualité de l'environnement*» in Ministère de l'Environnement et de la Faune (Québec), *Projet de modifications des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement*. Proposition soumise au CCEBJ et au CCEK en mai 1996. 6 p. + Annexes A, B, C, D.

MENV — Ministère de l'Environnement du Québec

1999 *Évaluation environnementale. Direction régionale du Nord-du-Québec. Liste des projets par ordre numérique*. Document préparé par la Direction régionale Nord-du-Québec. 9 septembre 1999. 11 p.

- 2000a *Liste des demandes de certificat d'autorisation en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement, article 22, pour la région du Nunavik depuis le 1 janvier 1978.* Demandes répertoriées (115) depuis le 1er janvier 1978. 16 mai 2000.
- 2000b *Liste des certificats d'autorisation délivrés en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement, article 22, pour la région du Nunavik depuis le 1 janvier 1978.* Certificats répertoriés (62) depuis le 1er janvier 1978. 16 mai 2000.
- 2000c *Registre. Système suivi administratif de dossier. Rapport détaillé sur les documents enregistrés par date de réception.* Données à jour au 9 septembre 2000 sur les projets de développement au Nunavik.

MOISAN, Michèle

- 2002 *Problématique du chevauchement des régimes fédéraux d'évaluation environnementale de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale et de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois.* Essai présenté à la Faculté des sciences en vue de l'obtention du grade de maître en environnement (M. Env.), Université de Sherbrooke, Sherbrooke. 106 p.

NUNAVIK COMMISSION

- 2000 *Minutes of a meeting held in Puvirnituk, on August 30, 2000 between the Kativik advisory Committee on the environment and the Nunavik Commission.* 2 p.

REED, Maureen G.

- 1990 *L'évaluation environnementale et les revendications des peuples autochtones : mise en œuvre de la Convention définitive des Inuvialuit.* Document préparé pour le compte du Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (CCREE). Hull. 75 p.

TAILLON, Benoît

- 2002 «Regard sur la gestion des questions environnementales dans le Nord du Québec» in A.-G. Gagnon et Guy Rocher, *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois.* Éditions Québec Amérique, Montréal. pp. 107-113.

VERREAULT, Marie-Josée

- 2000 *Les régimes juridiques d'évaluation applicables au Nunavik.* Thèse de maîtrise déposée à la Faculté de Droit de l'Université Laval. 156 p.
- 2001a «Les régimes juridiques d'évaluation environnementale applicables au Nunavik. Première partie : le régime québécois», in *Les Cahiers de Droit*, vol. 42, no 2, juin 2001, pp.215-279
- 2001b «Les régimes juridiques d'évaluation environnementale applicables au Nunavik. Deuxième partie : le régime québécois et les chevauchements juridictionnels», in *Les Cahiers de Droit*, vol. 42, no 4, décembre 2001, pp.1013-1061

Comité consultatif de l'environnement Kativik

**Révision des Annexes 1 et 2 du Chapitre 23  
de la Convention de la Baie James et du Nord québécois :  
mise à jour, compléments et analyse de données  
en vue d'un projet de modifications**

**Phase 1**

**Rapport**

par

Robert Comtois, Anthropologue, M.A.  
716, boul. des Chutes  
Beauport (Québec)  
G1E 6C6

3 juillet 2003

Comité consultatif de l'environnement Kativik

**Révision des Annexes 1 et 2 du Chapitre 23  
de la Convention de la Baie James et du Nord québécois :  
mise à jour, compléments et analyse de données  
en vue d'un projet de modifications**

**Phase 1**

**Rapport**

par

Robert Comtois, Anthropologue, M.A.  
716, boul. des Chutes  
Beauport (Québec)  
G1E 6C6

3 juillet 2003

## **Tables des matières**

**Résumé**

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>1. Collecte des données</b>	<b>2</b>
<b>2. Les lois et règlements sur l'évaluation environnementale, la procédure et les projets</b>	<b>2</b>
<b>3. Orientations pour la révision des annexes : entrevues avec trois intervenants clés</b>	<b>14</b>
<b>4. Tentatives de révision : les stratégies choisies et les outils utilisés</b>	<b>21</b>
<b>5. Phase 1 de la révision en cours : résultats et recommandations</b>	<b>28</b>

**Bibliographie**

## Résumé

Au Nunavik, une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social est prévue en vertu du chapitre 23 de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* (CBJNQ) et le chapitre II de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (art. 168 à 213). L'application est déterminée par les annexes «1» et «2» (CBJNQ) et les annexes «A» et «B» (L.Q.E.) qui énumèrent les catégories de projets obligatoirement assujettis (annexes «1» et «A») et non-assujettis (annexes «2» et «B»). Selon des mécanismes prévus par la CBJNQ et la L.Q.E, il y a eu trois révisions de ces annexes depuis 1982 mais aucune n'a été adoptée par les parties signataires. La Commission de la qualité de l'environnement (CQEK) et le ministère de l'Environnement sont respectivement auteurs des révisions de 1982 et 1996; celle de 1994 a été réalisée par le Comité (CCEK). Chaque fois, ces révisions ont été entreprises avec l'espoir de rendre plus efficace et plus pratique le processus d'évaluation et d'examen des impacts. Aujourd'hui, pour plusieurs raisons, le régime d'évaluation est davantage perçu comme un irritant par la population. L'analyse révèle que les expériences passées et la technologie n'ont pas été traités également lors de ces révisions. D'autre part, le personnel de l'ARK directement impliqué dans les demandes d'autorisation des projets n'a jamais participé à ces travaux. Les recommandations pour la prochaine révision visent une concertation des principaux acteurs identifiés au chapitre 23 afin mettre en commun leurs expériences, leurs ressources techniques et l'information accessible afin de favoriser le consensus sur la proposition de modification avec, comme objectif principal, que le régime devienne à nouveau un atout pour la population.

## Introduction

Le chapitre 23 de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* (CBJNQ) et le chapitre II de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.Q.E., article 168 à 213) prévoient des dispositions particulières applicables au territoire du Nunavik. On retrouve, entre autres, une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social. L'application de cette procédure aux projets est déterminée par les annexes «1» et «2» du chapitre 23 de la CBJNQ et par les annexes «A» et «B» de la L.Q.E. Les annexes «1» (CBJNQ) et «A» (L.Q.E.) énumèrent les catégories de projets concrets qui sont obligatoirement assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen, tandis que les annexes «2» (CBJNQ) et «B» (L.Q.E.) énumèrent les catégories de projets concrets qui y sont obligatoirement soustraites. Les catégories de projets qui ne se retrouvent dans aucune des annexes sont des projets de «zone grise».

La CBJNQ et la L.Q.E. prévoient des mécanismes pour réviser et modifier les annexes :

### CBJNQ, art. 23.3.12

*Tous les développements énumérés à l'annexe I sont automatiquement soumis aux processus d'évaluation et d'examen des répercussions prévus dans les présentes.*

*La liste des développements figurant à l'annexe I est examinée par le Québec et l'Administration régionale tous les cinq(5) ans et peut être modifiée, moyennant le consentement mutuel des parties, à la lumière des progrès technologiques et de l'expérience résultant du processus d'évaluation et d'examen.*

### CBJNQ, art. 23.3.13

*Les développements énumérés à l'annexe II ne sont pas assujettis aux processus d'évaluation et d'examen des répercussions.*

*La liste des développements figurant à l'annexe II est examinée tous les cinq (5) ans par le Québec et l'Administration régionale, et peut être mise à jour ou modifiée, au besoin, moyennant le consentement mutuel des parties, à la lumière des progrès technologiques et de l'expérience résultant du processus d'évaluation et d'examen.*

### CBJNQ, art. 23.7.10

*Les dispositions du présent chapitre ne peuvent être amendées qu'avec le consentement du Canada et de la partie autochtone intéressée, pour les matières relevant de la compétence fédérale et qu'avec le consentement du Québec et de la partie autochtone intéressée pour les matières relevant de la compétence provinciale.*

*Les lois adoptées pour mettre en vigueur les dispositions du présent chapitre peuvent être modifiées en tout temps par l'Assemblée nationale du Québec pour les matières relevant de la compétence provinciale et par le Parlement pour les matières relevant de la compétence fédérale.*

### L.Q.E., art. 205

*Le gouvernement peut, par règlement :*

*(...)*

*d) modifier, à la suite d'une recommandation de la Société Makivik à cet effet, les annexes «A» et «B» et assujettir ou soustraire obligatoirement d'autres projets à la procédure d'évaluation et d'examen visée à la section III du présent chapitre, à la suite d'une semblable recommandation.*

À la suite de la 91<sup>e</sup> réunion du Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK) tenue à Québec, le 21 mars 2002, le Comité avisait les parties signataires de son intention de réviser les annexes «1» et «2» de la CBJNQ — et par extension, les annexes «A» et «B» de la L.Q.E. L'Administrateur provincial, dans une lettre datée du 30 avril 2002, et l'Administrateur fédéral, dans une lettre datée du 12 avril 2002, ont réagi favorablement. À son tour, à la 93<sup>e</sup> réunion tenue à Kuujuaq, le 28 octobre 2002, le président de l'Administration régionale Kativik (ARK) donnait son appui au Comité en faveur de ces travaux.

Le 20 février 2003, suite à une entente avec le consultant, des travaux (Phase 1) incluant la réalisation d'une recherche documentaire et d'entrevues étaient amorcés dans le but, d'une part, de mettre à jour, ajouter et analyser les données disponibles nécessaires à la révision et, d'autre part, de proposer un calendrier de réalisation des travaux du Comité pour ce dossier. L'objectif ultime du projet est de produire une proposition de modification qui pourra être soumise aux parties signataires.

Le présent document constitue le rapport de la Phase 1.

## **1. Collecte des données**

Un premier bilan des travaux de collecte a été soumis dans un rapport remis aux membres du Comité lors de la 95<sup>e</sup> réunion tenue le 28 mars 2003 à Québec (Comtois 2003c). À la demande du nouveau président du Comité, Monsieur Michael Barrett, un second bilan a été réalisé lors d'un appel conférence tenu le 10 avril 2003 auquel participaient également Madame Paule Halley et la secrétaire exécutive, Madame Nathalie Girard. La discussion a porté sur les données incomplètes reçues durant les jours qui ont suivi la 95<sup>e</sup> réunion et les obstacles administratifs qui se dressaient à l'obtention des autres données nécessaires. Le président, Madame Halley et la secrétaire exécutive ont alors convenu, chacun, de faire des démarches dans le but d'appuyer les demandes du consultant et d'accélérer le processus de livraison des données. La semaine du 12 mai, étant donné le rythme lent des livraisons, le Comité autorisait le consultant à se rendre à Montréal et Ottawa afin, d'une part, de réaliser une entrevue avec un employé de l'ARK responsable des demandes de certificats d'autorisation en environnement et, d'autre part, compléter des travaux de documentation aux bureaux d'Inuit Tapirisat du Canada et aux Archives nationales du Canada. Durant les semaines qui ont suivi, les livraisons attendues ont eu lieu et furent finalement complétées le 4 juin 2003.

## **2. Les lois et règlements sur l'évaluation environnementale, la procédure et les projets**

À la 95<sup>e</sup> réunion, parmi les annexes contenues dans le rapport du consultant, les membres francophones ont pu prendre connaissance d'un texte du professeur Lorne Giroux, de l'Université Laval, intitulé «La question de l'assujettissement dans le processus d'évaluation environnementale». Ce document traite de questions clés en regard des travaux qu'auront à réaliser les membres du CCEK dans le cadre du projet en cours :

- Qui est assujetti au processus?
- Quels projets, politiques ou programmes doivent être évalués?
- Y a-t-il des exceptions?
- Quel est le régime qui s'applique?

En comparant avec les régimes mis en place au Canada, il est proposé aux lecteurs de les aborder — même brièvement — afin de mieux saisir les particularités du processus d'évaluation environnementale instauré par la CBJNQ et, également, d'entrevoir les différentes possibilités offertes par la révision des annexes du Chapitre 23.

## 2.1 À qui le processus d'évaluation environnementale s'applique.

Deux exemples avec des orientations bien différentes. Au Canada, les projets émanant du gouvernement canadien, quels qu'ils soient, sont en principe automatiquement soumis au processus d'évaluation environnementale établi par les régimes du *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement* ainsi que la *Loi canadienne d'évaluation environnementale* (LCÉE)<sup>1</sup> — les projets assujettis ne sont pas identifiés sur une liste mais, plutôt, sur la base de la source de financement à l'origine du projet : dans ce cas-ci, le gouvernement du Canada. Ainsi, avant même qu'un projet financé par le fédéral soit ébauché, il est prévu être soumis au processus d'évaluation environnementale.<sup>2</sup> Au sud du Québec, pour le régime d'évaluation environnementale de la L.Q.E., cette question ne se pose pas : il existe une liste de projets établie par règlement qui ne tient pas compte de la qualité du promoteur et s'applique au gouvernement, à ses ministères et ses organismes.

## 2.2 Les grandes catégories des mécanismes d'assujettissement

En 1993, Giroux distingue, parmi les régimes environnementaux alors en vigueur en Amérique du Nord, quatre (4) catégories de mécanismes d'assujettissement des projets :

- les régimes «ouverts» : ils ont une déclaration de principe comme mécanisme;
- les régimes «fermés» : ils ont une (des) liste(s) déterminant les projets devant être évalués (et soustraits);
- les régimes avec des listes de projets, à évaluer et à soustraire, et un mécanisme de tamisage préalable (screening) pour les projets qui ne figurent pas sur les listes;
- les régimes particuliers : ils font appel à plusieurs des techniques ci-dessus, ou possède un mécanisme d'évaluation qui ne peut s'insérer dans aucune d'entre elles.

**Les régimes ouverts** — Ce sont des régimes dits «ouverts» car c'est une déclaration législative ou réglementaire de principe, souvent très générale, qui agit comme mécanisme pour soumettre un projet au processus d'évaluation environnementale. Au fédéral par exemple, dans cette catégorie, il y a eu le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*. Selon une de ses dispositions, plus précisément une «proposition» — «toute entreprise ou activité à l'égard de laquelle le gouvernement du Canada participe à la

<sup>1</sup> Giroux 1993 : 27-28

<sup>2</sup> En 1993, l'Ontario disposait également d'un régime de la sorte.

*prise de décision*»<sup>3</sup> — le processus d'évaluation environnementale pouvait s'appliquer dans plusieurs cas, tels les questions en matière de pêcheries, les Indiens, les réserves indiennes, la navigation, les oiseaux migrateurs, etc. Ce sont des champs qui impliquent une obligation ou un devoir en vertu d'un mécanisme de réglementation établi par une autre loi du Parlement. Ce type de mécanisme d'assujettissement des projets via une «proposition», qui en couvre large puisqu'il peut inclure des programmes et des politiques, a souvent été sujet au contrôle des tribunaux car il a pu être interprété différemment. En 1993, la Saskatchewan disposait d'un mécanisme d'assujettissement semblable. Au Canada, parce que le *Décret* soulevait suffisamment d'incertitudes et d'insécurité, le législateur fédéral a prévu d'autres techniques d'assujettissement dans la LCÉE pour le remplacer.<sup>4</sup>

**Les régimes fermés** — Ce sont des régimes qui visent «à réduire au minimum la marge d'incertitude quant aux projets qui doivent être soumis au processus d'évaluation. Un bon moyen d'atteindre cet objectif est une énumération limitative, une liste de projets». <sup>5</sup> Pour Giroux, l'exemple type est le régime en vigueur au sud du Québec :

En vertu de l'article 31.1 *L.Q.E.*, seuls les projets ou les activités qui figurent sur la liste adoptée par règlement du gouvernement nécessitent, pour leur réalisation, un certificat d'autorisation du gouvernement au terme de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. La législation et la réglementation du Québec ne prévoient pas l'attribution à une autorité politique ou administrative du pouvoir de déterminer si un projet particulier tombe sous la portée d'un des paragraphes de la liste. En conséquence, ici encore, le pouvoir d'intervention des tribunaux ordinaires est très large et même plus large que dans le cas de la Saskatchewan, puisqu'ils ont non seulement le pouvoir d'interpréter le règlement mais également celui d'en prononcer l'invalidité pour des motifs spécifiques à l'exercice du pouvoir réglementaire, tels l'*ultra-vires* ou l'imprécision.

(Giroux, 1993 : 37)

Les caractéristiques de l'utilisation de listes de projets comme mécanisme d'assujettissement sont détaillés par Giroux : <sup>6</sup>

- les listes d'assujettissement nécessitent que soient déterminés des seuils d'intensité des divers projets ou activités énumérés pour s'assurer que seuls ceux susceptibles d'avoir des impacts environnementaux d'importance soient soumis au processus d'évaluation;
- l'énumération limitative présente l'inconvénient d'inciter les promoteurs à segmenter leurs projets de façon à échapper au seuil d'assujettissement surtout dans le cas de travaux linéaires, tels la construction de routes, qui se réalisent sur plusieurs années;

<sup>3</sup> Giroux, 1993 : 31, Note 21

<sup>4</sup> Giroux, 1993 : 36

<sup>5</sup> Giroux, 1993 : 37

<sup>6</sup> Giroux, 1993 : 37-39

- la liste incite également les promoteurs à segmenter des projets qui ne sont pas assujettis à la procédure d'évaluation environnementale ... mais qui sont nécessaires à la réalisation d'un projet qui, lui, est inscrit à la liste d'assujettissement;
- qu'elle soit établie par une loi ou par une réglementation, la technique d'assujettissement par voie d'une liste comporte une rigidité qui peut rendre difficile l'adaptation du régime à de nouvelles situations.

**Les régimes avec listes de projets et procédure de tamisage** — Cette catégorie est considérée comme une variante des régimes «fermés».

[Ils] font (...) appel à une ou plusieurs listes de projets spécifiquement énumérés mais ils comprennent, en plus, un mécanisme administratif en vertu duquel les projets qui ne figurent pas sur une liste d'inclusion ou d'exclusion sont scrutés ou « tamisés » afin de déterminer ceux qui seront assujettis au processus d'évaluation et ceux qui y échapperont. Un tel mécanisme d'assujettissement essaie de concilier la sécurité juridique d'une énumération et le besoin d'en atténuer la rigidité inhérente.

(Giroux, 1993 : 41)

Autrement dit, Giroux estime, en comparaison des régimes «fermés», que ces régimes offrent plus de sécurité juridique de même qu'une plus grande souplesse pour apporter des changements aux listes.

En plus du régime environnemental (1993) de l'Alberta, l'auteur soumet les exemples des chapitres 22 et 23 de la CBJNQ. Il relève les quatre procédures d'évaluation environnementale ayant leurs existences propres et leurs particularités: une procédure fédérale-crie, une procédure provinciale-crie, une procédure fédérale-inuite et une procédure provinciale-inuite. Mais elles partagent des caractéristiques communes : <sup>7</sup>

- au nord comme au sud du 55<sup>e</sup> parallèle, il y a deux listes de projets de développement futur : la liste des développements futurs automatiquement soumis au processus d'évaluation et celle des développements futurs soustraits au processus d'évaluation;
- un processus de révision quinquennal de ces listes qui peuvent être modifiées du consentement mutuel des parties «à la lumière des changements d'ordre technologique et de l'expérience résultant du processus d'évaluation et d'examen»;
- dans le cas de projets de développement qui ne sont pas énumérés à l'une ou l'autre des listes, la Convention prévoit une procédure de tamisage.

Ce travail de tamisage, dans le cas du processus provincial en territoire inuit, soit la décision d'assujettir ou non à la procédure du chapitre 23 un projet qui ne figure pas dans la liste d'assujettissement obligatoire, ni dans la liste d'exclusion, appartient à la Commission de la qualité de l'environnement Kativik (CQEK) — cette décision est finale sous réserve du pouvoir d'exemption du gouvernement «lorsqu'il le juge nécessaire dans l'intérêt public».

<sup>7</sup> Giroux, 1993 : 44-45

Dans le cas du processus fédéral en territoire inuit, la responsabilité de la décision est confiée à l'Administrateur fédéral mais sur recommandation d'un organisme consultatif appelé «Comité de sélection» qui examine tous les projets et fait sa recommandation à l'Administrateur — si l'Administrateur ne peut suivre la recommandation du Comité de sélection, il doit consulter à nouveau le Comité pour expliquer sa position et en discuter avant de prendre sa décision.

Les témoignages et d'autres documents, plus récents, recueillis dans le cadre de la présente étude apporteront des nuances à cette synthèse sur l'application des processus de la CBJNQ, que ce soit au provincial, au fédéral ou à l'ARK. Néanmoins, la conclusion de Giroux sur les quatre (4) procédures environnementales de la Convention mérite toute notre attention :

[Elles] font toutes appel à des techniques d'assujettissement reposant sur l'existence de deux listes de projets et d'un mécanisme de tamisage. La spécificité de ces systèmes tient à la place exceptionnelle qui est faite aux organismes consultatifs à l'égard de la décision de tamisage. Il en résulte un «chassé-croisé administratif» qui contribue à alourdir la procédure mais qui reflète « l'établissement par le truchement de mécanismes de consultation ou de représentation, d'un statut particulier aux autochtones et aux autres habitants de la Région leur assurant une participation plus grande que celle normalement prévue pour le grand public».

(Giroux, 1993 : 45)

**Les régimes particuliers** — La LCÉE est l'exemple retenu par Giroux. Cette loi a été mise au point afin de combler les carences du *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, première loi du Parlement canadien en environnement :

(...) un des objectifs visés [par la LCÉE] était de mettre fin aux incertitudes [du *Décret*] entourant la question de l'assujettissement. Pour ce faire, le législateur a combiné plusieurs techniques différentes telles l'utilisation de prononcés législatifs généraux, l'exercice du pouvoir réglementaire et même l'octroi de pouvoirs discrétionnaires.

(...)

Toutefois, cette utilisation concomitante de techniques diverses a pour effet de rendre plus complexe la question de l'assujettissement et cette complexité peut, à notre avis, s'avérer elle-même une source de litiges.

(Giroux, 1993 : 53)

Ainsi, première étape obligatoire du processus d'assujettissement de la LCÉE, il faut déterminer si la proposition de développement soumise est un «projet», oui ou non. L'établissement du statut de «projet» dans la LCÉE, le besoin de poser la question, est donc primordial :

(...) la définition de «projet» dans la *L.C.É.E.* est plus restrictive que celle de la «proposition» dans le Décret en ce qu'elle semble assez clairement exclure des politiques ou des programmes qui ne concernent pas un «ouvrage» (physical work) ou une «activité concrète» (physical activity). De plus, dans le cas d'activités concrètes qui ne sont pas liées à un ouvrage, seules les activités concrètes ou les catégories d'activités concrètes

désignées par règlement du gouverneur en conseil seront considérées comme pouvant constituer un projet.

(Giroux, 1993 : 49-50)

Ainsi, des listes d'inclusion et d'exclusion, adoptées par règlement, font partie de la LCÉE désignant les projets et les catégories de projets pour lesquels une évaluation environnementale est nécessaire ou non.<sup>8</sup>

Par la suite, pour être soumis au processus d'évaluation environnementale, les projets doivent répondre aux conditions d'un des quatre (4) critères d'assujettissement — conservés du *Décret*. Ces critères ont une qualité commune : ils se rattachent aux attributions que peut exercer une autorité fédérale à l'égard d'un «projet».<sup>9</sup> Ce sont les critères suivants — LCÉE, art. 5 :<sup>10</sup>

1. une autorité fédérale (ministère, agence ou organisme fédéral, etc.) est le promoteur du projet;
2. une autorité fédérale accorde à un promoteur du financement, une garantie d'emprunt ou toute autre forme d'aide financière afin de l'aider à mettre en œuvre son projet;
3. une autorité fédérale administre le territoire domanial et en autorise la cession, en vue de mettre en œuvre son projet;
4. une autorité fédérale délivre un permis, une licence ou une autorisation, en vertu d'autres lois ou règlements, afin de permettre la mise en œuvre du projet.

En somme, le processus d'assujettissement est enclenché pour les projets où «le gouvernement fédéral joue un rôle décisionnel soit en tant que promoteur, source de financement, administrateur de territoire domanial ou organisme de réglementation»<sup>11</sup>.

Le processus de la LCÉE s'enclenche donc lorsque (i) il y a un «projet» et (ii) une autorité fédérale responsable qui exerce une des attributions ayant pour effet de déclencher la loi — ce qui n'empêche pas qu'une ou plusieurs autorités fédérales (ministères, agences, etc.) soient impliqués, mais sans être responsables du processus. Dans ces conditions, le projet est alors soumis à un examen préalable ou à une étude approfondie — le *Règlement sur les études approfondies*<sup>12</sup> détermine les projets qui requièrent obligatoirement une étude approfondie, en bref :

- aérodrome (*aerodrome*)
- canal historique (*historic canal*)
- désaffectation (*decommissioning*)
- établissement nucléaire (*nuclear facility*)
- aéroport (*airport*)
- déchets dangereux (*hazardous waste*)
- emprise (*right of way*)
- fabrique de pâtes et papiers (*pulp and paper mill*)

<sup>8</sup> Canada, 1999

<sup>9</sup> Giroux, 1993 : 51

<sup>10</sup> Moisan, 2002 : 7

<sup>11</sup> Moisan, 2002 : 6

<sup>12</sup> Canada, 1999 : 1-4

- fermeture (*abandonment*)
- nouvelle emprise (*new right of way*)
- pâte (*pulp*)
- plan d'eau (*water body*)
- produit de papier (*paper product*)
- réserve foncière (*national park reserve*)
- terres humides (*wetland*)
- refuge d'oiseaux migrateurs (*migratory bird sanctuary*)
- plan d'aménagement à long terme (*long-range development plan*)
- lieu historique national (*national historic site*)
- parc national (*national park*)
- pipeline d'hydrocarbures (*oil and gas pipeline*)
- plan de gestion (*management plan*)
- réserve de la faune (*wildlife area*)
- terminal maritime (*marine terminal*)

À l'heure actuelle, la LCÉE est appliquée sur l'ensemble du territoire québécois indépendamment de la tenure des terres, provinciales ou autres. Dans les territoires cris et inuits soumis aux régimes d'évaluation environnementale des chapitres 22 et 23 de la CBJNQ, cela veut dire que les projets (et les populations consultées) sont soumis à deux processus fédéraux d'évaluation environnementale — car le gouvernement fédéral se trouve à dédoubler son propre processus d'évaluation environnementale prévu dans la CBJNQ, ce qui entraîne de la confusion pour la population, une situation dénoncée par un avis du CCEK adopté unanimement le 28 mars 2001.

Cependant, afin d'améliorer l'application de la LCÉE au Nunavik, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACÉE) a mis en place de nouvelles procédures de coordination via le Comité fédéral d'examen Nord (COFEX-Nord) dont le mandat est déterminé dans le chapitre 23 de la CBJNQ. Le Programme d'infrastructures maritimes a alors servi de banc d'essai :

Après la réalisation des 5 premiers projets (Kangiqualujuaq, Quaqaq, Umiujaq, Kangisujuaq et Kuujuaq), l'ACÉE a mis en place une procédure administrative de délégation de la réalisation de l'examen préalable par le Comité fédéral d'examen Nord des répercussions sur l'environnement et le milieu social (COFEX-N) pour le projet réalisé à Ivujivik en 2002. Suivant le succès de cette initiative, cette procédure fut aussi mise en place pour les projets de Salluit et de Kangirsuk présentement en cours d'évaluation.

Ainsi, dans le cadre de la procédure administrative présentement appliquée pour le Programme, les autorités responsables (Pêches et Océans Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada) au sens de la LCÉE ont demandé à l'Administrateur fédéral de la CBJNQ que le COFEX-N exécute l'examen préalable et les rapports correspondants, tel que prescrit dans l'article 17 de la LCÉE. De plus, et toujours dans ce contexte, un analyste de Pêches et Océans Canada a été nommé au COFEX-N comme un des trois membres fédéraux afin de faciliter le respect du chapitre 23 de la CBJNQ parallèlement avec la LCÉE, la Loi sur les pêches et la Loi sur la protection des eaux navigables.

À ce jour, les intervenants fédéraux impliqués jugent que l'actuelle procédure administrative a allégé le fardeau administratif des organisations autochtones et des ministères fédéraux tout en respectant les objectifs et l'esprit du chapitre 23 de la CBJNQ et les obligations de la LCÉE.

Finalement, les échéances requises pour l'évaluation des projets ont diminué depuis les efforts de coordination mis en place par l'ACÉE et en particulier depuis la mise en place du processus de délégation de la réalisation de l'examen préalable au sens de la LCÉE par le COFEX-N.

(Giroux, E., 2003)

À l'instar de la CBJNQ, la LCÉE fait appel à des techniques d'assujettissement reposant sur l'existence de listes de projets. Cependant, comme le montre l'application de la LCÉE au Nunavik, la spécificité des systèmes de la LCÉE tient à la place exceptionnelle qui est faite aux différents ministères et agences fédérales qui peuvent être impliqués dans un processus d'évaluation environnementale. Ainsi comme l'indique la citation ci-dessus, tout comme dans le cas des organismes consultatifs mis en place par le CBJNQ, il en résulte un «chassé-croisé administratif» qui contribue à alourdir la procédure — même si le processus de délégation permis par la LCÉE a amélioré réalisations et échéances, et allégé la bureaucratie des organisations autochtones.

### 2.3 Les exemptions

Giroux définit une «exemption» comme suit;

(...) la question des exemptions se distingue de celle de l'assujettissement. Une exemption, en effet, implique qu'un projet est tombé sous la portée des règles d'assujettissement mais qu'une autre décision a été prise à son égard à l'effet de le soustraire, totalement ou partiellement, au processus d'évaluation environnementale.

(Giroux, 1993 : 55)

Parmi les façons d'exempter des projets du processus d'évaluation, Giroux identifie les suivantes :<sup>13</sup>

- par l'élaboration d'une liste réglementaire de projets qui sont soustraits à la procédure;
- par des décisions *ad hoc* (de circonstance);
- par insertion d'un pouvoir implicite;
- de manière indirecte, comme dans le cas d'une évaluation faite par catégories de projets.

**Exemptions par liste de projets soustraits à la procédure** — En pratique, comme dans le cas des mécanismes d'assujettissement avec tamisage, les législateurs n'hésitent pas à insérer dans les documents officiels la liste des projets soustraits, exemptés, à la suite de la liste des projets obligatoirement soumis à un processus d'évaluation environnementale. La CBJNQ est le meilleur exemple de cette pratique, qui n'est pas un accident : grâce aux deux listes, les annexes 1 et 2 du chapitre 23, les autorités provinciale et fédérale, soit la CQEK, le Comité de sélection et l'Administrateur fédéral responsables des décisions pour les projets de «zone grise», peuvent baliser leur réflexion et, éventuellement, donner leur avis final.

<sup>13</sup> Giroux, 1993 : 55

**Exemptions par décisions *ad hoc*** — Des régimes prévoient un droit d'exemption pour des projets spécifiques. Ce pouvoir est alors limité «à des situations spécifiques et pour des motifs précis : sécurité nationale, prévention ou réparation de dommages causés par une catastrophe réelle ou appréhendée ou situation d'urgence. Dans d'autre cas, le pouvoir est accordé au gouvernement «s'il le juge nécessaire dans l'intérêt public». <sup>14</sup>

**Exemptions par insertion d'un pouvoir implicite** — Il s'agit d'un pouvoir inscrit dans la loi permettant de modifier la portée d'un règlement, et même plus : celui de le modifier pour accorder une exemption spécifique. Une loi spéciale exemptant un projet du régime d'évaluation environnementale, un cas extrême, entre dans cette catégorie — une loi spéciale est une manifestation de pouvoir toujours possible et, donc, implicite.

**Exemptions de manière indirecte** — Un projet peut être exempté de manière indirecte (i) par le biais d'une évaluation faite par catégories de projets (*class assessments*) ou (ii) dans le cas de l'évaluation d'un programme du gouvernement :

Dans ces hypothèses, soit qu'il s'agisse de projets similaires ou d'activités répétitives, tels les aménagements fauniques, certaines activités agricoles ou les arrosages aériens en forêt, une évaluation environnementale générique est faite pour la catégorie ou le programme. Par la suite, les projets individuels spécifiques de la catégorie ou qui découlent du programme sont assujettis à une procédure d'évaluation environnementale différente du régime d'évaluation autrement applicable ou encore bénéficie d'une exonération partielle ou totale des procédures en vigueur.

(Giroux, 1993 : 56)

Au chapitre des exemptions, Giroux se penche sur le cas de l'Ontario : en 1993, cette province a une politique d'exemptions systématiques qui est la source de critiques constantes, et qui a fait dire à un auteur, à propos de la Loi en Ontario : «It exists only as an exemption process». <sup>15</sup>

Dans la pratique, un grand nombre d'«entreprises» [*undertakings*] sont ainsi exemptées au motif que le promoteur «will be subject to delay and expense if it is required to prepare an environmental assessment for the undertaking». Le recours systématique à une telle justification, à notre avis, ne peut qu'affaiblir la crédibilité du régime d'évaluation car ce motif pourrait être invoqué à l'égard de tous les projets assujettis et s'attaque à la raison d'être même du processus. On cherchera en vain un promoteur qui n'est pas convaincu que l'obligation de faire une évaluation environnementale constitue une source importante d'ennuis et de délais de réalisation. Si l'échelle de tels projets, leur caractère temporaire ou permanent, leur nature ou d'autres critères objectivement identifiables ne justifient pas les délais et les coûts de les soumettre au processus, il nous semble qu'il vaudrait mieux les incorporer à une liste réglementaire d'exclusions.

(Giroux, 1993 : 59) (Nous soulignons)

<sup>14</sup> Giroux, 1993 : 55-56

<sup>15</sup> J.W. Samuels, 1978, «Environmental Assessments in Ontario : Myth or Reality?».

Pour Giroux, l'exemple de l'Ontario prouve bien que, si les exemptions doivent recevoir une attention spéciale lors de toute discussion ou initiative touchant les mécanismes d'assujettissement, il faut également être prudent et en examiner tous les aspects sinon elles risquent de nuire, d'affaiblir la crédibilité du régime d'évaluation.

#### 2.4 Les régimes d'évaluation environnementale et les populations inuites du Canada

Dans un rapport préparé en 1993 pour Inuit Tapirisat du Canada par Jim Edmondson, intitulé *Impact Assessment Processes and Inuit Land Claim Settlements in Canada*, l'auteur procède à une comparaison systématique des régimes d'évaluation environnementale qui touchent les populations inuites du Canada — voir tableau comparatif reproduit à Appendix A —, soit les régimes inclus dans les lois suivantes :

- *Loi canadienne d'évaluation environnementale* (LCÉE), 1992;
- *Agreement between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty in Right of Canada (Official Version for the Inuit Ratification Vote)* 1992;
- *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires* (CBJNQ), 1975;
- *The Western Arctic Claim : The Inuvialuit Final Agreement*, 1984.

La LCÉE était alors en examen (Canada, 1992a). Elle entrera officiellement en vigueur en 1995. Son cas et celui de la CBJNQ ont été traités dans les lignes précédentes. Nous avons alors vu que la LCÉE était caractérisée par un mécanisme d'assujettissement que Giroux classe dans les «régimes particuliers», alors que le mécanisme de la CBJNQ appartient à la catégorie des «régimes avec listes de projets et procédure de tamisage».

La convention des Nunavummiut, représentés par Tungavik Federation of Nunavut (TFN), et celle des Inuvialuits de l'Arctique de l'Ouest sont caractérisées par des mécanismes différents d'assujettissement à un processus d'évaluation environnementale mais qui, tous les deux, s'apparentent à la catégorie des «régimes avec listes de projets et procédure de tamisage».

**Nunavut** — La convention du Nunavut possède une liste d'exclusion de projets (Canada, 1993, Art. 12, Schedule 12-1), soit les suivants :

1. Land use activities not requiring a permit or authorization from the Government of Canada or Territorial Government.
2. Land use activities requiring only a Class B under the *Territorial Land Use Regulations* (SOR/77-210 4 March 1977).
3. All construction, operation and maintenance of all buildings and services within an established municipality, except for bulk storage of fuel, power generation with nuclear fuels, or hydro power and any industrial activity.
4. All hotels, motels or tourist facilities of 20 beds or less outside the boundaries of a municipality.

5. Water uses that do not require a public hearing under Section 13.7.3.<sup>16</sup>
6. Prospecting, staking or locating a mineral claim unless it requires more than a class B permit mentioned in item 2.
7. Such other categories of activities and projects as may be agreed upon by NIRB [Nunavut Impact Review Board] and the appropriate Minister.

Cette liste d'exclusion comprend à la fois des «projets concrets» et des «catégories de projets». D'autre part, les travaux de tamisage du Nunavut Impact Review Board (NIRB) à l'examen de projets sont guidés par les principes directeurs suivants (Canada, 1993, Section 12.4.2) :

- (a) NIRB generally shall determine that such a review is required when, in its judgement :
  - (i) the project may have significant adverse effects on the ecosystem, wildlife habitat or Inuit harvesting activities,
  - (ii) the project may have significant adverse socio-economic effects on northerners,
  - (iii) the project will cause significant public concern, or
  - (iv) the project involves technological innovations for which the effects are unknown;
- (b) NIRB generally shall determine that such a review is not required when, in its judgement, the project is unlikely to arouse significant public concern and
  - (i) the adverse ecosystemic and socio-economic effects are not likely to be significant, or
  - (ii) the project is of a type where the potential adverse effects are highly to be predictable and mitigable with known technology; and
  - (iii) in determining whether a review is required or not NIRB shall give greater weight to the provisions of Sub-section 12.4.2(a).

**Arctique de l'Ouest** — La convention prévoit des dispositions selon des territoires distincts, soit (i) la Région des établissements des Inuvialuit, (ii) la région North Slope du Yukon. Dans le cas du mécanisme d'assujettissement au processus d'évaluation environnementale de la convention concernant les Inuvialuit, il y a aucune liste, ni exemption. Le régime d'évaluation environnementale est déterminé par l'impact ou non d'un projet [*development*] sur les récoltes fauniques actuelles ou futures des Inuvialuit. Plus précisément, le travail de tamisage de l'Environmental Impact Screening Committee (EISC) est guidé par une seule directive (Canada 1984, Sub-section 13.(7)) :

Every proposed development of consequence to the Inuvialuit Settlement Region that is likely to cause a negative environmental impact shall be screened by the Screening

<sup>16</sup> «From time to time the Governor-in-Council, after consultation with or on the advice of the NWB [Nunavut Water Board], may by regulation prescribe certain classes or types of water applications for which a public hearing need not be held.» (Canada, 1993, Section 13.7.3)

Committee to determine whether the development could have a significant negative impact on present or future wildlife harvesting.

Bien qu'apparenté à la catégorie des «régimes avec listes de projets et procédure de tamisage», les termes du mécanisme d'assujettissement laisse place à l'interprétation par les parties impliquées, tant chez les promoteurs que chez les représentants des populations. Ainsi, la portée de la définition du terme «*development*» ouvre la porte à plusieurs types de «projets», y compris des «politiques gouvernementales». De plus, l'acheminement des projets vers l'EISC, à prime abord ouvert à une intervention de la plupart des organisations de la région, représente une source d'inquiétude en terme de sécurité juridique. Au fil des ans, faute de projets en nombre suffisant pour en éprouver la valeur, ces derniers points ont fait peser une certaine incertitude quant à l'efficacité du mécanisme. Néanmoins, la primauté de ce régime d'évaluation environnementale sur les politiques et lois existantes est incluse dans les termes de la convention (Reed, 1990 : 48).

## 2.5 Observations

Au sujet des lois et règlements en matière d'évaluation environnementale, ainsi que des notions de procédure et de projet, nous avons retenu les points qui suivent.

- a) Un «projet concret» (e.g. un ouvrage de construction), une «catégorie de projets», un «programme gouvernemental» et une «politique gouvernementale» peuvent être soumis au processus d'évaluation environnementale.
- b) Pour assujettir un projet à un processus d'évaluation environnementale, malgré les différentes techniques, ou combinaisons de techniques utilisées d'une loi à l'autre, d'une convention à l'autre, il n'y a pas de technique qui puisse s'appliquer dans tous les contextes et dont l'efficacité est parfaite, incontournable.
- c) Il y a au moins quatre (4) objectifs à viser lorsqu'on fait le choix et/ou l'application d'une technique d'assujettissement des projets à une procédure d'évaluation environnementale :

**efficacité** : les techniques retenues doivent pouvoir couvrir toutes les politiques, les programmes et les projets avec des impacts environnementaux potentiels importants afin de les soumettre à une évaluation environnementale, qu'elle soit préalable ou approfondie;

**sécurité juridique** : les techniques retenues doivent être bien définies, avoir une portée claire, prévisible, de façon à éviter une contestation juridique avant, pendant et après son application;

**exclusions et exemptions** : l'adoption d'une liste de projets, politiques et/ou programmes gouvernementaux exclus donne plus de crédibilité au processus et, aussi, rend plus économique la gestion du régime d'évaluation environnementale; d'autre part, le pouvoir de créer une exemption spécifique individuelle (e.g. projet en cas d'urgence ou de catastrophe) doit rester exceptionnel et être rendu public, sinon il peut favoriser les abus et discréditer le régime mis en place;

**capacité d'exécution [enforcement]** : la loi environnementale doit indiquer clairement que la réalisation d'un projet assujéti au processus d'évaluation environnementale ne peut être commencée tant que n'a pas été prise la décision de l'autoriser.

- d) Les mécanismes d'assujettissement des chapitres 22 et 23 de la CBJNQ appartiennent à la catégorie «régime avec liste(s) de projets (inclusion et/ou exclusion) et procédure de tamisage», une catégorie que Giroux apprécie beaucoup, notamment parce qu'elle permet généralement d'apporter des changements aux techniques, de les améliorer, mais c'est un mécanisme qui par sa conception nécessite des échanges administratifs nombreux et simultanés entre toutes les parties à la fois — un processus lourd qui favorise délais et longues échéances.
- e) Dans les conventions signées par les Inuits au Canada, les mécanismes d'assujettissement des projets au processus d'évaluation environnementale appartiennent tous à la catégorie «régime avec liste(s) de projets (inclusion et/ou exclusion) et procédure de tamisage», mais elles sont différentes au niveau du contenu des listes et des procédures de tamisage.

### **3. Orientations pour la révision des annexes: entrevues avec trois intervenants clés**

Le CCEK a exprimé le souhait de rencontrer les membres de la CQEK, du COFEX-Nord et de l'ARK afin de discuter et obtenir leurs points de vue sur les changements à apporter aux annexes. En préparation, nous avons donc dressé une liste de personnes à rencontrer en entrevue, et une liste de personnes qui pourraient nous informer ou autoriser la transmission d'informations complémentaires.

Pour les entrevues, comme prévu, nous avons contacté des personnes qui jouent un rôle clé à l'application des procédures d'assujettissement et d'évaluation environnementale au sein de chacun des trois organismes gouvernementaux régulièrement impliqués en vertu du régime prévu au chapitre 23. Au cours des premières semaines du mandat, nous avons donc rencontré des intervenants-clés qui étaient en mesure d'orienter les recherches et les préparatifs touchant la révision des annexes 1 et 2 du chapitre 23 de la CBJNQ. Ce sont les personnes suivantes :

- Daniel Berrouard, coordonnateur en milieu autochtone au MENV et membre de la CQEK;
- Éric Giroux, conseiller principal à l'ACÉE et secrétaire exécutif du COFEX-Nord;
- Jean Robitaille, ingénieur principal, Administration régionale Kativik.

En bref, l'interviewer (i) rappelait le but de l'entrevue, (ii) confirmait l'appui des trois parties signataires à la réalisation de la révision des annexes et (iii) invitait la personne à soumettre des pistes, avis ou opinions. Les échanges prenaient fin lorsque la personne estimait avoir complété sa contribution.

Les entrevues ont eu lieu entre la mi-mars et la mi-mai, à Québec et Montréal. Selon l'ordre chronologique des entrevues, nous livrons une synthèse du contenu de chacune, dressée à partir des notes manuscrites de l'interviewer.

### 3.1 Entrevue avec Daniel Berrouard (MENV)

L'entrevue a eu lieu le 7 avril 2003 aux bureaux du MENV à Québec. En plus de l'entrevue, Monsieur Berrouard figurait sur la liste des personnes en mesure de faciliter la collecte de données documentaires complémentaires : la rencontre a également été mise à profit en ce sens. Par ailleurs, en tant que participant à un symposium consacré à l'examen d'éléments de la CBJNQ, tenu à Montréal les 25 et 26 octobre 2001, soit au lendemain du 25<sup>e</sup> anniversaire de la Convention (1975-2000), Monsieur Berrouard a présenté une allocution à une session consacrée à l'environnement intitulée «The Environmental Protection Regime» (Berrouard, 2002) est reproduite à Appendix B — au cours de la même session il y a aussi celles prononcées par Messieurs Michael Barrett <sup>17</sup> et Benoît Taillon <sup>18</sup> (Barrett, 2002; Taillon, 2002), respectivement président du CCEK et président du COFEX-Nord pour l'exercice en cours (2003-2004).

Voici ses principaux commentaires en rapport avec la révision des annexes 1 et 2.

- Au nord du 55<sup>e</sup> parallèle, il y a eu peu de projets en comparaison du nombre de projets réalisés au sud de cette frontière. Le document de travail sur la révision des annexes 1 et 2 produit par le ministère en 1996 (MEF, 1996) était surtout le résultat de travaux amorcés avec les comités où étaient présents les représentants cris [Chapitre 22]. Mais ce processus de révision a cessé lorsque les Cris ont inscrit les travaux forestiers à l'ordre du jour : le Gouvernement du Québec a alors mis fin à sa participation.
- En 1997, à la demande du Comité, il a participé à un exercice de révision des annexes avec le CCEK. Mais les travaux ont été suspendus quelques mois plus tard, en 1998, principalement parce que la partie inuite ne sentait plus le besoin de poursuivre.
- Les projets de type «zone grise» font principalement l'objet d'interventions de la part de la CQEK au niveau de la formulation des renseignements préliminaires, plutôt qu'à celui de l'interprétation des seuils : à cause du roulement chez les employés et/ou les sous-traitants engagés par l'ARK, les demandes d'autorisation sont formulées avec une qualité variable qui reflète ce roulement — à un personnel tantôt expérimenté, tantôt novice, correspondent des demandes tantôt complètes, tantôt incomplètes. Lorsqu'il s'agissait de types de projets examinés pour la première fois, la CQEK décidait alors de l'assujettir au processus d'évaluation environnementale avec la perspective de compter sur un devis technique plus rigoureux. Ainsi, le même type de projet n'était pas nécessairement assujetti lors de nouvelles demandes d'autorisation. C'est pourquoi il n'y a jamais eu de changement véritable des annexes en dépit des tentatives de révision amorcées au cours des ans : les interlocuteurs impliqués finissaient toujours par privilégier la prudence en conservant intacte les annexes «A» et «B».
- Le poids de la représentation inuite au sein de la CQEK est un élément qui peut avoir une incidence sur le mécanisme d'assujettissement au sujet des projets de type «zone grise». Récemment, dans le cas d'une mise à niveau des systèmes de traitement des eaux dans

<sup>17</sup> Michael Barrett, 2002. «The Environment in the James Bay and Northern Quebec Agreement : An Inuit Perspective».

<sup>18</sup> Benoît Taillon, 2002. «Reflections on the Management of Environmental Issues in Northern Québec».

deux villages nordiques, alors que les représentants du MENV penchaient pour un assujettissement en vue d'obtenir des devis de projets plus rigoureux, les représentants inuits et le président ont préféré défendre le non-assujettissement, une option qui a finalement rallié tous les membres de la Commission.

- Au MENV, à sa connaissance, les employés n'ont jamais senti le besoin de faire le point sur les annexes, projet par projet, en faisant un bilan des expériences d'application et/ou de l'évolution de la technologie afin d'agir, proposer des suggestions de changement sur les seuils définis aux annexes «A» et «B».
- La segmentation d'un projet soumis par un promoteur, en vue de contourner l'assujettissement au processus d'évaluation environnementale, n'a pas encore été observée au Nunavik. Néanmoins le MENV reste vigilant : tant au Nord qu'au Sud, les données de chaque projet sont examinées avec cette possibilité à l'esprit. Ce sont surtout les projets routiers qui font l'objet d'une segmentation. Or, au Nord, il n'y a pas de route.
- La CQEK participera avec beaucoup d'intérêt à une rencontre visant la révision des annexes du chapitre 23 de la CBJNQ.

### 3.2 Entrevue avec Éric Giroux (COFEX-Nord)

L'entrevue a eu lieu le 11 avril 2003 aux bureaux de l'ACÉE à Québec. En plus de l'entrevue, Monsieur Giroux figurait sur la liste des personnes en mesure de faciliter la collecte de données documentaires complémentaires : la rencontre a également été mise à profit en ce sens. Le 14 avril, tel que prévu, il apportait un complément d'information «autorisé» à des questions restées en suspend. Ces informations sont rapportées dans la synthèse ci-après sans plus de distinction.

Voici ses principaux commentaires en rapport avec la révision des annexes 1 et 2.

- Le Comité de sélection du COFEX-Nord [mandat défini par les articles 23.4.2 à 23.4.10], prévu pour examiner tout «développement» autre que ceux contenus aux annexes I et II — i.e. les projets de type «zone grise» —, n'existe pas dans les faits. Quand il a besoin d'un avis dont le mandat relève du Comité de sélection, l'Administrateur fédéral contacte des conseillers de l'ACÉE et/ou un ministère et/ou agence, au besoin, pour rendre une décision.
- Le mécanisme d'assujettissement, actuellement, procède selon les conditions suivantes :
  - (i) lorsqu'un projet est transmis au Comité de sélection, dont le rôle est présentement assuré par l'Administrateur fédéral, ce dernier procède à la détermination des «critères» qui permettront de décider si, oui ou non, le projet est assujetti au processus d'évaluation environnementale;
  - (ii) depuis la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans l'«Affaire Eastmain», il y a toujours un représentant de Justice Canada parmi les conseillers consultés par l'Administrateur fédéral ainsi que, dans le cas du Nunavik, le secrétaire exécutif du COFEX-Nord, à chaque projet soumis;

- (iii) parmi différents outils internes disponibles à l'ACÉE qui guident l'Administrateur fédéral et ses conseillers à l'application de ce mécanisme d'assujettissement, il y a la «Liste d'étude approfondie» [Canada, 1999], consultée afin de déterminer un ou des seuils, un ou des critères applicables, selon le type de projet soumis, et finalement aider l'Administrateur à se prononcer sur l'assujettissement — et l'ampleur de la directive — ou son non-assujettissement.
- Le COFEX-Nord, au cours des dernières années, a surtout porté son attention sur l'allègement du cheminement administratif des projets de juridiction fédérale dû, notamment, au chevauchement actuel de la LCÉE et de la CBJNQ, obligeant le fédéral à appliquer une double procédure d'évaluation environnementale. Ainsi, depuis le début de l'année 2002, le COFEX-Nord a réussi à appliquer l'article 17 (délégation) de la LCÉE au profit d'un nouveau rôle pour lui, le COFEX-Nord agissant désormais comme un groupe de consultants pour les ministères impliqués dans un processus d'examen au Nunavik. En bref, par exemple, advenant un projet financé par le ministère des Affaires indiennes (MAINC) ou celui de Pêches et océans (POC), ces derniers confient l'examen préalable et les rapports correspondants au COFEX-Nord mais en se réservant le pouvoir d'émettre le certificat d'autorisation. Au bilan, les bureaucraties locale et régionale ont moins de tâches à accomplir et les délais de réponse sont plus courts. [voir citation ci-haut à la fin de 2.2 – **Les régimes particuliers**]
  - Les comptes rendus du COFEX-Nord ne sont pas utiles pour documenter la question de l'assujettissement des projets de type «zone grise». Une des raisons est que le COFEX-Nord prend régulièrement des décisions lors d'appels conférence dont il n'existe pas de comptes rendus officiels.
  - L'Administrateur fédéral devrait saisir l'occasion offerte de rencontrer le CCEK pour discuter de la révision des annexes et d'autres sujets reliés au régime défini au chapitre 23. Il estime que le responsable des dossiers environnementaux au MAINC, Région du Québec, Monsieur Pierre Lauzon, devrait également être convié à une rencontre au sujet de la révision des annexes. Madame Michèle Moisan, au MAINC, est également une personne-ressource dans ce dossier.

### 3.3 Entrevue avec Jean Robitaille (ARK)

L'entrevue a eu lieu le 14 mai 2003 à sa résidence de Montréal. En plus de l'entrevue, Monsieur Robitaille figurait sur la liste des personnes en mesure de faciliter la collecte de données documentaires complémentaires.

Monsieur Robitaille travaille au Nunavik comme employé de l'ARK depuis 13 ans. Il connaît très bien les annexes «1» et «2» du chapitre 23 de la CBJNQ. Il a toutefois l'habitude de travailler avec les annexes «A» et «B» de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE).

Voici ses principaux commentaires en rapport avec la révision des annexes 1 et 2.

- Le traitement des demandes d'autorisation des projets de type «zone grise» par la CQEK est une étape particulièrement pénible pour le personnel de l'ARK : le mécanisme d'assujettissement est à la source de beaucoup de frustration de la part du personnel des travaux publics à l'ARK puisque les cas de traitements des demandes avec délais importants sont nombreux. La révision des annexes est donc la bienvenue.
- La CQEK devrait être plus transparente pour que le personnel de l'ARK comprenne mieux l'application du mécanisme d'assujettissement; autrement dit : comment fonctionne la CQEK lors du traitement des demandes? C'est un mystère. Au Nunavik, sa réputation est qu'elle est trop lente, beaucoup trop. En bout de ligne, il n'y a aucune planification de projet qui tienne à l'ARK lorsque celui-ci est de type «zone grise». Compte tenu de la saison estivale courte mais indispensable à la réalisation de la plupart des projets, les conséquences d'un délai peuvent aller jusqu'à remettre à l'année suivante l'amorce des travaux. La pression est alors très forte sur les municipalités puisque plusieurs travailleurs locaux comptent sur ces projets pour trouver de l'emploi.
- Des contacts sont entretenus avec la CQEK par l'ARK, avec Monsieur Daniel Berrouard notamment. La communication est bonne et n'est pas mis en cause. Une partie du problème est que la CQEK en fait trop. Elle devrait se contenter de valider les données et les résultats prévus aux devis et aux plans soumis avec les demandes. Plutôt, elle fournit souvent une expertise non-sollicitée au sujet du design, ou d'autres aspects techniques, des initiatives qui semblent exagérées même si elles peuvent relever de son mandat.
- Depuis 1996, l'administration de la CQEK s'est alourdie. Cette date coïncide avec une application, plus assidue de la réglementation environnementale dans les municipalités nordiques. Malgré tout, les délais restent longs, demeurent incompréhensibles.
- L'interprétation faite par la CQEK des termes des annexes penche davantage en faveur d'une application du processus d'évaluation environnementale, i.e. de la réalisation d'études d'impact. Chaque projet est examiné comme s'il s'agissait d'une innovation technique, d'une première exigeant une réinvention des critères, des seuils pour ce type de projet. Au plan municipal, ces démarches sont inadaptées, inacceptables.
- Parmi les «projets» listés et objets de polémique, il y a celui des conduites d'eau où les seuils définis nous semblent contradictoires : «moins de 1 km» (annexe «A», par. «k»), «moins de 8 km» (annexe «B», par. «f»). La CQEK ne fait pas ce constat.
- Le mandat des employés de l'ARK est de fournir de l'assistance technique aux municipalités nordiques pour les demandes d'autorisation. Il n'y a pas de contact entre, d'une part, les employés de l'ARK qui préparent les demandes d'autorisation et, d'autre part, les représentants de l'ARK à la CQEK, même si un d'entre eux est un maire. Mais le montage et le traitement des demandes de projets de type «zone grise» sont si complexes que des municipalités finissent par perdre patience et passent outre : elles amorcent des travaux avant même de recevoir l'autorisation de la Commission et, indirectement, par les exigences bureaucratiques : les municipalités conservent une copie des plans et devis

de la demande d'autorisation — car il a fallu les faire approuver par la population — et certaines d'entre elles finissent par les utiliser et aller de l'avant, sans en informer l'ARK.

- Le prix à payer pour ces initiatives hors-la-loi sera lourd dans certaines municipalités : les bancs d'emprunt les plus proches et rares ont été vidés en premier, ce qui entraînera des coûts supplémentaires d'accès à de nouveaux bancs d'emprunt plus éloignés pour des projets futurs — avec de nouvelles routes à construire dans ce but unique.
- Techniquement, le montage des demandes d'autorisation des projets est simplifié, moins coûteux depuis l'avènement du système de géopositionnement «GPS» : il n'est plus nécessaire d'avoir des arpenteurs-géomètres sur place. Mais il reste des irritants administratifs — interprétez «paperasse à remplir» — qui, dans un milieu où la langue principale est l'inuttitut et la langue seconde la plus courante l'anglais, pourraient être écartés : des formulaires qui doivent être obligatoirement remplis en français (e.g. : l'exigence d'un cautionnement de 125\$ à verser) finissent par atterrir à la poubelle la plupart du temps — entraînant inévitablement des délais. Il faudrait un effort des agences et des ministères pour se limiter à exiger l'essentiel.
- Les annexes semblent avoir été pensées pour les grands projets, pas pour les municipalités. En bout de ligne, puisqu'elles sont vagues au niveau des critères, des seuils, les municipalités en subissent les contrecoups.
- La CQEK aurait pu utiliser, saisir l'occasion de chacun des projets examinés pour bâtir un cahier de critères à observer, et créer ainsi des catégories de projets : chaque projet, selon son appartenance à une catégorie, aurait eu des critères préétablis à respecter. Cela aurait pu combler les lacunes dues au manque de précision des définitions des projets. La Commission ne semble pas fonctionner avec cette perspective. Mais c'est peut-être le cas — i.e. qu'il y aurait une logique à l'approche des dossiers par ses membres, perçus comme des sages — et, alors, c'est un manque de transparence.
- Au Nunavik, la population n'est pas bien informée des réglementations existantes en environnement et de leur portée. L'ARK l'est; c'est son rôle. Dans ce but, elle doit pouvoir compter sur le leadership d'employés compétents. Mais il y en a peu à l'ARK qui sont qualifiés. De plus, ils quittent et sont remplacés régulièrement : c'est le roulement caractéristique de la main-d'œuvre qualifiée au Nord. Certains projets, avec la combinaison de ce roulement et des délais lors du traitement des demandes par la CQEK, sont remis d'une année à l'autre sans que les travaux ne soient amorcés. Par exemple, on a compté jusqu'à quatre (4) ingénieurs civils qui ont travaillé à la suite sur un projet de lagune à Kangiqsualujuaq. Une fois l'autorisation obtenue, deux années avaient passé où les eaux usées du village ont été déversées dans des sites temporaires moins propices.
- Le concept d'une commission de la qualité de l'environnement [CQEK] a du bon : par ses interventions, elle fait réfléchir les Inuits sur certains aspects de leurs projets, pour une meilleure qualité.

- La langue officielle de l'administration provinciale, le français, et celle du gouvernement régionale, l'innuttitut, exigent un temps nécessaire pour la traduction. C'est un autre facteur de délai dans les échanges.

### 3.4 Observations

Rappelons que les interlocuteurs étaient conscients qu'une nouvelle occasion de soumettre leurs commentaires sur les annexes s'offrirait à eux lors d'une rencontre future avec le CCEK. Nous avons retenu les points qui suivent.

- Les intervenants provincial et fédéral ne remettent pas en cause la liste d'inclusion (annexe 1, annexe A) et la liste d'exclusion (annexe 2, annexe B), ni la définition des projets contenus.**
- Les critères et seuils retenus et appliqués au cours de la phase d'examen par l'Administrateur fédéral demeurent inconnus.**
- À l'ARK, l'exercice de révision des annexes est perçu comme une occasion de resserrer le traitement des demandes d'autorisation au bénéfice de délais plus raisonnables, d'une part, et de redonner de la crédibilité au mécanisme d'assujettissement au Nunavik, par extension à la CQEK, dont le concept reste pertinent, d'autre part.**
- Tant le montage que le traitement des demandes d'autorisation et l'application du processus d'évaluation environnementale aux projets de type «zone grise» ont dominé les commentaires, suffisamment selon nous pour que soit créé un cinquième objectif à l'évaluation d'un mécanisme d'assujettissement, soit celui de la mise en œuvre. En bref, l'administration du régime environnemental du chapitre 23 connaît des problèmes sérieux qui, en tenant compte du point de vue de chaque interlocuteur, affectent tous les niveaux du mécanisme d'assujettissement mis en place.**
- La couverture des projets ayant un impact potentiel important, i.e. l'efficacité du mécanisme d'assujettissement, est à première vue satisfaisante : il n'y a eu aucune suggestion en vue d'ajouter des projets à une des listes.**
- La capacité d'exécution [enforcement] du régime d'évaluation environnementale mis en place semble réellement menacée depuis 5 ans dans les municipalités : des travaux prévus pour des projets de type «zone grise» seraient amorcés régulièrement avant même que les certificats d'autorisation ne soient émis. Les facteurs soulevés pour expliquer ce mouvement sont multiples : (i) langue de communication, (ii) exigences administratives superflues, (iii) roulement de personnel, (iv) manque de transparence de la CQEK dans la justification de ses travaux.**
- Au plan des exclusions, les municipalités apparaissent comme une catégorie de promoteur avec des projets caractérisés, pour la plupart, par des conditions et des procédés de réalisation connues. Il y aurait lieu de considérer la création d'une ou plusieurs «catégories de projets» favorisant la réalisation des travaux publics des municipalités, soumis à un calendrier très court comparativement aux régions plus au sud.**

#### 4. Tentatives de révision : les stratégies choisies et les outils utilisés

La présente révision des annexes «1» et «2» du chapitre 23 de la Convention est la 4<sup>e</sup> entreprise par le CCEK. D'autres organismes ont aussi réalisé cet exercice au fil du temps, de manière indépendante ou en collaboration selon les tentatives de révision. Rarement, ces tentatives ont procédé à partir des annexes «1» et «2» du chapitre 23 : elles ont pour la plupart été mises en œuvre à partir des annexes «A» et «B» de la L.Q.E. De plus, des stratégies de travail différentes ont prévalu d'une fois à l'autre, d'un organisme à l'autre. Dans tous les cas, ces organismes ont chaque fois adhéré aux principes directeurs en matière d'évaluation environnementale établis dans la CBJNQ (Art. 23.2.4) et la L.Q.E. (Art. 186). Ces principes sont les suivants :

##### **Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ) - Principes directeurs du chapitre 23 (Selon un résumé de Barrett, 2002)**

1. la protection des Inuit, de leurs sociétés, de leurs communautés et de leur économie;
2. la réduction autant que possible des répercussions du développement sur les Inuit,
3. la protection des droits des Inuit relativement aux activités de développement économique tels la chasse, la pêche, et le piégeage;
4. la protection des ressources fauniques en regard des activités de développement économique;
5. la participation des Inuit et des autres habitants de la région à l'application de l'article 23;
6. les droits et les intérêts des non-Autochtones;
7. le droit au développement, conformément aux dispositions de la CBJNQ;
8. la réduction des répercussions sociales et environnementales négatives du développement sur les Inuit et les peuples non-autochtones, par des moyens raisonnables déterminés dans le cadre des procédures d'évaluation et d'examen des répercussions.

##### **Loi sur la qualité de l'environnement (Québec) - Principes directeurs au nord du 55<sup>e</sup> parallèle (LQE, 2002, art. 186)**

Dans l'exercice de leurs fonctions et de leurs compétences, le gouvernement du Québec, les municipalités, le Comité consultatif de l'environnement Kativik et la Commission de la qualité de l'environnement Kativik accordent une attention particulière aux principes suivants :

- a) la protection des droits de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit et des Naskapis, dans le territoire visé à l'article 168, ainsi que de leurs autres droits dans ledit territoire, eu égard à toute activité reliée aux projets ayant des répercussions sur ledit territoire;  
art. 168 : *La présente section s'applique à tout le territoire situé au nord du 55<sup>e</sup> parallèle, sauf aux terres de catégories I et II pour les Cris de Poste-de-la-Baleine.*
- b) les principes énumérés aux paragraphes b, c, d, et g de l'article 152 en autant qu'ils peuvent s'appliquer au territoire visé à l'article 168;  
art. 152 *b) la protection de l'environnement et du milieu social, notamment au moyen des mesures proposées à la suite de la procédure d'évaluation et d'examen visée aux articles 153 à 167, en vue de diminuer le plus possible, auprès des autochtones, les répercussions négatives des activités reliées aux projets touchant le territoire visé (...);  
c) la protection des autochtones, de leurs sociétés, de leurs communautés et de leur économie, eu égard à toute activité reliée aux projets touchant le territoire visé (...);  
d) la protection de la faune, du milieu physique et biologique et des écosystèmes du territoire visé (...), eu égard à toute activité reliée aux projets touchant ledit territoire;  
g) les droits et intérêts, quels qu'ils soient, des non-autochtones;*
- c) la participation de tous les habitants du territoire visé à l'article 168 à la mise en œuvre du régime de protection de l'environnement et du milieu social.

Dans les prochaines lignes, nous passerons en revue les outils et stratégies utilisés lors des trois principales tentatives, abordées en ordre chronologique. En bout de ligne, nous donnerons notre avis sur la pertinence des résultats obtenus en vue de la présente révision, de même que nos observations sur les outils et les stratégies utilisés. Selon l'article 23.3.12, ces items devraient porter la marque «des progrès technologiques et de l'expérience résultant du processus d'évaluation et d'examen».

#### 4.1 La révision du 22 juin 1982 réalisée par un sous-comité de la CQEK

Dans une lettre du président du CCEK adressée au président de la CQEK au début de 1982, le Comité priait la Commission «de faire l'examen des annexes «A» et «B» de la *Loi de la qualité de l'environnement* puisqu'elle a maintenant l'expérience pratique d'avoir évalué des projets; ceci dans le but de faire des recommandations pour modifier ces annexes». (CQEK, 2003 : 20<sup>e</sup> assemblée, 1982, p. 5).

Comme le mandat de la Commission est d'évaluer tous les projets de l'annexe A, les membres conclurent qu'il était important que la Commission prenne une part active en tenant les organismes concernés au courant des changements recommandés aux annexes en vue de fournir un processus d'évaluation et d'examen des répercussions qui soit à la fois plus efficace et plus pratique.

(...)

Le sous-comité fit l'examen de chaque élément des annexes «A» et «B» et des modifications furent proposées; on retrouve un résumé de celles-ci à l'annexe 1.<sup>19</sup> Voici les principaux points soulevés pendant cet examen :

- (1) le retrait d'un projet de l'Annexe A ne soustrait pas automatiquement un tel projet du processus d'évaluation et d'examen des répercussions. Dans ce cas, et comme la *Loi de la qualité de l'environnement* le lui prescrit, la Commission procédera à un examen préliminaire du projet afin de déterminer si celui-ci doit ou non être soumis au processus.
- (2) Les composantes d'un plus grand projet n'ont pas nécessairement besoin d'être soumis à un examen distinct mais pourraient plutôt être automatiquement autorisés lorsque le plus grand projet obtient l'autorisation. Le Groupe de travail de la Commission proposa la formule suivante pour incorporer cette modification aux annexes A et B : «l'autorisation des projets prévus à l'annexe A peut comprendre l'autorisation pour certaines parties de ce projet non mentionnées aux annexes A et B».

(CQEK, 2003 : 20<sup>e</sup> assemblée, 1982, p. 5-6)

Les modifications proposées aux annexes «A» et «B» vont du retrait («abrogation») de certains développements (5) à l'ajout de nouveaux (2), en passant par des modifications à certains (7),

<sup>19</sup> Ce résumé est intégré au tableau comparatif («Notes explicatives») des révisions placé à Appendix C du présent rapport

avec un commentaire justificatif pour chacun des changements proposés <sup>20</sup> — les versions actuelles des annexes «1» et «2» (CBJNQ), des annexes «A» et «B» (L.Q.E.) et toutes les modifications de la CQEK adoptées le 22 juin 1982 sont intégrées au tableau comparatif («Notes explicatives») des révisions placé à Appendix C du présent rapport.

#### 4.2 La révision du 18 août 1994 réalisée par deux sous-comités du CCEK

Amorcés lors de la 60<sup>e</sup> assemblée, tenue les 6 et 7 octobre 1993, les travaux prendront un an avant de produire des résultats qui seront adoptés par les membres. Lors de la 61<sup>e</sup> assemblée, tenue le 7 janvier 1994, le CCEK crée deux sous-comités : un sous-comité «nordique» et un sous-comité «sud». Cette approche est accompagnée d'un plan de travail où l'harmonisation des annexes «1» et «2» avec les annexes «A» et «B» est examinée en premier lieu, suivi des changements «à la lumière des progrès technologiques et de l'expérience acquise au processus d'évaluation et d'examen».

Initially, the members agreed on the fact that the first step should lead to an effort to harmonize the schedules rather than to consist of a discussion on the validity of the sections they contain. Before beginning this, the members prefer to proceed with slight modifications of the schedules of the JBNQA so as to maximize their conformity with those of the EQA [Environment Quality Act]. If need be, these modifications could involve the thresholds and limits that determine whether certain types of project are or are not subject to the assessment and review procedure. The results of the exercise could be presented as recommendations and submitted to other parties involved, in this case, the Makivik Corporation and the provincial government.

It was thus decided that two comparative tables, combining the documents worked out by the subcommittees, would be prepared. They will also include the modifications to make the schedules of Section 23 of the JBNQA in order to harmonize them with those of the EQA. The members will revise these tables during their next sitting.

(CCEK, 2003 : 62<sup>nd</sup> meeting, 1994, p. 7-8)

Les sous-comités «nordique» et «sud» transmettent leurs rapports au secrétariat du CCEK en février et mars 1994 — aucun commentaire n'accompagne les recommandations des sous-comités. À la suite de la 64<sup>e</sup> assemblée, les modifications proposées sont intégrées dans un tableau daté d'octobre 1994 et transmises aux parties signataires. Les modifications proposées aux annexes «1» et «2» sont essentiellement des modifications d'harmonisation, souvent ponctuelles ou liées au format (numérotation), qui touchent une bonne partie des «développements» — les versions actuelles des annexes «1» et «2» (CBJNQ), des annexes «A» et «B» (L.Q.E.) et toutes les modifications du CCEK diffusées en octobre 1994 sont intégrées au tableau comparatif («Notes explicatives») des révisions placé à Appendix C du présent rapport.

<sup>20</sup> Ces changements proposés par la CQEK et ceux, possiblement, produits par le CCEK n'ont pas été retracés dans les comptes rendus du CCEK, sauf une mention dans la correspondance du secrétariat du CCEK aux membres, le 15 juillet 1982.

À la 68<sup>e</sup> réunion, tenue les 26 et 27 octobre 1995, les membres du CCEK apprennent que la Direction de l'évaluation environnementale en milieu nordique et de la coordination (MEF) a récemment procédé à un exercice de révision des annexes. À la 69<sup>e</sup> réunion, tenue le 5 février 1996, ils apprennent que les parties signataires signifient leur retrait de l'exercice : essentiellement, on reproche au CCEK de s'être limité à un travail d'harmonisation de la CBJNQ avec la L.Q.E. sans plus de mise à jour des données. (CCEK, 2003 : 69<sup>e</sup> assemblée, 1996, p. 4-5).

#### **4.3 La révision de mai 1996 des annexes «A» et «B» de la L.Q.E. réalisée par le MEF et la révision de mai 1997 amorcée par le CCEK.**

Le 24 janvier 1997, le Ministre annonce son ouverture «à recevoir des recommandations des comités en ce sens».<sup>21</sup> Au cours d'une assemblée conjointe CCEK-CQEK<sup>22</sup> tenue à Kuujuaq les 19 et 20 février 1997, l'ARK réagit :

Les membres de l'exécutif de l'ARK indiquent qu'ils seraient prêts à recevoir des propositions du CCEK et de la CQEK dans ce sens mais rappellent qu'en vertu de la CBJNQ, l'ARK doit donner son consentement à toute modification de ces annexes.

(CQEK, 2003 : 104<sup>e</sup> assemblée, 1997, p. 6)

C'est dans ce contexte qu'un document de travail réalisé par le MEF (1996), résultat d'un exercice de révision amorcé au sein du ministère en 1995, fait surface à la CQEK le 10 mars 1997 :

Tel que convenu lors de la dernière réunion, le secrétaire dépose quelques copies d'un document de travail sur la révision des annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement. Il s'agit d'un document de travail qui avait été élaboré par le secrétaire<sup>23</sup> et quelques collègues au MEF l'année dernière. Le document n'a pas été entériné par le MEF.

(...)

Le président se propose de prendre connaissance du document et de le retravailler s'il y a lieu, avec le secrétaire, pour le distribuer aux membres par la suite.

(CQEK, 2003 : 105<sup>e</sup> assemblée, 1997, p. 2-3)

C'est au CCEK que ce document de travail sera utilisé.<sup>24</sup> Au cours de la 75<sup>e</sup> réunion tenue le 22 mai 1997, un groupe de travail réunissant des membres de l'ARK, du MENV et du CCEK est créé. Il doit retravailler le texte qui a été déposé comme un «document de travail» officiel du CCEK, daté de mai 1997. En fait, le document est la reproduction intégrale du document du MEF (1996), sauf pour le texte d'introduction, retouché — les références au ministère sont remplacées

<sup>21</sup> CQEK, 2003 : 104<sup>e</sup> assemblée, 1997, p. 5.

<sup>22</sup> 104<sup>e</sup> assemblée de la CQEK, 74<sup>e</sup> assemblée du CCEK.

<sup>23</sup> Il s'agit d'un secrétaire par intérim, ancien secrétaire du CCEK, et également employé de la Direction de l'évaluation environnementale en milieu industriel et nordique du MEF.

<sup>24</sup> Après avoir été reporté deux fois à une prochaine réunion, la révision des annexes «A» et «B» ne fera plus partie de l'ordre du jour de la CQEK jusqu'à sa rencontre avec la Commission du Nunavik le 21 septembre 2000.

par le nom du Comité avec quelques allusions aux travaux antérieurs de révision des annexes — et les fiches explicatives ont été traduites en version anglaise. Finalement, le CCEK n'entérinera pas ce document : le groupe de travail cesse ses activités au début de l'année 1998.

La révision des annexes comprise dans ce document possède les caractéristiques suivantes :

- Elle tient compte des propositions d'orientations du projet de réforme (abandonné) de l'évaluation environnementale applicable au sud du Québec;
- Elle vise la mise en place d'une seule annexe donnant la liste des projets obligatoirement assujettis — autrement dit : elle vise la mise en place d'un «mécanisme d'assujettissement fermé» comme celui qui existe au sud du territoire conventionné;
- Elle mise sur l'expérience acquise à la réalisation des grands projets à l'application de la procédure établie en vertu des chapitres 22 et 23 de la CBJNQ en tenant compte des principes énumérés à l'article 23.2.4 de la CBJNQ et à l'article 186 de la L.Q.E;
- Elle intègre les modifications proposées lors de tentatives antérieures de révision des annexes, tant au chapitre 22 qu'au chapitre 23, et d'autres modifications *ad hoc* proposées par divers intervenants;
- La proposition de modification des annexes est détaillé sous la forme de fiches explicatives conçues de façon à pouvoir facilement comparer la version actuelle des annexes à la version proposée — la « version actuelle » est celle des annexes A et B de la L.Q.E.

Cette révision réalisée par le MENV est la plus détaillée parmi celles réalisées jusqu'à maintenant. Notamment, les fiches explicatives incluent les justifications des propositions, que ce soit pour une harmonisation avec les lois nouvelles ou l'ajout de nouveaux projets à inclure ou à exclure de la procédure d'évaluation environnementale. Ces propositions (maintien, abrogation ou modification) incluses dans le document du CCEK (1997) — MEF (1996) — ont été inscrites au tableau comparatif («Notes explicatives») à Appendix C.

#### **4.4 Recommandations de modifications *ad hoc* des annexes**

Au cours des ans, quelques recommandations ont été faites autrement que lors des révisions.

**Convention complémentaire no. 12** — À la signature de la Convention complémentaire no. 12 le 1<sup>er</sup> août 1994, les parties crie (Cree Régional Authority), inuite (Makivik Corporation) et naskapie (Naskapie Landholding Corporation of Schefferville) ont soumis à la CQEK des modifications aux annexes «1» et «2» du chapitre 23 de la CBJNQ :

1. Schedule 1 of Section 23 of the James Bay and Northern Quebec Agreement is amended by adding at the end thereof the following :
  - « 7. Wildlife :

- a) Projects related to the commercial hunting of wildlife designed for an annual kill of more than 1000 animals of each species.
  - b) Projects related to the husbandry or keeping in captivity of wildlife »
2. Schedule 2 of Section 23 of the said agreement is amended by adding after paragraph (o) the following :
- « p) Projects related to commercial hunting of wildlife designed for an annual kill of fewer than 100 animals of each species. »

Ces recommandations ont été intégrées dans la proposition de mai 1997 du CCEK — voir Appendix C.

**Commission du Nunavik** — Malgré un consensus sur la détérioration récente de l'application de la procédure d'évaluation environnementale au Nunavik, les points de vue de la CQEK et du CCEK au sujet des annexes, tels que transmis à la Commission du Nunavik en 2000, semblaient opposés.

Au cours d'une réunion tenue le 30 août 2000 à Puvirnituk, le CCEK a soumis des recommandations à la Commission au sujet des annexes «1» et «2» du chapitre 23 :

Problems related to the impact assessment process in Nunavik are numerous :

1. As described in Chapter 23 of the JBNQA, the regime seems to be functional, but it has some faults that need to be looked at. First, it provides a list of projects that must be submitted to an impact assessment process, and a list of projects which are excluded, but it leaves a grey zone of uncertainty in between two.

(...)

There is a group of projects (grey zone) which do not appear on either list : for instance, a landing strip for an outfitter camp, a solid waste disposal site, or a small municipal road going to Richmond Gulf. For these projects which are not presently listed, the Committee recommends that the Nunavik process be established under the Nunavik Government in order to responsabilize the region to the environment issue.

Nunavik Commission, 2000 : 1-2

Au cours de la 121<sup>e</sup> réunion de la CQEK tenue le 21 septembre 2000, le président donnait son point de vue :

La CQEK démontre, par ailleurs, une certaine souplesse quant aux nouveaux types de projets et du besoin pour les initiateurs de pouvoir bénéficier des périodes d'expérimentation lors de la mise en branle de leurs projets. Peter Jacobs mentionne que malgré la conscience environnementale présente dans l'ensemble des communautés, qu'on assiste récemment au Nunavik à une érosion de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu, par des initiateurs qui procèdent carrément sans autorisation et d'autres, qui ont soumis leur projet à la procédure, vont de

l'avant avec leurs projets, sans avoir en main l'ensemble des autorisations requises, frustrés par le chevauchement des procédures et des délais encourus par l'étude des dossiers. Daniel Berrouard rajoute que ce problème survient surtout avec l'application de la (...) (LCÉE) qui selon lui s'applique trop globalement et avec manque de discernement. (...)

Il [Peter Jacobs] parle aussi de l'absence totale au Nunavik d'une masse critique dans le domaine de l'environnement qu'il attribue à un problème de structure institutionnelle. Il faut, par ailleurs, que la présence d'un régime d'évaluation soit perçue comme un atout et non un irritant.

(...)

En ce qui a trait aux annexes A et B, Peter Jacobs les considère satisfaisantes et que la Commission a suffisamment de souplesse pour exercer son mandat.

(...)

Jules Dufour s'informe auprès de Peter Jacobs sur la structure de fonctionnement de la CQEK en rapport avec les projets qui lui sont soumis. Ce dernier répond que selon l'envergure des projets, la Commission fonctionne avec ses propres ressources ou s'adjoit des ressources techniques externes (i.e. MENV).

(CQEK, 2003 : 121<sup>e</sup> assemblée, 2000, p. 3-5)

Dans le cadre d'un projet de révision des annexes «1» et «2» du chapitre 23, les déclarations du président de la CQEK mettent en perspective la mise en œuvre comme un enjeu actuel important, presque indissociable de l'efficacité (couverture du mécanisme d'assujettissement) parmi les objectifs à atteindre à l'application du processus.

#### 4.5 Observations

Nous avons fait les observations suivantes.

- a) **Aucune révision n'a été suivie par son adoption par les parties signataires de la CBJNQ.**
- b) **Une mise en œuvre plus efficace de la procédure d'évaluation environnementale est un objectif important dans la justification de toutes les tentatives qui ont été entreprises — les rencontres du CCEK et de la CQEK avec la Commission du Nunavik ont permis de constater que c'est maintenant un objectif prioritaire.**
- c) **La révision des annexes «1» et «2» du chapitre 23 de la CBJNQ est indissociable de la révision des annexes «A» et «B» de la L.Q.E. dans les approches du CCEK, de la CQEK et du MENV.**
- d) **Trois tentatives de révision ont couvert l'ensemble des projets contenus dans les listes, chacune réalisée par un organisme différent soit la CQEK (1982), le CCEK (1994) et le MENV (MEF, 1996; CCEK, 1997) — les résultats sont pertinents pour la présente révision (Voir Appendix C).**
- e) **Les propositions contenues dans les documents des révisions étaient principalement justifiées par l'expérience acquise lors des grands chantiers, celles produites par la CQEK**

(1982) et le MENV (MEF, 1996; CCEK, 1997) tenant également compte de l'harmonisation avec les lois provinciales, et plus rarement par les progrès de la technologie.

- f) L'identification des sources d'information est absente, en règle générale, dans tous les cas.
- g) La proposition issue des travaux de révision de la CQEK en 1982 pourrait avoir été l'œuvre des ressources techniques externes habituelles de la Commission, i.e. le personnel du MENV — ainsi la majorité des révisions complétées (2/3) auraient été l'œuvre du MENV jusqu'ici.
- h) La dernière révision produite par le MENV (MEF, 1996; CCEK, 1997) à la faveur du projet de réforme de la L.Q.E. (abandonné) visait le remplacement du «mécanisme d'assujettissement avec listes (inclusion, exclusion) et procédure de tamisage» de la CBJNQ par un «mécanisme d'assujettissement fermé», avec une liste de projets à assujettir, semblable à celui appliqué dans le sud du Québec par la L.Q.E.
- i) Le document de la dernière révision produite par le MENV (MEF, 1996; CCEK, 1997) est un modèle — les fiches explicatives par projet placées en annexe réunissent tous les éléments d'information pertinents incluant, parfois même, l'identification des sources.

## 5. Phase 1 de la révision en cours : résultats et recommandations

### 5.1 Résultats

La Phase 1 visait à atteindre la réalisation de cinq (5) objectifs en vue de produire — le but principal — une proposition de modification des Annexes «1» et «2» qui pourra être soumise aux parties signataires.

**Acquis des travaux du CCEK (Objectif no. 1)** — Grâce à la collecte de documents de première et de seconde mains, et en recoupant l'information contenue, nous avons pu compléter l'information touchant (i) la production et (ii) la source exacte des contributions relativement aux révisions menées par le CCEK, la CQEK et le MENV au fil des ans. Nous croyons avoir réunis tous les éléments pertinents des révisions antérieures disponibles pour la réalisation des travaux en cours.

**Documentation gouvernementale pertinente (Objectif no. 2)** — La documentation administrative gouvernementale pertinente a été mise à jour pour la région du Nunavik depuis avril 2000. Les copies des demandes de certificats d'autorisation ont été transmises par le MENV, sauf pour un petit nombre de cas où les promoteurs se sont prévalus de leur refus d'accès à une tierce partie. Les certificats d'autorisation délivrés pour la région au cours de la même période ont tous été obtenus. L'accès aux données techniques complètes des projets reste donc limitée. Le Tableau «1» permet d'avoir un aperçu complet des projets de développement examinés selon la catégorie d'activité et leur traitement en date d'avril 2003.

**L'assujettissement dans le processus d'évaluation environnementale (Objectif no. 3)** — À partir de publications des dix (10) dernières années, et à la lumière d'expériences passées et en cours au Canada, nous avons fait le point sur les caractéristiques des définitions de «projets assujettis», «projets non-assujettis» et «zone grise» en usage dans la Convention. Le chapitre 23 est

Tableau 1

## ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE AU NUNAVIK — ÉTUDE DU REGISTRE PUBLIC (QUÉBEC)

Projets de développement selon la catégorie d'activité (1) et leur traitement (2) en date du 9 septembre 2000

en vertu du régime d'évaluation environnementale en application sur le territoire soumis à la CBJNQ (nord du 55<sup>e</sup> parallèle)

Sources : CDEUL, 2003; Verreault, 2001a : 279

Traitement des projets :	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	Total
			(o.a.)	(o.a.)	(o.a.)	(o.s.)	(z.g.)	(z.g.)	(z.g.)				
<b>Catégorie d'activité :</b>													
Aéroports	3	2	12	1	-	-	-	1	-	-	2	-	21
Bancs d'emprunt	-	1	-	-	-	-	-	4	-	-	-	-	5
Campements d'exploration minière	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Centrales de production d'énergie	2	1	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	5
Déchets	2	3	17	-	-	-	-	5	-	-	-	-	27
Digues, jetées, estacades et seuils	-	8	2	-	-	-	-	1	-	2	-	-	13
Dragage et creusage	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	2
Eau potable et eaux usées	3	3	1	-	-	-	-	15	-	-	2	-	24
Écosystèmes aquatiques	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Élevages d'animaux à fourrure	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Exploration et exploitation minières	-	-	1	-	-	-	3	4	1	-	3	1	13
Industries de transformation des produits de la viande	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Lotissements résidentiels	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Pétrole	2	-	-	-	-	1	-	13	1	-	1	-	18
Poissonneries	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ports et quais	2	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	3
Pourvoires	1	2	-	-	5	1	-	13	-	-	-	-	22
Sites naturels	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>24</b>	<b>35</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>60</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>163</b>

## Notes :

(1) Ce tableau a été confectionné sur la base de données à jour au 9 septembre 2000. Celles-ci ont été obtenues auprès du ministère québécois de l'Environnement, la plupart en vertu des paragraphes (a) et (b) de l'article 118.5 L.Q.E. et les autres par l'entremise d'une demande d'accès à l'information.

(2) **Traitement des projets :** A : Seulement répertoriés.

B : Pour lesquels seuls les renseignements préliminaires ont été déposés.

C : Obligatoirement assujettis (o.a.) et autorisés par la CQEK.

D : Obligatoirement assujettis (o.a.) et autorisés a posteriori par la CQEK.

E : Obligatoirement assujettis (o.a.) et exemptés par la CQEK.

F : Obligatoirement soustraits (o.s.).

G : De zone grise (z.g.) assujettis et autorisés par la CQEK.

H : De zone grise (z.g.) non assujettis par la CQEK.

I : De zone grise (z.g.) non assujettis a posteriori.

J : Dont l'étude d'impact a été réalisé a posteriori.

K : Modifications aux c.a. ou attestations de non-ass. autorisées par la CQEK.

L : Prolongation des certificats d'autorisation.

caractérisé par un «mécanisme d'assujettissement avec listes (inclusion, exclusion) et procédure de tamisage», un mécanisme que l'on retrouve dans les autres conventions signées par les Inuits du Nunavut et de l'Arctique de l'Ouest du Canada. Ce mécanisme a été remis en question par le MENV en 1996 au profit d'un «mécanisme d'assujettissement fermé», avec une seule liste (projets assujettis), comme celui en vigueur au sud du Québec (MEF, 1996).

**Application de la procédure du chapitre 23 par le Canada et le Québec (Objectif no. 4)** — Les critères retenus par l'Administrateur fédéral dans le but de déterminer le statut d'un projet de type «zone grise» restent la principale inconnue suite à la documentation des projets traités par les deux gouvernements. L'avis du CCEK au sujet de la double procédure d'évaluation appliquée par le fédéral (CCEK, 2002a) a toutefois été atténuée par l'application de l'article 17 de la LCÉE (délégation). Un mémoire récent (Moisan, 2002) permet de saisir à l'interne les différents défis pour le personnel et l'Administrateur fédéral que pose l'application de la LCÉE au Nunavik.

**Appui et participation de la CQEK et du COFEX-Nord à la révision en cours (Objectif no. 5)** — Nous pensons sincèrement que le personnel impliqué de près dans l'application du mécanisme d'assujettissement du chapitre 23 appuie la nouvelle révision amorcée par le CCEK. L'accord des parties signataires à ce projet de révision explique cette ouverture — le traitement (abandon) réservé aux révisions passées est encore frais à leur mémoire. La participation du personnel de l'ARK impliqué directement dans le processus d'assujettissement devrait être considéré au même titre : ils possèdent une expérience incontournable et leur appui est déjà acquise. La participation active des individus rencontrés en entrevue ainsi que du personnel de la Direction de la Région Nord-du-Québec a permis de mener à bien la Phase 1 de la révision en cours.

## 5.2 Recommandations

Les recommandations au Comité s'appuie à la fois sur les objectifs fixés dans le mandat qui nous a été confié ainsi que les résultats atteints aux travaux de la Phase 1. De fait, elles sont influencées par les principaux constats et les contraintes que nous avons identifié sur le chemin de la réalisation vers l'atteinte du principal objectif du projet, soit une proposition de modification des annexes qui pourra être soumise aux parties signataires — et bien reçue.

Parmi certains constats relevés précédemment, nous retenons les suivants :

- Tant les tentatives de révision des annexes du passé que celle en cours ont été amorcées avec l'espoir chez les intervenants impliqués, à tort ou à raison, de rendre plus pratique et rapide l'application de la procédure prévue au chapitre 23 de manière à ce qu'elle ne soit pas considérée comme un irritant — ce qu'elle est devenue au cours des dernières années;
- Ses travaux liés à la procédure d'assujettissement, les ressources techniques dont elle dispose, tant à l'interne (membres) qu'à l'externe (ressources techniques du MENV), et son accès privilégié aux sources documentaires du MENV font de la CQEK un acteur incontournable de tout projet de révision des annexes (CQEK, 1982, 2003; MEF, 1996);

- Les expériences passées et la technologie ne sont pas également traités dans les analyses et les comptes rendus des comités et commissions sur les annexes : la mise à jour technologique des moyens et des ouvrages — et donc des seuils et des limites — est rarement justifiée, comme si elle était une donnée indiscutable, ce qui est inquiétant quand on applique une procédure environnementale à un écosystème aussi fragile qu'au Nord.

Parmi certaines contraintes relevées, nous avons retenu les suivantes :

- L'accès aux différentes sources d'information nécessaires à la révision reste très limité;
- Le CCEK ne dispose pas de ressources techniques comparables à la CQEK;
- Le personnel de l'ARK impliqué directement dans le processus d'évaluation environnementale a été absent de toutes les tentatives de révision réalisées jusqu'à maintenant.

Nous adressons donc au Comité les recommandations suivantes:

1. **La révision des annexes doit accorder une attention égale tant aux expériences de mise en œuvre accomplies qu'à « l'évolution technologique » des moyens et des ouvrages;**
2. **Il faudrait créer deux (2) groupes de travail réunissant dans chacun des intervenants clés de la CQEK, de l'ARK, du CCEK et du MENV, l'un consacré aux expériences d'application passées et en cours, l'autre aux dimensions techniques, i.e. technologique et légale, du processus d'assujettissement avec pour objectifs d'harmoniser les listes avec les nouvelles réglementations en environnement et de fixer les seuils selon les connaissances technologiques actuelles et documentées;**
3. **Le Comité, en mettant à profit la tenue des réunions de la prochaine année, doit assurer lui-même la réalisation d'entrevues avec les différents organismes clés pressentis, en plus de l'Administrateur fédérale. Le contenu des échanges devraient être intégrés aux comptes rendus du Comité, en soulevant au moins les thèmes suivants :**
  - parmi les développements à assujettir ou non, outre des «projets concrets», serait-il pertinent de considérer des «catégories de projets», des «programmes gouvernementaux» et des «politiques gouvernementales»?
  - est-il possible d'améliorer le temps du traitement des demandes d'autorisation adressées à la CQEK et à l'Administrateur fédéral avec le mécanisme actuel d'assujettissement?
  - est-il temps de passer à un «mécanisme d'assujettissement fermé» (une seule liste)?
4. **Les travaux du Comité et des groupes de travail créés doivent souscrire aux principes directeurs du chapitre 23 de la CBJNQ et à ceux de la L.Q.E. (art. 186) ainsi que, en relation avec le mécanisme d'assujettissement, aux critères qui permettront d'évaluer la qualité des propositions de modification : (i) efficacité, (ii) sécurité juridique, (iii) exclusions et exemptions, (iv) capacité d'exécution [enforcement] et (v) mise en œuvre.**

5. **Le document de la dernière révision produite par le MENV (MEF, 1996; CCEK, 1997) est un modèle pour la présentation du rapport.**

Québec, le 3 juillet 2003.

## Bibliographie

BARRETT, Michael

- 2002 «L'environnement dans la Convention de la Baie-James et du Nord québécois : une perspective inuite» in A.-G. Gagnon et Guy Rocher, *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*. Éditions Québec Amérique, Montréal. pp. 121-131.

BERROUARD, Daniel

- 2002 «Le régime de protection de l'environnement» in A.-G. Gagnon et Guy Rocher, *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*. Éditions Québec Amérique, Montréal. pp. 99-105.

### CANADA

- 1984 *The Western Arctic Claim. The Inuvialuit Final Agreement*. Published under the authority of the Hon. John C. Munro, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development. Ottawa. 115 p.
- 1992a *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, c. 37
- 1992b *Agreement Between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty the Queen in right of Canada (Official Version for the Inuit Ratification Vote)*. [Published by the Inuit Ratification Committee].
- 1993 *Agreement Between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty the Queen in right of Canada*. Published under the authority of the Hon. Tom Siddon, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development. Ottawa. 282 p.
- 1999 *Codification des règlements en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Liste d'inclusion. Liste d'exclusion. Liste d'étude approfondie. Dispositions législatives et réglementaires désignées. Modifié en novembre 1999*. Agence canadienne d'évaluation environnementale. 66 p.

### CBJNQ

- 1998 *Convention de la Baie James et du Nord québécois et conventions complémentaires, Édition 1998*, Publications du Québec, Sainte-Foy.

CCEK — Comité consultatif de l'environnement Kativik (Chapitre 23, CBJNQ)

- 1995 *Modifications proposées aux Annexes «1» et «2» du Chapitre 23 de la CBJNQ*. 25 septembre 1995. 3 p. + Tableau.
- 1997a *Projet de modification des Annexes «1» et «2» du Chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement — Document de travail*. Mai 1997. 6 p. + Annexe.
- 1997b *Proposed amendments to Schedules «1» and «2» of Section 23 of the James Bay and Northern Québec Agreement and Schedules «A» and «B» of the Environment Quality Act — Working Document*. May 1997. 6 p. + Appendix.
- 2002a *Avis et recommandations du CCEK sur la double procédure fédérale d'évaluation environnementale appliquée au Nunavik soumis à l'Administrateur fédéral*, Mars 2002, 9 p.
- 2002b *Work Document on Schedules I and II of Section 23 of the James Bay and Northern Quebec Agreement*. October 2002.

2003 Comptes rendus des assemblées.

CCEK-SC — Sous-Comité de révision des annexes 1 et 2 du Chap. 23 de la CBJNQ  
1994 *Compte rendu de la réunion du 25 février 1994 à la Maison du Nunavik*. 3 p.

CCEK-SCN — Sous-Comité nordique de révision des annexes 1 et 2 du Chap. 23 de la CBJNQ  
1994 *Compte rendu de la réunion du 21 mars 1994 aux bureaux de l'Administration régionale Kativik*. 3 p.

CDEUL — Chaire de droit de l'environnement de l'Université Laval  
2003 Données sur l'assujettissement à la procédure d'évaluation environnementale du Nord québécois.

COFEX-Nord — Comité fédéral d'examen Nord (Chapitre 23, CBJNQ)

2003a *Liste des projets réalisés et principales étapes franchies par le COFEX-N*. 10 p.

2003b *List of completed projects and main stages involving the FRP-N*. 10 p.

2003c *Coordination CBJNQ-LCÉE — Liste des projets réalisés et étapes franchies*. 17 p.

2003d *JBNQA-CEA Act Coordination — List of completed projects and stages*. 17 p.

COMTOIS, Robert

2003a *Révision des Annexes «1» et «2» du Chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois : mise à jour, compléments et analyse des données en vue d'un projet de modifications — Évaluation préliminaire des travaux et des coûts*. 4 p.

2003b *Review of Schedules 1 and 2 of Section 23 of the James Bay and Northern Québec Agreement : Data Update, Complement and Analysis for the Purposes of an Amendment Proposal. — Preliminary Evaluation of Work and Costs*. 4 p.

2003c *Révision des Annexes «1» et «2» du Chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois : mise à jour, compléments et analyse des données en vue d'un projet de modifications — Bilan des travaux de la Phase 1*. 27 mars 2003. 5 p. + bibliographie et annexes.

CQEK — Commission de la qualité de l'environnement Kativik (Chapitre 23, CBJNQ)

2003 Comptes rendus des assemblées.

EDMONDSON, Jim

1993 *Impact Assessment Processes and Inuit Land Claim Settlements in Canada*. Unpublished report prepared for Inuit Tapirisat of Canada. March 1993. 46 p. + app.

GIROUX, Eric

2003 *Processus de délégation au COFEX-N*. Agence canadienne d'évaluation environnementale. Lettre à Robert Comtois, datée du 14 avril 2003. 2 p.

GIROUX, Lorne

1993 «La question de l'assujettissement dans le processus d'évaluation environnementale» in S.A. Kennett, dir., *Law and Process in Environmental Management Essays from the*

*sixth CIRL Conference on Natural Resources Law*. Calgary, Institut canadien du droit des ressources, 1993, pp. 27-64

HALLEY, Paule and Marie-Josée VERREAULT

2000 *Environmental Law, Sustainable Development and Food Security in Nunavik*. in Collection Recherche, GETIC, Université Laval. Québec, Mars 2000. 13 p.

JACOBS, Peter, Peter R. Mulvihill, and Barry Sadler

1993 «Environmental Assessment : Current Challenges and Future Prospects» in S.A. Kennett, dir., *Law and Process in Environmental Management Essays from the sixth CIRL Conference on Natural Resources Law*. Calgary, Institut canadien du droit des ressources, 1993, pp. 13-26

LCÉE — Voir Canada 1992a

MEF — Ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec

1995a *La réforme de l'évaluation environnementale. Propositions d'orientations*. Document préparé par la Direction générale du développement durable. 26 juin 1995. 34 p.

1995b *Documents de support. Types d'impact associés aux projets qui pourraient être assujettis à la procédure et à ceux qui pourraient ne pas être assujettis*. Document préparé par la Direction générale du développement durable. 26 juin 1995. 36 p.

1996a *Projet de modifications des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement*. Proposition soumise au CCEBJ et au CCEK en mai 1996. 6 p. + Annexes A, B, C, D.

1996b «Projet de modifications de l'Annexe A de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Annexe A (Articles 153, 188, 205). Projets obligatoirement assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen» in Ministère de l'Environnement et de la Faune (Québec), *Projet de modifications des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement*. Proposition soumise au CCEBJ et au CCEK en mai 1996. 6 p. + Annexes A, B, C, D.

1996c «Projet de modifications de l'Annexe B de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Annexe B (Articles 153, 188, 205). Projets obligatoirement soustraits à la procédure d'évaluation et d'examen » in Ministère de l'Environnement et de la Faune (Québec), *Projet de modifications des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement*. Proposition soumise au CCEBJ et au CCEK en mai 1996. 6 p. + Annexes A, B, C, D.

1996d «Fiches explicatives — Projet de modifications aux Annexes A et B de la *Loi sur la qualité de l'environnement*» in Ministère de l'Environnement et de la Faune (Québec), *Projet de modifications des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement*. Proposition soumise au CCEBJ et au CCEK en mai 1996. 6 p. + Annexes A, B, C, D.

MENV — Ministère de l'Environnement du Québec

1999 *Évaluation environnementale. Direction régionale du Nord-du-Québec. Liste des projets par ordre numérique*. Document préparé par la Direction régionale Nord-du-Québec. 9 septembre 1999. 11 p.

- 2000a *Liste des demandes de certificat d'autorisation en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement, article 22, pour la région du Nunavik depuis le 1 janvier 1978.* Demandes répertoriées (115) depuis le 1er janvier 1978. 16 mai 2000.
- 2000b *Liste des certificats d'autorisation délivrés en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement, article 22, pour la région du Nunavik depuis le 1 janvier 1978.* Certificats répertoriés (62) depuis le 1er janvier 1978. 16 mai 2000.
- 2000c *Registre. Système suivi administratif de dossier. Rapport détaillé sur les documents enregistrés par date de réception.* Données à jour au 9 septembre 2000 sur les projets de développement au Nunavik.

MOISAN, Michèle

- 2002 *Problématique du chevauchement des régimes fédéraux d'évaluation environnementale de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale et de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois.* Essai présenté à la Faculté des sciences en vue de l'obtention du grade de maître en environnement (M. Env.), Université de Sherbrooke, Sherbrooke. 106 p.

NUNAVIK COMMISSION

- 2000 *Minutes of a meeting held in Puvirnituk, on August 30, 2000 between the Kativik advisory Committee on the environment and the Nunavik Commission.* 2 p.

REED, Maureen G.

- 1990 *L'évaluation environnementale et les revendications des peuples autochtones : mise en œuvre de la Convention définitive des Inuvialuit.* Document préparé pour le compte du Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (CCREE). Hull. 75 p.

TAILLON, Benoît

- 2002 «Regard sur la gestion des questions environnementales dans le Nord du Québec» in A.-G. Gagnon et Guy Rocher, *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois.* Éditions Québec Amérique, Montréal. pp. 107-113.

VERREAULT, Marie-Josée

- 2000 *Les régimes juridiques d'évaluation applicables au Nunavik.* Thèse de maîtrise déposée à la Faculté de Droit de l'Université Laval. 156 p.
- 2001a «Les régimes juridiques d'évaluation environnementale applicables au Nunavik. Première partie : le régime québécois», in *Les Cahiers de Droit*, vol. 42, no 2, juin 2001, pp.215-279
- 2001b «Les régimes juridiques d'évaluation environnementale applicables au Nunavik. Deuxième partie : le régime québécois et les chevauchements juridictionnels», in *Les Cahiers de Droit*, vol. 42, no 4, décembre 2001, pp.1013-1061

**COMPARATIVE TABLE**

**Schedule 2 of the JBNQA**

**and**

**Schedule B of the E.Q.A.**

**EXPLANATORY NOTES**

**EXPLANATORY NOTES**  
**Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA**  
**Paragraph a)**

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*a) Any development within the limit of communities not directly affecting the wildlife resources outside these limits;*

**Schedule B of the EQA : Current version**

**Full text**

*Non existent.*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment

**Non existent.**

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version

**1) Any development within the limits of municipalities not directly affecting the environment and the wildlife resources outside these limits.**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version

**Non existent.**

EXPLANATORY NOTES

Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA  
Paragraph b) Paragraph a)

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*b) small hotels, motels, service stations and similar structures on provincial or lesser highways;*

**Schedule B of the EQA : Current version**

**Full text**

*a) all hotels or motels of 20 beds or less and all service stations along highways;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment

None.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version

2) Small hotels and motels, service stations and similar structures on provincial or lesser highways.

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version

a) All hotels or motels and all service stations along highways.;

**Context and justification** — It is difficult to envisage how submitting a hotel or motel, regardless of its capacity, to the impact assessment and review procedure could be beneficial in either environmental or social terms. Furthermore, a number of hotels and motels of more than 20 beds have been built in the territory without the proponents having applied for an exemption.

N.B. : To make the text less cumbersome, paragraphs *a, b, d, l, i,* and *j* will be grouped together in the final version of Schedule B.

EXPLANATORY NOTES

Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA  
Paragraph c) Paragraph b)

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*c) structures intended for dwellings, wholesale and retail trade, garages, offices or handcrafts and car parks;*

**Schedule B of the EQA : Current version**

**Full text**

*b) all other structures intended for dwellings, wholesale and retail trade, or intended for offices or garages, or intended for handcrafts or car parks;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment

None.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version

3) No changes

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version

**b) all other structures intended for dwellings, wholesale and retail trade, or intended for offices or garages, or intended for handcrafts or car parks, with the exception of camps;**

**Context and justification** — To avoid all possible ambiguity, the notion of « camp » should be included under this paragraph. Camps designed to accommodate less than 30 persons are covered under paragraph (l) of Schedule B, whereas those designed to accommodate more than 30 persons would be « grey area » projects. The purpose of the proposed amendment is to clarify this intent so that this paragraph cannot be used to exempt camps designed to accommodate more than 30 persons from impact assessment and review.

N.B. : To make the text less cumbersome, paragraphs *a, b, d, l, i,* and *j* will be grouped together in the final version of Schedule B.

EXPLANATORY NOTES

Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA  
Paragraph d) Paragraph c)

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*d) fossil-fuel fired power generating systems below three thousand (3,000) kilowatts;*

**Schedule B of the EQA : Current version**

**Full text**

*c) all fossil-fuel fired power generating plants having a caloric capacity below three thousand (3,000) kilowatt;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment  
None.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version

**4) Any fossil-fuel fired or electro-nuclear generating station or related works below 3000 (3,000) kilowatts;**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version

**c) construction of a power plant that generates electricity by combustion, including cogeneration, with a generating capacity of less than 3 MW;**

**Context and justification** — The wording of this paragraph should coincide with that of paragraph (g) of the proposed amendment to Schedule A.

EXPLANATORY NOTES

Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA  
Paragraph e) Paragraph d)

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*e) the following immoveables :*

*teaching establishments, banks, fire stations, immoveables intended for administrative, recreational, cultural, religious, sports and health purposes and immoveables and equipment used for telecommunications;*

**Schedule B of the EQA : Current version**

**Full text**

*d) all school or educational establishments, rest areas, observation points, banks, fire stations or immoveables intended for administrative, recreational, cultural, religious, sport and health purposes or for telecommunications;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment

-

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version

**5) No changes.**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version

**No amendment is proposed.**

N.B. : To make the text less cumbersome, paragraphs *a, b, d, l, i,* and *j* will be grouped together in the final version of Schedule B.

**EXPLANATORY NOTES**

**Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA**  
**Paragraph f) Paragraph e)**

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*f) the construction, modification, restoration, relocation or putting to another purpose of control and transformer stations of seventy-five (75) kilovolts or under and transport and electric power transmission lines of a voltage of seventy-five (75) kilovolts or under;*

**Schedule B of the EQA : Current version**

**Full text**

*e) all control or transformer stations of a voltage of 75 kV or less, or electric power transmission lines of a voltage of 75 kV or less;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment  
**None.**

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version  
**6) No changes.**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version  
**No amendment is proposed.**

EXPLANATORY NOTES

Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA  
Paragraph g) Paragraph f)

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*g) the construction and extension of a pipe main of less than thirty (30) centimetres in diameter to a maximum length of five (5) miles;*

**Schedule B of the EQA : Current version**

**Full text**

*f) all water and sewer mains, and all oil or gas mains of less than 30 cm in diameter with a maximum length of 8 km;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment

**Any drinking water supply, sewer and wastewater treatment system having a capacity less than 40 KL or 200 KL in the case of a temporary camp for a duration of less than 5 years;**

**Comments —** See Schedule « A » (k).

In so doing, we keep the possibility of projects that risk having a significant impact on the environment owing to their duration, the volume of discharge, or both.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version

**7) The construction and extension of water, sewer, oil pipeline or gas pipeline pipe of less than thirty (30) centimetres in diameter to a maximum length of eight kilometres (8 km).**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version

**f) construction of oil, gas, water or sewer mains less than 2 km in length;**

**Context and justification —** Under the proposed amendment to Schedule A, pipelines over 2 km or more would automatically be subject to the impact assessment and review procedure regardless of their diameter. As for water and sewer mains, the current versions seem to contradict one another (Schedule A, par. (k) and Schedule B, par. (f)). Under the proposed amendment, any water or sewer main less than 2 km in length would be exempt from impact assessment and review and all others would be « grey area » projects.

Note that MEF already has regulations and directives which are adequate for dealing with water and sewer main projects. Experience has shown that it is preferable to assess these projects on a case-by-case basis in order to determine whether an impact assessment statement is warranted.

This type of project is not subject to either the provincial (proposed reform) or the federal impact assessment and review procedure.

## EXPLANATORY NOTES

### Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA Conclusion Conclusion

#### Schedule 2 of the JBNQA : Current version

Full text

*The foregoing shall not be construed as restricting the requirements for environmental impact assessment under the Federal impact assessment and review process for federal projects.*

#### Schedule B of the EQA : Current version

Full text

*Lastly, any project within the territorial limits of a community which does not have an impact on the wildlife outside of such limits as well as the extraction and handling of soapstone, sand, gravel, copper and wood for personal or community use are exempt from sections 187 to 204.*

*The exemptions provided for in paragraphs a to f in paragraphs 1 to n of this Schedule apply to the establishment, construction, modification, renovation and relocation of the projects contemplated.*

#### Review of June 22, 1982 by KEQC

Full text

Schedule B of the EQA [Translation is ours]

Moreover, every project carried out within the territorial limits of a non-Native community and that has no impact on the wildlife outside these limits is exempt from sections 188 to 202

Finally, every project within the territorial limits of a community that has no impact on wildlife outside these limits as well as the extraction and handling of steatite, sand, gravel, copper and wood for personal use or community purposes are exempt from sections 222 to 239.

#### Review of May, 1996 by MEF

Full text

Schedule B of the EQA — Proposed version [Translation is ours]

**Lastly, any project within the territorial limits of a community which does not have an impact on the wildlife outside of such limits as well as the extraction and handling of soapstone, sand, gravel, copper and wood for personal or community use are exempt from sections 187 to 204. Finally, any hazardous recovery operation within an environmental emergency context except for site restoration and decontamination measures.**

**The exemptions provided for in paragraphs a to f in paragraphs 1 to n of this Schedule apply to the establishment, construction, modification, renovation and relocation of the projects contemplated.**

**Context and justification** — The notion of “territorial limits” needs to be clarified. The notion of inhabited area is more precise. Moreover, it is important to point out that even if a project is located in an inhabited area, it is subject to the procedure if it is identified in Schedule A. Finally, hazardous product recovery operations within an environmental emergency context are automatically exempt for obvious reasons.

**SOLID WASTE****Current version :**

None. These projects are not currently listed in schedules A and B

**Review of May, 1996 by MEF****Full text**

Schedule B of the JBNQA — Proposed version [Translation is ours]

**q) the following waste disposal sites**

- the sites referred to in Section 7 of the Regulation respecting sanitary conditions in industrial or other camps (R.R.Q., 1981, c.Q-2, r.3);
- the sites referred to in Section 132.1 of the Regulation respecting solid waste (R.R.Q., 1981, c.Q-2, r.4 c.Q-2, r.3.2);

**Context and justification** — The disposal sites for waste from an industrial camp housing fewer than 50 man/years which is not served by an organized domestic solid waste removal service and which is located more than 30 kilometres, by road open to traffic all year round, from a disposal site for which a licence or a certificate has been issued shall automatically be exempt from the procedure. The disposal of the solid waste from these camps is well regulated by the Regulation respecting sanitary conditions in industrial or other camps (Section 7).

The disposal sites for waste from a hunting, fishing or trapping outfitter that is not served by an organized domestic solid removal service would also automatically be exempt from the procedure. The disposal of the waste from these outfitters is well regulated by the Regulation respecting solid waste (Section 132.1).

It should be pointed out that the MENVIQ, in its recommendation of October 20, 1982, proposed that waste disposal sites for a facility serving 50 persons or less per year should automatically be exempt from the procedure.

## **FORESTRY ROADS**

### **Current version :**

None. These projects are not currently listed in schedules A and B

### **Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version [Translation is ours]

**p) – any road or segment of such road having a length of less than 25 km or whose anticipated duration of use is less than 15 years for logging purposes;**

**Context and justification** — The project to reform the provincial procedure (south) excludes all forestry roads from the procedure, regardless of their length and duration. The MENVIQ proposal of October 20, 1982 also advocated excluding these projects from the environmental assessment and review procedure (ch. II of the E.Q.A.). While experience shows the usefulness of examining main access roads, including those for logging purposes, most of the small forestry roads have been exempted from the procedure following the recommendations of COMEV. It should also be pointed out that the examination of this type of project could serve as a pretext for trying to have a review and assessment done for the logging activities associated with forestry roads, which was surely not the intention of the persons who drafted the schedules of the JBNQA.

In practice, the MEF has, for several years now, considered that these forestry roads are automatically exempt from the procedure of Schedule B, paragraph h. The amendment proposal for this paragraph (see explanatory sheet of Schedule B, paragraph h) specifies the term “logging” to exclude related infrastructures, including forestry roads. It is therefore necessary to add to Schedule B an article on small forestry roads in order to exempt them from the impact assessment and review procedure.

Finally, it should be pointed out that according to the proposed amendments, all forestry roads would henceforth be covered by either Schedule A or Schedule B.

**LIQUID WASTE**

Current version :

Non-existent

Review of June 22, 1982 by KEQC

Full text

Schedule B of the EQA — Proposed version [Translation is ours]

p) The installation and operation of fuel or liquid waste depots, as defined in the regulation respecting liquid waste (A.C. 4306-75) with a capacity of less than 400 KL.

**Comments** — This activity may be reasonably covered in the case of projects exempted here by :

1. Section 22 of the Act.
2. Act respecting the use of petroleum products (S.Q. 1971, ch. 33)
3. Environmental guidelines included by the proponent in his projects.

**WILDLIFE HARVESTING****Current version :**

None. These projects are not currently listed in schedules A and B

**Review of May, 1996 by MEF****Full text****Schedule B of the EQA — Proposed version****o) commercial hunting of wildlife designed for an annual kill of fewer than 100 animals of each species, and related facilities;**

**Context and justification** — On November 11, 1993, the government and the Native parties (Cree, Inuit, Naskapi) signed Complementary Agreement No. 12 on commercial hunting, keeping animals in captivity and breeding certain species. The parties acknowledge that schedules A and B of the EQA need to be amended to take projects involving commercial hunting, keeping wildlife in captivity and wildlife husbandry into account. In a letter of September 9, 1991 addressed to the JBACE, the former MLCP proposed amending Schedule B as follows :

- o) Facilities related to commercial caribou hunting which are not intended to serve for more than twelve (12) months on the same site or designed for an annual kill of less than 500 animals;

Moreover, on August 1, 1994, the Cree Regional Authority (CRA), Makivik Corporation and the Naskapi Landholding Corporation proposed that Schedule B be amended as follows :

- o) Projects related to the commercial hunting of wildlife designed for an annual kill of fewer than 100 animals of each species.

Under the proposed amendment, an increase in the number of animals killed annually for commercial purposes to more than 99 per species and the related facilities would become « grey area » projects.

**EXPLANATORY NOTES**

**Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA  
Paragraph o)  
Projects not currently listed**

**DOMESTIC WASTE**

**Current version :**

Non-existent

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version [Translation is ours]

**o) The establishment and operation of a domestic waste removal and elimination system for a facility serving fewer than 50 persons/year.**

**Comments — See Schedule « A » (1).**

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version****Full text**

*o) borrow pits for highway maintenance purposes.;*

**Schedule B of the EQA : Current version****Full text**

*n) all borrow pits for highway maintenance purposes;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC****Full text**Schedule B of the EQA — Proposed amendment

**All borrow pits intended for road maintenance as well as all borrow pits located more than 75 km from watercourses and whose operation is used for purposes already exempted under Section 154 or 189 of the Act, except for banks located in eskers or other loose deposits that provide shelter for Arctic hare colonies.**

**Comments** — See Schedule « A » (b).

This type of project is already well covered by chapter 1 the Act (regulation on quarries and sand pits). The other grey area sand pit projects, although they risk being numerous, can be cleared fairly quickly by calling on the expertise of the Regional Office.

**Review of August 18, 1994 by KEAC****Full text**Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version

**15) No changes**

**Review of May, 1996 by MEF****Full text**Schedule B of the EQA — Proposed version

**n) all pits and quarries as defined under the Regulation respecting pits and quarries.**

**Context and justification** — The impact assessment and review procedure is not necessary for these projects. In fact, since the environmental assessment regime came into effect, an impact assessment statement has been required for only one sand pit project and its results were not conclusive. These projects are adequately covered by the Regulation respecting pits and quarries, which specifies siting standards, water and air pollution prevention measures, etc. Moreover, where a new sand pit is to be operated less than 75 m from a watercourse, the Regulation requires the operator to submit an impact assessment statement.

Finally, sand/gravel pits and quarries which are part of a larger project which is automatically subject to impact assessment and review are dealt with during the assessment of that project. Moreover, neither the provincial (ptoposed reform) nor the federal procedure deals with these projects.

EXPLANATORY NOTES

Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA  
Paragraph n) Paragraph m)

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*n ) small wood cuttings for personal or community use;*

**Schedule B of the EQA : Current version**

**Full text**

*m) all small wood cuttings for personal or community use;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment

None.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version

14) Small wood cutting for personal or community use.

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version

No amendment is proposed.

N.B. : To make the text less cumbersome, this paragraph will be grouped together with paragraph *h* in the final version of Schedule B.

EXPLANATORY NOTES

Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA  
Paragraph m)

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*m) the extraction and handling of soapstone, sand, gravel, copper, timber for personal and community use;*

**Schedule B of the EQA : Current version**

**Full text**

-

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment

-

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version

**13) No changes**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version

-

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version****Full text**

1) *temporary hunting, trapping, harvesting camps; outfitting facilities for less than thirty (30) persons;*

**Schedule B of the EQA : Current version****Full text**

1) *all temporary hunting, trapping, harvesting camps aand all outfitting facilities or camps for less than 30 persons;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC****Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment  
None.

**Review of August 18, 1994 by KEAC****Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version

12 ) **Temporary hunting, trapping, harvesting camps; outfitting and tourism development facilities for less than thirty (30) persons.**

**Review of May, 1996 by MEF****Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version

1) **the following projects :**

- **all temporary hunting, fishing and trapping facilities;**
- **all outfitting operations within the meaning of the Act respecting hunting and fishing rights in the James Bay and the New Quebec territories (R.S.Q., c. D-131, s. 41), including satellite camps and mobile camps;**
- **all camps designed to accomodate less than 30 persons;**

**Context and justification** — This amendment is aimed primarily at exempting all outfitting operations from impact assessment and review. These p^rojects are not subject to either the provincial (proposed reform) or federal impact assessment and review procedure. Moreover, the Hunting, Fishing and Trapping Coordinating Committee is mandated to ensure rational, sustainable wldlife harvesting in the territory governed by the JBNQA. Consequently, it is difficult to justify the usefulness of sumitting these projects to environmental impact assessment.

This amendment also specifies the meaning of the term « outfitting operation » and makes a distinction between the satellite camps and mobile camps associated therewith.

Mobile camps are temporary shelters designed for caribou hunters, whereas satellite camps are permanent camps which complement the outfitting operation's main camp. -

EXPLANATORY NOTES

Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA  
Paragraph k) Paragraph k)

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*k) repairs and maintenance of municipal works;*

**Schedule B of the EQA : Current version**

**Full text**

*k) all repairs and maintenance on existing municipal works;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment  
None.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version  
11) No changes

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version  
No amendment is proposed.  
p

EXPLANATORY NOTES

Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA  
Paragraph j) Paragraph i), j)

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*j) municipal streets and sidewalks built in accordance with municipal by-laws, and operation and maintenance of roads and highways structures;*

**Schedule B of the EQA : Current version**

**Full text**

*i) all municipal streets and sidewalks;*  
*j) all maintenance and operation of public and private roads;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment  
**None.**

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version  
**10) No changes**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version  
**No amendment is proposed.**

N.B. : To make the text less cumbersome, paragraphs *a, b, d, l, i* and *j* will be grouped together in the final version of Schedule B.

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version****Full text**

*h) preliminary investigation, research, survey and technical survey works prior to any project, work or structure;*

**Schedule B of the EQA : Current version****Full text**

*g) all testing, preliminary investigation, research, experiments outside the plant, aerial or ground reconnaissance work and survey or technical survey works prior to any project;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC****Full text**

Schedule B of the EQA – Proposed amendment  
None.

**Review of August 18, 1994 by KEAC****Full text**

Schedule 2 of the JBNQA – Proposed version

**8) Any survey, preliminary investigation, research, survey and technical survey works prior to any project, work or structure.**

**Review of May, 1996 by MEF****Full text**

Schedule B of the EQA – Proposed version

**g) all testing, preliminary investigation, research, experiments outside the plant, aerial or ground reconnaissance work and survey or technical survey works prior to any project, with the exception of the mining development activities contemplated by MEF Directive 019.**

**Context and justification** – By adding « with the exception of the mining development activities contemplated by MEF Directive 019 », we are specifying that the following activities are not automatically exempt from impact assessment and review :

- trench-digging and any other form of excavation involving :
  - strip mining over more than 1000 m<sup>3</sup>;
  - accumulation of over more than 1000 MT of waste rock;
  - bulk sampling of over 30 000 MT;
  - mining site development affecting more than one hectare;
- shaft and access ramp sinking;
- mine shaft and access ramp dewatering;
- development of waste rock disposal and ore and overburden stockpiling sites;
- temporary or permanent mine site restoration;
- construction of infrastructures and installation of related services.

These activities would become either « grey area » projects or changes to projects subject to impact assessment and review under paragraph (a) of Schedule A. Trench-digging and any other form of excavation under the threshold levels indicated above would be automatically exempt from the requirement for impact assessment by virtue of this paragraph.

EXPLANATORY NOTES

Schedule 2 of the JBNQA • Schedule B of the EQA  
Paragraph i) Paragraph h)

**Schedule 2 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*i) forestry development when included in governemntal approved management plans, subject to the provisions of paragraph 23.5.34 of this Section;*

**Schedule B of the EQA : Current version**

**Full text**

*h) all forestry development when included in plans provided for in the Forest Act (chapter F-4.1);*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed amendment

None.

Comments — See Schedule « A » (h)

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 2 of the JBNQA — Proposed version

9) No changes

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule B of the EQA — Proposed version

**h) all forestry development when included in plans provided for in and adopted under the Forest Act (chapter F-4.1), with the exception of infrastructures related to forestry development;**

**Context and justification** — MEF is keenly aware of the problems related to forestry in the James Bay territory. However, it feels that environmental impact assessment of forestry operations is not the appropriate tool for tackling them. The case of the Nabakatuk sawmill impact assesment statement would seem to corroborate this viewpoint. The project proponent invested considerable time and resources in assessing the impact of forestry operations used to supply the sawmill. While the exercice in itself may be interesting, it is unlikely that it will be very useful in obtaining environmental or social gains. Furthermore, it is difficult to define the term « project » in the forestry development context. Forest management planms (annual, five-year, general) are constantly changing., as the JBACE has seen first-hand. This raises the question as to which forest management plans would be subject to the impact assessment and review procedure (annual, five-year, general plans, amendments to these plans, etc.).

Note that neither the provincial procedure applicable in the south nor the federal procedure deals with forestry development projects.

Changing the wording of this paragraph is designed to eliminate the ambiguity surrounding the definition of « forestry development. » Under the proposed amendment, the term would not include related infrastructures (camps, forest roads, etc.) even if they fall under a plan provided for and adopted under the Forest Act. Whether these infrastructures are subject to impact assessment and review will be determined according to the other paragraphs of schedules A and B.

Kativik Environmental Advisory Committee

**Review of Schedules 1 and 2 of Section 23  
Of the James Bay and Northern Québec Agreement:  
Data Update, Complement and Analysis  
For the Purposes of an Amendment Proposal**

**Phase 1**

**Report**

by

Robert Comtois, Anthropologue, M.A.  
716, boul. des Chutes  
Beauport (Québec)  
G1E 6C6

July 3, 2003

Kativik Environmental Advisory Committee

**Review of Schedules 1 and 2 of Section 23  
Of the James Bay and Northern Québec Agreement:  
Data Update, Complement and Analysis  
For the Purposes of an Amendment Proposal**

**Phase 1**

**Report**

by

Robert Comtois, Anthropologue, M.A.  
716, boul. des Chutes  
Beauport (Québec)  
G1E 6C6

July 3, 2003

## Table of Contents

**Executive Summary**

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>1. Data collection</b>	<b>2</b>
<b>2. Acts and regulations pertaining to the environmental assessment, the procedure and the projects</b>	<b>2</b>
<b>3. Orientations for the review of the schedules : interviews with three key stakeholders</b>	<b>14</b>
<b>4. Attempts at review : the strategies chosen and the tools used</b>	<b>20</b>
<b>5. Phase 1 of the review in progress : results and recommendations</b>	<b>28</b>

**Bibliography**

**Appendix A**

**Appendix B**

**Appendix C**

## **Executive Summary**

In Nunavik, a social and environmental impact assessment and review procedure is provided for under Section 23 of the *James Bay and Northern Québec Agreement* (JBNQA) and Chapter II of the *Environment Quality Act* (s. 168 to 213). Its application is determined by schedules "1" and "2" (JBNQA) and schedules "A" and "B" (E.Q.A.) which list the categories of developments automatically subject (Schedules "1" and "A") and exempt (Schedules "2" and "B"). According to the mechanisms stipulated in the JBNQA and the E.Q.A., there have been three reviews of these schedules since 1982 but none has been adopted by the signatories. The Kativik Environmental Quality Commission (KEQC) and the ministère de l'Environnement are respectively the authors of the reviews of 1982 and 1996; that of 1994 was carried out by the Committee (KEAC). Each time, these reviews were undertaken in the hope of making the impact assessment and review process more efficient and more practical. Today, for several reasons, the assessment regime is seen more as an irritant by the public. The analysis reveals that the past experiences and technology have not received equal treatment during these reviews. On the one hand, the KRG personnel directly involved in the applications for project authorizations have never taken part in this work. The recommendations for the next review aim for a concerted effort by the main stakeholders identified in Section 23 to pool their experiences, their technical resources and the accessible information in order to promote a consensus on the amendment proposal, with the main objective being that the regime can once again become an asset for the public.

## Introduction

Section 23 of the *James Bay and Northern Québec Agreement* (JBNQA) and Chapter II of the *Environment Quality Act* (E.Q.A., sections 168 to 213) contain specific provisions applicable to the territory of Nunavik. Reference is made, among other things, to an environmental and social impact assessment and review procedure. The application of this procedure to developments is determined by schedules “1” and “2” of Section 23 of the JBNQA and sections “A” and “B” of the E.Q.A. Schedules “1” (JBNQA) and “A” (E.Q.A.) list the categories of developments that are automatically subject to the assessment and review procedure, whereas schedules “2” (JBNQA) and “B” (E.Q.A.) list the categories of developments that are automatically exempt from the requirement for impact assessment. The categories of developments that are not found in any of the schedules are “grey area” developments.

The JBNQA and the E.Q.A. provide for mechanisms to review and modify the schedules:

JBNQA, ss. 23.3.12

*All developments listed in Schedule 1 shall automatically be subject to the impact assessment and review procedures provided for herein.*

*The list of developments in Schedule 1 shall be reviewed by Québec and the Regional Government every five (5) years and may be updated or modified by mutual consent of the parties as may be necessary in light of technological changes and experiences with the assessment and review process.*

JBNQA, ss. 23.3.13

*The developments listed in Schedule 2 shall not be subject to an assessment or review.*

*The list of developments in Schedule 2 shall be reviewed by Québec and the Regional Government every five (5) years and may be updated or modified by mutual consent of the parties as may be necessary in light of technological changes and experiences with the assessment and review process.*

JBNQA, ss. 23.7.10

*The provisions of this Section can only be amended with the consent of Canada and the interested Native party, in matters of federal jurisdiction, and with the consent of Québec and the interested Native party, in matters of provincial jurisdiction.*

*Legislation enacted to give effect to the provisions of this Section may be amended from time to time by the National Assembly of Québec in matters of provincial jurisdiction, and by Parliament in matters of federal jurisdiction.*

E.Q.A., s. 205

*The Government may, by regulation:*

*(...)*

*d) modify, pursuant to a recommendation of Makivik Corporation to that effect, Schedules “A” and “B” and, pursuant to a similar recommendation, automatically subject to, or exempt from, the assessment and review procedure contemplated in Division III of this Chapter, other projects.*

Following the 91st meeting of the Kativik Environmental Advisory Committee (KEAC) held in Québec City on March 21, 2002, the Committee notified the signatories of its intention to review schedules "1" and "2" of the JBNQA — and by extension, schedules "A" and "B" of the E.Q.A. The Provincial Administrator, in a letter dated April 30, 2002, and the Federal Administrator, in a letter dated April 12, 2002, reacted favorably. At the 93rd meeting held in Kuujuuaq on October 28, 2002, the Chairman of the Kativik Regional Government (KRG) gave the Committee his support in favour of this work.

On February 20, 2003, following an agreement with the consultant, work (Phase 1) -- including the carrying out of documentary research and interviews -- was initiated with a view, on the one hand, to updating, adding and analyzing the available data required for the revision and, on the other hand, to proposing a timetable for carrying out the Committee's work in this file. The ultimate objective of the project is to produce an amendment proposal that can be submitted to the signatories.

This document is the report of Phase 1.

## **1. Data collection**

An initial assessment of the data collection work was provided in a report submitted to the members of the Committee at the 95th meeting held on March 28, 2003 in Québec City (Comtois 2003c). At the request of Mr. Michael Barrett, the new Chairman of the Committee, a second assessment was provided during a conference call held on April 10, 2003 in which Ms. Paule Halley and Ms. Nathalie Girard, executive secretary, also participated. The discussion dealt with the incomplete data received during the days following the 95th meeting and the administrative obstacles in the way of obtaining the other required data. The Chairman, Ms. Halley and the executive secretary each agreed to take steps with a view to supporting the requests of the consultant and to accelerating the data delivery process. In the week of May 12th, given the slow pace of the deliveries, the Committee authorized the consultant to travel to Montréal and Ottawa in order, on the one hand, to conduct an interview with a KRG employee responsible for applications for authorization certificates in the environment field, and, on the other hand, to complete the documentation work at the offices of Inuit Tapirisat of Canada and the National Archives of Canada. During the weeks that followed, the expected deliveries began to materialize and were finally completed on June 4, 2003.

## **2. Acts and regulations pertaining to the environmental assessment, the procedure and the projects**

At the 95th meeting, the French-speaking committee members were able to read, among the schedules found in the consultant's report, a text prepared by Professor Lorne Giroux of Université Laval, entitled "*La question de l'assujettissement dans le processus d'évaluation environnementale*". This document deals with key questions regarding the work that KEAC members will be called upon to perform as part of the project in progress:

- Who is subject to the process?
- What developments, policies or programs must be evaluated?
- Are there exceptions?
- What regime applies?

By comparing the regimes implemented in Canada, readers are invited to examine them— albeit briefly — to better grasp the characteristics of the environmental assessment process put in place by the JBNQA and also to foresee the various possibilities offered by the revision of the schedules of Section 23.

## 2.1 To whom does the environmental assessment procedure apply?

Two examples with very different orientations. In Canada, the projects emanating from the Canadian government, whatever they may be, are in principle automatically subject to the environmental assessment process established by the regimes of the *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order* as well as the *Canadian Environmental Assessment Act* (CEAA)<sup>1</sup>— the subject projects are not identified on a list but rather on the basis of the project's source of funding: in this case, the Government of Canada. Even before a project funded by the federal government is drawn up, provision is made to submit the project to the environmental assessment process.<sup>2</sup> In southern Québec, regarding the E.Q.A., this question does not arise: there is a list of developments established by regulation which does not take into account the quality of the proponent and which applies to the government, its departments and agencies.

## 2.2 The main categories of project referral mechanisms

In 1993, Giroux distinguished, among the environmental regimes in effect at the time in North America, four (4) categories of project referral mechanisms:

- “open” regimes: they have a statement of principle as a mechanism;
- “closed” regimes: they have a list (several lists) determining those projects that must be assessed (or exempted);
- regimes with lists of projects to be evaluated and to be exempted, and a screening mechanism for those projects that do not appear on the lists;
- special regimes: they resort to several of the aforementioned techniques or have an assessment mechanism that cannot be included in any of these techniques.

**Open regimes** — They are “open” regimes because a legislative or regulatory statement of principle, often very general in nature, serves as a mechanism to subject a project to the environmental assessment process. At the federal level for example, in this category, there was the *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*. According to one of its provisions, more precisely a “proposal” — “*any enterprise or activity regarding which the*

<sup>1</sup> Giroux 1993: 27-28

<sup>2</sup> In 1993, Ontario also had a regime of this type.

*Government of Canada participates in decision-making*<sup>3</sup> — the environmental assessment process could apply in several cases, such as questions relating to fisheries, Aboriginal people, Indian reserves, navigation, migratory birds, etc. These are fields that involve an obligation or a duty under a regulatory mechanism established by another law of Parliament. This type of project referral mechanism via a “proposal”, which has a broad coverage as it can include programs and policies, has often been the subject to Court validation as it is subject to various interpretations. In 1993, Saskatchewan had a similar referral mechanism. In Canada, because the *Order* gave rise to uncertainties and insecurity, the federal legislator provided for other referral techniques in the CEAA to replace it.<sup>4</sup>

**Closed regimes** — These are regimes that seek “to reduce to a minimum the area of uncertainty regarding the projects to be subject to the assessment process. A good means of achieving this objective is a limited listing, a list of projects.”<sup>5</sup> For Giroux, the typical example is the regime in effect in southern Québec:

Under section 31.1 of the *E.Q.A.*, only those projects or activities that appear on the list adopted by government regulation require, for their carrying out, an authorization certificate from the government at the end of an environmental impact assessment and review procedure. The legislation and regulations of Québec do not make provision for the granting to a political or administrative authority of the power to determine if a specific project falls under the scope of one of the paragraphs of the list. Consequently, here again, the power to intervene of the ordinary courts is very broad and even broader than in the case of Saskatchewan, given that they not only have the power to interpret the regulation but also that of pronouncing its invalidity for grounds that are specific to the exercise of regulatory power, such as *ultra-vires* or vagueness. [Translation]

(Giroux, 1993: 37)

The characteristics of the use of project lists as a referral mechanism are itemized by Giroux:<sup>6</sup>

- project referral lists require that the intensity thresholds of the various projects or activities listed be determined to ensure that only those projects that are likely to have major environmental impacts are subject to the assessment process;
- the drawback of limited listings is that they encourage proponents to segment their projects to avoid the liability threshold, especially in the case of linear works, such as the building of roads and highways, which take place over several years;
- the listing also encourages proponents to segment projects that are not subject to the environmental assessment procedure, ...but which are necessary to carry out a project which is included in a project referral list;

---

<sup>3</sup> Giroux, 1993: 31, Note 21

<sup>4</sup> Giroux, 1993: 36

<sup>5</sup> Giroux, 1993: 37

<sup>6</sup> Giroux, 1993: 37-39

- the project referral technique based on a listing, whether it is established by a law or regulation, tends to be inflexible, which may make it difficult to adapt the regime to new situations.

**Regimes with project lists and a screening procedure** — This category is considered to be a variant of the “closed” regimes.

[They] call on (...) one or more lists of specifically enumerated projects but they include, in addition, an administrative mechanism whereby the projects that do not appear on an inclusion or exclusion list are examined or “screened” to determine those that will be subject to the assessment process and those that will be exempted therefrom. Such a referral mechanism endeavours to reconcile the legal security of a listing and the need to limit its inherent rigidity. [Translation]

(Giroux, 1993: 41)

In other words, Giroux considers that, in comparison with “closed” regimes, these regimes offer more legal security as well as greater flexibility to make changes to the lists.

In addition to the environmental regime (1993) of Alberta, the author submits the examples of sections 22 and 23 of the JBNQA. He identifies the four environmental assessment procedures having their own existence and their own characteristics: a federal-Cree procedure, a provincial-Cree procedure, a federal-Inuit procedure and a provincial-Inuit procedure. But they share common characteristics:<sup>7</sup>

- both north and south of the 55<sup>th</sup> parallel, there are two lists of future development projects, the list of future development projects automatically subject to the assessment process and that of future developments exempted from the assessment process;
- a five-year process to review these lists, which may be modified by mutual consent of the parties “in light of technological changes and experiences with the assessment and review process”;
- in the case of development projects not found in either list, the Agreement provides for a screening procedure;

This screening work, in the case of the provincial process on Inuit territory, namely the decision to subject to or exemption from the procedure of Section 23 a project that appears neither in the obligatory inclusion list nor in the exclusion list, lies with the Kativik Environmental Quality Commission (KEQC) — this decision is final, subject to the exemption power of the government “when the government deems it necessary in the public interest”.

In the case of the federal process on Inuit territory, the responsibility for the decision is entrusted to the Federal Administrator, but upon the recommendation of an advisory body known as the “Selection Committee” that examines all projects and makes its recommendation to the Administrator — if the Administrator cannot follow the recommendation of the Selection

<sup>7</sup> Giroux, 1993: 44-45

Committee, he must once again consult the Committee to explain his position and discuss the matter before making his decision.

The testimonies and other documents, which are more recent, compiled within the context of this study will add nuances to this summary on the application of the processes, whether at the provincial, federal or KRG level. Nevertheless, the conclusion of Giroux on the Agreement's four (4) environmental procedures warrants our attention:

[They] all call on project referral techniques based on the existence of two project lists and a screening mechanism. The specificity of these systems is due to the exceptional place given to advisory bodies with respect to the screening decision. The result is an administrative web which makes the procedure more cumbersome but which reflects "the establishment by way of consultation or representation mechanisms, of a special status for the aboriginal people and the other inhabitants of the Region ensuring them a participation that is greater than that normally granted to the general public." [Translation]

(Giroux, 1993: 45)

**Special regimes** — The CEAA is the example chosen by Giroux. This Act was drafted to make up for the shortcomings of the *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*, the first law of the Parliament of Canada in the environment field

(...) one of the objectives sought [by the CEAA] was to put an end to the uncertainties [of the *Order*] concerning the question of inclusion. To do this, the legislator combined several different techniques such as the use of general legislative pronouncements, the exercise of regulatory power as well as the granting of discretionary powers.

(...)

However, this concomitant use of various techniques, the effect of which is to make more complex the question of inclusion and this complexity may, in our opinion, even be a source of disputes. [Translation]

(Giroux, 1993: 53)

As the first mandatory stage in the C.E.A.A. project referral process, it is necessary to determine whether or not the proposal submitted is a "development". The establishment of the "development" status in the C.E.A.A., i.e. the need to ask the question, is therefore essential:

(...) the definition of "development" in the C.E.A.A. is more restrictive than that of the "proposal" in the Order as it seems to fairly clearly exclude policies and programs that do not concern a physical work [*ouvrage*] or a physical activity [*activité concrète*]. Moreover, in the case of physical activities that are not related to a physical work, only the physical activities or categories of physical activities designated by regulation of the Governor-in-Council will be considered as being able to constitute a development.

[Translation]

(Giroux, 1993: 49-50)

Thus, inclusion and exclusion lists, passed by regulation, are part of the CEAA designating the projects and categories of projects for which an environmental assessment is necessary or unnecessary.<sup>8</sup>

Thereafter, to be subject to the environmental assessment process, the projects must meet the conditions of one of the four (4) referral criteria — kept from the *Order*. These criteria have a common characteristic: they are related to the attributions that a federal authority may exercise regarding a “development”.<sup>9</sup> They are the following criteria — CEAA, s. 5:<sup>10</sup>

1. a federal authority (federal department, agency or organization, etc.) is the project proponent;
2. a federal authority grants a proponent funding, a guarantee for a loan or any other form of financial assistance to help him carry out his project;
3. a federal authority has the administration of federal lands and authorizes their assignment, with a view to implementing its project;
4. a federal authority issues a permit, a licence or an authorization, under other laws or regulations, to allow the carrying out of the project.

In summary, the project referral process is initiated for projects where the “the federal government plays a decision-making role either as proponent, source of funding, administrator of federal lands or regulatory body”<sup>11</sup>.

The CEAA process is triggered when (i) there is a “development” and (ii) a responsible federal authority that exercises powers, duties and functions, the effect of which is to trigger the Act — which does not prevent one or more federal authorities (departments, agencies, etc.) from being involved, but without being responsible for the process. The project is then subject to a screening or a comprehensive study — the *Comprehensive study list regulation*<sup>12</sup> determines the projects that obligatorily require a comprehensive study, in summary:

- aerodrome (*aérodrome*)
- historic canal (*canal historique*)
- decommissioning (*désaffectation*)
- nuclear facility (*établissement nucléaire*)
- abandonment (*fermeture*)
- new right of way (*nouvelle emprise*)
- pulp (*pâte*)
- water body (*plan d'eau*)
- paper product (*produit de papier*)
- airport (*aéroport*)
- hazardous waste (*déchets dangereux*)
- right of way (*emprise*)
- pulp and paper mill (*fabrique de pâtes et papiers*)
- national historic site (*lieu historique national*)
- national park (*parc national*)
- oil and gas pipeline (*pipeline d'hydrocarbures*)
- management plan (*plan de gestion*)
- wildlife area (*réserve de la faune*)

<sup>8</sup> Canada, 1999

<sup>9</sup> Giroux, 1993: 51

<sup>10</sup> Moisan, 2002: 7

<sup>11</sup> Moisan, 2002: 6

<sup>12</sup> Canada, 1999: 1-4

- national park reserve (*réserve foncière*)
- wetland (*terres humides*)
- migratory bird sanctuary (*refuge d'oiseaux migrants*)
- long-range development plan (*plan d'aménagement à long terme*)
- marine terminal (*terminal maritime*)

At the present time, the CEAA is applied throughout Québec's territory irrespective of the tenure of lands, whether provincial or other. On the Cree and Inuit territories subject to the environmental assessment regimes of sections 22 and 23 of the JBNQA, this means that the projects (and the populations consulted) are subject to two federal environmental assessment processes — for the federal government finds itself splitting its own environmental assessment process stipulated in the JBNQA, which leads to confusion for the public, a situation denounced by a KEAC notice adopted unanimously on March 28, 2001.

However, to improve the application of the CEAA in Nunavik, the Canadian Environmental Assessment Agency put in place new coordination procedures via the Federal Northern Review Committee (COFEX-North) whose mandate is defined in Section 23 of the JBNQA. The Marine infrastructure program served as a test bed:

Following the carrying out of the first 5 projects (Kangiqualujuaq, Quaqaq, Umiujaq, Kangisujuaq and Kuujuaq), the Canadian Environmental Assessment Agency put in place an administrative procedure for delegating the carrying out by the Federal Northern Review Committee (COFEX-N) of the screening of the environmental and social impacts for the project carried out in Ivujivik in 2002. In light of the success of this initiative, the procedure was also put in place for the Salluit and Kangirsuk projects currently being evaluated.

As part of the administrative procedure currently applied for the Program, the authorities responsible (Fisheries and Oceans Canada, Indian and Northern Affairs Canada) within the meaning of the CEAA asked the Federal Administrator of the JBNQA that COFEX-N carry out the screening and prepare the corresponding reports, as prescribed in Section 17 of the CEAA. Moreover, still within this context, an analyst of Fisheries and Oceans Canada was appointed to COFEX-N as one of the three federal members in order to facilitate compliance with Section 23 of the JBNQA in parallel with the CEAA, the Fisheries Act and the Navigable Waters Protection Act.

To date, the federal stakeholders involved have deemed that the current administrative procedure has reduced the administrative burden of the aboriginal organizations and federal departments while respecting the objectives and the spirit of Section 23 of the JBNQA and the obligations of the CEAA.

Finally, the timetables required for project assessments have been shortened since the coordination efforts implemented by the CEAA and in particular since the putting in place of the process to delegate the carrying out of the screening within the meaning of the CEAA by COFEX-N. [Translation]

(Giroux, E., 2003)

Like the JBNQA, the CEAA calls on project referral techniques based on the existence of project lists. However, as the application of the CEAA in Nunavik shows, the specificity of these systems lies in the exceptional place given to the various federal departments and agencies that may be involved in an environmental assessment process. As the foregoing quotation proves, just as in the case of the advisory bodies set up under the JBNQA, the result is an administrative web that makes the procedure more cumbersome — even if the delegation process allowed by the CEAA has improved the achievements and timetables, and reduced the bureaucracy of aboriginal organizations.

### 2.3 Exemptions

Giroux defines an “exemption” as follows;

(...) the question of exemptions differs from that of inclusion. Indeed, an exemption implies that a project has fallen under the scope of the project referral rules but that another decision has been made regarding the project to exempt it, either in whole or in part, from the environmental assessment process. [Translation]

(Giroux, 1993: 55)

Among the ways of exempting projects from the assessment process, Giroux identifies the following:<sup>13</sup>

- the preparation of a regulatory list of projects that are exempted from the procedure;
- *ad hoc* decisions;
- insertion of an implicit power;
- indirect manner in the case of class assessments.

**List of projects exempted from the procedure** — In practice, as in the case of referral mechanisms with screening, the legislators do not hesitate to insert in the official documents the list of exempt projects after the list of the projects that are mandatorily subject to the environmental assessment process. The JBNQA is the best example of this practice, which is no accident: thanks to two lists, schedules 1 and 2 of Section 23, the federal and provincial authorities — the KEAC, the Selection Committee and the Federal Administrator — responsible for the decisions for “grey area” projects can guide their reflection and, eventually, issue their final opinion.

***Ad hoc* decisions** — Some regimes provide an exemption right for specific projects. This power is then limited “to specific situations and for precise reasons: national security, prevention or remediation of damages caused by a real or feared catastrophe or emergency situation. In other cases, the power is granted to the government “if the government deems it necessary in the public interest”.<sup>14</sup>

**Insertion of an implicit power** — This is a power stipulated in the Act making it possible to modify the scope of a regulation, and even more: that of modifying it to grant a specific

<sup>13</sup> Giroux, 1993: 55

<sup>14</sup> Giroux, 1993: 55-56

exemption. A special Act exempting a project from the environmental assessment regime, which is an extreme case, falls under this category — a special Act representing a form of power that is always possible and, hence, implicit.

**Indirect exemptions** — A project may be exempted indirectly (i) by way of class assessments [*catégories de projets*] or (ii) in the case of an assessment of a government program:

Under these assumptions, whether it involves similar projects or repetitive activities, such as wildlife developments, certain farming activities or aerial sprayings in the forest, a generic environmental assessment is carried out for the class or the program. Subsequently, specific individual projects of the class or that ensue from the program are subject to an environmental assessment procedure that is different from the assessment regime otherwise applicable or it benefits from a partial or total exoneration from the procedures in force. [Translation]

(Giroux, 1993 : 56)

Turning to exemptions, Giroux examines the case of Ontario: in 1993, this province had a systematic exemption policy that is the source of constant criticisms, and which in the words of one author, regarding the law in Ontario: “It exists only as an exemption process”.<sup>15</sup>

In practice, a large number of undertakings [*entreprises*] are thus exempt on the ground that the proponent “will be subject to delay and expense if it is required to prepare an environmental assessment for the undertaking”. In our opinion, the systematic recourse to such a justification can only undermine the credibility of the assessment regime as this ground could be invoked with respect to all subject projects and calls into question the very purpose of the process. It would be in vain to look for a proponent that is not convinced that the obligation to carry out an environmental assessment is a major source of hassle and completion delays. If the scale of such projects, their temporary or permanent character, their nature or other objectively identifiable criteria do not justify the delays and the costs of submitting them to the process, it seems to us that it would be better to incorporate them in a regulatory exclusion list.

[Translation — the underlining is ours]

(Giroux, 1993: 59)

For Giroux, the example of Ontario clearly shows that, if the exemptions must be given special attention during any discussion or initiative affecting the referral mechanisms, one must also be cautious and examine all aspects; otherwise, they risk adversely affecting and undermining the credibility of the assessment regime.

## 2.4 Environmental assessment regimes and the Inuit populations of Canada

In a report prepared in 1993 for Inuit Tapirisat of Canada by Jim Edmondson, entitled *Impact Assessment Processes and Inuit Land Claim Settlements in Canada*, the author makes a

<sup>15</sup> J.W. Samuels, 1978, “Environmental Assessments in Ontario: Myth or Reality?”.

systematic comparison of the environmental assessment regimes that affect the populations of Canada — see the comparative table reproduced in Appendix A —, namely the regimes included in the following laws:

- *Canadian Environmental Assessment Act (CEAA), 1992;*
- *Agreement between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty in Right of Canada (Official Version for the Inuit Ratification Vote) 1992;*
- *James Bay and Northern Québec Agreement and complementary agreements (JBNQA), 1975;*
- *The Western Arctic Claim: The Inuvialuit Final Agreement, 1984.*

The CEAA was being examined at the time (Canada, 1992a). It would officially enter into force in 1995. Its case and that of the JBNQA were dealt with in the preceding lines. We saw that the CEAA was characterized by a project referral mechanism that Giroux classifies under “special regimes”, whereas the mechanism of the JBNQA belongs to the category of “regimes with project lists and a screening procedure”.

The agreements of the Nunavummiut, represented by Tungavik Federation of Nunavut (TFN), and the Inuvialuits of the Western Arctic are characterized by different project referral mechanisms for an environment assessment process but which both are similar to the category of the “regimes with project lists and a screening procedure”.

**Nunavut** — The Nunavut agreement has a project exclusion list (Canada, 1993, S. 12, Schedule 12-1), namely the following:

1. Land use activities not requiring a permit or authorization from the Government of Canada or Territorial Government.
2. Land use activities requiring only a Class B permit under the *Territorial Land Use Regulations* (SOR/77-210 4 March 1977).
3. All construction, operation and maintenance of all buildings and services within an established municipality, except for bulk storage of fuel, power generation with nuclear fuels, or hydro power and any industrial activity.
4. All hotels, motels or tourist facilities of 20 beds or less outside the boundaries of a municipality.
5. Water uses that do not require a public hearing under Section 13.7.3.<sup>16</sup>
6. Prospecting, staking or locating a mineral claim unless it requires more than a class B permit mentioned in item 2.
7. Such other categories of activities and projects as may be agreed upon by NIRB [Nunavut Impact Review Board] and the appropriate Minister.

This exclusion list includes both “developments” and “project categories”. Moreover, the screening work of the Nunavut Impact Review Board (NIRB) during project examination is guided by the following guidelines (Canada, 1993, Section 12.4.2):

<sup>16</sup> “From time to time the Governor-in-Council, after consultation with or on the advice of the NWB [Nunavut Water Board], may by regulation prescribe certain classes or types of water applications for which a public hearing need not be held.” (Canada, 1993, Section 13.7.3)

- (a) NIRB generally shall determine that such a review is required when, in its judgement:
- (i) the project may have significant adverse effects on the ecosystem, wildlife habitat or Inuit harvesting activities,
  - (ii) the project may have significant adverse socio-economic effects on northerners,
  - (iii) the project will cause significant public concern, or
  - (iv) the project involves technological innovations for which the effects are unknown;
- (b) NIRB generally shall determine that such a review is not required when, in its judgement, the project is unlikely to arouse significant public concern and
- (i) the adverse ecosystemic and socio-economic effects are not likely to be significant, or
  - (ii) the project is of a type where the potential adverse effects are likely to be predictable and mitigable with known technology; and
  - (iii) in determining whether a review is required or not NIRB shall give greater weight to the provisions of Sub-section 12.4.2(a).

**Western Arctic** — The agreement contains provisions according to distinct territories, namely (i) the Inuvialuit Settlement Region, (ii) the North Slope Region of the Yukon. In the case of the referral mechanism for the environmental assessment process of the agreement concerning the Inuvialuit, there is no list or exemption. The environmental assessment regime is determined by the impact or absence thereof of a *development* on the current or future wildlife harvests of the Inuvialuit. More specifically, the screening work of the Environmental Impact Screening Committee (EISC) is guided by only one directive (Canada 1984, Sub-section 13.(7)):

Every proposed development of consequence to the Inuvialuit Settlement Region that is likely to cause a negative environmental impact shall be screened by the Screening Committee to determine whether the development could have a significant negative impact on present or future wildlife harvesting.

While related to the category of “regimes with project lists and a screening procedure”, the terms of the project referral mechanism leave room for interpretation by the parties involved, both among proponents and representatives of the public. The scope of the definition of the term “*development*” opens the door to several types of “projects”, including “government policies”. Moreover, the sending of the projects to the EISC, initially open to an intervention by most of the organizations of the region, represents a source of concern from the standpoint of legal security. Over the years, due to an insufficient number of projects to prove the value thereof, these latter points have given rise to some uncertainty as to the effectiveness of the mechanism. Nevertheless, the primacy of this environmental assessment regime over the existing policies and laws is included under the terms of the agreement (Reed, 1990: 48).

## 2.5 Observations

On the subject of laws and regulations in the environmental assessment field, as well as the notions of procedure and project, we have retained the following points.

- a) A “development” (e.g. a construction work), a “project category”, a “government program” and a “government policy” may be submitted to the environmental assessment process.
- b) When subjecting a project to an environmental assessment process, despite the various techniques or combinations of techniques, chosen from one law or another, from one agreement or another; there is no technique that can apply to all contexts and whose effectiveness is perfect.
- c) There are at least four (4) objectives to aim for when one chooses and/or applies a project referral technique for an environmental assessment procedure:

**effectiveness:** the chosen techniques must be able to cover all policies, programs and projects with major potential environmental impacts in order to submit them to an environmental assessment, whether it be a screening or a comprehensive study;

**legal security:** the chosen techniques must be well defined, have a clear and foreseeable scope in order to avoid a legal challenge before, during and after its application;

**exclusions and exemptions:** the adoption of a list of excluded projects, government policies and/or programs gives greater credibility to the process and also makes more economical the management of the environmental assessment regime; moreover, the power to create an individual specific exemption (e.g. project in the event of an emergency or a catastrophe) must remain exceptional and be made public, otherwise it may lead to abuse and discredit the regime put in place;

**enforcement:** the environmental legislation must clearly indicate that the carrying out of a project subject to the environmental assessment process cannot begin until the decision has been made to authorize it.

- d) The project referral mechanisms of sections 22 and 23 of the JBNQA belong to the category of “regime with project list(s) (inclusion and/or exclusion) and a screening procedure”, a category that Giroux considers highly, in particular because it generally permits the making of changes to the techniques, improving them, but it is a mechanism which, owing to its design, requires numerous, simultaneous administrative exchanges between all of the parties involved — a cumbersome process that leads to delays and long project timetables.
- e) In the agreements signed by the Inuit in Canada, the project referral mechanisms for the environmental assessment process all belong to the category of “regime with project list (s) (inclusion and/or exclusion) and a screening procedure”, but they are different from the standpoint of the list content and screening procedure.

### **3. Orientations for the review of the schedules: interviews with three key stakeholders**

The KEAC expressed the desire to meet with the members of KEQC, COFEX-North and the KRG to discuss and obtain their point of view on the changes that should be made to the schedules. In preparation, we had drawn up a list of persons to be met with during an interview and a list of persons who could inform us or authorize the transmission of complementary information.

For the interviews, as planned, we contacted the persons who play a key role in the application of the project referral and environmental assessment procedures in each of the three government bodies regularly involved in the regime, as stipulated in Section 23. During the initial weeks of the mandate, we met with key stakeholders who were able to guide the research and the preparations concerning the revision of schedules 1 and 2 of Section 23 of the JBNQA. They are the following persons:

- Daniel Berrouard, aboriginal coordinator at the MENV and member of KEQC;
- Éric Giroux, chief advisor with the CEAA and executive secretary of COFEX-North;
- Jean Robitaille, chief engineer, Kativik Regional Government.

In summary, the interviewer (i) recalled the purpose of the interview, (ii) confirmed the support of the three signatories for the carrying out of the review of the schedules and (iii) invited the person to submit potential avenues or opinions. The exchanges ended when the person felt that he had completed his contribution.

The interviews were held between mid-March and mid-May in Québec City and Montréal. According to the chronological order of the interviews, we have provided a summary of the content of each interview, prepared from the interviewer's handwritten notes.

#### **3.1 Interview with Daniel Berrouard (MENV)**

The interview was held on April 7, 2003 at the MENV offices in Québec City. In addition to the interview, Mr. Berrouard appeared on the list of the persons able to facilitate the collection of additional documentary data: advantage was taken of the meeting to further this objective. Moreover, as a participant in a symposium devoted to the examination of elements of the JBNQA held in Montréal on October 25 and 26, 2001, namely the day after the 25th anniversary of the Agreement (1975-2000), Mr. Berrouard gave a speech at a session devoted to the environment entitled "The Environmental Protection Regime" (Berrouard, 2002) — as well as those given during the same session by Mr. Michael Barrett<sup>17</sup> and Mr. Benoît Taillon<sup>18</sup> (Barrett, 2002; Taillon, 2002), respectively Chairman of the KEAC and Chairman of COFEX-North for the current year (2003-2004) — is reproduced in Appendix B.

<sup>17</sup> Michael Barrett, 2002. "The Environment in the James Bay and Northern Quebec Agreement: An Inuit Perspective".

<sup>18</sup> Benoît Taillon, 2002. "Reflections on the Management of Environmental Issues in Northern Québec".

Here are his main comments concerning the review of schedules 1 and 2.

- North of the 55<sup>th</sup> parallel, there have been few projects in comparison with the number of projects carried out in the south. The working document on the review of schedules 1 and 2 prepared by the ministry in 1996 (MEF, 1996) was mainly the result of work done with those committees where Cree representatives were present [Section 22]. But this review process ended when the Crees included forestry work on the agenda: the Government of Québec terminated its participation at that time.
- In 1997, at the request of the Committee, he participated in an exercise to review the schedules with the KEAC. But the work was suspended a few months later, in 1998, mainly because the Inuit party no longer felt the need to continue this work.
- Projects of the “grey area” type give rise to interventions by the KEQC concerning the formulation of preliminary information, rather than the interpretation of thresholds. Due to the turnover among employees and/or subcontractors hired by the KRG, the preparation of applications for authorization is characterized by a variable quality that reflects this turnover — personnel that are at times experienced and at times new to the job may be associated with applications that are at times complete, at times incomplete. In the case of types of projects examined for the first time, the KEQC decided to subject them to the environmental assessment process in order to be able to count on a more meticulous technical specification. The same type of project was not necessarily subject to the assessment process at the time of new applications for authorization. That is why there has never been any true change in the schedules despite the review attempts made over the years: the stakeholders involved always ended up adopting a cautious attitude by keeping schedules “A” and “B” intact.
- The weight of the Inuit representation within the KEQC is an element that may have an impact on the referral mechanism for projects of the “grey area” type. Recently, in the case of the upgrading of the water treatment systems in two northern villages, whereas MENV representatives were in favour of a referral in order to obtain a more meticulous project specification, the Inuit representatives and the chairman preferred opting for an exemption, an option that finally won the support of all Commission members.
- To his knowledge, MENV employees have never felt the need to take stock of the schedules, project by project, by making an assessment of the application experiences and/or the evolution of the technology to act or propose suggestions for changes to the thresholds defined in schedules “A” and “B”.
- The segmentation of a project submitted by a proponent with a view to avoiding its referral to the environmental assessment process has not been observed in Nunavik. Nevertheless, MENV remains vigilant: both in the North and the South the data of each project are examined with this possibility in mind. It is mainly highway projects that give rise to segmentations. There are no highways in the North.

- The KEQC will participate with great interest in a meeting intended to review the schedules of Section 23 of the JBNQA.

### **3.2 Interview with Éric Giroux (COFEX-North)**

The interview was held on April 11, 2003 at the offices of the Canadian Environmental Assessment Agency in Québec City. In addition to the interview, Mr. Giroux appeared on the list of persons able to facilitate the collection of additional documentary data: advantage was taken of the meeting to further this objective. On April 14th, as planned, he provided additional authorized information on questions that had been pending. This information is reported in the following summary without further distinction.

Here are his main comments concerning the review of schedules 1 and 2.

- The COFEX-North Selection Committee [mandate defined by subsections 23.4.2 to 23.4.10], responsible for examining every “development” other than those contained in schedules I and II — i.e. “grey area” type projects —, does not exist in actual fact. When the Federal Administrator needs an opinion, the mandate of which comes under the Selection Committee, he contacts the advisors of the Canadian Environmental Assessment Agency and/or other departments or agencies, if necessary, to make a decision.
- At the present time, the referral mechanism works according to the following conditions:
  - (i) When a project is sent to the Selection Committee, whose role is currently ensured by the Federal Administrator, the latter proceeds to determine the “criteria” that will make it possible to decide whether or not the project is subject to the environmental assessment process;
  - (ii) Since the decision handed down by the Federal Court of Appeal in the “Eastmain case”, there is always a representative of Justice Canada among the advisors consulted by the Federal Administrator, as well as the executive secretary of COFEX-North in the case of Nunavik, for each project consulted;
  - (iii) among the various in-house tools available at the Canadian Environmental Assessment Agency and which guide the Federal Administrator and his advisors in the application of this referral mechanism, there is the “Comprehensive Study List” [Canada, 1999], which is consulted to determine one or more thresholds, or one or more applicable criteria, according to the type of project submitted and finally to help the Administrator to rule on the referral — and the scope of the directive — or the exemption.
- In recent years, COFEX-North has mainly focused its attention on simplifying the administrative processing of developments under federal jurisdiction due, in particular, to the current overlapping of the CEAA and the JBNQA, which obliges the federal government to apply a twofold environmental assessment procedure. Since the start of 2002, COFEX-North has managed to apply Section 17 (delegation of authority) of the CEAA to give a new role to the COFEX-North, which acts as a group of consultants for the departments involved in a review process in Nunavik. In brief, in the case of a project

funded by the Department of Indian and Northern Affairs Canada or that of Fisheries and Oceans Canada (DFO) for example, they entrust the screening and the preparation of the corresponding reports to COFEX-North but reserve the power to issue the authorization certificate. As a result, the local and regional bureaucracies have fewer tasks to perform and response times are shorter. [see aforementioned quotation at the end of 2.2 – **Special regimes**]

- The reports of COFEX-North are not useful to document the question of whether “grey area” type projects are subject to the process. One of the reasons is that COFEX-North regularly makes decisions during conference calls, and there are no official minutes of such calls.
- The Federal Administrator should seize the opportunity offered to meet with the KEAC to discuss the review of the schedules and other subjects related to the regime defined in Section 23. He believes that Mr. Pierre Lauzon, official in charge of environmental files at the DINAC, Québec Region, should also be invited to a meeting on the subject of the review of the schedules. Ms. Michèle Moisan, at DINAC, is also a resource-person in this file.

### **3.3 Interview with Jean Robitaille (KRG)**

The interview was held on May 14, 2003 at his home in Montréal. In addition to the interview, Mr. Robitaille appeared on the list of persons able to facilitate the collection of additional documentary data.

Mr. Robitaille has worked in Nunavik as a KRG employee for 13 years. He has a very good knowledge of schedules “1” and “2” of Section 23 of the JBNQA. However, he is in the habit of working with schedules “A” and “B” of the *Environment Quality Act* (EQA).

Here are his main comments concerning the review of schedules 1 and 2.

- The processing of applications for the authorization of “grey area” type projects by the KEQC is a particularly arduous stage for the personnel of the KRG: the project referral mechanism is the source of a great deal of frustration for the public works personnel at the KRG as there are numerous cases where the processing of applications takes a very long time. Consequently, the review of the schedules is welcome.
- The KEQC should be more transparent so that KRG personnel have a better understanding of the application of the project referral mechanism; in other words, how does the KEQC operate when processing applications? It is a mystery. In Nunavik, the KEQC has the reputation of being too slow, far too slow. In the end, there is no project planning by the KRG when the project is of the “grey area” type. Given the short summer season which is indispensable for carrying out most projects, the consequences of a delay can be the postponement to the following year of the commencement of work. The

pressure on municipalities is then very high as several local workers count on these projects for employment.

- The KRG maintains contacts with the KEQC, with Mr. Daniel Berrouard in particular. Communication is good and is not an issue. A part of the problem resides in the fact that the KEQC does too much. It should limit itself to validating the data and results anticipated in the specifications and in the plans submitted with the applications. Instead, it often provides non-solicited expertise on the design or other technical aspects, initiatives that seem exaggerated, even if they may fall within its mandate.
- Since 1996, the administration of the KEQC has become more cumbersome. This date coincides with the start of a stricter application of environmental regulations in northern municipalities. Despite this fact, the delays remain too long and are hard to fathom.
- The interpretation that the KEQC makes of the terms of the schedules leans more in favour of an application of the environmental assessment process, i.e. the carrying out of impact studies. Each project is examined as if it involved a technical innovation, a “first” requiring the re-invention of criteria and thresholds for this type of project. At the municipal level these steps are not adapted and are unacceptable.
- Among the listed “developments” and the subjects of contention, there is that of water conduits where the thresholds defined appear contradictory to us: “less than 1 km” (Schedule “A”, section K), “less than 8 km” (Schedule “B”, section F). The KEQC does not see the contradiction.
- The mandate of KRG employees is to provide technical assistance to northern municipalities for applications for authorization. There is no contact, on the one hand, between the KRG employees who prepare the applications for authorization and, on the other hand, the KRG representatives on the KEQC, even if one of them is a mayor. But the preparation and processing of applications of “grey area” projects are so complex that municipalities end up losing patience and circumventing them: they begin work even before having received the authorization from the KEQC. These are initiatives that are outside the law and that are directly promoted by the slow processing on the part of the Commission and, indirectly, by the bureaucratic requirements: the municipalities retain a copy of the plans and specifications of the application for authorization, as it is necessary to have them approved by the public, and some of the municipalities end up using them and going ahead, without informing the KRG.
- The price to be paid for these initiatives that are outside the law will be heavy in some municipalities: the nearest and rare borrow pits are emptied first, which will lead to additional costs for access to new borrow pits located further away for future projects — with new roads having to be built for this purpose.
- Technically, the preparation of the applications for authorization has been simplified and is less costly since the advent of the “GPS” system: it is no longer necessary to have land surveyors on site. But there are still administrative irritants — namely “paperwork” —

which, in an environment where the main language is Inuttitut and the most common second language is English, could be done away with: forms must be completed in French (e.g.: the requirement of a \$125 surety) and most of the time they end up in the wastepaper basket— inevitably leading to delays. Agencies and departments must make an effort to limit themselves to requiring only essential elements.

- The schedules seem to have been devised for big projects, not for municipalities. In the final analysis, they are vague in terms of the criteria and the thresholds; the municipalities feel the effects of this situation.
- The KEQC could have seized the opportunity when each project was examined to create a booklet of criteria to be observed, and then create project categories: each project, according to its category, would have had pre-established criteria to meet. This would have compensated for the shortcomings due to the lack of precision in the project definitions. The Commission does not seem to operate according to this perspective. But this is perhaps the case — i.e. there may be some logic in the approach taken by the Commission's members, who are perceived as being wise — and, in that case, the problem is one of a lack of transparency.
- In Nunavik, the public is not well informed about the existing environmental regulations and their scope. The KRG is well informed; that is its role. With this goal in mind, the KRG has to count on the leadership of competent employees. But there are few employees at the KRG who are qualified. Moreover, they leave and are replaced regularly: this is the characteristic turnover of qualified manpower in the North. Some projects, due to the combination of this turnover and the delays in processing applications by the KEQC, are postponed from year to year without work being started. For example, there have been up to four (4) civil engineers who worked on a lagoon project in Kangiqsualujjuaq. Once the authorization had been obtained, two years went by during which the village's wastewaters were dumped at temporary, less suitable sites.
- The concept of an environmental quality commission [KEQC] has its good points: through its initiatives, such a commission leads the Inuit to reflect on certain aspects of their projects, with a view to obtaining a better quality.
- The official language of the provincial administration, French, and that of the regional government, Innuttitut, requires that the necessary time be allotted for translation. This is another factor that delays exchanges.

### **3.4 Observations**

It is worthwhile reiterating that the proponents were well aware that they were being offered a new opportunity to submit their comments on the schedules at a future meeting with the KEAC. We retained the following points.

- a) **The provincial and federal stakeholders do not call into question the inclusion list (Schedule 1, Schedule A) and the exclusion list (Schedule 2, Schedule B), or the definition of the projects that they contain.**
- b) **The criteria and thresholds chosen and applied during the review phase by the Federal Administrator remain unknown.**
- c) **At the KRG, the schedule review exercise is seen as an opportunity to tighten up the processing of applications for authorization thus resulting in more reasonable processing times on the one hand and restoring the credibility of the project referral mechanism in Nunavik, by extension at the KEQC, whose concept remains relevant, on the other hand.**
- d) **Both the preparation and the processing of applications for authorization and the application of the environmental assessment process to “grey area” projects dominated the comments to such an extent that we feel that a fifth objective of the evaluation of a project referral mechanism should be created, namely that of implementation. In summary, the administration of the environmental regime of Section 23 has given rise to serious problems which, taking into account the point of view of each stakeholder, affect all levels of the project referral mechanism put in place.**
- e) **The coverage of the projects having a major potential impact, i.e. the effectiveness of the project referral mechanism, appears satisfactory at first sight: there is no suggestion to add projects to the lists.**
- f) **The enforcement of the environmental assessment regime put in place appears to have been really threatened over the last 5 years in municipalities: planned works for grey area type projects are regularly carried out before the authorization certificates are issued. The factors mentioned to explain this movement are numerous: (i) language of communication, (ii) needless administrative requirements, (iii) staff turnover, (iv) lack of transparency on the part of KEQC in the justification of its work.**
- g) **In the case of exclusions, the municipalities appear as a class of proponents with projects characterized, for the most part, by known realization conditions and processes. Consideration should be given to the creation of one or more “project categories” promoting the carrying out of the public works of municipalities, which have to contend with a very short work season as compared to regions located further south.**

#### **4. Attempts at review: the strategies chosen and the tools used**

This review of schedules “1” and “2” of Section 23 of the Agreement is the 4<sup>th</sup> undertaken by the KEAC. Other organizations have also carried out this exercise over time, either independently or in collaboration, according to the review attempts. Moreover, rarely have these attempts been made on the basis of schedules “1” and “2” of Section 23: for the most part they have been based on schedules “A” and “B” of the E.Q.A. Furthermore, different work strategies have been employed from one time to the next and from one organization to another. In all cases, these organizations have adhered to the guiding principles in the environmental assessment field established in the JBNQA (S. 23.2.4) and the E.Q.A. (S. 186). These principles are as follows:

**James Bay Northern Québec Agreement (JBNQA) – Guiding principles of Section 23  
(According to the summary of Barrett, 2002)**

1. the protection of the Inuit, their societies, communities and economies;
2. the minimizing of impacts of development on the Inuit,
3. the protection of the hunting, fishing and trapping rights of the Inuit with respect to development activity;
4. the protection of wildlife resources with respect to development activities;
5. the involvement of the Inuit and other inhabitants of the region in application of Section 23;
6. the rights and interests of non-Natives people;
7. the right to development in accordance to the provisions of the JBNQA;
8. the minimizing of the negative environmental and social impacts of development on the Inuit and non-Native peoples by reasonable means determined by the impact assessment and review procedures.

**Environment Quality Act (Québec) – Guiding principles north of the 55<sup>th</sup> parallel  
(RSQ, 2002, s. 186)**

In the exercise of their functions and jurisdictions, the Gouvernement du Québec, the municipalities, the Kativik Environmental Advisory Committee and the Commission shall give due consideration to the following principles:

- a) the protection of the hunting, fishing and trapping rights of the Inuit and of the Naskapis in the territory described in section 168, as well as their other rights in the said territory, with regard to any activity connected with projects affecting the said territory;
  - s. 168 : This division applies to the whole territory located to the north of the 55th parallel, except in Category I and II lands for the Crees of Great Whale River.
- b) the principles enumerated in paragraphs *b*, *c*, *d* and *g* of section 152 do far as they may apply to the territory contemplated in section 168;
  - s. 152
    - (*b*) the protection of the environment and social milieu, particularly by the measures proposed pursuant to the assessment and review procedure contemplated in sections 153 to 167, in view of reducing as much as possible for the Native people the negative impacts of the activities connected with projects affecting the territory contemplated in section 133;
    - (*c*) the protection of the Native people, of their societies, communities and economy, with regard to any activity connected with projects affecting the territory contemplated (-);
    - (*d*) the protection of the wildlife, of the physical and biological milieu and of the ecological systems of the territory contemplated (-), with regard to any activity connected with projects affecting the said territory; (-)
    - (*g*) any rights and interest of non-Native people;
- c) the participation by all the inhabitants of the territory described in section 168 in the implementation of the environmental and social protection regime.

In the following lines, we will review the tools and strategies employed in the three main attempts, addressed in chronological order. Finally, we will give our opinion on the relevance of the results obtained with a view to the current review, as well as our observations on the tools and strategies employed. According to subsection 23.3.12, these items shall be in light “of technological changes and experience with the assessment and review process”.

#### 4.1 The review of June 22, 1982 done by the KEAC subcommittee

In a letter from the chairman of the KEAC addressed to the chairman of the KEQC in early 1982, the Committee asked the Commission “to examine schedules “A” and “B” of the *Environment Quality Act* as it now has the practical experience of having evaluated projects; this with a view to making recommendations to amend its schedules”. (KEQC, 2003: 20<sup>th</sup> meeting, 1982, p. 5).

As the mandate of this Commission is to evaluate all of the developments of Schedule A, the members concluded that it was important that the Commission take an active part by keeping the organizations concerned abreast of the recommended changes to the schedules with a view to having an impact assessment and review process that is both more efficient and more practical.

(...)

The subcommittee examined each element of schedules “A” and “B” and amendments were proposed; a summary of these amendments is found in Schedule 1.<sup>19</sup> Here are the main points raised during this examination:

- (1) the removal of a development from Schedule A does not automatically exempt such a development from the environmental assessment and review process. In this case, and as the *Environment Quality Act* stipulates, the Commission shall do a preliminary screening of the development to determine whether or not this development must be subject to the process.
- (2) the components of a bigger development do not necessarily need to be subject to a separate review but could instead be automatically authorized when the bigger project obtains an authorization. The Working Group of the Commission proposed the following formula for incorporating this amendment in schedules A and B: “the authorization of the projects stipulated in Schedule A may include the authorization for certain parts of this project not mentioned in schedules A and B”. [Translation]

(CQEK, 2003: 20<sup>e</sup> assemblée, 1982, p. 5-6)

The proposed amendments to schedules “A” and “B” range from the removal (“repeal”) of certain developments (5) to the addition of new ones (2), and include changes to some (7), with a justification for each of the proposed changes<sup>20</sup> — the current versions of schedules “1” and “2” (JBNQA), of schedules “A” and “B” (E.Q.A.) and all of the amendments of KEQC passed on June 22, 1982 have been incorporated in the comparative table («Explanatory Notes») of the reviews placed in Appendix C of this report.

#### 4.2 The review of August 18, 1994 carried out by two subcommittees of the KEAC

Begun at the 60<sup>th</sup> meeting, held on October 6 and 7, 1993, the work would take one year before producing results that would be adopted by the members. At the 61<sup>st</sup> meeting, held on January 7,

<sup>19</sup> This summary has been incorporated in the comparative table («Explanatory Notes») of the reviews placed in Appendix C of this report

<sup>20</sup> These changes proposed by the KEQC and those perhaps made by the KEAC were not traced in the reports of the KEAC, except for a mention in the correspondence of the KEAC secretariat to members, on July 15, 1982.

1994, the KEAC created two subcommittees: a “northern” subcommittee and a “southern” subcommittee. This approach was accompanied with a work plan in which the harmonization of schedules “1” and “2” with schedules “A” and “B” is first examined, followed by the amendments “in light of technological changes and experience with the assessment and review process”.

Initially, the members agreed on the fact that the first step should lead to an effort to harmonize the schedules rather than to consist of a discussion on the validity of the sections they contain. Before beginning this, the members prefer to proceed with slight modifications of the schedules of the JBNQA so as to maximize their conformity with those of the EQA [Environment Quality Act]. If need be, these modifications could involve the thresholds and limits that determine whether certain types of project are or are not subject to the assessment and review procedure. The results of the exercise could be presented as recommendations and submitted to other parties involved, in this case, the Makivik Corporation and the provincial government.

It was thus decided that two comparative tables, combining the documents worked out by the subcommittees, would be prepared. They will also include the modifications to make to the schedules of Section 23 of the JBNQA in order to harmonize them with those of the EQA. The members will revise these tables during their next sitting.

(CCEK, 2003: 62<sup>nd</sup> meeting, 1994, p. 7-8)

The “northern” and “southern” subcommittees sent their report to the KEAC secretariat in February and March 1994 — no comment accompanied the recommendations of the subcommittees. Following the 64<sup>th</sup> meeting, the proposed amendments were incorporated in a table dated October 1994 and sent to the signatories. The proposed amendments to schedules “1” and “2” are basically harmonization amendments, often selective or linked to the format (numbering), which affect a good part of the “developments” — the current versions of schedules “1” and “2” (JBNQA), schedules “A” and “B” (E.Q.A.) and all of the amendments of the KEAC disseminated in October 1994 have been incorporated in the comparative table («Explanatory Notes») of the reviews placed in Appendix C of this report.

At the 68<sup>th</sup> meeting, held on October 26 and 27, 1995, the members of the KEAC learned that the Direction de l'évaluation environnementale en milieu nordique et de la coordination (MEF) had recently carried out an initiative to review the schedules. At the 69<sup>th</sup> meeting, held on February 5, 1996, the members learned that the signatories had made known their intention of withdrawing from this exercise: basically, the KEAC was criticized for having limited itself to work to harmonize the JBNQA with the E.Q.A. without any additional updating of the data. (KEAC, 2003: 69<sup>th</sup> meeting, 1996, p. 4-5).

### 4.3 The May 1996 review of schedules “A” and “B” (E.Q.A.) carried out by the MEF and the May 1997 review initiated by the KEAC.

On January 24, 1997, the Minister announced his openness “to receiving recommendations from committees along these lines”.<sup>21</sup> At a joint meeting of KEAC and KEQC<sup>22</sup> held in Kuujjuaq on February 19 and 20, 1997, the KRG reacted:

The members of the KRG Executive indicated that they would be willing to receive proposals from the KEAC and the KEQC along these lines but reiterated that under the JBNQA, the KRG must give its consent to every amendment of these schedules.

[Translation]

(CQEK, 2003: 104<sup>e</sup> réunion, 1997, p. 6)

It is within this context that a working document prepared by the MEF (1996), the result of a review exercise initiated with the ministry in 1995, surfaced at the KEQC on March 10, 1997:

As agreed upon at the last meeting, the secretary tabled a few copies of a working document on the review of schedules “A” and “B” of the Environment Quality Act. It involves a working document that had been prepared by the secretary<sup>23</sup> and a few colleagues at the MEF last year. The document was not ratified by the MEF.

(...)

The Chairman offered to read the document and to rework it if necessary, with the secretary, for subsequent distribution to the members.

[Translation]

(CQEK, 2003: 105<sup>e</sup> réunion, 1997, p. 2-3)

It is at the KEQC that this working document would be used.<sup>24</sup> During the 75<sup>th</sup> meeting held on May 22, 1997, a working group bringing together the members of the KRG, the MENV and the KEAC was created. It had to rework the text that was tabled as an official “working document” of the KEAC, dated May 1997. In fact, the document was the full reproduction of the document of the MEF (1996), except for the introductory text, which was altered — the references to the ministry have been replaced by the name of the Committee with a few allusions to the past works to review the schedules —, and the explanatory sheets, which were translated into English. Finally, the KEAC would not ratify this document: the working group ceased its activities in early 1998.

The review of the schedules found in this document has the following characteristics:

- It takes into account the orientation proposals of the project to reform (abandoned) the environmental assessment applicable in southern Québec;

<sup>21</sup> KEQC, 2003: 104<sup>th</sup> meeting, 1997, p. 5.

<sup>22</sup> 104<sup>th</sup> meeting of the KEQC, 74<sup>th</sup> meeting of the KEAC.

<sup>23</sup> The person is then the acting secretary, former secretary of KEAC, and also an employee of the Direction de l'évaluation environnementale en milieu industriel et nordique at the MEF

<sup>24</sup> After having been postponed twice to the next meeting, the review of schedules “A” and “B” would no longer be on the agenda of the KEQC until its meeting with the Nunavik Commission on September 21, 2000.

- It seeks to put in place a single schedule giving the list of projects automatically subject— in other words, it seeks to put in place a “closed referral mechanism” like the one that exists south of the territory subject to the Agreement;
- It relies on the experience acquired in the carrying out of major projects respecting the application of the procedure established under sections 22 and 23 of the JBNQA taking into account the principles set forth in subsection 23.2.4 of the JBNQA and section 186 of the E.Q.A.;
- It incorporates the amendments proposed during past attempts to review the schedules, both in section 22 and in section 23, and other *ad hoc* amendments proposed by various stakeholders;
- The schedule amendment proposal is detailed in the form of explanatory sheets designed to be able to easily compare the current version of the schedules with the proposed version — the “current version” is that of schedules A and B of the E.Q.A.

This review made by the MENV is the most detailed one carried out to date. In particular, the explanatory sheets include the justifications of the proposals, whether for harmonization with the new laws or the addition of new projects to be included or excluded from the environmental assessment procedure. These proposals (maintaining, repeal or amendment) included in the document of the KEAC (1997) have been included — as MEF (1996) — in the comparative table («Explanatory Notes») of Appendix C.

#### **4.4 Recommendations of *ad hoc* amendments to the schedules**

Over the years, a few recommendations have been made other than during the reviews.

**Complementary Agreement No. 12** — Upon the signing of Complementary Agreement No. 12 on August 1, 1994, the Cree (Cree Regional Authority), Inuit (Makivik Corporation) and Naskapie (Naskapie Landholding Corporation of Schefferville) parties submitted to the KEQC amendments to schedules “1” and “2” of Section 23 of the JBNQA:

1. Schedule 1 of Section 23 of the James Bay and Northern Quebec Agreement is amended by adding at the end thereof the following:
  - “7. Wildlife:
    - a) Projects related to the commercial hunting of wildlife designed for an annual kill of more than 1000 animals of each species.
    - b) Projects related to the husbandry or keeping in captivity of wildlife”
  - a. Schedule 2 of Section 23 of the said agreement is amended by adding after paragraph (o) the following:
    - “p) Projects related to commercial hunting of wildlife designed for an annual kill of fewer than 100 animals of each species.”

These recommendations were incorporated in the May 1997 proposal of the KEAC — see Appendix C.

**Nunavik Commission** — Despite a consensus on the recent deterioration of the application of the environmental assessment procedure in Nunavik, the points of view of the KEQC and the KEAC on the schedules, as sent to the Nunavik Commission in 2000, seemed to be opposed.

During a meeting held on August 30, 2000 in Puvirnituq, the KEAC submitted recommendations to the Commission concerning schedules “1” and “2” of Section 23:

Problems related to the impact assessment process in Nunavik are numerous:

1. As described in Chapter 23 of the JBNQA, the regime seems to be functional, but it has some faults that need to be looked at. First, it provides a list of projects that must be submitted to an impact assessment process, and a list of projects which are excluded, but it leaves a grey zone of uncertainty in between two.

(...)

There is a group of projects (grey zone) which do not appear on either list: for instance, a landing strip for an outfitter camp, a solid waste disposal site, or a small municipal road going to Richmond Gulf. For these projects which are not presently listed, the Committee recommends that the Nunavik process be established under the Nunavik Government in order to responsabilize the region to the environment issue.

Nunavik Commission, 2000: 1-2

At the 121<sup>st</sup> meeting of the KEQC held on September 21, 2000, the chairman gave his point of view:

Moreover, the KEQC has shown some flexibility as to the new types of projects and the need for proponents to be able to benefit from experimentation periods when they initiate their projects. Peter Jacobs mentioned that despite the environmental conscience present in all of the communities, there recently has been an erosion in Nunavik of the environmental impact assessment and review procedure, by stakeholders who begin their projects without authorization and others who, having submitted their project to the procedure, go ahead with their projects, without having obtained all of the required authorizations, frustrated by the overlapping procedures and the delays in examining files. Daniel Berrouard added that this problem mainly arises with the application of the (...) (CEAA) which, according to him, applies too globally and with a lack of judgment.

(...)

He [Peter Jacobs] also spoke of the total absence in Nunavik of a critical mass in the environment field, which he attributes to a problem related to institutional structures. Moreover, the presence of an assessment regime must be seen as an asset and not an irritant.

(...)

As for schedules A and B, Peter Jacobs considers them satisfactory and that the Commission has enough flexibility to carry out its mandate.

(...)

Jules Dufour inquired with Peter Jacobs about the operating structure of the KEQC in relation to the projects that are submitted to this body. Mr. Jacobs answered that depending on the scope of the projects, the Commission works with its own resources or resorts to external technical resources (i.e. MENV).

[Translation — the underlining is ours] (CQEK, 2003: 121<sup>e</sup> réunion, 2000, p. 3-5)

As part of the initiative to review schedules “1” and “2” of Section 23, the KEQC chairman’s statements put into perspective the implementation as a major current stake, since it cannot be dissociated from the efficiency (coverage of the referral mechanism) among the objectives to be achieved in the application of the process.

#### 4.5 Observations

We made the following observations:

- a) **No review was followed by its adoption by the signatories of the JBNQA.**
- b) **A more efficient implementation of the environmental assessment procedure is an important objective in the justification of all of the attempts that have been made — the meetings of the KEAC and the KEQC with the Nunavik Commission have made it possible to determine that this is now a priority objective.**
- c) **The review of schedules “1” and “2” of Section 23 of the JBNQA cannot be dissociated from the review of schedules “A” and “B” of the E.Q.A. in the approaches of the KEAC, the KEQC and the MENV.**
- d) **Three review attempts have covered all of the projects found in the lists, each done by a different organization, namely the KEQC (1982), the KEAC (1994) and the MENV (MEF, 1996; KEAC, 1997) — the results are relevant for the current review (see Appendix C).**
- e) **The proposals found in the review documents were mainly justified by the experience acquired during major projects, such as those produced by the KEQC (1982) and the MENV (MEF, 1996; KEAC, 1997), also taking into account the harmonization of the provincial laws and, more rarely, technological progress.**
- f) **As a general rule, the identification of the information sources is absent in all cases.**
- g) **The proposal resulting from the review work of the KEQC in 1982 could have been the work of the regular external technical resources of the Commission, i.e. the personnel of the MENV — the majority of the reviews completed (2/3) have been the work of the MENV to date.**
- h) **The last review done by the MENV (MEF, 1996; KEAC, 1997) as part of the project to reform the E.Q.A. (abandoned) sought to replace the “referral mechanism with lists (inclusion, exclusion) and screening procedure” of the JBNQA with a “closed referral**

mechanism”, with a list of subject projects, similar to the one applied in southern Québec by the E.Q.A.

- i) **The document of the last review produced by the MENV (MEF, 1996; KEAC, 1997) is a model — the explanatory sheets by project placed in the schedules bring together all of the relevant information elements including the identification of sources in some instances.**

## **5. Phase 1 of the review in progress: results and recommendations**

### **5.1 Results**

Phase 1 sought to achieve five (5) objectives with a view to producing — the main goal — a proposal for the amendment of Schedules “1” and “2” that can be submitted to the signatories.

**Building on the work of the KEAC (Objective no. 1)** — Thanks to the collection of first- and second-hand documents, and by matching the information they contain, we were able to complete the information concerning (i) the production and (ii) the exact source of the contributions related to the reviews carried out by the KEAC, the KEQC and the MENV over the years. We believe that we have brought together all of the relevant elements of the past reviews available for the carrying out of the present work.

**Relevant government documentation (Objective no. 2)** — The relevant government documentation (administrative) was updated for the Nunavik region since April 2000. The copies of the applications for authorization certificates were sent by the MENV, except in a small number of cases where the proponents availed themselves of their right to refuse third-party access. The authorization certificates issued for the region during the same period were all obtained. The access to the complete technical data of the projects remains limited. Table «1» provides a comprehensive overview of the development projects examined by activity category and their processing as of April 2003.

**Project referrals in the environmental assessment process (Objective no. 3)** — Based on the publications of the last ten (10) years, and in light of past experiences and experiences currently in progress in Canada, we took stock of the characteristics of the definitions of “subject developments”, “exempt developments” and “grey area” in use in the Agreement. Section 23 is characterized by a “referral mechanism with lists (inclusion, exclusion) and a screening procedure”, a mechanism found in the other agreements signed by the Inuit of Nunavut and of the Western Canadian Arctic. This mechanism was called into question by the MENV in 1996 to the benefit of a “closed project referral mechanism”, with only one list (subject projects), like the one in effect in southern Québec (MEF, 1996).

**Application of the procedure of Section 23 by Canada and Québec (Objective no. 4)** — The criteria chosen by the Federal Administrator to determine the status of “grey area” type projects remain the basic unknown following the documentation of the projects processed by the two governments. The opinion of the KEAC on the twofold assessment procedure applied by the federal government (KEAC, 2002a) was however attenuated by the application of Section 17 of the CEAA (delegation). A recent brief (Moisan, 2002) enables readers to grasp on an internal

Table 1

## ENVIRONMENTAL ASSESSMENT IN NUNAVIK — STUDY OF THE PUBLIC REGISTRY (QUÉBEC)

Development projects according to the activity category (1) and their processing (2) as of September 9, 2000

under the environmental assessment regime in application on the territory subject to the JBNQA (north of the 55<sup>th</sup> parallel)

Sources: CDEUL, 2003; Verreault, 2001a : 279

Processing of projects:	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	Total
	(a.s.)	(a.s.)	(a.s.)	(a.s.)	(a.s.)	(a.e.)	(g.a.)	(g.a.)	(g.a.)				
<b>Activity category:</b>													
Airports	3	2	12	1	-	-	-	1	-	-	2	-	21
Borrow pits	-	1	-	-	-	-	-	4	-	-	-	-	5
Exploratory mining camps	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Power plants for energy production	2	1	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	5
Waste	2	3	17	-	-	-	-	5	-	-	-	-	27
Dikes, piers, breakwaters and sills	-	8	2	-	-	-	-	1	-	2	-	-	13
Dredging and digging	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	2
Drinking water and wastewater	3	3	1	-	-	-	-	15	-	-	2	-	24
Aquatic ecosystems	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Furbearer - breeding	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Exploration and mining	-	-	1	-	-	-	3	4	1	-	3	1	13
Meat product processing industries	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Residential subdivisions	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Petroleum	2	-	-	-	-	1	-	13	1	-	1	-	18
Fish plants	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ports and wharves	2	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	3
Outfitting operations	1	2	-	-	5	1	-	13	-	-	-	-	22
Natural sites	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>24</b>	<b>35</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>60</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>163</b>

## Notes:

(1) This table was drawn up on the basis of data that were up-to-date as of September 9, 2000. They were obtained from the Québec ministère de l'Environnement, mostly under subsections (a) and (b) of Section 118.5 of the E.Q.A. and the others by way of a request for access to information.

(2) **Processing of projects:** A: Only listed.

B: For which only the preliminary information was submitted.

C: Automatically subject (a.s.) and authorized by the KEQC.

D: Automatically subject (a.s.) and authorized a posteriori by the KEQC.

E: Automatically subject (a.s.) and exempted by the KEQC.

F: Automatically exempt (a.e.).

G: Grey area (g.a.) subject and authorized by the KEQC.

H: Grey area (g.a.) not subject by the KEQC.

I: Grey area (g.a.) not subject a posteriori.

J: Whose impact study was carried out a posteriori.

K: Modifications to the a.c. or certificates of exemption authorized by the KEQC.

L: Extension of the authorization certificates.

basis the various challenges for the personnel and the Federal Administrator posed by the application of the CEEA in Nunavik.

**Support and participation of the KEQC and COFEX-North in the review under way (Objective no. 5)** — We sincerely believe that the personnel closely involved in the application of the referral mechanism of Section 23 support the new review begun by the KEAC. The agreement of the signatories to this review initiative explains this openness — the treatment (abandoning) reserved for past reviews is still fresh in their memory. The participation of KRG personnel directly involved in the project referral process should also be considered: they have an unquestionable experience and their support may be taken for granted. The active participation of the individuals met in interview as well as of the personnel of the Direction de la Région Nord-du-Québec made it possible to successfully carry out Phase 1 of the review in progress.

## 5.2 Recommendations

The recommendations to the Committee are based on the objectives set in the mandate that was entrusted to us as well as on the results achieved during the work of Phase 1. In fact, they are influenced by the main findings and constraints that we identified while on the road to achieving the main objective of the project, namely a proposal for the amendment of the schedules that can be submitted to the signatories — and be well received.

Among certain findings made earlier, we have retained the following:

- Both the past attempts to review the schedules and the current attempt were begun with hope, either rightly or wrongly, by the stakeholders involved, to make the application of the procedure stipulated in Section 23 more practical and more rapid in order to ensure that it is not considered an irritant — which it has become in recent years;
- KEQC's work related to the project referral procedure, the technical resources that it has, both on an internal (members) and external (technical resources of the MENV) basis, and its privileged access to the documentary sources of the MENV make the KEQC a key player in any initiative to review the schedules (KEQC, 1982, 2003; MEF, 1996);
- The past experiences and technology are not dealt with equally in the analyses and reports of the committees and commissions on the schedules: the technological updating of the means and works — and hence the thresholds and limits — is rarely justified, as if it involved data that are not open to discussion, which is disquieting when one applies an environmental procedure to such a fragile ecosystem as that of the North.

Among certain constraints identified, we have retained the following:

- The access to the various sources of information required for the review remains very limited;
- The KEAC does not have technical resources comparable to those of the KEQC;

- The KRG personnel directly involved in the environmental assessment process have been absent from all attempts to review the schedules carried out to date.

We make the following recommendations to the Committee:

1. **The review of the schedules must pay equal attention to the experiences of implementation acquired and the technological evolution of the means and physical works [*ouvrage*];**
2. **It would be necessary to create two (2) working groups bringing together in each one the key stakeholders of the KEQC, the KRG, the KEAC and the MENV, one devoted to the past and current application experiences, the other to the technical dimensions, i.e. technological and legal, of the referral process and having for objectives to harmonize the lists with the new environmental regulations and to set thresholds according to current and documented technological knowledge;**
3. **The Committee, by taking advantage of the holding of the meetings of the next year, must itself ensure the conducting of the interviews with the various key organizations approached, in addition to the Federal Administrator — the content of the exchanges should be integrated in the reports of the Committee, by raising at least the following themes:**
  - among the developments to be subject or exempted, aside from “projects”, would it be relevant to consider “project categories”, “government programs” and “government policies”?
  - is it possible to improve the time required to process the applications for authorization addressed to the KEQC and the Federal Administrator with the current referral mechanism?
  - is it time to move to a “closed referral mechanism” (a single list)?
4. **The work of the Committee and the working groups created must subscribe to the guidelines of Section 23 of the JBNQA and those of the E.Q.A. (s. 186) as well as, in relation with the referral mechanism, the criteria that will make it possible to evaluate the quality of the amendment proposals: (i) efficiency, (ii) legal security, (iii) exclusions and exemptions, (iv) enforcement and (v) implementation.**
5. **The document of the last review prepared by the MENV (MEF, 1996; KEAC, 1997) is a model that should be retained by the Committee for the presentation of its amendment proposal.**

Québec City, July 3, 2003.

## Bibliography

BARRETT, Michael

- 2002 «L'environnement dans la Convention de la Baie-James et du Nord québécois : une perspective inuite» in A.-G. Gagnon et Guy Rocher, *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*. Éditions Québec Amérique, Montréal. pp. 121-131.

BERROUARD, Daniel

- 2002 «Le régime de protection de l'environnement» in A.-G. Gagnon et Guy Rocher, *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*. Éditions Québec Amérique, Montréal. pp. 99-105.

### CANADA

- 1984 *The Western Arctic Claim. The Inuvialuit Final Agreement*. Published under the authority of the Hon. John C. Munro, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development. Ottawa. 115 p.
- 1992a *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, c. 37
- 1992b *Agreement Between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty the Queen in right of Canada (Official Version for the Inuit Ratification Vote)*. [Published by the Inuit Ratification Committee].
- 1993 *Agreement Between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty the Queen in right of Canada*. Published under the authority of the Hon. Tom Siddon, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development. Ottawa. 282 p.
- 1999 *Codification des règlements en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Liste d'inclusion. Liste d'exclusion. Liste d'étude approfondie. Dispositions législatives et réglementaires désignées. Modifié en novembre 1999*. Agence canadienne d'évaluation environnementale. 66 p.

### CBJNQ

- 1998 *Convention de la Baie James et du Nord québécois et conventions complémentaires, Édition 1998*, Publications du Québec, Sainte-Foy.

CCEK — Comité consultatif de l'environnement Kativik (Chapitre 23, CBJNQ)

- 1995 *Modifications proposées aux Annexes «1» et «2» du Chapitre 23 de la CBJNQ*. 25 septembre 1995. 3 p. + Tableau.
- 1997a *Projet de modification des Annexes «1» et «2» du Chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement — Document de travail*. Mai 1997. 6 p. + Annexe.
- 1997b *Proposed amendments to Schedules «1» and «2» of Section 23 of the James Bay and Northern Québec Agreement and Schedules «A» and «B» of the Environment Quality Act — Working Document*. May 1997. 6 p. + Appendix.
- 2002a *Avis et recommandations du CCEK sur la double procédure fédérale d'évaluation environnementale appliquée au Nunavik soumis à l'Administrateur fédéral*, Mars 2002, 9 p.
- 2002b *Work Document on Schedules I and II of Section 23 of the James Bay and Northern Québec Agreement*. October 2002.

2003 Comptes rendus des assemblées.

CCEK-SC — Sous-Comité de révision des annexes 1 et 2 du Chap. 23 de la CBJNQ  
1994 *Compte rendu de la réunion du 25 février 1994 à la Maison du Nunavik*. 3 p.

CCEK-SCN — Sous-Comité nordique de révision des annexes 1 et 2 du Chap. 23 de la CBJNQ  
1994 *Compte rendu de la réunion du 21 mars 1994 aux bureaux de l'Administration régionale Kativik*. 3 p.

CDEUL — Chaire de droit de l'environnement de l'Université Laval  
2003 Données sur l'assujettissement à la procédure d'évaluation environnementale du Nord québécois.

COFEX-Nord — Comité fédéral d'examen Nord (Chapitre 23, CBJNQ)  
2003a *Liste des projets réalisés et principales étapes franchies par le COFEX-N*. 10 p.  
2003b *List of completed projects and main stages involving the FRP-N*. 10 p.  
2003c *Coordination CBJNQ-LCÉE — Liste des projets réalisés et étapes franchies*. 17 p.  
2003d *JBNQA-CEA Act Coordination — List of completed projects and stages*. 17 p.

COMTOIS, Robert

2003a *Révision des Annexes «1» et «2» du Chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois : mise à jour, compléments et analyse des données en vue d'un projet de modifications — Évaluation préliminaire des travaux et des coûts*. 4 p.  
2003b *Review of Schedules 1 and 2 of Section 23 of the James Bay and Northern Québec Agreement : Data Update, Complement and Analysis for the Purposes of an Amendment Proposal. — Preliminary Evaluation of Work and Costs*. 4 p.  
2003c *Révision des Annexes «1» et «2» du Chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois : mise à jour, compléments et analyse des données en vue d'un projet de modifications — Bilan des travaux de la Phase 1*. 27 mars 2003. 5 p. + bibliographie et annexes.

CQEK — Commission de la qualité de l'environnement Kativik (Chapitre 23, CBJNQ)  
2003 Comptes rendus des assemblées.

EDMONDSON, Jim

1993 *Impact Assessment Processes and Inuit Land Claim Settlements in Canada*. Unpublished report prepared for Inuit Tapirisat of Canada. March 1993. 46 p. + app.

GIROUX, Eric

2003 *Processus de délégation au COFEX-N*. Agence canadienne d'évaluation environnementale. Lettre à Robert Comtois, datée du 14 avril 2003. 2 p.

GIROUX, Lorne

1993 «La question de l'assujettissement dans le processus d'évaluation environnementale» in S.A. Kennett, dir., *Law and Process in Environmental Management Essays from the*

*sixth CIRL Conference on Natural Resources Law*. Calgary, Institut canadien du droit des ressources, 1993, pp. 27-64

HALLEY, Paule and Marie-Josée VERREAULT

2000 *Environmental Law, Sustainable Development and Food Security in Nunavik*. in Collection Recherche, GETIC, Université Laval. Québec, Mars 2000. 13 p.

JACOBS, Peter, Peter R. Mulvihill, and Barry Sadler

1993 «Environmental Assessment : Current Challenges and Future Prospects» in S.A. Kennett, dir., *Law and Process in Environmental Management Essays from the sixth CIRL Conference on Natural Resources Law*. Calgary, Institut canadien du droit des ressources, 1993, pp. 13-26

LCÉE — Voir Canada 1992a

MEF — Ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec

1995a *La réforme de l'évaluation environnementale. Propositions d'orientations*. Document préparé par la Direction générale du développement durable. 26 juin 1995. 34 p.

1995b *Documents de support. Types d'impact associés aux projets qui pourraient être assujettis à la procédure et à ceux qui pourraient ne pas être assujettis*. Document préparé par la Direction générale du développement durable. 26 juin 1995. 36 p.

1996a *Projet de modifications des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement*. Proposition soumise au CCEBJ et au CCEK en mai 1996. 6 p. + Annexes A, B, C, D.

1996b «Projet de modifications de l'Annexe A de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Annexe A (Articles 153, 188, 205). Projets obligatoirement assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen» in Ministère de l'Environnement et de la Faune (Québec), *Projet de modifications des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement*. Proposition soumise au CCEBJ et au CCEK en mai 1996. 6 p. + Annexes A, B, C, D.

1996c «Projet de modifications de l'Annexe B de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Annexe B (Articles 153, 188, 205). Projets obligatoirement soustraits à la procédure d'évaluation et d'examen » in Ministère de l'Environnement et de la Faune (Québec), *Projet de modifications des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement*. Proposition soumise au CCEBJ et au CCEK en mai 1996. 6 p. + Annexes A, B, C, D.

1996d «Fiches explicatives — Projet de modifications aux Annexes A et B de la *Loi sur la qualité de l'environnement*» in Ministère de l'Environnement et de la Faune (Québec), *Projet de modifications des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement*. Proposition soumise au CCEBJ et au CCEK en mai 1996. 6 p. + Annexes A, B, C, D.

MENV — Ministère de l'Environnement du Québec

1999 *Évaluation environnementale. Direction régionale du Nord-du-Québec. Liste des projets par ordre numérique*. Document préparé par la Direction régionale Nord-du-Québec. 9 septembre 1999. 11 p.

- 2000a *Liste des demandes de certificat d'autorisation en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement, article 22, pour la région du Nunavik depuis le 1 janvier 1978.* Demandes répertoriées (115) depuis le 1er janvier 1978. 16 mai 2000.
- 2000b *Liste des certificats d'autorisation délivrés en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement, article 22, pour la région du Nunavik depuis le 1 janvier 1978.* Certificats répertoriés (62) depuis le 1er janvier 1978. 16 mai 2000.
- 2000c *Registre. Système suivi administratif de dossier. Rapport détaillé sur les documents enregistrés par date de réception.* Données à jour au 9 septembre 2000 sur les projets de développement au Nunavik.

MOISAN, Michèle

- 2002 *Problématique du chevauchement des régimes fédéraux d'évaluation environnementale de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale et de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois.* Essai présenté à la Faculté des sciences en vue de l'obtention du grade de maître en environnement (M. Env.), Université de Sherbrooke, Sherbrooke. 106 p.

NUNAVIK COMMISSION

- 2000 *Minutes of a meeting held in Puvirnituk, on August 30, 2000 between the Kativik advisory Committee on the environment and the Nunavik Commission.* 2 p.

REED, Maureen G.

- 1990 *L'évaluation environnementale et les revendications des peuples autochtones : mise en œuvre de la Convention définitive des Inuvialuit.* Document préparé pour le compte du Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (CCREE). Hull. 75 p.

TAILLON, Benoît

- 2002 «Regard sur la gestion des questions environnementales dans le Nord du Québec» in A.-G. Gagnon et Guy Rocher, *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois.* Éditions Québec Amérique, Montréal. pp. 107-113.

VERREAULT, Marie-Josée

- 2000 *Les régimes juridiques d'évaluation applicables au Nunavik.* Thèse de maîtrise déposée à la Faculté de Droit de l'Université Laval. 156 p.
- 2001a «Les régimes juridiques d'évaluation environnementale applicables au Nunavik. Première partie : le régime québécois», in *Les Cahiers de Droit*, vol. 42, no 2, juin 2001, pp.215-279
- 2001b «Les régimes juridiques d'évaluation environnementale applicables au Nunavik. Deuxième partie : le régime québécois et les chevauchements juridictionnels», in *Les Cahiers de Droit*, vol. 42, no 4, décembre 2001, pp.1013-1061

## **Appendix A**

## CEAA REGIME

## TFN REGIME

## JBNQA REGIME

## IFA REGIME

3.4 Screening Criteria	Responsible authority(s) will screen all projects not appearing in the Comprehensive Study and the Exclusion lists. Every screening must take into account the list of factors in s. 16(1) of the CEEA. Scope of these factors determined by the responsible authority.	NIRB may establish own by-laws and rules of procedure. S. 12.4.2 sets out guidelines for Board in determining that project is required or not required under certain circumstances.	EQC and Review Panel have bylaws & rules of procedure, subject to approval of parties represented on them. Both bodies screen all development projects not described in Sched.1 and Sched.2 attached to Section 23.	EISC has bylaws & rules of procedure, which recognize the primary goals of the IFA (s.1). Information requirements for project descriptions from proponent are set out in s.11(12).
3.5 Exclusion, Mandatory Review and other Lists	Regulations developed under s. 59 of the CEEA will create: a "comprehensive study list" of projects and classes of projects requiring a comprehensive study; an "exclusion list" of projects and classes of projects not requiring assessments; and, a "law list" of federal Acts and regulations conferring powers and duties on federal authorities the exercise or performance of which in relation to a project triggers an environmental assessment.	Schedule 12-1 attached to Article 12 lists projects exempt from assessment. There is no list of projects automatically requiring review.	Schedule 1 lists those projects automatically requiring review under the Section 23 assessment process, and Schedule 2 lists those projects exempt from the assessment process.	There are no Exemption or Mandatory Review lists in the IFA's impact assessment provisions.
3.6 Requirements for Public Involvement	Responsible authorities may involve the public in screenings, where this seems appropriate or where required by regulations. A public registry shall be established by the authority containing all relevant records relating to each project assessment.	Public hearings not required. No requirement for public notice or public comments.	EQC and Screening Committee not required to hold public hearings, or to take public representations. EQC maintains public record of its decisions & related data.	No formal requirement for public hearings, or for public representation regarding a project proposal.
3.7 Time Limits on Screenings	No time limits stipulated for screenings.	Screenings must respect time limits of licensing authorities. Otherwise, they must take place within 45 days, unless Minister approves more time.	No specific time limits on screenings by EQC or by Screening Committee.	No specific time limits on screenings by EISC, but in practice, it usually takes an average of 30 days.

## CEAA REGIME

## TFN REGIME

## JBNQA REGIME

## IFA REGIME

3.8 Powers of Screening Body(s)	No formal powers to subpoena witnesses or information. Under s.17(1), responsible authorities may delegate responsibilities to claims assessment bodies, including any part of a project screening, preparation of a screening report, or design and implementation of a followup program.	No power to subpoena witnesses or information	No formal powers to subpoena witnesses or information.	EISC has no formal powers to subpoena witnesses or information.
3.9 Class Screenings	The Canadian Environmental Assessment Agency may, on request of responsible authority and where it seems appropriate, use a screening report as a model in conducting screenings of other projects within the same class. Where a responsible authority uses or permits the use of a class screening report, it shall make adjustments necessary to take into account local circumstances and any cumulative effects.	No provision for class screenings to be undertaken.	No provision for class screenings to be undertaken.	No provision for class screenings to be undertaken.
3.10 Joint Screenings	Under s.12(4), where another jurisdiction like a claims assessment body has similar responsibilities relating to a project, a responsible authority may co-operate with it in conducting a screening.	No formal provision for joint screenings.	No explicit provision for joint screenings in JBNQA but under s. 23.7.5, Canada and Québec may agree to combine the EQC and Screening Committee processes.	No explicit provision for joint screenings in IFA, other than guarantees of representation for aboriginal organizations in adjoining claims settlement areas.
3.11 Report from Screening Body	Responsible authority considers recommendations of report.	NIRB may recommend: that no review required(with terms & conditions), or review required by NIRB or fed. panel, or proposal must be clarified or proposal abandoned.	EQC and Review Panel make recommendations on whether or not project should be subject to further impact review, and if so, the extent of the review.	EISC may recommend to responsible government authority that no review is required, or that further review is required, or that proposal must be resubmitted.

## CEAA REGIME

## TFN REGIME

## JBNQA REGIME

## IFA REGIME

3.12 Decision Regarding Screening Report	Responsible authority may: approve project subject to mitigation measures; not allow the project to proceed; or, send the project to the Minister of the Environment (MOE) for referral to either a mediator or panel review.	Minister may approve project, refer for review, require it to be clarified or modified, or inform proponent it must be abandoned.	EQC's decisions are final, except where Lieutenant Governor exempts project from the assessment process. ----- Federal Administrator decides whether or not project review is required, as well as its scope. The Administrator consults with Screening Comm., if he/she rejects or wishes to modify its recommendations.	EISC makes decision on whether or not project should be subject to further review, and whether review should be undertaken by federal panel or by EIRB.
<b>4. REVIEWS</b>				
4.1 Comprehensive Studies	For projects described in comprehensive study (c.s.) list, responsible authority must either ensure c.s. is conducted, or send to MOE for referral to mediator or panel. Every c.s. must take account of factors listed in s. 16(1) and (2). A responsible authority may cooperate with another "jurisdiction" in conducting a c.s., or delegate responsibility to it for doing so. In responding to a c.s., the MOE will either refer project back to the responsible authority for action, or refer it to mediator or review panel.	No provision for comprehensive studies by NIRB	No provision for comprehensive studies of project(s).	No provision for comprehensive studies of project(s) in IFA.
4.2 Mediation	Where appropriate, MOE will refer project in whole or in part to a mediator.	No provision for referrals to mediation.	No provision for referral to mediation.	No provision for referral to mediation.
4.3 Referrals for Review	Where appropriate, MOE will refer project in whole or in part to a review panel.	Minister will refer project proposals to NIRB (or to federal panel).	Referrals for review made by Provincial and Federal Administrators.	Referrals made by EISC.

## CEAA REGIME

## TFN REGIME

## JBNQA REGIME

## IFA REGIME

	CEAA REGIME	TFN REGIME	JBNQA REGIME	IFA REGIME
4.4 Membership of Review Panels	No specific provisions concerning size or composition of review panels. MOE will consult with responsible authority in appointing panel members, according to criteria in s.33(1)(a). No explicit provision for aboriginal representation.	Same as under Screening. NIRB panels to consist of at least two members, with equal ratio of Government & Inuit members.	Membership on EQC same as under Screening. ----- Review Panel has five members with three (including the Chair) appointed by Canada and two by the KRG. KRG appointees must be either Native people or a Native person and a Naskapi.	Environmental Impact Review Board's (EIRB) review panels normally consist of four permanent members (two selected from Canada's appointees & two selected from those appointed by Inuvialuit), plus the EIRB Chair. The Chair of the EIRB designates which members are on a review panel. Project's geographical location determines which territorial government appointee is selected as a panel member.
4.5 Guidelines for Preparation of EIS	No specific provisions dealing with guidelines for preparation of EIS.	NIRB to develop guidelines for preparation of proponent's EIS. General information requirements listed in s.12.5.2.	EQC: the Provincial Administrator develops guidelines for preparation of proponent's impact statement, taking account of EQC recommendations, and of Schedule 3 (Contents of an Impact Statement). ----- Review Panel: in preparing impact statement, the proponent must meet requirements of the Federal Administrator and the Review Panel, any applicable laws and regulations, and the requirements of Schedule Three	EIRB develops guidelines for the preparation of impact statement by proponent.
4.6 Criteria	MOE will consult with responsible authority in fixing scope of the review, and terms of reference for the panel. In conducting review, panel must consider the factors set out in s.16(1) and (2).	Minister may request certain issues/concerns be considered during review. NIRB review must take into account factors listed in s.12.5.5.	In conducting a review, EQC must consider various factors, including those listed in s.23.3.19.	See Standards/Objectives above.

## CEAA REGIME

## TFN REGIME

## JBNQA REGIME

## IFA REGIME

4.7 Requirements for Public Involvement in Reviews	Mandatory requirement for public hearings, subject to panel's terms of reference and any relevant regulations. Exceptions may be made where public disclosure of information would cause harm to a witness (see s.35(3)). Canadian Environmental Assessment Agency will maintain a public registry relating to the review.	No mandatory requirement for public hearings. NIRB rules for hearings must stress "flexibility & informality", incl. giving weight to traditional Inuit oral communications & decision making, plus standing to a DIO.	EQC: No mandatory requirement for public hearings, but may invite interested persons and organizations to make representations. ----- Review Panel: No mandatory requirement for public hearings, but interested persons, groups and communities (by themselves or through KRG) may make oral or written briefs.	EIRB holds public hearings, and circulates relevant information to, and takes oral and written briefs from, Registered Participants. It keeps public record of decisions and data used(s.11(26)).
4.8 Time Limits on Reviews	No specific time limits placed on reviews.	No specific time limits on reviews, although Minister may propose priorities & reasonable time frames.	EQC: Reviews of projects on Mandatory Review list must be completed within 90 days. Reviews of projects not on the list must be conducted within 45 days. ----- Review Panel: No time limits placed on reviews.	No specific time limits on EIRB reviews.
4.9 Powers of Review Body	Review panel has power to subpoena witnesses, information and other things.	Board has power to subpoena witnesses, documents, things.	EQC and Review Panel have no formal powers to subpoena witnesses, documents, etc.	EIRB has no formal powers to subpoena witnesses or documents.
4.10 Report of Review Body	Report of review panel submitted to the MOE and to the responsible authority. MOE shall make report available to the public.	In its report to the Minister, NIRB may decide whether or not project should proceed, plus any terms and conditions.	EQC: Decides whether or not project should proceed, and under what conditions. Decision goes to Québec Administrator and Minister. ----- Review Panel: In making recommendations, the Panel has two main options: whether or not the project should proceed, and if so, the terms and conditions; or, whether it should undergo further review, and if so, the information required.	In report to responsible government authority, the EIRB recommends whether or not project should proceed, and if so, under what terms and conditions (incl. mitigative and remedial measures). May also recommend additional review of project, and the information required.

## CEAA REGIME

## TFN REGIME

## JBNQA REGIME

## IFA REGIME

<p>4.11 Decision by Minister or by Responsible Authority</p>	<p>In responding to a report from a mediator or review panel, or to a comprehensive study, the responsible authority has several alternatives: (a) allow project to proceed, subject to mitigation, where project isn't likely to have significant adverse impacts, or where these can be justified, or (b) not permit project to proceed, where, taking into account mitigation, its adverse impacts cannot be justified.</p>	<p>Minister may accept or reject Board's recommendations on whether or not project should proceed, refer back for more review, or require Board to consider or reconsider terms and conditions.</p>	<p>EQC: If Administrator accepts EQC decision, it is put into force. The Administrator may only reject or vary the decision with Minister's approval. ----- Review Panel: The Administrator has two general options: (a) where impact statement is preliminary or deficient, advise proponent about alternatives submitted; or (b) where final decision may be made, decide whether or not project may proceed, and if so, under what terms and conditions.</p>	<p>Responsible authority decides whether or not project should proceed, and if so, under what terms and conditions. May also decide further assessment is necessary, and request more information from proponent.</p>
<p>4.12 Response to Decision by Minister or Responsible Authority</p>	<p>Not applicable.</p>	<p>NIRB is to have 30 days to consider or reconsider terms and conditions, and Minister may accept, reject or vary Board recommendations.</p>	<p>EQC: No provision for this. ----- Review Panel: If the Administrator rejects or wishes to change any Panel recommendations, he or she must consult with it before doing so.</p>	<p>If authority rejects or wishes to change any EIRB recommendations, it must notify Board within 30 days.</p>
<p>4.13 Project Approval</p>	<p>Responsible authorities shall not exercise powers or perform functions/duties listed in s. 5 relating to a project, unless it has been subject to a screening and/or a comprehensive study, mediation or panel review. The CEAA doesn't empower responsible authorities to issue a specific certificate or license stipulating the conditions of a project approval.</p>	<p>Once process is completed and Minister decides project to proceed, NIRB is to issue project certificate, incl. terms and conditions accepted or varied by the Minister.</p>	<p>EQC: If it is decided project should proceed, Minister issues a certificate of authorization. The Lieutenant Governor may authorize project not approved by the Administrator, and may also alter terms and conditions of his or her decision. ----- Review Panel: The Governor in Council may approve a project not authorized by the Federal. Administrator, or alter terms and conditions. In this case, the Administrator, after consulting with the Panel, may recommend necessary protection measures.</p>	<p>Responsible government authority(s) issue necessary project approvals.</p>

## CEAA REGIME

## TFN REGIME

## JBNQA REGIME

## IFA REGIME

	CEAA REGIME	TFN REGIME	JBNQA REGIME	IFA REGIME
4.14 Wildlife Compensation	No provisions specifically dealing with issues of wildlife compensation.	NIRB to play no role regarding questions of wildlife compensation.	No formal provision for EQC or Review Panel to play role in determining wildlife compensation.	Section 13 of the IFA gives the EISC and EIRB certain powers & responsibilities relating to questions of wildlife compensation. EIRB makes recommendations to responsible authorities concerning necessary remedial and mitigative measures, and potential liability of developer(s).
4.15 Special Requirements and Regimes	No reference to special regimes.	No special regimes.	No special regimes.	The Yukon North Slope (YNS) area in the ISR has special features & requirements which the IFA assessment process must respect. The western portion of the YNS contains a federal and a territorial park, which have their own management regimes. The portion east of the Babbage River is an area of "controlled development", subject to the IFA assessment process. Near-shore and offshore waters are subject to the government review process, and the Section 13 wildlife compensation provisions.

5. RESOURCES				
5.1 Funding for Members of Assessment Bodies	Expenses will be borne by the Ministry of the Environment.	Government will be responsible for NIRB costs, including those relating to members. NIRB will prepare annual budget, subject to government approval.	Appointing bodies are responsible for salaries and expenses of their EQC, Screening Committee and Review Panel members. In practice, however, no specific mechanism exists for the KRG to provide funding to its appointees on the Panel.	Permanent members of the EISC and EIRB are to be remunerated by their respective appointing parties.
5.2 Staff and other Resources	Staff and other resources will be provided by the MOE. The Canadian Environmental Assessment Agency will be the responsibility of the MOE. The Agency will, where appropriate, make use of services & facilities of federal departments, boards and agencies.	Officers & employees necessary for the proper conduct of NIRB, incl. experts, may be appointed, and shall be paid by NIRB. Secondment of government staff may be appropriate.	Quebec is to maintain and adequately fund the EQC and its staff, in order to properly carry out its responsibilities, subject to approval of its budget.  ----- The Review Panel is to have an adequate staff to carry out its responsibilities, and Canada is to maintain and fund this staff..	Canada is to provide the EIRB with the staff necessary to enable it to fulfill its functions.
5.3 Intervenor Funding	The MOE may establish a participant funding program to assist public participation in mediations & panel reviews.	The Agreement will not prejudice the ability of Inuit to benefit from any programs of intervenor funding which may be set.	No provision for intervenor funding.	No provision for intervenor funding.
6. FOLLOWUP				

## CEAA REGIME

## TFN REGIME

## JBNQA REGIME

## IFA REGIME

6.1 Implementation	Responsible authorities will implement conditions of project approval through mechanisms provided by relevant legislation, i.e. licenses and permits.	No project approvals to be granted until review is completed and project certificate issued. Terms and conditions of certificate to be implemented by all relevant government departments, by incorporating within project approvals. NIRB to be consulted on this.	EQC: Projects under review can't proceed, until review process is complied with. No government loans or funds may go to proponent, until decision is made about whether and on what terms project may proceed -- except if Minister responsible decides otherwise. Administrator, in collaboration with EQC, works to ensure that project's plans for construction & operations satisfy terms and conditions of project approval.  ----- Review Panel: Once project is approved in accordance with this review process, it may go forward.	Government authorities don't issue required approvals, until a project has complied with the IFA's impact assessment process.
6.2 Mitigation	Under s.37(2), responsible authorities must ensure implementation of any mitigation measures required as conditions of project approval.	Certificate and project authorities may include mitigation measures.	Project authorizations may include mitigation measures.	Project authorizations may include mitigation measures.
6.3 Monitoring	Responsible authorities shall design and implement "follow-up" programs to monitor implementation of mitigation measures for a project and to verify accuracy of project assessment.	Certificate may require project monitoring program, with responsibilities for NIRB. NIRB responsibilities not to duplicate those of government departments. Assessment provisions give no monitoring role to Inuit organizations/ communities.	Impact assessment provisions contain no formally defined project monitoring role for the EQC or the Review Panel, or for the KRG or Inuit organizations/communities.	Assessment provisions silent on role of claims assessment bodies or of Inuvialuit organizations/communities in project monitoring.

	CEAA REGIME	TFN REGIME	JBNQA REGIME	IFA REGIME
6.4 Enforcement	In general, enforcement of conditions of project approval will rely upon existing mechanisms (i.e. penalties for non-compliance) provided by relevant legislation. Where an assessment is being conducted of a project with transboundary impacts, the MOE may by order prohibit a project from proceeding until it is completed (s.50(1)).	Responsible depts. to use all effective means, incl. prosecution & suspension of project approvals. DIO will have standing before appropriate court to seek court orders and judicial reviews.	No provision made for EQC or Review Panel, or for the KRG or Inuit organizations, to take part in enforcement activities.	IFA has no specific provisions on enforcement of terms and conditions resulting from impact assessment process.
<b>7. LINKS WITH OTHER ASSESSMENT PROCESSES</b>				
7.1 Relationship with Federal Environmental Assessment Process	Not applicable.	Part 6 of Article 12 contains detailed provisions relating to NIRB and Inuit involvement in federal reviews of projects in the Settlement Area. One-quarter of federal panel members must come from list provided by the DIO. NIRB is entitled to review and make recommendations on the panel's EIS guidelines, as well as on its report to the Minister (including terms & conditions). Once federal review is completed, NIRB will issue a project certificate.	No provisions explicitly addressing relationship between the federal and the JBNQA environmental assessment processes. Express proviso that nothing in section 23 should be understood as imposing the federal process unless required by federal law and regulations. This doesn't rule out any "federal requirement for an additional impact review process as a condition of federal funding for any development project." Role of the federal review panel in the Great Whale Review came as a result of negotiations.	EISC has discretion to decide whether project should be referred to federal panel or EIRB. But no specific provisions in IFA regarding relationship between EISC and EIRB and federal assessment bodies. S.11(32) says nothing restricts power of Government to conduct reviews "under the laws and policies of Canada."
7.2 Joint Panel Reviews	Under s.40(1)-(3), the MOE may negotiate agreements with other "jurisdictions," including claims assessment bodies, to conduct joint panel reviews of projects.	No provisions which explicitly address joint panel reviews involving NIRB and an assessment body exercising authority in another jurisdiction.	Under the IFA, Canada and Québec may agree to combine the separate review processes conducted by the EQC & the Review Panel.	No specific provisions dealing with joint panel reviews.

## CEAA REGIME

## TFN REGIME

## JBNQA REGIME

## IFA REGIME

7.3 Terms and Conditions of Joint Reviews	Any joint review must consider the factors listed in s.16(1)-(2), and satisfy the requirements of s.41: MOE must appoint or approve Chair; MOE must fix or approve terms of reference; panel must have subpoena powers; review must provide for public participation	Same as above.	Joint review must not prejudice the rights and guarantees of Inuit and Naskapi, plus other residents of the Region, as set out in s.23. Project(s) will be subject to only one review process, unless it falls within federal and Québec jurisdictions, or is located partly outside the settlement Region.	Same as above.
7.4 Transboundary Assessments	Under s.46-48, the MOE may refer a range of different projects with transboundary effects for review by a mediator or panel. Before such a referral, the MOE will seek to reach agreement with the relevant "jurisdictions", incl. claims assessment bodies, on an alternative way to conduct an assessment of a project's transboundary effects.	NIRB may review projects located outside the Settlement Area with possible significant transboundary impacts -- if requested by Government, or if requested by a DIO with the consent of Government. NIRB will assist Canada and the territorial government in negotiating agreements with other jurisdictions to collaborate in reviewing projects with transboundary impacts.	No provisions in the IFA dealing with joint reviews of projects which are located on both sides of the 55th parallel, or which have transboundary effects. The terms of transboundary reviews must be negotiated, as in the case of the Great Whale Review.	IFA doesn't explicitly make provision for assessment of projects with transboundary impacts. IFA assessment bodies have some jurisdiction over such projects, by virtue of powers relating to wildlife compensation.

## Appendix B

## The Environmental Protection Regime

Daniel Berrouard

### 1. Introduction

In the introductory opening remarks of the James Bay and Northern Québec Agreement (JBNQA), there is a speech that Minister John Ciaccia made on November 5, 1975 at the time the standing parliamentary committee was held to evaluate the Agreement to be concluded with the Cree and Inuit nations of Québec.

The remarks, presented as reflecting the philosophy of the Agreement, mention that "with this Agreement, there will be a new land regime in the North, and a new regime respecting the most important traditional occupations of the native peoples – hunting, fishing and trapping. There will be a new regime for the protection of the environment. These initiatives will all entail the participation of the native peoples in governmental bodies in the decision-making process respecting these matters (p. XVI)."

After 25 years, how far have we come in reaching these objectives, which for many represent the heart of the Agreement?

I will not attempt here an exhaustive list of everything that has or has not been done, and even less so a moralizing retrospective. It is more a matter of pondering "25 years later" the issue of Aboriginal participation in the environmental protection regime of the North and assessing to what extent the many native and non-native participants associated with this regime feel at ease when confronted by large set participative goals during the signing of the Agreement.

### 2. Structure and Objectives of the Environmental Protection Regime

In the area of environmental protection, sections 22 and 23 of the JBNQA established special Provincial and Federal environmental assessment procedures for Northern Québec. Chapter II of the Environment Quality Act, entitled "Provisions applicable to the James Bay and

Northern Québec Region," was passed in 1979 to bring into force the provincial procedures of the JBNQA. Each of these two sections of the Agreement describes the provisions for environmental assessment procedures that apply to the territory approximately between the 49<sup>th</sup> and 55<sup>th</sup> parallels (James Bay region) and the territory north of the 55<sup>th</sup> parallel (Kativik region, now called Nunavik). Even though they are alike on several points, the two procedures each have their own features and peculiarities. In addition, with respect to Chapter II of the Environment Quality Act, they have been adjusted to make allowances for the Northeastern Québec Agreement, signed in 1978 with the Naskapi.

At the time, a regime for environmental assessment of development projects was a first for Québec. It was all the more novel given its provisions for protection of the social milieu.

Describing how this regime works would soon prove tiresome, particularly the mechanics of applying the environmental assessment procedure for northern projects. It would be especially tiresome for an audience of people who know the JBNQA inside and out. So I will confine myself only to a few aspects of the Agreement. On this subject, allow me to simply state that although the basic structure and objectives of northern environmental assessment procedures are comparable to those of other environmental procedures in force in Québec, in Canada, and elsewhere, several characteristics set them apart : the importance given to basic principles that reflect as much the concerns of Aboriginal peoples as those of agents of development ; the participation of Aboriginal groups in decision making ; and the creation of a "grey area" for development projects.

## 2.1 Principles of the Environmental Protection Regime

The main specific feature of this regime is its recognition of certain principles governing environmental assessment of a development project. Thus, in Northern Québec, project proponents and, obviously, the governments and the committees and the commission must pay special attention to the following principles :

- protection of Aboriginal hunting, fishing, and trapping rights
- environmental and social protection, notably through measures proposed following the assessment and examination procedure to reduce as much as possible, for Aboriginal peoples, the negative impacts of activities associated with projects that affect the territory
- protection of the Aboriginal peoples, their societies, their communities, and their economy, with regard to any activity associated with projects that affect the territory
- protection of wildlife, the physical and biological setting and the ecosystems of the territory, with regard to any activity associated with projects that affect the territory
- the rights and guarantees of Aboriginal peoples in Category II lands, established under the Act respecting Hunting and Fishing Rights in the James Bay and New Québec Territories (Chapter D-13.1)
- Crees' involvement in applying the environmental and social protection regime
- the rights and interests, whatever they may be, of non-Aboriginal residents
- the right of people, acting legally, to undertake projects in the territory,

Interestingly, the text adds for the Nunavik territory :

- participation by all inhabitants of the territory in implementing the environmental and social protection regime.

## 2.2 The Principles of the Agreement

If one were to judge from the spirit of the negotiations leading up to the Agreement, at least from the above text by Minister Ciaccia, two guidelines of equal importance inspired the Agreement's negotiations :

- "the first is that Québec needs to use the resources of its territory, all its territory, for the benefit of all its people. The use of these resources must be reasonably planned. The future needs of the people of Québec must be anticipated (p. XXI)"
- "we must recognize the needs of the Aboriginal peoples, the Crees and the Inuit, who have a different culture and a different way of life from those of other peoples of Québec (p. XXI)."



Cree representatives at the signing of the JBNQA, November 1975  
Photo : Beesum Communications

In practice, it is readily apparent that all principles that apply to the environmental protection regime of the North fall under either one of the two guidelines.

Rightly or wrongly, a duality was created that has since become a deciding factor. On the one hand are those who develop the territory and wish to exploit its resources. On the other are those who seek quite legitimately to save the Aboriginal culture and way of life.

Our disputes over the intervening years, and this is very much a personal opinion, are probably related in large part to our understanding or misunderstanding of these two objectives or guidelines. In an ideal world, our cultures would certainly have been better off had we clearly agreed from the start on a common vision that would guide development of the territory.

The reality, however, is that the JBNQA is a legally binding document that was negotiated and signed in good faith by all parties and that, like any document resulting from a negotiation, it represents a final compromise made up of gains and concessions by all signatories. Like any legal act, the Agreement may be subject to differences of legal opinion and interpretation on certain specific points, as seems to be the fate of much legislation. One has only to look at the heavy case load that passes through different law courts.

## 3. Aboriginal peoples' participation in the decision-making process

### 3.1 The administrators

As is the practice elsewhere around the world, governments are responsible for applying environmental assessment procedures. Sections 22 and 23 of the JBNQA set out provincial and federal procedures for assessing and examining environmental and social impacts, these

procedures being overseen by a government decision-maker referred to as the Administrator. In practice, the Minister of the Environnement of Québec acts as the Administrator for projects that fall within provincial jurisdiction, while the President of the Canadian Agency for Environmental Assessment acts as the Administrator for projects falling within federal jurisdiction. On Category I Cree lands, each Cree village and each band appoints a person who will be referred to as the local environment Administrator who will exercise on these lands the functions, responsibilities and powers imparted to the provincial or federal Administrator, depending on the case.

### 3.2 Environmental Committees

In the JBNQA, one of the leading characteristics of the provincial and federal environmental and social protection regimes is the key participation specially reserved for Aboriginal peoples. The main point of this specific characteristic clearly lies in the wish to have a mechanism that would both inform the Aboriginal peoples about anything being planned on the territory and ensure that they have a say in the decision-making. As well, the requirement that Aboriginal peoples be consulted also ensures that project proponents will be informed about the rights and privileges that the JBNQA guarantees the Aboriginal peoples as well as about their concerns about any projects.

The two northern procedures, one for the James Bay Territory and the other for the Nunavik territory, ensure this participation through mechanisms for consultation of the Aboriginal populations and for representation on the different committees and commissions formed under sections 22 and 23 of the JBNQA, on which sit representatives appointed by the governments and the Aboriginal peoples. The committees and commissions have the power to offer comments, issue opinions, and make recommendations or decisions, on the basis of specific cases defined by the JBNQA.

These committees and the commission can be broken down into two major groups :

- 1) advisory committees (CCEBJ and CCEK), whose principal mandate is to act as advisors to the governments on environmental and social legislation.
- 2) technical committees (COMEV, COMEX, and CQEK), which are responsible for assessing and examining development projects that come under Québec jurisdiction.

It should be stressed that these committees and the commission do not have any mandate per se for legal interpretation of the JBNQA. To do their job properly, the committees and commissions have a duty to avoid politicizing and even judicializing their proceedings. As in any discussion, it is perfectly normal for differences of opinion to occasionally arise. When irreconcilable, such differences may be highlighted, if necessary, in the written statements these bodies issue.

Ever since the implementation of the project assessment and examination process, some 500 projects have been authorized by the administrators or attested as not being subject to the Agreement, following a recommendation or decision, whichever the case, from the committees and commissions. It is estimated that around 90 % of the projects carried out in the North have been analyzed under the provincial assessment and examination procedure. Interestingly, in practice, the recommendations or decisions of the committees and com-

missions have generally been followed intact by the Québec Environment Minister, who acts as provincial administrator of sections 22 and 23 of the Agreement.

Participation by Aboriginal peoples in the decision-making process has been ensured in the course of hundreds of meetings held by the committees and commissions. Nonetheless, it is now apparent that such participation cannot simply be confined or delegated to certain individuals appointed by any one party. For some years now, all of the submitted major northern projects have been systematically sent out for public consultations through committees and commissions under the JBNQA. Since 1995, 15 projects have gone through a public consultation under the Québec procedure, in almost the same proportions for the James Bay and Nunavik territories.

The consultations are usually aimed at the populations directly affected by the projects. To date, the main party absent from these consultations has largely been the non-Aboriginal population of the James Bay territory. Aside from the Great Whale hydroelectric project, this population has been asked for its opinion on only one project.

### 3.3 Projects

With regard to the nature of the actual projects, it is worth mentioning that over the last 25 years a wide range of projects has been assessed through assessment and examination procedures. Besides the major hydroelectric projects, we find, for instance, mining projects, access roads, and more modest projects such as the erection of municipal infrastructures for wastewater or solid waste disposal and certain port and harbour facilities to make local navigation safer.

In schedules 1 and 2 of sections 22 and 23 of the JBNQA, we find lists of projects "automatically subject" to the impact assessment and examination procedure as well as projects "exempt" from it. Some projects that proponents wish to carry out, however, are in neither list. They are defined as a "grey area."

This "grey area" is one of the original features of the JBNQA when it comes to environmental assessment. Such projects, in the Québec procedure, are submitted to the Assessment Committee or to the Kativik Environmental Quality Commission, depending on the region in question and it is up to these bodies to determine on an ad hoc basis whether the anticipated project impacts require an impact study.

Though interesting in many ways, the down side of this way of proceeding is that it makes for a rather cumbersome administrative process. A large number of projects in the North must go through this initial analysis of the need to conduct or not to conduct an impact study.

At the time, the signatories of the Agreement had the wisdom to insert a provision that allows for a review every 5 years or, as needed, of the list of projects automatically subject to the procedure and the list of projects exempt from it, this being in light of technological changes and experience gained from the assessment and examination processes.

Twenty-five years later, curiously enough, these project lists have remained unchanged. Attempts have been made by the appropriate parties on several occasions to make adjustments. For

different reasons, the parties have not managed to complete the exercise or agree on a final arrangement. One may ask whether the rigidity that flows from the intense negotiations that produce a treaty, or anything that acts as a treaty, makes certain subjects non-negotiable or difficult to discuss – because they have been written into the Agreement itself.

#### 4. Conclusion

Whenever the time has come to apply the impact assessment and examination procedures in sections 22 and 23 of the JBNQA, the technical issues before the committees have seldom raised insurmountable problems. It is more in the area of principles that differences may arise. In the course of a meeting, a colleague belonging to COMEV and COMEX opined that the JBNQA is for many people a “Bible” and that, like any “Bible,” it can be interpreted in many ways and we can draw from it all sorts of interpretations depending on our beliefs and convictions.

In December 1984, at a conference on the environment held in Kuujjuaq, Bernard Arcand, a good friend and member of the “select” club of former members of the Kativik Environmental Quality Commission, had made a presentation on development and impacts. At that time, he mentioned that the problem with the notion of development arises because each group always thinks it knows what development should concretely entail for another group. Thus, he continued, we ought to come around to thinking holistically when thinking about all of our spheres of development activities. He said on a final note, “even if oranges and apples cannot be compared in mathematical terms, they remain comparable for those who are hungry or who like fruit salad.”

After 25 years, for certain issues which affect environmental protection in Northern Québec, we are still trying to learn how we can mix apples and oranges to make a fruit salad that is both acceptable and nutritious for everyone. We are still learning and understanding what development and the environment mean for the other group. Progress has certainly been made, with the proof being the Agreement signed on February 7, 2002, concerning a new relationship between the Québec Government and the Crees of Québec. Even if the challenge remains formidable, optimism for the future is acceptable.

## Appendix C

1911

1912

**COMPARATIVE TABLE**

**Schedule 1 of the JBNQA**

**and**

**Schedule A of the E.Q.A.**

**EXPLANATORY NOTES**



**Schedule 1 of the JBNQA : Current version****Full text**

*1. All mining developments. However, air and ground reconnaissance, survey, mapping and core sampling by drilling shall be permitted without the preparation of impact statements.  
Any significant additions, alterations or modifications to existing mining developments.*

**Schedule A of the EQA : Current version****Full text**

*a) all mining developments, including the additions to, alterations or modifications of existing mining developments;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC****Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment : [Translation is ours]

**Repealed**

**Comments** — The regime's contribution never seems to have been significant despite the number of files processed. This development can be processed under the coverage of Chapter 1 of the Act.

**Review of August 18, 1994 by KEAC****Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]

**1) All mining developments. However, air and ground reconnaissance, survey, mapping and core sampling by drilling shall be permitted without the preparation of impact statements.**

**Any additions, alterations or modifications to existing mining developments.**

**Review of May, 1996 by MEF****Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

**a) mine start-up and subsequent operation; construction and operation of an ore processing plant, reprocessing plant or tailing pond;**

**Context and justification** — Directive 019 governs only part of the impact assessment and review procedure for these projects, ignoring the related social impacts. MEF feels that mines can have a significant impact on the environment through, for example, the disposal of acid-generating waste rock, ore storage and mine water discharge. In fact, mines are a priority sector under the PRRI. Mining developments are subject to the federal environmental impact assessment and review procedure.

The federal and provincial (proposed form) procedures set threshold levels for determining whether a project is subject to impact assessment and review (Québec proposes a threshold based on a nominal production capacity of 7000 or more tonnes/day for a metal mine). However, experience in northern regions shown that, given the issues involved, such a threshold is unnecessary. Apparently no thresholds was applied to the Eastmain and Grevet mines.

« Additions to, alterations or modifications of existing mining developments » would no longer be included in Schedule A. They would be treated as project modifications and would not require a new directive.

EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 2 Paragraph b)

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*2. Siting and operation of major sand and gravel pits and quarries.*

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

*b) all borrow, sand and gravel pits and quarries, with areas of or over 3 hectares;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment: [Translation is ours]

**Repealed**

**Comments** — See Schedule B (m).

The 3-hectare standard should, in our opinion, be eliminated, as it risks leading to a multiplicity of sand pits at the expense of a rational use.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]

**2) Siting and operation of sand and gravel pits and quarries whose surface area to be exposed covers 3 hectares or more.**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment

**None (remove from Schedule A);**

**Context and justification** — The impact assessment and review procedure is not necessary for these projects, since they are adequately covered by existing regulations (Regulation respecting pits and quarries). Moreover, neither the provincial (proposed reform) nor the federal procedure deals with these projects.

Sand/gravel pits and quarries which are part of a larger project will be dealt with in the impact assessment and review for that particular project. For example, the express opening and operation of a sand pit for a road project would be covered by the impact assessment statement for that project.

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version****Full text**

3. *Energy production.*

a) *Hydro-electric power plants and nuclear installations and their associated works;*

**Schedule A of the EQA : Current version****Full text**

c) *all hydroelectric power plants and nuclear installations and their associated works;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC****Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment: [Translation is ours]

None.

**Review of August 18, 1994 by KEAC****Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]

3) **Hydro-electric power plants and nuclear installations and their associated works.**

**Review of May, 1996 by MEF****Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

c) **the following hydroelectric power plant and nuclear installation projects;**

- construction of a hydroelectric power plant on a site which has never been used for this purpose;
- reconstruction of a hydroelectric power plant with a generating capacity of 25 MW or more;
- construction or reconstruction of a hydroelectric power plant on a site designated or recognized by a municipal, regional or provincial authority for recreational, heritage-related or conservation purposes (other than a site designated under the *Parks Act* or the *Act respecting ecological reserves*);
- increase in the generating capacity of a hydroelectric power plant with a current capacity of 25 MW or more, whether the increase is cumulative or not;

(The term «site» refers to that section of a watercourse located between the water intake and the point where its trailrace discharges into the watercourse);

- construction or reconstruction of a nuclear fission or fusion installation;
- construction or reconstruction of a nuclear fuel production, processing or reprocessing facility;
- increase in the generating or output capacity of these installations;
- re-opening of such installation after a shutdown of 24 consecutive months or more;
- dismantling of such an installation;
- construction, reconstruction or expansion of a spent fuel storage facility;
- construction of a heavy water production plant.

**Context and justification** — The amendment is aimed primarily at harmonization with the proposed reform of the provincial impact assessment and review procedure applicable in the south. Project descriptions are more precise. It would essentially not affect the assessment and review procedure's (north) current application, except that a hydroelectric power plant with a generating capacity of less than 25 MW built on site which has never been used for this purpose would become a « gray area » project.

**EXPLANATORY NOTES**  
Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 3, paragraph b) Paragraph d)

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

3. Energy production.  
b) Storage and water supply reservoirs;

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

d) all storage and water supply reservoirs related to works intended to produce electricity;

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment: [Translation is ours]  
None.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]  
4) Storage and water supply reservoirs.

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

d) the following hydrous environment projects;

- construction of a dam, dike or sill in a lake or outfall of a lake with a surface area larger than 600 000 m<sup>2</sup>, or a structure designed to increase a lake's surface area to over 600 000 m<sup>2</sup> to the maximum reservoir level of the dam, dike or sill;
- reconstruction of a dam, dike or sill in a lake or outfall of a lake with a surface area larger than 600 000 m<sup>2</sup> or more that is designed to increase a lake's surface area to over 600 000 m<sup>2</sup> to the maximum reservoir level of the dam, dike or sill;;
- construction of a dam, dike or sill designed to create a static water supply of an area exceeding 150 000 m<sup>2</sup> or more to the maximum reservoir level of the dam, dike or sill;
- reconstruction of a dam, dike or sill designed to create a static water supply of an area exceeding 150 000 m<sup>2</sup> to the maximum reservoir level of the dam, dike or sill;
- demolition of one of these dams, dikes or sills, when the structure holds water of a surface area of 600 000 m<sup>2</sup> for a lake or 150 000 m<sup>2</sup> for a watercourse;

(Demolition of a dam is not automatically subject to the impact assessment and review procedure under section 81 of the Watercourses Act)

- dredging, digging, backfilling or filling, for whatever purposes, inside the 2-year recurring floodline of a lake or watercourse, over a cumulative length of 1000 m or more or over a cumulative surface area of 20 000 m<sup>2</sup> or more for a single watercourse or lake;
- diversion of all or part of a watercourse;
- withdrawal or diversion of water from a watercourse or lake into another watershed, province or country;

(Withdrawal of water for transportation by truck, for use as ballast in a ship or for use in the activities contemplated by section 32 of the Environment Quality Act is not automatically subject to the impact assessment and review procedure)

Context and justification — The amendment is aimed primarily at harmonization with the proposed reform of the provincial impact assessment and review procedure applicable in

**EXPLANATORY NOTES**

**Schedule 1 of the JBNQA      •      Schedule A of the EQA**  
**Section 3, paragraph b)                      Paragraph d)**

**the south. Dam, dike or sill construction or reconstruction projects which do not meet the surface area criteria would become « gray area » projects. Moreover, the proposed amendment includes a number of projects (watercourse/lake diversion) which are not included in the current version of Schedule A.**

EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 3, paragraph c) Paragraph e)

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

3. Energy Production  
c) Transmission lines of 75 kv and over

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

e) all electric power transmission lines of over 75 kv;

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version: [Translation is ours]

e) **The construction or relocation of a power transmission or distribution line of 315 KV and over, and the construction and relocation of a switching or transformer station of 315 KV or more.**

**Comments —** See Schedule B (m).

This gives us greater leeway to exempt if necessary certain small developments between 75 KV and 350 KV. The 315 KV voltage is the lower limit for a line or station project subject to the impact study.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]

5) **Transmission lines of 75 KV and over.**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

e) **the following electric power transmission line, switching station or transformer substation projects :**

- **construction of an electric power transmission line or secondary transmission line with a voltage of 315 kV or more, over the length of 2 km or more;**
- **construction of a new switching station or transformer substation with a voltage of 315 kV or more;**
- **expansion of a switching station or transformer substation with a voltage of 315 kV or more;**

**Context and justification —** The amendment is aimed primarily at harmonization with the proposed reform of the provincial impact assessment and review procedure applicable in the south. Under it, all electric power transmission lines, switching stations and transformer substations with a voltage of 75 kV to 315 kV would become « grey area » projects. Currently, Schedule A does not include switching stations or transformer substations.

EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 3, paragraph d) Paragraph f)

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

3. Energy Production  
d) *Extraction and processing of energy yielding materials.*

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

f) *all operations or installations related to the extraction or processing of energy-yielding materials;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment: [Translation is ours]  
None

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]  
6) **Extraction and processing of energy yielding materials.**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version  
f) *all operations or installations related to the extraction or processing of energy-yielding biomass;*

**Context and justification** — The current version of paragraph (f) includes biomass, waste treatment, oil and gas. Under the proposed amendment, waste treatment, oil and gas are covered by separate paragraphs of Schedule A

EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 3, paragraph e) Paragraph g)

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*3. Energy Production*

*d) Fossil-fuel fired power generating plants above three thousands (3,000) Kilowatts.*

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

*g) all fossil-fuel fired power generating plants with a calorific capacity above 3,000 KV;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment : [Translation is ours]

None

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version : [Translation is ours]

**7) Fossil-fuel fired generating plants above three thousand (3,000) kilowatts**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

**g) the following energy-yielding projects :**

- construction of a power plant that generates electricity by combustion, including cogeneration, with a generating capacity of 3 MW or over, whether cumulative or not;
- establishment of a solar or wind-powered electric power generating facility with a capacity of a solar or wind-powered electric power generating facility with a capacity of 3 MW or more.

**Context and justification** — Like the proposed reform of the provincial impact assessment and review procedure applicable in the south, this amendment adds projects involving the production of electricity using solar or wind power, and cogeneration projects which are not included in the current version . It also provides for increases in the generating capacity of power generating plants, wind turbines and solar-powered projects. Based on the experience acquired during the review of small power plants in the north, it is not necessary to change the 3-MW threshold for determining whether projects are automatically subject to impact assessment and review. Given their proximity, small power plants in northern communities may constitute a nuisance for residents.

EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 4, paragraph a) Paragraph h)

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

4. Forestry :  
a) Major access roads built for extraction of forest products;

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

h) any road or branch of such road of at least 25 km in length which is intended for forestry operations for a period of at least 15 years;

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment: [Translation is ours]

**Repealed**

**Comments** — Despite the large number of these roads already subject under the regime, the contribution of the committees seems to never have been very significant.

The logging roads may be adequately reviewed by way of the forestry environment management plans and planning guide.

Consequently, this item should be removed from Schedule « A » and instead thought should be given to having the management plans revised by the review committee rather than by the JBACE.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]

8) Access roads of at least 25 km built for extraction of forestry products

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

None (remove from Schedule A)

**Context and justification** — Schedule 1 of the James Bay and Northern Québec Agreement reads : Major access roads built for extraction of forestry products;  
The current version of Schedule A of the EQA defines « major access roads ».

The proposed reform of the provincial impact assessment and review procedure applicable in the south excludes these projects from the impact assessment and review procedure. MENVIQ's proposal of October 20, 1982 also recommended excluding them (Chapter II, EQA). However, experience has shown that, on occasion, it may be useful to review projects for major access roads, including those « built for extraction of forestry products », particularly given the problems associated with opening up the territory (these roads are public) and the impacts on traditional Cree pursuits. In other cases, impact assessment and review produced few concrete results. Consequently, it is proposed that these be considered « grey area » projects to be assessed on a case-by-case basis. It should be pointed out that review of this type of project served as a springboard for trying to assess and review forestry operations associated with forest roads, although this was clearly not the intention when paragraph (h) was drafted.

EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 4, paragraph b) Paragraph i)

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

4. Forestry :  
b) Wood, pulp and paper mills or other forestry plants;

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

- i) all wood, pulp and paper mills or other plants for the transformation or the treatment of forest products;

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment: [Translation is ours]  
None.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]  
9) Wood, pulp and paper mills or other forestry plants.

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

- i) construction of a mill within the meaning of the Regulation respecting pulp and paper mills and construction of a plant for producing particle board from wood material, with a nominal annual production capacity of 50 000 m<sup>3</sup> or more.

**Context and justification** — This amendment is aimed primarily at harmonization with the proposed reform of the provincial impact assessment and review procedure applicable to the south. The main change, for all intents and purposes, is that proposed sawmill would become a « grey area » project. The biophysical aspects of sawmill projects are adequately dealt with in section 22 of the EQA. However a sawmill could be subject to impact assessment and review upon recommendation by COMEV »

N.B. : In the final version, this paragraph will be combined with paragraph ® (industrial projects).

## EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 4, paragraph c) Paragraph j)

### Schedule 1 of the JBNQA : Current version

Full text

4. Forestry :

c) *In general, any significant change in land use substantially affecting more than 25 square miles.*

### Schedule A of the EQA : Current version

Full text

j) *all land use projects which affect more than 65 km<sup>2</sup>;*

### Review of June 22, 1982 by KEQC

Full text

Schedule A of the EQA — Proposed amendment : [Translation is ours]

**Repealed.**

**Comments** — We propose that this article be removed from Schedule « A » and become a grey area project. Developments likely to affect more than 65 km<sup>2</sup> include logging, the creation of ecological parks or reserves, or the building of a hydroelectric complex, and all these developments are already covered by Schedule « A ».

### Review of August 18, 1994 by KEAC

Full text

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version : [Translation is ours]

10) **Any change in land use substantially affecting more than sixty-five km<sup>2</sup>.**

### Review of May, 1996 by MEF

Full text

Schedule A of the EQA — Proposed version

**None. (remove from Schedule A)**

**Context and justification** — Schedule 1 of the JBNQA formulates this paragraph as follows :  
In general, any significant change in land use substantially affecting more than 25 square miles.

This paragraph is included under the heading « Forestry », and, consequently, seems to be designed to make forestry development not included under government-approved management plans subject to the impact assessment and review procedure (Schedule 2, par. i)). Other projects involving significant change in land use over areas exceeding 65 km<sup>2</sup> are already covered by other paragraphs in the schedules (hydroelectric power plants, parks, ecological reserves, communities, etc.). Moreover, consultation mechanism for land use plans already exist.

MEF is keenly aware of the problems related to forestry in the James Bay territory. However, it feels that environmental impact assessment of forestry operations is not the appropriate tool for tackling them. The case of the Nabakatuk sawmill impact assessment statement would seem to corroborate this viewpoint. The project proponent invested considerable time and resources in assessing the impact of forestry operations used to supply the sawmill. While the exercise in itself may be interesting, it is unlikely that it will be very useful in obtaining environmental or social gains.

We suggest that this paragraph be eliminated from Schedule A and fall into the « grey area ». Should a project affecting more than 65 km<sup>2</sup> not be included under Schedule A, it would be a « grey area » project.

**EXPLANATORY NOTES**

**Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA**  
**Section 4, paragraph c) Paragraph j)**

Finally, we should point out that other environmental impact assessment and review procedure (provincial or federal) includes forestry operations.

EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 5, paragraph a) Paragraph k)

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*5. Community and Municipal Services*

*a) new significant sewage and waste water collection and disposal systems;*

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

*k) all sanitary systems including more than 1 km of piping and all wastewater treatment plants designed to treat more than 200 kl of wastewater per day;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment: [Translation is ours]

**Repealed.**

**Comments** — The expertise in this field refers to a subject already dealt with in large part under chapter 1 of the Act. We propose excluding this type of project from the environmental assessment process, except for the treatment of wastewaters which in some cases should be considered as grey area projects (see Schedule « F »).

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]

**11) Sewage and waste water collection and disposal systems having more than 1 km of lines and any sanitary waste water treatment system intended to treat more than 200 KL of human waste water per day.**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment

**None. (remove from Schedule A)**

**Context and justification** — It is proposed that only wastewater or disposal systems in communities north of the 55th parallel be subject to the impact assessment and review procedure. In the past, these projects have been problematic due to factors such as permafrost, climate, etc.

Other projects would fall into the « grey area », with the exception of a sewage pipe at least 2 km long (see proposed amendment to Schedule B, par. f)). MEF already has regulations and directives which are adequate for dealing with these projects. Experience has shown that it is preferable to assess this type of project on a case-by-case basis in order to determine whether an impact assessment is warranted.

This type of project is not subject to either the provincial (proposed reform) or the federal impact assessment and review procedure.

## EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 5, paragraph b) Paragraph l)

### Schedule 1 of the JBNQA : Current version

Full text

5. *Community and Municipal Services*

b) *solid waste collection and disposal, including land fill and incineration;*

### Schedule A of the EQA : Current version

Full text

l) *all systems for the collection and disposal of solid waste;*

### Review of June 22, 1982 by KEQC

Full text

Schedule A of the EQA — Proposed amendment: [Translation is ours]

**Any system to remove or eliminate toxic or radioactive waste.**

**Comments** — According to recommendation no. 81-19-54 of the JBACE. Also see Schedule « B ».

### Review of August 18, 1994 by KEAC

Full text

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]

12) **Solid waste collection and disposal, including land fill and incineration.**

### Review of May, 1996 by MEF

Full text

Schedule A of the EQA — Proposed amendment

l) **the following solid waste disposal or treatment projects**

- construction, creation and reconstruction of an incineration facility designed to receive, in whole or in part, solid waste or sludge from wastewater treatment plant
- **increase of 35% or more in the treatment capacity of this facility;**
- **construction of facilities or installation of equipment used, in whole or in part, in combustion for energy purposes, pyrolysis or solid waste gasification, and whose treatment capacity exceeds 5000 tonnes/year;**
- **increase of 35% or more in the treatment capacity of these facilities or equipment;**
- **establishment or expansion of a sanitary landfill site or dry materials disposal site;**

**N.B. :** the conditions for subjecting sanitary landfill sites or dry materials disposal sites to the impact assessment and review procedure will be reviewed when the new *Regulation respecting solid waste* comes into effect.

- construction, reconstruction or expansion resulting in a 35%-or-more increase in the treatment capacity of commercial composting facilities designed to receive, in whole or in part, solid waste or sludge from municipal wastewater treatment plants;

(Composting facilities designed exclusively to receive grass, leaves, cuttings and other matter from gardening activities, wood waste, agricultural residues, food waste and that portion of household waste sorted at the source, comprising plant matter and separated from all other matter are not automatically subject to the impact assessment and review procedure).

## EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 5, paragraph b) Paragraph l)

- installation or use of equipment or facilities used, in whole or in part, in the incineration, combustion for energy purposes or pyrolysis of hazardous waste, biomedical waste or waste from industrial processes, when this waste is generated by another operator;

(Combustion of used oil for energy purposes is not automatically subject to the impact assessment and review procedure).

- increase of 35% or more in the treatment capacity of these installations;
- establishment or expansion of a site used, in whole or in part, for the final disposal of hazardous waste;
- establishment or expansion of a site used, in whole or in part, for the final disposal of waste from industrial processes;
- establishment or expansion of a site used, in whole or in part, for the final disposal of contaminated soil;
- establishment or expansion of a site used, in whole or in part, for thermal, physico-chemical or biological treatment of more than 100 000 m<sup>3</sup> of contaminated soil/year;
- installation or use of facilities or equipment serving, in whole or in part, for treatment other than incineration, pyrolysis, combustion for energy purposes or neutralization of hazardous waste or waste from industrial processes, including their subsequent disposal, when the annual nominal treatment capacity of these installations, for purposes other than recycling, is 25 000 tonnes or more.
- increase of 35% or more in the treatment capacity of these installations, when their annual nominal treatment capacity, for purposes other than recycling, is already 25 000 tonnes or more

**Context and justification** — In addition to detailing the nature of projects automatically subject to impact assessment and review, this amendment is aimed at harmonization with the proposed reform of the provincial impact assessment and review procedure applicable in the south. It also seeks to eliminate the ambiguity over the term 'collection system », and to include hazardous waste and contaminated soil treatment.

Under this amendment, in-trench disposal sites would no longer be automatically subject to the impact assessment and review procedure, but would constitute « grey area » projects to be assessed on a case-by-case basis, except for facilities of 50 persons or more/year (see proposals for Schedule B).

EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 5, paragraph c) Paragraph m)

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*5. Community and Municipal Services*  
*c) proposals for parks, wilderness areas, ecological reserves or other similar land classifications;*

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

*m) all projects for the creation of parks or ecological reserves;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment: [Translation is ours]  
None.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]  
**13) Proposals for parks, wilderness areas, ecological reserves or other similar land classifications.**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version  
No change (same wording).

**Context and justification** — This type of project is not subject to either the provincial (proposed reform) or federal impact assessment and review procedure. However, given the Crees' specific land use concerns, it seems justified to require such projects to undergo impact assessment and review.

EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 5, paragraph d) Paragraph n)

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*5. Community and Municipal Services*

*d) new outfitting facilities for more than thirty (30) persons, including networks of outpost camps;*

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

*n) all outfitting facilities designed to accommodate at one time 30 persons or more, including networks of outpost camps;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment: [Translation is ours]

None.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]

**14) New outfitting facilities or tourism development projects intended to receive simultaneously more than thirty (30) persons, including networks of outpost camps.**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

None (remove from Schedule A)

**Context and justification** — While the committees (COMEV or COMEX) have no hands-on experience in impact assessment and review of outfitting projects, we feel that an impact assessment statement is not necessary for outfitting projects designed to accommodate 30 persons or more. It is proposed that these projects be exempt from the requirement for impact assessment (see Schedule B, paragraph l)).

These projects are not subject to either the provincial (proposed reform) or federal impact assessment and review procedure. Moreover, the Hunting, Fishing and Trapping Coordinating Committee is mandated to ensure rational, sustainable wildlife harvesting in the territory governed by the JBNQA.

EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 5, paragraph e) Paragraph o)

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*5. Community and Municipal Services*

*e) new towns, communities or municipalities or significant expansion thereof;*

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

*o) any new city, community or municipality and any expansion of 20% or more of their total territory or their urbanized areas;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment: [Translation is ours]

**The setting up or relocation of a town, community or municipality or the expansion of 20 % or more of its global territory**

**Comments** — We propose keeping 20% of the global territory which corresponds to the limits of a town, community or municipality. Moreover, the urbanized territory is already subject to different regulations, from both a municipal and environmental standpoint.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]

**15) New towns, communities or municipalities and any expansion of 20% or more of their global territory or of their urbanized territory.**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

**o) creation or relocation of a city, community or municipality.**

**Context and justification** — While these projects are not subject to either the provincial (proposed reform) or federal impact assessment and review procedure, experience (Oujé-Bougoumou, Umiujaq, etc.) has shown the usefulness of assessing their environmental and social impacts.

However, it is difficult to identify an expansion of 20% or more of the territory of a new city, community or urbanized area, since this growth generally occurs over a period of years. It is also difficult to determine the usefulness of assessing the environmental and social impacts of such expansion.

EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 6, paragraph a) Paragraph p)

**Schedule 1 of the JBNQA : Current version**

**Full text**

*6. Transportation*

*a) access roads to and near communities;*

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

*p) all access roads to a locality or road network contemplated for a new development;*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment: [Translation is ours]

**The construction, reconstruction or broadening of a road 50 km or greater for purposes other than logging.**

**Comments** — Following this amendment, projects to build roads of less than 50 km become grey area projects. However, winter roads to be built or that become permanent are automatically subject.

**Review of August 18, 1994 by KEAC**

**Full text**

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]

**16) Access roads to and near communities, or road infrastructure in preparation for a new project or an existing project.**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

**p) construction of a road exceeding 25 km in length, with the exception of winter roads and roads built for extraction of forestry products.**

**Context and justification** — The proposed amendment is designed to make all permanent roads (except forest roads) exceeding 25 km in length automatically subject to the environmental impact assessment and review procedure. For instance, in future, the proposed linking of two existing infrastructures through a road exceeding 25 km in length would require impact assessment. A road of 25 km or less would become a « grey area » project. The reform of the provincial impact assessment and review procedure applicable in the south essentially proposes the same criterion, making some four-lane highways of 5 km or more (not applicable to the North) subject to impact assessment and review and exempting the construction of roads for forest management, mining or energy-related purposes.

## EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 6, paragraph b), c), d), e), f), g) Paragraph q)

### Schedule 1 of the JBNQA : Current version

Full text

- 6. *Transportation*
- b) *port and harbour facilities;*
- c) *airports;*
- d) *railroads;*
- e) *road infrastructure for new development;*
- f) *pipelines;*
- g) *dredging operations for navigation improvements;*

### Schedule A of the EQA : Current version

Full text

- q) *all port and harbour facilities, railroads, airports, pipelines or dredging operations for the improvement of navigation;*

### Review of June 22, 1982 by KEQC

Full text

Schedule A of the EQA — Proposed amendment: [Translation is ours]

**Any port facility, railroad line, airport, gas pipeline, oil pipeline or dredging work intended for navigation improvements or to be done over a distance of 300 metres or more, or a surface area of 5,000 square metres or more.**

**Comments** — The amendment made seeks to give the administrator the possibility of excluding, when he deems it necessary, certain small dredging projects that do not have a significant impact on the environment. The standards used come from the regulation respecting impact studies.  
(s. 31)

### Review of August 18, 1994 by KEAC

Full text

Schedule 1 of the JBNQA — Proposed version: [Translation is ours]

- 17) **Port facilities or developments in the bed of a lake, a watercourse or another body of water.**
- 18) **Airports and landing strips**
- 19) **Railroads**
- 20) **Pipelines**
- 21) **Dredging operations for navigation improvements.**

### Review of May, 1996 by MEF

Full text

Schedule A of the EQA — Proposed version

- q) **the following transportation, oil or natural gas projects :**

- **construction or expansion of a port or wharf, unless it is designed solely for fishing boats under 12 m long or pleasure craft;**

**(Establishment of temporary port and harbour facilities required for the duration of construction work is not automatically subject to the impact assessment and review procedure)**

- **construction of a classification yard or railway terminus;**
- **construction over 2 km or more, of a railway, except within an industrial park;**

## EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Section 6, paragraph b), c), d), e), f), g) Paragraph q)

- construction of an airport involving the construction of a landing strip 1000 m or more length;
- extension or addition of an aerodrome strip resulting in a change in the reference code defined in keeping with the *Air Regulations*;
- construction of a pipeline over 2 km or more;
- construction of a pipeline in an existing right of way used for that purpose and construction of pipelines beneath the roadway are not automatically subject to the impact assessment and review procedure;
- construction of an oil or natural gas drilling facility located;
- construction of a pipeline in an existing right of way used for that purpose, and installation of utility gas pipes less than 30 cm in diameter designed for a pressure of less than 4000 KPa are not automatically subject to the impact assessment and review procedure.

**Context and justification** — This amendment is aimed primarily at harmonization with the proposed reform of the provincial impact assessment and review procedure applicable in the south. The nature of those port and harbour facilities, railroads, airports, and pipelines subject to impact assessment and review are dealt with in the proposed amendment to Schedule A, par. (d).

**EXPLANATORY NOTES**  
**Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA**  
**Paragraph r)**  
**Projects not currently listed**

**INDUSTRIES**

**Current version :**

None. These projects are not currently listed in schedules A and B

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

**r) the following industrial projects :**

- **construction of a cant mill as defined in the *Regulation respecting the quality of the atmosphere*;**
- **construction of an aluminium smelter, ferro-alloy plant, or plant producing metal or metalloids from ore other than gold or ore concentrate;**
- **construction of a plant producing metal from used metals or mining residue;**

**Context and justification** — This amendment is aimed primarily at harmonization with the proposed reform of the provincial impact assessment and review procedure applicable in the south. The above-mentioned projects do not appear in the current versions of the schedules and are « grey area » projects. Since there is no reason to include all projects identified in the proposed reform (it is unlikely that they will materialize in the north in the near future), the proposal reflects only those projects likely to be carried out in the north.

**WILDLIFE HARVESTING**

**Current version :**

None. These projects are not currently listed in schedules A and B

**Review of May, 1996 by MEF**

Full text

Schedule A of the EQA — Proposed version

- s) - **commercial hunting of wildlife designed for an annual kill of more than 1000 animals of each species, and related facilities;**
- **increase in the number of animals killed annually for commercial purposes over and above 1000 of each species, and related facilities;**
  - **keeping wildlife in captivity or wildlife husbandry, and related facilities;**

**Context and justification** — On November 11, 1993, the government and the Native parties (Cree, Inuit, Naskapi) signed Complementary Agreement No. 12 on commercial hunting, keeping animals in captivity and breeding certain species. The parties acknowledge that schedules A and B of the EQA need to be amended to take projects involving commercial hunting, keeping wildlife in captivity and wildlife husbandry into account. In a letter of September 9, 1991 addressed to the JBACE, the former MLPC proposed amending Schedule A as follows :

- a) Facilities related to commercial hunting (caribou) intended to serve for more than twelve (12) months on the same site or designed for an annual kill of more than (1500) animals;
- b) Facilities related to keeping wildlife in captivity or wildlife husbandry.

Moreover, on August 1, 1994, the Cree Regional Authority (CRA), Makivik Corporation and the Naskapi Landholding Corporation proposed that Schedule A be amended as follows :

- a) Projects related to the commercial hunting of wildlife designed for an annual kill of more than 1000 animals of each species.
- b) Projects related to the husbandry or keeping in captivity of wildlife.

**EXPLANATORY NOTES**  
**Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA**  
**Paragraph t)**  
**Projects not currently listed**

**PESTICIDES**

**Current version :**

None. These projects are not currently listed in schedules A and B

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

**Schedule A of the EQA — Proposed version**

**t) aerial pesticide spraying in forest environments on 1000 hectares or more/year (BT) and 100 hectares or more for other pesticides;**

**Context and justification** — This amendment is aimed primarily at harmonization with the proposed reform of the provincial impact assessment and review procedure applicable in the south. The above-mentioned projects do not appear in the current versions of the schedules and are « grey area » projects.

**OTHER PROJECTS****Current version :**

None. These projects are not currently listed in schedules A and B

**Review of May, 1996 by MEF****Full text****Schedule A of the EQA — Proposed version****u) the following projects :**

- **development, construction or installation of underground tanks and use of natural structures with a total storage capacity or 10 000 m<sup>3</sup> or more designed for gases or liquids other than uncontaminated water, foodstuffs or liquid waste; from a livestock production operation;**
- **development, construction or installation of above-ground tanks with a total storage capacity or 10 000 m<sup>3</sup> or more designed for gases;**
- **installation of equipment or facilities or construction of golf or downhill skiing infrastructures, when the surface area occupied is 100 hectares or more;**

**Context and justification** — This amendment is aimed primarily at harmonization with the proposed reform of the provincial impact assessment and review procedure applicable in the south. The above-mentioned projects do not appear in the current versions of the schedules and are « grey area » projects. The difference between the wording of the proposed reform and ours is that the former adds the following text to the last paragraph :

outside the area comprised within an urban perimeter defined in a development plan or an interim RCM or urban community control by-law;

EXPLANATORY NOTES

Schedule 1 of the JBNQA • Schedule A of the EQA  
Conclusion

**Schedule A of the EQA : Current version**

**Full text**

*The projects listed in this Schedule do not include the activities contemplated in paragraph g of Schedule B.*

*Notwithstanding paragraph a, mining exploration projects are not automatically subject to the assessment and review procedure contemplated in sections 153 to 167.*

**Review of June 22, 1982 by KEQC**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed amendment [Translation is ours]

**None.**

**Review of May, 1996 by MEF**

**Full text**

Schedule A of the EQA — Proposed version

**The projects listed in this Schedule do not include the activities contemplated in paragraph g of Schedule B.**

**Notwithstanding paragraph a, mining exploration projects are not automatically subject to the assessment and review procedure contemplated in sections 153 to 167.**

**Work, structures or developments which are secondary to a project listed in this Schedule (e.g. construction of an access road) shall be considered an integral part of that project, whether they are identified in Schedule A or B or not.**

**Context and justification** — It is proposed that a paragraph be added to the current version stating that if a project is automatically subject to impact assessment, all of its components are as well, regardless of whether a component is specifically in either schedule.

**CCEK • KEAC**

Case postale 930

KUUJJUAQ (Québec)

J0M 1C0

Comité consultatif de l'environnement Kativik

**Révision des Annexes 1 et 2 du Chapitre 23  
de la Convention de la Baie James et du Nord québécois :  
mise à jour, compléments et analyse de données  
en vue d'un projet de modifications**

**Bilan des travaux de la Phase 1**

par

Robert Comtois, Anthropologue, M.A.  
716, boul. des Chutes  
Beauport (Québec)  
G1E 6C6

27 mars 2003

Comité consultatif de l'environnement Kativik

**Révision des Annexes 1 et 2 du Chapitre 23  
de la Convention de la Baie James et du Nord québécois :  
mise à jour, compléments et analyse de données  
en vue d'un projet de modifications**

**Bilan des travaux de la Phase 1**

par

Robert Comtois, Anthropologue, M.A.  
716, boul. des Chutes  
Beauport (Québec)  
G1E 6C6

27 mars 2003

Le présent rapport a pour but de renseigner les membres du Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK) sur les travaux réalisés au cours de la Phase 1 du mandat qui nous a été confié par le Comité en février 2003, consacré à la révision des Annexes 1 et 2 du Chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois. Le principal objectif du projet est de produire une proposition de modification qui pourra être soumise aux parties signataires. Nous présentons les résultats en fonction des objectifs numérotés du mandat.

## **Collecte des données**

Le calendrier de la réalisation des travaux est disponible à la page suivante.

**Objectif 1** — L'information entourant la production des documents de révision des Annexes 1 et 2 du Chapitre 23 produits par le CCEK (1995, 1997a, b) a été en grande partie complétée grâce à la transmission par la CQEK de documents réalisés par le ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec (MEF, 1995a, b; 1996a, b.).

**Objectif 2** — Les données obtenues de la Chaire de droit de l'environnement de l'Université Laval (CDEUL, 2003) ont permis de détailler davantage les listes ébauchées par le ministère de l'Environnement du Québec (MENV, 1999, 2000a, b) transmises au Comité par Paule Halley le 14 septembre 2000. Cependant, la mise à jour des données et des listes du MENV n'est pas complétée — la Direction régionale du Nord-du-Québec doit y donner suite le 1<sup>er</sup> avril 2003 au plus tard. La mise à jour des données du COFEX-Nord est en grande partie complétée.

**Objectif 3** — La documentation de la définition des catégories «projets assujettis et non assujettis» et du concept de «zone grise» est, selon nous, à toute fin pratique complétée : un texte publié par Lorne Giroux (1993) fait le tour de la question avec précision, le cas de la CBJNQ est au nombre des cas examinés pour illustrer ces définitions et concepts — voir Annexe A pour une copie intégrale.

**Objectif 4** — La documentation de la mise en valeur du contexte législatif, tant au fédéral qu'au Québec, touchant l'environnement au Nunavik, et en particulier par l'usage des catégories «projets assujettis et non assujettis» et du concept de «zone grise» est également, selon nous, complétée : deux articles récents consacrés aux régimes juridiques en place au Nunavik (Verreault 2001a, b), reprenant les conclusions d'une thèse de maîtrise déposée à La Faculté de droit de l'Université Laval (Verreault, 2000), font le tour de la question avec précision : le cas du Nunavik est examiné en profondeur — voir Annexe B pour une copie intégrale des articles.

**Objectif 5** — La CQEK et le COFEX-Nord ont fourni un appui tangible et rapide afin d'aider le consultant à documenter différents aspects des catégories et concepts énumérés précédemment. Des rendez-vous ont été fixés avec des intervenants clés de chacun des organismes, soit D. Berrouard, MENV, et Éric Giroux, COFEX-Nord. Toutefois, l'absence de données mettant à jour celles du MENV (1999, 2000a, b, c) rend moins pertinente et urgente la tenue des entrevues. De plus, plusieurs comptes rendus des assemblées de la CQEK sont manquantes, les 17<sup>e</sup> à 46<sup>e</sup>, 55<sup>e</sup>, 75<sup>e</sup>, 94<sup>e</sup> et 123<sup>e</sup> assemblées, soit 34 en tout sur un total de 133.

Tableau 1  
ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE AU NUNAVIK — Calendrier des travaux (Phase 1)

20 février

- Amorce de la recherche documentaire. Contact avec la Secrétaire exécutive pour documents.

21 février

- Rencontre avec Paule Halley, Titulaire, Chaire de droit de l'environnement de l'Université Laval (CDEUL). Revue du mandat, transmission de données en possession du CDEUL.
- Contact du secrétaire exécutif de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik (CQEK), Michael O'Neill, pour obtenir copie (i) de documents cités dans les travaux du CCEK (1997a, b) et (ii) des comptes rendus adoptés des assemblées de la CQEK

28 février

- Rencontre avec Paule Halley, Titulaire, CDEUL. Premier bilan, validation du contenu des demandes écrites destinées au ministère de l'Environnement du Québec (MENV) et au Comité fédéral d'examen Nord (COFEX-Nord) dans le but de mettre à jour les données disponibles à la CDEUL.
- Envoi des demandes écrites à Daniel Berrouard, MENV et Éric Giroux, COFEX-Nord, afin de mettre à jour les données du CDEUL et du CCEK.

10 mars

- Réception des derniers comptes rendus de la CQEK en provenance de Kuujuaq, via le CCEK.

11 mars

- Réception des données demandées au COFEX-Nord (2003a, b, c, d.)
- Réception d'une liste identifiant des disquettes où seraient conservés une partie des comptes rendus manquants de la CQEK (34 sur 133)

19 mars

- Rendez-vous pour entrevue est fixé avec Éric Giroux, COFEX-Nord.

20 mars

- Réception par télécopieur de l'accusé de réception de la Direction régionale du Nord-du-Québec, MENV, à la demande transmise à D. Berrouard, MENV — une réponse à notre demande sera assurée pour le 1<sup>er</sup> avril au plus tard.

24 mars

- Appel de D. Berrouard, MENV : la Direction régionale du Nord-du-Québec, MENV, veut toutefois avoir des explications sur les demandes touchant l'article 22 L.Q.E. : un traitement long à prévoir; remise en question de la pertinence des données demandées.
- P. Halley confirme le maintien intégral de la demande transmise au MENV — le message est transmis à D. Berrouard.

26 mars

- D. Berrouard, MENV, confirme que les données demandées parviendront au consultant au cours de la semaine du 31 mars — le directeur de la Direction régionale du Nord-du-Québec, MENV, Jocelyn Roy, veut toutefois avoir des explications sur les demandes touchant l'article 22 L.Q.E. D. Berrouard demande de le contacter.
- Appel au directeur de la Direction régionale du Nord-du-Québec, MENV, Jocelyn Roy : il est absent, un message est laissé au secrétariat.

27 mars

- P. Chauvette, du MENV, répondante de l'accès au document à la Direction régionale du Nord-du-Québec, expédie aujourd'hui les informations demandées — copie des originaux si nécessaire suite à l'examen des listes envoyées. De son côté, D. Berrouard, au MENV, doit réunir les données demandées au sujet de l'article 196 L.Q.E.

28 mars

- Présentation des travaux de la Phase 1 au Comité.

## Résultats commentés

Les données documentaires réunies permettront au Comité de disposer d'un bilan récapitulatif de ses travaux accomplis à la révision des Annexes 1 et 2 de la CBJNQ. Toutefois, sans mise à jour de la documentation gouvernementale pertinente pour le Nunavik, soit des listes de projets (MENV, 1999), des demandes de certificat d'autorisation et des certificats d'autorisation délivrés (MENV, 2000a, b), la révision ne sera que partiellement appuyée par les données de la dernière période quinquennale (1997-2003) — voir Tableau 2 ci-après, page 5, pour la période 1975-2000.

L'examen des travaux de révision antérieurs du Comité, outre les modifications concrètes proposées à des projets listés dans l'une ou l'autre des Annexes, permettront de déterminer les critères qui ont prévalu à la réalisation des propositions de modifications. Également, étant donné l'ouverture du Comité pour des rencontres avec des intervenants et/ou des comités de la CBJNQ ou de l'extérieur, l'organisation des travaux de révision bénéficiera des expériences tentées autrefois.

Au sujet de l'évolution de la définition des catégories «projets assujettis et non assujettis» et du concept de «zone grise», d'une part, et leur application au Nunavik selon chacun des régimes juridiques, d'autre part, nous visons l'essentiel : présenter les notions et définitions clés nécessaires aux travaux des membres du Comité. Les membres qui le désirent trouveront des informations plus détaillées dans les publications récentes placées en annexe au présent document (Giroux 1993; Verreault, 2001a, b).

La possibilité, via leurs régimes respectifs, de comparer l'assujettissement en évaluation environnementale au Nunavik avec les cas des conventions des Inuvialuit et du Nunavut a retenue l'attention durant les travaux de recherche documentaire. Jusqu'à maintenant, outre les textes des conventions elles-mêmes (Canada 1984, 1993), les références pertinentes recueillies restent limitées (Reed, 1990). La possibilité d'étendre la recherche documentaire à des centres de recherche universitaires et agences gouvernementales des régions de Montréal et Ottawa pourrait permettre de documenter davantage l'application de ces autres régimes juridiques de l'Arctique.

L'appui de la CQEK et du COFEX-Nord aux demandes de documents du Comité est à souligner. Cependant, l'absence du quart (25%) des comptes rendus adoptés de la Commission nous privera d'une information complémentaire précieuse pour comprendre l'évolution des décisions qu'elle a rendues en évaluation environnementale selon les projets, qu'ils soient assujettis, non-assujettis ou dits de «zone grise» — il faudrait faire un dernier effort pour retrouver et réunir les comptes rendus manquants. Ces informations et celles contenues dans les autres demandes faites au MENV doivent être prises en compte par le consultant avant de rencontrer les intervenants clés prévus.

Compte tenu de ce qui précède, nous demandons au Comité la possibilité :

- de compléter la collecte des comptes rendus de la CQEK;
- de poursuivre l'effort de documentation des régimes d'évaluation environnementale en vigueur au Nunavut et chez les Inuvialuit;

- de compter 14 jours, suite à la réception des dernières données du MENV, pour disposer, avant traduction vers l'anglais, du rapport complet des travaux (Phase 1) — **Objectif 6**.

À la suite de ces travaux, ceux planifiés à la Phase 2 pourront être amorcés tels que prévus.

### **Consultation d'intervenants clés par le Comité**

Nous recommandons au Comité d'attendre la fin des travaux de la Phase 1 avant de déterminer l'organisation d'une consultation d'intervenants clés, laquelle est prévue être menée en complément avec les travaux en cours.

Québec, le 27 mars 2003

Tableau 2

## ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE AU NUNAVIK — ÉTUDE DU REGISTRE PUBLIC (QUÉBEC)

Projets de développement selon la catégorie d'activité (1) et leur traitement (2) en date du 9 septembre 2000

en vertu du régime d'évaluation environnementale en application sur le territoire soumis à la CBJNQ (nord du 55<sup>e</sup> parallèle)

Sources : CDEUL, 2003; Verreault, 2001a : 279

Traitement des projets :	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	Total
			(o.a.)	(o.a.)	(o.a.)	(o.s.)	(z.g.)	(z.g.)	(z.g.)				
<b>Catégorie d'activité :</b>													
Aéroports	3	2	12	1	-	-	-	1	-	-	2	-	21
Bancs d'emprunt	-	1	-	-	-	-	-	4	-	-	-	-	5
Campements d'exploration minière	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Centrales de production d'énergie	2	1	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	5
Déchets	2	3	17	-	-	-	-	5	-	-	-	-	27
Digues, jetées, estacades et seuils	-	8	2	-	-	-	-	1	-	2	-	-	13
Dragage et creusage	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	2
Eau potable et eaux usées	3	3	1	-	-	-	-	15	-	-	2	-	24
Écosystèmes aquatiques	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Élevages d'animaux à fourrure	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Exploration et exploitation minières	-	-	1	-	-	-	3	4	1	-	3	1	13
Industries de transformation des produits de la viande	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Lotissements résidentiels	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Pétrole	2	-	-	-	-	1	-	13	1	-	1	-	18
Poissonneries	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ports et quais	2	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	3
Pourvoiries	1	2	-	-	5	1	-	13	-	-	-	-	22
Sites naturels	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>24</b>	<b>35</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>60</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>163</b>

**Notes :**

(1) Ce tableau a été confectionné sur la base de données à jour au 9 septembre 2000. Celles-ci ont été obtenues auprès du ministère québécois de l'Environnement, la plupart en vertu des paragraphes (a) et (b) de l'article 118.5 L.Q.E. et les autres par l'entremise d'une demande d'accès à l'information.

(2) **Traitement des projets :** **A :** Seulement répertoriés.

**B :** Pour lesquels seuls les renseignements préliminaires ont été déposés.

**C :** Obligatoirement assujettis (o.a.) et autorisés par la CQEK.

**D :** Obligatoirement assujettis (o.a.) et autorisés a posteriori par la CQEK.

**E :** Obligatoirement assujettis (o.a.) et exemptés par la CQEK.

**F :** Obligatoirement soustraits (o.s.).

**G :** De zone grise (z.g.) assujettis et autorisés par la CQEK.

**H :** De zone grise (z.g.) non assujettis par la CQEK.

**I :** De zone grise (z.g.) non assujettis a posteriori.

**J :** Dont l'étude d'impact a été réalisé a posteriori.

**K :** Modifications aux c.a. ou attestations de non-ass. autorisées par la CQEK.

**L :** Prolongation des certificats d'autorisation.



## Bibliographie

BARRETT, Michael

2002 «L'environnement dans la Convention de la Baie-James et du Nord québécois : une perspective inuite» in A.-G. Gagnon et Guy Rocher, *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*. Éditions Québec Amérique, Montréal. pp. 121-131.

BERROUARD, Daniel

2002 «Le régime de protection de l'environnement» in A.-G. Gagnon et Guy Rocher, *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*. Éditions Québec Amérique, Montréal. pp. 99-105.

### CANADA

1984 *The Western Arctic Claim. The Inuvialuit Final Agreement*. Published under the authority of the Hon. John C. Munro, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development. Ottawa. 115 p.

1993 *Agreement Between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty the Queen in right of Canada*. Published under the authority of the Hon. Tom Siddon, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development. Ottawa. 282 p.

### CBJNQ

1998 *Convention de la Baie James et du Nord québécois et conventions complémentaires, Édition 1998*, Publications du Québec, Sainte-Foy.

CCEK — Comité consultatif de l'environnement Kativik (Chapitre 23, CBJNQ)

1995 *Modifications proposées aux Annexes «1» et «2» du Chapitre 23 de la CBJNQ*. 25 septembre 1995. 3 p. + Tableau.

1997a *Projet de modification des Annexes «1» et «2» du Chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement — Document de travail*. Mai 1997. 6 p. + Annexe.

1997b *Proposed amendments to Schedules «1» and «2» of Section 23 of the James Bay and Northern Québec Agreement and Schedules «A» and «B» of the Environment Quality Act — Working Document*. May 1997. 6 p. + Appendix.

2002 *Work Document on Schedules I and II of Section 23 of the James Bay and Northern Québec Agreement*. October 2002.

2003 Comptes rendus des assemblées.

CCEK-SC — Sous-Comité de révision des annexes 1 et 2 du Chap. 23 de la CBJNQ

1994 *Compte rendu de la réunion du 25 février 1994 à la Maison du Nunavik*. 3 p.

CCEK-SCN — Sous-Comité nordique de révision des annexes 1 et 2 du Chap. 23 de la CBJNQ

1994 *Compte rendu de la réunion du 21 mars 1994 aux bureaux de l'Administration régionale Kativik*. 3 p.

CDEUL — Chaire de droit de l'environnement de l'Université Laval

2003 Données sur l'assujettissement à la procédure d'évaluation environnementale du Nord québécois.

COFEX-Nord — Comité fédéral d'examen Nord (Chapitre 23, CBJNQ)

2003a *Liste des projets réalisés et principales étapes franchies par le COFEX-N.* 10 p.

2003b *List of completed projects and main stages involving the FRP-N.* 10 p.

2003c *Coordination CBJNQ-LCÉE — Liste des projets réalisés et étapes franchies.* 17 p.

2003d *JBNQA-CEA Act Coordination — List of completed projects and stages.* 17 p.

COMTOIS, Robert

2003a *Révision des Annexes «1» et «2» du Chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois : mise à jour, compléments et analyse des données en vue d'un projet de modifications — Évaluation préliminaire des travaux et des coûts.* 4 p.

2003b *Review of Schedules 1 and 2 of Section 23 of the James Bay and Northern Québec Agreement : Data Update, Complement and Analysis for the Purposes of an Amendment Proposal. — Preliminary Evaluation of Work and Costs.* 4 p.

CQEK — Commission de la qualité de l'environnement Kativik (Chapitre 23, CBJNQ)

2003 Comptes rendus des assemblées.

GIROUX, Lorne

1993 «La question de l'assujettissement dans le processus d'évaluation environnementale» in S.A. Kennett, dir., *Law and Process in Environmental Management Essays from the sixth CIRL Conference on Natural Resources Law.* Calgary, Institut canadien du droit des ressources, 1993, pp. 27-64

HALLEY, Paule and Marie-Josée VERREAULT

2000 *Environmental Law, Sustainable Development and Food Security in Nunavik.* in Collection Recherche, GETIC, Université Laval. Québec, Mars 2000. 13 p.

JACOBS, Peter, Peter R. Mulvihill, and Barry Sadler

1993 «Environmental Assessment: Current Challenges and Future Prospects» in S.A. Kennett, dir., *Law and Process in Environmental Management Essays from the sixth CIRL Conference on Natural Resources Law.* Calgary, Institut canadien du droit des ressources, 1993, pp. 13-26

LCÉE

1992 *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, L.C. 1992, c. 37*

MEF — Ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec

1995a *La réforme de l'évaluation environnementale. Propositions d'orientations.* Document préparé par la Direction générale du développement durable. 26 juin 1995. 34 p.

1995b *Documents de support. Types d'impact associés aux projets qui pourraient être assujettis à la procédure et à ceux qui pourraient ne pas être assujettis.* Document préparé par la Direction générale du développement durable. 26 juin 1995. 36 p.

- 1996a *Projet de modifications des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement*. Proposition soumise au CCEBJ et au CCEK en mai 1996. 6 p. + Annexes A, B, C, D.
- 1996b «Projet de modifications de l'Annexe A de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Annexe A (Articles 153, 188, 205). Projets obligatoirement assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen» in Ministère de l'Environnement et de la Faune (Québec), *Projet de modifications des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement*. Proposition soumise au CCEBJ et au CCEK en mai 1996. 6 p. + Annexes A, B, C, D.
- 1996c «Projet de modifications de l'Annexe B de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Annexe B (Articles 153, 188, 205). Projets obligatoirement soustraits à la procédure d'évaluation et d'examen » in Ministère de l'Environnement et de la Faune (Québec), *Projet de modifications des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement*. Proposition soumise au CCEBJ et au CCEK en mai 1996. 6 p. + Annexes A, B, C, D.
- 1996d «Fiches explicatives — Projet de modifications aux Annexes A et B de la *Loi sur la qualité de l'environnement*» in Ministère de l'Environnement et de la Faune (Québec), *Projet de modifications des Annexes «A» et «B» de la Loi sur la qualité de l'environnement*. Proposition soumise au CCEBJ et au CCEK en mai 1996. 6 p. + Annexes A, B, C, D.

MENV — Ministère de l'Environnement du Québec

- 1999 *Évaluation environnementale. Direction régionale du Nord-du-Québec. Liste des projets par ordre numérique*. Document préparé par la Direction régionale Nord-du-Québec. 9 septembre 1999. 11 p.
- 2000a *Liste des demandes de certificat d'autorisation en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement, article 22, pour la région du Nunavik depuis le 1 janvier 1978*. Demandes répertoriées (115) depuis le 1er janvier 1978. 16 mai 2000.
- 2000b *Liste des certificats d'autorisation délivrés en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement, article 22, pour la région du Nunavik depuis le 1 janvier 1978*. Certificats répertoriés (62) depuis le 1er janvier 1978. 16 mai 2000.
- 2000c *Registre. Système suivi administratif de dossier. Rapport détaillé sur les documents enregistrés par date de réception*. Données à jour au 9 septembre 2000 sur les projets de développement au Nunavik.

REED, Maureen G.

- 1990 *L'évaluation environnementale et les revendications des peuples autochtones : mise en œuvre de la Convention définitive des Inuvialuit*. Document préparé pour le compte du Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (CCREE). Hull. 75 p.

VERREAULT, Marie-Josée

- 2000 *Les régimes juridiques d'évaluation applicables au Nunavik*. Thèse de maîtrise déposée à la Faculté de Droit de l'Université Laval. 156 p.

- 2001a «Les régimes juridiques d'évaluation environnementale applicables au Nunavik. Première partie : le régime québécois», in *Les Cahiers de Droit*, vol. 42, no 2, juin 2001, pp.215-279
- 2001b «Les régimes juridiques d'évaluation environnementale applicables au Nunavik. Deuxième partie : le régime québécois et les chevauchements juridictionnels», in *Les Cahiers de Droit*, vol. 42, no 4, décembre 2001, pp.1013-1061

## **Annexe A**

More flexible, process-oriented approaches to environmental assessment and management are increasingly feasible. Significant developments in information technology, particularly geographic information systems, can facilitate the incorporation of data from disparate sources including satellite images, thereby providing a broad range of analytic tools and output options. These capabilities may be used to support a much more iterative approach to planning and implementation, such as that proposed in the *Environmental Guidelines for Settlement Planning and Management*.<sup>31</sup>

### CONCLUSION

Environmental assessment deals simultaneously with biotic and abiotic resources, and culturally variable ideas of environment and development. To do so, the evaluation process must be flexible and creative, reshaping development in directions that are more sustainable. Development can no longer be conceived or function in isolation, viewing economic growth independently of local culture, social justice, or the biophysical environment. Given our growing appreciation of scientific uncertainty and an increased concern with the health and well-being of the environment, development activities must now be conceived within an interdependent matrix of economic, social, and environmental management strategies. The fact that neither our institutions nor our policies, including environmental assessment, fully reflect this perception constitutes an urgent challenge that must be addressed creatively if we are to achieve sustainable development.

## LA QUESTION DE L'ASSUJETTISSEMENT DANS LE PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Lorne Giroux\*

La question de l'assujettissement dans le processus d'évaluation environnementale est d'importance primordiale parce que c'est de cette question dont dépend l'applicabilité même du processus. Au Canada, il n'est pas exagéré de dire que c'est cette question préalable qui a engendré le plus grand nombre de litiges portant sur l'évaluation environnementale et c'est elle qui a fait l'objet de la première décision de la Cour suprême sur le sujet.<sup>1</sup>

Il existe une grande variété de mécanismes juridiques utilisés au Canada pour trancher la question de l'assujettissement d'un projet, d'une politique ou d'un programme à un processus d'évaluation environnementale. En général, l'analyse de ces mécanismes peut être faite à partir d'un certain nombre de questions auxquelles ils visent à répondre. Ces questions sont les suivantes: Qui est assujéti au processus? Quels projets, politiques ou programmes doivent être évalués? Y-a-t-il des exceptions? Cette dernière question se justifie parce qu'il peut se produire qu'un projet rencontre les critères d'assujettissement du régime mais qu'il en soit exempté totalement ou partiellement par l'application d'une réglementation générale ou même d'une décision spécifique. Dans certains cas, il se peut qu'il faille même se poser une question supplémentaire: quel est le régime qui s'applique?

C'est surtout à la seconde et à la troisième questions que nous allons ici nous intéresser. La première question, celle de savoir à qui le régime s'applique, n'est pas toujours nécessaire pour solutionner le problème de l'assujettissement. Elle est toutefois d'une importance majeure en Ontario où les projets émanant du secteur public sont en principe automatiquement soumis au processus d'évaluation environnementale alors que ceux du secteur privé ne le sont que sur décision expresse à cet effet.<sup>2</sup> Cette question est également pertinente dans le cas

\* L'auteur tient à exprimer sa gratitude à Me Nancy Grondin et à Me Daniel Ricard pour leur aide précieuse à la préparation de ce texte. Il est toutefois seul responsable du contenu.

1 *Friends of the Oldman River Society c. Canada (ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, 88 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 1, 132 N.R. 321, 2 W.W.R. 193, 7 C.E.L.R. (n.s.) 1 [ci-après: *Oldman*]. Toutes les citations sont faites aux R.C.S.

2 *Loi sur les évaluations environnementales*, L.R.O. 1990, c.E.18 [ci-après: Ont. *L.E.E.*], art. 1 et 3; *Canadian Environmental Law Ass'n v. Pitura* (1979), 102 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 674, 26 O.R. (2<sup>e</sup>) 488 (Ont. Div. Ct.) conf. sur un autre motif à (1981) 122 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 492, 32 O.R. (2<sup>e</sup>) 605, 10 C.E.L.R. 80 (Ont. C.A.); *Lawgren Group Inc.*, (Ont. Joint Bd.; Ont. Env. Ass. Bd., # C11-90-16, 6 novembre 1991) résumée dans (1992) 1 D.E.L.E.A. 9.

31 United Nations Environment Program & United Nations Center for Human Settlements, *Environmental Guidelines for Settlement Planning and Management* (Nairobi, Kenya, 1987).

du régime d'évaluation environnementale établi par le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*<sup>3</sup> ainsi que dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.<sup>4</sup>

Au Québec, la question de la portée personnelle du régime d'évaluation applicable au sud du Québec<sup>5</sup> ne se pose pas puisque l'assujettissement dépend de l'incorporation d'un projet à une liste établie par règlement sans tenir compte de la qualité du promoteur et que, de plus, la *Loi sur la qualité de l'environnement* s'applique expressément au gouvernement de même qu'à ses ministères et organismes.<sup>6</sup>

Dans le présent essai, nous allons tenter de regrouper en grandes catégories certains des mécanismes d'assujettissement les plus fréquemment utilisés pour tenter d'évaluer les avantages et les inconvénients comparatifs des politiques environnementales qui les sous-tendent. Dans chaque cas, nous allons étudier d'un peu plus près certaines législations canadiennes qui nous semblent les plus représentatives de chacune des catégories. La première catégorie comprend les régimes d'évaluation qui utilisent une déclaration de principe comme mécanisme d'assujettissement. La seconde catégorie est celle des régimes que l'on pourrait qualifier de «fermés» parce que l'assujettissement des projets est déterminé à partir d'une liste qui énumère, en général de façon limitative, les projets devant être évalués. Dans la troisième catégorie se retrouvent les régimes d'évaluation qui, tout en faisant appel à une liste de projets assujettis, ou même exclus, utilisent également un mécanisme de tamisage préalable (screening) des projets qui ne figurent pas sur les listes d'inclusion ou d'exclusion. Enfin, sont groupés ensemble les régimes d'évaluation qui font appel à plusieurs des techniques comprises dans les catégories précédentes ou dont le mécanisme d'évaluation ne peut s'insérer dans aucune d'entre elles.

3 *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, DORS/84-467 [ci-après: Décret]. La question s'est posée à l'égard de l'application du Décret à une décision du gouverneur en conseil: *Angus c. R.* (1990), 4 C.E.L.R. (N.S.) 274 (C.F. (1<sup>re</sup> inst.)), M. le juge Rouleau, conf. par *Angus c. Canada*, [1990] 3 C.F. 410, 5 C.E.L.R. (s.) 157, 111 N.R. 321 (C.F.A.).

4 P.L. c-13, *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, 3<sup>e</sup> sess., 34<sup>e</sup> Parl., 1992, (sanction royale le 23 juin 1992, L.C. 1992, c.37) [ci-après: *L.C.E.E.*]. Voir art. 5(2)(a) et 59g.

5 *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c.Q-2 [ci-après: *L.Q.E.*] section IV.1, art. 31.1-31.9, et *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, R.R.Q. 1981, c.Q-2, r.9 [ci-après: Règlement sur l'évaluation]. Ce régime d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement est appelé à être profondément modifié lorsqu'entreront en vigueur les dispositions de la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*, L.Q. 1992, c.56, sanctionnée le 18 décembre 1992, mais dont seul l'article 14 est actuellement en vigueur (D. 15-93, 13 janvier, G.O.Q. 1993.II.651 et D. 171-93, 12 février 1993, G.O.Q. 1993.II.1107).

6 *L.Q.E.*, id., art. 126; *Procureur général de la Province de Québec c. Société du parc industriel du centre du Québec*, [1979] C.A. 357.

## LES RÉGIMES «OUVERTS»: LES DÉCLARATIONS GÉNÉRALES

La première catégorie regroupe des mécanismes d'assujettissement que l'on peut qualifier d'«ouverts» parce qu'ils reposent sur une déclaration législative ou réglementaire de principe, souvent très générale. Dans un tel système, sous réserve des exceptions ou des exclusions, tous les projets tombant sous la portée de la déclaration générale sont assujettis au régime d'évaluation.

Même s'il ne fait pas l'objet spécifique de notre étude, on ne saurait passer sous silence le *National Environmental Policy Act*<sup>7</sup> des États-Unis, l'exemple le plus typique de cette catégorie. Édité en 1969, *N.E.P.A.* doit être considéré comme l'ancêtre de tous les régimes d'évaluation environnementale maintenant en existence. Le régime d'évaluation des impacts environnementaux qu'il édicte s'applique dans tous les cas de «proposals for ... major Federal actions significantly affecting the quality of the human environment». C'est aux tribunaux qu'il appartient en dernier ressort de trancher la question de savoir si une proposition donnée tombe sous la portée du test législatif et c'est cette question qui a fait l'objet de la majorité des litiges.<sup>9</sup>

### La Saskatchewan: L'Environmental Assessment Act

Au Canada, le meilleur exemple d'un tel mécanisme d'assujettissement est fourni par l'*Environmental Assessment Act* de la Saskatchewan.<sup>10</sup> Dans cette loi, en effet, la question de l'assujettissement au processus repose à toutes fins pratiques sur la définition de «development» au paragraphe (d) de l'article 2. Les articles 8 et 9 obligent un «proponent», c'est-à-dire une personne qui désire entreprendre un «development»<sup>11</sup> à évaluer les impacts environnementaux du «development», à préparer et à produire une étude d'impact à l'égard du «development» et à obtenir une autorisation ministérielle de procéder à sa réalisation. Il faut donc s'en remettre à la définition de «development» pour connaître quels sont les projets soumis aux exigences du régime.<sup>12</sup> La généralité

7 *National Environmental Policy Act*, 42 U.S.C. § 4321 (1988) [ci-après: *N.E.P.A.*].

8 *N.E.P.A.*, id., § 4332.

9 D.R. Mandelker, *NEPA Law and Litigation*, éd. rév., Deerfield, Ill., Clark, Boardman, Callaghan, 1984, 8.01. Le chapitre 8 est consacré à la question de l'assujettissement.

10 *The Environmental Assessment Act*, S.S. 1979-80, c.E-10.1, mod. par S.S. 1983, c.77, art. 25 et mod. par S.S. 1988-89, c.42, art. 37 et c.55, art. 9 [ci-après: *Sask. E.A.A.*].

11 *Sask. E.A.A.*, id., art. 2(m).

12 *Sask. E.A.A.*, id., art. 2:

2. In this Act:

(d) «development» means any project, operation or activity or any alteration or expansion of any project, operation or activity which is likely to:

des termes employés dans la définition est telle qu'en l'absence de précisions supplémentaires il peut sembler difficile de concevoir un projet de développement de moindre envergure qui ne tombe pas sous la portée de cette définition. Bien que peu abondante, la jurisprudence rendue en application de ces dispositions confirme la générosité et la grande portée de la règle d'assujettissement.<sup>13</sup>

Bien que très généreuse dans sa portée, la politique d'assujettissement véhiculée par le Sask. E.A.A. pose à notre avis de graves problèmes. L'application du processus d'évaluation repose sur une définition rédigée en termes très généraux susceptibles de poser des difficultés d'interprétation.<sup>14</sup> Puisque la Loi ne confie à aucune autorité administrative le pouvoir de décider si un projet de développement tombe sous la portée de la définition, il s'agit donc, finalement, d'une question d'interprétation pure et simple. La Cour d'appel de Saskatchewan en a conclu que la décision finale sur l'assujettissement appartient alors aux tribunaux.<sup>15</sup> Une décision administrative sur cette question, prise par le ministre ou son représentant, ne saurait, par conséquent, lier un tribunal susceptible d'en être ultérieurement saisi.

- (i) have an effect on any unique, rare or endangered feature of the environment;
- (ii) substantially utilize any provincial resource and in so doing pre-empt the use, or potential use, of that resource for any other purpose;
- (iii) cause the emission of any pollutants or create by-products, residual or waste products which require handling and disposal in a manner that is not regulated by any other Act or regulation;
- (iv) cause widespread public concern because of potential environmental changes;
- (v) involve a new technology that is concerned with resource utilization and that may induce significant environmental change; or
- (vi) have a significant impact on the environment or necessitate a further development which is likely to have a significant impact on the environment; ...

- 13 *Kannata Valley (Village) v. Kannata Highlands Ltd.* (1983), 28 Sask. R. 259 (Sask. Q.B.), M. le juge Scheibel aux pp. 262-263; *Saskatchewan (Minister of the Environment) c. Redberry Development Corp.*, [1987] 4 W.W.R. 654, (1987) 2 C.E.L.R. (n.s.) 1, 58 Sask. R. 134 (Sask. Q.B.) M. le juge Barclay, conf. par [1992] 2 W.W.R. 544 (Sask. C.A.).
- 14 *Saskatchewan Environment and Public Safety, The Future of Environmental Assessment in Saskatchewan* (Discussion Paper on the Environmental Assessment and Review Process) (août 1990), à la p. 8.
- 15 *Saskatchewan Action Foundation for the Environment Inc. v. Saskatchewan (Minister of the Environment and Public Safety)*, [1992] 2 W.W.R. 97, aux pp. 116-119, 7 C.E.L.R. (n.s.) 165, aux pp. 185-187 (Sask. C.A.) infirmant [1990] 6 W.W.R. 699, 6 C.E.L.R. (n.s.) 48, 86 Sask. R. 282 (Sask. Q.B.).

Dans le cas de projets d'aménagement soumis au régime local ou régional de contrôle de l'aménagement,<sup>16</sup> les assurances fournies par un fonctionnaire local ou régional quant au non assujettissement d'un projet au régime provincial d'évaluation environnementale ne sauraient mettre le promoteur à l'abri d'un recours ultérieur en injonction pour défaut de s'y être conformé.<sup>17</sup>

Il en résulte une situation d'insécurité juridique susceptible de mettre le titulaire d'une autorisation de développement à la merci d'une contestation ultérieure fondée sur le motif qu'il n'aurait pas respecté les exigences du processus d'évaluation. En Saskatchewan, la seule limite à une telle possibilité vient de la résistance des tribunaux à libéraliser les règles de l'intérêt pour agir (standing) en injonction afin de sanctionner une contravention au Sask. E.A.A.<sup>18</sup>

#### Le Décret fédéral

Le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*<sup>19</sup> fournit un autre exemple de ce premier type de mécanisme d'assujettissement. Depuis que les tribunaux en ont reconnu la force obligatoire,<sup>20</sup> la question de l'application du Décret a pris une importance considérable.

L'assujettissement d'un projet à cette procédure est fondé sur la seule existence d'une «proposition»<sup>21</sup> tombant sous la portée des critères généraux fournis par l'article 6.<sup>22</sup> C'est le critère du paragraphe 6b) qui concerne les

- 16 *The Planning and Development Act*, R.S.S. 1978, c.P-13 rempl. par S.S. 1983-84, c.P-13.1.
- 17 *Saskatchewan (Minister of the Environment) v. Redberry Development Corp.*, *supra*, note 13, C.E.L.R., aux pp. 5-6.
- 18 *Shiell v. Amok Ltd.* (1987), 2 C.E.L.R. (n.s.) 219, 27 Admin. L.R. 1, 58 Sask. R. 141 (Sask. Q.B.), M. le juge Barclay. Pour une approche un peu plus libérale, voir: *Ass'n of Stop Construction of Rafferty Alameda Projects Inc. v. Saskatchewan (Minister of Environment and Public Safety)* (1988), 3 C.E.L.R. (n.s.) 236, 68 Sask. R. 52 (Sask. Q.B.), M. le juge Scheibel.
- 19 Décret, *supra*, note 3.
- 20 *Oldman*, *supra*, note 1; *Canadian Wildlife Federation Inc. c. Canada (ministre de l'Environnement)* (1989), 37 Admin. L.R. 39, 3 C.E.L.R. (n.s.) 287, [1989] 3 C.F. 309, 26 F.T.R. 245, 4 W.W.R. 526, (C.F. (1<sup>re</sup> inst.)), M. le juge Cullen, conf. par (1989), 38 Admin. L.R. 138, 4 C.E.L.R. (n.s.) 1, 99 N.R. 72, 27 F.T.R. 159, [1990] 2 W.W.R. 69 (C.A.).
- 21 Il s'agit de «toute entreprise ou activité à l'égard de laquelle le gouvernement du Canada participe à la prise de décision», Décret, *supra*, note 3, art. 2.
- 22 Décret, *id.*, art. 6:

6. Les présentes lignes directrices s'appliquent aux propositions

- a) devant être réalisées directement par un ministère responsable;
- b) pouvant avoir des répercussions environnementales sur une question de compétence fédérale;
- c) pour lesquelles le gouvernement du Canada s'engage financièrement; ou
- d) devant être réalisées sur des terres administrées par le gouvernement du

propositions «pouvant avoir des répercussions environnementales sur une question de compétence fédérale» qui a occasionné le plus de litiges. Dans l'état actuel de la jurisprudence, il est possible de tenter de dégager les grandes règles d'application de ce paragraphe à partir de ces arrêts:

1. Selon ses termes, le paragraphe 6b) s'applique à une proposition «pouvant avoir des répercussions environnementales sur une question de compétence fédérale». C'est le cas par exemple des questions en matière de pêcheries, Indiens, terres indiennes, navigation, oiseaux migrateurs, etc. Dans un tel cas, la Cour suprême a décidé que le Décret s'applique même à un projet réalisé par une province sur son propre territoire.<sup>23</sup>
2. Cependant, même si une proposition de développement peut avoir des répercussions dans un domaine de compétence fédérale, le Décret s'appliquera seulement si, dans au moins un de ces champs de compétence, le gouvernement du Canada participe à la prise de décision.<sup>24</sup>
3. Le gouvernement fédéral ne participe à la prise de décision que s'il a un «affirmative regulatory duty» une expression qui a été traduite, de façon erronée quant à nous, par l'expression «une obligation positive de réglementation».<sup>25</sup>
4. Un «affirmative regulatory duty» (obligation positive de réglementation) implique une obligation ou un devoir en vertu d'un mécanisme de réglementation établi par la loi (legislatively entrenched regulatory scheme).<sup>26</sup>
5. En pratique, le Décret s'applique, selon le paragraphe 6b), dans tous les cas où la loi prévoit pour un ministre fédéral le pouvoir et l'obligation de donner ou de refuser la permission de construire un ouvrage, ou d'imposer des conditions sous lesquelles cet ouvrage pourrait être construit, le promoteur n'ayant pas le droit de commencer sans l'autorisation ministérielle préalable.<sup>27</sup>

Canada, y compris la haute mer.

23 *Oldman, supra*, note 1, aux pp. 68-69.

24 *Oldman, supra*, note 1, à la p. 47.

25 *Oldman, supra*, aux pp. 47-48.

26 *Oldman, supra*, note 1, à la p. 48.

27 *Carrier-Sekani Tribal Council c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [1992] 3 C.F. 316, 93 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 198, 8 C.E.L.R. (n.s.) 157 (C.F.A.) [ci-après: *Carrier-Sekani*]. Requête pour autorisation de pourvoi rejetée par la Cour suprême le 4 février 1993. Toutes les références sont à C.F., à la p. 339. Ainsi, à notre avis, les dispositions législatives suivantes soumises à l'étude des tribunaux peuvent être considérées comme rencontrant les critères des arrêts *Oldman* et *Carrier-Sekani* même si certains de ces arrêts leur sont antérieurs:

1. L'approbation de l'emplacement et des plans d'un ouvrage sur des eaux navigables par le ministre des Transports selon l'article 5 de la *Loi sur la protection des eaux navigables*

6. Les *Lignes directrices* ne s'appliquent toutefois pas lorsque le ministre, à qui la loi confie le pouvoir et le devoir d'intervenir, en est encore à déterminer ou à vérifier si les conditions requérant son intervention existent réellement.<sup>28</sup>

(L.R.C. 1985, c.N-22) dans *Oldman, supra*, note 1;

2. la délivrance d'un permis autorisant la construction d'un ouvrage destiné à l'amélioration d'un cours d'eau international par le ministre de l'Environnement selon l'article 4 de la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux*, (L.R.C. 1985, c.I-20) dans *Canadian Wildlife Federation Inc. c. Canada (ministre de l'Environnement)*, *supra*, note 20.
  3. la délivrance d'un permis pour l'utilisation des eaux dans une zone de gestion des eaux, par l'Office des eaux du territoire du Yukon ou des Territoires du Nord-Ouest avec l'approbation du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien conformément aux articles 4 et 11 de la *Loi sur les eaux internes du Nord* (L.R.C. 1985, c.N-25) dans *Curragh Resources Inc. c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1992] 2 C.F. 243, (1992), 8 C.E.L.R. (n.s.) 94, 87 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 219 (C.F. (1<sup>re</sup> inst.));
  4. la délivrance d'une licence pour l'exportation d'électricité par l'Office national de l'énergie conformément aux dispositions des articles 119.02 et 119.08 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (L.R.C. 1985, c.N-7) même si la question n'a pas été expressément discutée par la Cour d'appel fédérale dans *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)*, [1991] 3 C.F. 443, (1991), 7 C.E.L.R. (n.s.) 315, 83 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 146 (C.F.A.), (Autorisation de pourvoi accordée le 11 juin 1992; [1992] 2 R.C.S. vii).
- 28 Les dispositions législatives suivantes et certaines décisions ci-après mentionnées ont été jugées par les tribunaux ne pas constituer une obligation positive de réglementation (affirmative regulatory duty) tombant sous la portée de l'alinéa 6b) du Décret:
1. Le pouvoir du ministre des Pêches et des Océans de demander des renseignements à quiconque exploite ou se propose d'exploiter des ouvrages ou entreprises de nature à entraîner la détérioration, la perturbation ou la destruction de l'habitat du poisson en vertu du paragraphe 37(1) de la *Loi sur les pêches* (L.R.C. 1985, c.F-14) dans *Oldman, supra*, note 1, aux pp. 48-50;
  2. La signature par le ministre des Pêches et Océans d'une opinion quant à la quantité d'eau nécessaire à la survie du poisson, des frayères et des oeufs en aval d'un obstacle en application du paragraphe 22(3) de la *Loi sur les pêches* dans *Carrier-Sekani, supra*, note 27, à la p. 341;
  3. Une déclaration d'exemption par le ministre des Transports à l'effet qu'un ouvrage ne gêne pas sérieusement la navigation faite selon le paragraphe 5(2) de la *Loi sur la protection des eaux navigables* dans *Carrier-Sekani, id.*, aux pp. 341-343;
  4. Une approbation de la modification à un ouvrage légalement autorisé donnée par le ministre des Transports sur sa constatation que la modification ne gêne pas la navigation davantage, selon le paragraphe 10(2) de la *Loi sur la protection des eaux navigables* dans *Carrier-Sekani, id.*, aux pp. 342-343;
  5. La signature par le ministre des Pêches et des Océans d'une entente à l'amiable entre l'Alcan, le Canada et la Colombie-britannique mettant fin à un litige portant sur le pouvoir pour les autorités fédérales des pêches de contrôler le débit d'une rivière située dans une province, sous le régime de la *Loi sur les pêches*, de même que l'obligation de

Le mécanisme d'assujettissement du Décret, parce qu'il repose sur une déclaration générale à caractère impératif dont l'application ne dépend pas d'une décision administrative, est sujet au même contrôle des tribunaux que celui de la Saskatchewan. Ici encore, il ne s'agit que d'une simple question d'interprétation relevant de la compétence des tribunaux ordinaires. En réalité, la jurisprudence de la Cour fédérale sur la question de l'application du Décret est relativement abondante en bonne partie à cause de l'accès privilégié que la Cour a ménagé aux groupes environnementaux.<sup>29</sup> C'est leur initiative qui a forcé le

réglementer assumée par le ministre en vertu de cette entente dans *Carrier-Sekani, id.*, aux pp. 339-341;

6. Dans *Western Canada Wilderness Committee c. Canada (Minister of the Environment)* (28 février 1993), T-2913-90 (C.F. (1<sup>re</sup> inst.)), M. le juge Collier, il fut soutenu que le ministre de l'Environnement du Canada devait ordonner une évaluation environnementale en vertu du Décret avant la délivrance de permis de coupe de bois par le gouvernement de la Colombie britannique et ce, à cause de la *Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs* (L.R.C. 1985, c.M-7) et les règlements adoptés sous son empire. La requérante prétendait que ces coupes allaient détruire ou déranger les nids d'une espèce menacée; l'alouette marbrée. Le juge Collier décida que le Décret ne pouvait ici s'appliquer à la délivrance de permis de coupe par le gouvernement provincial et que, dans les circonstances de l'espèce, la législation fédérale sur les oiseaux migrateurs n'avait pas pour effet de rendre le Décret applicable.
  7. En outre, même si nous sommes d'avis que les pouvoirs du ministre des Pêches et des Océans d'autoriser des ouvrages selon le paragraphe 35(2) ou d'intervenir selon le paragraphe 37(2) de la *Loi sur les pêches* ne constituent pas une obligation positive de réglementation (affirmative regulatory duty) tombant sous la portée de l'alinéa 6(b) du Décret, il n'existe pas encore de prononcé judiciaire précis sur ces dispositions: voir l'opinion du juge Marceau dans *Carrier-Sekani, id.*, aux pp. 335-339, et celle du j. Decary dans *Bande d'Eastmain c. Canada (Administrateur fédéral)*, [1993] 1 C.T.F. 501, 535-537, (1992) 145 N.R. 270, 306-309, 9 C.E.L.R. (n.s.) 257, 282-284 (C.F.A.) infirmant *Eastmain Band v. Robinson* (1991), 7 C.E.L.R. (n.s.) 230, 49 F.T.R. 241, [1992] 1 C.N.L.R. 90 (C.F. (1<sup>re</sup> inst.)) M. le juge Rouleau [ci-après: *Eastmain*].
  8. Enfin, à notre avis, la relation de fiducie (fiduciary relationship) existant entre le gouvernement fédéral et les autochtones (*Guerin c. R.*, [1984] 2 R.C.S. 335) ne saurait constituer à elle seule un critère d'assujettissement au Décret lorsqu'aucun des paragraphes de l'article 6 ne trouve application. Même si l'opinion du juge Rouleau à cet effet dans *Eastmain*, en première instance (*Eastmain, id.*, C.E.L.R., à la p. 243) n'a pas été discutée en appel, elle nous apparaît difficilement conciliable avec la jurisprudence postérieure portant sur le Décret.
29. Dans beaucoup d'arrêts, l'intérêt du requérant ne fut même pas discuté, la Cour le considérant suffisant pour les fins d'une requête en *certiorari* ou *mandamus*: *Friends of the Oldman River Society c. Canada (ministre des Transports)*, [1990] 1 C.F. 248, 2 W.W.R. 150, 30 F.T.R. 108, (1989), 4 C.E.L.R. (n.s.) 137, 70 Alta. L.R. (2<sup>e</sup>) 289 (C.F. (1<sup>re</sup> inst.)), M. le juge Jérôme voir aux pp. 267-268, inf. par [1990] 2 C.F. 18, 68 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 375, 108 N.R. 241, 76 Alta. L.R. (2<sup>e</sup>) 289, [1991] 1 W.W.R. 352, (1990), 5 C.E.L.R. (N.S.) 1, (C.F.A.) conf. par la Cour suprême, *Oldman, supra*, note 1. Dans *Friends of the Island Inc. v. Canada (Minister of Public Works)* (19 mars 1993), T-3068-92 (C.F. (1<sup>re</sup> inst.)), M. le juge Reed a décidé que le texte du nouveau

gouvernement fédéral à reconnaître le caractère obligatoire de sa propre réglementation. La seule limite à l'exercice de la juridiction des tribunaux sur la question de l'assujettissement vient du caractère discrétionnaire des recours en *certiorari* et en *mandamus* qui ont été utilisés pour forcer l'application du Décret.<sup>30</sup>

Il existe toutefois certaines différences entre la situation de la Saskatchewan et le cas du Décret. Tout d'abord, même si le Décret a un caractère impératif et la force obligatoire d'une loi, il s'agit d'un texte réglementaire pris en application de l'article 6 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement*.<sup>31</sup> Ce texte peut être modifié plus facilement qu'une loi comme celle de la Saskatchewan et la Cour d'appel fédérale a expressément reconnu le droit pour l'exécutif fédéral de le modifier ou même d'en exempter l'application dans un cas spécifique comme ce fut le cas à l'égard des travaux d'achèvement du projet Kemano.<sup>32</sup> Le fait que l'utilisation à outrance de ce pouvoir d'exemption puisse saper l'autorité du Décret relève exclusivement du Parlement selon la Cour.<sup>33</sup>

De plus, la procédure d'évaluation prévue au Décret prévoit une étape d'examen préalable ou d'évaluation initiale<sup>34</sup> qui n'existe pas dans la législation de la Saskatchewan.<sup>35</sup> Cette étape vise à déterminer la nature et l'étendue des effets néfastes qu'une proposition peut avoir sur l'environnement. Elle conduit à une décision du ministre responsable quant à la suite du processus.<sup>36</sup> Il est important de noter que cette évaluation initiale ne fait pas partie du mécanisme d'assujettissement. Elle ne survient qu'une fois qu'il a été décidé qu'une proposition tombait sous la portée de l'article 6 du Décret.

Toutefois, la présence de cette étape peut avoir un impact indirect sur la question de l'assujettissement. En effet, un très grand nombre de propositions sont soumises à une évaluation initiale et, de ce nombre, une infime proportion sont référées au ministre de l'Environnement du Canada pour qu'un examen

paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* (L.R.C. 1985, c.F-7) tel que modifié par S.C. 1990, c.8, art. 5, n'avait pas pour effet d'enlever à la Cour la discrétion de reconnaître l'intérêt de droit public d'un requérant: aux pp. 43-50 de ses motifs.

30. *Oldman, supra*, note 1, aux pp. 76-81 du jugement de la majorité, et aux pp. 84-88 de la dissidence; *Sierra Club of Western Canada v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)* (28 février 1993), T-3093-90 (C.F. (1<sup>re</sup> inst.)), M. le juge Collier (recours rejeté parce que tardif).

31. *Loi sur le ministère de l'Environnement*, L.R.C. 1985, c.E-10.

32. *Carrier-Sekani, supra*, note 27, C.F., aux pp. 343-349.

33. *Carrier-Sekani, id.*, à la p. 348.

34. Décret, *supra*, note 3, art. 10-19.

35. Il y a une étape de tamisage «screening» pour notamment déterminer si un projet requiert une approbation ministérielle mais elle n'est prévue ni par la loi ni par règlement: Saskatchewan Environment and Public Safety, *The Future of Environmental Assessment in Saskatchewan — Supporting Documents* (August 1990), à la p. 6.

36. Décret, *supra*, note 3, art. 12 et 13.

public soit mené par une commission d'évaluation environnementale.<sup>37</sup> Alors que les tribunaux peuvent intervenir directement sur la question de l'assujettissement d'un projet ou d'une activité au Décret, leur rôle est beaucoup plus restreint à l'égard de la révision judiciaire d'une décision prise par le ministère responsable en terme d'une évaluation préalable. Ils ne peuvent substituer leur décision à celle du ministère responsable et ne pourront annuler la décision qu'il a prise dans le cadre des articles 12 ou 13 du Décret, à moins qu'ils ne soient convaincus qu'il n'y a aucun fondement raisonnable à sa décision quant à l'importance des effets néfastes d'une proposition ou qu'il a agi de mauvaise foi ou a basé sa décision sur des facteurs qui n'étaient absolument pas pertinents quant aux préoccupations du public.<sup>38</sup>

En pratique, le ministère responsable peut donc plus facilement se mettre à l'abri de contestations éventuelles en prenant pour acquis qu'une proposition est assujettie au Décret et en procédant à une évaluation initiale dont la conclusion prévisible est que les effets néfastes de la proposition «sont minimes ou peuvent être atténués par l'application de mesures techniques voulues» de telle sorte qu'il soit possible de procéder à sa réalisation.<sup>39</sup>

Malgré ces différences, il n'en reste pas moins que le mécanisme d'assujettissement du Décret soulève suffisamment d'incertitudes et d'insécurité pour inciter le législateur fédéral à le remplacer par d'autres techniques dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.<sup>40</sup>

#### LES RÉGIMES DITS «FERMÉS»: L'ASSUJETTISSEMENT PAR LISTES DE PROJETS

À l'opposé de ceux de la première catégorie, les mécanismes d'assujettissement auxquels nous allons maintenant nous intéresser se retrouvent dans des régimes que l'on peut qualifier de «fermés». L'utilisation de ces

méthodes d'assujettissement vise à réduire au minimum la marge d'incertitude quant aux projets qui doivent être soumis au processus d'évaluation. Un bon moyen d'atteindre cet objectif est une énumération limitative, une liste de projets.

#### Le régime en vigueur au sud du Québec

L'exemple type est celui du régime d'évaluation environnementale applicable au sud du Québec. En vertu de l'article 31.1 *L.Q.E.*, seuls les projets ou les activités qui figurent sur la liste adoptée par règlement du gouvernement nécessitent, pour leur réalisation, un certificat d'autorisation du gouvernement au terme de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.<sup>41</sup> La législation et la réglementation du Québec ne prévoient pas l'attribution à une autorité politique ou administrative du pouvoir de déterminer si un projet particulier tombe sous la portée d'un des paragraphes de la liste. En conséquence, ici encore, le pouvoir d'intervention des tribunaux ordinaires est très large et même plus large que dans le cas de la Saskatchewan, puisqu'ils ont non seulement le pouvoir d'interpréter le règlement<sup>42</sup> mais également celui d'en prononcer l'invalidité pour des motifs spécifiques à l'exercice du pouvoir réglementaire, tels *l'ultra-vires* ou l'imprécision.<sup>43</sup> Toutefois, étant donné le caractère limitatif de la liste, l'existence d'un contrôle judiciaire de portée étendue constitue moins une source d'incertitude juridique que dans le cas de la législation de la Saskatchewan ou même dans celui du Décret.

L'utilisation de listes de projets comme mécanisme d'assujettissement requiert que soient déterminés des seuils d'intensité des divers projets ou activités énumérées pour s'assurer que seuls ceux susceptibles d'avoir des impacts environnementaux d'importance soient soumis au processus d'évaluation.

37 Voir à cet effet le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, *Bulletin des décisions prises à la suite d'évaluations initiales et des examens par commission indépendante*, 14<sup>e</sup> éd., Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 1993.

38 *Vancouver Island Peace Society c. Canada*, [1992] 3 C.F.T. 42 (C.F.T. 1<sup>re</sup> inst.), M. le juge B. Strayer aux pp. 46-50.

39 C'est le cas pour les décisions de l'Office national de l'énergie en matière d'exportation de gaz naturel: P.A. Rowbotham & N. Bankes, «The Oil and Gas Industry: Some Current Problems in Environmental Law» dans Geoffrey Thompson, Lynne B. Huestis & Moira L. McConnell, dir. *Environmental Law and Business in Canada*, Toronto: Canada Law Book Co., 1993, 543, aux pp. 553-554.

40 *L.C.E.E.*, supra, note 4. Cette incertitude a été invoquée comme motif pour hâter le processus d'adoption de la Loi, particulièrement au Sénat: Sénat du Canada, *Projet de Loi C-13 — Sixième rapport du Comité sénatorial permanent de l'Énergie de l'environnement et des ressources naturelles* (22 juin 1992), à la p. 20.

41 La liste est celle des paragraphes a) à v) du premier alinéa de l'article 2 du Règlement sur l'évaluation, supra, note 5.

42 *Zinc électrolytique du Canada Ltée c. Québec (Procureur général)* (20 décembre 1991), C.S.M. 500-05-012935-910, J.E. 92-282, Mme. la juge H. Le Bel (Règlement hors cours en appel, le 15 mai 1992).

43 *Québec (Procureur général) c. Les Entreprises M.G. De Guy Ltée* (24 janvier 1992), C.Q. Bedford 455-27-001195-907, M. le juge P. Bachand (en appel). Dans cette affaire, la Cour du Québec était saisie d'une poursuite reprochant à l'entreprise d'avoir entrepris ou exécuté des travaux de remplissage dans un cours d'eau visé par le Règlement sur l'évaluation, supra, note 5, sans avoir suivi la procédure d'évaluation, ni avoir obtenu un certificat d'autorisation du gouvernement. Elle a prononcé l'acquiescement jugeant que le paragraphe b) du premier alinéa de l'article 2 du Règlement était inopérant parce que l'expression «à l'intérieur de la limite des hautes eaux printanières moyennes» était vague et indéterminée vu que la base de calcul n'était pas prévue au règlement. ... Ce jugement a tout récemment été renversé par la Cour supérieure qui a décidé que cette norme générale «quoiqu'évolutive et circonstancielle» était une norme légalement précise: *Québec (Procureur général) c. Entreprises M.G. De Guy Ltée*, [1993] R.J.Q. 1776 (C.S.) (en appel).

L'utilisation de la technique de l'énumération limitative présente l'inconvénient d'inciter les promoteurs à segmenter leurs projets de façon à échapper au seuil d'assujettissement surtout dans le cas de travaux linéaires, tels la construction de routes, qui se réalisent sur une période de plusieurs années ou encore dans le cas de certains programmes récurrents comme l'arrosage aérien de pesticides. Ces pratiques existent au Québec, non seulement à l'égard des seuils d'assujettissement,<sup>44</sup> mais aussi dans le cas de projets qui ne sont pas assujettis à la procédure d'évaluation environnementale mais qui sont nécessaires à la réalisation d'un projet qui, lui, est inscrit à la liste d'assujettissement. Cette pratique a été encouragée en quelque sorte par la Cour d'appel du Québec qui a décidé que l'établissement d'un centre de transfert de déchets dangereux, une activité ne requérant pour son établissement qu'un certificat d'autorisation sous l'article 54 *L.Q.E.*, devait être dissocié de l'établissement d'un centre d'élimination et de traitement de déchets dangereux, une activité spécifiquement assujettie au processus d'évaluation. Le fait que l'intention de l'initiateur était clairement d'établir un centre d'élimination et de traitement ne pouvait rendre illégal l'établissement du centre de transfert pour lequel le certificat d'autorisation avait été obtenu sans évidemment se conformer au processus d'évaluation.<sup>45</sup>

L'utilisation d'une liste de projets soulève également la question de son établissement par loi ou par réglementation. L'établissement de la liste par voie législative peut rendre plus difficile sa modification, surtout dans des cas où le gouvernement voudrait intervenir pour réduire le champ d'application du processus d'évaluation et fait face à un lobby écologique organisé. Au Québec, comme on l'a vu, la liste est établie par règlement de l'exécutif. Toutefois, lorsqu'elle fut adoptée en 1980, certains paragraphes de l'énumération n'étaient pas encore en vigueur, notamment ceux visant les gros projets industriels du secteur privé.<sup>46</sup> Cette omission a été l'objet de critiques, surtout au cours des années récentes.<sup>47</sup> Le gouvernement du Québec a jusqu'ici refusé d'assujettir

44 Québec, *L'évaluation environnementale: une pratique à généraliser, une procédure d'examen à parfaire - Rapport du comité de révision de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux*, Québec, Gouvernement du Québec (décembre 1988), aux pp. 57-58; Québec, Assemblée nationale, Commission de l'aménagement et des équipements, *La procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement - Rapport final* (9 avril 1992), aux pp. 14 et 42. Voir aussi: *Bellefleur c. Québec (Procureur général)*, [1993] R.J.Q. 785 (C.S.) conf. par (24 août 1993) C.A. Québec 200-09-000129-939, J.E. 93-1569.

45 Québec (*Procureur général*) c. *Bécharde*, [1989] R.J.Q. 261, 3 C.E.L.R. (n.s.) 307 (C.A.) modifiant *Bécharde c. Selenco Inc.*, [1988] R.J.Q. 2267 (C.S.).

46 Règlement sur l'évaluation, *supra*, note 5, art. 2, premier alinéa, para. g, n, p et j alinéa deuxième, et art. 19.

47 *L'évaluation environnementale*, *supra*, note 44, aux pp. 128-129; *La procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement*, *supra*, note 44, aux pp. 25-26 et 41-43.

ces projets au processus préférant modifier tout le mécanisme d'assujettissement plutôt que de mettre en vigueur l'ensemble de la liste de 1980.

Même dans le cas d'une liste réglementaire comme celle du Québec, la technique d'assujettissement par voie d'une énumération limitative comporte une rigidité inhérente qui peut rendre difficile l'adaptation du régime à de nouvelles situations. Ainsi, au Québec, la modification de la liste pour en étendre la portée nécessite la publication préalable du projet de règlement de modification à la *Gazette Officielle du Québec*.<sup>48</sup> Confronté à une augmentation du nombre de demandes de certificats d'autorisation visant l'établissement de sites d'enfouissement sanitaire et de sites de dépôts de matériaux secs,<sup>49</sup> des projets non visés à la liste d'assujettissement au processus d'évaluation, le ministre de l'Environnement a tenté de contourner cette difficulté par l'octroi au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement<sup>50</sup> d'un mandat d'enquête et d'audience publique<sup>51</sup> pour tout projet visant à établir ou modifier un lieu d'élimination des déchets et ce jusqu'à la modification de la réglementation sur l'évaluation environnementale.<sup>52</sup> Les tribunaux ont répudié cette tactique estimant, en particulier, que le ministre ne pouvait utiliser un pouvoir spécifique d'ordonner une enquête pour tenter d'établir une norme générale de portée réglementaire ni suspendre l'étude des demandes de certificat en attendant l'adoption de la nouvelle réglementation.<sup>53</sup>

À la fin de l'année 1992, l'Assemblée nationale du Québec a adopté une législation modifiant en profondeur le régime d'évaluation environnementale applicable au sud du Québec.<sup>54</sup> Au chapitre de l'assujettissement, lorsque seront en vigueur ces nouvelles dispositions, deux changements méritent d'être signalés. Tout d'abord, à la différence du régime actuel, la nouvelle législation exigera une «prise en compte» des aspects environnementaux de «toute politique et tout programme de gouvernement ou de l'un de ses ministères ou organismes

48 *L.Q.E.*, *supra*, note 5, art. 124.

49 *L.Q.E.*, *id.*, art. 54 et *Règlement sur les déchets solides*, R.R.Q. 1981, c.Q-2, r.14, art. 7-10.

50 Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement [ci-après: B.A.P.E.] est un organisme administratif institué par l'article 6.1 *L.Q.E.* et qui a pour fonctions d'enquêter sur toute matière relative à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre de l'Environnement et de tenir des audiences publiques, notamment dans le cadre du processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (*L.Q.E.*, *id.*, art. 6.3-6.5 et 31.3).

51 *L.Q.E.*, *id.*, art. 6.3.

52 Note de service de M. Pierre Paradis, ministre de l'Environnement, à M. Jean Pronovost, sous-ministre, 11 novembre 1992, reproduite dans *Construction Bérou Inc. c. Paradis*, [1993] R.J.Q. 507 (C.S.), à la p. 510.

53 *Construction Bérou Inc. c. Paradis*, *id.*; *Entreprises Antoine Stabile c. Québec (ministère de l'Environnement)* (25 mars 1993), C.S. Longueuil 500-05-001848-925, M. le juge Reeves (en appel); *Service sanitaire R.S. Inc. c. Paradis*, [1993] R.J.Q. 1431 (C.S.) (en appel).

54 *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*, *supra*, note 5.

comportant des aspects environnementaux». <sup>55</sup> À la différence des politiques, les programmes <sup>56</sup> du gouvernement et de ses mandataires comportant des aspects environnementaux, ainsi que ceux des municipalités, pourront être assujettis à une procédure spécifique d'évaluation environnementale. <sup>57</sup> Cet assujettissement des programmes sera purement discrétionnaire, soit sur demande du ministre responsable, soit sur décision du gouvernement. Dans le cas des programmes municipaux, l'assujettissement dépendra d'une demande faite au ministre de l'Environnement par la municipalité.

Dans le cas des projets, le principe actuel de l'énumération limitative des projets assujettis sera maintenu. Toutefois, il y aura deux listes au lieu d'une seule comme c'est le cas actuellement. La liste des projets «à enjeux ou impacts majeurs», qui sera établie par règlement, énumérera des projets devant obligatoirement être soumis à une procédure d'évaluation plus élaborée pouvant comprendre une audience publique à être tenue par le B.A.P.E. sur le modèle de la procédure actuellement en vigueur. <sup>58</sup> Au terme de ce processus, la décision sur le projet appartiendra, comme aujourd'hui, au gouvernement.

S'il s'agit d'un projet figurant sur la liste des projets «qui peuvent être déterminés comme étant des projets à enjeux ou impacts majeurs ou comme étant des projets à enjeux ou impacts mineurs», à être établie elle aussi par règlement, une décision devra être prise pour déterminer si le projet est à enjeux ou impacts majeurs ou mineurs. Cette décision se prendra après l'avis de l'initiateur décrivant le projet et indiquant les enjeux et impacts et après consultation de la population par le B.A.P.E. sur cet avis. <sup>59</sup> La décision appartiendra au ministre de l'Environnement mais elle devra être approuvée par le gouvernement si le ministre considère le projet comme étant à enjeux ou impacts majeurs.

La décision du ministre aura pour effet de déterminer la procédure d'évaluation applicable au projet. Si le projet est considéré à enjeux ou impacts majeurs, il sera alors soumis à la même procédure plus élaborée, avec décision du gouvernement, que celle applicable aux projets énumérés sur la première liste. S'il est considéré à enjeux ou impacts mineurs, il sera alors soumis à une procédure d'évaluation plus simplifiée et plus courte qui prévoit une consultation de la population mais sans audience publique et, au terme de laquelle la décision

55 *L.Q.E.*, *supra*, note 5, art. 31.1, tel qu'il sera remplacé par L.Q. 1992, c.56, art. 12. La Loi n'indique pas comment se fera cette prise en compte mais on peut présumer qu'il s'agira d'un chapitre spécifique du mémoire devant accompagner toute recommandation de décision au Conseil des ministres.

56 La Loi ne contient aucune définition de «politique» ou de «programmes».

57 *L.Q.E.*, *supra*, note 5, art. 31.1-31.7, tels qu'ils seront remplacés par L.Q. 1992, c.56, art. 12.

58 *L.Q.E.*, *id.*, art. 31.9.4-31.9.9 et 31.9.21 à être remplacés par L.Q. 1992, c.56, art. 12. Voir le *Projet de règlement sur l'évaluation environnementale*, G.O.Q. 1993.II.4188.

59 *L.Q.E.*, *id.*, art. 31.8-31.9.3 à être remplacés par L.Q. 1992, c.56, art. 12.

sur le projet sera celle du seul ministre de l'Environnement. <sup>60</sup>

Au moment d'écrire ces lignes, la Loi modificatrice de 1992 n'est pas en vigueur et la réglementation énumérant les projets devant constituer les deux listes n'est pas en vigueur non plus mais a fait l'objet de la pré-publication, aux fins de consultation, de l'article 124 *L.Q.E.* Ainsi, la liste des projets à impacts majeurs contient 24 paragraphes et révèle un relèvement important des seuils d'assujettissements du *Règlement* actuellement en vigueur. <sup>61</sup> Pour sa part, la liste des projets pouvant être jugés à enjeux ou impacts majeurs ou à enjeux ou impacts mineurs contient 49 paragraphes et les seuils d'assujettissement se rapprochent de ceux qui sont aujourd'hui en vigueur. Le *Projet de règlement* révèle une augmentation du nombre de projets assujettis à une évaluation environnementale, mais au prix d'une réduction potentiellement importante des droits du public de participer au processus d'évaluation.

En finale, la réforme envisagée montre, qu'à l'exception des politiques et programmes, le gouvernement du Québec n'a pas voulu s'écarter du principe de l'énumération limitative des projets qui a toujours été à la base de la technique d'assujettissement applicable au sud du Québec.

#### L'ASSUJETTISSEMENT PAR LISTES DE PROJETS ET PROCÉDURE DE TAMISAGE

La troisième catégorie de mécanismes d'assujettissement peut être considérée comme une variante de la seconde. Les régimes de cette troisième catégorie font également appel à une ou plusieurs listes de projets spécifiquement énumérés mais ils comprennent, en plus, un mécanisme administratif en vertu duquel les projets qui ne figurent pas sur une liste d'inclusion ou d'exclusion sont scrutés ou «tamisés» afin de déterminer ceux qui seront assujettis au processus d'évaluation et ceux qui y échapperont. Un tel mécanisme d'assujettissement essaie de concilier la sécurité juridique d'une énumération et le besoin d'en atténuer la rigidité inhérente.

#### L'Environmental Protection and Enhancement Act de l'Alberta

La nouvelle législation albertaine, l'*Environmental Protection and Enhancement Act* <sup>62</sup> constitue un premier exemple d'une telle technique. Selon les dispositions de l'*E.P.E.A.*, le processus d'évaluation ne peut d'abord s'appliquer qu'à une des «activités» énumérées en annexe de la législation. <sup>63</sup>

60 *L.Q.E.*, *id.*, art. 31.9.10-31.9.12, tels qu'ils seront remplacés par L.Q. 1992, c.56, art. 12.

61 Règlement sur l'évaluation, *supra*, note 5.

62 *Environmental Protection and Enhancement Act*, S.A. 1992, c.E-13.3, en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1993; A. Gaz. 1993.I.1367 [ci-après: *E.P.E.A.*].

63 *E.P.E.A.*, *id.*, art. 1(a) et Schedule of Activities.

Lorsqu'un des directeurs de service du Department of the Environment ou le directeur du service des évaluations environnementales<sup>64</sup> est d'avis que les impacts environnementaux potentiels d'une activité requièrent une étude plus attentive en regard du processus d'évaluation environnementale ou lorsque le promoteur lui-même s'enquiert auprès de lui, le directeur du service des évaluations doit prendre une décision à l'égard de cette activité.<sup>65</sup> S'il s'agit d'une activité énumérée à la liste des activités obligatoirement soumises au processus, il doit obliger l'initiateur à préparer un rapport d'évaluation des impacts environnementaux.<sup>66</sup>

Toutefois, si cette activité n'est pas énumérée à la liste des activités obligatoirement soumises au processus d'évaluation, le directeur doit alors décider si cette activité nécessite une analyse supplémentaire ou si, au contraire, aucune analyse supplémentaire n'est requise, auquel cas l'initiateur peut directement demander le certificat autorisant l'activité projetée.<sup>67</sup> Si le directeur est d'avis que les impacts environnementaux potentiels de l'activité requièrent une analyse supplémentaire à l'égard du processus d'évaluation environnementale, il doit alors procéder à un examen préalable, portant, cette fois, sur la nécessité d'une étude d'impact, préparer un rapport d'examen préalable et prendre une nouvelle décision quant à l'obligation pour l'initiateur de préparer une étude d'impact.<sup>68</sup>

Il faut ici noter que la décision d'assujettissement proprement dite est la première décision prise par le directeur en vertu de l'article 42. Même si la décision prise suite au rapport d'examen préalable de l'article 43(1) peut avoir pour effet de dispenser l'initiateur de préparer une étude d'impact et de mettre fin au processus,<sup>69</sup> la décision initiale prise en vertu de l'article 42 est vraiment la décision qui commence le processus. En effet, une décision initiale positive par laquelle le directeur est d'avis que les impacts environnementaux potentiels de l'activité envisagée requièrent une analyse supplémentaire (warrant further consideration under the environmental assessment process)<sup>70</sup> entraîne pour l'initiateur l'obligation de faire publier un avis et confère aux personnes directement affectées par l'activité proposée le droit de soumettre une déclaration écrite de leurs préoccupations (statement of concern).<sup>71</sup> Ce n'est qu'après ces

64 *E.P.E.A., id.*, art. 1(r) et 40.

65 *E.P.E.A., id.*, art. 42. Les notes marginales emploient ici l'expression: «Initial Review». Nous allons utiliser l'expression «décision initiale» pour les discussions subséquentes.

66 *E.P.E.A., id.*, art. 42(1)(a).

67 *E.P.E.A., id.*, art. 42(1)(b).

68 *E.P.E.A., id.*, art. 43. L'expression utilisée par le législateur est celle de «screening» que nous avons traduit par «examen préalable» pour les fins de la discussion.

69 *E.P.E.A., id.*, art. 43(3).

70 *E.P.E.A., id.*, art. 42(1)(b)(i).

71 *E.P.E.A., id.*, art. 42(5) et Alta. Reg. 112/93, art. 3.

formalités que le directeur pourra décider si l'initiateur devra ou non préparer une étude d'impact.<sup>72</sup>

La lecture des dispositions de l'*E.P.E.A.* pourrait porter à penser que l'assujettissement d'une «activity» au processus d'évaluation dépend exclusivement de la décision du directeur. En réalité, puisque la Loi donne au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir de faire des règlements pour spécifier des activités obligatoirement assujetties au processus et pour exempter des activités ou des classes d'activités de son application,<sup>73</sup> on se retrouve avec deux listes de projets: ceux obligatoirement assujettis aux procédures d'évaluation et ceux qui en sont exemptés.<sup>74</sup> La discrétion conférée au directeur par l'article 42(1)(b) s'applique aux activités qui ne figurent pas sur une de ces listes. Il faut toutefois remarquer qu'à l'égard des activités mentionnées à la liste d'exclusion, le ministre de l'Environnement peut quand même obliger l'initiateur à préparer et soumettre une étude d'impact s'il est d'avis qu'elle s'avère nécessaire, compte tenu de la nature de l'activité projetée.<sup>75</sup>

#### Les chapitres 22 et 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord Québécois

D'autres exemples de mécanismes similaires d'assujettissement sont fournis par les procédures d'évaluation et d'examen des répercussions prévues aux chapitres 22 et 23 de la *Convention de la Baie James et du Nord Québécois*.<sup>76</sup> La Convention prévoit quatre procédures qui, bien que présentant plusieurs similitudes, sont néanmoins distinctes:

La *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, à elle seule, institue quatre procédures. Cette convention régit un immense territoire divisé en deux entités dont la ligne séparatrice correspond grosso modo au 55<sup>e</sup> parallèle. Au sud de cette ligne, les procédures, l'une fédérale, l'autre provinciale, sont établies par le chapitre 22 de la Convention, qui prévoit la participation des Cris au processus. Au nord, il y a également deux procédures, prescrites par le chapitre 23, auxquelles participent les Inuit.

72 *E.P.E.A., id.*, art. 43(1) et 44.

73 *E.P.E.A., id.*, art. 57:

57 The Lieutenant Governor in Council may make regulations

(a) designating mandatory activities;

(b) exempting proposed activities or classes of proposed activities from the application of the environmental assessment process.

74 *E.P.E.A., id.*, art. 37(c) et Alta. Reg. 111/93. La liste des activités obligatoirement assujetties mentionne des seuils minima d'assujettissement à l'égard de plusieurs de ces activités (art. 1 et Schedule 1) alors que la liste des activités exemptées contient des seuils maxima d'exemption (art. 2 et Schedule 2).

75 *E.P.E.A., id.*, art. 45(b).

76 *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires*, éd. 1991, Québec, Les Publications du Québec, 1991 [ci-après: la Convention].

En résumé, on a une procédure fédérale-cric, une procédure provinciale-cric, une autre fédérale-inuit et enfin une dernière, provinciale-inuit. Ces procédures se ressemblent beaucoup mais elles ont néanmoins leur existence propre et leurs particularités.<sup>77</sup>

Qu'il s'agisse des procédures applicables au sud ou au nord du 55<sup>ème</sup> parallèle, la Convention contient deux listes de projets de développement futur: la liste des développements<sup>78</sup> futurs automatiquement soumis au processus d'évaluation et celle des développements futurs soustraits au processus d'évaluation.<sup>79</sup> La Convention prévoit un processus de révision quinquennal de ces listes qui peuvent être modifiées du consentement mutuel des parties «à la lumière des changements d'ordre technologique et de l'expérience résultant du processus d'évaluation et d'examen».<sup>80</sup>

Dans le cas de projets de développement qui ne sont pas énumérés à l'une ou l'autre des listes, la convention prévoit une procédure de tamisage. Pour les projets en territoire cri, au sud du 55<sup>ème</sup> parallèle, la décision d'assujettissement est prise par l'administrateur provincial, fédéral, ou cri, selon que le projet est de compétence fédérale, provinciale ou cri.<sup>81</sup> L'administrateur doit, au préalable, consulter un organisme consultatif, le Comité d'évaluation,<sup>82</sup> qui peut lui faire des recommandations quant à l'assujettissement.<sup>83</sup> Si l'administrateur ne veut pas suivre cette recommandation, il doit consulter le comité à nouveau avant sa décision formelle.<sup>84</sup>

77 R. Daignault, «L'évaluation des impacts sur l'environnement: sept procédures, un droit en pleine effervescence» dans *Développements récents en droit de l'environnement* (1992), Barreau du Québec, Service de la formation permanente, v.38, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1992, 193 à la p. 200 (références omises).

78 Pour la définition de «développement»: la Convention, *supra*, note 76, art. 22.1.4 et 23.1.1.

79 La Convention, *id.*, art. 22.5.1 et ann. I du c.22, art. 22.5.2 et ann. II du c.22, art. 23.3.12, 23.3.13 et 23.4.3 et ann. I et II du c.23.

80 La Convention, *id.*, art. 22.5.1, 22.5.2, 23.3.12 et 23.3.13.

81 La Convention, *id.*, art. 22.1.1:

[Aux fins des présentes, on entend par] «administrateur»,

- i) le directeur des services de protection l'environnement ou son successeur ou toute(s) personne(s) autorisée(s) en tout temps par le lieutenant-gouverneur en conseil à exercer les fonctions décrites dans le présent chapitre, en matière de compétence provinciale,
- ii) toute(s) personne(s) autorisée(s) en tout temps par le lieutenant (sic) gouverneur en conseil à exercer les fonctions décrites dans le présent chapitre, en matière de compétence fédérale,
- iii) l'administrateur de l'Administration locale cri chargée de la protection de l'environnement, dans le cas des projets de développements dans les terres de la catégorie I. (...)

82 Sur le comité d'évaluation: la Convention, *id.*, art. 22.5.6-22.5.9.

83 La Convention, *id.*, art. 22.5.5, 22.5.13 et 22.5.15.

84 La Convention, *id.*, art. 22.5.15.

À l'égard des projets envisagés au nord du 55<sup>ème</sup> parallèle, en territoire Inuit, il faut distinguer le processus provincial du processus fédéral. Dans le cas du processus provincial, la décision d'assujettir un projet qui ne figure ni dans la liste d'assujettissement obligatoire, ni dans la liste d'exclusion, appartient à la Commission de la qualité de l'environnement Kativik.<sup>85</sup> Cette décision est finale sous réserve du pouvoir d'exemption du gouvernement «lorsqu'il le juge nécessaire dans l'intérêt public».<sup>86</sup>

Selon le processus fédéral, la responsabilité de la décision est confiée à l'administrateur fédéral<sup>87</sup> mais sur recommandation d'un organisme consultatif appelé «Comité de sélection».<sup>88</sup> Ce dernier examine tous les projets et fait sa recommandation à l'administrateur.<sup>89</sup> Si l'administrateur ne peut suivre la recommandation du Comité de sélection, il doit consulter à nouveau le Comité pour expliquer sa position et en discuter avant de prendre sa décision.<sup>90</sup>

On voit donc que les quatre procédures d'évaluation environnementale de la Convention font toutes appel à des techniques d'assujettissement reposant sur l'existence de deux listes de projets et d'un mécanisme de tamisage. La spécificité de ces systèmes tient à la place exceptionnelle qui est faite aux organismes consultatifs à l'égard de la décision de tamisage. Il en résulte un «chassé-croisé administratif» qui contribue à alourdir la procédure<sup>91</sup> mais qui reflète «l'établissement par le truchement de mécanismes de consultation ou de représentation, d'un statut particulier aux autochtones et aux autres habitants de la Région leur assurant une participation plus grande que celle normalement prévue pour le grand public».<sup>92</sup>

#### Le contrôle judiciaire

C'est au niveau du contrôle judiciaire que les régimes d'évaluation utilisant la technique des listes et d'une procédure de tamisage se démarquent surtout des premières et secondes catégories de mécanismes d'assujettissement. La portée du contrôle judiciaire sur la décision d'assujettissement va varier selon qu'il s'agit d'un projet énuméré dans une des listes ou d'un projet qui n'y figure pas.

85 Sur la Commission de la qualité de l'environnement Kativik: la Convention, *id.*, art. 23.3.1-23.3.11, tel que modifiée par la *Convention complémentaire no. 1*, ann. 3, art. 2.

86 La Convention, *id.*, art. 23.3.14 et 23.3.24, tel que modifiée par la *Convention complémentaire No. 1*, ann. 3, art. 2.

87 La Convention, *id.*, art. 23.1.2 et 23.4.9.

88 Sur le Comité de sélection: la Convention, *id.*, art. 23.4.2 mod. par la *Convention complémentaire no. 1*, ann. 3, art. 2.

89 La Convention, *id.*, art. 23.4.3 et 23.4.9.

90 La Convention, *id.*, art. 23.4.9.

91 Y. Duplessis, J. Héty et J. Piette, *La protection juridique de l'environnement au Québec*, Montréal, Les Éditions Thémis Inc., 1982, à la p. 154.

92 La Convention, *supra*, note 76, art. 22.2.2(c) et 23.2.2(c).

Dans le cas d'un projet figurant à la liste des projets automatiquement assujettis ou automatiquement exclus du processus, il faut noter qu'en Alberta, l'E.P.E.A. prévoit que le directeur du service des évaluations environnementales rend une décision d'assujettissement.<sup>93</sup> Ce n'était pas le cas, on l'a vu, dans le régime de la Saskatchewan ni même dans celui du Décret et la Cour d'appel de la Saskatchewan s'était fondée sur ce motif pour décider que la décision de dernier ressort se ramenait à une simple question d'interprétation laissée au tribunaux.<sup>94</sup>

À notre avis, cette différence n'est que formelle. Même si une décision est prise par un officier public, cette décision n'est pas discrétionnaire mais il s'agit plutôt de l'exercice d'un pouvoir lié. Dans le cas d'un projet figurant sur l'une des deux listes, une décision d'assujettissement erronée serait sujette au même contrôle judiciaire que lorsqu'il s'agit d'un régime de la première catégorie. Si l'officier fait erreur, sa décision est entièrement révisable par le tribunal. On peut assimiler cette situation à celle qui prévaut lorsqu'un officier municipal chargé de la délivrance des permis de construction se trompe dans son interprétation du règlement municipal de zonage. Le citoyen peut alors s'adresser au tribunal qui pourra interpréter le règlement sans égard à la décision de l'officier.<sup>95</sup>

La situation est toutefois différente lorsqu'il s'agit d'un projet qui ne figure pas sur l'une des deux listes. Cette fois la décision de l'officier responsable se fonde sur l'exercice d'une discrétion et le tribunal saisi d'une contestation de cette décision ne se situe pas dans le domaine de l'interprétation législative ou réglementaire mais bien dans celui du contrôle judiciaire d'une décision d'un officier investi d'une discrétion. Le tribunal ne pourra alors substituer sa propre opinion à celle de l'officier chargé de la décision d'assujettissement. Il ne pourra intervenir que dans le cadre d'une décision d'annulation si l'officier a agi de mauvaise foi, si sa décision se fonde sur des motifs non pertinents ou si elle est manifestement déraisonnable.<sup>96</sup>

Alors que la Convention prévoit seulement que l'administrateur doit prendre

93 E.P.E.A., *supra*, note 62, art. 42(1)(a) dans le cas d'un projet figurant sur la liste d'assujettissement automatique.

94 *Supra*, note 15 et le texte l'accompagnant.

95 *Sherbrooke c. Frenette* (8 juin 1988), C.S. St-François 450-05-000247-888, J.E. 88-947, M. le juge L.-P. Galipeau, aux pp. 4-6 (désistement d'appel, 26 sept. 1989); *Industries Browning Ferris Liée c. St-Laurent* (11 décembre 1987), C.S.M. 500-05-008014-878, J.E. 88-181, M. le juge J. Marquis. Il en est de même dans le cas d'une demande de certificat attestant la conformité d'un système ou d'une partie d'un système de gestion des déchets aux normes prévues par règlement du gouvernement selon l'art. 54 L.Q.E., *supra*, note 5; *Construction Rérou Inc. c. Paradis*, *supra*, note 52, aux pp. 512-513.

96 Voir par analogie, *Vancouver Island Peace Society c. Canada*, *supra*, note 38; *Reese c. Alberta (Minister of Forestry, Lands and Wildlife)*, (1992) 87 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 1, aux pp. 23-30, 7 C.E.L.R. (n.s.) 89, aux pp. 114-121 (Alta. Q.B.), M. le juge McDonald.

en considération «entre autres facteurs possibles», la recommandation du Comité d'évaluation<sup>97</sup> ou celle du Comité de sélection,<sup>98</sup> l'E.P.E.A. tente d'encadrer de façon plus précise la discrétion administrative en énumérant les critères dont doit tenir compte le directeur du service des évaluations environnementales lorsqu'il décide si un projet qui ne figure pas dans la liste d'assujettissement obligatoire doit quand même faire l'objet d'une évaluation supplémentaire.<sup>99</sup> Dans une modeste mesure, la présence de tels critères dans la législation, en plus de faciliter l'exercice du pouvoir de décision par l'agent administratif, peut donner une meilleure prise à l'exercice éventuel du contrôle judiciaire.

Nous ne connaissons pas de cas où une telle décision aurait fait l'objet d'un litige. Dans le cas de la Convention, assez curieusement, ce n'est pas un projet dont l'assujettissement dépend d'une décision de tamisage qui a occasionné un litige judiciaire, mais plutôt un projet figurant sur la liste des projets obligatoirement assujettis. En 1989, l'Hydro-Québec a donné avis qu'elle entendait procéder à une évaluation environnementale distincte, en vertu des chapitres 22 et 23 de la Convention, des installations de production d'énergie du Projet Grande-Baleine et des infrastructures routières et d'hébergement, deux projets de développement figurant tous deux dans la liste des développements futurs automatiquement soumis au processus d'évaluation de chacun des deux chapitres applicables.<sup>100</sup>

Les Cris ont alors intenté un recours en Cour supérieure du Québec pour faire déclarer une telle segmentation illégale en vertu des dispositions de la Convention et pour obtenir une injonction visant à l'empêcher. L'audition de l'affaire avait débuté à l'automne 1991 lorsqu'intervint un règlement hors cours entre les parties au terme duquel il fut convenu que le complexe Grande-Baleine comprenant les ouvrages hydroélectriques, les infrastructures d'accès, de transport et d'hébergement et le choix des corridors du réseau collecteur d'énergie serait évalué et examiné «de façon globale comme formant un seul et même projet» pour les fins de l'application des chapitres 22 et 23 de la Convention.<sup>101</sup>

Les mécanismes d'assujettissement de cette troisième catégorie démontrent donc que, si l'introduction d'un élément de souplesse dans la décision d'assujettissement permet d'adapter le processus aux nouvelles réalités du

97 La Convention, *supra*, note 76, art. 22.5.15.

98 La Convention, *id.*, art. 23.4.9.

99 E.P.E.A., *supra*, note 62, art. 42(3). Ces critères incluent les préoccupations que le public a pu exprimer sur le projet, ceux qui peuvent être ajoutés dans les règlements et «any other factors the Director considers to be relevant».

100 Le Projet Grande-Baleine étant situé tant au nord qu'au sud du 55<sup>ème</sup> parallèle est assujetti à la fois aux chapitres 22 et 23 de la Convention: la Convention, *supra*, note 76, art. 23.7.6.

101 *Chief Robbie Dick et al. c. Paradis et al.* (25 octobre 1991), C.S. Montréal 500-05-013324-908, Déclaration de règlement.

développement, cette adaptation ne peut se faire que par l'octroi d'une discrétion qui rend plus difficile l'exercice du contrôle judiciaire.

### LES CAS PARTICULIERS

On peut difficilement tirer une caractéristique générale des mécanismes d'assujettissement de cette dernière catégorie sinon qu'ils ne peuvent s'insérer facilement dans les catégories précédentes, soit parce qu'il s'agit d'un mécanisme tout à fait différent, comme dans le cas de la politique albertaine actuelle, ou encore parce que le régime fait appel à un ensemble de techniques d'assujettissement, comme le fait la *L.C.E.E.*<sup>102</sup>

#### L'Alberta

La législation albertaine antérieurement en vigueur jusqu'à son remplacement par l'*E.P.E.A.*<sup>103</sup> s'en remettait au pouvoir discrétionnaire du Minister of the Environment pour exiger la préparation et la soumission d'une étude d'impact pour un projet quand «in the opinion of the Minister, the operation or activity is likely to result in surface disturbance» et que le ministre considère qu'il est d'intérêt public d'agir ainsi.<sup>104</sup> Il y a peu à dire sur une telle politique d'assujettissement, sinon que la terminologie utilisée était tellement large qu'elle aurait rendu l'exercice de contrôle judiciaire à peu près impossible,<sup>105</sup> sauf dans le cas d'une contestation du pouvoir du ministre d'ordonner une évaluation environnementale d'un projet qui ne serait aucunement susceptible de causer une «surface disturbance». Une telle possibilité aurait été plus théorique que réelle vu que, selon l'article 1 de cette Loi, l'expression recouvrait autant la modification physique de la surface du sol que sa contamination, sa dégradation ou sa détérioration de quelque manière que ce soit.

Il faut comprendre ici que la législation albertaine antérieurement en vigueur, à l'exception de la disposition précitée, était silencieuse sur le processus d'évaluation environnementale qui n'existait qu'en vertu d'une politique ministérielle de 1985.<sup>106</sup> Les projets les plus susceptibles d'être assujettis étaient des projets dans le secteur de l'énergie mais aussi des projets majeurs de développement dans le secteur des loisirs et de la récréation.<sup>107</sup> Ce régime

102 *L.C.E.E.*, *supra*, note 4.

103 *E.P.E.A.*, *supra*, note 62.

104 *Land Surface Conservation and Reclamation Act*, R.S.A. 1980, c.L-3, art. 8.

105 Le professeur Elder a analysé l'article 8 quant à la portée et à l'étendue de l'étude d'impact pouvant être exigée mais non à l'égard de l'assujettissement des projets: P.S. Elder, «Environmental Impact Assessment in Alberta» (1985) 23 *Alta. L.R.* 286.

106 Alberta, Dept. of the Environment, *Environmental Impact Assessment Guidelines*, December 1985.

107 *Environmental Impact Assessment Guidelines*, *id.*, à la p. 2. Depuis l'entrée en vigueur du *Natural Resources Conservation Board Act*, S.A. 1990, c.N-5.5, le 3 juin 1991, les articles 1 et 4 de cette Loi prévoient expressément qu'une évaluation des impacts environnementaux

discrétionnaire a été remplacé par le régime de l'*E.P.E.A.*<sup>108</sup> que l'on a vu plus haut.

#### La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

Reste enfin le cas de la *L.C.E.E.* La politique d'assujettissement choisie dans cette législation fait appel, à divers titres et à des degrés différents, à plusieurs des mécanismes que l'on a déjà vus jusqu'ici, notamment, des dispositions d'ordre général, des listes de projets définis par règlement et même l'exercice de pouvoirs discrétionnaires. Les interrelations entre les différentes techniques utilisées de façon concomitante rendent la question de l'assujettissement particulièrement complexe et très technique. Pour les fins de la présente discussion, nous allons d'abord tenter, à l'aide d'un certain nombre de points de repère et de questions, de faire ressortir les principaux mécanismes d'assujettissement utilisés et leurs effets combinés.

Au départ, il faut noter que la *L.C.E.E.* fait appel à deux grands mécanismes d'assujettissement bien distincts qui s'appliquent à des projets qui sont différents quant à leur origine. Dans un premier temps, l'article 5 énonce un principe général, un peu comme le Décret, pour l'assujettissement de projets sur lesquels l'État fédéral exerce un certain contrôle. Par ailleurs, les articles 46, 47 et 48 confient au pouvoir discrétionnaire du ministre de l'Environnement l'assujettissement de certains projets qui ne relèvent pas d'une autorité fédérale mais dont les effets environnementaux sont susceptibles d'avoir une portée extra-territoriale.

Qu'il s'agisse de l'assujettissement par l'article 5 ou par les articles 46, 47 et 48, il faut au préalable poser la question de savoir si la proposition de développement envisagée constitue un «projet» au sens du paragraphe 2(1) de la *L.C.E.E.*, étant donné que ces dispositions ne peuvent s'appliquer qu'à l'égard d'un «projet». Il convient de s'arrêter quelque peu à cette question. On doit d'abord remarquer qu'il y a une différence entre les textes français et anglais de cette définition.<sup>109</sup> Deuxièmement, la définition de «projet» dans la *L.C.E.E.* est

puisse être requise à l'égard d'usines de transformation du bois, de mines, de carrières ou de projets récréatifs ou touristiques. Voir P.A. Gariépy, «Environmental Assessment Process in Alberta and the Natural Resources Conservation Board», Conférence de l'Association du Barreau canadien (Mid-Winter Meeting), janvier 1992 (non publié).

108 *E.P.E.A.*, *supra*, note 62, art. 247 (qui abroge le *Land Surface Conservation and Reclamation Act*, *supra*, note 104) et art. 245 (qui assure la transition entre les deux régimes).

109 En comparant les deux textes:

«projet» Réalisation — y compris l'entretien, la modification, la désaffectation ou la fermeture — d'un ouvrage ou proposition d'exercice d'une activité concrète, non liée à un ouvrage, désignée par règlement ou faisant partie d'une catégorie d'activités concrètes désignée par règlement aux termes de l'alinéa 59b).

plus restrictive que celle de «proposition» dans le Décret<sup>110</sup> en ce qu'elle semble assez clairement exclure des politiques ou des programmes qui ne concernent pas un «ouvrage» (physical work) ou une «activité concrète» (physical activity). De plus, dans le cas d'activités concrètes qui ne sont pas liées à un ouvrage, seules les activités concrètes ou les catégories d'activités concrètes désignées par règlement du gouverneur en conseil seront considérées comme pouvant constituer un «projet».<sup>111</sup>

Dans le cas des règles d'assujettissement de l'article 5, une autre question surgit: les attributions mentionnées au paragraphe 5(1) sont-elles exercées par une «autorité fédérale» au sens du paragraphe 2(1)?<sup>112</sup> Certains des organismes exclus de cette définition notamment les sociétés d'État, les autorités portuaires et, dans certains cas, les conseils de bande peuvent être assujettis à un régime d'évaluation spécifique à être établi par règlement.<sup>113</sup> La définition d'«autorité fédérale» laisse au gouvernement le pouvoir de clarifier toute ambiguïté à l'égard de la portée de l'assujettissement grâce à son pouvoir réglementaire de désigner «tout autre organisme» à titre d'autorité fédérale à la seule exception du gouvernement d'une province.<sup>114</sup> Enfin, la *L.C.E.E.* clarifie également la question de savoir si une décision du gouverneur en conseil à l'égard d'un projet peut entraîner l'assujettissement au régime d'évaluation,<sup>115</sup> en prévoyant, ici encore, une désignation expresse par voie réglementaire.<sup>116</sup>

"project" means

- (a) in relation to a physical work, any proposed construction, operation, modification, decommissioning, abandonment or other undertaking in relation to that physical work, or
- (b) any proposed physical activity not relating to a physical work that is prescribed or is within a class of physical activities that is prescribed pursuant to regulations made under paragraph 59(b);

On notera que le texte français ne parle pas de «l'opération» de l'ouvrage et que l'expression anglaise "physical activity" est rendue en français par celle d'«activité concrète».

110 Décret, *supra*, note 3.

111 *L.C.E.E.*, *supra*, note 4, art. 2(1) et 59b). On remarquera ici que la validité d'un tel règlement pourrait être contestée si la désignation visait une activité qui n'est pas une «activité concrète» (physical activity).

112 Ici encore, on notera la différence entre les textes français et anglais de la définition d'«autorité fédérale», en particulier en ce qui concerne l'intensité de l'obligation de rendre compte de ses activités au Parlement qui s'applique à une agence fédérale ou à un organisme constitué sous le régime d'une loi fédérale: Voir Rowbotham et Banks, *supra*, note 39, voir leur note n° 24.

113 *L.C.E.E.*, *supra*, note 4, art. 8, 9, 10 et 59j), k) et l). Dans le cas des sociétés d'État et des autorités portuaires, elles pourraient même être assujetties à un régime provincial d'évaluation.

114 *L.C.E.E.*, *id.*, art. 59e).

115 *Angus c. R.*, *supra*, note 3.

116 *L.C.E.E.*, *supra*, note 4, art. 59g).

L'article 5 de la *L.C.E.E.* reprend les quatre critères d'assujettissement du Décret. Ces critères se rattachent aux attributions que peut exercer une autorité fédérale à l'égard d'un projet. Cependant une analyse du texte révèle que le législateur a manifestement voulu éviter les incertitudes et les litiges qui ont été engendrés par la généralité des termes de l'article 6 du Décret. La formulation de l'article 5 de la *L.C.E.E.* est non seulement plus précise que celle du Décret, elle est également plus restrictive quant à la portée des critères d'assujettissement.

Ainsi, dans le cas de l'alinéa 5(1)a), deux conditions doivent être remplies: l'autorité fédérale doit être le promoteur<sup>117</sup> du projet et elle doit de plus poser un geste quelconque pour en assurer la mise en oeuvre. Dans le cas de l'alinéa 5(1)b), le promoteur du projet est quelqu'un d'autre qu'une autorité fédérale, mais l'autorité fédérale fournit une aide financière «en vue de l'aider à mettre en oeuvre le projet en tout ou en partie». Toutefois, sauf exception spécifique, un projet aidé au moyen d'un allègement fiscal n'est pas assujetti au régime d'évaluation et il en est de même d'un projet qui fait l'objet d'une aide financière avant que ses détails essentiels ne soient déterminés.<sup>118</sup>

Alors que l'alinéa 6d) du Décret assujettit au processus d'évaluation toute proposition devant être réalisée sur des terres administrées par le gouvernement du Canada, y compris la haute mer, le critère équivalent de l'alinéa 5(1)c) de la *L.C.E.E.* est beaucoup plus limitatif. Seuls seront assujettis les projets à l'égard desquels une réponse positive peut être donnée à chacune des questions suivantes: le projet est-il localisé sur le territoire domanial au sens où l'entend le paragraphe 2(1)? Ce territoire domanial est-il administré par une autorité fédérale, tel que déjà indiqué? Cette autorité fédérale autorise-t-elle la cession de ce territoire domanial ou d'un droit foncier qui y est afférent ou en transfère-t-elle l'administration et le contrôle à une province? Enfin, cette cession ou ce transfert est-il fait «en vue de la mise en oeuvre du projet en tout ou en partie»?

Enfin, pour l'alinéa 5(1)d), afin de mettre un terme aux incertitudes entourant l'«affirmative regulatory duty» (obligation positive de réglementation) issu de l'alinéa 6b) du Décret, le législateur fédéral a limité aux seules dispositions prévues par règlement les cas où une autorité fédérale exerce un pouvoir de décision en vue de permettre la mise en oeuvre totale ou partielle d'un projet et devient aussi assujettie à l'obligation de procéder, au préalable, à

117 Selon l'article 2(1) le «promoteur» est l'autorité fédérale ou gouvernement, personne physique ou morale ou tout organisme qui propose un projet, *L.C.E.E.*, *id.*

118 *L.C.E.E.*, *id.*, art. 5(1)(b) et 7(2). À la deuxième exception, il faut ajouter le financement en bloc de projets provinciaux ou internationaux «dont les éléments essentiels ne sont pas encore déterminés» selon l'article 54. Ce serait le cas, par exemple, d'une entente fédérale-provinciale en vertu de laquelle le gouvernement fédéral accorde une enveloppe globale de fonds destinés à construire ou améliorer des routes.

une évaluation environnementale.<sup>119</sup>

On voit donc que même si les règles de principe du Décret ont été retenues dans la *L.C.E.E.* quant à la nécessité d'assujettir à une évaluation environnementale les projets dont le gouvernement fédéral est promoteur, qu'il finance, pour lesquels il dispose des terres publiques ou qu'il autorise, l'aménagement et l'encadrement de ces règles de principe est plus complexe, plus technique et plus limitatif.

Il suffit par ailleurs qu'un projet tombe sous l'une des quatre possibilités de l'article 5 pour qu'il devienne assujéti au régime d'évaluation de la *L.C.E.E.* Si cette condition est suffisante, elle est aussi nécessaire. Il ne faut pas confondre, en effet, une règle d'assujettissement comme celle de l'article 5 avec une étape du processus d'évaluation lui-même. C'est ainsi que, dans le cas d'un projet tombant sous la portée de l'article 5, le processus d'évaluation peut commencer par un examen préalable<sup>120</sup> ou encore, si le projet est visé dans la liste d'étude approfondie, par la réalisation d'une étude approfondie.<sup>121</sup> La liste d'étude approfondie va ressembler beaucoup à une liste d'assujettissement comme celle en vigueur au sud du Québec<sup>122</sup> mais elle doit en être distinguée. Alors que dans le régime prévu à la *L.Q.E.* la présence d'un projet sur la liste est la condition essentielle de son assujettissement, un projet figurant sur la liste d'étude approfondie établie selon l'alinéa 59d) de la *L.C.E.E.* n'assure pas son assujettissement mais prévoit seulement que, s'il est assujéti par application de l'article 5, le processus d'évaluation environnementale va commencer par une étude approfondie. En conséquence, même si un projet figure sur la liste d'étude approfondie, il ne sera sujet à évaluation selon la *L.C.E.E.* que s'il tombe sous la portée de l'article 5.

L'autre modalité d'assujettissement d'un projet à un processus d'évaluation prévue à la *L.C.E.E.* est celle des articles 46 à 48. Ces dispositions concernent des projets à l'égard desquels le gouvernement fédéral n'exerce aucun contrôle. Ces projets peuvent avoir des effets environnementaux négatifs importants dans une autre province, dans un autre pays, sur le territoire domaniale ou sur des terres sur lesquelles les autochtones ont des droits. Pour assujettir ces projets à une évaluation environnementale, la *L.C.E.E.* s'en remet au pouvoir

119 Voir en particulier, les témoignages de M. Michel Dorais, président du Bureau fédéral des évaluations environnementales, le 15 juin 1992, et de l'Honorable Jean Charest, ministre de l'Environnement, le 17 juin 1992, devant le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles lors de l'étude de la *L.C.E.E.* au Sénat: Sénat du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles*, fascicule no. 7, à la p. 7:45 et fascicule no. 9, à la p. 9:10.

120 *L.C.E.E.*, supra, note 4, art. 14a) et 18-20.

121 *L.C.E.E.*, id., art. 2(1), 14a), 21-24 et 59d).

122 *Supra*, note 41.

discrétionnaire du ministre de l'Environnement qui ne peut cependant être exercé que lorsque certaines conditions sont présentes. Si ces conditions préalables ne sont pas remplies, le ministre ne peut exercer le pouvoir de renvoyer le projet à une médiation ou à une commission d'examen.

Par ailleurs, lorsque les conditions prévues à ces dispositions sont présentes, le ministre n'est pas tenu d'agir et on ne pourrait le contraindre. La seule obligation qui lui est imposée, c'est d'étudier la possibilité de faire le renvoi lorsque demande lui en est faite.<sup>123</sup> On remarquera encore une fois que le pouvoir discrétionnaire d'assujettissement conféré par ces dispositions n'existe qu'à l'égard d'un «projet» au sens du paragraphe 2(1).<sup>124</sup>

#### La *L.C.E.E.*: une appréciation

Au terme de ce regard très sommaire sur les mécanismes d'assujettissement de la *L.C.E.E.*, quelles conclusions peut-on en tirer? Au premier chef, comme on l'a déjà dit, l'élaboration et l'adoption même de cette législation résultent en bonne partie des incertitudes et des litiges qui ont été occasionnés par les problèmes d'application du Décret. C'est d'ailleurs cet argument précis qui a été invoqué par le Sénat pour justifier l'adoption de la Loi sans aucun amendement, même si elle comporte un certain nombre de lacunes et notamment une trentaine d'écarts linguistiques qui marquent les versions anglaise et française.<sup>125</sup> Il n'est pas difficile d'en déduire que l'un des objectifs visés était de mettre fin aux incertitudes entourant la question de l'assujettissement. Pour ce faire, le législateur a combiné plusieurs techniques différentes telles l'utilisation de pronoms législatifs généraux, l'exercice du pouvoir réglementaire et même l'octroi de pouvoirs discrétionnaires.

Cet objectif de sécurité juridique a certainement été atteint dans le cas de l'alinéa 5(1)d) qui doit remplacer la règle générale de l'alinéa 6b) du Décret. La référence à une liste limitative de dispositions établie par règlement est plus précise et plus certaine que de savoir si une attribution particulière conférée à une autorité fédérale constitue un «affirmative regulatory duty».

Toutefois, cette utilisation concomitante de techniques diverses a pour effet de rendre plus complexe la question de l'assujettissement et cette complexité peut, à notre avis, s'avérer elle-même être une source de litiges. Ainsi, comme on l'a vu, la réglementation d'application pourrait être attaquée au motif d'*ultra vires* ou pour d'autres motifs propres au contrôle judiciaire sur la législation subordonnée. Par ailleurs, puisque la *L.C.E.E.* dépend en bonne partie de l'existence de cette réglementation, son entrée en vigueur retarde en fonction des

123 *L.C.E.E.*, supra, note 4, art. 46(3), 47(3) et 48(4).

124 *Supra*, note 109.

125 Sénat du Canada, supra, note 40.

délais d'élaboration des règlements eux-mêmes ce qui prolonge d'autant la période d'incertitude afférente à l'application du Décret.<sup>126</sup>

Cette complexité résulte également de l'utilisation de termes aux définitions restrictives comme celles de «projet», d'«autorité fédérale» ou de «territoire domaniale» qui sont autant de conditions préalables à l'application des critères d'assujettissement de l'article 5 ou même des articles 46, 47 et 48. La possibilité qu'il en résulte des litiges nous apparaît d'autant plus grande que la *L.C.E.E.* envisage la création, par voie réglementaire, de régimes d'évaluation particuliers, en marge du régime général, comme c'est le cas pour certaines portions du territoire domaniale, les sociétés d'État, les autorités portuaires ou même pour certains projets subventionnés sur une réserve indienne.<sup>127</sup>

Enfin, la terminologie employée n'est pas elle-même à l'abri des reproches qui ont été adressés aux dispositions du Décret. Ainsi, la question de savoir quand une cession de droit foncier sur le territoire domaniale est faite «en vue de la mise en oeuvre du projet en tout ou en partie»<sup>128</sup> est susceptible à notre avis de créer des difficultés d'application, en particulier quant il s'agira en même temps de déterminer quel est le degré d'avancement requis d'une proposition pour qu'elle se qualifie comme «projet».<sup>129</sup>

Dans le cas du régime discrétionnaire d'assujettissement des articles 46, 47 et 48, le droit pour le ministre de l'Environnement d'ordonner une évaluation dépend de l'existence de conditions préalables. Parmi celles-ci, l'absence d'exercice d'une attribution prévue non seulement à l'article 5 de la *L.C.E.E.* mais même sous le régime d'une autre loi fédérale ou d'un règlement, est susceptible d'engendrer des conflits à chaque fois que le ministre va prétendre pouvoir ordonner le renvoi prévu à ces dispositions. En effet, si les attributions de l'article 5 peuvent poser certains problèmes comme on vient de le voir, la généralité des termes employés aux paragraphes 46(1), 47(1) et 48(1) quant aux attributions «conférées sous le régime d'une autre loi fédérale ou d'un règlement» risque de soulever des problèmes de même nature que la question de l'obligation positive de réglementation ( affirmative regulatory duty ) sous le

126 Pour un excellent aperçu des problèmes d'élaboration de cette réglementation, voir CEAA, Regulatory Advisory Committee, *Canadian Environment Assessment Act, Report n° 1*, Avril 1993, [ci-après: *R.A.C. Report*]. A l'heure actuelle, 4 projets de règlements ont été publiés pour fins de consultation: *Projet de règlement sur la liste d'étude approfondie*, *Gaz. C.* 1993.I.2876; *Projet de règlement sur la liste d'exclusion*, *Gaz. C.* 1993.I.2885; *Projet de règlement sur la liste d'inclusion*, *Gaz. C.* 1993.I.2894; *Projet de règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*, *Gaz. C.* 1993.I.2900.

127 *L.C.E.E.*, *supra*, note 4, art. 59i-59j).

128 *L.C.E.E.*, *id.*, art. 5(1)(c).

129 Voir, en particulier, la discussion quant à l'assujettissement de projets d'exploration pétrolière et gazière dans Rowbotham et Bankes, *supra*, note 39.

régime de l'alinéa 6b) du Décret. On peut également anticiper des incertitudes quant à l'existence d'une autre des conditions préalables à l'exercice du pouvoir de renvoi des articles 46, 47, 48, à savoir la possibilité que le projet puisse causer, à l'extérieur des limites territoriales, «des effets environnementaux négatifs importants». À notre avis, il n'est donc pas certain que l'entrée en vigueur de cette législation va mettre fin à toute incertitude quant à la question fondamentale de l'assujettissement.

### LES EXEMPTIONS

D'un point de vue conceptuel, la question des exemptions se distingue de celle de l'assujettissement. Une exemption, en effet, implique qu'un projet est tombé sous la portée des règles d'assujettissement mais qu'une autre décision a été prise à son égard à l'effet de le soustraire, totalement ou partiellement, au processus d'évaluation environnementale. Dans la pratique, cependant, la question des exemptions est difficilement dissociable de celle de l'assujettissement quand il s'agit d'évaluer la portée matérielle effective d'un régime d'évaluation. Dans certains régimes, tels ceux établis par la Convention, la liste des projets exclus du processus constitue en elle-même un des mécanismes d'assujettissement. Dans d'autres cas, même si les exemptions dépendent de décisions spécifiques, au cas par cas, la pratique suivie en cette matière peut équivaloir à une politique générale au même titre que les règles d'assujettissement. C'est le cas de l'Ontario.

Il existe différentes façons d'exempter des projets du processus d'évaluation. Une méthode souvent utilisée consiste à élaborer une liste réglementaire de projets qui sont soustraits à la procédure. On a déjà vu que de telles listes étaient fréquentes dans les régimes où l'assujettissement reposait sur des listes de projets et une procédure de tamisage.<sup>130</sup> Dans le cas de la *L.C.E.E.*, la Loi prévoit que le gouvernement peut, par règlement, exclure des projets ou des catégories de projets liées à un ouvrage lorsque leurs effets environnementaux ne sont pas importants ou lorsque l'intervention de l'autorité responsable à leur égard est marginale.<sup>131</sup>

Mais plusieurs régimes prévoient également le droit d'exempter des projets spécifiques par des décisions *ad hoc*. Dans bien des cas, ce pouvoir est limité à des situations spécifiques et pour des motifs précis: sécurité nationale,<sup>132</sup> prévention ou réparation de dommages causés par une catastrophe réelle ou appréhendée<sup>133</sup> ou situation d'urgence.<sup>134</sup> Dans d'autres cas, le pouvoir est

130 *E.P.E.A.*, *supra*, note 62, art. 57; la Convention, *supra*, note 76, art. 22.5.2 et ann. II du c.22, et art. 23.3.13 et ann. II du c.23.

131 *L.C.E.E.*, *supra*, note 4, art. 7(1)(a) et 59(c)(ii). Pour un aperçu de cette liste, voir, le *Projet de règlement sur la liste d'exclusion*, *supra*, note 126.

132 *L.C.E.E.*, *id.*, art. 59(c)(i).

133 *L.Q.E.*, *supra*, note 5, art. 31.6 al. 4.

accordé au gouvernement «s'il le juge nécessaire dans l'intérêt public».<sup>135</sup>

Le pouvoir d'exemption peut même être implicite comme l'a décidé la Cour d'appel fédérale. Ainsi, comme on l'a vu, la Cour a jugé dans l'affaire *Carrier-Sekani Tribal Council*<sup>136</sup> que le pouvoir de prendre le Décret,<sup>137</sup> tel qu'accordé par l'article 6 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement*<sup>138</sup> incluait celui de le modifier et même celui de le modifier pour accorder une exemption spécifique.<sup>139</sup> Par ailleurs, dans un cas extrême, il existe un précédent québécois d'octroi d'une exemption au régime d'évaluation par loi spéciale.<sup>140</sup>

L'exemption d'un projet spécifique peut également se faire indirectement dans le cas d'une évaluation faite par catégories de projets (class assessments) ou dans le cas de l'évaluation d'un programme du gouvernement.<sup>141</sup> Dans ces hypothèses, soit qu'il s'agisse de projets similaires ou d'activités répétitives, tels les aménagements fauniques, certaines activités agricoles ou les arrosages aériens en forêt, une évaluation environnementale générique est faite pour la catégorie ou le programme. Par la suite, les projets individuels spécifiques de la catégorie ou qui découlent du programme sont assujettis à une procédure d'évaluation environnementale différente du régime d'évaluation autrement applicable<sup>142</sup> ou encore bénéficient d'une exonération partielle<sup>143</sup> ou totale<sup>144</sup> des procédures en vigueur.

C'est en Ontario que l'utilisation des mécanismes d'exemption a pris une

134 Sask. *E.A.A.*, *supra*, note 10, art. 4; *L.C.E.E.*, *supra*, note 4, art. 7(1)(b) et 7(1)(c).

135 La Convention, *supra*, note 76, art. 23.3.24; *L.Q.E.*, *supra*, note 5, art. 31.9.18, tel qu'il sera ajouté par L.Q. 1992, c.56, art. 12.

136 *Carrier-Sekani*, *supra*, note 27.

137 Décret, *supra*, note 3.

138 *Loi sur le ministère de l'Environnement*, *supra*, note 31.

139 *Carrier-Sekani*, *supra*, note 27, C.F., aux pp. 343-349.

140 *Loi concernant la construction et la mise en exploitation de postes de manoeuvre et de transformation électrique et d'une usine d'aluminium dans le parc industriel Deschambault-Portneuf*, L.Q. 1991, c.6, art. 1 et 2.

141 Sur le concept lui-même: D. Paul Emond, *Environmental Assessment in Canada*, Toronto, Emond Montgomery, 1978, aux pp. 73-80; *L'évaluation environnementale*, *supra*, note 44, aux pp. 68-70 et 72-73.

142 C'est le cas en Ontario. Pour une excellente analyse de l'expérience ontarienne: Robert B. Gibson et Beth Savan, *Environmental Assessment in Ontario*, Toronto, Canadian Environmental Law Research Foundation, 1986, aux pp. 72-106.

143 *L.C.E.E.*, *supra*, note 4, art. 19, pour ce qui est de l'étape cruciale et souvent déterminante de l'examen préalable.

144 Lorsqu'il sera en vigueur, le nouveau régime applicable au sud du Québec fera en sorte que les projets qui découlent d'un programme du gouvernement, d'un de ses ministères ou mandataires ayant fait l'objet d'une évaluation pourront être soustraits aux procédures d'évaluation *L.Q.E.*, *supra*, note 5, art. 31.6 tel qu'il sera remplacé par L.Q. 1992, c.56, art. 12.

telle importance que l'exemption peut être considérée comme un élément de la politique d'assujettissement. En Ontario, on l'a vu, les entreprises (undertakings) émanant du secteur public sont en principe assujetties au processus alors que celles du secteur privé ne le sont que sur décision gouvernementale.<sup>145</sup> La règle d'assujettissement est celle exprimée en termes très larges à l'article 5: le promoteur d'une entreprise doit soumettre au ministre de l'Environnement une évaluation environnementale de son entreprise et la faire autoriser.

L'article 5 doit cependant être lu avec l'alinéa 39f) qui autorise le gouvernement à exempter, par règlement, une personne ou une catégorie de personnes, une entreprise ou une catégorie d'entreprises. De plus, l'article 29 autorise le ministre de l'Environnement, avec l'autorisation du gouvernement, à exempter une entreprise ou un promoteur si «le ministre est d'avis qu'il est dans l'intérêt public, compte tenu de l'objet de la présente loi et après avoir comparé celui-ci avec les préjudices ou les inconvénients que l'application de la présente loi à une entreprise est susceptible de causer à des personnes ou à des biens» ....

En plus de toutes les exemptions prévues dans la réglementation générale,<sup>146</sup> le pouvoir spécifique de l'article 29 a été utilisé de façon intensive. Ainsi, en vertu du règlement général, les projets émanant d'une douzaine de ministères sont exemptés du processus sauf si le projet passe par le Ministry of Government Services, auquel cas il est assujéti.<sup>147</sup> Pourtant, entre 1976 et 1990, 76 projets provinciaux traités par ce ministère ont quand même fait l'objet d'exemptions spécifiques.<sup>148</sup> Non seulement les exemptions sont-elles nombreuses mais les critères pour leur octroi prévus à la Loi et dans les politiques gouvernementales ne sont pas toujours respectés:

A Ministry document *Project Screening and Applications for Exemption Orders under section 29 of the EA Act* is a guide to how and why the Act has been applied to public sector projects, and provides project screening criteria for evaluating exemption requests. The three project screening criteria presented in the Ministry guideline document are: absence of environmental significance, emergency situation and overwhelming public interest. More detailed criteria are necessary.

On receiving a request for an exemption the Minister directs it to Ministry staff for review; review team members may also assist. The Environmental Assessment Advisory Committee (EAAC) is informed of the request and may be asked by the Minister to advise on the decision.

Many exemptions were granted in the early years of operation of the Act while waiting the completion and use of class EAs. More recently the number of exemptions granted have

145 Ont. *L.E.E.*, *supra*, note 2.

146 *Regulation Made Under the Environmental Assessment Act*, O. Reg. 205/87 mod. par O. Reg. 72/88, O. Reg. et 521/90.

147 *Regulation Made Under the Environmental Assessment Act*, *id.*, art. 6 et 7.

148 Ontario, Ministry of the Environment, *Toward Improving the Environmental Assessment Program in Ontario*, Toronto, December 1990, à la p. 45.

ranged between 20 and 30 annually. Since 1983, out of more than 180 exemption requests about 150 have been granted and seven rejected, the remainder being still in process. The preponderance of exemptions granted has led to the opinion that the provision may have been misused.

The efficiency and certainty of exemption procedures are also in question. A standard format is needed for exemption requests. The duration of the formal process averages about six months and has ranged, for individual requests, between a few days in emergency situations to 27 months. Time limits should be established for the exemption process.<sup>149</sup>

Cette politique d'exemptions systématiques<sup>150</sup> a été une source constante de critiques adressées au régime ontarien d'évaluation environnementale et a fait dire à un auteur, à propos de la Loi de l'Ontario: «It exists only as an exemption process».<sup>151</sup>

L'exemple de l'Ontario démontre que la question des exemptions ne peut être dissociée de celle de l'assujettissement proprement dit. Cet exemple révèle aussi que le pouvoir d'accorder des exemptions spécifiques, au cas par cas, peut avoir un impact aussi important à ce chapitre que l'existence d'une liste d'exclusions. La présence de critères législatifs spécifiques pour encadrer l'exercice d'un tel pouvoir ne sera pas d'une grande utilité pour contrôler les abus si des mesures de publicité préalable ne sont pas exigées dans la législation. De plus, comme la situation ontarienne le démontre, si de tels critères sont exprimés en termes trop généraux, ils seront inefficaces d'abord pour l'autorité publique responsable de la décision d'exempter et, ensuite, pour les tribunaux chargés de contrôler les abus.

Ainsi, on a vu que la Loi ontarienne conférerait un pouvoir d'exemption au ministre, avec l'autorisation du gouvernement, si le ministre était d'avis que c'était dans l'intérêt public, après avoir comparé l'objet de la Loi avec les

149 *Toward Improving the Environmental Assessment Program in Ontario*, *id.*, aux pp. 46-47. Voir aussi Doug Thomson, "Requirements of the Ontario Environmental Assessment Act" dans *Environmental Assessment and Environmental Assessment Boards, 1991 Edition*, Mississauga, Insight Press, 1991 aux pp. 9-11. Dans *Energy Probe c. Ontario (Minister of the Environment)* (1988), 2 C.E.L.R. (n.s.) 161 à la p. 163, l'Ontario Divisional Court a décidé qu'une ordonnance d'exemption ainsi libellée: "The program of planning, designing, constructing, operating and maintaining a 3,400 megawatt nuclear generating station project on the Darlington site" devait également s'appliquer à toutes les activités requises pour disposer du tritium, un contaminant de l'eau lourde généré pendant l'opération du réacteur.

150 En plus du «class assessment» déjà vu, il existe un autre mode d'exemption dans l'Ont. *L.E.E.*, *supra*, note 2: l'article 33 permet notamment au ministre de l'Environnement d'ordonner qu'une audience publique requise en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*, L.R.O. 1990, c.E.19, ou de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, L.R. 1990, c.O.40, soit plutôt tenue en vertu de cette autre loi et que l'entreprise ou le promoteur soit soustrait au processus d'évaluation de l'Ont. *L.E.E.* Cette disposition qui vise à éviter le dédoublement d'audiences publiques a été utilisée pour soustraire des projets à l'Ont. *L.E.E.*: Thomson, *id.*, aux pp. 9-10.

151 J.W. Samuels, «Environmental Assessment in Ontario: Myth or Reality?» (1978) 56 R. du B. Can. 523, à la p. 532.

préjudices et inconvénients pouvant résulter de son application. Dans la pratique, un grand nombre d'«entreprises» sont ainsi exemptées au motif que le promoteur «will be subject to delay and expense if it is required to prepare an environmental assessment for the undertaking».<sup>152</sup> Le recours systématique à une telle justification, à notre avis, ne peut qu'affaiblir la crédibilité du régime d'évaluation car ce motif pourrait être invoqué à l'égard de tous les projets assujettis et s'attaque à la raison d'être même du processus. On cherchera en vain un promoteur qui n'est pas convaincu que l'obligation de faire une évaluation environnementale constitue une source importante d'ennuis et de délais de réalisation. Si l'échelle de tels projets, leur caractère temporaire ou permanent, leur nature ou d'autres critères objectivement identifiables ne justifient pas les délais et les coûts de les soumettre au processus, il nous semble qu'il vaudrait alors mieux les incorporer à une liste réglementaire d'exclusions.

### CONCLUSION: UNE ÉVALUATION

Au terme de notre analyse, il serait présomptueux de prétendre pouvoir tirer des leçons définitives quant au choix d'un mécanisme idéal d'assujettissement de projets à un régime d'évaluation. La grande diversité des mécanismes utilisés, parfois même au sein d'un même régime, rend difficile, sinon impossible, la sélection d'une technique qui puisse s'appliquer dans tous les contextes et dont l'efficacité soit incontournable. On peut toutefois tenter d'identifier certains objectifs d'une politique d'assujettissement qui pourront ensuite servir de critères d'évaluation afin de mieux évaluer l'efficacité relative des techniques que nous avons recensées. Les objectifs que nous avons identifiés ne doivent pas être considérés comme exclusifs mais ils peuvent servir de point de départ pour la discussion.

Au premier chef, il est évident que le mécanisme d'assujettissement retenu doit être capable de couvrir toutes les politiques, les programmes et les projets dont les impacts environnementaux sont suffisamment importants pour devoir faire l'objet d'une évaluation ou, à tout le moins, d'un examen préalable ou autre mécanisme du même type. Pour les fins de notre discussion, nous pouvons ici parler de l'efficacité du mécanisme. Ce qui est moins évident, c'est que le critère d'efficacité peut aussi vouloir dire que la technique choisie est capable d'éliminer rapidement du processus, si possible à *priori*, les politiques, les programmes et les projets qui ne justifient pas que des ressources humaines et matérielles soient gaspillées par leur soumission au processus de l'évaluation environnementale.

En général, tous les régimes reflètent d'abord le choix politique d'inclure ou de ne pas inclure les politiques et les programmes du gouvernement. Très

152 Ainsi, entre mars 1992 et février 1993, nous avons relevé une dizaine de décisions d'exemption concernant surtout des municipalités, où cette terminologie précise a été employée: O. Reg. 118/92, 232/92, 290/92, 291/92, 292/92, 307/92, 664/92, 717/92, 718/92, 74/93.

souvent ce choix apparaît dans la définition même de la «proposition» susceptible d'être assujettie et, pour la plupart des régimes que nous avons vus, la législation transpose la décision de ne pas soumettre les politiques et programmes à l'évaluation environnementale. Dans le cas du Décret ce sont les tribunaux qui ont fait ce choix en décidant que le Décret ne pouvait s'appliquer aux décisions du gouverneur en conseil.<sup>153</sup> Dans le cas de la nouvelle législation québécoise,<sup>154</sup> si l'évaluation d'un programme du gouvernement, de ses ministères ou organismes est possible, l'assujettissement est toutefois laissé exclusivement à la discrétion du ministre responsable ou du gouvernement.<sup>155</sup>

À l'égard des projets, les mécanismes de la première et de la troisième catégories sont ceux qui sont susceptibles d'assurer la plus grande portée au processus d'évaluation. Comme on l'a vu, la jurisprudence permet de mesurer l'effet de déclarations très générales, comme celles de la Sask. E.A.A.<sup>156</sup> et du Décret. Quant aux régimes utilisant des listes de projets automatiquement assujettis ou automatiquement exclus ainsi qu'une procédure de tamisage, ils sont plus efficaces à ce chapitre que l'emploi exclusif d'une liste comme au Québec. En effet, la procédure de tamisage applicable aux projets qui ne figurent pas sur une liste permet de couvrir les situations nouvelles ou imprévues qui n'avaient pas été envisagées lors de l'élaboration des listes de projets. Dans le système «fermé» du Québec, même si en théorie la réglementation aurait pu être modifiée, dans la pratique, elle ne le fut que de façon très minime en treize années d'existence. Au surplus, la procédure de modification rend le système moins capable de s'adapter rapidement et les tentatives du ministre de contourner cette difficulté ont été vouées à l'échec.<sup>157</sup>

Mais le critère d'efficacité doit être tempéré par le besoin d'une sécurité juridique minimale. L'exemple de la Saskatchewan et celui du Décret montrent qu'un système trop «ouvert» expose les promoteurs à des contestations ultérieures, parfois même après que le projet soit déjà en voie de réalisation. L'utilisation de déclarations générales dont la portée est difficile à cerner est particulièrement vulnérable à ce chapitre. Dans le cas des systèmes «fermés», comme celui du Québec, l'utilisation d'une liste confère un caractère de prévisibilité au régime d'assujettissement tout en laissant le contrôle judiciaire s'exercer de façon complète. Quant aux mécanismes de la troisième catégorie, la présence de listes assure, ici encore, une sécurité minimale. Toutefois, si le contrôle judiciaire peut s'exercer de façon complète dans l'interprétation des

153 Décret, *supra*, note 3.

154 *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement, supra*, note 5.

155 *L.Q.E., supra*, note 5, art. 31.1, tel qu'il sera remplacé par L.Q. 1992, c.56, art. 12. Il en est de même des programmes des municipalités.

156 Sask. E.A.A., *supra*, note 10.

157 *Supra*, notes 52 et 53 et le texte les accompagnant.

listes, il est plus difficile à l'égard de la décision de tamisage que la loi confie à un agent administratif.

À notre avis, il est légitime pour le citoyen d'exiger une mesure de prévisibilité et de sécurité à l'égard de l'assujettissement à un régime d'évaluation environnementale. Un régime trop généreux dans son assujettissement et qui laisse constamment les transactions en péril voit son efficacité théorique réduite par la perte de confiance et de crédibilité chez ceux qui sont tenus de le respecter. De plus, dans un tel régime, la tentation d'utiliser alors à outrance les pouvoirs d'exemption, lorsqu'ils existent, peut contribuer à accentuer cette perte de confiance et de crédibilité.

Par ailleurs, l'exemple de la L.C.E.E. démontre, quant à nous, que la recherche d'une sécurité absolue peut conduire à l'élaboration de mécanismes dont la complexité peut jouer à contre-courant de l'objectif poursuivi. Ainsi, l'introduction du pouvoir réglementaire dans la définition même de «projet», la distinction qui y est faite entre une «activité concrète liée à un ouvrage» et une «activité concrète non liée à un ouvrage», les incohérences entre les deux versions de la Loi, même à l'égard des définitions du paragraphe 2(1), sans compter les restrictions à son application résultant de la définition d'«autorité fédérale» et de «territoire domanial» sont autant de sources potentielles de litiges. De plus, les travaux du Comité consultatif sur la réglementation laissent déjà soupçonner la possibilité de contradictions entre les textes législatifs et réglementaires.<sup>158</sup>

Le cheminement logique devant permettre de déterminer, à partir du texte de la L.C.E.E. et de ses règlements d'application, si un projet est assujéti au processus d'évaluation environnementale sera d'une telle complexité et contiendra tellement de points d'achoppement potentiels que l'objectif de sécurité juridique poursuivi risque d'être mis en péril. L'expérience tend à démontrer que la simplicité est souvent un élément important de la sécurité juridique.

La question des exclusions et des exemptions est toujours une question délicate. Dans le cas des mécanismes de la première catégorie, une liste d'exclusions nous semble indispensable. Il est d'ailleurs étonnant de constater que le Sask. E.A.A. n'autorise que des dérogations *ad hoc*, dans des cas d'urgence seulement<sup>159</sup> et ne prévoit même pas l'adoption, par voie de règlement, d'une liste de projets exclus.

Techniquement, une telle liste ne serait pas nécessaire dans le cas des

158 En particulier en ce qui concerne la liste des projets exclus et la liste des études approfondies et également à l'égard de la liste d'inclusion portant sur les activités concrètes non liées à un ouvrage: R.A.C. *Repart*, *supra*, note 126, aux pp. 25-27.

159 Sask. E.A.A., *supra*, note 10, art. 4.

régimes de la troisième catégorie mais, en pratique, nous sommes d'avis qu'une telle liste s'impose. Comme l'a signalé avec beaucoup de justesse le Comité consultatif sur la réglementation à l'égard de la L.C.E.E.,<sup>160</sup> il vaut beaucoup mieux adopter une liste de projets exclus que de prendre des décisions de routine au terme de l'évaluation initiale (screening) à l'effet que «le projet peut être réalisé avec l'adoption de mesures d'atténuation appropriées». L'adoption d'une liste de projets exclus est plus crédible et plus économique à l'égard de la gestion du régime d'évaluation.

À notre avis, les problèmes se situent surtout au niveau des exemptions spécifiques individuelles. On peut concevoir la nécessité d'exempter un projet en cas d'urgence ou pour prévenir ou remédier à une catastrophe et beaucoup de régimes accordent un tel pouvoir. L'exemple ontarien montre cependant que l'octroi d'un pouvoir d'exclusion ou d'exempter n'importe quel projet fondé sur le jugement subjectif d'un ministre qui estime qu'une telle décision est «d'intérêt public» peut avoir pour conséquence de rendre inutiles tous les critères d'assujettissement. Et encore faut-il noter que la loi ontarienne contient, même si c'est de façon minimale, un certain nombre de critères pour l'évaluation de l'intérêt public. La nouvelle législation québécoise, en plus de reprendre tous les cas spécifiques d'exclusions et d'exemptions déjà autorisés par la législation actuelle<sup>161</sup> confère, de façon générale, au gouvernement le pouvoir de soustraire un projet d'une partie ou de la totalité des dispositions de la Loi qui lui seraient autrement applicables «s'il le juge nécessaire dans l'intérêt public».<sup>162</sup>

Il y a déjà 15 ans, le professeur Emond écrivait:

*Ultimately, whether a project is assessed is a political decision. To date, many politicians have preferred to accept the controversy an exemption generates, rather than submit a project to assessment before all the bugs have been worked out.*<sup>163</sup>

Nous soumettons qu'une des façons de limiter les abus en matière d'exemption serait de responsabiliser davantage les autorités politiques en exigeant que ce

160 R.A.C. Report, *supra*, note 126, aux pp. 22-23.

161 L.Q.E., *supra*, note 5, art. 31.6(1), (2) et (3) à être remplacé par L.Q. 1992, c.56, art. 12 et 21; et art. 31.6(4) à être remplacé par 31.9.18(2) édicté par L.Q. 1992, c.56, art. 12.

162 L.Q.E., *id.*, art. 31.9.18(1), tel qu'il sera remplacé par L.Q. 1992, c.56, art. 12. Quant au terme «intérêt public», on pourra constater la difficulté d'en déterminer le contenu en lisant la décision récente rendue par la Cour suprême dans *R. c. Morales*, [1992] 3 R.C.S. 311. Dans cette affaire, une majorité de la Cour a déclaré ce terme inopérant, pour motif d'imprécision, dans l'alinéa 515(10)b du *Code criminel*, L.R.C. 1985, c.C-46, parce qu'un refus de mise en liberté sous caution fondé sur ce terme dans l'alinéa 515(10)b ne reposait pas sur une juste cause au sens de l'alinéa 11c) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c.11, étant donné que le critère légal de l'«intérêt public» pouvant justifier un refus était vague et imprécis.

163 Emond, *supra*, note 141, à la p. 16.

pouvoir s'exerce de façon plus visible. À notre avis, les législations actuelles permettent trop facilement d'éviter la controverse dont parlait le professeur Emond. À la fin de 1990, un document issu du ministère de l'Environnement de l'Ontario proposait d'ailleurs qu'une procédure de publicité préalable et de consultation du public soit établie par règlement à l'égard des demandes d'exemptions.<sup>164</sup>

De son côté, la nouvelle législation québécoise, qui exige pourtant la publication préalable d'un avis de l'intention du gouvernement d'exercer son droit limité de soustraire un projet nouvellement inscrit à la liste de même qu'un avis de sa décision, une fois celle-ci prise, ne requiert aucune procédure de publicité, ni préalable, ni même postérieure, dans le cas de l'exercice par le gouvernement de son pouvoir général d'exemption «s'il le juge dans l'intérêt public». On ne peut que conclure, compte tenu de l'expérience ontarienne, que le véritable critère d'exemption en vertu de la nouvelle législation québécoise risque de devenir le pouvoir de lobby. À notre avis, le droit québécois s'en va dans la mauvaise direction avec un tel régime.

Le dernier objectif d'une politique d'assujettissement à un processus d'évaluation environnementale, c'est qu'il doit être capable d'exécution (enforcement). À nos yeux, les conditions d'une mise en application efficace d'un tel régime dépendent à la fois du législateur et des tribunaux. La loi doit indiquer clairement que la réalisation d'un projet assujéti au processus ne peut être commencée tant que n'a pas été prise la décision de l'autoriser. À ce titre, les dispositions des paragraphes 11(2) et 17(2) de la L.C.E.E. constituent une amélioration importante par rapport au Décret. De plus, le législateur peut faciliter encore plus la mise en application et le respect des dispositions du régime d'évaluation en libéralisant l'accès aux tribunaux à cette fin comme c'est le cas dans la Loi québécoise.<sup>165</sup>

Du côté des tribunaux, s'ils se sont montrés disposés à exiger des autorités fédérales le respect des règles du Décret,<sup>166</sup> ils ont estimé, à tort selon nous,<sup>167</sup> que ses dispositions n'autorisaient pas la délivrance d'une injonction

164 *Toward Improving the Environmental Assessment Program in Ontario*, *supra*, note 148, recommandation 6.2, aux pp. 47-48.

165 L.Q.E., *supra*, note 5, section III.1, art. 19.1-19.7. Sur cette question: J. Brunnée, «Individual and Group Enforcement of Environmental Law in Quebec» (1992) 41 U.N.B. L.J. 107 aux pp. 114-119; L. Giroux, «Le droit québécois de la qualité de l'environnement et l'équilibre des divers intérêts» dans N. Duplé, dir., *Le droit à la qualité de l'environnement: un droit en devenir, un droit à définir*, Montréal, Québec/Amérique, 1988, 395 aux pp. 402-405 et 423-427; L. Giroux, «La Loi sur la qualité de l'environnement: les principaux mécanismes et les recours civils» dans *Développements récents en droit de l'environnement* (1991), Barreau du Québec, Service de la formation permanente, v.19, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1991, 1 aux pp. 38-42.

166 *Supra*, note 20.

167 L. Giroux, «Le droit à une protection efficace de l'environnement. Les sanctions civiles: leur

pour empêcher la réalisation d'un projet pendant la conduite de la procédure.<sup>168</sup> La nouvelle terminologie de la *L.C.E.E.* vient remédier à cette difficulté. Dans le cas des régimes dits «fermés» dont l'assujettissement repose sur une énumération de projets, comme au Québec, nous sommes d'avis que les tribunaux pourraient être plus vigilants à empêcher l'utilisation de techniques comme la segmentation des projets pour contourner l'obligation d'assujettissement.<sup>169</sup> En finale, on peut espérer que les récentes déclarations de principe de la Cour suprême du Canada dans *Oldman*<sup>170</sup> quant à la nature et à l'utilité d'un processus d'évaluation environnementale et quant à l'interprétation libérale des dispositions visant à l'établir, auront pour effet d'augmenter la vigilance judiciaire au chapitre du respect des règles d'assujettissement.

## DEFINING THE SCOPE OF ENVIRONMENTAL ASSESSMENT REVIEWS

William A. Ross and Philip S. Elder

The success or failure of environmental assessment is determined in large part by what issues are considered in reviews of proposed actions. If the reviews are focused too narrowly on selected topics, the environmental assessment process offers nothing new when compared to sectoral project reviews and would lack public credibility. If the reviews are given no bounds, they would be unmanageable and would not contribute to good development decisions. Clearly, a balance is required in which the reviews are focused on issues that make a difference in deciding about the specific proposed action, while addressing at the same time the more general environmental issues of public concern.

This paper examines the range of matters considered in the Canadian federal environmental assessment processes created by the *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*<sup>1</sup> (*Guidelines Order*) and the *Canadian Environmental Assessment Act*.<sup>2</sup> The analysis focuses primarily on the most complex and controversial projects, those with potentially significant adverse environmental effects and that are subject to environmental reviews by a panel under the *Canadian Environmental Assessment Act*.<sup>3</sup> Through criteria developed for this purpose, the recent changes in the scope of environmental assessment are evaluated. Comparisons are also made with Alberta's newly legislated environmental assessment process where appropriate.<sup>4</sup> The scope of environmental reviews is determined by the legislation and regulations establishing the environmental assessment process and by the practices of those responsible for administering that process. Both legislative and administrative determinants are therefore examined in this paper.

The change in federal legislative authority from the *Guidelines Order* to the

efficacité» dans *Droits de la personne: l'émergence de droits nouveaux — Aspects canadiens et européens*, Journées strasbourgeoises 1992, Institut canadien d'études juridiques supérieures, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1992, 461 aux pp. 478-486.

168 *Naskapi-Montagnais Innu Ass'n c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, [1990] 3 C.F. 381, (1990), 5 C.E.L.R. (n.s.) 287, 35 F.T.R. 161 (C.F. (1<sup>re</sup> inst.)); *Canadian Wildlife Federation Inc. c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [1991] 1 C.F. 641, (1990), 121 N.R. 385, 6 C.E.L.R. (n.s.) 89 (C.F.A.).

169 Giroux, *supra*, note 167, aux pp. 486-492.

170 *Oldman*, *supra*, note 1.

1 *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*, SOR/84-467.

2 Bill C-13, *Canadian Environmental Assessment Act*, 3d Sess., 34th Parl., 1992 (assented to 23 June 1992, S.C. 1992, c.37).

3 The Canadian environmental assessment process has three components. The first is a screening or comprehensive study phase. The second component, mediation or assessment by a review panel, is undertaken only for the most environmentally sensitive projects. These components result in a decision whether the project reviewed should proceed or not and, if so, under what conditions. The third component is the design and implementation of a follow-up program.

The scope of projects reviewed by "screening" or mediation is also a topic worthy of consideration. While the projects with more modest environmental impacts can be of interest cumulatively and administratively, this paper focuses on the activities subjected to public review by an environmental assessment panel, the most detailed environmental review.

4 *Environmental Protection and Enhancement Act*, S.A. 1992, c.E-13.3.

## **Annexe B**

# Les régimes juridiques d'évaluation environnementale applicables au Nunavik Première partie : le régime québécois\*

---

Marie-Josée VERREAULT\*\*

*Né du désir de concilier le développement économique du Nord québécois et la préservation de la spécificité culturelle des Inuits, le chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois a, tant bien que mal, cristallisé juridiquement une réalité environnementale et sociale fort différente de celle qui existe au sud du Québec. Pour ce faire, les parties signataires de cette entente ont instauré deux régimes d'évaluation environnementale particuliers, l'un pour les projets de compétence provinciale et l'autre pour les projets de compétence fédérale. L'étude qui suit a pour objet l'examen du premier de ces régimes. Son objectif principal est d'évaluer comment et dans quelle mesure ce régime permet un contrôle approprié du développement économique au Nunavik, et ce, en vue de protéger l'environnement et le milieu social des Inuits.*

---

*Inspired by the desire to conciliate the economic development of northern Quebec and the conservation of Inuit cultural specificity, Section 23 of the James Bay and Northern Quebec Agreement has, for better or for worse, legally crystallized an environmental and social reality quite*

---

\* L'auteure tient à remercier les deux organismes qui ont accordé un appui financier à la réalisation de cette étude, soit la Faculté de droit de l'Université Laval, pour la bourse de maîtrise octroyée, et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, pour la subvention de recherche accordée au projet de recherche intitulé : *Le développement durable dans l'Arctique. Les conditions de la sécurité alimentaire*, cadre dans lequel ce travail de recherche a été réalisé.

\*\* Étudiante de troisième cycle, Faculté de droit, Université Laval.

*different from the one existing in southern Quebec. To do this, agreement signatories created two specific environmental evaluation programs, one for projects under provincial jurisdiction and the other, for projects under federal jurisdiction. The following analysis seeks to examine the provincial program. Its primary objective is to evaluate how and to what extent this program provides appropriate control over economic development in Nunavik, so as to protect the Inuit environment and social lifestyle.*

	Pages
1 Les activités sujettes au contrôle .....	227
1.1 La nature des activités sujettes au contrôle .....	230
1.2 L'effet des activités sujettes au contrôle sur les milieux protégés .....	232
1.3 Les milieux protégés : l'environnement et le milieu social des Inuits .....	235
2 Les règles d'assujettissement et d'exemption des projets de développement .....	238
2.1 Les règles d'assujettissement .....	240
2.1.1 Les listes d'inclusion et d'exclusion .....	241
2.1.2 La procédure de tamisage .....	248
2.2 Les règles d'exemption .....	250
2.2.1 L'exemption des complexes hydroélectriques La Grande, NBR et Grande-Baleine .....	251
2.2.2 L'exemption des projets de développement par le gouvernement québécois .....	253
3 Les étapes procédurales du régime .....	256
3.1 La phase I : l'évaluation des répercussions des projets de développement ..	259
3.1.1 Les renseignements préliminaires .....	260
3.1.2 La directive .....	262
3.1.3 Le rapport des répercussions .....	265
3.2 La phase II : l'examen des répercussions des projets de développement ainsi que la participation publique .....	268
3.3 La phase III : la prise de décision et le contrôle .....	271
Annexe A .....	278
Annexe B .....	279

L'intérêt accordé aux territoires nordiques par les gens du Sud est relativement récent. Jusques hostiles et géographiquement peu accessibles, ils

immense potentiel économique. Au Québec, cet intérêt se manifesta avec acuité lors de l'annonce, en 1971, de la décision du gouvernement du Québec de mettre en valeur les richesses hydroélectriques de la Baie-James. S'ensuivit une série d'événements<sup>1</sup> dont le point culminant fut la signature, en 1975, de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*<sup>2</sup>.

De façon sommaire, précisons que deux années de négociations ardues entre le gouvernement du Québec, le gouvernement du Canada, le Grand Council of the Crees (of Quebec), les Cris de la Baie-James, la Northern Quebec Inuit Association, les Inuits<sup>3</sup> du Québec et de Port Burwell et les sociétés d'État engagées dans la réalisation du projet de la Baie-James furent nécessaires à la conclusion de cette entente. Ce sont la *Loi approuvant la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*<sup>4</sup> et la *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie-James et du Nord québécois*<sup>5</sup> qui l'ont mise en vigueur et lui ont donné force de loi<sup>6</sup>.

1. Nous faisons ici plus particulièrement référence au recours en injonction interlocutoire intenté par les Cris et les Inuits afin de suspendre les travaux entrepris à la baie James. N'eût été de l'émoi suscité par ce débat judiciaire, mais surtout par le jugement Malouf, les gouvernements fédéral et provincial n'auraient vraisemblablement pas choisi de négocier avec les Autochtones. Voir : *Gros-Louis c. Société de développement de la Baie-James*, [1974] R.P. 38 (C.S.); *Société de développement de la Baie-James c. Kanatewat*, [1975] C.A. 166; N. ROULAND, *Les Inuit du Nouveau-Québec et la Convention de la Baie-James*, Québec, Association Inuksiutiit Katimajit et Centre d'études nordiques, Université Laval, 1978, p. 27-46.
2. *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires*, Édition 1998, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, 1998 (ci-après citée : « Convention » (dans le texte) ou « C.B.J.N.Q. » (dans les références)). La terminologie employée dans la Convention diffère de celle qui l'est habituellement dans les textes législatifs ou réglementaires. Ainsi, le terme « article » se réfère à la section d'un chapitre portant sur un sujet particulier, tandis que le mot « alinéa » désigne une disposition précise d'un article. Par exemple, l'alinéa 23.1.1 est une disposition de l'article 23.1 du chapitre 23 de la Convention.
3. Conformément à la recommandation officielle de l'Office de la langue française, en date du 24 avril 1993, la graphie simplifiée du nom « Inuit » au masculin, au féminin et au pluriel est ici retenue (ex. : *un Inuit, une Inuite et des Inuits*). Quant à son emploi comme adjectif, l'Office de la langue française recommande que le terme « inuit » varie en genre et en nombre (ex. : *la culture inuite, des objets inuits*). À ce sujet, voir M.-É. de VILLERS, *Multidictionnaire de la langue française*, 3e éd., Montréal, Québec Amérique, 1997, p. 807.
4. *Loi approuvant la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, L.R.Q., c. C-67.
5. *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie-James et du Nord québécois*, S.C. 1976-1977, c. 32.
6. C.B.J.N.Q., art. 2.5; Voir *Administration régionale crie c. Canada (Administrateur fédéral)*, [1991] 3 C.F. 533, 551-552 (C.A.) (ci-après cité : « Administration régionale crie »). Voir aussi *Bande d'Estuwin c. Canada (Administrateur fédéral)*, [1993] 1 C.F. 501, 516-

L'idée habituellement admise au sujet de la *Convention* est qu'elle a permis de régler d'importantes questions territoriales et monétaires avec les Cris et les Inuits du Nord-du-Québec. Elle comprend effectivement des dispositions relatives au partage des terres et à l'indemnisation des communautés autochtones occupant le territoire. Elle englobe cependant un éventail de sujets beaucoup plus vaste, comme la santé, les services sociaux, la justice ou encore l'administration locale et régionale. Chacun de ces thèmes fait l'objet d'un chapitre distinct de l'entente concernant les Cris ou les Inuits, ou les deux communautés. Enfin, la teneur de ces chapitres reflète les deux principes directeurs ayant guidé le gouvernement québécois lors des négociations. John Ciaccia, l'un des principaux négociateurs de l'entente, a présenté ainsi ces principes :

En entreprenant nos négociations avec les autochtones, nous nous sommes inspirés de deux principes directeurs d'égale importance. Le premier de ces principes, c'est que le Québec a besoin d'utiliser les ressources de son territoire — de tout son territoire — à l'avantage de toute sa population. Pour ce, il faut planifier l'utilisation de ces ressources de façon rationnelle. Il faut prévoir les besoins futurs du peuple québécois.

Il est clair que le [g]ouvernement a le devoir de prendre les mesures nécessaires pour assurer le développement rationnel et ordonné des ressources de notre territoire du Nord québécois. Ces ressources constituent et doivent constituer un facteur vital dans le plan général que prévoit le gouvernement pour l'avenir du Québec.

Le deuxième principe, c'est que nous devons reconnaître les besoins des autochtones, tant des Cris que des Inuit, dont la culture et le mode de vie diffèrent de la culture et du mode de vie des autres Québécois.

Nous avons négocié avec deux minorités qui se sentaient menacées d'extinction. Les autochtones se battent pour leur survie. Si l'État ne parvient pas à établir des principes visant à assurer la survie de ces minorités, il se pourrait fort bien que nous ne puissions même pas assurer la nôtre<sup>7</sup>.

Deux constats peuvent être tirés de ces propos. D'une part, le gouvernement du Québec était déterminé à contrôler l'exploitation des ressources naturelles du Nord. D'autre part, les Cris et les Inuits exigeaient en contrepartie l'établissement de mesures en vue de la protection de leur culture et de leur mode de vie.

Envisagé dans cette perspective, le texte de la *Convention* peut être considéré comme la concrétisation juridique d'une démarche cherchant à concilier le développement économique de la Baie-James et du Nunavik

7. J. CIACCIA, « Philosophie de la Convention par monsieur John Ciaccia, membre de l'Assemblée nationale du Québec », dans C.B.J.N.Q., p. xx.

ainsi que la préservation de l'identité culturelle des Cris et des Inuits<sup>8</sup>. Cet arbitrage d'intérêts opposés s'est notamment traduit par la reconnaissance de droits en faveur des Autochtones. Tel est le cas des droits accordés au chapitre 24 de la *Convention* en matière de prélèvement de la faune ou aux chapitres 5 et 7 relativement à la répartition des terres.

Toutefois, la simple reconnaissance de droits particuliers en faveur des Autochtones eût été illusoire si aucun mécanisme n'avait été envisagé pour garantir leur survie et pour contrer ou minimiser les conséquences du développement économique sur la culture autochtone et sur ce qui en sous-tend l'expression. C'est pour cette raison que la *Convention* établit des régimes juridiques ayant pour objet la protection de l'environnement, des activités de chasse, de pêche et de piégeage des Cris et des Inuits et de leur milieu social<sup>9</sup>.

La présente étude s'intéresse au régime juridique applicable en territoire inuit et prévu dans le chapitre 23 de la *Convention*. Intitulé « L'environnement et le développement futur au nord du 55<sup>e</sup> parallèle », ce chapitre établit les règles de droit relatives à la protection de l'environnement et du milieu social applicables en territoire inuit, connu sous le nom de « Nunavik<sup>10</sup> ». Disons brièvement que le cadre juridique du chapitre 23 se compose de deux systèmes distincts<sup>11</sup> : le premier est un régime de consultation préalable à l'adoption des lois et des règlements relatifs à l'environnement,

8. La manière dont les parties signataires de la *Convention* ont traduit la spécificité autochtone n'est pas abordée ici. Une telle entreprise nécessiterait une importante analyse qui nous éloignerait de l'objet principal de notre recherche. En outre, l'étude de cette question n'est pas essentielle à notre propos.
9. L'existence d'un lien structurel entre le chapitre 24 de la *Convention*, relatif aux activités de chasse, de pêche et de piégeage des autochtones, et les chapitres 22 et 23, portant respectivement sur la protection de l'environnement et du milieu social des Cris et des Inuits, est reconnue par la *Convention* elle-même : C.B.J.N.Q., al. 23.2.4 et 24.11.1. Voir *Administration régionale crie c. Canada (Administrateur fédéral)*, [1992] 1 C.F. 440, 461-462 (C.F.) (ci-après cité : « *Administration régionale crie (C.F.)* »); N. ROULAND, *op. cit.*, note 1, 97-101.
10. Le territoire d'application du chapitre 23 est « la région du Québec située au nord du 55<sup>e</sup> parallèle, à l'exclusion des terres de catégories I et II des Cris de Poste-de-la-Baleine » : C.B.J.N.Q., al. 23.1.8. Le chapitre 23 de la *Convention* prévoit également le régime de protection de l'environnement et du milieu social applicable dans les terres des catégories IB-N et II-N situées au nord du 55<sup>e</sup> parallèle, lesquelles font partie du territoire naskapi. Les dispositions relatives à cette situation ne sont toutefois pas étudiées ici : *Convention du Nord-Est québécois*, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, 1978, art. 14.2. Pour une idée de la délimitation des territoires d'application des régimes québécois d'évaluation environnementale en vigueur au Québec, voir notre annexe A.
11. C.B.J.N.Q., al. 23.2.2., tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1*.

au milieu social et à l'utilisation des terres du Nunavik, alors que le second est un régime d'évaluation environnementale<sup>12</sup> des activités de développement à deux volets, l'un provincial et l'autre fédéral. Notre étude a pour objet principal l'examen de ce dernier régime.

Comme les régimes de même nature prévus dans les lois fédérales et provinciales d'application générale, les régimes provincial et fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 23 sont de nature préventive<sup>13</sup>. Ils possèdent aussi des caractéristiques communes à tous les régimes juridiques d'évaluation environnementale en vigueur au Québec, dont un cadre normatif contraignant, un territoire d'application défini et un mécanisme procédural complexe par lequel les autorités publiques exercent un contrôle administratif sur les projets de développement futurs, à savoir un processus d'autorisation auquel peut participer le public. Les régimes d'évaluation environnementale du chapitre 23 comportent également des composantes qui leur sont propres et dont l'existence même, sans modifier leur nature, particularise leurs modalités d'application.

Les régimes d'évaluation environnementale prévus dans le chapitre 23 de la Convention sont donc au centre de notre étude. Trois raisons ont motivé notre choix.

Premièrement, ces mécanismes administratifs de contrôle des activités de développement figurent parmi les premiers régimes d'évaluation environnementale institutionnalisés au Canada. De plus, ils se fondent sur des concepts et une approche très innovateurs pour l'époque. Cette constatation est d'autant plus importante que la nature même de la Convention rend très difficile sa modification en vue de l'adapter aux situations nouvelles<sup>14</sup>. De fait, les dispositions du chapitre 23 n'ont pas changé substantiellement depuis leur entrée en vigueur. Aussi, deux des objectifs de notre

12. Les expressions « évaluation environnementale » et « évaluation et examen des impacts » sont ici interchangeables et désignent la même réalité.

13. Par analogie avec le régime provincial applicable dans le sud du Québec et prévu dans les articles 31.1 et suivants de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2 (ci-après citée : « L.Q.E. »), voir *Lafarge Canada Inc. c. Procureur général du Québec*, [1994] R.J.Q. 1832, 1835 (C.A.); L. GIROUX, « La Loi sur la qualité de l'environnement : grands mécanismes et recours civils », dans *SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, Développements récents en droit de l'environnement (1996)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, p. 263-276.

14. La Convention étant un accord de revendications territoriales, des modifications à celle-ci sont techniquement plus difficiles à faire que s'il s'agissait d'un texte législatif ordinaire. Par exemple, toute modification au chapitre 23 de la Convention nécessite l'accord de chacune des parties signataires visées : C.B.J.N.O. n° 23710, tel qu'il a été modifié

étude sont de vérifier si cet avant-gardisme d'antan a permis à la Convention de bien subir le passage du temps et, par le fait même, d'alimenter la réflexion générale sur les régimes d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux ou sociaux d'un projet.

Deuxièmement, les régimes d'évaluation du chapitre 23 demeurent encore aujourd'hui peu explorés. En effet, la littérature juridique s'est peu attardée sur l'analyse des particularités des régimes nordiques et du chapitre 23 en général. À notre connaissance, ce sujet n'a fait l'objet d'aucune étude d'envergure jusqu'à maintenant. La jurisprudence pertinente se révèle également peu volumineuse et s'intéresse surtout au chapitre 22 de la Convention, c'est-à-dire aux régimes d'évaluation environnementale applicables en territoire cri. En raison de la parenté évidente des chapitres 22 et 23 de la Convention, ces décisions judiciaires s'avèrent malgré tout des outils précieux pour notre étude. Il n'en demeure pas moins que plusieurs aspects des régimes d'évaluation et d'examen des impacts des chapitres 22 et 23 n'ont pas été examinés ni explicités par les tribunaux et la doctrine.

Troisièmement, bien que peu d'activités de développement aient jusqu'à présent été entreprises dans le Québec septentrional, cette situation risque de changer. En effet, il y a tout lieu de croire que nous assisterons à un accroissement de l'activité économique dans le nord québécois au cours des prochaines décennies<sup>15</sup>. La tenue, à l'automne 1998, d'une commission parlementaire sur le développement du nord en témoigne de façon non équivoque. Sous la responsabilité de la Commission de l'aménagement du territoire, cette commission parlementaire avait pour but de cibler les priorités de l'action gouvernementale québécoise, notamment dans les domaines de l'hydroélectricité, de l'exploitation minière et du tourisme<sup>16</sup>. Le rapport

15. Selon le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, cette situation n'est pas particulière au Nord-du-Québec. Au cours du prochain siècle, il faut s'attendre à un accroissement de l'intérêt que portent les pays du sud et l'ensemble de la planète à toutes les régions circumpolaires : CHAMBRE DES COMMUNES, COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL, *Le Canada et l'univers circumpolaire : relever les défis de la coopération à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1998, p. 2.

16. ASSEMBLÉE NATIONALE, COMMISSION PERMANENTE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Débats : Commissions parlementaires*, [En ligne], 29 septembre 1998, 30 septembre 1998, 1er octobre 1998 et 6 octobre 1998, [http://www.assnat.qc.ca/archives-35leg2se/fra/Publications/debats/JOURNAL/CAT/980929/index.htm], [http://www.assnat.qc.ca/archives-5leg2se/fra/Publications/debats/JOURNAL/CAT/980930/index.htm], [http://www.assnat.qc.ca/archives-5leg2se/fra/Publications/debats/JOURNAL/CAT/981001/index.html] et [http://www.assnat.qc.ca/archives-5leg2se/fra/Publications/debats/JOUR-

final de la Commission n'étant pas à ce jour déposé, nous ne pouvons préjuger de son contenu. Toutefois, comme les divers acteurs sociaux et économiques entendus ont généralement omis de traiter des problèmes environnementaux actuels ou à venir, il ne faudrait pas s'étonner que ce rapport fasse peu référence à la protection de l'environnement. Cette situation milite en faveur d'une meilleure connaissance de la portée et des limites des régimes actuels d'évaluation environnementale applicables au Nunavik.

Cela dit, la présente étude a pour objet de traiter, dans une perspective juridique, des mécanismes prévus dans la Convention pour assurer la préservation de la qualité de vie environnementale et sociale des Inuits du Nord québécois. L'objectif principal est d'évaluer comment et dans quelle mesure les régimes d'évaluation environnementale du chapitre 23 de la Convention permettent un contrôle approprié du développement économique au Nunavik en vue de protéger l'environnement et le milieu social des Inuits.

Notre étude se divise en deux parties. La première, consacrée à l'examen du régime québécois d'évaluation environnementale, comprend trois sections. Les deux premières sections ont respectivement pour objet de mettre en évidence les activités visées dans le régime et d'examiner les mécanismes déterminant leur assujettissement à une évaluation et à un examen des impacts environnementaux ou sociaux d'un projet. Pour sa part, la troisième section porte sur l'examen des différentes étapes procédurales du régime.

La seconde partie de l'article, laquelle sera publiée ultérieurement, traitera de la procédure fédérale d'évaluation et d'examen des impacts du chapitre 23 ainsi que de la question de la multiplicité des procédures d'évaluation environnementales et du phénomène des chevauchements juridiques.

Pour ce qui est de la méthode de recherche, la démarche analytique a été retenue. L'étude de chacun des sujets abordés s'effectue ainsi en trois étapes successives, soit la présentation des dispositions pertinentes, lesquelles font par la suite l'objet d'une analyse juridique et d'un examen critique, s'il y a lieu. En ce qui concerne la première étape de la démarche, le cadre normatif pertinent se trouve dans la Convention ainsi que dans la législation et la réglementation afférentes. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la littérature juridique sur le chapitre 23 de la Convention est peu abondante. Par conséquent, l'examen des règles de droit applicables fait appel, au besoin, à la jurisprudence ainsi qu'à la doctrine canadiennes ayant examiné des régimes semblables à ceux qui font l'objet du

présent article (ex. : le régime provincial applicable au sud du Québec ou le régime fédéral de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*<sup>17</sup>).

Enfin, l'analyse critique du cadre normatif étudié s'appuie essentiellement sur les reproches généralement formulés à l'égard du régime provincial d'évaluation environnementale applicable au sud du Québec. Deux considérations ont motivé notre choix. Premièrement, ces reproches se fondent sur des considérations générales encore d'actualité et communes à tous les régimes d'évaluation environnementale. Deuxièmement, le régime applicable dans le Québec méridional est bien documenté. Il a d'ailleurs fait l'objet de plusieurs examens judiciaires et études doctrinales. Il existe également deux études d'importance qui ont donné lieu à des recommandations qui ont recueilli un large consensus de la part des divers acteurs visés, qu'il s'agisse d'acteurs du secteur public, d'environnementalistes, de promoteurs ou de citoyens préoccupés par les questions environnementales. La première étude a été réalisée, en 1988, par le Comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale du ministère québécois de l'Environnement<sup>18</sup> et la seconde, en 1992, par la Commission de l'aménagement et des équipements de l'Assemblée nationale<sup>19</sup>. Nous ne voulons pas ici reprendre systématiquement un à un ces reproches et évaluer ce qu'il en est par rapport aux régimes d'évaluation environnementale du chapitre 23, mais bien nous en inspirer lors de leur analyse critique.

Avant d'entreprendre l'examen proposé, quatre observations s'imposent. Tout d'abord, précisons que, compte tenu du fait que le sujet traité a rarement été étudié et est peu documenté, notre texte soulève à l'occasion plus de questions qu'il n'apporte de solutions.

De plus, ce sujet aurait pu être abordé sous l'angle du droit autochtone. Cependant, comme il s'agit d'un domaine de droit qui n'est pas le nôtre, aucune réponse en relevant directement n'est offerte. Par exemple, les aspects du chapitre 23 qui devraient bénéficier de la protection constitutionnelle qu'offre l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>20</sup> aux

17. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, c. 37 (ci-après citée « L.C.E.E. »). Elle est entrée en vigueur le 19 janvier 1995 : *Décret TR/95-12 fixant au 19 janvier 1995 la date d'entrée en vigueur de la Loi*, (1995) 129 Gaz. Can. II, 275.

18. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *L'évaluation environnementale : une pratique à généraliser, une procédure d'examen à parfaire. Rapport du Comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale*, Sainte-Foy, Gouvernement du Québec, décembre 1988 (ci-après cité : « rapport Lacoste »).

19. ASSEMBLÉE NATIONALE, COMMISSION PERMANENTE DE L'AMÉNAGEMENT ET DES ÉQUIPEMENTS, *La procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement. Rapport final*, Québec, Assemblée nationale, Secrétariat des commissions, 9 avril 1992.

20. *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., c. 11).

droits issus de traités ne sont pas indiqués. De même, les recours constitutionnels disponibles en cas de violation de la Convention ne sont pas examinés. Pour des raisons méthodologiques, certaines règles d'interprétation relatives aux traités sont toutefois prises en considération et sont présentées et explicitées de manière incidente.

En outre, soulignons que les données sur l'expérience de la mise en œuvre des régimes d'évaluation environnementale du chapitre 23 de la Convention sont quasi inexistantes et difficilement accessibles. À l'échelon provincial, il en est ainsi parce que le registre public du ministère de l'Environnement n'a pas été tenu à jour relativement aux projets de développement au Nunavik. Une demande officielle de consultation de ce registre et une demande d'accès à l'information nous ont permis, le 9 septembre 2000, de prendre connaissance des données intéressantes, quoique incomplètes<sup>21</sup>.

Enfin, il importe de présenter de façon sommaire deux organismes mis en place par la Convention et participant indirectement à la protection de l'environnement et du milieu social des Inuits du Nunavik. Il s'agit premièrement de la Société Makivik. Depuis sa création, cet organisme représente la partie inuite signataire de la *Convention*<sup>22</sup>. Il gère notamment l'indemnité versée aux Inuits à la suite de la signature de l'entente<sup>23</sup>. Pour sa part, l'Administration régionale Kativik est l'institution publique chargée de l'administration régionale au Nunavik. Elle possède, sur ce territoire, la compétence sur les matières suivantes : l'administration locale, les transports et la communication, la police ainsi que la formation et l'utilisation de la main-d'œuvre<sup>24</sup>.

Les règles de droit encadrant le régime provincial d'évaluation environnementale applicable au Nunavik sont prévues dans le chapitre 23 de la Convention, plus particulièrement à l'article 23.3. Le législateur québécois ayant traduit législativement ces règles, elles se trouvent également

21. La tenue obligatoire d'un registre public par le ministre de l'Environnement est prévue dans l'article 118.5 L.Q.E. En vertu des paragraphes (a) et (b) de cet article, nous avons pu consulter les demandes de certificat d'autorisation et les certificats d'autorisation délivrés conformément à l'article 190 L.Q.E. qui étaient disponibles. Après une demande d'accès à l'information, nous avons également pu vérifier les demandes d'attestation de non-assujettissement et les attestations de non-assujettissement délivrées en vertu de l'article 189 (a) L.Q.E. qui étaient disponibles.

22. C.B.J.N.Q., art. 1.11.

23. Pour plus de détails sur le mandat et le fonctionnement de la Société Makivik, voir C.B.J.N.Q., c. 27; *Loi sur la Société Makivik*, L.R.Q., c. S-18.1.

24. Pour plus de détails sur les compétences et le fonctionnement de l'Administration régionale Kativik, voir C.B.J.N.Q., c. 12; *Loi sur les villages nordiques et l'Administration*

dans la partie II de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) et dans la réglementation afférente, à savoir le *Règlement sur certains organismes de protection de l'environnement et du milieu social de la Baie-James et du Nord québécois*<sup>25</sup> et le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social dans le territoire de la Baie-James et du Nord québécois*<sup>26</sup>. Le cadre normatif provincial étant énoncé dans plusieurs textes juridiques, des problèmes d'interprétation peuvent se poser<sup>27</sup>.

En effet, l'existence de conflits entre la Convention et les textes législatifs et réglementaires pertinents est possible. Dans cette hypothèse, la règle à appliquer est simple : les dispositions de la Convention devraient alors recevoir préséance, puisqu'elles expriment l'intention des parties signataires<sup>28</sup>.

De façon générale, le régime provincial d'évaluation environnementale a pour objet d'« à apporter une plus grande compréhension des interactions entre les autochtones, l'exploitation des ressources fauniques et le développement économique de la Région, et aussi [de] promouvoir la compréhension des processus écologiques<sup>29</sup> ». Sa mise en œuvre est sous la responsabilité de trois autorités principales : l'administrateur du Québec, le sous-ministre québécois de l'Environnement et la Commission sur la qualité de l'environnement Kativik. Le rôle de chacun est plus amplement décrit dans les prochaines sections. Auparavant, il importe d'apporter les précisions suivantes.

Dans un premier temps, l'administrateur provincial est, dans les faits, le ministre québécois de l'Environnement<sup>30</sup>. En vertu de l'article 210 LQE,

25. *Règlement sur certains organismes de protection de l'environnement et du milieu social du territoire de la Baie-James et du Nord québécois*, R.R.Q., c. Q-2, r. 16 (ci-après cité : « *Règlement sur certains organismes du Nord québécois* »).

26. *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social dans le territoire de la Baie-James et du Nord québécois*, R.R.Q., c. Q-12, r. 11 (ci-après cité : « *Règlement sur l'évaluation environnementale applicable au Nord québécois* »).

27. Voir R. DAIGNEAULT, « L'évaluation des impacts sur l'environnement : sept procédures, un droit en pleine effervescence », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit de l'environnement* (1992), Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1992, p. 195-200.

28. C.B.J.N.Q., art. 2.5; *Loi approuvant la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, précitée, note 4, art. 6; *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie-James et du Nord québécois*, précitée, note 5, art. 8; *Bande d'Eastmain*, précitée, note 6, 517.

29. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 3 p. 375.

certaines de ses pouvoirs, de ses devoirs et de ses fonctions ont cependant été confiés au sous-ministre de l'Environnement<sup>31</sup>. De façon générale, le rôle de l'Administrateur est de superviser la mise en œuvre des composantes provinciales du régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 23.

Dans un second temps, la Commission de la qualité de l'environnement Kativik a été créée afin d'accorder aux Inuits un statut particulier dans le fonctionnement du régime provincial d'évaluation environnementale<sup>32</sup>. Ainsi, la Commission est un comité bipartite se composant de neuf membres<sup>33</sup>. Quatre d'entre eux sont désignés par l'administration régionale Kativik<sup>34</sup>, laquelle représente dans ce cas les intérêts inuits. Au moins deux personnes choisies par l'administration régionale Kativik doivent être des Inuits ou un Inuit et un Naskapi résidant au Nunavik, ou leurs représentants. Les cinq autres membres, dont l'un est nommé président de la Commission, sont désignés par le gouvernement du Québec. L'administration régionale Kativik doit toutefois approuver cette nomination. L'autonomie de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik est ce qui la distingue des autres organismes participant à la mise en œuvre des régimes de protection de l'environnement et du milieu social des chapitres 22 et 23 de la Convention :

La Commission est un organisme administratif qui jouit d'un statut plus autonome que les autres organismes consultatifs administratifs qui agissent dans le cadre des régimes de protection de l'environnement et du milieu social de la région de la Baie James et du Grand Nord québécois. Le législateur lui reconnaît en effet des fonctionnaires et employés nommés et rémunérés selon la *Loi sur la fonction publique* et son président est réputé être dirigeant d'organisme à l'égard de ces fonctionnaires et employés, privilège dont aucun de ses homologues ne peut se targuer<sup>35</sup>.

L'étude du régime québécois d'évaluation environnementale du chapitre 23 de la Convention se divise en trois parties. Dans un premier temps, les activités de développement sujettes au contrôle, c'est-à-dire visées dans le régime, sont précisées. Un examen des règles déterminant l'assujettissement de ces activités au régime d'évaluation environnementale est ensuite

31. Le sous-ministre de l'Environnement exerce plus précisément les fonctions, les pouvoirs et les devoirs conférés au ministre de l'Environnement par les articles 189, 190, 191, 192, 195, 196, 200, 203 et 204 L.Q.E. : Décret 1233-95 (non publié).

32. C.B.J.N.Q., par. 23.2.2. (c), tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1*.

33. *Id.*, al. 23.3.3 ; L.Q.E., art. 182.

34. Voir, *supra*, note 25 et texte correspondant.

35. Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *La protection juridique de l'environnement au Québec : comprenant une jurisprudence inédite des tribunaux québécois*, Montréal, Éditions Thémis, 1982, p. 157-158.

réalisé. Enfin, les diverses étapes procédurales du régime provincial d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux ou sociaux d'un projet du chapitre 23 sont présentées.

## 1 Les activités sujettes au contrôle

Cette section a pour but de déterminer quel est l'objet du régime québécois d'évaluation environnementale du chapitre 23 de la Convention. En d'autres mots, il s'agit de définir les activités humaines visées dans le régime provincial d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux ou sociaux d'un projet.

D'emblée, il importe de préciser que le régime québécois du chapitre 23 concerne tant les projets issus du secteur public que ceux qui ont été lancés par le secteur privé. En effet, la Convention n'établit aucune distinction à cet égard<sup>36</sup>. Sous réserve de la question de l'assujettissement<sup>37</sup>, la seule condition préalable à l'application du régime est que les activités soient par nature de compétence provinciale. Telle est la conclusion à laquelle la Cour d'appel fédérale est arrivée dans l'affaire *Bande d'Eastmain*<sup>38</sup>.

Résumons les faits à l'origine de cette affaire. En 1990, le gouvernement du Québec autorisa Hydro-Québec à réaliser notamment l'avant-projet de l'aménagement hydroélectrique Eastmain 1. Ce projet était situé sur le territoire cri régi par la Convention et comprenait, entre autres éléments, « la construction d'une centrale hydro-électrique sur la rivière Eastmain, d'un barrage, d'un évacuateur de crue et d'un certain nombre de digues ainsi que la création d'un réservoir d'environ 630 kilomètres carrés<sup>39</sup> ».

En mai 1991, des Cris mirent en demeure l'administrateur fédéral, nommé sous l'empire du chapitre 22 de la Convention, de satisfaire aux obligations qui lui incombent en vertu de ce chapitre. Le motif invoqué par les Autochtones pour obtenir la mise en branle du régime fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 22 était que le projet Eastmain I aurait

36. Voir *Administration régionale crie*, précité, note 6, p. 552-553. L'alinéa 126 (1) L.Q.E. dispose également que cette loi s'applique au gouvernement québécois de même qu'à ses ministères et organismes.

37. La question de l'assujettissement est examinée à la section 2.

38. *Bande d'Eastmain*, précité, note 6, p. 529-530 ; *contra* : *Administration régionale crie* (C.F.), précité, note 9, 457 ; N. BANKES, « Le chevauchement des compétences dans l'évaluation des projets hydroélectriques au Nunavik », dans *Les contaminants dans l'environnement marin du Nunavik : actes du colloque, Montréal, 12 au 14 septembre 1990*, Sainte-Foy, Université Laval, Centre d'études nordiques, 1992, p. 79, aux pages 80-82.

39. *Bande d'Eastmain*, précité, note 6, 512.

vraisemblablement des incidences environnementales touchant des domaines de compétence fédérale<sup>40</sup>.

Quelques semaines plus tard, les Autochtones demandèrent à la Cour fédérale de première instance d'ordonner à l'administrateur fédéral d'enclencher le régime fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 22. Cependant, la Cour conclut que le projet Eastmain 1 faisait partie intégrante du complexe La Grande et qu'il devait, à ce titre, recevoir le traitement particulier réservé à ce complexe selon l'alinéa 8.1.2 de la Convention<sup>41</sup>. Conséquemment, le juge rejeta la requête des Cris à l'endroit de l'administrateur fédéral. Par En contre-appel, l'une des questions en litige soulevées par les Cris était de déterminer si le régime fédéral du chapitre 22 de la Convention était inapplicable du fait que le projet Eastmain 1 serait un projet de compétence provinciale. Bien que cela n'ait pas été nécessaire à la résolution du litige, la Cour d'appel fédérale a jugé qu'il était dans l'intérêt d'une saine administration de la justice qu'elle se prononce sur cette question.

Après un examen du chapitre 22 de la Convention, la Cour affirma que l'intention des parties signataires était d'éviter les chevauchements juridictionnels, la tenue de deux évaluations environnementales étant toutefois permise lorsque l'ensemble d'un projet, et non pas ses effets, était de compétence fédérale et provinciale. Pour illustrer ses propos, la Cour donna l'exemple d'un projet comprenant la construction d'un aéroport fédéral et d'une infrastructure routière provinciale<sup>42</sup>. Conséquemment, le tribunal conclut que la nature des projets de développement était le critère déterminant lesquelles des autorités québécoises ou fédérales avaient compétence pour entreprendre une évaluation et un examen des impacts environnementaux ou sociaux d'un projet en vertu du chapitre 22 :

De toute évidence, c'est la nature des questions soulevées qui détermine les attributions respectives des membres canadiens et québécois du comité consultatif, c'est la nature du projet de développement qui détermine les attributions respectives des membres canadiens et québécois du comité d'évaluation et c'est aussi la

40. Cette mise en demeure avait également pour objet de forcer quatre ministres fédéraux à entreprendre une évaluation environnementale du projet en vertu du *Décret DORS/84-467 sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement : Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, (1984) 118 Gaz. Can. II, 2794.

41. Ainsi, l'alinéa 8.1.2 C.B.J.N.Q., tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 4*, prévoit que le complexe La Grande est exempté de l'application des régimes de protection de l'environnement et du milieu social des chapitres 22 et 23 de la Convention. Pour plus de détails sur cette question, voir la section 2.2.1.

nature du projet qui détermine, lequel, du comité provincial d'examen ou du comité fédéral d'examen, entreprend l'examen du projet<sup>43</sup>.

À la lumière de cette analyse, le tribunal conclut que l'administrateur fédéral ne pouvait entreprendre une évaluation environnementale du projet hydroélectrique Eastmain 1, puisqu'il s'agissait d'un projet de développement relevant par nature de la compétence provinciale<sup>44</sup>.

De façon générale, l'économie du chapitre 23 de la Convention est semblable à celle du chapitre 22. À notre avis, l'interprétation de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Bande d'Eastmain* vaut donc aussi pour les projets de développement au Nunavik. Par conséquent, si une activité de développement est de compétence provinciale, c'est le volet québécois du régime d'évaluation environnementale du chapitre 23 qui, sous réserve des règles d'assujettissement<sup>45</sup>, doit être enclenché. Le fait qu'un projet a des répercussions environnementales ou sociales touchant un domaine de compétence fédérale (ex. : les Indiens<sup>46</sup> ou les pêcheries<sup>47</sup>) ne permet pas de déroger à ce principe. Selon la jurisprudence, cette règle prévaut toujours, à moins que l'ensemble d'un projet ne relève à la fois de la compétence du Québec et du fédéral.

Par ailleurs, les régimes d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux ou sociaux d'un projet concernent généralement les projets de développement futurs qui, en raison de leur nature ou de leur importance, peuvent altérer de façon significative la qualité de l'environnement. Selon le ministère québécois de l'Environnement, ces projets qui peuvent avoir des impacts majeurs sont ceux qui<sup>48</sup> :

- nuisent largement à la qualité de l'air, de l'eau ou du sol ;
- modifient ou touchent de façon importante les écosystèmes, la végétation ou la faune ;
- influent grandement sur l'utilisation du territoire et de ses ressources ou l'organisation du territoire ;

43. *Id.*, 529-530.

44. *Id.*, 532.

45. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les règles d'assujettissement des projets sont examinées dans la section 2.

46. *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. 1985, app. II, no 5, art. 91 (24).

47. *Id.*, art. 91 (12).

48. Le Ministère prône l'exclusion des projets dont les incidences environnementales sont minimales ou dont les effets négatifs sont facilement contrôlables : MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA FAUNE, DIRECTION RÉGIONALE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, *Évaluation des impacts environnementaux et sociaux*, (Québec, Québec, 2000), p. 10.

- suscitent de fortes préoccupations publiques sur les aspects sociaux, économiques ou patrimoniaux ;
- peuvent entraîner des risques importants pour la santé ou la sécurité des populations ;
- entraînent des effets cumulatifs ou synergiques importants qui mettent en péril la santé des populations, l'utilisation des ressources ou la diversité biologique.

Dans le présent cas, les activités humaines sujettes à une évaluation environnementale sont celles qui entrent dans la définition de l'expression « projet de développement » prévue dans l'alinéa 23.1.1 de la Convention. Selon cette disposition, peuvent être matière à une évaluation et à un examen des impacts les activités consistant en ce qui suit : « [t]ous travaux, entreprise, structure, exploitation ou développement industriel pouvant toucher l'environnement ou la population de la Région à l'exclusion de l'exploitation et de l'entretien de ce projet après sa construction<sup>49</sup> ».

Cette disposition a été reprise par le législateur québécois, mais dans des termes différents. Selon l'article 131 (11) LQE, est un projet de développement « un ouvrage ou une activité de mise en valeur ou d'utilisation du territoire ou une mise en application d'un procédé industriel susceptible d'affecter l'environnement ou le milieu social, à l'exclusion de l'entretien et de l'exploitation des installations ou entreprises après leur mise en place<sup>50</sup> ».

Bien que leur libellé diffère, les deux définitions de l'expression « projet de développement » s'équivalent juridiquement. Chacune d'elles comporte trois parties. La première a trait à la nature des activités sujettes au mécanisme de contrôle (1.1), tandis que la deuxième concerne leur effet potentiel sur l'environnement et le milieu social des Inuits (1.2). Quant à la troisième partie, elle indique quels sont les milieux bénéficiant d'une protection (1.3).

### 1.1 La nature des activités sujettes au contrôle

Selon l'alinéa 23.1.1 de la Convention, une activité humaine peut faire l'objet d'une évaluation environnementale si elle consiste en :

- des travaux ;
- une entreprise ;
- une structure ;

49. C.B.J.N.Q., al. 23.1.1.

50. L.Q.E., art. 131 (11).

- une exploitation ; ou
- un développement industriel.

D'après les termes employés par le législateur québécois à l'article 131 (11) LQE, il doit s'agir :

- d'un ouvrage ou d'une activité de mise en valeur du territoire ;
- d'un ouvrage ou d'une activité d'utilisation du territoire ; ou
- de la mise en application d'un procédé industriel.

Les expressions « développement industriel » et « procédé industriel » sont synonymes et ne présentent pas d'ambiguïté. Puisque le chapitre 23 ne s'intéresse qu'aux activités futures, cette catégorie de projet de développement comprend exclusivement les procédés nouveaux, c'est-à-dire jusqu'alors inutilisés dans une entreprise<sup>51</sup>. Par conséquent, si l'article 131 (11) LQE devait être plus restrictif que l'alinéa 23.1.1, ce ne serait qu'au regard des autres catégories d'activités énumérées. Or, il n'en est rien. La LQE énonce moins de variétés de projets. Cependant, les termes « ouvrage » et « activité » ont une portée suffisante pour désigner un projet de développement qui consisterait en l'exécution de « travaux » (ex. : des travaux de remblayage ou de dragage), la construction ou l'agrandissement d'une « structure » (ex. : l'érection d'un mur brise-lames) ou encore le démarrage d'une « entreprise » (ex. : une entreprise touristique) ou d'une « exploitation » particulière (ex. : une carrière ou une pourvoirie).

Quant aux expressions « mise en valeur » et « utilisation du territoire », elles étayaient l'interprétation voulant que les parties signataires de l'entente entendaient désigner les activités ayant pour objet de rendre productives économiquement les ressources naturelles et fauniques du territoire (ex. : l'extraction minière ou l'élevage du caribou), d'où l'emploi du terme « exploitation » à l'alinéa 23.1.1 de la Convention, et celles qui nécessitent l'utilisation d'une superficie des terres (ex. : la création d'un site de disposition des déchets solides ou la construction d'une aire d'atterrissage).

Enfin, l'alinéa 23.1.1 de la Convention et l'article 131 (11) LQE excluent de manière expresse l'entretien et l'exploitation des installations ou des entreprises après leur mise en place.

En somme, le premier volet de l'article 131 (11) LQE correspond à la traduction législative de ce qui est entendu par « projet de développement » dans la première partie de l'alinéa 23.1.1 de la Convention. De portée ni

51. R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *L'environnement au Québec*, Farnham, CCH/FM, p. 9,072.

plus large ni plus restreinte que l'alinéa 23.1.1, l'article 131 (11) est conforme à l'intention des parties signataires quant à la nature des activités de développement au Nunavik pouvant faire l'objet d'une évaluation et d'un examen des impacts d'un projet.

Dès maintenant, il est possible de constater que le régime québécois d'évaluation environnementale du chapitre 23 concerne des activités concrètes, ce qui exclut de son champ d'application les plans, les politiques et les programmes de développement élaborés par les administrations publiques du Québec, du Canada et du Nunavik ou par des entreprises privées. Deux arguments militent en faveur de cette interprétation.

Le premier argument en est d'ordre étymologique. L'alinéa 23.1.1 de la Convention et l'article 131 (11) LQE ne comprennent pas les termes « plan », « politique » ou « programme ». En outre, aucun des termes employés par les parties signataires ou par le législateur québécois pour décrire la nature des activités visées ne possède la connotation abstraite ou immatérielle que supposent de telles initiatives.

Le second argument est le suivant. L'évaluation environnementale stratégique, c'est-à-dire l'évaluation et l'examen des impacts environnementaux ou sociaux « des politiques, des plans et des programmes ainsi que d'autres avant-projets ou initiatives de grande envergure<sup>52</sup> », n'existe que depuis une dizaine d'années. Bien qu'elles soient très avant-gardistes, il est peu plausible que les parties signataires de la Convention aient devancé l'évolution des systèmes d'évaluation environnementale d'autant d'années<sup>53</sup>.

En résumé, la première condition pour qu'une activité puisse être matière à une évaluation environnementale veut qu'elle soit réalisable concrètement, c'est-à-dire qu'elle entre dans l'une ou l'autre des catégories de projets énumérées dans l'alinéa 23.1.1 de la Convention. S'ajoute la seconde condition, qui veut que l'activité puisse altérer les milieux protégés.

## 1.2 L'effet des activités sujettes au contrôle sur les milieux protégés

Selon le deuxième volet de l'alinéa 23.1.1 de la Convention, seule une activité « pouvant toucher l'environnement ou la population » du Nunavik peut être matière à une évaluation environnementale. Deux constats peuvent être tirés de l'analyse juridique de cette expression.

52. B. SADLER, *Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale. Rapport final. L'évaluation environnementale dans un monde en évolution. Évaluer la pratique pour améliorer le rendement*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux, 1996, p. 15.

Premièrement, l'applicabilité du régime provincial d'évaluation environnementale du chapitre 23 ne nécessite pas la certitude que les activités de développement entraîneront une modification de l'environnement ou du milieu social des Inuits. En effet, les parties signataires de l'entente ont employé le verbe « pouvoir ». Or, celui-ci signifie « avoir la possibilité de<sup>54</sup> », ce qui exclut toute exigence quant à la certitude que les projets causeront des dommages réels aux milieux protégés. De plus, l'évaluation environnementale est un mécanisme d'autorisation préalable. Cette autorisation doit être demandée et délivrée avant que l'activité soit entreprise. Dans ce contexte, l'examen des effets de cette activité « ne peut porter que sur les possibilités ou les potentialités que pourra avoir l'activité envisagée sur la qualité de l'environnement<sup>55</sup> ».

L'analyse de l'article 131 (11) LQE appuie d'ailleurs cette interprétation. Le législateur québécois y a remplacé « pouvant » par les termes « être susceptible de ». Or, les tribunaux ont reconnu que cette expression n'implique qu'une simple potentialité ou possibilité. Il est vrai que ces décisions portaient sur le certificat d'autorisation de l'article 22 LQE<sup>56</sup> ou sur la définition du terme « contaminant » prévue dans l'article 1 (5) de celle-ci<sup>57</sup>. À l'évidence, le verbe « pouvoir » et l'expression « être susceptible de » du régime provincial d'évaluation environnementale applicable au Nunavik recevraient la même interprétation judiciaire que celle qui a été retenue pour les régimes juridiques similaires et pour la définition du terme « contaminant<sup>58</sup> ».

Le second constat est que, *a priori*, l'applicabilité du régime québécois d'évaluation environnementale du chapitre 23 ne dépend pas non plus de l'envergure des projets ni de l'importance de leur incidence sur les milieux

54. M.-É. de VILLERS, *op. cit.*, note 3, p. 1147.

55. L. GIROUX, *loc. cit.*, note 13, 281.

56. Voir, par exemple, *Procureur général du Québec c. Société du Parc industriel du centre du Québec*, [1979] C.A. 357, 360 (C.A.).

57. Voir, par exemple, *Ville de Saint-Luc c. Clément*, [1992] R.J.Q. 2167, 2176-2177 (C.S.) (désistement d'appel le 15 février 1995). Cette décision cite une abondante jurisprudence sur le sens à donner à l'expression « être susceptible de ».

58. Il y a infraction à la prohibition de polluer de l'article 20 L.Q.E. même en l'absence de preuve de dommages réels à l'environnement. Il est donc logique que les régimes administratifs de contrôle préalable, comme l'évaluation environnementale, soient destinés à prévenir des dommages potentiels et non des dommages réels à l'environnement. Voir, par exemple, *Procureur général du Québec c. Services environnementaux Laidlaw (Mercier) Ltée*, [1996] R.J.Q. 2418, 2421 (C.Q.), sentence modifiée pour d'autres motifs par *Procureur général du Québec c. Services environnementaux Laidlaw (Mercier) Ltée*, [1998] R.J.Q. 276 (C.S.); *Procureur général du Québec c. Ville de Granby*, [1995] R.J.Q. 276 (C.S.).

protégés. Ni l'alinéa 23.1.1 de la Convention, ni l'article 131 (11) LQE ne qualifient l'importance des projets ou de leur incidence. En d'autres termes, aucune de ces dispositions n'exige que les projets de développement soient d'envergure ou qu'ils en arrivent à modifier de façon significative l'environnement ou le milieu social des Inuits.

Cela ne signifie pas pour autant que les activités humaines ayant des impacts environnementaux ou sociaux de peu d'importance feront l'objet d'une évaluation environnementale. En effet, le principe énoncé par le juge Gonthier dans l'arrêt *Ontario c. Canadien Pacifique Itée*<sup>59</sup> devrait trouver ici application. Par analogie avec cette affaire, tant la définition de l'expression « projet de développement » que la règle d'interprétation voulant qu'il faille opter pour l'interprétation évitant des résultats absurdes conduisent à la conclusion que les parties signataires n'entendaient pas viser les projets ayant des répercussions minimales ou négligeables sur l'environnement ou le milieu social des Inuits.

D'une part, cette interprétation est conforme à l'essence même de l'évaluation environnementale, qui est de s'intéresser davantage aux projets pouvant altérer de façon significative la qualité de l'environnement. Autrement, serait sans objet véritable l'un des objectifs des parties signataires, soit celui « de réduire le plus possible les effets indésirables du développement sur la population autochtone et sur les ressources fauniques de la Région<sup>60</sup> ». En effet, comment réduire les incidences sociales ou environnementales d'un projet de développement ayant des impacts négligeables ?

D'autre part, il serait inutilement onéreux de mettre en branle un processus de contrôle des activités humaines polluantes aussi complexe que l'évaluation environnementale, alors que les mêmes activités ne pourraient être soumises à des mesures de contrôle plus simples comme celle du certificat d'autorisation de l'article 22 LQE<sup>61</sup>.

Pour ces raisons, nous croyons que seuls les projets de développement ayant la capacité ou le potentiel d'altérer l'environnement ou le milieu social des Inuits de façon plus que minimale ou négligeable sont susceptibles de faire l'objet d'une évaluation environnementale et d'un examen de leurs répercussions en vertu du chapitre 23 de la Convention.

59. *Ontario c. Canadien Pacifique Itée*, [1995] 2 R.C.S. 1031, 1081-1085 et 1092 (ci-après cité : « *Canadien Pacifique* »).

60. C.B.J.N.Q., al. 23.2.2 (b), tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1*.

61. Selon le professeur Lorne Giroux, le mécanisme d'autorisation de l'article 22 L.Q.E. est sujet à la qualification invoquée par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Canadien Pacifique*: L. GIROUX, *loc. cit.*, note 13, 281-282.

Reste maintenant à examiner la troisième partie de l'alinéa 23.1.1 de la Convention, laquelle indique les milieux que les parties signataires de celle-ci voulaient protéger des effets néfastes du développement économique au Nunavik.

### 1.3 Les milieux protégés : l'environnement et le milieu social des Inuits

L'une des particularités des régimes d'évaluation environnementale de la Convention est l'accent mis sur l'incidence sociale des projets de développement<sup>62</sup>. À cet égard, l'auteur Michel Yergeau a même déjà affirmé qu'aucun mécanisme d'évaluation et d'examen des impacts en vigueur sur la planète n'était comparable à ceux qui ont été instaurés dans les chapitres 22 et 23 de cette entente<sup>63</sup>.

Toutefois, à notre avis, la Convention exige beaucoup plus que la simple prise en considération des répercussions sociales des projets de développement. Elle établit une réelle distinction entre les concepts d'environnement et de milieu social<sup>64</sup>, ce qui tend à démontrer que les parties signataires entendaient protéger deux milieux distincts, soit l'environnement et le milieu social des Inuits. L'emploi de la conjonction « ou », dans l'alinéa 23.1.1 de la Convention et dans l'article 131 (11) LQE, témoigne de manière non équivoque de cette dichotomie, présente d'ailleurs dans d'autres dispositions de la Convention. Par exemple, les projets de développement hydroélectrique NBR<sup>65</sup> et Grande Baleine ne sont soumis aux régimes de protection environnementale ou sociale des chapitres 22 et 23 qu'au regard de leurs répercussions écologiques<sup>66</sup>.

Une activité sera donc matière à une évaluation environnementale si elle peut nuire soit à l'environnement, soit au milieu social des Inuits. Par conséquent, un projet ayant un impact minimal sur l'environnement fera tout de même l'objet d'une évaluation environnementale, s'il peut par ailleurs modifier de façon significative le milieu social des Inuits (ex. : un projet empêchant l'accès à un site d'une importance majeure pour les Autochtones), et vice-versa.

62. Voir R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 52, p. 9,210; M. YERGEAU, *Loi sur la qualité de l'environnement. Texte annoté*, Montréal, SOQUIJ, 1988, p. 393; Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *op. cit.*, note 36, p. 153.

63. Voir M. YERGEAU, « L'audace de la Convention en matière environnementale », dans S. VINCENT et G. BOWERS (dir.), *Baie-James et Nord québécois, dix ans après : actes du Forum sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, dix ans après*, Montréal, Recherches amérindiennes au Québec, 1988, p. 178-179.

64. *Contra*: R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 52, p. 817.

65. Il s'agit des aménagements des rivières Nottaway, Broadback et Rupert.

66. Pour plus de détails sur cette question, voir la section 2.2.1; C.B.J.N.Q., al. 8.1.3, tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 4*; L.Q.E., art. 208.

La Convention ne définit toutefois pas les notions d'environnement et de milieu social. Seule l'annexe 3 du chapitre 23, où l'environnement et le milieu social sont aussi envisagés comme des concepts distincts, énumère de façon non limitative leurs composantes. Cette énumération est « une liste type des aspects pouvant être considérés dans la description de l'environnement et du milieu social<sup>67</sup> » comprise dans une étude d'impact. L'annexe 3 précise que ces listes ne sont pas exhaustives et que tout autre aspect de l'environnement ou du milieu social pouvant être touché devrait y être inséré<sup>68</sup>. L'« environnement » se compose notamment des éléments suivants :

- les terres : les aspects physiques (topographie, géologie, sol et drainage), la végétation et la faune ;
- les eaux : les aspects physiques (hydrologie et qualité), la végétation et la faune ;
- l'air : le climat, le microclimat et la qualité<sup>69</sup>.

Pour sa part, le concept de « milieu social » englobe, de façon minimale, les éléments suivants :

- les populations : la démographie, le domicile et la composition ethnique ;
- l'utilisation des terres : les établissements et les habitations, les services publics, les routes, les modes d'exploitation de la faune, les sites archéologiques connus, les cimetières et les lieux de sépulture ;
- l'exploitation de la faune : l'utilisation et l'importance des différentes espèces ;
- le revenu et l'emploi : le niveau de vie, l'emploi et les entreprises ;
- les institutions : l'éducation, les services publics, le transport et les autres entreprises de services ;
- la santé et la sécurité ;
- les structures sociales : la famille, la communauté et les relations ethniques ; et
- la culture : les valeurs, les buts et les aspirations<sup>70</sup>.

67. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 3, p. 376.

68. *Ibid.*

69. *Id.*, p. 376-377 ; *Règlement sur l'évaluation environnementale au Nord québécois*, précité, note 27, art. 5 (b).

70. C.B.J.N.Q. 376-377 ; *Règlement sur l'évaluation environnementale au Nord québécois*.

À cet égard, il semble que les dispositions de la LQE ne traduisent pas de façon appropriée les concepts d'« environnement » et de « milieu social » de la Convention. En effet, le législateur québécois a défini statutairement la notion d'« environnement » comme étant « l'eau, l'atmosphère et le sol ou toute combinaison de l'un ou l'autre ou, d'une manière générale, le milieu ambiant avec lequel les espèces vivantes entretiennent des relations dynamiques<sup>71</sup> ».

Or, cette définition comporte deux parties :

La première partie énumère les composantes physiques qui constituent l'environnement, à savoir l'eau, l'air et le sol. La seconde est un énoncé général du concept d'environnement qui met l'accent sur les interrelations existant entre les composantes physiques du milieu et les organismes vivants. L'environnement est défini simplement comme ce qui entoure les espèces vivantes sans que ces dernières en soient partie. Les espèces vivantes, telles que l'être humain, ne sont protégées par la loi qu'indirectement par le maintien de la qualité des milieux où [elles] vivent<sup>72</sup>.

Ainsi, l'article 1 (4) LQE a une portée beaucoup trop étroite pour refléter l'intention des parties signataires de la Convention. La définition statutaire d'« environnement » s'articule uniquement autour du concept de milieu biophysique et n'offre directement aucune protection à la faune, à la flore et à l'être humain. En outre, elle n'englobe pas le concept de « milieu social<sup>73</sup> ». Si le régime d'évaluation environnementale applicable au sud du Québec tient compte de l'incidence sociale des projets, c'est parce qu'il s'agit de l'un des paramètres d'une étude d'impact, lesquels ont été fixés par règlement en vertu de l'article 31.9 (b) LQE<sup>74</sup>. Compte tenu de ces distinctions, les notions d'« environnement » et de « milieu social » ont dû être redéfinies dans le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social dans le territoire de la Baie-James et du Nord québécois* pour reprendre le sens qui leur est donné dans la Convention.

Le chapitre 23 de la Convention offre ainsi une protection beaucoup plus étendue que le régime d'évaluation environnementale du sud du Québec. D'une part, le concept d'environnement y est envisagé de manière

71. L.Q.E., art. 1 (4).

72. P. HALLEY, *Instituer la prudence environnementale : le régime pénal québécois de lutte contre la pollution*, thèse de doctorat en droit, Montréal, Faculté des études supérieures, Université de Montréal, 1994, p. 15-16.

73. *Contra* : R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 52, p. 812-813 ; A.M. BIGUÉ, « L'évaluation environnementale des projets d'énergie au Québec », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 28, p. 1, 6 et 7.

74. *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, R.R.Q. c. Q-2,

beaucoup plus large et non limitative. D'autre part, le milieu social des Inuits a été désigné comme un milieu distinct devant être protégé en soi.

Cette spécificité du régime provincial d'évaluation environnementale du chapitre 23 étaye la prétention qu'il concerne une vaste gamme d'activités. En effet, la définition de l'expression « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1 de la Convention et de l'article 131 (11) LQE a une portée très large. Elle englobe toute activité concrète à la condition qu'elle ne nuise à l'environnement ou au milieu social des Inuits que de façon plus que minime ou négligeable, et ce, que sa finalité soit industrielle, commerciale, domestique ou écologique. Par exemple, la création de parcs est visée dans le chapitre 23<sup>75</sup>.

Le régime provincial d'évaluation environnementale ne concerne donc pas seulement les projets de grande envergure qui peuvent provoquer des répercussions importantes sur l'environnement ou le milieu social des Inuits. Selon l'auteur Jean Piette, tel était pourtant l'objectif du régime<sup>76</sup>.

Par ailleurs, nous démontrerons ci-dessous que les règles d'assujettissement et d'exemption pour lesquelles ont opté les parties signataires viennent réduire le champ d'application du régime provincial.

## 2 Les règles d'assujettissement et d'exemption des projets de développement

Nous traitons ici de la question de l'assujettissement des projets de développement au régime provincial d'évaluation environnementale du chapitre 23 de la Convention. Cette question a une double importance en matière d'évaluation environnementale. Premièrement, elle constitue, d'un point de vue opérationnel, l'élément déclencheur de l'application des régimes<sup>77</sup>. Deuxièmement, « c'est de cette question [que] dépend l'applicabilité même<sup>78</sup> » des régimes. En d'autres termes, les régimes d'autorisa-

75. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 1, par. 5 (c). Alors qu'au Nunavik la création de parcs est une activité obligatoirement soumise à une évaluation environnementale, la Cour supérieure du Québec a déjà refusé d'assujettir une telle activité au mécanisme d'autorisation de l'article 22 L.Q.E. L'un des motifs invoqués par le tribunal fut que la construction d'un sentier récréatif et son utilisation ultérieure n'entraîneraient pas l'émission de contaminants dans l'environnement : *Association des résidents du Lac Mercier c. Paradis*, [1996] R.J.Q. 2370, 2377 (C.S.).

76. J. PIETTE, « La protection de l'environnement depuis la signature de la Convention », dans S. VINCENT et G. BOWERS (dir.), *op. cit.*, note 64, p. 119-120.

77. R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 28, 202.

78. L. GIROUX, « La question de l'assujettissement dans le processus d'évaluation environnementale », dans S.A. KENNETT, (dir.), *Law and Process in Environmental Management, Essays from the sixth CIRL Conference on Natural Resources Law*, Calgary, Institut canadien du droit des ressources, 1993, p. 27.

tion préalable ne sont véritablement mis en branle que si les activités humaines sujettes au contrôle y sont effectivement soumises.

L'efficacité des régimes administratifs de contrôle est donc largement tributaire du mode d'assujettissement pour lequel ont opté les autorités responsables de leur élaboration. Idéalement, les règles choisies devraient faire en sorte que toutes les activités visées dans le régime, mais seulement celles-ci, y soient effectivement soumises. Selon le professeur Lorne Giroux, il existe quatre grandes catégories concernant les modes d'assujettissement les plus fréquemment utilisés dans les régimes d'évaluation environnementale :

La première catégorie comprend les régimes d'évaluation qui utilisent une déclaration de principe comme mécanisme d'assujettissement. La seconde catégorie est celle des régimes qu'on pourrait qualifier de « fermés » parce que l'assujettissement des projets est déterminé à partir d'une liste qui énumère, en général de façon limitative, les projets devant être évalués. Dans la troisième catégorie se retrouvent les régimes d'évaluation qui, tout en faisant appel à une liste de projets assujettis, ou même exclus, utilisent également un mécanisme de tamisage préalable [...] des projets qui ne figurent pas sur les listes d'inclusion ou d'exclusion. Enfin, sont regroupés ensemble les régimes d'évaluation qui font appel à plusieurs techniques comprises dans les catégories précédentes ou dont le mécanisme d'évaluation ne peut s'insérer dans aucune d'entre elles<sup>79</sup>.

La performance des mécanismes d'autorisation dépend également des règles de droit exemptant des projets satisfaisant par ailleurs aux critères d'assujettissement. La recherche des cas d'exemption possibles est donc une démarche incontournable pour la détermination du champ d'application réel d'un processus d'évaluation et d'examen des impacts. Les manières de procéder à l'exemption d'un projet sont diverses, allant, par exemple, d'une liste d'exclusion de projets à un droit d'exemption ponctuelle dont les autorités publiques peuvent user dans des circonstances particulières<sup>80</sup>.

La présente section traite des règles d'assujettissement et d'exemption relatives au régime provincial d'évaluation et d'examen des impacts du chapitre 23 de la Convention. Les rédacteurs ont choisi un mode d'assujettissement se composant de listes d'inclusion et d'exclusion de projets et d'une procédure de tamisage (2.1). Suivant la typologie proposée par le professeur Giroux, le régime provincial entre donc dans la troisième catégorie de régimes qu'il a établie<sup>81</sup>. Quant aux règles d'exemption, elles sont au nombre de deux. La première concerne des projets hydroélectriques

79. *Id.*, 28.

80. *Id.*, 55-56.

81. *Id.*, 43-48.

dont la réalisation a été prévue antérieurement à la signature de la Convention. La seconde règle d'exemption est le droit accordé au gouvernement du Québec de soustraire un projet de l'application du régime d'évaluation environnementale pour des raisons d'intérêt public (2.2).

## 2.1 Les règles d'assujettissement

Les alinéas 23.3.12 et 23.3.13 de la Convention constituent la pierre angulaire du régime provincial d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux ou sociaux d'un projet applicable au Nunavik. Le premier dispose ceci :

Tous les développements énumérés à l'annexe 1 sont automatiquement soumis aux processus d'évaluation et d'examen prévus dans les présentes.

La liste des développements figurant à l'annexe 1 est examinée par le Québec et l'Administration régionale [Kativik] tous les cinq (5) ans et peut être mise à jour ou modifiée, au besoin, moyennant le consentement mutuel des parties, à la lumière des progrès technologiques et de l'expérience résultant du processus d'évaluation et d'examen.

Pour sa part, l'alinéa 23.3.13 prévoit ce qui suit :

Les développements énumérés à l'Annexe 2 ne sont pas assujettis au processus d'évaluation et d'examen.

La liste des développements figurant à l'Annexe 2 est examinée par le Québec et l'Administration régionale [Kativik] tous les cinq (5) ans et peut être mise à jour ou modifiée, au besoin, moyennant le consentement mutuel des parties, à la lumière des progrès technologiques et de l'expérience résultant du processus d'évaluation et d'examen.

Le législateur québécois a repris ces dispositions dans les termes suivants :

Les projets obligatoirement assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen prévue dans la présente sous-section sont énumérés à l'annexe « A » et les projets qui en sont obligatoirement soustraits sont énumérés à l'annexe « B ».

Le gouvernement peut, par règlement adopté en vertu de l'article 205, modifier les annexes « A » et « B » et assujettir ou soustraire obligatoirement d'autres projets à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts<sup>82</sup>.

Les annexes 1 et 2 du chapitre 23 énumèrent respectivement les projets de développement automatiquement soumis à l'application du régime provincial d'évaluation environnementale ou soustraits de celui-ci (2.1.1). Étant exhaustives et exclusives<sup>83</sup>, ces listes d'inclusion et d'exclusion ne

82. L.Q.E., art. 188.

83. Par analogie avec le régime applicable dans le sud du Québec, voir : *Procureur général*

disposent toutefois pas à elles seules de la question de l'assujettissement. Leur existence même suppose que des projets entrant dans la définition de l'expression « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1 de la Convention ne figureront sur aucune d'elles<sup>84</sup>. Pour décider de l'assujettissement de ces projets, dits de zone grise, les parties signataires de la Convention ont élaboré une méthode spéciale, appelée « procédure de tamisage », et dont l'application relève de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik (2.1.2).

### 2.1.1 Les listes d'inclusion et d'exclusion

L'annexe 1 du chapitre 23 répartit en six catégories d'activités les projets futurs obligatoirement assujettis à une évaluation et à un examen des impacts. Ces catégories sont les suivantes :

- l'exploitation minière ;
- l'emplacement et l'exploitation d'importants bancs d'emprunt et de carrières ;
- la production d'énergie ;
- l'exploitation sylvicole ;
- les services communautaires et municipaux ; et
- le transport<sup>85</sup>.

Observons brièvement que la liste d'inclusion est constituée d'une énumération de projets de grande envergure ou dont les effets négatifs sur l'environnement ou le milieu social des Inuits sont significatifs<sup>86</sup>. Il s'agit forcément de projets visés dans la définition de l'expression « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1 de la Convention<sup>87</sup>. Cela comprend des activités majeures aux vocations multiples, dont commerciale (ex. : l'érection de lignes de transport d'énergie), domestique (ex. : la collecte et l'élimination des déchets solides) et écologique (ex. : la création de parcs).

La liste a été confectionnée sur la base de diverses considérations<sup>88</sup>. Par exemple, dans certains cas, c'est l'envergure des projets qui a été le facteur déterminant (ex. : la construction d'une centrale thermique de plus de 3 000 kW). Dans d'autres situations, le but des activités (ex. : la

84. R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 28, 207-208.

85. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 1.

86. J. PIETTE, *loc. cit.*, note 76, 120-121.

87. R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 28, 205.

construction de routes forestières) ou encore l'importance de leur impact (ex. : tout changement appréciable dans l'utilisation des terres qui influe de façon sensible sur une superficie de plus de 25 mi<sup>2</sup>) ont servi de guides<sup>89</sup>.

Pour sa part, la liste d'exclusion énumère des activités humaines entrant dans la définition de l'expression « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1 de la Convention, mais dont l'incidence possible sur les milieux protégés a été jugée minime ou bien facilement contrôlable<sup>90</sup>. Encore là, il s'agit d'activités entrant dans la définition de l'expression « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1. La liste comprend notamment des projets liés à l'exercice du mode de vie traditionnel des Inuits (ex. : l'extraction et la manutention de la stéatite)<sup>91</sup> ou destinés à un usage commercial (ex. : la construction de stations-service ou de motels), communautaire (ex. : la construction d'immeubles destinés aux loisirs ou aux sports), public (ex. : la construction de banques ou de casernes de pompiers) ou personnel (ex. : la coupe de bois)<sup>92</sup>.

Comme dans le cas de la liste d'inclusion, la liste d'exclusion de l'annexe 2 du chapitre 23 a été établie en fonction de divers critères<sup>93</sup>. Certains projets sont exclus du régime provincial d'évaluation environnementale en raison de leur impact (ex. : la réalisation de tout projet de développement dans les limites des communautés qui n'ont pas de répercussions directes sur les ressources fauniques en dehors de ces limites<sup>94</sup>), de leur envergure (ex. : la création de pourvoiries logeant moins de 30 personnes) ou de leur but (l'établissement de bancs d'emprunt servant à l'entretien des routes)<sup>95</sup>.

89. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 1, par. 2 (e), 4 (a) et 4 (c).

90. J. PIETTE, *loc. cit.*, note 76, 121.

91. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 2, par. (m).

92. *Id.*, par. (b), (e) et (n).

93. R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 28, 204-205.

94. D'après les données rendues disponibles par le ministère québécois de l'Environnement, un seul promoteur a invoqué ce motif pour que son projet soit automatiquement exclu de l'application du régime d'évaluation environnementale. Ce projet, présenté au Ministère en avril 2000, consistait à reconstruire partiellement les infrastructures maritimes du village de Kuujuaq pour une utilisation temporaire, c'est-à-dire jusqu'au moment de la construction des nouvelles infrastructures prévue en vertu du Northern Quebec Maritime Transportation Infrastructure Program (NQMTIP). Rappelons cependant que l'assujettissement ou non d'un projet de développement à une évaluation environnementale ne peut dépendre de l'appréciation subjective du promoteur quant à la « susceptibilité » de son projet de développement. Par analogie avec le certificat d'autorisation de l'article 22 L.Q.E., voir : *Procureur général du Québec c. Agrégats C.F. Paquette Inc.*, C.Q. Labelle, no 560-61-000080-957, 5 mai 1995 ; *Procureur général du Québec c. New Brunswick International Paper*, C.S.P. Bonaventure, n° 105-27-000660-76, 4 juillet 1980, J. Duguay ; R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 52, p. 20,027 — 20,028.

95. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 2, par. (a), (l) et (o).

Notons que l'exploitation forestière, dans l'hypothèse bien théorique où cette activité est réalisable au nord du 55<sup>e</sup> parallèle, est exclue de l'application du régime si elle s'insère dans les plans d'aménagement forestier approuvés par le gouvernement québécois. Ces derniers restent néanmoins soumis au processus de consultation préalable à l'adoption des lois et des règlements relatifs à l'environnement, au milieu social et à l'utilisation des terres au Nunavik qu'établit le chapitre 23<sup>96</sup>.

Le législateur québécois a repris le contenu des annexes 1 et 2 du chapitre 23 dans les annexes A et B de la LQE. De manière générale, celles-ci en respectent intégralement la teneur. Dans le cas de la liste d'inclusion, le législateur a toutefois établi des seuils d'assujettissement non prévus dans la Convention, modifiant même à la hausse l'un des rares critères quantitatifs prévus dans l'annexe 1 du chapitre 23<sup>97</sup>. Toutefois, l'examen des débats parlementaires sur l'adoption de la partie II de la LQE<sup>98</sup> étaye le fait que, conformément à l'alinéa 23.3.12 de la Convention, ces modifications avaient préalablement fait l'objet d'une entente entre les Autochtones et les autorités provinciales<sup>99</sup>.

Par ailleurs, la mise en application du régime provincial d'évaluation et d'examen des impacts ne commandait-elle pas ces précisions ? À défaut de laisser à la Commission de la qualité de l'environnement Kativik la responsabilité de décider de l'assujettissement de tous les projets entrant dans la définition de l'expression « projet de développement », il était préférable de préciser ce qu'est l'exploitation d'importants bancs d'emprunt, une grande route d'accès construite aux fins d'exploitation forestière ou l'expansion appréciable d'une municipalité déjà existante<sup>100</sup>.

D'autre part, l'utilisation de listes prédéterminées de projets et de critères techniques d'assujettissement (ex. : la puissance, la longueur ou

96. *Id.*, al. 23.5.34 et c. 23, annexe 2, par. (i) ; L.Q.E., art. 178. Par analogie avec le chapitre 22 de la Convention, voir *contra* : *Lord c. Administrateur provincial nommé en vertu du chapitre 22 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, C.S. Montréal, n° 500-05-043203-981, 20 décembre 1999. Cette décision a été infirmée par la Cour d'appel du Québec pour des raisons procédurales et parce que le juge de première instance avait statué *ultra petita* : *Procureur général du Québec c. Lord*, C.A. Montréal, n° 500-09-009129-008, 15 mai 2000, J. Forget ; et *Domtar inc. c. Lord*, C.A. Montréal, n° 500-09-009130-006, 17 mai 2000, J. Baudoin, Proulx et Otis.

97. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 1, par. 4 (c) ; L.Q.E., annexe A, par. 1 (j). Précisons que 25 mi<sup>2</sup> correspondent à 40 km<sup>2</sup> et non à 65 km<sup>2</sup>.

98. *Loi modifiant de nouveau la Loi de la qualité de l'environnement*, L.Q. 1978, c. 94.

99. ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats* (20 décembre 1978), p. 5180.

100. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 1, par. 2, 4 (a) et 5 (e).

l'étendue du projet) emporte des inconvénients majeurs, dont les principaux sont le risque d'interprétations erronées, la pratique du « tronçonnage » chez les promoteurs et la difficulté d'adapter les régimes d'autorisation préalable aux situations nouvelles.

Tout d'abord, même si les auteurs conviennent que les listes prédéterminées de projets offrent une sécurité juridique en raison de leur précision, cette sécurité n'est que relative, car elle n'assure pas la justesse de l'interprétation qui sera faite des dispositions applicables<sup>101</sup>. Lorsque les administrateurs publics commettent des erreurs, leurs décisions sont révisables par les tribunaux, qui peuvent alors y substituer leur propre interprétation des listes de projets<sup>102</sup>. Toutefois, cela ne garantit pas que les tribunaux interpréteront eux-mêmes ces listes de façon appropriée. Le sud du Québec a d'ailleurs fait l'expérience des interprétations ministérielles ou judiciaires trop restrictives ou erronées des dispositions réglementaires établissant la liste de projets obligatoirement assujettis à une évaluation environnementale<sup>103</sup>. Le cas de la côte des Éboulements en est l'exemple le plus récent à cet égard<sup>104</sup>.

Un autre inconvénient découlant de l'usage de critères quantitatifs d'assujettissement est qu'il encourage, chez les promoteurs, la pratique du « tronçonnage », c'est-à-dire la segmentation des projets sous les seuils d'assujettissement pour éviter l'application des régimes d'évaluation environnementale<sup>105</sup>. La Commission de l'aménagement et des équipements a dénoncé cette pratique dans son étude sur le régime d'évaluation environnementale applicable au sud du Québec<sup>106</sup>. Pour sa part, le rapport Lacoste a souligné ce qui suit :

101. L. GIROUX, *loc. cit.*, note 78, 31 ; Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *op. cit.*, note 36, p. 96.

102. L. GIROUX, *loc. cit.*, note 78, 46.

103. *Règlement sur l'évaluation des impacts*, précité, note 74.

104. *Gauthier c. Brassard*, C.S. Québec, n° 200-05-009668-984, 11 novembre 1998, confirmé par *Gauthier c. Brassard*, C.A. Québec, n° 200-09-002351-986, 12 mai 1999, J. Proulx, Pigeon et Letarte (*ad hoc*), J.E. 99-1110 (demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême du Canada rejetée le 1er juin 2000). Voir aussi M. BÉLANGER, « Contrôle et responsabilité de l'État en environnement », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit de l'environnement (2000)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2000, p. 145, aux pages 153 et 158-160 ; L. GIROUX, « De quelques dérives du droit environnemental québécois », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 104, p. 345, aux pages 348-356 et 368-381 ; L. GIROUX, *loc. cit.*, note 13, 300-302.

105. Voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 13, 304-305 ; L. GIROUX, *loc. cit.*, note 78, 38 ; R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 28, 205.

106. ASSEMBLÉE NATIONALE, COMMISSION PERMANENTE DE L'AMÉNAGEMENT ET DES ÉQUIPEMENTS, *op. cit.*, note 10, p. 14 et 42.

Selon les observations faites par le comité ou les intervenants consultés, l'application du règlement s'avère parfois aléatoire, notamment dans le cas de travaux linéaires, comme la construction ou la réfection de routes, dont la réalisation échelonnée sur plusieurs années peut permettre à chaque projet d'échapper à la procédure, de telle sorte que le programme d'ensemble se réalise sans étude ni examen préalable. Cette technique du « tronçonnage » empêche ainsi la considération des impacts réels globaux et des solutions de rechange, sans compter qu'elle prive le public de son droit à être consulté<sup>107</sup>.

La pratique du « tronçonnage » a d'ailleurs donné lieu, au début des années 90, à un recours judiciaire fondé sur les chapitres 22 et 23 de la Convention. Ce recours concernait le projet hydroélectrique Grande-Baleine. Voici comment le professeur Lorne Giroux a résumé cette affaire :

En 1989, l'Hydro-Québec a donné avis qu'elle entendait procéder à une évaluation environnementale distincte, en vertu des chapitres 22 et 23 de la Convention, des installations de production d'énergie du Projet Grande-Baleine et des infrastructures routières et d'hébergement, deux projets de développement figurant tous deux dans la liste des développements futurs automatiquement soumis au processus d'évaluation de chacun des deux chapitres applicables.

Les Cris ont alors intenté un recours en Cour supérieure du Québec pour faire déclarer une telle segmentation illégale en vertu des dispositions de la Convention et pour obtenir une injonction visant à l'empêcher. L'audition de l'affaire avait débuté à l'automne 1991 lorsqu'intervint un règlement hors cour entre les parties au terme duquel il fut convenu que le complexe Grande-Baleine comprenant les ouvrages hydro-électriques, les infrastructures d'accès, de transport et d'hébergement et le choix des corridors du réseau collecteur d'énergie serait évalué et examiné « de façon globale comme formant un seul et même projet » pour les fins de l'application des chapitres 22 et 23 de la Convention<sup>108</sup>.

L'utilisation de listes prédéterminées de projets soulève enfin un autre problème d'importance, soit la rigidité intrinsèque de ce mode d'assujettissement, laquelle varie selon le véhicule juridique choisi pour son établissement. Le choix de la voie législative ou réglementaire dépend de l'importance accordée aux considérations suivantes : l'adaptation du mécanisme de contrôle aux situations changeantes versus le souci d'empêcher l'intervention discrétionnaire des autorités gouvernementales en vue de réduire la portée de celui-ci<sup>109</sup>. Pour leur part, les parties signataires de la Convention ont tenté d'établir un équilibre entre ces deux considérations de la façon suivante.

107. Rapport Lacoste, précité, note 18, p. 57-58.

108. L. GIROUX, *loc. cit.*, note 78, 47. L'extrait cité par le professeur Giroux est tiré de : *Chief Robbie Dick c. Paradis*, C.S. Montréal, n° 500-05-013324-908, 25 octobre 1991, déclaration de règlement.

Premièrement, les listes d'inclusion et d'exclusion doivent être examinées tous les cinq ans. Cet examen peut donner lieu à des modifications si les progrès technologiques ou l'expérience acquise lors de l'application du régime d'évaluation environnementale le requièrent. Cette révision est effectuée conjointement par le gouvernement du Québec et l'administration régionale Kativik<sup>110</sup>. L'adaptation du régime aux situations nouvelles ou qui posent problème est donc en théorie assurée. Par exemple, en 1978, lors de l'adoption de la partie II de la LQE<sup>111</sup>, les annexes 1 et 2 ont été modifiées en vue d'apporter plus de précision dans les seuils d'assujettissement pour décrire les projets assujettis.

Deuxièmement, toute modification aux listes de projets est soumise au consentement mutuel des parties, c'est-à-dire des Inuits et du gouvernement du Québec<sup>112</sup>. Les parties signataires de la Convention n'ont pas fait ce choix sans raison. La teneur des débats ayant entouré l'adoption de la loi destinée à intégrer les chapitres 22 et 23 de la Convention à la LQE montre bien que les parties voulaient éviter que les listes puissent être modifiées par le Conseil des ministres à la suite de pressions exercées par les lobbies économiques (ex. : par Hydro-Québec ou par des sociétés minières)<sup>113</sup>.

Au cours des débats se posa donc la question de savoir si les listes de projets feraient ou non partie de la LQE. Bien qu'il ait résisté, le ministre de l'Environnement de l'époque a accepté finalement que les listes d'inclusion et d'exclusion de projets soient incorporées à la LQE, non pas dans le corps même de celle-ci, mais dans les annexes A et B auxquelles renvoie le premier alinéa de l'article 188 LQE<sup>114</sup>. À titre de compromis, le gouvernement québécois a obtenu le pouvoir de procéder à la modification des listes par voie réglementaire<sup>115</sup>. Les modalités d'exercice de ce pouvoir sont énoncées dans l'article 205 LQE :

110. C.B.J.N.Q., al. 23.3.12 (2) et 23.3.13 (2).

111. *Loi modifiant de nouveau la Loi de la qualité de l'environnement*, précitée, note 98 et le texte correspondant.

112. C.B.J.N.Q., al. 23.3.12 (2) et 23.3.13 (2).

113. ASSEMBLÉE NATIONALE, COMMISSION PERMANENTE DE LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT, *Débats de l'Assemblée nationale* (30 novembre 1978), pp. B-8239-B-8240 et B-8249-B-8254.

114. À notre avis, cela ne fait aucune différence, puisque les annexes A et B de la L.Q.E. ont la même autorité que le dispositif de celle-ci. À ce sujet, voir P.-A. CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 2<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1990, p. 70.

115. L.Q.E., art. 188 (2).

Le gouvernement peut, par règlement :

[...]

d) modifier, à la suite d'une recommandation de la Société Makivik à cet effet, les annexes « A » et « B » et assujettir ou soustraire obligatoirement d'autres projets à la procédure d'évaluation et d'examen visée à la section III du présent chapitre, à la suite d'une semblable recommandation [...].

Ces règlements ne sont pas soumis aux dispositions des deux premiers alinéas de l'article 124 [...] <sup>116</sup>.

De façon générale, l'article 205 LQE respecte les prescriptions des alinéas 23.3.12 et 23.3.13 de la Convention. Il leur est cependant contraire sous deux aspects. Premièrement, aucune mention n'est faite de l'obligation d'examiner les listes tous les cinq ans. Deuxièmement, on parle de la « Société Makivik » et non de l'« Administration régionale Kativik ». Or, bien que la Société Makivik doive consentir aux modifications apportées aux listes de projets, c'est plutôt à l'Administration régionale Kativik qu'il revient de procéder à leur révision quinquennale<sup>117</sup>.

Au-delà de ces contradictions, retenons que les parties signataires de la Convention ont tenté de contrer certains inconvénients découlant de l'utilisation de listes prédéterminées de projets. La révision quinquennale prévue dans le chapitre 23 assure une mise à jour régulière des listes d'inclusion et d'exclusion et le gouvernement du Québec ne peut les modifier de façon discrétionnaire. De plus, les modifications aux listes ne sont sujettes à aucune mesure de publicité<sup>118</sup>, ce qui peut faciliter leur adaptation rapide aux situations nouvelles.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les projets ne figurant pas sur les listes d'inclusion et d'exclusion sont soumis à un processus particulier d'assujettissement. À la fin de celui-ci, la Commission de la qualité de l'environnement Kativik décide de les assujettir ou non au régime québécois d'évaluation environnementale du chapitre 23 de la Convention. Ce mécanisme d'assujettissement, que nous appelons « procédure de tamisage », est présenté dans la section 2.1.2.

116. L'article 124 L.Q.E. dispose notamment que le ministre doit publier à la *Gazette officielle du Québec* tout projet de règlement élaboré en vertu de cette loi. Il prévoit aussi que le ministre doit entendre toute objection écrite qui lui est adressée avant l'expiration d'un délai de 60 jours.

117. Voir *supra*, notes 24 et 25 et texte correspondant.

118. L.Q.E., art. 205 (2). Voir aussi la *Loi sur les règlements*, L.R.Q., c. R-18.1, art. 8 et 26 (2).

### 2.1.2 La procédure de tamisage

Les règles encadrant la procédure de tamisage sont prévues dans l'alinéa 23.3.14 de la Convention, tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1*, à savoir que tous « les développements qui ne sont pas soumis aux dispositions des alinéas 23.3.12 et 23.3.13 sont examinés par la CQE qui détermine si oui ou non ils sont soumis au processus d'évaluation et d'examen et à cet égard, la décision de la CQE est finale, sous réserve des dispositions de l'alinéa 23.3.24 ».

Le législateur a repris cette disposition dans les termes suivants :

Lorsqu'il s'agit d'un projet qui n'est pas visé à l'article 188, la Commission transmet au ministre sa décision sur l'opportunité d'assujettir ou non le projet à la procédure d'évaluation et d'examen [...].

Si la décision de la Commission est de ne pas assujettir le projet, le ministre délivre l'attestation visée au paragraphe b de l'article 189<sup>119</sup>.

Plus concrètement, la procédure de tamisage consiste à déterminer si l'activité de développement projetée entre dans la définition de l'expression « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1 de la Convention. Autrement dit, l'application du régime provincial d'évaluation environnementale dépend de la réponse apportée aux deux questions suivantes : L'activité entre-t-elle dans l'une ou l'autre des catégories de projets visées dans le régime d'évaluation environnementale ? Dans l'affirmative, peut-elle porter atteinte de façon plus que minime ou négligeable à l'un ou l'autre des milieux protégés ?

La Commission de la qualité de l'environnement Kativik prend sa décision sur la foi des renseignements préliminaires fournis par le promoteur au tout début du processus. En résumé, ces renseignements doivent indiquer :

- le but du projet ;
- la nature et l'envergure de celui-ci ;
- l'emplacement choisi par le promoteur pour sa réalisation ; et
- l'intention du promoteur d'étudier d'autres emplacements pour le projet ou les raisons pour lesquelles il est impossible d'en envisager d'autres<sup>120</sup>.

119. L.Q.E., art. 192.

120. *Règlement sur l'évaluation environnementale applicable au Nord québécois*, précité, note 27, art. 2. Le chapitre 23 de la Convention n'énumère pas les renseignements préliminaires requis.

Celui qui est à l'origine du projet doit en outre fournir à la Commission des données techniques suffisantes pour qu'elle puisse évaluer sommairement les incidences du projet sur les milieux protégés et décider de son assujettissement ou non au régime d'évaluation et d'examen des impacts<sup>121</sup>. Selon les données rendues disponibles par le ministère québécois de l'Environnement, la Commission demande parfois aux promoteurs de fournir des renseignements supplémentaires si ceux qui sont déjà à sa disposition se révèlent insuffisants pour qu'elle puisse exercer son pouvoir de décision.

À la lumière de la définition de l'expression « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1, l'importance des répercussions et l'envergure des projets devraient être les critères fondamentaux permettant à la Commission de la qualité de l'environnement Kativik de décider de leur assujettissement ou non à une évaluation environnementale. Il semble que pour ce faire, elle s'inspire habituellement de la conception ministérielle de ce que constituent des projets dont les impacts sont majeurs<sup>122</sup>. En pratique, cependant, la Commission fonde parfois ses décisions sur d'autres considérations que l'envergure des projets de développement ou l'importance de leurs impacts sur les milieux protégés. Par exemple, elle a jugé opportun de soustraire du régime un projet pilote d'abattage commercial de caribous et de phoques annelés, projet dont les impacts majeurs étant pourtant reconnus, afin de « permettre au promoteur de documenter les phases ultérieures de son projet qui, elles, devront faire l'objet d'une évaluation et d'un examen complets des impacts sur l'environnement et le milieu social<sup>123</sup> ».

Qu'elle décide d'assujettir ou non un projet, la Commission de la qualité de l'environnement Kativik dispose à une exception près d'un véritable pouvoir décisionnel. Sa décision est finale<sup>124</sup> et relève de sa seule discrétion<sup>125</sup>. Conséquemment, la Cour supérieure du Québec ne pourra y substituer sa propre décision que s'il est démontré, par exemple, que la Commission a agi de mauvaise foi ou que sa décision est manifestement déraisonnable<sup>126</sup>.

121. *Ibid.*

122. Voir *supra*, note 49 et texte correspondant.

123. COMMISSION DE LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT KATIVIK, *Rapport annuel 1994-1995*, Ministère de l'Environnement du Québec [En ligne], [http://www.menv.gouv.qc.ca/programmes/eval\_env/rap5cqe.htm] (15 novembre 2000).

124. C.B.J.N.Q., al. 23.3.14.

125. Voir Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *op. cit.*, note 36, p. 158.

126. Voir J. GAGNON, *op. cit.*, note 78, 46. Voir aussi la section 3.1.1.

À la fin de la procédure de tamisage, deux événements peuvent survenir. Si le projet n'est pas assujéti à une évaluation environnementale, le sous-ministre de l'Environnement, à titre d'administrateur provincial, délivre au promoteur une attestation de non-assujétissement<sup>127</sup>. Si le projet est assujéti, l'étape suivante est l'élaboration de la directive<sup>128</sup>.

Par ailleurs, le gouvernement québécois peut passer outre à la décision de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik et soustraire de l'application du régime un projet que celle-ci a assujéti dans le contexte de la procédure de tamisage. Il s'agit de l'un des cas possibles d'exemption prévus dans la Convention, lesquels sont plus amplement examinés dans la section qui suit.

## 2.2 Les règles d'exemption

La détermination de la portée réelle du champ d'application du régime québécois d'évaluation environnementale du chapitre 23 nécessite la prise en considération des cas possibles d'exemption<sup>129</sup>. Ainsi, un projet est exempté de la portée de l'application du régime lorsqu'il entre dans la définition de l'expression « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1 de la Convention, mais que l'application de règles de droit ou une décision ponctuelle le soustrait de l'application totale ou partielle du régime<sup>130</sup>.

La liste d'exclusion de projets de l'annexe 2 du chapitre 23 est en elle-même un cas d'exemption<sup>131</sup>. Selon certains auteurs, une modification aux annexes 1 ou 2 du chapitre 23 constitue également un type de soustraction<sup>132</sup>. À notre avis, cela n'est vrai que si une catégorie de projet est ajoutée à la liste d'exclusion. En effet, retrancher une catégorie de projet des listes d'inclusion ou d'exclusion n'a pour seule conséquence que ces activités deviennent de zone grise et peuvent, dès lors, être soumises à la procédure de tamisage. Ces projets ne sont donc pas soustraits du champ d'application du régime. Cependant, la décision de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik de ne pas assujétir un projet est une autre forme d'exemption.

127. L.Q.E., art. 192 (4).

128. Pour des précisions sur l'élaboration de la directive, voir la section 3.1.2.

129. Voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 13, 302; L. GIROUX, *loc. cit.*, note 78, 55.

130. Voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 78, 27.

131. Voir R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 52, p. 9,213; L. GIROUX, *loc. cit.*, note 78, 55.

132. Voir R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 52, p. 9,213.

Outre ces exceptions, qui d'un point de vue conceptuel relèvent plus de la question de l'assujétissement que de celle des exemptions<sup>133</sup>, la Convention prévoit deux cas de soustraction. Le premier concerne les projets hydroélectriques visés dans le chapitre 8 de l'entente (2.2.1), alors que le second est le pouvoir d'exemption accordé au gouvernement québécois dans l'alinéa 23.3.24 (2.2.2).

### 2.2.1 L'exemption des complexes hydroélectriques La Grande, NBR et Grande-Baleine

De façon sommaire, précisons que le chapitre 8 de la Convention a trait aux projets hydroélectriques que le gouvernement du Québec, au début des années 70, envisageait de réaliser en territoire soumis à la Convention. Ces projets sont les complexes La Grande, NBR et Grande-Baleine. Leur exemption est prévue dans l'alinéa 8.1.3 de la Convention :

Il est admis qu'il existe une possibilité d'aménagements hydro-électriques futurs dans le territoire. Des études sont faites sur l'aménagement des rivières Nottaway, Broadback et Rupert, ci-après désigné sous le nom de complexe NBR, et sur l'aménagement de la Grande rivière de la Baleine, de la Petite rivière de la Baleine et de la rivière Coast, ci-après désigné sous le nom de complexe Grande Baleine.

Il est convenu que ces projets déjà connus et toute addition ou modification substantielle, ou les deux, au complexe La Grande (1975), s'ils sont construits, sont considérés comme des projets futurs assujétis au régime d'environnement uniquement en ce qui concerne leurs répercussions écologiques et que les Cris ou les Inuit, ou les deux, ne peuvent invoquer des facteurs ou répercussions sociologiques pour s'opposer auxdits aménagements ou les empêcher [...].

Le législateur québécois a repris cette disposition, dans l'article 208 LQE, dans les termes suivants :

Les projets visés à l'article 8.1.3 de la Convention sont assujétis à la procédure d'évaluation et d'examen prévue aux sections II et III du présent chapitre, mais uniquement quant à leurs conséquences écologiques.

Le présent article n'a cependant pas pour effet d'empêcher l'initiateur d'un tel projet de procéder, de sa propre initiative ou sur recommandation du ministre, à l'évaluation des conséquences sociologiques du projet.

En outre, l'initiateur d'un tel projet doit mettre en œuvre des mesures d'atténuation raisonnables requises pour réduire l'impact négatif de ces projets sur les activités de chasse, de pêche et de piégeage des Cris, des Inuits et des Naskapis<sup>134</sup>.

133. Voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 78, 27.

134. Le dernier alinéa de l'article 208 L.Q.E. correspond à l'alinéa 8.1.3 (f) C.B.J.N.Q.

En ce qui concerne le complexe La Grande, aussi connu sous le nom de « projet de la Baie-James », les parties à l'entente ont convenu de l'exempter totalement de l'application des régimes d'évaluation environnementale des chapitres 22 et 23<sup>135</sup>. Il n'y a là rien d'étonnant. La Convention a notamment été négociée en vue d'autoriser le gouvernement du Québec à poursuivre la construction de ce projet hydroélectrique. D'un point de vue strictement juridique, il ne s'agissait pas d'un projet futur, même si sa réalisation n'était pas terminée au moment de la signature de l'entente. Les parties ont en quelque sorte considéré le complexe La Grande comme bénéficiant d'un droit acquis.

Cette exemption était toutefois soumise à une condition importante, celle que les éléments du projet soient substantiellement conformes à ceux qui sont décrits dans l'annexe 1 du chapitre 8 de la Convention. Dans le cas contraire, les parties avaient prévu que toute addition ou modification substantielle au complexe serait considérée comme un projet futur assujéti aux régimes de protection de l'environnement et du milieu social des chapitres 22 et 23, mais uniquement au regard de ses incidences écologiques.

Il en va un peu différemment pour les complexes NBR et Grande-Baleine. À l'époque de la signature de la Convention, ces aménagements hydroélectriques étaient connus, mais leur réalisation était à venir. Les parties signataires de l'entente ont convenu de les soustraire partiellement de l'application des régimes d'évaluation et d'examen des impacts de la Convention. D'un point de vue juridique, cette disposition a deux significations. Pour les Autochtones, il s'agit d'une renonciation à leur droit d'invoquer des atteintes au milieu social pour faire opposition à la réalisation de ces projets futurs<sup>136</sup>. Pour le promoteur, c'est un privilège, soit celui de ne pas tenir compte des répercussions sociales de ces projets. Comme l'indique l'article 208 LQE, le promoteur pourrait volontairement renoncer à l'exercice de ce privilège, mais, à notre avis, ni les autorités publiques ni les tribunaux ne pourrait l'y contraindre.

Enfin, tant pour les additions ou modifications substantielles au projet La Grande que pour la construction des complexes NBR et Grande-Baleine, les parties signataires de l'entente ont convenu que des mesures d'atténuation seraient mises en œuvre afin de réduire les répercussions des

135. Voir *Bande d'Eastmain c. Canada (Administrateur fédéral)*, [1991] 7 C.E.L.R. (N.S.) 230 (C.F.), confirmée sur ce point par *Bande d'Eastmain*, précité, note 6, 520. Voir aussi R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 52, p. 9,213; L. GIROUX et W.A. TILLEMANN, « James Bay and Environmental Assessment: Some Legal Issues », (1992) XV *The Canadian Law Newsletter* 31, 34; M. YERGEAU, *op. cit.*, note 63, p. 388-389.

136. R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 52, p. 9,213; L. GIROUX et W.A. TILLEMANN, *loc. cit.*, note 135; M. YERGEAU, *op. cit.*, note 63, p. 389.

projets sur les activités de chasse, de pêche et de piégeage des Autochtones. Cela démontre, d'une part, l'importance accordée aux droits des Inuits en matière de prélèvement de la faune et, d'autre part, le lien intime existant entre la préservation de ces droits et la protection de l'environnement.

En plus de ces cas particuliers d'exemption, la Convention prévoit un autre régime d'exception, lequel autorise le gouvernement du Québec à soustraire des projets de l'application du régime d'évaluation environnementale si l'intérêt public l'exige.

## 2.2.2 L'exemption des projets de développement par le gouvernement québécois

Le pouvoir d'exemption du gouvernement québécois est prévu dans l'alinéa 23.3.24 de la Convention. Celui-ci dispose que « [le] lieutenant-gouverneur en conseil peut [...], de façon permanente ou temporaire, soustraire un développement à l'application intégrale ou partielle du processus d'évaluation des répercussions lorsqu'il le juge nécessaire dans l'intérêt public ».

Le législateur québécois a repris cette disposition dans des termes différents mais équivalents : « Malgré l'article 189, le gouvernement peut [...], lorsqu'il le juge nécessaire dans l'intérêt public, soustraire un projet à l'ensemble ou à toute partie de la procédure d'évaluation et d'examen prévu à la présente sous-section<sup>137</sup>. »

L'alinéa 23.3.24 de la Convention autorise de façon expresse le gouvernement québécois à soustraire un projet de l'ensemble ou de toute partie du régime provincial d'évaluation et d'examen des impacts. Il peut s'agir d'un projet figurant sur la liste d'inclusion ou dont l'assujettissement a été décidé par la Commission de la qualité de l'environnement Kativik au terme de la procédure de tamisage.

Seul l'intérêt public donne ouverture à l'exercice de ce pouvoir. Or, ce concept est équivoque et son sens peut varier au gré des circonstances. De plus, ce critère est subjectif<sup>138</sup>, c'est-à-dire que la détermination de sa teneur

137. L.Q.E., art. 203.

138. Voir L. GIROUX, « Le droit québécois de la qualité de l'environnement et l'équilibre des divers intérêts », dans N. DUPLÉ, (dir.), *Le droit à la qualité de l'environnement : un droit en devenir, un droit à définir*, Conférence internationale de droit constitutionnel 1987, Montréal, Québec Amérique, 1988, p. 397-409. Dans un autre contexte, les termes « intérêt public » de l'article 515 (10) (b) du *Code criminel* (L.R.C., c. C-46) furent considérés par la Cour suprême du Canada comme imprécis et sans sens constant et établi. Voir R. c. *Morales*, [1992] 3 R.C.S. 711, 730, cité dans G. CÔTÉ-HARPER, P. RAINVILLE et J. TURGEON,

et de son importance est laissée à la discrétion du gouvernement. Par conséquent, les tribunaux hésiteront vraisemblablement à se prononcer sur la justesse de la conception gouvernementale de cette notion<sup>139</sup>.

D'après l'analyse effectuée dans les sections 1 et 2, le régime québécois d'évaluation environnementale du chapitre 23 englobe un vaste éventail de projets. La définition de l'expression « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1 est tellement large qu'il est difficile d'imaginer des activités de développement n'y étant pas visées (ex. : la pratique sportive de la motoneige). Malgré leurs inconvénients, les listes de projets assurent par contre que certaines activités dont les impacts sont majeurs seront obligatoirement assujetties au régime et que celles dont les impacts sont négligeables ou facilement contrôlables y échapperont.

Quant à la procédure de tamisage, elle permet que des projets non obligatoirement soumis au régime, mais nécessaires à la réalisation d'une activité énumérée dans la liste d'inclusion, fassent l'objet d'une évaluation et d'un examen des impacts<sup>140</sup>. Elle permet également « de couvrir les situations nouvelles ou imprévues qui n'avaient pas été envisagées lors de l'élaboration des listes de projets<sup>141</sup> ». À cet égard, le régime québécois d'évaluation environnementale du chapitre 23 se compare avantageusement à celui qui est en vigueur dans le Québec méridional.

Il serait par contre intéressant de documenter davantage l'expérience de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik en vue, notamment, de préciser les considérations retenues pour déterminer si un projet doit être soumis ou non à une évaluation environnementale<sup>142</sup>. L'envergure des projets et l'importance de leurs impacts sont-elles en pratique des

139. Par analogie avec le régime provincial applicable au sud du Québec, voir *Coalition des citoyens et citoyennes du Val Saint-François c. Procureur général du Québec*, [1999] R.J.Q. 511, 557 (C.S.) (ci-après cité : « Val Saint-François »). Voir aussi M. BÉLANGER, *loc. cit.*, note 104, 157-158; R.L. RIVEST et M.-A. THOMAS, « Du déluge de décrets à la loi spéciale : le projet Hertel-Des Cantons », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit de l'environnement (1999)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1999, p. 99.

140. Par analogie avec le régime provincial applicable dans le sud du Québec, voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 13, 305; L. GIROUX, *loc. cit.*, note 78, 42. Selon le professeur Giroux, cette pratique a été encouragée par la décision rendue par la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Béchar*, précitée, note 84.

141. Voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 78, 60.

142. Les renseignements fournis par le ministère québécois de l'Environnement ne comportent pas cette information. La démarche nécessiterait plutôt la consultation des rapports annuels de la Commission sur la qualité de l'environnement Kativik. Or, seuls les rapports des années 1994-1995 et 1995-1996 sont actuellement disponibles, ce qui est insuffisant pour documenter davantage l'expérience de la Commission.

considérations déterminantes ? Quels sont les autres facteurs pouvant influencer sur la Commission dans sa prise de décision ? Les projets dont les impacts environnementaux sont minimes sont-ils néanmoins soumis au régime en raison de leurs effets cumulatifs ou de l'importance accordée à la participation publique sur les questions relatives au développement économique du Nunavik ?

En ce qui concerne les cas possibles d'exemption, soulignons d'abord qu'un projet non soumis à une évaluation environnementale en vertu du chapitre 23 demeure néanmoins assujetti aux autres permis et autorisations requis par les lois fédérales et provinciales d'application générale, par exemple au certificat d'autorisation de l'article 22 LQE<sup>143</sup>.

Par ailleurs, en ce qui a trait à l'intervention gouvernementale, l'expérience vécue au sud du Québec devrait encourager les citoyens du Nunavik et les groupes environnementaux à faire preuve de vigilance<sup>144</sup>. Les conséquences découlant de l'exercice de ce pouvoir de soustraction de projets peuvent être importantes. En effet, il autorise les promoteurs à échapper au contrôle de la qualité environnementale et sociale de leurs projets et empêche la population de participer à la prise de décision sur la réalisation ou non d'activités de développement dont l'incidence environnementale et sociale est fort importante. Voilà notamment pourquoi le gouvernement du Québec ne devrait user de ce pouvoir qu'avec circonspection, de manière transparente et dans des circonstances exceptionnelles<sup>145</sup>.

Nous consacrons la troisième section à l'étude des différentes étapes procédurales du régime québécois d'évaluation et d'examen des impacts du chapitre 23 de la Convention. Cette analyse permet, entre autres choses, d'examiner plus en profondeur ce que peut signifier, pour la protection de l'environnement et du milieu social des Inuits du Nord-du-Québec, l'intervention du gouvernement du Québec pour contrer l'application de ce processus démocratique.

143. Voir *Bande d'Eastmain*, précité, note 6, 540; R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 52, p. 9,210; Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *op. cit.*, note 36, p. 150; M. YERGEAU, *op. cit.*, note 63, p. 392.

144. Une demande d'accès à l'information a permis à l'auteur Michel Bélanger d'établir que 311 autorisations ont été délivrées relativement à des travaux exécutés au Saguenay, à la suite des inondations de juillet 1996. Or, la grande majorité de ces projets aurait été assujettie à une évaluation environnementale n'eût été la décision du gouvernement du Québec de les en exempter par décret : M. BÉLANGER, *loc. cit.*, note 104, 152-153.

145. Selon le professeur Lorne Giroux, « une des façons de limiter les abus en matière d'exemption serait de responsabiliser davantage les autorités publiques en exigeant que ce pouvoir s'exerce de façon plus visible ». Voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 78, 61-62.

### 3 Les étapes procédurales du régime

L'essence des régimes administratifs d'autorisation préalable réside dans le fait que les activités soumises au contrôle doivent faire l'objet d'une décision quant à leur acceptabilité avant qu'elles se réalisent et que des fonds publics soient investis pour leur mise en œuvre. Pour les projets de compétence provinciale, l'obligation de mener à terme l'application du régime d'évaluation environnementale du chapitre 23 est prévue dans l'alinéa 23.3.15 de la Convention :

Quels que soient les autres types d'approbation, de licences et de permis pouvant être obtenus relativement à un développement soumis au processus d'évaluation et d'examen, ce développement ne peut être mis en œuvre que lorsque les conditions touchant ledit processus et énoncées dans le présent chapitre ont été remplies.

Si un développement est soumis au processus d'évaluation et d'examen, alors le processus doit être mené à terme et une décision doit être prise pour savoir si le développement doit ou non être mis à exécution et, le cas échéant, dans quelles conditions, avant que des fonds ou des prêts ne soient accordés par le gouvernement, sauf si le ministre responsable de ces fonds et de ces crédits en décide autrement.

Toutefois, ces restrictions ne doivent pas empêcher le promoteur d'obtenir les approbations, les crédits ou les autres fonds ou garanties relatifs à une étude de faisabilité, y compris la recherche ou à tout autre aspect qui lui [permettent] de se conformer au processus d'évaluation et d'examen avant l'autorisation de la mise en œuvre du projet.

La traduction législative de cette disposition de la Convention se trouve aux articles 189 et 193 LQE. Ainsi, l'article 189 dispose ceci :

Nul ne peut entreprendre ou réaliser un projet non obligatoirement soustrait de la procédure d'évaluation et d'examen à moins :

- a) de la délivrance, par le ministre, d'un certificat d'autorisation, après l'application de la procédure d'évaluation et d'examen ; ou
- b) de la délivrance, par le ministre, d'une attestation de non-assujettissement du projet à la procédure d'évaluation et d'examen.

Pour sa part, l'article 193 prévoit ce qui suit :

Tout projet assujetti à la procédure d'évaluation et d'examen doit suivre le cheminement prévu à la présente sous-section, quels que soient les autres approbations, licences ou permis requis.

Sous réserve de l'article 203, le gouvernement ne peut, avant la délivrance du certificat d'autorisation ou de l'attestation visés à l'article 189, accorder des crédits ou des prêts pour un projet non obligatoirement soustrait de la procédure d'évaluation et d'examen, à moins que le ministre responsable de ces crédits ou de ces prêts n'en décide autrement.

Rien dans le présent article n'a pour effet d'empêcher l'initiateur du projet d'obtenir une approbation, des crédits, du financement ou des garanties pour effectuer des études de praticabilité ou des recherches ou pour faciliter le cheminement du projet dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen.

Ainsi, l'interdiction énoncée dans l'article 189 (a) LQE concerne tous les projets assujettis au régime, que ce soit en raison de leur énumération dans la liste d'inclusion ou à la suite d'une décision de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik prise au terme de la procédure de tamisage. Dans ce cas, l'évaluation environnementale doit être menée à bien indépendamment des autres mesures de contrôle prévues dans les lois environnementales et autres applicables au Nunavik<sup>146</sup>.

De son côté, l'article 189 (b) LQE porte sur les projets de zone grise. En effet, une attestation de non-assujettissement ne peut être délivrée que pour des projets exclus par la Commission de la qualité de l'environnement Kativik à la suite de la procédure de tamisage<sup>147</sup>. Enfin, notons que les ministres québécois peuvent accorder des crédits ou des prêts à des promoteurs dont les projets sont soumis au régime d'évaluation environnementale même si l'évaluation et l'examen des répercussions de ceux-ci ne sont pas terminés.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la mise en œuvre du régime provincial du chapitre 23 est sous la responsabilité de trois acteurs principaux : l'administrateur du Québec, le sous-ministre québécois de l'Environnement et la Commission de la qualité de l'environnement Kativik<sup>148</sup>. Pour éviter toute ambiguïté quant aux divers rôles joués par le ministre de l'Environnement ou son sous-ministre, nous précisons dans chaque cas à quel titre ils interviennent dans le processus.

Avant de poursuivre, soulignons deux éléments. Premièrement, le gouvernement du Québec, l'Administration régionale Kativik et la Commission de la qualité de l'environnement Kativik doivent, dans l'exercice de leurs fonctions et de leur compétence, accorder une attention spéciale aux huit considérations suivantes :

- la protection des Inuits, de leurs sociétés, de leurs communautés et de leur économie ;

146. C.B.J.N.Q., al. 23.2.3. Cette disposition prévoit que les lois fédérales et provinciales d'application générale relatives à la protection de l'environnement et du milieu social s'appliquent au Nunavik, dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec les dispositions de la Convention. À ce sujet, voir la section 2.3.

147. Voir Y. Dupont, J. Hérou et J. Berger, *op. cit.*, note 26, p. 163.

- la protection de l'environnement et du milieu social des Inuits, notamment par les mesures de contrôle fixées au terme du processus d'évaluation environnementale ;
- la protection des droits de chasse, de pêche et de piégeage des Inuits prévus dans le chapitre 24 de la Convention et de leurs autres droits sur le territoire du Nunavik ;
- la protection de la faune, du milieu physique et biologique et des écosystèmes du Nunavik ;
- la participation de tous les habitants du Nunavik à l'application du régime de protection environnementale et sociale du chapitre 23 ;
- les droits et les intérêts, quels qu'ils soient, des non-autochtones ;
- le droit de réaliser des projets que possèdent les personnes agissant légalement ; et
- de façon générale, la réduction des répercussions indésirables des projets de développement sur tous les habitants et toutes les communautés du Nunavik<sup>149</sup>.

La reconnaissance de ces principes directeurs constitue l'une des spécificités des régimes d'évaluation environnementale de la Convention<sup>150</sup>. Or, selon certains auteurs :

Ces principes directeurs ont plus valeur de déclaration de principes que valeur légale contraignante susceptible de permettre une révision judiciaire. Ils visent en fait à protéger des intérêts potentiellement divergents, de sorte que tant le promoteur d'un projet d'aménagement que le protecteur de l'environnement ou des autochtones peut trouver un ou plusieurs principes directeurs pour appuyer ses positions.

La valeur juridique de cette déclaration de principes est donc très relative quoiqu'elle soit indicative des préoccupations et des intérêts en présence [au Nunavik] en matière d'environnement et de mise en valeur des ressources<sup>151</sup>.

Bien que ces principes n'aient qu'une valeur juridique relative, il est légitime de s'attendre que leur valeur interprétative colore chacune des étapes du régime provincial d'évaluation et d'examen des impacts du chapitre 23. La prise en considération de ces principes assure que le régime contribue véritablement « à apporter une plus grande compréhension des interactions entre les autochtones, l'exploitation des ressources fauniques

et le développement économique de la Région, et aussi à promouvoir la compréhension des processus écologiques<sup>152</sup> ».

Deuxièmement, voici quelques données générales que nous a permis de compiler l'information fournie par le ministère québécois de l'Environnement. En date du 9 septembre 2000, le nombre de dossiers ouverts relativement aux projets de développement au Nunavik était de 137. De façon plus précise, ces dossiers concernaient 163 projets de diverses catégories, dont le détail se trouve dans notre annexe B. Les renseignements obtenus révèlent que, parmi les 163 projets, 106 ont fait l'objet d'une autorisation ou d'une attestation de non-assujettissement, 10 ont été modifiés, ce qui a mené à la délivrance d'un nouveau certificat d'autorisation, et 1 projet a nécessité la prolongation du certificat d'autorisation d'origine. Pour le reste, il s'agit de projets pour lesquels aucune décision n'aurait été rendue. En effet, 21 projets n'ont pas dépassé l'étape du dépôt des renseignements préliminaires, tandis que pour 2 projets une étude d'impact a été déposée alors que ceux-ci étaient déjà réalisés. Pour les 23 autres projets, les données obtenues sont insuffisantes pour déterminer ce qu'il en est advenu.

De façon générale, le régime provinciale d'évaluation environnementale du chapitre 23 possède une dynamique structurelle semblable à celle qui est applicable au sud du Québec. Comme cette dernière, le régime provincial s'articule autour de la préparation d'une étude d'impact et il comporte pareillement six étapes, qui peuvent se regrouper en trois phases<sup>153</sup> : l'évaluation des répercussions du projet (3.1), l'examen des répercussions du projet et la participation publique (3.2) ainsi que la prise de décision et le contrôle *a posteriori* (3.3).

### 3.1 La phase I : l'évaluation des répercussions des projets de développement

L'évaluation des répercussions des projets de développement est, selon l'alinéa 23.1.3 de la Convention, « la partie du processus qui consiste en études permettant, à divers degrés, de déterminer, de décrire et d'évaluer

152. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 3, p. 375.

153. Pour une description des étapes du régime applicable dans le sud du Québec, voir notamment R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 52, pp. 9,201-9,210 ; P. RENAUD, « The Environmental Assessment Process and Public Participation in Québec », (1996) 27 *R.G.D.* 375 ; P.B. MEUNIER et H.V. GAGNON, « Le régime québécois actuel d'évaluation environnementale et les réformes envisagées », (1996) 7 *J.E.L.P.* 43 ; L. GIROUX, *loc. cit.*, note 13, 306-312 ; R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 28, 221-224 ; Rapport Lacoste, précité, note 18, p. 5-16.

149. C.B.J.N.Q., al. 23.2.4 ; L.Q.E., art. 186.

150. Voir J. PIETTE, *loc. cit.*, note 76, 119-120.

151. Voir Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *op. cit.*, note 36, pp. 152-153.

les développements afin de définir les effets souhaitables et in-désirables de ces développements et de leurs solutions de rechange sur l'environnement et sur la population ».

Cette démarche s'articule autour de la préparation d'un document appelé « rapport des répercussions<sup>154</sup> » dans la Convention. Ses principaux objectifs sont énoncés dans l'annexe 3 du chapitre 23. De façon sommaire, il s'agit d'assurer que :

- les considérations sur l'environnement et le milieu social font partie intégrante du processus conceptuel et décisionnel du promoteur ;
- la Commission de la qualité de l'environnement Kativik et l'administrateur provincial possèdent les renseignements nécessaires afin de pouvoir prendre les décisions qui leur incombent ;
- les répercussions environnementales et sociales du projet sont systématiquement mises en évidence ;
- les solutions de rechange du projet sont évaluées ;
- des mesures de prévention ou de correction seront incorporées au projet<sup>155</sup>.

C'est sur la foi des renseignements préliminaires fournis par le promoteur (3.1.1) que le ministre de l'Environnement, à titre d'administrateur du Québec, décide du genre et de la portée de l'évaluation des répercussions la plus appropriée à chaque cas (3.1.2). Conformément à ses instructions, le promoteur rédige ensuite le rapport des répercussions. Le dépôt officiel de ce document marque, s'il est recevable, la fin du processus d'évaluation et le début de la phase d'examen et de participation publique (3.1.3).

### 3.1.1 Les renseignements préliminaires

La première étape de la phase d'évaluation des répercussions est uniquement prévue dans l'article 190 LQE. Celui-ci dispose que, « [d]ans le but d'obtenir le certificat d'autorisation ou l'attestation visés à l'article 189, l'initiateur d'un projet doit transmettre au ministre les renseignements préliminaires exigés par règlement adopté par l'article 205 ».

Ainsi, l'obligation faite au promoteur de transmettre des renseignements préliminaires à l'administrateur provincial s'applique dans deux

situations, soit les cas où il sollicite un certificat d'autorisation ou une attestation de non-assujettissement. L'article 190 LQE s'intéresse donc aux projets figurant sur la liste d'inclusion et aux projets de zone grise. Par contre, il ne concerne pas les projets obligatoirement soustraits de l'application du régime en raison de leur énumération sur la liste d'exclusion.

Dès cette étape, l'évaluation des impacts environnementaux ou sociaux du projet doit avoir été entreprise. D'une part, la Convention exige qu'elle débute le plus tôt possible<sup>156</sup>, c'est-à-dire dès la planification du projet. D'autre part, c'est sur la foi des renseignements fournis par le promoteur que la Commission de la qualité de l'environnement Kativik décide de l'assujettissement ou non des projets de zone grise. L'incidence possible des projets sur les milieux protégés doit donc être mise en évidence et évaluée sommairement dès cette étape. En pratique, la Commission n'hésite d'ailleurs pas à requérir des promoteurs des renseignements supplémentaires lorsque ceux qui ont été fournis à l'origine se révèlent insuffisants pour qu'elle puisse décider de l'assujettissement ou non des projets à une évaluation environnementale.

Les renseignements requis du promoteur sont énumérés dans l'article 2 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social dans le territoire de la Baie-James et du Nord québécois*. De façon sommaire, ils doivent indiquer :

- le but du projet ;
- la nature et l'envergure de celui-ci ;
- l'emplacement choisi par le promoteur pour sa réalisation ; et
- l'intention de ce dernier d'étudier d'autres emplacements pour le projet ou les raisons pour lesquelles il est impossible d'en envisager d'autres.

L'administrateur provincial transmet ensuite ces renseignements à la Commission de la qualité de l'environnement Kativik<sup>157</sup>. Si le projet est de zone grise, cette dernière a pour mandat de décider de l'opportunité de l'assujettir ou non au régime d'évaluation environnementale. Cet exercice correspond en fait à la procédure de tamisage précédemment décrite<sup>158</sup>. Si

154. C.B.J.N.Q., al. 23.1.4. Les expressions « rapport des répercussions » et « étude d'impact » sont ici employées indistinctement. Pour sa part, la LQE emploie les termes « étude d'impact » plutôt que « rapport des répercussions ».

155. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 3, p. 374-375 ; *Règlement sur l'évaluation environnementale applicable au Nord québécois*, précité, note 27, art. 4.

156. C.B.J.N.Q., al. 23.3.16 ; L.Q.E., art. 187.

157. L.Q.E., art. 191.

158. Voir la section 2.1.2. Dans ce cas, le promoteur doit en outre fournir des données techniques suffisantes pour que la Commission puisse exercer son pouvoir de décision : *Règlement sur l'évaluation environnementale applicable au Nord québécois*, précité, note 27, art. 2(a).

la Commission décide de ne pas assujettir le projet, le processus prend fin dès cette étape et l'Administrateur, c'est-à-dire le sous-ministre de l'Environnement, délivre au promoteur une attestation de non-assujettissement<sup>159</sup>.

En date du 9 septembre 2000, 63 des 66 projets de zone grise soumis à la Commission de la qualité de l'environnement Kativik avaient fait l'objet d'une attestation de non-assujettissement. Dans le cas de 7 projets, tous relatifs à l'approvisionnement en eau potable de villages nordiques, l'attestation de non-assujettissement comportait des conditions. Ces dernières concernaient notamment la mise sur pied de programmes d'information et d'éducation pour démontrer les aspects positifs de la chloration de l'eau potable, l'établissement de programmes expérimentaux de traitement de l'eau ainsi que la définition de zones de protection immédiate de la prise d'eau.

Pour tous les projets assujettis, l'étape subséquente de la procédure d'évaluation environnementale est la préparation de la directive, document indiquant au promoteur le type de rapport des répercussions qu'il doit préparer et son contenu.

### 3.1.2 La directive

La préparation de la directive incombe à l'administrateur provincial, exercice auquel participe la Commission de la qualité de l'environnement Kativik. À cette étape, le rôle de cette dernière comporte deux volets. Premièrement, elle doit publier un avis dans la *Gazette officielle du Québec* spécifiant que le projet est soumis à une étude d'impact. Il s'agit de la seule mesure ayant officiellement pour objet de publiciser la réalisation possible d'un projet de développement au Nunavik. La Commission dispose de 30 jours pour ce faire. Le non-respect de ce délai ne compromet toutefois pas la légalité de la procédure<sup>160</sup>.

Deuxièmement, aux termes de l'alinéa 23.3.17 de la Convention<sup>161</sup>, le second volet du mandat de la Commission est d'adresser à l'Administrateur ses recommandations sur le contenu et la portée du rapport des répercussions à être préparé par le promoteur. Notons que l'Administrateur n'a

159. L.Q.E., art. 192.

160. *Id.*, art. 194. Ce délai commence à courir à la date à laquelle la Commission a reçu les renseignements préliminaires ou, pour les projets de zone grise, à la date de leur assujettissement au régime.

161. *Id.*, art. 195.

pas l'obligation de suivre les recommandations<sup>162</sup> de la Commission et rien n'exige qu'il consulte à nouveau cette dernière si tel est le cas.

Par ailleurs, selon l'annexe 3 du chapitre 23, le rapport des répercussions peut être provisoire ou définitif :

Le rapport préliminaire des répercussions sur l'environnement et le milieu social évalue les solutions de rechange quant à l'emplacement du développement et contient les renseignements qui servent à déterminer la nécessité de produire un rapport final de la solution retenue. Le rapport préliminaire devrait être fondé sur les renseignements déjà recueillis et sur les renseignements provenant des travaux ou des études de reconnaissance.

Le rapport final ou détaillé des répercussions sur l'environnement et le milieu social de la solution retenue devrait être basé sur une connaissance beaucoup plus approfondie des conséquences du développement sur l'environnement et le milieu social<sup>163</sup>.

Le promoteur peut donc être appelé à préparer une étude d'impact provisoire ou détaillée, ou les deux<sup>164</sup>. Dans cette dernière hypothèse, le projet fait l'objet « [d]une évaluation et d'un examen en deux temps, comme si un projet était assujetti deux fois à la procédure. La première fois, on « dégrossit » la situation en rejetant les variantes les moins intéressantes. La seconde fois, on concentre l'évaluation et l'examen sur le projet le plus intéressant<sup>165</sup>. »

La LQE et le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social dans le territoire de la Baie-James et du Nord québécois* ne font pas état de l'existence de ce processus en deux temps<sup>166</sup>. Le chapitre 23 de la Convention ne le décrit d'ailleurs pas explicitement. L'extrait suivant de l'annexe 3 appuie cependant la prétention voulant que deux types de rapports des répercussions puissent être exigés : « Le processus d'évaluation des répercussions sur l'environnement et le milieu social stipule que l'Administrateur en vertu de l'alinéa 23.3.17 peut donner des instructions au promoteur, en ce qui a trait à la préparation d'un rapport préliminaire ou final des répercussions<sup>167</sup>. »

162. À notre avis, le terme « recommandations » est employé, ici dans son sens ordinaire. Dans un autre contexte, la Cour suprême du Canada a affirmé qu'ordinairement ce mot renvoie « au fait de conseiller et ne saurait équivaloir à une décision obligatoire » : *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385, 399.

163. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 3, p. 374.

164. *Contra* : R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 28, 218.

165. *Ibid.*

166. Notons que l'article 3 du *Règlement sur l'évaluation environnementale applicable au Nord québécois*, précité, note 27, établit clairement cette distinction. Comme elle a été rédigée, cette disposition ne concerne toutefois que le régime d'évaluation environnementale applicable en territoire cri.

167. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 3, p. 374.

De plus, les données consultées auprès du ministère de l'Environnement confirment aussi la possibilité qu'un promoteur doive préparer deux études d'impact, l'une provisoire et l'autre définitive. En effet, cela s'est produit dans le contexte de l'évaluation environnementale du projet de relogement d'Inuits du village de Kuujjuarapik au village de Umiujaq<sup>168</sup>. À la demande du promoteur, la Commission de la qualité de l'environnement Kativik a même autorisé la réalisation de certaines composantes du projet sur la base du rapport des répercussions provisoire (ex. : la construction d'une route et de réservoirs de produits pétroliers). Il s'agissait toutefois d'un cas exceptionnel, la Commission ayant spécifié qu'elle aurait préféré se prononcer une seule fois sur l'ensemble du projet.

Quoi qu'il en soit, le plus important est que le contenu du rapport des répercussions tende à atteindre chacun des cinq objectifs antérieurement présentés<sup>169</sup>. Pour ce faire, l'annexe 3 du chapitre 23 établit un modèle de rapport des répercussions. L'administrateur provincial doit l'utiliser comme guide pour élaborer sa directive<sup>170</sup>. Le modèle proposé comporte cinq rubriques :

- la description du projet ;
- la mise en évidence des composantes de l'environnement et du milieu social pouvant être touchées ;
- l'inventaire et l'évaluation des répercussions probables du projet sur les milieux protégés ;
- la présentation des options raisonnablement envisageables<sup>171</sup> ; et
- l'énumération et la description des mesures à prendre pour corriger et compenser les effets négatifs du projet ou mettre en valeur ses effets positifs<sup>172</sup>.

L'Administrateur peut adapter ce canevas en fonction de facteurs comme la nature du projet ou encore son envergure. Il dispose donc de la marge de manœuvre nécessaire pour la préparation d'instructions appro-

168. Il s'agit d'une catégorie de projets obligatoirement assujettis : C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 1, par. 5 (e) ; L.Q.E., annexe A, par. (o).

169. Voir *supra*, note 155 et texte correspondant.

170. C.B.J.N.Q., al. 23.3.17 et c. 23, annexe 3, p. 374 ; L.Q.E., al. 195 (2).

171. Selon les renseignements fournis par le ministère québécois de l'Environnement, la présentation des variantes possibles des projets est primordiale. En effet, la Commission de la qualité de l'environnement Kativik n'hésite pas à rappeler à l'ordre les promoteurs n'envisageant qu'un seul site de réalisation pour leur projet et ne précisant pas les critères de sélection de ce site par rapport aux autres solutions de rechange.

172. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 3, p. 374-378 ; *Règlement sur l'évaluation environnementale*

priées à chaque cas, c'est-à-dire comportant des exigences raisonnables, tenant compte de la situation du promoteur et n'entraînant pas la production d'études d'impact à caractère encyclopédique<sup>173</sup>. La limite idéale à cette discrétion serait que l'évaluation du projet de développement ait une portée suffisamment étendue pour que l'ensemble des problématiques environnementales et sociales liées à sa réalisation et à son exploitation soit exposé clairement et bien documenté. La Convention indique d'ailleurs expressément que l'exploitation des installations ou des entreprises après leur mise en place fait partie des considérations dont il faut tenir compte dans le processus d'évaluation et d'examen des impacts<sup>174</sup>.

Pour aider l'administrateur provincial et le promoteur dans l'atteinte de cet objectif, les parties signataires de l'entente ont élaboré un cadre de référence avant-gardiste sur lequel elles peuvent encore aujourd'hui s'appuyer. Ce cadre de référence se fonde sur une approche systémique et pluridimensionnelle répondant généralement aux exigences les plus récentes en matière d'efficacité de la pratique de l'évaluation environnementale<sup>175</sup>. Par exemple, le rapport des répercussions ne doit pas seulement préciser et décrire les composantes de l'environnement et du milieu social pouvant être touchées, mais également tenir compte « de leurs rapports écologiques, de leur interaction » et « de leur rareté, fragilité, productivité, variété, évolution et emplacement ». Le promoteur doit de plus évaluer les « répercussions directes, indirectes et cumulatives, à long et à court terme, réversibles ou irréversibles » de son projet. Enfin, les atteintes aux écosystèmes locaux, régionaux et nationaux doivent également être considérées<sup>176</sup>.

Une fois rédigée, la directive est transmise au promoteur afin qu'il procède à l'élaboration du rapport des répercussions.

### 3.1.3 Le rapport des répercussions

L'élaboration du rapport des répercussions, aussi appelé « étude d'impact », est assumée par le promoteur. Il peut le réaliser lui-même ou en confier la préparation à un mandataire<sup>177</sup>. Selon la directive élaborée par

173. Il s'agit de reproches faits à l'égard du régime d'évaluation environnementale applicable au sud du Québec. À ce sujet, voir R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 28, 213 ; ASSEMBLÉE NATIONALE, COMMISSION PERMANENTE DE L'AMÉNAGEMENT ET DES ÉQUIPEMENTS, *op. cit.*, note 19, p. 38 ; Rapport Lacoste, précité, note 18, p. 213-214.

174. C.B.J.N.Q., al. 23.1.1 ; L.Q.E., art. 131 (4) et art. 195 (3).

175. B. SADLER, *op. cit.*, note 53, p. 28.

176. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 3, p. 376-377.

l'Administrateur, l'étude d'impact doit comprendre des données plus ou moins détaillées sur les divers aspects du projet, de l'environnement et du milieu social touchés, et sur les mesures pouvant raisonnablement être envisagées pour limiter les répercussions indésirables du projet. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les répercussions liées à l'exploitation des installations ou des entreprises après leur mise en place doivent aussi être prises en considération<sup>178</sup>.

Les objectifs du rapport des répercussions et le modèle de son contenu ont été présentés dans la section 2. Toutefois, nous tenons ici à mettre en exergue un autre exemple de l'avant-gardisme des parties signataires de la Convention. Notons que celle-ci dispose que la section du rapport des répercussions portant sur la prévision et l'évaluation des répercussions « devrait traiter de la fiabilité et de l'exactitude des renseignements utilisés », préciser quels sont les éléments moins bien approfondis en raison du manque de données pertinentes et indiquer les « domaines présentant une incertitude et un risque appréciables<sup>179</sup> ». Étonnamment, ces exigences s'apparentent aux conditions que présuppose le respect du principe de la précaution, tel qu'il a été formulé, en 1992, dans la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*<sup>180</sup>. En résumé, ce principe spécifie qu'en « cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement<sup>181</sup> ».

Une autre caractéristique importante du rapport des répercussions veut que le promoteur puisse à sa discrétion y ajouter une partie portant sur les renseignements et les questions présentés par la population touchée par le projet de développement. S'il le juge pertinent, il peut également discuter et commenter ces questions et renseignements<sup>182</sup>. Ce cela suppose que les Inuits et les autres habitants du Nunavik sont autorisés à participer à l'évaluation et à l'examen des impacts dès l'étape de l'évaluation des répercussions des projets. Cependant, d'après les données obtenues auprès des administrateurs du ministère québécois de l'Environnement, cette forme de participation publique n'a pas un caractère officiel et ne peut être

178. C.B.J.N.Q., al. 23.1.1; L.Q.E., art. 131 (11) et art. 195 (3).

179. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 3, p. 377.

180. *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), U.N. Doc. A/CONF. 151/5/rev. 1, 13 juin 1992.

181. *Id.*, principe 15.

182. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 3, p. 377.

assimilée aux audiences publiques tenues à l'occasion de l'examen des répercussions des projets. Il s'agit plutôt d'une démarche d'information auprès des communautés inuites touchées par le projet, et qui est généralement requise dans la directive préparée par l'administrateur provincial. Dans ce cas, bien que les commentaires obtenus auprès des Autochtones puissent faire l'objet d'interprétation par le promoteur, ce dernier a l'obligation de les intégrer dans le rapport des répercussions.

Lorsque le promoteur du projet l'estime approprié, il remet à l'Administrateur le rapport des répercussions accompagné d'une demande officielle de certificat d'autorisation. Celui-ci décide alors de la recevabilité du rapport et peut exiger du promoteur la poursuite de recherches et d'études supplémentaires<sup>183</sup>. Cette demande de nouveaux renseignements ne requiert pas la consultation préalable de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik. Cette dernière doit, par contre, être consultée si l'Administrateur demande au promoteur un rapport des répercussions détaillé à la suite du dépôt d'un rapport provisoire<sup>184</sup>. Indépendamment du type de rapport requis, celui-ci doit parvenir à l'administrateur provincial en quinze exemplaires. Bref et concis, il doit contenir une table des matières ainsi qu'un résumé de son contenu et de ses conclusions. Enfin, le promoteur peut le rédiger en anglais ou en français<sup>185</sup>.

La phase suivante est celle de l'examen des répercussions et de la participation publique. Avant d'aborder cette question soulignons que l'article 196 LQE ne semble pas permettre que la seconde phase débute si l'étude d'impact est incomplète<sup>186</sup>. En effet, l'ordre de rédaction de cette disposition ainsi que ses termes mandatoires laissent croire que les études supplémentaires doivent parvenir à l'Administrateur avant que celui-ci informe la Commission de la qualité de l'environnement Kativik que le dossier du promoteur est complet. L'article 196 LQE est libellé comme suit :

L'initiateur du projet remet au ministre l'étude d'impact sur l'environnement et le milieu social, accompagnée d'une demande de certificat d'autorisation. Le ministre peut exiger que le requérant mène des recherches et études supplémentaires, qu'il indique. Le ministre remet à la Commission l'étude d'impact et les résultats de telles recherches et études supplémentaires au fur et à mesure qu'il les reçoit.

Lorsqu'il juge que le dossier est complet, le ministre en informe la Commission.

183. *Id.*, al. 23.3.18; L.Q.E., art. 196 (1).

184. C.B.J.N.Q., al. 23.3.17 et c. 23, annexe 3, p. 374.

185. *Id.*, c. 23, annexe 3, p. 375; *Règlement sur l'évaluation environnementale applicable au Nord québécois*, précité, note 27, art. 7.

186. La Convention est muette à ce sujet.

À notre avis, cette interprétation de l'article 196 LQE pourrait servir d'appui à une argumentation ayant pour objet de démontrer que l'intégrité du régime provincial du chapitre 23 de la Convention nécessite que l'étude d'impact soit terminée avant que la Commission procède à l'examen des répercussions du projet et à la phase de consultation publique. Si tel est le cas, tout manque substantiel au contenu du rapport des répercussions ferait en sorte de retarder l'examen public jusqu'à ce que cette lacune soit comblée<sup>187</sup>. Nous croyons que l'alinéa 23.3.25 de la Convention étaye également cette interprétation<sup>188</sup>. Par ailleurs, le rapport des répercussions ne doit-il pas permettre l'atteinte de plusieurs objectifs, dont celui de s'assurer que l'administrateur provincial et la Commission de la qualité de l'environnement Kativik « possèdent les renseignements nécessaires pour pouvoir prendre les décisions qui leur incombent<sup>189</sup> » en vertu du chapitre 23 de la Convention ?

### 3.2 La phase II : l'examen des répercussions des projets de développement ainsi que la participation publique

La phase de l'examen des répercussions et de la participation publique est sous la responsabilité de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik. Au terme de celle-ci, la Commission transmet à l'administrateur provincial sa décision quant à l'acceptabilité ou non du projet. Lorsque la phase d'examen débute, la Commission a alors en main toutes les données figurant au dossier du promoteur<sup>190</sup>. Pour exercer son mandat de façon appropriée, elle a également le droit d'obtenir tous les renseignements connus des autorités gouvernementales relativement aux activités entreprises sur le territoire ou pouvant toucher celui-ci<sup>191</sup>. Le délai accordé à la

Commission pour rendre sa décision varie selon le type de projet examiné. À ce sujet, l'alinéa 23.3.25 de la Convention dispose ceci :

Lorsque le promoteur a satisfait aux dispositions des alinéas 23.3.17 et 23.3.18, la CQE [Commission de la qualité de l'environnement Kativik] rend une décision :

a) dans les quatre-vingt-dix (90) jours qui suivent pour les développements envisagés à l'alinéa 23.3.12,

b) dans les quarante-cinq (45) jours qui suivent pour les développements envisagés à l'alinéa 23.3.14.

L'administrateur du Québec peut prolonger les périodes définies aux sous-alinéas a) et b) lorsque la nature ou l'importance du développement justifie une telle prolongation.

Si le projet est obligatoirement assujéti, la Commission dispose de 90 jours pour transmettre sa décision au ministre. Si le projet examiné est de zone grise, la Convention lui accorde alors 45 jours. Dans les deux cas, le délai peut être prolongé et commence à courir à la date où le promoteur a satisfait aux prescriptions des alinéas 23.3.17 et 23.3.18. En d'autres mots, la computation du délai ne débute que lorsque la Commission est avisée par le ministre que le dossier du promoteur est complet.

L'alinéa 23.3.25 étaye donc lui aussi l'interprétation précédemment proposée de l'article 196 LQE, selon laquelle la phase d'examen et de consultation publique ne peut débiter si l'étude d'impact est incomplète<sup>192</sup>. De plus, pendant la phase d'examen, le promoteur est autorisé à informer la Commission des erreurs, des inexactitudes, des contradictions et des nouvelles circonstances relatives aux effets du projet qui n'ont pas été considérés dans l'étude d'impact<sup>193</sup>. Cela appuie également la prétention que cette étape n'est pas un délai supplémentaire offert au promoteur pour achever l'évaluation des répercussions de son projet.

La phase d'examen peut être accompagnée d'une consultation publique<sup>194</sup>. Les deux étapes s'effectuent simultanément. Au Nunavik, la participation du public peut prendre deux formes. Les personnes, les groupes ou les municipalités nordiques intéressés peuvent, de leur propre initiative, soumettre à la Commission de la qualité de l'environnement Kativik des représentations écrites relativement au projet examiné. La Commission peut aussi les inviter à lui faire des représentations. Cette invitation est cependant laissée à la discrétion de la Commission. D'après

192. Voir la section 3.1.3.

193. C.B.J.N.Q., al. 23.3.26 ; L.Q.E., art. 198.

194. C.B.J.N.Q. al. 23.3.27 ; L.Q.E. art. 199.

187. La situation inverse apparaît dans le cas des régimes applicables dans la région de Moinier et dans le sud du Québec. À ce sujet, voir *Bellefleur c. Procureur général du Québec*, [1993] R.J.Q. 2320 (C.A.) (ci-après cité : « *Bellefleur* ») ; R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 28, 217 ; M. BÉLANGER, *loc. cit.*, note 104, 153-156 ; L. GIROUX, *loc. cit.*, note 12, 312-317. Le territoire connu sous le nom de région de Moinier est celui qui est habité par les Naskapis bénéficiaires de la *Convention du Nord-Est québécois* précitée, note 10. De façon plus précise, ce territoire est « la région du Québec, comprise entre les 55<sup>e</sup> et 53<sup>e</sup> parallèles, le 69<sup>e</sup> méridien et la limite [est] prévue par les lois de 1912 relatives à l'extension des frontières du Québec » : *Convention du Nord-Est québécois*, précitée, note 10, al. 14.1.1.1 ; L.Q.E., art. 31.9 (2). Voir aussi notre annexe A.

188. Voir la section 3.2.

189. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 3, p. 375.

190. Notons qu'aucune disposition de la Convention ou de la L.Q.E. ne traite de la confidentialité des secrets industriels.

191. C.B.J.N.Q., al. 23.3.28 ; L.Q.E., art. 202.

l'information rendue disponible par le ministère québécois de l'Environnement, ce sont l'intérêt du public pour le projet ou l'importance des répercussions environnementales ou sociales appréhendées du projet qui, en pratique, déterminent si la Commission tiendra ou non ce type de consultation publique.

De façon générale, les dispositions de la Convention sont lacunaires en ce qui a trait à la participation publique<sup>195</sup>. Premièrement, la décision de la Commission de tenir une audience publique ou non est laissée à son entière discrétion. En l'absence de critères plus précis, comme celui de la frivolité retenu dans le régime applicable au sud du Québec<sup>196</sup>, sur quels fondements juridiques un recours judiciaire en vue d'obliger la Commission à tenir une audience publique pourrait-il se baser<sup>197</sup> ?

Deuxièmement, l'article 194 LQE prévoit que la Commission doit publier un avis spécifiant qu'un projet doit faire l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement et le milieu social dans la *Gazette officielle du Québec*. Toutefois, la publication de cet avis « se situe bien en deçà des mesures de publicité et d'information prévues dans le Québec méridional lors de l'étape d'information et de consultation publiques<sup>198</sup> ».

Troisièmement, la Convention ne prévoit pas de mesures destinées à assurer l'accès à l'information. Le registre public, tenu par le ministre de l'Environnement en vertu de l'article 118.5 LQE, contient quelques données pertinentes auxquelles le public peut avoir accès, soit une liste des demandes de certificat d'autorisation et une liste des certificats délivrés au terme de la procédure. Or, comme l'a déjà souligné le professeur Lorne Giroux, pour « que le registre devienne une véritable source d'information des personnes et groupes intéressés, il devrait plutôt contenir l'inscription des renseignements préliminaires fournis par le promoteur au début du processus ainsi qu'une copie des rapports de répercussions<sup>199</sup> ».

Enfin, la Convention n'indique pas quelles sont les modalités encadrant les diverses formes possibles de consultation publique. Cependant, l'article 213 LQE comble partiellement cette lacune, car il prévoit que les règlements généralement applicables au Bureau d'audiences publiques sur

195. Par analogie avec le régime provincial du chapitre 22 de la Convention, voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 138, 413.

196. L.Q.E., art. 31.3.

197. Par analogie avec le régime provincial du chapitre 22 de la Convention, voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 138, 412; Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *op. cit.*, note 36, p. 155.

198. Par analogie avec le régime provincial du chapitre 22 de la Convention, voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 138, 411.

199. *Id.*, 414.

l'environnement et adoptés en vertu des paragraphes (c) et (d) de l'article 31.9 LQE s'appliquent au Nunavik. Par conséquent, les règles régissant les audiences publiques tenues par la Commission de la qualité de l'environnement Kativik se trouvent dans les *Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques*<sup>200</sup> et à la section IV du *Règlement sur l'évaluation des impacts*. Très détaillées, ces règles prévoient les modalités d'information et de consultation publiques ainsi que le mode de publicité des audiences publiques tenues dans le contexte du régime d'évaluation environnementale en vigueur dans le sud du Québec.

En définitive, la participation du public fait partie du régime provincial d'évaluation environnementale et constitue un principe directeur du chapitre 23. Cependant, la Convention encadre peu cette participation. N'eût été de l'adoption des articles 118.5 et 213 LQE, aucune règle de droit ne gouvernerait l'accès à l'information et la participation du public au régime québécois d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux ou sociaux d'un projet applicable au Nunavik.

### 3.3 La phase III : la prise de décision et le contrôle

La dernière phase du régime provincial comporte deux étapes : la prise de décision quant à l'opportunité d'autoriser ou non le projet de développement et, dans l'affirmative, le contrôle postérieur de l'incidence environnementale ou sociale du projet.

La prise de décision quant à l'acceptabilité du projet relève de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik<sup>201</sup>. Elle jouit à cet égard d'un pouvoir discrétionnaire et décisionnel véritable<sup>202</sup>. Sa décision peut mener à la délivrance d'un certificat d'autorisation, assorti ou non de conditions, ou d'un refus écrit. D'après les renseignements fournis par le ministère de l'Environnement, la Commission n'a refusé la réalisation d'aucun projet de développement au Nunavik jusqu'à maintenant. Les mêmes données démontrent cependant que les certificats d'autorisation délivrés comportent généralement une ou plusieurs conditions relatives, par exemple :

— à la protection de sites ou d'objets archéologiques ;

200. *Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques*, R.R.Q., c. Q-2, r. 19.

201. C.B.J.N.Q., al. 23.3.20, tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1*; L.Q.E., art. 200 (1).

202. Voir R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 28, 219 et 221; N. BANKES, *loc. cit.*, note 39, 82; Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *op. cit.*, note 36, p. 158.

- à l'adoption de mesures de sécurité publique (ex. : la mise en place d'une signalisation appropriée ou la construction d'une clôture) ou de mesures d'urgence environnementale (ex. : l'adoption d'un plan d'urgence en cas de déversement d'hydrocarbures);
- à la restauration de sites, à l'exécution de travaux de nettoyage ou au démantèlement de structures (ex. : le démantèlement d'anciens réservoirs pétroliers ou installations portuaires);
- à la consultation et à l'information des communautés sur divers sujets (ex. : le règlement des conflits sociaux ou les étapes de réalisation des projets de développement);
- à la formation et à l'embauche d'Inuits;
- à la protection de la faune (ex. : l'exécution des travaux avant la période d'arrivée des baleines);
- à la négociation d'ententes pour l'utilisation des services municipaux (ex. : l'utilisation de l'eau potable ou l'élimination des déchets domestiques); ou
- à la protection des cours d'eau ou de sites d'intérêt pour les Inuits.

L'exécution de la décision de la Commission revient au sous-ministre de l'Environnement, agissant à titre d'administrateur provincial<sup>203</sup>. Celui-ci est lié par la décision de la Commission, à moins que le ministre ne l'autorise à lui substituer une décision différente<sup>204</sup>. D'après les documents consultés, le ministre n'aurait jamais usé de ce pouvoir de substitution jusqu'à maintenant.

Par ailleurs, le gouvernement québécois peut autoriser la réalisation d'un projet rejeté par la Commission ou modifier les conditions de sa mise en œuvre. L'alinéa 23.3.24 de la Convention exige tout au plus que le gouvernement intervienne pour un motif déterminé<sup>205</sup>. Par exemple, le motif invoqué pourrait être l'intérêt public ou la sécurité nationale. Puisqu'il s'agit d'une décision politique, le gouvernement du Québec pourrait aussi fonder son intervention sur des considérations économiques ou politiques<sup>206</sup>.

La légalité des décisions de la Commission, du ministre de l'Environnement et du gouvernement québécois peut être soumise au contrôle judiciaire de la Cour supérieure du Québec. De façon sommaire, précisons que les tribunaux sont autorisés à réévaluer les décisions de l'administration publique et du gouvernement si le pouvoir discrétionnaire est exercé à des fins impropres ou non prévues dans la loi, de mauvaise foi, selon des principes erronés ou en tenant compte de considérations non pertinentes, ou encore d'une façon discriminatoire et injuste, arbitraire ou déraisonnable<sup>207</sup>.

Le caractère déraisonnable de la décision est sans doute le motif le plus susceptible d'être invoqué devant les tribunaux. En matière d'évaluation environnementale, la Cour d'appel du Québec, dans l'affaire *Bellefleur*, a d'ailleurs examiné cette question par rapport au régime provincial applicable au sud du Québec et dans la région de Moinier. L'auteur Michel Bélanger a résumé les faits à l'origine de ce litige de la manière suivante :

Dans l'affaire *Bellefleur*, la Cour d'appel avait été saisie d'une action en annulation de décret et en injonction aux motifs que l'État n'avait pas respecté, préalablement à l'autorisation d'un projet de centrale hydroélectrique sur la Basse-Côte-Nord, la procédure d'études d'impacts et d'audiences publiques. Dans les faits, le projet avait fait l'objet de telles études soumises à des audiences publiques plus de cinq années auparavant. Cette évaluation faite par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) avait relevé des déficiences importantes au chapitre des impacts sociaux et environnementaux. Le demandeur prétendait que le ministre aurait dû soumettre le projet, tel que présenté cinq ans plus tard, à une nouvelle évaluation environnementale<sup>208</sup>.

Au nom de la majorité de la Cour d'appel du Québec, le juge Baudouin a indiqué que l'évaluation du caractère raisonnable d'une décision administrative ou gouvernementale comporte deux étapes<sup>209</sup>. La première consiste à évaluer la marge d'exercice de la discrétion dont dispose l'autorité décisionnelle. Dans l'affaire *Bellefleur*, le décideur était le ministre de l'Environnement :

En premier lieu, il faut, je pense, évaluer la marge d'exercice de la discrétion ministérielle. Si elle est restreinte parce que le législateur l'a ainsi voulue en lui imposant un encadrement sévère, la tâche du tribunal sera plus facile. Le contrôle pourra, en effet, s'effectuer par rapport à des conditions, des impératifs ou des règles déjà précisés. Si, au contraire, elle est large, il deviendra plus difficile au juge de trancher, faute de points de repère spécifiques. Le Tribunal devra se garder

203. C.B.J.N.Q., al. 23.3.21 (1), tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1*; L.Q.E., art. 201. L'exercice de ce pouvoir appartient en pratique au sous-ministre de l'Environnement. Voir *supra*, note 32.

204. C.B.J.N.Q., al. 23.3.21 (2); L.Q.E., al. 201 (1).

205. L.Q.E., art. 203.

206. Par analogie avec le régime d'évaluation environnemental applicable au sud du Québec et dans la région de Moinier, voir l'affaire *Bellefleur*, précitée, note 187, 2332. Voir aussi

207. R. DUSSAULT et L. BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2<sup>e</sup> éd., t. 3, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1989, p. 480-481. Voir aussi P. GARANT, *Droit administratif*, t. 2, 4<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, p. 397-438.

208. M. BÉLANGER, *loc. cit.*, note 104, 154.

alors de poser un jugement de valeur et de substituer purement et simplement son opinion à celle de l'Administration, en un mot juger l'Administration plutôt que l'acte administratif<sup>210</sup>.

Ensuite, la seconde étape permet de déterminer les fondements de la décision :

En second lieu, il faut considérer les bases sur lesquelles la décision a pu être prise et ses sources, puisque c'est en définitive ce qui sépare une décision discrétionnaire mais légale d'une décision arbitraire et donc illégale. La première est fondée sur certaines données objectives, même incomplètes, ou sur certains éléments ou normes existants, alors que la seconde relève de la fantaisie, du caprice, de l'ignorance volontaire, du bon plaisir ou de la négligence<sup>211</sup>.

En l'espèce, la marge de manœuvre dont dispose la Commission de la qualité de l'environnement Kativik est assez grande et celle du ministre de l'Environnement l'est encore plus. Toutefois, leur discrétion comporte certaines limites. Tout d'abord, la décision de la Commission est prise en tenant compte des principes directeurs énoncés à l'alinéa 23.3.19 de la Convention. Ces paramètres peuvent être résumés de la façon suivante :

- les aspects et les répercussions souhaitables et indésirables du projet de développement ;
- les atteintes environnementales techniquement inévitables ;
- les atteintes environnementales que le promoteur n'a pas choisi d'éviter complètement et ses recommandations en vue de contrebalancer ces atteintes ;
- les mesures proposées pour prévenir ou limiter les effets négatifs du projet et pour en accroître les incidences souhaitables ;
- les solutions de rechange proposées au projet de développement et à ses éléments ;
- la conformité du projet avec les lois et règlements en vigueur ou à venir ; et
- les mesures de protection prévues par le promoteur pour contrôler l'émission de contaminants, la survenance d'autres problèmes environnementaux et les accidents<sup>212</sup>.

D'autre part, la discrétion de la Commission et du ministre de l'Environnement est aussi limitée par le contenu du rapport des répercussions. Comme l'a souligné la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Bellefleur* :

210. *Bellefleur*, précité, note 187, 2342-2343.

211. *Id.*, 2343.

212. L.Q.E., art. 197.

La conformité de l'étude d'impact par rapport aux critères énoncés par la loi est l'un des fondements de l'exercice de la discrétion administrative. Lorsque le ministre établit les conditions de l'étude d'impact, il énonce le contenu qu'elle doit avoir, la nature, l'étendue et la portée de celle-ci ; deux phénomènes juridiques importants se produisent. D'une part, il fixe lui-même une limite supplémentaire à sa discrétion puisqu'il indique les informations qu'il cherche, donc qu'il estime indispensables, et dont il entend au moins tenir compte dans sa prise de décision. Ce n'est pas n'importe quelle étude d'impact sur laquelle il annonce qu'il délibérera pour prendre sa décision, mais une étude spécifique contenant les renseignements demandés par lui. D'autre part, il définit certaines bases ou assises jugées essentielles à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. On ne peut, en effet, imaginer qu'il puisse requérir des informations sur des points précis, procéder à une consultation publique sur celles-ci et prendre ensuite une décision qui en ignore complètement les résultats<sup>213</sup>.

En ce qui concerne le gouvernement québécois, sa marge de manœuvre est encore plus grande. En effet, la Convention exige tout au plus qu'il accorde une attention spéciale aux considérations énoncées dans l'alinéa 23.2.4 de la Convention. Or, ces principes n'ont qu'une valeur juridique relative<sup>214</sup>. De plus, la Cour supérieure du Québec a récemment rappelé, dans l'affaire *Val Saint-François*, qu'en l'absence de preuve d'excès de pouvoir la décision du gouvernement de passer outre à l'application de lois environnementales n'était pas un domaine soumis au contrôle des tribunaux. Dans cette cause, c'est la conception gouvernementale de ce qu'est une catastrophe appréhendée au sens de l'article 31.6 LQE qui était remise en question. Le gouvernement du Québec avait exempté d'une évaluation environnementale le projet de construction de la ligne Hertel-Des Cantons par Hydro-Québec, notamment au motif qu'il craignait une catastrophe similaire<sup>215</sup>. À ce sujet, l'auteur Michel Bélanger a résumé et rapporté les commentaires de la juge Rousseau de la manière suivante :

[La] juge Jeannine Rousseau de la Cour supérieure, dans l'affaire *Coalition des citoyens et des citoyennes du Val Saint-François*, devait en effet conclure que le gouvernement ne pouvait s'autoriser de crises pour ignorer, passer outre ou ne respecter qu'en apparence les lois de nature environnementale. En ce qui a trait toutefois aux prétentions voulant que le gouvernement ait outrepassé ses pouvoirs en ce qu'il n'y avait aucune circonstance de catastrophe appréhendée, [la] juge Rousseau conclut :

Il est vrai que le dossier tout entier regorge de références à l'aspect exceptionnel de la tempête de verglas d'une part et à l'urgence de construire de nouveaux équipements d'autre part. Il est donc légitime de se demander pourquoi cette urgence de construire de nouvelles lignes : si la tempête de verglas était si exceptionnelle, pourquoi devoir se préparer pour une répétition dès l'hiver suivant ?

213. *Bellefleur*, précité, note 187, 2343-2344.

214. Voir la section 3.

215. *Val Saint-François*, précité, note 139.

Les défendeurs répondent à cette interrogation en s'appuyant sur la notion de « récurrence » pour justifier leur crainte d'une répétition rapide.

Même si le tribunal n'est pas convaincu du bien-fondé de cette crainte des défendeurs eu égard à la preuve au dossier, dont le rapport même du comité d'experts mandaté par le Conseil d'administration d'Hydro-Québec sur la tempête de janvier 1998 (P.24), et nonobstant la prudence exigée lorsqu'il est question d'appréhension, il ne s'agit pas d'un domaine soumis au contrôle de la Cour supérieure et le tribunal n'a pas à intervenir<sup>216</sup>.

Ainsi, par analogie, il est possible de penser que les tribunaux hésiteraient vraisemblablement à se prononcer sur la justesse du motif invoqué par le gouvernement du Québec s'il exerçait les pouvoirs que lui confère l'alinéa 23.3.24 de la Convention.

Par ailleurs, une fois la décision finale rendue, une copie de celle-ci doit être transmise au promoteur, à la Commission de la qualité de l'environnement Kativik, au ministre québécois de l'Environnement et à l'Administration régionale Kativik<sup>217</sup>. Quelle qu'en soit la teneur, cette décision lie le promoteur<sup>218</sup> et aucune autre autorisation requise par une loi ou règlement fédéral, provincial ou municipal ne peut l'exempter de son respect<sup>219</sup>.

Si le projet est autorisé, la dernière étape est celle de l'inspection gouvernementale, de la surveillance des travaux, du suivi environnemental et de l'évaluation postérieure au projet. Ces activités de contrôle *a posteriori* permettent de s'assurer que les plans et devis du promoteur de même que l'exploitation de son projet sont conformes aux conditions fixées dans le certificat d'autorisation et que le projet est exploité conformément à ces exigences<sup>220</sup>. Comme pour les régimes du nord, rien n'est prévu à cet égard dans le régime d'évaluation environnementale applicable au sud du Québec. Cependant, il faut dire qu'une telle exigence vaut bien peu si, en pratique, elle n'est pas mise en œuvre.

En 1988, le rapport Lacoste a d'ailleurs conclu que l'étape du contrôle était l'élément le plus faible du régime en vigueur dans le sud du Québec<sup>221</sup>. Rappelons brièvement que les commissaires ont d'abord constaté l'insuffisance des inspections effectuées par le ministère de l'Environnement pour

216. M. BÉLANGER, *loc. cit.*, note 104, 157-158.

217. C.B.J.N.Q., al. 23.3.22, tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1*; L.Q.E., art. 201 (2).

218. C.B.J.N.Q., al. 23.3.23; L.Q.E., art. 123.1.

219. C.B.J.N.Q., al. 23.3.29.

220. *Id.*, al. 23.3.30; L.Q.E., art. 204.

221. Rapport Lacoste, précité, note 18, p. 89, 96.

garantir le respect des autorisations délivrées<sup>222</sup>. Ils ont également jugé insuffisante la surveillance environnementale des travaux par les promoteurs. En ce qui concerne le suivi, c'est-à-dire la vérification des hypothèses formulées dans l'étude d'impact quant aux répercussions des projets<sup>223</sup>, le rapport a notamment dénoncé l'absence de dispositions légales obligeant les promoteurs à produire des programmes de suivi. Enfin, le rapport a souligné que l'absence d'évaluation des impacts des projets dans les années suivant leur réalisation nuisait à l'amélioration et à la cohérence de l'application du régime.

Rien ne permet de prétendre que la situation vécue dans le sud du Québec n'est pas la même dans le nord ni qu'elle s'est améliorée depuis 1988. Il est donc logique de supposer qu'elle y règne toujours et que les reproches formulés dans le rapport Lacoste valent aussi pour le Québec septentrional. Toutefois, les données fournies par le ministère de l'Environnement montrent que les certificats autorisant la réalisation de projets de développement au Nunavik imposent parfois aux promoteurs des conditions relatives à la mise en place de programmes de suivi environnemental. Ce fut le cas, par exemple, pour les projets d'exploration et d'exploitation minières au lac Raglan, pour le projet de traitement et d'évacuation des eaux usées à Kangiqsujuaq, pour la construction d'une centrale thermique à Kuujuaq ainsi que pour plusieurs projets de construction d'infrastructures aéroportuaires. Reste à savoir si, en pratique, les promoteurs ont mis en œuvre ces exigences.

222. Le non-respect des conditions de l'autorisation constitue une infraction pénale. Ce défaut peut également être sanctionné par un recours en injonction ou encore par la modification ou la révocation du certificat d'autorisation : L.Q.E., art. 19.3, 19.7, 106 (2) (d) et 122.1.

## Annexe A

TERRITOIRES D'APPLICATION DES RÉGIMES QUÉBÉCOIS  
D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE  
EN VIGUEUR AU QUÉBEC<sup>1</sup>



1. QUÉBEC, Ministère de l'Environnement, *L'évaluation environnementale des projets nordiques*, Gouvernement du Québec, 1994, p. 3.

## Annexe B

PROJETS DE DÉVELOPPEMENT AU NUNAVIK  
SELON LA CATÉGORIE D'ACTIVITÉ<sup>1</sup>

CATÉGORIE D'ACTIVITÉ	NOMBRE DE PROJETS
Aéroports	24
Bancs d'emprunt	5
Campements d'exploration minière	2
Centrales de production d'énergie	4
Déchets	24
Digues, jetées, estacades et seuils	4
Dragage et creusage	2
Eau potable et eaux usées	24
Écosystèmes aquatiques	3
Élevages d'animaux à fourrure	2
Exploration et exploitation minières	13
Industries de transformation des produits de la viande	14
Lotissements résidentiels	4
Pétrole	18
Poissonneries	1
Ports et quais	9
Pourvoires	8
Sites naturels	2
TOTAL	163

1. Ce tableau a été confectionné sur la base de données à jour au 9 septembre 2000. Celles-ci ont été obtenues auprès du ministère québécois de l'Environnement, la plupart en vertu des paragraphes (a) et (b) de l'article 118.5 L.Q.E. et les autres par l'entremise d'une demande d'accès à l'information.

Malgré l'émergence d'un environnement juridique destiné à protéger les acteurs pivotant autour de la certification électronique, les banques sont susceptibles de se dérober de leurs responsabilités à travers les méandres juridiques. Il importe donc, d'une part, que les banques répondent des actes d'une autorité de certification agissant sous leur tutelle, et d'autre part, de circonscrire la portée des clauses exonératoires de responsabilité. De cette manière, la confiance des usagers envers le réseau Internet sur le plan bancaire — et le commerce électronique en général — sera rehaussée.

## Les régimes juridiques d'évaluation environnementale applicables au Nunavik

*Deuxième partie :  
le régime québécois et les chevauchements juridictionnels\**

---

Marie-Josée VERREAULT\*\*

*Né du désir de concilier le développement économique du Nord québécois et la préservation de la spécificité culturelle des Inuits, le chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois a, tant bien que mal, cristallisé juridiquement une réalité environnementale et sociale fort différente de celle qui existe au sud du Québec. Pour ce faire, les parties signataires de cette entente ont instauré deux régimes d'évaluation environnementale particuliers, l'un pour les projets de compétence provinciale et l'autre pour les projets de compétence fédérale. L'étude qui suit a pour objet l'examen du second de ces régimes et des règles relatives à l'harmonisation et aux chevauchements juridictionnels en matière d'évaluation et d'examen des impacts au Nunavik. Elle se termine par la présentation des principales caractéristiques des régimes provincial et fédéral ainsi que par un rappel des recommandations formulées par la Commission du Nunavik sur le sujet.*

\* L'auteure tient à remercier madame Paule Halley, professeure, qui a dirigé ses études de deuxième cycle ainsi que les deux organismes qui ont accordé un appui financier à la réalisation de cette étude, soit la Faculté de droit de l'Université Laval, pour la bourse de maîtrise octroyée, et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, pour la subvention de recherche accordée au projet de recherche intitulé : *Le développement durable dans l'Arctique. Les conditions de la sécurité alimentaire*, cadre dans lequel ce travail de recherche a été réalisé.

\*\* Étudiante de troisième cycle, Faculté de droit, Université Laval.

*Born of the desire to reconcile the economic development of Northern Québec and the preservation of the Inuit cultural specificity, Chapter 23 of the James Bay and Northern Québec Agreement has for better or for worst legally crystallized an environmental and social reality quite different from that which exists in Southern Québec. To accomplish this, agreement signatories instituted two specific procedures of environmental assessment: one for projects under provincial jurisdiction and the other for projects under federal jurisdiction. The purpose of the following study is to examine the second of these procedures and the rules pertaining to the harmonization and jurisdictional overlapping as regards the assessments and examining of impacts on Nunavik. It concludes with the presentation of the main characteristics of the provincial and federal procedures, plus a reminder of the recommendations set forth by the Nunavik Commission on this matter.*

	Pages
<b>1 Le régime fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois</b> .....	1016
1.1 Les règles d'assujettissement et d'exemption des projets de développement .....	1018
1.1.1 Les listes d'inclusion et d'exclusion .....	1022
1.1.2 La procédure de tamisage .....	1024
1.1.3 Les règles d'exemption .....	1026
1.2 Les étapes procédurales du régime .....	1029
1.2.1 La phase I: l'évaluation des répercussions des projets de développement .....	1030
1.2.1.1 Les renseignements préliminaires .....	1031
1.2.1.2 La directive .....	1033
1.2.1.3 Le rapport des répercussions .....	1035
1.2.2 La phase II: l'examen des répercussions des projets de développement et la participation publique .....	1037
1.2.3 La phase III: la prise de décision et le contrôle .....	1039
<b>2 Les chevauchements juridictionnels en matière d'évaluation environnementale au Nunavik: les solutions retenues par les parties signataires de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois</b> .....	1041
2.1 Les projets de développement de compétence mixte .....	1045
2.2 Les projets de développement situés en partie au Nunavik et en partie dans d'autres territoires .....	1048

2.3 Les projets de développement assujettis à la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i> .....	1049
<b>Conclusion</b> .....	1056
<b>Annexe</b> .....	1061

Pour des raisons d'ordre constitutionnel, les autorités provinciales sont celles qui, jusqu'à maintenant, ont usé le plus fréquemment des pouvoirs que leur confère le régime de protection environnementale et sociale du chapitre 23 de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*. Cette réalité fait en sorte que depuis l'entrée en vigueur de la Convention, le régime québécois a été le principal outil de contrôle des activités de développement au Nunavik. Rappelons que nous avons étudié cet aspect dans un article publié en juin 2001 dans les Cahiers (première partie: le régime québécois).

Cependant, la nature fédérale d'un projet ou l'étendue territoriale de celui-ci figurent parmi les situations pouvant enclencher la mise en branle simultanée ou non de régimes d'évaluation environnementale autres que le régime provincial du chapitre 23 de la Convention. La seconde partie de notre article est donc consacrée ci-dessous à l'étude des règles applicables à ces situations. Cette partie se divise en deux sections.

La première section a pour objet l'étude du cadre juridique gouvernant le régime d'évaluation et d'examen des impacts du chapitre 23 applicable aux projets de compétence fédérale. Ce régime s'apparente beaucoup à son pendant provincial: les Inuits y bénéficient d'un statut privilégié<sup>1</sup> et l'objectif visé est aussi « de réduire le plus possible les effets indésirables du développement sur la population autochtone et sur les ressources fauniques » du Nunavik<sup>2</sup>. Le régime fédéral présente toutefois des spécificités. Notre objectif est de mettre en exergue ces particularités.

La seconde section du présent article traite de la question de l'harmonisation et des chevauchements juridictionnels en matière d'évaluation et d'examen des impacts. Cette problématique n'est pas nouvelle et, au Canada, son existence a été démontrée depuis longtemps. Dans le cas du

1. *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires* Édition 1998, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, 1998, al. 23.2.2 (c), tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1* (ci-après citée: « Convention » (dans le texte) ou « C.B.J.N.Q. » (dans les notes)).

2. *Id.*, al. 23.2.2 (b), tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1*.

Nunavik, la question des chevauchements juridictionnels comporte cependant une dimension particulière.

En effet, est-il nécessaire de rappeler que la Convention établit un régime d'évaluation environnementale à deux volets : l'un pour les projets de compétence provinciale et l'autre pour les projets de compétence fédérale. Or, certains projets de développement peuvent être de nature provinciale et fédérale à la fois, c'est-à-dire de compétence mixte. Des problèmes de chevauchement et d'harmonisation sont dès lors envisageables, lesquels se complexifient si entrent en jeu la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*<sup>3</sup> ou d'autres régimes d'évaluation et d'examen des impacts en vigueur dans les régions avoisinant le Nunavik, comme la région de la Baie-James, la région de Moinier et même le sud du Québec<sup>4</sup>. Nous présentons quelles ont été les solutions retenues par les parties signataires de la Convention pour éviter et atténuer les inconvénients découlant de ces chevauchements juridictionnels.

En conclusion, nous rappelons les principales caractéristiques des régimes provincial et fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 23. Nous résumons également les recommandations récemment formulées par la Commission du Nunavik sur le sujet.

### 1 Le régime fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 23 de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*

La Chambre des communes n'ayant pas intégré dans sa législation les dispositions du chapitre 23 de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* relevant du domaine de ses compétences, les normes encadrant le régime fédéral d'évaluation environnementale applicable au Nunavik se retrouvent uniquement dans la Convention, et plus particulièrement à l'article 23.4. Ce cadre juridique contraignant se compose de règles qui, à plusieurs points de vue, s'apparentent à celles qui régissent son pendant provincial. Il présente toutefois des spécificités méritant une attention spéciale en raison de leur incidence sur le fonctionnement du régime. Nous voulons dans le présent article mettre en exergue ces particularités.

La mise en œuvre du régime fédéral du chapitre 23 de la Convention est sous la responsabilité de trois autorités principales : l'administrateur

3. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, c. 37 (ci-après citée : « L.C.E.E. »).

fédéral<sup>5</sup>, le Comité de sélection et le Comité fédéral d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social. Le rôle de chacun est plus amplement décrit ci-après, dans le développement qui suit. Pour le moment, nous tenons à apporter les précisions suivantes.

Premièrement, l'administrateur fédéral est dans les faits le président de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale<sup>6</sup>. De façon générale, son rôle est de superviser l'application des composantes fédérales du régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 23 de la Convention.

Deuxièmement, le Comité de sélection et le Comité fédéral d'examen ont été créés pour accorder aux Inuits un statut particulier dans le fonctionnement du régime fédéral du chapitre 23 de la Convention<sup>7</sup>. Le Comité de sélection est un organisme consultatif bipartite soumis au contrôle administratif du Comité fédéral d'examen. Il se compose de quatre membres : deux sont nommés par le gouvernement canadien et deux sont désignés par l'Administration régionale Kativik<sup>8</sup>. Les deux personnes choisies par l'Administration régionale Kativik doivent être des Inuits résidant au Nunavik ou un Inuit et un Naskapi, ou leurs représentants<sup>9</sup>. Le Comité de sélection intervient au cours de la première étape de la procédure, c'est-à-dire lors de la sélection des projets de zone grise devant faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Enfin, le Comité fédéral d'examen se compose de cinq membres. Trois membres sont désignés par le gouvernement fédéral, tandis que les deux

5. C.B.J.N.Q., al. 23.1.2. L'administrateur fédéral est un office fédéral au sens de l'alinéa 2 (g) de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C., c. F-7 : *Administration régionale crie c. Canada (Administrateur fédéral)*, [1991] 3 C.F. 533 (C.A.) (ci-après : *Administration régionale crie*), qui a confirmé *Administration régionale crie c. Canada (Administrateur fédéral)*, [1991] 2 C.F. 422 (C.F.). Par déduction nécessaire, voir également : *Canada (P.G.) c. Coon Come*, [1991] R.J.Q. 922 (C.A.); *Coon Come c. Commission hydroélectrique de Québec*, C.S. Montréal, n° 500-05-004330-906, 28 juin 1990.

6. C.P. 1997-208 [non publié]. Ce décret dispose ceci : « Sur recommandation du ministre de l'Environnement et du ministre des Affaires indiennes et du Nord québécois et en vertu du sous-alinéa 22.1.1 (ii) et de l'alinéa 23.1.2 de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, Son Excellence le Gouverneur général en conseil nomme M. Sidney Gershberg, président de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, comme administrateur en matière de compétence fédérale aux fins des articles 22 et 23 de ladite Convention, à titre amovible, en remplacement de M. Michel Dorais. »

7. C.B.J.N.Q., al. 23.2.2. (e), tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1*.

8. L'Administration régionale Kativik est l'une des institutions chargées de l'administration municipale et régionale du Nunavik : C.B.J.N.Q., c.12 ; *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik*, L.R.Q., c. V-6.1.

autres sont nommés par l'Administration régionale Kativik<sup>10</sup>. Ces derniers doivent être des Inuits ou un Inuit et un Naskapi, ou leurs représentants, et ils sont autorisés à siéger parallèlement à la Commission de la qualité de l'environnement Kativik<sup>11</sup>. La mission principale du Comité fédéral d'examen est de mettre en œuvre la seconde étape de la procédure d'évaluation environnementale consacrée à l'examen des répercussions des projets et à la participation publique<sup>12</sup>.

Notre étude du régime fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 23 de la Convention se divise en deux parties. Nous faisons d'abord un examen des règles d'assujettissement et d'exemption des projets de développement par rapport au régime en question (1.1). Ensuite, nous présentons les diverses étapes procédurales du régime (1.2).

### 1.1 Les règles d'assujettissement et d'exemption des projets de développement

Les régimes d'évaluation et d'examen des impacts concernent généralement les projets de développement futurs qui, en raison de leur nature ou de leur importance, peuvent altérer de façon significative la qualité de l'environnement. Pour sa part, le régime fédéral du chapitre 23 de la Convention porte sur ce qui suit :

Tous les développements ou projets de développement dans la Région, qui relèvent de la compétence fédérale, y compris les développements ou projets de développement mis en œuvre par le Canada, ses organismes ou toute personne agissant en son nom, sont soumis au processus fédéral d'évaluation des répercussions conformément aux dispositions du présent article sauf, quand de l'avis de l'administrateur fédéral, le même processus d'évaluation prévoit la participation des autochtones dans une mesure au moins égale à celle prévue dans le présent chapitre ou quand les dispositions de l'alinéa 23.7.5 s'appliquent<sup>13</sup>.

Ainsi, le régime fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 23 s'intéresse au contrôle des activités de développement relevant de la compétence fédérale. Comme pour le régime provincial, les activités visées sont celles qui entrent dans la définition de « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1. Selon cette disposition, peuvent être matière à une évaluation et

10. *Id.*, al. 23.4.12, tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1*. Le second alinéa de cette disposition prévoit que « le nombre de membres du Comité fédéral d'examen peut être modifié en tout temps à la discrétion de l'administrateur fédéral, pourvu que l'équilibre entre le nombre de représentants du Canada et de l'Administration régionale soit maintenu ».

11. *Id.*, al. 23.4.13.

12. *Id.*, al. 23.4.11.

13. *Id.*, al. 23.4.1.

à un examen des impacts les projets consistant en « tous travaux, entreprise, structure, exploitation ou développement industriel pouvant toucher l'environnement ou la population de la Région à l'exclusion de l'exploitation et de l'entretien de ce projet après sa construction ».

Il serait peu judicieux de reprendre ici l'ensemble des considérations que nous avons exprimées sur la notion de « projet de développement » lors l'examen du régime provincial<sup>14</sup>. Soulignons simplement que le régime fédéral du chapitre 23 concerne toute activité humaine concrète susceptible de modifier de façon plus que minime ou négligeable l'environnement ou le milieu social des Inuits.

De plus, comme le régime provincial d'évaluation environnementale du chapitre 23, le régime fédéral ne touche pas seulement les projets de grande envergure ou aux répercussions significatives. En effet, la définition de « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1 a une portée beaucoup plus large. Elle englobe les projets de développement de toute nature, la seule condition étant qu'ils puissent altérer l'environnement ou le milieu social des Inuits de façon plus que minime ou négligeable, et ce, que leur finalité soit industrielle, commerciale, domestique ou écologique. En outre, la Convention n'établit aucune distinction quant à la qualité personnelle des promoteurs<sup>15</sup>. Par conséquent, tant les projets de développement issus du secteur privé que ceux du secteur public sont visés dans le régime fédéral.

Par ailleurs, selon l'alinéa 23.4.1 de la Convention, seuls les projets de compétence fédérale peuvent faire l'objet d'une évaluation environnementale en vertu du régime fédéral du chapitre 23. Cette disposition prévoit expressément que les projets dont le promoteur est le Canada ou un organisme fédéral sont de compétence fédérale. Par analogie avec le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*<sup>16</sup> et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, il est possible d'affirmer que les projets auxquels participe financièrement le fédéral sont aussi de compétence fédérale. Il en est de même

14. Voir la section 1 de la première partie de notre article : M.-J. VERREAULT, « Les régimes juridiques d'évaluation environnementale applicables au Nunavik (première partie : le régime québécois) », (2001) 42 C. de D. 215.

15. *Administration régionale crie*, précité, note 5, 552-553. Voir ENVIRONNEMENT CANADA, *Les processus fédéraux d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social au Nouveau-Québec*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1989, p. 4.

16. *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, DORS/84-467 (ci-après cité : « Décret sur les lignes directrices »).

pour ceux qui sont situés sur une propriété fédérale<sup>17</sup>. Qu'en est-il toutefois des projets de développement ne comportant pas ces caractéristiques ?

Comme nous l'avons mentionné dans la première partie de notre article (paru dans le numéro de juin des Cahiers), aux fins des régimes d'évaluation environnementale de la Convention, c'est la nature des projets qui détermine le palier de gouvernement ayant compétence pour autoriser ou non leur réalisation et, le cas échéant, pour fixer les conditions de leur mise en œuvre. C'est en effet la conclusion à laquelle la Cour d'appel fédérale est arrivée dans l'affaire *Bande d'Eastmain*<sup>18</sup>. Par conséquent, le régime fédéral du chapitre 23 de la Convention ne s'intéresse pas aux projets de nature exclusivement provinciale. Contrairement au Décret sur les lignes directrices, il ne concerne pas non plus les projets susceptibles d'avoir des répercussions environnementales dans un champ de compétence fédérale<sup>19</sup> (ex. : les pêcheries<sup>20</sup> ou les oiseaux migrateurs<sup>21</sup>). En d'autres mots, outre les projets financés par le fédéral, lancés par le fédéral ou situés sur une propriété fédérale, seuls ceux de nature fédérale, ou de nature fédérale et provinciale à la fois, sont touchés par le régime fédéral d'évaluation et d'examen des impacts du chapitre 23 de la Convention.

Dans l'affaire *Bande d'Eastmain*, la Cour d'appel fédérale n'a toutefois pas précisé les critères en vue de déterminer si un projet de développement est de nature fédérale ou provinciale. À défaut d'indications jurisprudentielles plus précises, nous pouvons penser que les principes constitutionnels utilisés pour établir si un ouvrage ou une entreprise relève des compétences du fédéral ou des provinces s'appliquent ici. Or, selon l'auteur Jean Leclair, « un ouvrage ou une entreprise relèvent toujours, « à titre principal », de l'un ou l'autre des deux ordres de gouvernements<sup>22</sup> » :

17. *Id.*, par. 6 (c) et 6 (d) ; L.C.E.E., art. 5 (1) (b) et 5 (1) (c). C'est d'ailleurs la position adoptée par le ministère fédéral de l'Environnement. À ce sujet, voir ENVIRONNEMENT CANADA, *op. cit.*, note 15, p. 4.

18. *Bande d'Eastmain c. Canada (Administrateur fédéral)*, [1993] 1 C.F. 501, 529-530 (C.A.) ; *contra* : *Administration régionale crie précité*, note 5, 457 ; N. BANKES, « Le chevauchement des compétences dans l'évaluation des projets hydroélectriques au Nunavik », dans *Les contaminants dans l'environnement marin du Nunavik : actes du colloque, Montréal, 12 au 14 septembre 1990*, Sainte-Foy, Université Laval, Centre d'études nordiques, 1992, p. 80-82. Pour plus de détails, voir la section 1 de la première partie de notre article : M.-J. VERREAULT, *loc. cit.*, note 14, 227-229.

19. Décret sur les lignes directrices, précité, note 16, art. 6 (c). Il est à noter que ce critère d'application n'apparaît plus dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

20. *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. 1985, app. II, n° 5, art. 91 (12).

21. *Loi sur la convention sur les oiseaux migrateurs*, L.R.C., c. M-7.

22. J. LECLAIR, « L'étendue du pouvoir constitutionnel des provinces et de l'État central canadiens en matière d'évaluation des incidences environnementales », dans E.

En principe, un ouvrage ou une entreprise relèvent de l'autorité des provinces aux termes du paragraphe 92 (10) de la Constitution. Toutefois, cette disposition prévoit certaines exceptions. Ainsi, les ouvrages et les entreprises de transport et de communication qui débordent les frontières provinciales relèvent de la compétence exclusive du Parlement fédéral en vertu du paragraphe 91 (29) et des alinéas 92 (10) a) et b). Au surplus, l'alinéa 92 (10) c) autorise le Parlement central à étendre sa compétence exclusive aux ouvrages qu'il considère être à l'avantage du Canada ou de plus d'une province<sup>23</sup>.

Si la référence à ces règles constitutionnelles est valable, nous pouvons affirmer que la plupart des activités de développement au Nunavik sont de compétence provinciale. En principe, le régime fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 23 de la Convention devrait donc s'appliquer de manière plus exceptionnelle que le régime provincial.

En pratique, la majorité des projets de développement au Nunavik ont d'ailleurs été soumis au régime provincial d'évaluation environnementale plutôt qu'au régime fédéral. Jusqu'à maintenant, à l'exception du projet hydroélectrique Grande-Baleine, seuls les projets d'infrastructures maritimes dans les villages de Kangiqsualujjuaq et de Quaqtuaq ont été soumis à une évaluation environnementale en vertu du régime fédéral du chapitre 23 de la Convention. D'après les données obtenues (en juin 2001) auprès d'administrateurs publics de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, les études d'impact pour des projets similaires dans les villages d'Inukjuuak, de Kangiqsujuaq et de Kuujjuaq ont récemment été déposées. Ainsi, seulement cinq projets de développement ont été soumis véritablement à une évaluation environnementale en vertu du régime fédéral du chapitre 23 depuis la signature de la Convention.

Cependant, il ne suffit pas qu'une activité entre dans la définition de « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1 et soit de compétence fédérale pour que le régime fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 23 soit applicable. Son champ d'application est en effet plus restreint, puisqu'il faut au surplus que les activités soient visées dans les règles d'assujettissement des projets choisies par les parties signataires de la Convention.

*conjoint des Facultés de droit de l'Université de Poitiers et de l'Université de Montréal*, Montréal, Thémis, 1994, p. 349. Selon Henri Brun et Guy Tremblay, les « ouvrages désignent des choses matérielles construites par l'homme, comme les voies de chemin de fer, et ils ne comprennent pas la simple fourniture de services, par exemple. Quant aux entreprises, elles désignent des organisations dans lesquelles on se sert d'ouvrages, comme l'ensemble intégré d'opérations et de constructions qui permet de faire du transport par chemin de fer. » Voir H. BRUN et G. TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 3<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 534-535.

Comme pour le régime provincial, les règles d'assujettissement des projets au régime fédéral du chapitre 23 se composent d'un système de listes d'inclusion et d'exclusion de projets (1.1.1). Or, l'existence de deux listes sous-entend que des projets pourront ne figurer sur aucune d'elles<sup>24</sup>. Ces projets, dits de zone grise, sont soumis à un régime d'assujettissement particulier, que nous appelons « procédure de tamisage » et auquel participe le Comité de sélection (1.1.2).

Pour déterminer la portée réelle du régime fédéral, il faut également étudier les règles d'exemption, c'est-à-dire les règles de droit soustrayant du champ d'application du régime des projets par ailleurs visés dans les règles d'assujettissement. La Convention prévoit trois cas d'exemption. Le premier concerne les projets hydroélectriques décrits au chapitre 8 de l'entente, alors que les deux autres sont prévus à l'alinéa 23.4.1 de la Convention (1.1.3).

### 1.1.1 Les listes d'inclusion et d'exclusion

Bien qu'ils se situent physiquement dans la section du chapitre 23 de la Convention relative au régime provincial, les alinéas 23.3.12 et 23.3.13 constituent la pierre angulaire du régime fédéral d'évaluation et d'examen des impacts du chapitre 23<sup>25</sup>. Il convient de les citer à nouveau. L'alinéa 23.3.12 dispose ceci :

Tous les développements énumérés à l'annexe 1 sont automatiquement soumis aux processus d'évaluation et d'examen prévus dans les présentes.

La liste des développements figurant à l'annexe [1] est examinée par le Québec et l'Administration régionale [Kativik] tous les cinq (5) ans et peut être mise à jour ou modifiée, au besoin, moyennant le consentement mutuel des parties, à la lumière des progrès technologiques et de l'expérience résultant du processus d'évaluation et d'examen.

Pour sa part, l'alinéa 23.3.13 de la Convention prévoit ce qui suit :

Les développements énumérés à l'Annexe [2] ne sont pas assujettis au processus d'évaluation et d'examen.

24. Voir R. DAIGNEAULT, « L'évaluation des impacts sur l'environnement : sept procédures, un droit en pleine effervescence », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développement récents en droit de l'environnement* (1992), Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1992, p. 207-208.
25. *Id.*, 204. Voir : L. GIROUX, « La question de l'assujettissement dans le processus d'évaluation environnementale », dans S.A. KENNETT (dir.), *Law and Process in Environmental Management: Essays from the Sixth CIRL Conference on Natural Resources Law*, Calgary, Institut canadien du droit des ressources, 1992, p. 44 ; ENVIRONNEMENT CANADA, *op. cit.*, note 15, p. 8.

La liste des développements figurant à l'Annexe [2] est examinée par le Québec et l'Administration régionale [Kativik] tous les cinq (5) ans, et peut être mise à jour ou modifiée, au besoin, moyennant le consentement mutuel des parties, à la lumière des progrès technologiques et de l'expérience résultant du processus d'évaluation et d'examen.

Les annexes 1 et 2 du chapitre 23 de la Convention énumèrent respectivement des catégories de projets dont les impacts sont significatifs et des catégories de projets aux effets minimes ou négligeables. L'examen de ces annexes et la présentation des avantages et des inconvénients découlant de l'utilisation de listes prédéterminées de projets ne seront pas ici repris<sup>26</sup>. Il importe toutefois de mettre en exergue l'une des caractéristiques distinctives du régime fédéral du chapitre 23.

Dans ce cas-ci, les listes de projets obligatoirement soumis à l'application du régime ou soustraits de celui-ci figurent uniquement au chapitre 23. En effet, elles n'ont pas été reprises dans un autre texte législatif ou réglementaire fédéral. Or, les annexes 1 et 2 du chapitre 23 utilisent peu de critères d'assujettissement (ex. : la puissance, la longueur ou l'étendue d'un projet de développement). Pourtant, l'utilisation « de listes de projets comme mécanismes d'assujettissement requiert que soient déterminés des seuils d'intensité des divers projets ou activités énumérées pour s'assurer que seuls ceux susceptibles d'avoir des impacts environnementaux d'importance soient soumis au processus d'évaluation<sup>27</sup> ».

Il semble donc que l'assujettissement et la soustraction automatiques des projets relevant de la compétence fédérale dépendent moins de critères quantitatifs que ce n'est le cas pour les projets de compétence provinciale. Cette situation a pour conséquence que l'assujettissement ou non d'un projet de compétence fédérale résultera, dans certains cas, d'une interprétation discrétionnaire des listes d'inclusion et d'exclusion. Par exemple, l'annexe 1 du chapitre 23 assujettit automatiquement à une évaluation environnementale « l'exploitation d'importants bancs d'emprunt<sup>28</sup> ». Dans le cas du régime provincial, il s'agit plutôt de l'exercice d'un pouvoir lié, l'annexe A de la *Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>29</sup> concernant « tout banc d'emprunt [...] dont la superficie à découvrir couvre 3 hectares ou plus<sup>30</sup> ».

26. Voir la section 2.1.1 de la première partie de notre article : M.-J. VERREAULT, *loc. cit.*, 14, 241.

27. Voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 25, 37.

28. C.B.J.N.Q., chap. 23, annexe 1, art. 2.

29. *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2 (ci-après citée : « L.Q.E. »).

30. *Id.*, annexe A, art. (b). Voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 25, 46.

Par ailleurs, outre les alinéas 23.3.12 et 23.3.13, aucune disposition de la Convention ne prévoit la révision régulière du contenu des listes d'inclusion et d'exclusion de projets. Or, ces alinéas ne touchent nommément que l'Administration régionale Kativik et le gouvernement du Québec. Qu'en est-il alors de la mise à jour des annexes 1 et 2 du chapitre 23 aux fins du régime fédéral d'évaluation et d'examen des impacts? La règle générale gouvernant les modifications au chapitre 23 apparaît être la seule applicable. À notre avis, une modification aux listes d'inclusion et d'exclusion nécessiterait le consentement du gouvernement fédéral et de la partie inuite à l'entente<sup>31</sup>.

Pour leur part, les projets de zone grise, c'est-à-dire les projets de développement non énumérés aux annexes 1 ou 2 du chapitre 23 de la Convention, sont soumis à un système particulier d'assujettissement. Le fonctionnement de ce mécanisme, que nous appelons « procédure de tamisage », est présenté ci-dessous.

### 1.1.2 La procédure de tamisage

La procédure de tamisage consiste à déterminer si une activité de développement non énumérée aux annexes 1 ou 2 du chapitre 23 entre dans la définition de « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1. En d'autres mots, la décision d'assujettir ou non un projet de zone grise à une évaluation environnementale dépend des réponses apportées aux questions suivantes : L'activité entre-t-elle dans l'une ou l'autre des catégories de projets visées dans le régime d'évaluation environnementale? Dans l'affirmative, est-elle susceptible de porter atteinte de façon plus que minime ou négligeable à l'environnement ou au milieu social des Inuits?

Aux fins du régime fédéral, les règles encadrant la procédure de tamisage sont prévues par les alinéas 23.4.3 et 23.4.8 de la Convention. L'alinéa 23.4.3 dispose que « [t]ous les développements visés à l'alinéa 23.4.1, autres que ceux mentionnés aux annexes I et II sont examinés par le Comité de sélection du Comité fédéral d'examen ».

Pour sa part, l'alinéa 23.4.8 prévoit ceci :

Dans le cas de tout développement soumis à l'examen du Comité de sélection, conformément à l'alinéa 23.4.3, ledit comité recommande à l'administrateur fédéral de demander ou de ne pas demander au promoteur de fournir un rapport préliminaire ou final, ou les deux, et, le cas échéant, la portée de cette évaluation et de cet examen des répercussions.

Ainsi, lorsqu'un projet de développement n'est pas obligatoirement soumis à l'application du régime ou soustrait de celui-ci, c'est au Comité de sélection que revient la décision de recommander de le soumettre ou non à une évaluation environnementale. Contrairement à la Commission de la qualité de l'environnement Kativik<sup>32</sup>, le Comité de sélection dispose d'un simple pouvoir de recommandations à cet égard<sup>33</sup>. En effet, la décision finale appartient à l'administrateur fédéral, ce dernier étant autorisé à rejeter ou à modifier les recommandations du Comité<sup>34</sup>.

C'est donc l'administrateur fédéral qui décide si une évaluation et un examen sont requis et qui, le cas échéant, établit la nature et la portée de l'évaluation des répercussions sociales et environnementales requise. Or, cette décision se fonde sur l'exercice d'une discrétion. En effet, l'alinéa 23.4.9 de la Convention prévoit qu'il prend sa décision en tenant compte, entre autres, des recommandations du Comité de sélection. Par conséquent, la Cour supérieure ne pourrait y substituer sa propre décision. Selon les principes généraux applicables en matière de contrôle judiciaire, elle pourrait par contre annuler la décision de l'administrateur fédéral s'il était démontré, par exemple, qu'il a agi de mauvaise foi ou que sa décision est manifestement déraisonnable<sup>35</sup>. Comme nous l'avons mentionné dans la première partie de notre article (paru dans le numéro de juin des Cahiers), le caractère déraisonnable de la décision est sans aucun doute le motif le plus susceptible d'être invoqué. Dans cette hypothèse, le contrôle judiciaire sera toutefois difficile à exercer, la marge de manœuvre dont dispose l'administrateur fédéral étant très large<sup>36</sup>.

Enfin, soulignons que la Convention n'autorise pas le gouvernement fédéral à passer outre à la décision de l'administrateur fédéral d'assujettir un projet de zone grise à une évaluation environnementale. À cet égard, le régime fédéral diffère du régime provincial<sup>37</sup>. Aux fins du régime fédéral, les cas possibles d'exemption sont ceux qui sont prévus dans le chapitre 8 et l'alinéa 23.4.1 de la Convention.

32. Voir la section 2.1.2 de la première partie de notre article; M.-J. VERREAU, *loc. cit.*, note 14, 248.

33. Voir la section 1.1.2 du présent article.

34. C.B.J.N.Q., al. 23.4.7 et 23.4.9. Voir R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 24, 209-210; L. GIROUX, *loc. cit.*, note 25, 45.

35. Voir note 207 de la première partie de notre article; M.-J. VERREAU, *loc. cit.*, note 14, 273 et le texte correspondant. Voir aussi L. GIROUX, *loc. cit.*, note 25, 46.

36. Voir la section 3.3 de la première partie de notre article; M.-J. VERREAU, *loc. cit.*, note 14, 271.

37. Voir la section 2.2.2 la première partie de notre article; M.-J. VERREAU, *loc. cit.*

### 1.1.3 Les règles d'exemption

La détermination du champ d'application réel du régime fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 23 de la Convention nécessite la prise en considération des cas possibles d'exemption<sup>38</sup>. Un projet est exempté de la portée du régime lorsqu'il entre dans la définition de « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1, mais que, par l'application de règles de droit ou d'une décision administrative ponctuelle, il est soustrait de l'application totale ou partielle du régime<sup>39</sup>.

Par exemple, la liste d'exclusion de projets de l'annexe 2 du chapitre 23 est une règle d'exemption. La décision de l'administrateur fédéral de ne pas soumettre à une évaluation environnementale un projet de zone grise est une autre forme de soustraction. En plus de ces situations, qui, d'un point de vue conceptuel, relèvent plus de la question de l'assujettissement que de celle des exemptions<sup>40</sup>, la Convention prévoit trois cas de soustraction : celui du chapitre 8 et ceux de l'alinéa 23.4.1 de l'entente.

Le premier cas d'exemption a trait aux projets hydroélectriques que le gouvernement du Québec projetait, au début des années 70, de réaliser sur le territoire conventionné. Ces projets sont les complexes La Grande, Nottaway-Broadback-Rupert (NBR) et Grande-Baleine. Leur description technique est prévue dans le chapitre 8 de la Convention. De façon sommaire, l'alinéa 8.1.3 prévoit une exemption partielle à l'application du régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 23 pour les complexes NBR et Grande-Baleine ainsi que pour toute addition ou modification substantielle au projet La Grande<sup>41</sup>.

Or, un complexe hydroélectrique est un ouvrage de compétence provinciale<sup>42</sup>. *A priori*, ce cas d'exemption n'intéresse donc pas le régime fédéral du chapitre 23, puisque le gouvernement fédéral n'a pas compétence quant à ces projets. Cependant, l'administrateur fédéral serait autorisé à entreprendre une évaluation et un examen de leurs impacts écologiques si, par exemple, le gouvernement fédéral participait financièrement à leur réalisation, hypothèse qui, dans le contexte politique actuel, semble peu probable.

38. Voir L. GIROUX, « La Loi sur la qualité de l'environnement : grands mécanismes et recours civils », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit de l'environnement* (1996), Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, p. 302 ; L. GIROUX, *loc. cit.*, note 25, 55.

39. Voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 25, 27.

40. *Id.*, 55.

41. Pour une description plus détaillée de ce cas d'exemption, voir la section 2.2.1 de la première partie de notre article : M.-J. VERREAULT, *loc. cit.*, note 14, 251.

42. Voir *Bande d'Eastmain*, précité, note 18, 525 et 532.

Le deuxième cas d'exemption intéressant le régime fédéral concerne strictement des projets de développement de compétence fédérale et est prévu dans l'alinéa 23.4.1 de la Convention. Cette disposition permet de passer outre aux règles énoncées à l'article 23.4 si, « de l'avis de l'administrateur fédéral, le même processus d'évaluation prévoit la participation des autochtones dans une mesure au moins égale à celle [qui est] prévue » au chapitre 23 de la Convention.

Selon l'alinéa 23.4.1, l'évaluation environnementale des projets de compétence fédérale est en principe gouvernée par les règles prévues dans l'article 23.4. de la Convention. Cette règle générale souffre cependant d'une exception, si l'administrateur fédéral décide que les effets environnementaux et sociaux des projets seront évalués et examinés selon des modalités procédurales différentes. La seule condition à respecter est que ces autres modalités prévoient des mécanismes de consultation et de représentation permettant aux Inuits de participer au processus dans une mesure au moins équivalente à celle qui est prévue dans le chapitre 23 de la Convention.

Il est peu aisé de préciser l'intention des parties signataires ici. Or, bien que ce fait soit peu documenté, il existait bel et bien un régime fédéral d'évaluation environnementale au moment de la signature de la Convention. Basé sur des directives administratives élaborées par le Conseil des ministres, en 1972, en 1973 et en 1977, ce régime d'évaluation environnementale n'était pas contraignant. Son application dépendait de la bonne volonté et de la collaboration des ministères et organismes fédéraux visés. Forcément, les directives internes l'encadrant ne liaient pas non plus les tiers<sup>43</sup>.

Les parties signataires de l'entente se réfèrent sans doute aux modalités d'application de ce régime d'évaluation et d'examen des impacts. En effet, nous croyons que la préexistence de ce régime fédéral d'évaluation

43. Voir R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *L'environnement au Québec*, Farnham, CCH/FM, p. 14, 102 ; L. GIROUX et W. A. TILLEMANN, « James Bay and Environmental Assessment : Some Legal Issues », (1992) XV *The Canadian Law Newsletter* 31 ; Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *La protection juridique de l'environnement au Québec*, Montréal, Éditions Thémis, 1982, p. 28 ; D.P. EMOND, *Environmental Assessment Law in Canada*, Toronto, Emond-Montgomery, 1978, p. 209. Pour une description générale de ce régime d'évaluation environnementale, voir R. LANG et A. ARMOUR, *Évaluation et examen des impacts sociaux : rapport technique*, Gouvernement du Canada, mars 1981, p. 155-158 ; BUREAU FÉDÉRAL D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT, *Nouveau guide du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, mai 1979.

environnementale est un fondement raisonnable pour interpréter l'alinéa 23.4.1 de la Convention. De plus, la teneur de l'alinéa 23.7.3 appuie la prétention que ce régime a bel et bien existé et qu'il est vraisemblable que l'alinéa 23.4.1 y fasse référence. L'alinéa 23.7.3, qui peut être qualifié de disposition transitoire, est libellé comme suit :

Nonobstant les dispositions du présent chapitre concernant les projets de développement qui sont du ressort du processus d'examen fédéral, le Canada continue, durant la période de transition à laquelle fait allusion le présent article [la période entre la signature de la Convention et son entrée en vigueur] à appliquer unilatéralement avec la participation des [Inuits] ses mécanismes et son processus d'examen actuellement en vigueur en ce qui a trait aux projets fédéraux et aux questions relevant de sa compétence.

Toutefois, le régime fédéral d'évaluation environnementale auquel se réfère aujourd'hui l'alinéa 23.4.1 de la Convention n'est plus celui qui a été créé par le Conseil des ministres au cours des années 70. En effet, compte tenu que l'alinéa 23.4.1 ne nomme pas le régime visé, il s'agit d'une référence ouverte au régime fédéral en vigueur au fil des ans<sup>44</sup>. Selon nous, cette disposition a donc successivement fait référence aux directives administratives du Conseil des ministres et au Décret sur les lignes directrices. Depuis janvier 1995, elle se réfère à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

L'administrateur fédéral peut donc décider que les impacts d'un projet de compétence fédérale seront évalués et examinés selon les modalités procédurales de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Il doit cependant vérifier que les mécanismes de consultation et de représentation prévus dans cette loi permettront aux Inuits de participer au processus dans une mesure au moins équivalente à celle que leur accorde le chapitre 23 de la Convention. Par exemple, il faudrait s'assurer de la participation des Autochtones pour l'assujettissement des projets de zone grise et, le cas échéant, pour la préparation de la directive. Les Inuits devraient également bénéficier d'un statut privilégié au sein de l'organisme chargé d'examiner les répercussions environnementales et sociales des projets assujettis à une évaluation environnementale en vertu de l'alinéa 23.4.1.

Le troisième cas possible d'exemption est lui aussi prévu dans l'alinéa 23.4.1. Il s'agit d'une autre exception au respect des règles procédurales

inscrites dans l'article 23.4 de la Convention. Cela concerne les projets de développement assujettis à la fois aux régimes provincial et fédéral du chapitre 23, c'est-à-dire les projets de compétence mixte. Nous abordons ce sujet plus en détail dans la section 2<sup>45</sup>. Pour l'instant, précisons que l'alinéa 23.7.5 de la Convention autorise un examen commun des conséquences environnementales et sociales des projets de compétence mixte si les droits et les garanties accordés par le chapitre 23 aux Inuits et aux autres habitants du Nunavik sont respectés.

Sauf dans les situations prévues dans l'alinéa 23.4.1, la mise en application du régime fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 23 ne peut être court-circuitée. En effet, le gouvernement fédéral n'a pas le pouvoir de soustraire de l'application du régime des projets de développement visés dans les règles d'assujettissement. L'alinéa 23.4.29 de la Convention l'autorise seulement à intervenir *a posteriori*, c'est-à-dire à la fin du processus. Celui-ci dispose que le « gouverneur en conseil peut, pour un motif valable, autoriser un développement qui n'a pas été autorisé conformément au présent chapitre, ou modifier les conditions établies par l'Administrateur fédéral conformément aux dispositions du présent chapitre ».

Les conditions d'exercice de ce pouvoir sont plus amplement explicitées dans la section 1.2, laquelle porte sur les différentes étapes procédurales du régime fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 23. L'étude des règles applicables se limite toutefois à celles qui sont prévues dans la Convention. En d'autres mots, l'hypothèse envisagée ici est celle d'un projet de développement dont l'évaluation et l'examen des répercussions environnementales et sociales s'effectuent conformément aux dispositions de l'article 23.4 de l'entente.

## 1.2 Les étapes procédurales du régime

Dans le régime provincial du chapitre 23, la Commission de la qualité de l'environnement Kativik est le seul comité auquel siègent des Autochtones à intervenir dans la mise en œuvre du régime. Dans le cas du régime fédéral, deux organismes participent à son application : le Comité de sélection et le Comité fédéral d'examen<sup>46</sup>. Ces deux comités et le gouvernement fédéral doivent, dans le contexte de leurs responsabilités respectives, accorder une attention particulière aux principes directeurs gouvernant le chapitre 23 de la Convention, soit :

44. Voir P.-A. CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 1999, p. 94-102. La Convention n'est pas une loi au sens des lois d'interprétation québécoise et canadienne. Par conséquent, il n'est pas possible de lui appliquer les règles ordinaires d'interprétation législative. C'est donc par analogie que nous faisons référence ici à la

45. Voir la section 2.2 du présent article.

46. Pour une description sommaire de la composition de ces organismes, voir l'introduction.

- la protection des Inuits, de leurs sociétés, de leurs communautés et de leur économie ;
- la protection de l'environnement et du milieu social des Inuits, notamment par les mesures de contrôle fixées à la fin du régime d'évaluation environnementale ;
- la protection de la faune, du milieu physique et biologique et des écosystèmes du Nunavik ;
- la participation de tous les habitants du Nunavik à l'application du régime de protection environnementale et sociale du chapitre 23 ;
- les droits et les intérêts, quels qu'ils soient, des non-Autochtones ;
- le droit de réaliser des projets que possèdent les personnes agissant légalement ; et, de façon générale,
- la réduction des répercussions indésirables des projets de développement sur tous les habitants et toutes les communautés du Nunavik<sup>47</sup>.

Rappelons aussi que, même si ces principes n'ont qu'une valeur juridique relative, ils ont par ailleurs une valeur interprétative colorant chacune des étapes du régime d'évaluation et d'examen des impacts du chapitre 23. Comme dans le cas du régime provincial, la prise en considération de ces principes assure que le régime fédéral contribue véritablement « à apporter une plus grande compréhension des interactions entre les autochtones, l'exploitation des ressources fauniques et le développement économique de la Région, et aussi à promouvoir la compréhension des processus écologiques<sup>48</sup> ».

Le régime fédéral du chapitre 23 possède une dynamique structurelle semblable à son pendant provincial. Il comporte donc diverses étapes qui peuvent être pareillement regroupées en trois phases, soit l'évaluation des répercussions environnementales et sociales du projet (1.2.1), l'examen de ces répercussions et la participation publique (1.2.2) ainsi que la prise de décision et le contrôle *a posteriori* de sa mise en œuvre (1.2.3).

### 1.2.1 La phase I : l'évaluation des répercussions des projets de développement

Rappelons d'abord que, selon l'alinéa 23.1.3 de la Convention, l'évaluation des répercussions est la « partie du processus qui consiste en études permettant, à divers degrés, de déterminer, de décrire et d'évaluer les déve-

47. C.B.J.N.Q., al. 23.2.4.

48. *Id.*, chap. 23, annexe 3, p. 375.

loppements afin de définir les effets souhaitables et indésirables de ces développements et de leurs solutions de rechange sur l'environnement et sur la population ».

Comme dans le régime provincial, cette phase du régime fédéral s'articule autour de la préparation d'un document appelé « rapport des répercussions<sup>49</sup> ». Les principaux objectifs de ce rapport sont énoncés à l'annexe 3 du chapitre 23<sup>50</sup>.

Dans le régime provincial, la phase de l'évaluation des répercussions comporte trois étapes successives. Bien que l'article 23.4 de la Convention soit peu explicite à cet égard, la cohérence du régime fédéral suppose qu'il comprenne lui aussi ces trois étapes, soit l'envoi des renseignements préliminaires (1.2.1.1), la préparation de la directive (1.2.1.2) et l'élaboration du rapport des répercussions (1.2.1.3).

#### 1.2.1.1 Les renseignements préliminaires

Aucune disposition de l'article 23.4 de la Convention n'oblige les promoteurs à transmettre à l'administrateur fédéral des renseignements préliminaires relativement à leurs projets. À notre avis, il ne faut guère s'en étonner. De façon générale, le chapitre 23 de la Convention est plutôt lacunaire quant à la description du fonctionnement des régimes provincial et fédéral d'évaluation environnementale. Dans le cas du régime provincial, la transmission des renseignements préliminaires n'est d'ailleurs pas requise par la Convention, mais par la *Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>51</sup>. C'est donc le législateur québécois qui a comblé cette lacune et qui a fait de la transmission des renseignements préliminaires une étape formelle et obligatoire du régime provincial.

Quoique la Convention soit muette à ce sujet, il faut admettre que, sans cette étape préalable, l'enclenchement éventuel du régime fédéral serait impossible ou, à tout le moins, laissé à l'entière discrétion du promoteur. D'ailleurs, la Cour fédérale de première instance s'est appuyée, entre autres choses, sur ce dernier argument pour conclure que les chapitres 22 et 23 imposent à l'administrateur fédéral l'obligation publique d'entreprendre un

49. *Id.*, al. 23.1.4. Comme dans la première partie de notre article (M.-J. VERREAULT, *loc. cit.*, note 14), les expressions « rapport des répercussions » et « étude d'impact » sont employées indistinctement.

50. *Id.*, chap. 23, annexe 3, p. 374-375.

51. L.Q.E., art. 190. La teneur des renseignements préliminaires requis est décrite dans l'article 2 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social dans le territoire de la Baie-James et Nord québécois*, R.R.Q., c. Q-2, r. 11.

examen fédéral lorsqu'il s'agit de projets de compétence fédérale<sup>52</sup>. Par conséquent, la délivrance des autorisations requises pour un projet suppose qu'un jour ou l'autre le promoteur transmettra à l'administrateur fédéral un document l'informant de ses intentions et contenant une description de son projet. Cette étape du régime fédéral du chapitre 23 existe d'ailleurs en pratique. Les autorités publiques fédérales l'ont appelée l'« étape de la déclaration » :

Dès l'étape de la planification préliminaire du projet, c'est-à-dire, au moment où sont étudiés les options et les aspects techniques, économiques et sociaux du projet avant de prendre une décision, le promoteur fait parvenir à l'Administrateur un avis d'intention et les renseignements préliminaires relatifs au projet<sup>53</sup>.

Selon la documentation administrative fédérale, le promoteur « doit fournir à l'Administrateur des renseignements préliminaires suffisants, permettant d'évaluer l'envergure du développement proposé, afin qu'il puisse soumettre au promoteur des lignes directrices adaptées au projet<sup>54</sup> ». En résumé, ces renseignements doivent désigner clairement le promoteur et indiquer :

- le but du projet (les grands objectifs retenus ainsi que la justification, l'opportunité et l'urgence du projet) ;
- la nature du projet (le type de projet et s'il s'agit d'un nouvel aménagement, de l'agrandissement, de la transformation ou de la modification d'équipements ou d'infrastructures existants) ;
- l'envergure du projet (la superficie du territoire touché, la longueur et la largeur du projet, les aménagements connexes requis, les différentes phases du projet, leur durée et leur coût ainsi que la main-d'œuvre requise) ; et
- la sélection d'emplacements ou de variantes d'aménagement (les possibilités d'emplacements considérées, les variantes d'aménagement potentielles et les raisons pour lesquelles il n'existe qu'un seul emplacement possible)<sup>55</sup>.

Le promoteur doit transmettre les renseignements préliminaires s'il sollicite une autorisation ou une autorisation de non-assujettissement. En effet, selon le ministère fédéral de l'Environnement, « les promoteurs doivent considérer [les projets ne figurant pas aux annexes 1 ou 2 du chapitre

52. *Administration régionale crie*, précité, note 5, 458-459.

53. Voir ENVIRONNEMENT CANADA, *op. cit.*, note 15, p. 9.

54. *Id.*, p. 11.

23] comme assujettis jusqu'à ce qu'une autorisation de non-assujettissement soit émise à leur égard<sup>56</sup> ».

C'est sur la foi de ces renseignements que le Comité de sélection et l'administrateur fédéral apprécient l'opportunité d'assujettir ou non à une évaluation environnementale les projets de zone grise. Cette démarche est la procédure de tamisage précédemment décrite<sup>57</sup>. Si l'administrateur fédéral décide de ne pas assujettir le projet, la phase d'évaluation des répercussions prend fin dès cette étape et une autorisation de non-assujettissement est délivrée au promoteur. Pour tous les projets soumis à une évaluation environnementale, l'étape subséquente est la préparation de la directive, c'est-à-dire du document indiquant au promoteur le type et le contenu du rapport des répercussions qu'il doit présenter.

#### 1.2.1.2 La directive

Si le projet de développement soumis à une évaluation environnementale est de zone grise, la préparation de la directive incombe à l'administrateur fédéral<sup>58</sup>. Le Comité de sélection, à titre d'organisme conseil, participe à l'élaboration de la directive<sup>59</sup>. Selon l'alinéa 23.4.9 de la Convention, l'avis du Comité de sélection n'est toutefois qu'un des facteurs pouvant fonder la décision de l'administrateur fédéral. Si ce dernier ne respecte pas l'avis du Comité, il doit par contre le consulter à nouveau pour l'informer de sa décision et en discuter.

L'administrateur fédéral peut exiger du promoteur la préparation d'un rapport des répercussions provisoire ou définitif, ou les deux<sup>60</sup>. De façon sommaire, un rapport provisoire évalue, à l'aide des données disponibles ainsi que des travaux et des études de reconnaissance, les solutions de rechange pour l'emplacement du projet. Pour sa part, le rapport définitif évalue, sur la base d'une connaissance beaucoup plus approfondie de l'environnement et du milieu social des Inuits, les répercussions de la solution retenue<sup>61</sup>.

Une fois la directive élaborée, l'administrateur fédéral la transmet au promoteur, au Comité de sélection ainsi qu'à l'Administration régionale

56. *Id.*, p. 8.

57. Voir la section 1.1.2 du présent article.

58. C.B.J.N.Q., al. 23.4.9.

59. *Id.*, al. 23.4.8.

60. *Id.*, al. 23.4.8 et 23.4.9.

Kativik. Cette dernière doit également être informée des recommandations formulées par le Comité de sélection à cet égard<sup>62</sup>.

Si le projet est obligatoirement assujéti à une évaluation et à un examen des impacts, c'est-à-dire s'il figure à l'annexe 1 du chapitre 23 de la Convention, il revient alors au Comité fédéral d'examen d'élaborer la directive. En effet, c'est ce qui se dégage des alinéas 23.4.15 et 23.4.16 de la Convention. L'alinéa 23.4.15 dispose que les « promoteurs de tout développement ou projet de développement visé à l'alinéa 23.4.1 et mentionné à l'annexe 1 doivent soumettre des rapports d'évaluation des répercussions au Comité fédéral d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social ».

Pour sa part, l'alinéa 23.4.16 prévoit ceci :

Le promoteur doit rédiger un rapport d'évaluation des répercussions sur l'environnement et le milieu social qui tienne compte de toutes les exigences visées à l'alinéa 23.4.9 et des lignes directrices particulières édictées par le Comité d'examen, ainsi que des exigences découlant des lois et règlements applicables et, si le Comité d'examen le juge à propos, de tout élément mentionné à l'Annexe 3.

Selon l'alinéa 23.4.9, l'administrateur fédéral et le Comité d'examen établissent la portée et la nature de l'étude d'impact requise en se conformant aux dispositions du chapitre 23. Pour l'élaboration de la directive, ils peuvent donc s'inspirer du modèle de rapport des répercussions proposé dans l'annexe 3 du chapitre 23. Comme nous l'avons mentionné précédemment, ce modèle comporte cinq rubriques :

- la description du projet ;
- la désignation des composantes de l'environnement et du milieu social pouvant être touchées ;
- l'inventaire et l'évaluation des répercussions probables du projet sur les milieux protégés ;
- la présentation des diverses options raisonnablement envisageables ; et
- l'énumération et la description des mesures à prendre pour corriger et compenser les effets négatifs du projet ou mettre en valeur ses effets positifs<sup>63</sup>.

Les commentaires relatifs à ces rubriques et aux objectifs généraux d'un rapport des répercussions ne seront pas repris ici<sup>64</sup>. Soulignons par

62. C.B.J.N.Q., al. 23.4.10.

63. *Id.*, chap. 23, annexe 3, p. 374-378.

64. Voir la section 3.1.3 de la première partie de notre article : M.-J. VERREAULT, *loc. cit.*, note 14, 265.

contre que l'annexe 3 du chapitre 23 de la Convention établit des principes directeurs avant-gardistes, dont le Comité de sélection, le Comité fédéral d'examen, l'administrateur fédéral et le promoteur devraient encore aujourd'hui largement s'inspirer lors de la préparation de la directive et du rapport des répercussions.

### 1.2.1.3 Le rapport des répercussions

L'étape suivante de la phase d'évaluation des répercussions du projet est l'élaboration de l'étude d'impact. Cette tâche incombe au promoteur<sup>65</sup>. Si le projet de développement soumis à une évaluation environnementale est de zone grise, il tient compte de la directive préparée par l'administrateur fédéral. Si le projet est obligatoirement assujéti au régime fédéral, le promoteur doit alors prendre en considération les lignes directrices édictées par le Comité fédéral d'examen, les exigences découlant des lois et des règlements applicables de même que, si le Comité fédéral d'examen le juge approprié, les paramètres suggérés dans l'annexe 3 du chapitre 23 de la Convention<sup>66</sup>.

Dès cette étape, le public peut participer à l'application du régime d'évaluation et d'examen des impacts. En effet, l'alinéa 23.4.17 prévoit que des représentations écrites peuvent être faites directement au promoteur ou encore au Comité fédéral d'examen. Toutefois, cette disposition restreint de façon importante la portée de la participation publique à cette étape de l'évaluation. D'une part, seuls les Inuits, individuellement ou collectivement, peuvent se prévaloir de cette occasion. D'autre part, il ne s'agit pas d'une participation directe, les commentaires écrits devant être acheminés au Comité fédéral d'examen ou au promoteur par l'entremise de l'Administration régionale Kativik.

65. L'alinéa 23.4.15 C.B.J.N.Q. prévoit expressément que le promoteur d'un projet obligatoirement assujéti au régime doit soumettre un rapport des répercussions au Comité fédéral d'examen.

66. C.B.J.N.Q., al. 23.4.16. D'après les renseignements obtenus de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, le Comité fédéral d'examen édicte des lignes directrices au cas par cas. À l'heure actuelle, il n'existe pas de lignes directrices générales auxquelles tous les promoteurs de projets fédéraux doivent se conformer. Quant aux exigences prévues dans les lois et règlements applicables, il n'y en a aucune si cette expression se réfère aux textes qu'auraient pu adopter le législateur et le gouvernement fédéraux pour mettre en œuvre le chapitre 23 de la Convention. En ce qui concerne les paramètres de l'annexe 3, la Convention ne prévoit pas sur quelles bases le Comité fédéral d'examen peut juger leur prise en considération appropriée ou non.

67. *Id.*, al. 23.4.18.

Une fois qu'elle est terminée, le promoteur remet l'étude d'impact à l'administrateur fédéral, qui la transmet aussitôt au Comité fédéral d'examen<sup>67</sup>. Ce dernier fait ensuite parvenir le rapport des répercussions à l'Administration régionale Kativik. En principe, cette dernière reçoit l'ensemble du rapport, à moins que le ministre fédéral de l'Environnement n'ordonne que soient gardés secrets des renseignements, en tout ou en partie. Pour fonder sa décision, le ministre peut invoquer des raisons de défense nationale, de sécurité de l'État ou d'autres raisons justificatives, comme la protection de secrets industriels<sup>68</sup>.

Le dépôt du rapport des répercussions marque officiellement la fin de la phase d'évaluation et le début de la phase d'examen. En effet, contrairement au régime provincial<sup>69</sup>, le régime fédéral permet que l'examen débute même si l'étude d'impact est incomplète. Telle qu'elle est décrite au chapitre 23, la structure procédurale du régime fédéral ne prévoit pas une analyse de la recevabilité du rapport des répercussions. Autrement dit, l'étude d'impact est transmise au Comité fédéral d'examen sans que sa suffisance ait été préalablement évaluée par l'administrateur fédéral. Suivant le régime fédéral, ce n'est qu'à la fin de la phase d'examen que le promoteur est informé du caractère incomplet de son rapport et de la nécessité de procéder à des recherches ou à des études supplémentaires<sup>70</sup>.

Ainsi, même si le rapport des répercussions déposé est incomplet, cela n'a pas pour effet de retarder la phase de l'examen public jusqu'à ce que ses lacunes soient comblées. Par contre, il n'est pas possible de conclure que cette situation soit analogue à celle qui existait dans l'affaire *Bellefleur* au regard des régimes provinciaux applicables au sud du Québec et dans la région de Moinier<sup>71</sup>. En effet, s'il juge le rapport incomplet, l'administrateur fédéral a l'obligation d'exiger du promoteur des données complémentaires et de soumettre à nouveau le projet à une évaluation et à un examen des impacts<sup>72</sup>.

68. *Id.*, al. 23.4.19. Cette disposition ne nomme pas expressément le ministre de l'Environnement. Cependant, selon l'article 1.15 C.B.J.N.Q., le terme « ministre » se réfère, dans la Convention, au « ministre fédéral ou provincial responsable des questions relevant de la compétence du gouvernement dont il est membre ». Par conséquent, le ministre dont il est question dans l'alinéa 23.4.19 est vraisemblablement le ministre canadien de l'Environnement.

69. Voir les sections 3.1.3 et 3.2 de la première partie de notre article : M.-J. VERREAULT, *loc. cit.*, note 14, 265 et 268.

70. Par déduction, voir C.B.J.N.Q., al. 23.4.23 et 23.4.24.

71. *Bellefleur c. Québec (P.G.)*, [1993] R.J.Q. 2320 (C.A.). À ce sujet, voir note 187 de la première partie de notre article : M.-J. VERREAULT, *loc. cit.*, note 14, 268 et le texte correspondant.

### 1.2.2 La phase II : l'examen des répercussions des projets de développement et la participation publique

La seconde phase du régime fédéral d'évaluation environnementale est sous la responsabilité du Comité fédéral d'examen. Aux termes de l'alinéa 23.4.14 de la Convention, celui-ci a pour mandat d'étudier les rapports des répercussions relatifs aux projets obligatoirement soumis ou assujettis en vertu de la procédure de tamisage. De façon plus précise :

Sur la foi du rapport d'évaluation des répercussions et d'autres renseignements, le Comité d'examen recommande d'autoriser ou de ne pas autoriser le développement et, le cas échéant, à quelles conditions, en précisant s'il y a lieu des mesures de prévention ou de correction. Le Comité peut aussi recommander que le développement soit soumis à plus ample évaluation et examen et, dans ce cas, précise les données ou renseignements requis<sup>73</sup>.

Ainsi, l'examen des impacts des projets de développement s'effectue sur la foi du rapport des répercussions ou d'autres renseignements, dont la Convention ne précise toutefois pas la provenance.

À la suite de l'examen de l'étude d'impact, si celle-ci est provisoire, l'administrateur fédéral doit donner son avis au promoteur sur les variantes du projet présentées. Si l'étude d'impact est incomplète, l'administrateur fédéral doit alors l'aviser de la nécessité de soumettre le projet à une nouvelle évaluation<sup>74</sup>. Dans cette dernière hypothèse, l'alinéa 23.4.24 de la Convention prévoit que le « projet de développement est soumis à une nouvelle évaluation et à un nouvel examen qui peut comporter les mêmes exigences quant aux renseignements, les mêmes spécifications quant aux rapports sur les répercussions et le même processus que ceux que [précise le chapitre 23]<sup>75</sup> ».

La détermination du caractère incomplet ou non de l'étude d'impact est laissée à l'entière discrétion de l'administrateur fédéral. Il n'a pas l'obligation de suivre les recommandations du Comité fédéral d'examen sur ce sujet<sup>76</sup>. Par contre, s'il juge l'étude d'impact incomplète, l'administrateur fédéral doit soumettre le projet à une seconde évaluation environnementale.

73. *Id.*, al. 23.4.21.

74. *Id.*, al. 23.4.23 (a).

75. À notre avis, l'administrateur fédéral peut alors se prévaloir de l'alinéa 23.4.1 C.B.J.N.Q. pour passer outre à certaines modalités du régime fédéral tel que cela est décrit dans la Convention.

76. C.B.J.N.Q., al. 23.3.23. Si l'administrateur fédéral n'accepte pas les recommandations du Comité fédéral d'examen ou désire les modifier, l'alinéa 23.4.25 C.B.J.N.Q. requiert qu'il

La phase d'examen peut s'accompagner d'une consultation publique. Contrairement à la phase d'évaluation, elle ne concerne pas uniquement les Autochtones. De plus, il peut s'agir d'une participation directe. En effet, l'alinéa 23.4.20 de la Convention dispose ceci :

Les personnes, groupes de personnes ou communautés intéressés peuvent, directement ou par l'entremise de [l']Administration régionale [Kativik], faire des représentations au Comité d'examen. Ces représentations peuvent être faites par écrit, ou de vive voix lorsqu'il convient. Le présent alinéa ne limite pas le droit de l'administrateur fédéral d'autoriser de plus amples représentations.

La participation du public est toutefois peu encadrée. En matière d'accès à l'information, il est tout au plus possible de supposer que les Inuits et les autres personnes intéressées peuvent prendre connaissance de l'information pertinente auprès du Comité fédéral d'examen ou encore de l'Administration régionale Kativik<sup>77</sup>. En effet, cette dernière a en main l'ensemble du dossier du promoteur ou, à tout le moins, la directive préparée par l'administrateur fédéral dans le cas d'un projet de zone grise, les recommandations formulées par le Comité de sélection à cet égard et, dans tous les cas, le rapport des répercussions déposé<sup>78</sup>. De plus, la Convention ne prévoit pas dans quel délai la consultation du dossier du promoteur et les représentations écrites ou verbales du public peuvent se faire. Enfin, aucune règle n'encadre la tenue des audiences publiques ni la discrétion de l'administrateur fédéral d'autoriser de plus amples représentations.

Quant aux pouvoirs décisionnels du Comité fédéral d'examen, il est facile d'observer qu'ils sont plus restreints que ceux qui sont accordés à la Commission de la qualité de l'environnement Kativik en vertu du régime provincial<sup>79</sup>. Tout d'abord, l'administrateur fédéral n'est pas lié par les recommandations du Comité au sujet de l'acceptabilité du projet. Ensuite, seul l'administrateur fédéral peut autoriser une participation publique plus grande que celle qui est prévue dans la Convention. En fait, le seul véritable pouvoir décisionnel du Comité fédéral d'examen concerne la teneur de la directive formulée à l'égard des projets de développement automatiquement assujettis à une évaluation environnementale.

### 1.2.3 La phase III : la prise de décision et le contrôle

La troisième et dernière phase de l'évaluation et de l'examen des impacts comporte deux étapes : la prise de décision quant à l'opportunité d'autoriser ou non le projet et, dans l'affirmative, le suivi postérieur de ses répercussions environnementales et sociales.

La prise de décision quant à l'acceptabilité du projet incombe à l'administrateur fédéral<sup>80</sup>. Ce dernier doit après avoir pris en considération, entre autres, les recommandations du Comité fédéral d'examen, décider de l'opportunité d'autoriser ou non le projet et, le cas échéant, à quelles conditions<sup>81</sup>. S'il rejette les recommandations du Comité, il doit cependant expliquer sa position<sup>82</sup>. Selon l'alinéa 23.4.23 (b) de la Convention, l'administrateur fédéral fonde sa décision sur des facteurs liés à l'environnement et au milieu social des Inuits. Cette disposition lui permet également d'assortir l'autorisation de mesures de prévention et de correction qu'il juge appropriées.

La légalité de la décision de l'administrateur fédéral peut être contrôlée par la Cour fédérale sur la base des règles déjà présentées<sup>83</sup>. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le caractère déraisonnable de la décision est le motif le plus susceptible d'être invoqué devant les cours de justice. Dans le présent cas, la marge de manœuvre dont dispose l'administrateur fédéral apparaît plus grande que celle de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik et de l'administrateur provincial dans le régime québécois du chapitre 23 de la Convention. En effet, sa discrétion comporte moins de limites. D'abord, il n'est pas lié par les recommandations du Comité fédéral d'examen. Au surplus, ces dernières ne tiennent pas compte des principes directeurs énoncés dans l'alinéa 23.3.19 de la Convention et auxquels est soumise la Commission de la qualité de l'environnement Kativik. En somme, la discrétion de l'administrateur fédéral est seulement limitée par son obligation de prendre en considération les recommandations du Comité fédéral d'examen et d'analyser le contenu du rapport des répercussions, afin de fonder sa décision sur des facteurs liés à l'environnement et au milieu social des Inuits.

Une fois la décision finale rendue, celle-ci doit être transmise au promoteur et à l'Administration régionale Kativik<sup>84</sup>. Quelle qu'en soit la

77. D'après les renseignements obtenus auprès de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, la radio communautaire est largement utilisée pour diffuser l'information. Par ailleurs, les populations touchées ont, jusqu'à maintenant, été consultées de façon systématique.

78. *Id.*, al. 23.4.10 et 23.4.19.

79. De façon générale, voir la section 3 de la première partie de notre article : M.-J. VERREAULT, *loc. cit.*, note 14, 256.

80. Voir R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 24, 221.

81. C.B.J.N.Q., al. 23.4.22.

82. *Id.*, al. 23.4.25.

83. Voir la section 3.3 de la première partie de notre article : M.-J. VERREAULT, *loc. cit.*, note 14, 271.

84. C.B.J.N.Q., al. 23.4.26 et 23.4.28.

teneur, cette décision lie le promoteur. Les autorisations ou les permis autrement requis ne peuvent l'exempter de son respect<sup>85</sup>. Toutefois, le gouvernement fédéral peut accepter l'exécution et l'exploitation d'un projet qui n'a pas été autorisé par l'administrateur fédéral ou modifier les conditions de sa mise en œuvre. L'alinéa 23.4.29 de la Convention exige tout au plus que le gouvernement intervienne pour un motif valable<sup>86</sup>. Par exemple, le motif invoqué pourrait être l'intérêt public ou la sécurité nationale. Puisque cette décision gouvernementale est strictement politique, elle pourrait même être fondée « sur des considérations d'ordre économique, politique, social ou autre<sup>87</sup> ».

Si le projet de développement est autorisé, la dernière étape d'un régime d'évaluation environnementale est généralement celle de l'inspection gouvernementale, de la surveillance des travaux, du suivi environnemental et de l'évaluation postérieure des effets du projet. Ces activités de contrôle *a posteriori* ont pour objet de s'assurer que les plans et devis du promoteur et l'exploitation de son projet sont conformes aux conditions fixées dans l'autorisation et que le projet est exploité conformément à ses exigences. Or, la Convention est muette à ce sujet. L'Administration régionale Kativik étant informée de la décision de l'administrateur fédéral, il est loisible cependant de penser qu'elle pourrait jouer un rôle à cet égard si les pouvoirs et les moyens nécessaires à cette fin lui étaient délégués. Par ailleurs, nous ignorons si, en pratique, l'administrateur fédéral assortit les certificats d'autorisation de conditions relatives au suivi environnemental.

En 1988, le rapport Lacoste<sup>88</sup> a conclu que l'étape du contrôle était l'élément le plus faible du régime en vigueur dans le sud du Québec<sup>89</sup>. De façon sommaire, le comité d'examen a d'abord constaté l'insuffisance des inspections effectuées par le ministère québécois de l'Environnement pour

garantir le respect des autorisations accordées. Il a également jugé déficiente la surveillance environnementale des travaux par les promoteurs. En ce qui concerne le suivi, c'est-à-dire la vérification des hypothèses formulées dans l'étude d'impact quant aux répercussions des projets<sup>90</sup>, le rapport a notamment dénoncé l'absence de dispositions légales obligeant les promoteurs à produire un programme de suivi. Enfin, il a été souligné que l'absence d'évaluation des impacts des projets dans les années suivant leur réalisation nuisait à l'amélioration et à la cohérence de la procédure.

Rien ne démontre que la situation vécue dans le sud du Québec se soit améliorée depuis 1988. Nous pouvons donc supposer qu'elle y règne toujours et que les reproches formulés dans le rapport Lacoste valent aussi pour le Québec septentrional, tant au regard du régime provincial que du régime fédéral du chapitre 23.

## 2 Les chevauchements juridictionnels en matière d'évaluation environnementale au Nunavik : les solutions retenues par les parties signataires de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*

Nous traiterons ci-dessous de la question des chevauchements juridictionnels et de l'harmonisation des régimes juridiques d'évaluation environnementale. Un chevauchement se produit lorsque deux instances ou plus ont l'obligation juridique de mener une évaluation et un examen des impacts relativement à un même projet<sup>91</sup>. En d'autres mots, l'hypothèse envisagée ici est celle de la mise en œuvre simultanée de plus d'un régime d'évaluation environnementale relevant d'autorités décisionnelles différentes. De manière incidente, la question de l'harmonisation des régimes d'évaluation environnementale est également abordée. Par « harmonisation », nous entendons une procédure intergouvernementale conçue notamment pour amenuiser les conséquences négatives des chevauchements juridictionnels. Elle prend souvent la forme d'ententes bilatérales conclues entre les instances visées<sup>92</sup>.

La question des chevauchements des régimes d'évaluation et d'examen des impacts au Nunavik s'inscrit dans une problématique plus globale, celle de la multiplication des régimes d'évaluation environnementale. Or, cette problématique n'est pas nouvelle. Au Canada, cette

85. *Id.*, al. 23.4.27 et 23.4.28.

86. Si le gouvernement exerce ce pouvoir, l'alinéa 23.4.30 C.B.J.N.Q. autorise l'administrateur fédéral à consulter le Comité fédéral d'examen, puis à suggérer au gouvernement les mesures de protection de l'environnement et du milieu social que le promoteur devrait alors respecter.

87. Par analogie avec le régime provincial applicable au sud du Québec et dans la région de Moinier, voir *Bellefleur*, précité, note 71, 2332. Voir aussi *Bande d'Eastmain*, précité, note 18, 526-527. Voir par analogie, en ce qui concerne le contrôle judiciaire de l'exercice de ce pouvoir, la section 2.2.2 de la première partie de notre article : M.-J. VERREAULT, *loc. cit.*, note 14, 253.

88. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *L'évaluation environnementale : une pratique à généraliser, une procédure à parfaire, Rapport du Comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale*, Québec, Gouvernement du Québec, décembre 1988 (ci-après cité : « rapport Lacoste »).

90. Voir R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 24, 223.

91. D. LAWRENCE, *Évaluations environnementales touchant plusieurs instances, Étude de fond préparée pour l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, « Portée et définitions »*, Lawrence Environmental, [En ligne], 1999. [http://199212.18.103/bkgstudies/bkstd07.htm] 14 novembre 2000.

situation existe depuis une dizaine d'années et elle constitue l'une des préoccupations majeures des autorités fédérales et provinciales dans le secteur de la protection de l'environnement. À preuve, le Parlement canadien a fait de la coopération fédérale-provinciale un élément fondamental de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*<sup>93</sup>. La signature de l'*Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale*<sup>94</sup>, en janvier 1998, constitue un autre exemple d'initiatives en vue d'atténuer les effets négatifs découlant de la multiplicité des régimes. Le Québec n'a toutefois pas signé cet accord. En 1999, l'Assemblée nationale a cependant adopté des modifications à la *Loi sur la qualité de l'environnement* ayant pour objet la conclusion d'ententes de coordination en matière d'évaluation et d'examen des impacts<sup>95</sup>. Ces modifications concernent les projets visés dans l'article 31.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* devant être réalisés en partie à l'extérieur du Québec et qui, de ce fait, sont aussi soumis à un régime d'évaluation environnementale adopté par l'autorité de ce lieu (ex. : l'Ontario ou un État américain).

Par ailleurs, les effets négatifs des chevauchements juridictionnels sont connus. Il s'agit, par exemple, du risque de voir les différents régimes arriver à des conclusions différentes ou contradictoires, de l'incertitude des promoteurs quant aux exigences qu'ils doivent satisfaire, de la tenue parallèle de plusieurs audiences publiques ou de l'utilisation inappropriée des ressources humaines et financières disponibles. Selon certains acteurs engagés dans les régimes d'évaluation environnementale, il faut maintenant s'attarder à amenuiser ces effets négatifs plutôt que de débattre du problème de la multiplicité des régimes d'évaluation environnementale lui-même<sup>96</sup>. Il est vrai que seulement 7,5 p. 100 des projets de développement assujettis à un régime provincial d'évaluation environnementale sont aussi visés dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*<sup>97</sup>. Cepen-

93. Voir Y. LEBŒUF, « La cohabitation des processus fédéral et provincial d'évaluation environnementale », texte inédit d'une conférence présentée dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit de l'environnement (1999)*, Montréal, 21 mai 1999, p. 1.

94. *Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale*, Conseil des ministres de l'Environnement (CCME), [En ligne], 1998, [http://www.ccme.ca/3f\_priorities/3fa\_harmonisation/3fa1\_accord/3fa1.html#accord] (23 novembre 2000).

95. *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement concernant la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*, L.Q. 1999, c. 76. À ce sujet, voir R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 43, p. 9, 209-210.

96. D. LAWRENCE, *op. cit.*, note 91, section « Méthodologie ».

97. *Id.*, section « Fréquence de l'application à un même projet ».

nant, à notre avis, des phénomènes nouveaux justifient la poursuite des discussions sur la duplication des régimes d'évaluation et d'examen des impacts.

En effet, ces situations engendreront inévitablement un accroissement de la tendance à la multiplication des régimes d'évaluation environnementale, que ce soit à l'échelon local, national ou international. Pensons seulement à la mondialisation des marchés, à l'adoption de régimes d'évaluation environnementale stratégique, à la question de la pollution transfrontalière ou à l'établissement de nouvelles façons de procéder à la suite d'un règlement de revendications territoriales avec des communautés autochtones.

Quoi qu'il en soit, la situation particulière du Nunavik nécessite que nous nous penchions sur cette question, et ce, pour deux raisons. La première raison est que la problématique des chevauchements juridictionnels est plus complexe en territoire conventionné qu'ailleurs au Québec. En effet, la Convention établit un régime d'évaluation et d'examen des impacts à deux volets : l'un pour les projets de compétence provinciale et l'autre pour les projets de compétence fédérale. Or, certains projets de développement peuvent être de nature provinciale et fédérale à la fois, c'est-à-dire de compétence mixte. Des chevauchements juridictionnels sont dès lors possibles, lesquels se complexifient si entre en jeu la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Dans ce contexte, la situation en territoire conventionné diffère de celle qui existe ailleurs au Québec, puisque deux régimes fédéraux et non pas un seul y sont applicables.

Pour le reste, la situation vécue au Nunavik est analogue à celle qui règne au sud du Québec. En principe, « pas plus de deux procédures ne peuvent s'appliquer simultanément, leur application suivant généralement un découpage territorial, sauf si, bien entendu, un projet est d'une telle envergure qu'il chevauche plusieurs juridictions<sup>98</sup> ».

La seconde raison justifiant l'intérêt accordé à la question de la multiplicité des régimes d'évaluation environnementale au Nunavik s'infère de la volonté des parties signataires de la Convention, qui ont adopté une approche en vue de contrer cette problématique à la source. À cet égard, elles ont établi des règles de droit limitant et encadrant strictement les cas de chevauchements. Celles-ci s'articulent autour d'un principe général voulant qu'un projet de développement ne puisse faire l'objet de plus d'une évaluation environnementale à la fois, sauf en certaines circonstances

98. R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 24, 196.

inévitables. En d'autres mots, ces règles ont pour caractéristique commune de poursuivre le même objectif : celui d'éviter les chevauchements.

Pour ce faire, les parties signataires de la Convention ont tout d'abord opté pour un critère de partage des responsabilités fédérales et québécoises simple et non équivoque : la nature des projets de développement. Comme nous l'avons mentionné précédemment, nul besoin de vérifier si un projet a des répercussions environnementales ou sociales touchant des domaines de compétence fédérale ou provinciale, ou les deux à la fois. Seule la nature du projet compte pour déterminer quel régime d'évaluation environnementale du chapitre 23 doit être enclenché<sup>99</sup>. Comme l'a souligné la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Bande d'Eastmain*, les parties signataires de l'entente voulaient éviter que les autorités fédérales et provinciales disposent d'un « pouvoir égal de décision à l'égard de chaque projet », situation qui aurait mené « tout droit à un chevauchement systématique et à l'impasse totale pour peu qu'un gouvernement autorise un projet, et l'autre pas »<sup>100</sup>.

Afin de réduire les cas de chevauchements, les parties signataires de la Convention ont également instauré le principe du régime d'évaluation environnementale unique<sup>101</sup>. Cette règle découle directement du critère voulant que les régimes d'évaluation environnementale du chapitre 23 portent sur les projets de développement et non sur leurs effets. Elle se trouve à l'alinéa 23.7.6 de la Convention :

[T]out projet de développement ne peut faire l'objet de plus d'un processus d'évaluation et d'examen des répercussions à moins que ledit projet ne relève à la fois de la compétence provinciale et fédérale ou à moins que ledit projet soit situé en partie dans la Région et en partie ailleurs où un processus d'examen des répercussions est requis.

Enfin, la Convention précise exhaustivement les cas où les doublements juridictionnels sont permis et encadre strictement ceux-ci. L'étude de ce cadre juridique particulier est l'objet de notre dernière section. Elle s'intéresse à trois catégories de projets de développement pour lesquels l'application de plus d'un régime d'évaluation environnementale est permis. L'alinéa 23.7.6 de la Convention fait référence à deux de ces catégories : les projets de compétence mixte (2.1) et ceux qui sont situés en partie au Nunavik et dans d'autres territoires (2.2). Enfin, nous examinons le cas des projets assujettis à la fois au chapitre 23 de la Convention et à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (2.3).

## 2.1 Les projets de développement de compétence mixte

Aux termes de l'alinéa 23.7.6 de la Convention, les projets de développement de compétence mixte représentent une catégorie de projets pouvant être soumise à deux régimes d'évaluation environnementale à la fois, à savoir les régimes provincial et fédéral du chapitre 23 de la Convention. La mise en œuvre totalement parallèle de ces deux régimes n'est toutefois pas inéluctable. En effet, la tenue d'un examen commun est possible si les prescriptions de l'alinéa 23.7.5 de la Convention sont respectées. Cette disposition prévoit ceci :

Le Canada et le Québec peuvent de consentement mutuel combiner les deux (2) processus d'examen des répercussions de la Commission de la qualité de l'environnement [Kativik] et du Comité fédéral d'examen dont fait état le présent chapitre, pourvu que cette combinaison ne porte [pas] atteinte aux droits et garanties en faveur des [Inuits] et des autres habitants de la Région accordés conformément aux dispositions du présent chapitre, ni aux droits et garanties, en faveur des Naskapis, prévus au sous-alinéa 23.2.2 g) et aux alinéas 23.3.3, 23.3.14, 23.3.20, 23.3.21, 23.3.22, 23.4.2, 23.4.12, 23.7.5 et 23.7.10<sup>102</sup>.

L'alinéa 23.7.5 n'autorise pas la fusion de toutes les étapes procédurales des régimes d'autorisation fédéral et provincial du chapitre 23 de la Convention. Il ne permet pas non plus que les décideurs, à savoir la Commission de la qualité de l'environnement Kativik, le ministre québécois de l'Environnement et l'administrateur fédéral, renoncent à leur pouvoir de décision quant à l'acceptabilité des projets. À ce sujet, les commentaires de la Cour d'appel fédérale, tenus au regard de l'alinéa 22.6.7<sup>103</sup> dans l'affaire *Bande d'Eastmain*, intéressent incontestablement l'alinéa 23.7.5 : « Les comités, instances décisionnelles, peuvent à la rigueur être fusionnés, pour éviter de mener deux enquêtes à la fois, mais chaque administrateur conserve son pouvoir décisionnel, ce qui serait normal puisqu'il s'agirait par hypothèse d'un projet de compétences à la fois fédérale et provinciale<sup>104</sup>. »

L'alinéa 23.7.5 de la Convention autorise seulement l'examen commun des répercussions sociales et environnementales des projets de développement de compétence mixte. Cette autorisation est cependant sujette au

102. C.B.J.N.Q., al. 23.7.5, tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1*.

103. De façon générale, le libellé de l'alinéa 22.6.7 C.B.J.N.Q. est similaire à celui de l'alinéa 23.7.5, à la différence que l'Administration régionale crie doit consentir à la fusion des phases d'examen. Il faut également noter que, dans le chapitre 22 de la Convention, ce sont les administrateurs provincial et fédéral qui décident de l'acceptabilité ou non des projets assujettis à une évaluation environnementale. Le Comité provincial d'examen et le Comité fédéral d'examen disposent d'un simple pouvoir de recommandation à cet égard.

99. *Bande d'Eastmain*, précité, note 18, 529-530; *contra*: *Administration régionale crie*, précité, note 5; N. BANKES, *loc. cit.*, note 18.

100. *Bande d'Eastmain*, précité, note 18, 528.

respect de deux conditions. Premièrement, les gouvernements québécois et fédéral doivent consentir à l'examen combiné. Contrairement à l'alinéa 23.6.7 de la Convention, l'alinéa 23.7.5 ne requiert pas l'accord des Autochtones. En vertu de l'alinéa 23.7.10, le consentement des Inuits serait par contre nécessaire si les autorités canadiennes et québécoises envisageaient d'aller au-delà des termes de l'alinéa 23.7.5, en harmonisant de manière complète les différentes étapes des régimes fédéral et provincial d'évaluation environnementale. En effet, il s'agirait alors d'une démarche contraire au texte de la Convention et qui exige le consentement de chacune des parties signataires de l'entente.

À ce sujet, la Cour fédérale de première instance est d'ailleurs intervenue pour invalider un accord fédéral-provincial, qui ne respectait pas les modalités des chapitres 22 et 23 de la Convention en matière d'examen commun<sup>105</sup>. Conclu dans le contexte de la réalisation du projet hydro-électrique Grande-Baleine<sup>106</sup>, cet accord, intitulé : *Entente fédérale-provinciale — Évaluation environnementale conjointe — Complexe Grande-Baleine*, n'avait été signé ni par l'Administration régionale crie ni par la partie inuite à la Convention. Or, cette entente prévoyait la tenue d'une évaluation environnementale commune qui, d'un point de vue procédural, était semblable à celle qui est prévue dans la Convention. Toutefois, l'examen fédéral était soumis à l'administrateur provincial, écartant ainsi la participation de l'administrateur fédéral et éliminant son pouvoir de décision à la fin du processus<sup>107</sup>.

Après analyse, le tribunal conclut que l'accord fédéral-provincial ne satisfaisait pas aux conditions d'examen combiné prévues dans les alinéas 22.6.7 et 23.7.5 de la Convention. De façon sommaire, le raisonnement qui a mené la Cour à cette conclusion est le suivant.

Selon le tribunal, les alinéas 22.6.7 et 23.7.5 ne prévoient pas que les projets de compétence mixte sont soumis à une seule évaluation environnementale. Ces dispositions autorisent la tenue d'un examen combiné et, pour le reste, les régimes fédéral et provincial d'évaluation environnementale doivent demeurer distincts. Or, l'entente conclue par le

105. *Administration régionale crie*, précité, note 5.

106. Dans cette affaire, la Cour fédérale a conclu que les régimes fédéraux des chapitres 22 et 23 de la Convention concernaient le complexe Grande-Baleine, parce que ce projet touchait des matières étant de compétence législative fédérale. Depuis la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Bande d'Eastmain*, il est toutefois reconnu que le fait qu'un projet a une incidence sur un domaine de compétence fédérale n'autorise pas la mise en œuvre des régimes fédéraux d'évaluation environnementale de la Convention.

107. *Administration régionale crie*, précité, note 5, 448.

Québec et le Canada prévoyait une seule évaluation environnementale, laquelle aurait été tenue sous la gouverne de l'administrateur provincial. L'administrateur fédéral ayant lui aussi l'obligation publique impérative d'entreprendre une évaluation environnementale et de décider de l'acceptabilité du projet Grande-Baleine, la Cour fédérale conclut que les gouvernements québécois et fédéral ne pouvaient écarter la mise en œuvre des régimes fédéraux des chapitres 22 et 23 de la Convention sans le consentement des Cries et des Inuits<sup>108</sup>.

Selon l'alinéa 23.7.5 de la Convention, la tenue d'un examen commun est également conditionnelle au respect des droits et des garanties qu'accorde le chapitre 23 aux Inuits et aux autres habitants du Nunavik. À la lumière des dispositions énumérées dans cet alinéa relativement aux Naskapis, il semble que le respect de ces droits et de ces garanties corresponde, pour le moins, au respect des droits accordés dans le chapitre 24 de la Convention en matière de prélèvement faunique ainsi que des mécanismes de consultation et de représentation établis en vue d'assurer la participation du public et des Inuits aux phases d'évaluation, d'examen et de prise de décision des régimes provincial et fédéral du chapitre 23 de la Convention.

Dans cette optique, il faudrait que les comités engagés dans la procédure de tamisage et ceux qui sont chargés de procéder à l'examen des répercussions environnementales et sociales des projets et à la prise de décision quant à leur acceptabilité comptent parmi leurs membres des personnes nommées par l'Administration régionale Kativik. Quant aux personnes désignées par les gouvernements fédéral et provincial, leur nombre devrait respecter la représentation inuite prévue dans la Convention. Enfin, les Inuits et le public en général devraient pouvoir participer à l'examen des impacts des projets selon les plus avantageuses modalités prévues dans chacun des régimes.

Dans un autre ordre d'idée, les comités créés en vertu de l'alinéa 23.7.5 devraient tenir compte, dans l'exercice de leurs fonctions, des principes directeurs et des considérations environnementales et sociales prévues dans les alinéas 23.2.4 et 23.3.19 et l'annexe 3 du chapitre 23. Également, les autorités fédérales et provinciales devraient conserver leur pouvoir de décision quant à l'acceptabilité des projets.

Ainsi, l'alinéa 23.7.5 de la Convention permet une harmonisation incomplète des régimes provincial et fédéral du chapitre 23. La Commission sur la qualité de l'environnement Kativik et les administrateurs

108. *Id.*, 458-459.

provincial et fédéral conservent tous leur pouvoir de décision. Par conséquent, les inconvénients découlant des chevauchements juridictionnels demeurent, notamment celui d'un risque de résultats différents ou contradictoires. Cependant, la tenue d'audiences publiques parallèles peut être évitée. Ainsi, une utilisation plus appropriée des ressources humaines et financières disponibles est favorisée. En outre, bien que l'alinéa 23.7.5 ne le prévoit pas expressément, les dispositions qui y sont énumérées relativement aux Naskapis appuient l'interprétation voulant que la préparation d'une directive commune soit également permise.

Enfin, pour une harmonisation plus complète des régimes fédéral et provincial du chapitre 23, par exemple la tenue d'une seule évaluation environnementale, les gouvernements québécois et fédéral devraient conclure une entente dérogeant aux prescriptions de l'alinéa 23.7.5 de la Convention. Dans cette hypothèse, le consentement des Inuits serait requis.

## 2.2 Les projets de développement situés en partie au Nunavik et en partie dans d'autres territoires

Aux termes de l'alinéa 23.7.6 de la Convention, la seconde exception au principe de l'application d'un seul régime d'évaluation environnementale concerne les projets de développement situés en partie au Nunavik et en partie dans un territoire où d'autres régimes d'évaluation environnementale sont en vigueur<sup>109</sup>. Elle concerne tous les projets de développement assujettis au chapitre 23 de la Convention, qu'ils soient de compétence provinciale, fédérale ou mixte.

Évidemment, la situation la plus simple serait celle d'un projet relevant d'un seul palier législatif, par exemple un projet de compétence provinciale touchant à la fois les territoires inuit et cri. Le législateur québécois a repris dans l'article 211 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* la partie de l'alinéa 23.7.6 qui concerne explicitement cette hypothèse :

Aucun projet ne peut être soumis, en vertu de la présente loi, à plus d'une procédure d'évaluation et d'examen, à moins qu'il touche en partie l'un, et en partie l'autre, des territoires visés aux articles 133 [la région de la Baie-James] et 168 [le Nunavik] ou qu'il touche en partie un territoire non visé par lesdits articles.

Dans le cas d'un projet situé en territoires inuit et cri, deux évaluations et examens des impacts parallèles devraient donc avoir lieu, l'un en vertu du chapitre 22 de la Convention et l'autre en vertu du chapitre 23. La Commission de la qualité de l'environnement Kativik et le Comité provincial d'examen, créé conformément à l'alinéa 22.6.1 de la Convention, ne

pourraient procéder à un examen commun que si le gouvernement du Québec et les deux parties autochtones y consentaient. Il en serait de même s'il y avait fusion d'autres phases des régimes<sup>110</sup>.

La situation serait plus complexe si le projet relevait à la fois des compétences législatives du Québec et du Canada. Comment, à titre d'exemple, pourrait être résolue conformément à la Convention la question des chevauchements si un projet de développement de compétence mixte avait une ampleur telle qu'il toucherait à la fois le Nunavik, la région de la Baie-James et le sud du Québec ?

Le projet serait au minimum soumis à six mécanismes d'évaluation et d'examen des impacts distincts. À l'échelon fédéral, s'appliquerait ce qui est prévu aux chapitres 22 et 23 de la Convention et peut-être dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, du moins dans le sud du Québec. À l'échelon provincial, le projet serait assujéti aux régimes des chapitres 22 et 23 ainsi qu'à celui des articles 31.1 et suivants de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Sans l'accord des Inuits, mais avec celui des Cris, les gouvernements québécois et fédéral pourraient, au mieux, décider de procéder à trois examens parallèles : le premier en vertu de l'alinéa 23.7.5 pour le Nunavik, le deuxième par l'application de l'alinéa 22.6.7 pour la région de la Baie-James, et le troisième en vertu de l'article 40 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* pour le sud du Québec. Pour un seul examen ou toute modalité différente, le consentement du Québec, du Canada et des deux parties autochtones serait par contre nécessaire.

Donc, dans le cas de projets situés en partie au Nunavik et en partie dans d'autres territoires, une harmonisation complète des divers régimes d'évaluation environnementale est difficilement réalisable. La Convention ne prévoit même pas la tenue d'un examen commun. De plus, il serait étonnant que les autorités décisionnelles renoncent à leur pouvoir de décision. Comme dans le cas des projets de compétence mixte, les effets négatifs des chevauchements juridictionnels, comme le risque de résultats contradictoires ou incohérents à la fin des régimes d'évaluation environnementale, demeurent.

## 2.3 Les projets de développement assujettis à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*

La dernière exception au principe de l'application d'un seul régime d'évaluation environnementale de l'alinéa 23.7.6 de la Convention touche

110. C.B.J.N.Q., al. 22.6.7, 22.7.10 et 23.7.10, tel que cela a été modifié par la *Convention can-*

l'applicabilité de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* au Nunavik. La Convention prévoit dans l'alinéa 23.7.7, la possibilité que deux régimes fédéraux d'évaluation environnementale puissent de façon concomitante s'appliquer à un même projet :

Aucune disposition du présent chapitre ne doit être interprétée comme imposant pour le Canada un processus d'évaluation et d'examen des répercussions à moins que ne l'exige une loi ou un règlement fédéral. Cependant, ceci ne doit pas être interprété comme constituant un empêchement pour le Canada d'exiger un processus additionnel d'examen des répercussions de la part du Canada comme condition d'une participation financière pour le Canada à tout projet de développement.

La question de savoir si la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* s'applique au Nunavik seulement en certaines circonstances, c'est-à-dire lorsque le gouvernement fédéral finance des projets de développement, dépend de l'interprétation à donner à l'alinéa 23.7.7 de la Convention. Cependant, avant d'aborder plus précisément cette question, nous voulons apporter les précisions suivantes.

L'incorporation dans la Convention de régimes de protection environnementale et sociale a fait en sorte que les règles de droit applicables en territoire conventionné dérogent à certains égards aux normes généralement applicables ailleurs au Québec ou au Canada. Cependant, l'entrée en vigueur de la Convention n'a pas rendu automatiquement inapplicables au Nunavik les lois provinciales et fédérales d'application générale relatives à la protection de l'environnement et du milieu social<sup>111</sup>. En effet, l'alinéa 23.2.3 de la Convention dispose que toutes « les lois fédérales et provinciales applicables qui sont d'application générale concernant la protection de l'environnement et du milieu social s'appliquent dans la Région, dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec les dispositions de la Convention, et en particulier, du présent chapitre ».

Les lois provinciale et fédérale adoptées pour mettre en vigueur la Convention prévoient également que les lois incompatibles avec les dispositions de la Convention doivent lui céder le pas<sup>112</sup>. En somme, le principe général veut que toute loi d'application générale puisse s'appliquer au Nunavik, à moins que celle-ci ne soit incompatible avec la Convention. En

111. Par exemple, tel est le cas de la partie I de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, à l'exception de la procédure d'évaluation environnementale prévue aux articles 31.1 et suivants : L.Q.E., art. 213. Voir R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 43, p. 9, 209-210 ; Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *op. cit.*, note 43, p. 150.

112. *Loi approuvant la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, L.R.Q., c. C-67, art. 6 ; *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie-James et du Nord québécois*, S.C. 1976-1977, c. 32, art. 8 ; C.B.J.N.Q., al. 2.5.

d'autres mots, les parties signataires de l'entente ont voulu accorder à la Convention un caractère prépondérant.

Le sens à donner au critère d'incompatibilité de l'alinéa 23.2.3 de la Convention est difficile à circonscrire. La décision de la Cour d'appel fédérale rendue dans l'affaire *Bande d'Eastmain* offre toutefois un exemple de la notion d'incompatibilité applicable à l'alinéa 23.2.3. Cette cause porte sur le chapitre 22 de la Convention, mais, en raison de la parenté entre les chapitres 22 et 23, elle intéresse indubitablement ce dernier chapitre.

De façon sommaire, l'appel principal interjeté par le procureur général du Canada et par Hydro-Québec avait pour objet d'empêcher que le projet hydroélectrique Eastmain 1 soit soumis au régime d'évaluation environnementale prévu dans le Décret sur les lignes directrices<sup>113</sup>. À l'unanimité, la Cour d'appel fédérale décida que le juge de première instance avait eu tort d'ordonner aux ministres des Affaires indiennes et du Nord, de Pêches et Océans, des Transports et de l'Environnement d'appliquer le Décret sur les lignes directrices à ce projet.

Que ce soit en première instance ou en appel, personne n'a prétendu que le régime fédéral de la Convention était le seul régime fédéral d'évaluation et d'examen des impacts applicable en territoire conventionné. C'est plutôt l'application du Décret sur les lignes directrices au projet Eastmain 1 lui-même qui a été contestée avec succès. Le tribunal d'appel a jugé que l'assujettissement du projet au régime fédéral prévu dans le Décret sur les lignes directrices était contraire aux prescriptions du chapitre 8 de la Convention. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le projet Eastmain 1 fait partie intégrante du complexe La Grande. Or, l'alinéa 8.18 de la Convention autorisait déjà, en 1975, la réalisation de ce complexe hydroélectrique. Voici un extrait des commentaires du juge Décary à ce sujet :

La Convention prévoit de façon détaillée et exhaustive la portée et la nature des études environnementales auxquelles les parties ont convenu de soumettre les projets de développement entrepris en territoire conventionné. Le régime mis en place représente l'expression du consensus particulier intervenu entre les parties, et les parties ont expressément prévu qu'un complexe, le complexe La Grande (1975), échappe à l'application de ce régime, tout comme elles ont voulu, à l'article 2.5, que les lois provinciale et fédérale qui allaient mettre en vigueur la Convention stipulent l'une et l'autre que les lois incompatibles avec les dispositions de la Convention devront lui céder le pas.

113. La Cour suprême du Canada a examiné les conditions d'application du Décret sur les lignes directrices dans l'affaire *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3. Voir aussi R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 43, p. 14, 101 et suiv.

Or, dans le cadre de ce consensus, le gouvernement du Canada, au second paragraphe de l'article 8.18 de la Convention, a formellement autorisé la construction du Complexe et il a confirmé législativement ce consentement en adoptant la *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie-James et du Nord québécois* [...] Il y a là, à mon avis, consentement irrévocable à la construction du Complexe, ce qui exclut l'application du Décret puisque celui-ci, de par les termes mêmes de son article 3, prescrit que le processus d'évaluation environnementale ait lieu « avant de prendre des décisions irrévocables ». La décision irrévocable ayant été prise en 1975, le Décret, adopté en 1984, ne saurait trouver application. Le Décret ne peut s'appliquer rétroactivement à des décisions valablement prises par le gouvernement du Canada et confirmées par le Parlement antérieurement à son entrée en vigueur<sup>114</sup>.

Bien que cette décision offre un exemple de ce qu'est une incompatibilité au sens de l'alinéa 23.2.3 de la Convention, la Cour d'appel fédérale n'a pas davantage indiqué le sens à donner à ce critère. À notre avis, il est toutefois possible de préciser sa portée en s'inspirant des principes constitutionnels applicables en matière de conflits entre les lois fédérales et les lois provinciales.

Dans ce contexte, la règle générale applicable veut que la « législation qu'adopte valablement le fédéral est prépondérante : elle prime sur toute législation provinciale également valide mais incompatible avec elle<sup>115</sup> ». Or, selon la jurisprudence, le degré d'incompatibilité pour que la règle de la prépondérance entre en jeu est très exigeant. Il doit y avoir conflit irréductible rendant radicalement impossible l'application concomitante ou complémentaire des lois fédérales et provinciales. De plus, la Cour suprême du Canada a indiqué qu'il fallait favoriser l'interprétation des lois fédérales permettant qu'elles n'entrent pas en conflit avec les lois provinciales<sup>116</sup>. Si cette analogie est valable, il y aurait alors incompatibilité au sens de l'alinéa 23.2.3 de la Convention, si l'observance d'une loi fédérale ou provinciale d'application générale entraînait l'inobservance de la Convention ou, encore, si un tribunal ne pouvait appliquer de façon concomitante une telle loi et la Convention.

En ce qui concerne la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, il n'y a aucun doute qu'il s'agit d'une loi d'application générale concernant la protection de l'environnement. Le fait qu'elle peut comporter des exigences plus strictes que le chapitre 23 de la Convention ne constitue pas un conflit au sens de l'alinéa 23.2.3<sup>117</sup>. Elle est donc applicable au

Nunavik<sup>118</sup>, conclusion d'ailleurs étayée par le texte de l'alinéa 23.7.7 de la Convention. Reste à savoir dans quelles circonstances elle y est applicable.

Deux interprétations de l'alinéa 23.7.7 sont possibles. Premièrement, il pourrait autoriser sans limites l'application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* au Nunavik, à la condition que ses règles d'assujettissement des projets soient respectées. Selon cette interprétation, si un projet était à la fois assujéti au régime fédéral du chapitre 23 et à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, la volonté des parties signataires de restreindre la multiplication des régimes, telle qu'elle est exprimée dans l'article 23.7.6 de la Convention, commanderait alors que les autorités publiques fédérales harmonisent les deux régimes. Or, la Convention a un caractère obligatoire et ses dispositions priment les lois fédérales et provinciales d'application générale<sup>119</sup>. Par conséquent, le nouveau régime d'évaluation environnementale devrait respecter intégralement les prescriptions du chapitre 23, à moins que la partie inuite à la Convention ne renonce expressément à certains de ses éléments.

La seconde interprétation possible de l'alinéa 23.7.7 est plus restrictive, mais mieux soutenue par les modalités de la Convention. Par exemple, au Nunavik, seuls les projets de développement auxquels participe financièrement le gouvernement canadien pourraient être soumis au régime d'évaluation et d'examen des impacts de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, en sus des régimes provincial et fédéral prévus dans la Convention. Comme dans l'hypothèse précédente, les autorités publiques responsables devraient toutefois combiner les deux régimes<sup>120</sup>. De plus, le nouveau mécanisme devrait respecter intégralement les prescriptions du chapitre 23, à moins que la partie inuite signataire de la Convention ne renonce expressément à certaines de ses dispositions. En effet, en raison du caractère obligatoire de la Convention, une évaluation environnementale effectuée uniquement en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ne pourrait légalement remplacer le régime fédéral d'évaluation et d'examen des impacts du chapitre 23.

Quoi qu'il en soit, force est de conclure que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* est applicable au Nunavik. Il faut, par contre, que son application soit compatible avec la Convention et que les conditions nécessaires à l'enclenchement du mécanisme soient satisfaites. Par conséquent, pour chaque projet susceptible d'être assujéti à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, un test en deux étapes doit

114. *Bande d'Eastmain*, précité, note 18, 532-533.

115. H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, note 22, p. 468.

116. *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307, 356.

118. Voir R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 24, 201.

119. C.B.J.N.Q., al. 23.2.3.

être appliqué. Premièrement, il convient de déterminer si l'application de la loi à un projet donné est incompatible avec une disposition de la Convention. Dans l'affirmative, cette dernière prime et le test est terminé dès la première étape. Dans la négative, il est nécessaire, dans un second temps, de vérifier si les conditions d'application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* sont remplies.

La consultation de l'*Index fédéral des évaluations environnementales* de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale tend à démontrer que les autorités publiques fédérales favorisent une interprétation libérale de l'alinéa 23.7.7 de la Convention. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, au moins 28 projets ont été assujettis à cette loi. Au total, 25 de ces projets l'ont été soit en raison de la participation financière du fédéral à leur réalisation<sup>121</sup> (12 projets), soit parce que le promoteur était un organisme fédéral<sup>122</sup> (13 projets). Enfin, 3 projets ont été soumis à une évaluation environnementale parce que leur réalisation était sujette, par exemple, à l'obtention d'une autorisation en vertu de dispositions législatives ou réglementaires figurant dans le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*<sup>123</sup>.

Toutefois, nous avons pu observer que, dans plusieurs cas, les autorités fédérales ont omis de considérer le caractère obligatoire et prépondérant de la Convention. En effet, à l'exception des projets de construction d'infrastructures maritimes dans les villages de Quaqtq, de Kangiqsualujjuaq, d'Inukjuak, de Kangiqsujuaq et de Kuujuaq, les projets visés dans les règles d'assujettissement du régime fédéral du chapitre 23 n'ont pas été soumis à une évaluation environnementale en vertu de ce régime. En outre, certains projets, comme la construction d'équipements municipaux et communautaires ou de rues et de trottoirs municipaux, ont été assujettis à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Pourtant, il s'agit de projets figurant sur la liste d'exclusion de l'annexe 2 du chapitre 23 de la Convention.

Sous leur forme actuelle, les renseignements obtenus auprès de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale ne permettent pas d'expliquer pourquoi, en pratique, la mise en œuvre du régime fédéral du chapitre 23 a ainsi été écartée. Son application à des projets plus récents, c'est-à-dire aux infrastructures maritimes des cinq villages nordiques précédemment énumérés, permet par contre d'espérer que l'administrateur

fédéral et les organismes fédéraux, créés en vertu de la Convention afin de contrôler les projets de développement au Nunavik, exerceront de manière plus effective les fonctions et les devoirs qui leur incombent conformément à cette entente.

En résumé, le chapitre 23 de la Convention comprend des règles de droit limitant et encadrant strictement les cas possibles de chevauchement. À ce titre, les parties signataires ont encore une fois fait preuve d'avant-gardisme. En effet, la question de la multiplicité des régimes d'évaluation et d'examen des impacts n'est discutée que depuis une dizaine d'années. Cependant, il apparaît déjà que les mesures d'harmonisation prévues dans la Convention sont plutôt limitées. Elles n'intéressent précisément que les projets de compétence à la fois fédérale et provinciale. Et encore là, l'examen commun est la seule solution expressément envisagée par les parties signataires de l'entente. Après analyse, nous constatons donc que la mesure permettant le plus efficacement d'éviter les chevauchements juridictionnels est le critère de partage des responsabilités entre le fédéral et le provincial, c'est-à-dire la règle voulant que ce soit la nature des projets qui détermine l'instance tenue de procéder à une évaluation et à un examen des impacts des projets.

Par ailleurs, la situation la plus complexe est certainement celle où un projet de développement est assujéti à la fois au chapitre 23 de la Convention et à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. D'un point de vue théorique, l'interprétation de l'alinéa 23.7.7 de la Convention soulève des difficultés. À notre avis, l'interprétation la plus restrictive est celle à favoriser, parce qu'elle paraît être la plus conforme à la volonté des parties signataires de l'entente d'éviter la duplication des régimes et qu'elle est mieux soutenue par les modalités de la Convention. De plus, il est possible de s'interroger sur la pertinence d'assujettir un même projet à deux régimes fédéraux d'évaluation environnementale distincts. Cependant, sur le plan pratique, une application limitée de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, c'est-à-dire restreinte aux cas où le fédéral participe financièrement à la réalisation des projets, semble offrir bien peu d'avantages. En effet, la plupart des projets de développement économique relevant de la compétence fédérale et réalisés au nord du Québec sont financés par le gouvernement fédéral.

Enfin, comme cela se produit dans le sud du Québec, les querelles politiques entre les gouvernements du Québec et du Canada nuisent grandement à la résolution du problème des chevauchements juridictionnels au Nunavik. En 1988, le rapport Lacoste a proposé la signature d'un protocole d'entente en vue de l'harmonisation du régime provincial d'évaluation environnementale applicable au sud du Québec avec le régime fédéral

121. L.C.E.E., art. 5 (1) (b).

122. *Id.*, art. 5 (1) (a).

123. *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*, DORS/94-636; L.C.E.E., art. 5 (1) (d).

d'application générale. Or, ce rapport a également indiqué que l'accord devrait notamment respecter la compétence du Québec en matière de protection environnementale<sup>124</sup>. En 1992, la Commission de l'aménagement et des équipements est revenue à la charge en soulignant à nouveau les inquiétudes du Québec quant aux empiètements du gouvernement fédéral en matière d'évaluation et d'examen des impacts<sup>125</sup>. Compte tenu de cette position, il n'est guère possible de s'étonner que le Québec n'ait pas encore signé l'*Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale*<sup>126</sup>.

### Conclusion

Né du désir de concilier le développement économique du Nord québécois et la préservation de la spécificité culturelle des Inuits, le chapitre 23 de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* a cristallisé juridiquement une réalité environnementale et sociale fort différente de celle qui existe au sud du Québec. Pour ce faire, les parties signataires de l'entente ont instauré deux régimes d'évaluation environnementale, l'un pour les projets de compétence provinciale et l'autre pour les projets de compétence fédérale.

Ces régimes comportent des caractéristiques suffisamment distinctives pour une étude séparée. Cependant, ils sont à plusieurs points de vue similaires. Par exemple, ils partagent les mêmes finalités ainsi qu'une conception large, pluridimensionnelle et très avant-gardiste de l'évaluation et de l'examen des impacts. Cette approche se reflète partout dans le chapitre 23 et plus particulièrement dans l'annexe 3, laquelle décrit les buts et le contenu d'un rapport des répercussions. Également, des manifestations plus précises apparaissent, surtout dans les règles déterminant le champ d'application des régimes et dans celles qui ont été adoptées en vue d'éviter les chevauchements juridictionnels.

La clé des régimes provincial et fédéral du chapitre 23 est sans aucun doute la définition commune de « projet de développement » prévue dans l'alinéa 23.1.1 de la Convention. Les deux régimes s'intéressent au contrôle préalable des activités humaines concrètes, qu'elles soient issues du secteur public ou privé, qui entrent dans cette définition. Or, sa portée est tellement large qu'il est difficile d'imaginer des activités de développement n'y étant pas visées. En effet, l'alinéa 23.1.1 englobe un vaste éventail de

projets aux finalités les plus diverses (ex. : commerciale, touristique ou écologique). De plus, il n'exige pas que ces activités soient de grande envergure ni qu'elles causent des dommages réels à l'environnement ou au milieu social des Inuits. Enfin, la définition de « projet de développement » distingue les concepts d'environnement et de milieu social et renvoie à des définitions larges et non exhaustives de ces notions.

Le mode d'assujettissement choisi par les parties signataires vient toutefois restreindre le champ d'application des régimes. Il se compose d'une liste de projets obligatoirement assujettis, d'une liste de projets obligatoirement exclus et d'une procédure de tamisage, auxquelles s'ajoutent des règles particulières d'exemption de projets. Après analyse, nous constatons que seuls les projets dont l'impact est majeur sur l'environnement ou le milieu social des Inuits sont susceptibles d'être soumis à une évaluation environnementale. La générosité de la définition de « projet de développement » permet toutefois que les projets ne figurant ni sur la liste d'inclusion ni sur la liste d'exclusion soient soumis, par l'entremise de la procédure de tamisage, à l'attention des Inuits siégeant aux comités d'évaluation des répercussions environnementales et sociales des projets. Ainsi, même si cette évaluation sommaire mène à la délivrance d'une attestation de non-assujettissement, la grande majorité des projets de développement au Nunavik sont soumis à une certaine forme de contrôle préalable à leur réalisation par l'intermédiaire d'un processus unique.

Jusqu'à maintenant, le régime provincial d'évaluation environnementale est celui qui a été utilisé de manière plus soutenue. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention, 127 projets ont été soumis à l'appréciation de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik. Parmi ceux-ci, 106 projets ont fait l'objet d'une autorisation ou d'une attestation de non-assujettissement, 10 projets ont été modifiés, ce qui a mené à la délivrance d'un nouveau certificat d'autorisation, et un projet a fait l'objet d'une prolongation de l'autorisation d'origine.

En ce qui a trait à la mise en œuvre du régime fédéral, les données dont nous disposons démontrent que les organismes du Nord ont usé moins souvent de leurs pouvoirs que la réalité du développement de cette région l'aurait requis. En effet, il semble qu'aucun projet de zone grise n'ait été évalué par le Comité de sélection. Quant au Comité fédéral d'examen, seulement 2 projets ont jusqu'à maintenant été soumis à son appréciation, tandis que 3 autres sont présentement en phase d'examen ou en voie de l'être. Or, ces 5 projets concernent une seule catégorie d'activités, soit la construction d'infrastructures maritimes dans les villages nordiques. De plus, il s'agit de projets récents, c'est-à-dire assujettis à une évaluation

124. Rapport Lacoste, précité, note 88, p. 89 et 127.

125. COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT ET DES ÉQUIPEMENTS, *La procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement. Rapport final*, Québec, Assemblée nationale, 9 avril 1992, p. 48.

environnementale entre 1999 et 2001. Par conséquent, l'efficacité du régime fédéral du chapitre 23 n'a jamais vraiment été mise à l'épreuve.

Cette situation est pour le moins étonnante, étant donné que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* a été appliquée au moins 27 fois à des projets de développement au Nunavik. Or, dans bien des cas, non seulement le caractère prépondérant de la Convention et la volonté des parties signataires d'éviter les chevauchements juridictionnels n'ont pas été respectés, mais plusieurs de ces projets étaient visés dans le régime d'évaluation environnementale du chapitre 23 et n'y ont pas été assujettis. Un intérêt croissant venant des gens du Sud et même de l'ensemble de la planète pour le Nord étant appréhendé, nous ne pouvons que déplorer la non-application du régime fédéral. Son caractère obligatoire a pourtant été clairement reconnu par la jurisprudence.

De manière générale, nous pouvons tout de même affirmer que, en théorie, tant le régime provincial que le régime fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 23 ont bien subi l'usure du temps. Très avant-gardistes à l'époque de leur institutionnalisation, ils répondent encore aujourd'hui aux exigences les plus récentes en matière d'évaluation et d'examen des impacts. À notre avis, deux éléments importants des régimes devraient cependant être améliorés : les mesures de suivi environnemental ainsi que les règles d'accès à l'information et de participation publique.

Pour ce qui est des mesures de suivi environnemental, il faudrait que les lacunes de la Convention soient comblées et que les institutions nordiques (ex. : la Commission de la qualité de l'environnement Kativik et l'Administration régionale Kativik) disposent de l'expertise et des moyens financiers nécessaires, notamment en vue du contrôle du respect des conditions fixées dans les certificats d'autorisation.

Les règles relatives à l'accès à l'information et à la participation publique devraient aussi être bonifiées. Dans le cas du régime provincial, n'eût été de l'intervention du législateur québécois, aucune règle de droit n'encadrerait l'accès à l'information et la participation du public au régime d'évaluation et d'examen des impacts. Encore là, notre expérience personnelle démontre que les renseignements rendus disponibles sont difficilement accessibles et se révèlent incomplets. Pour ce qui est du régime fédéral, la Convention prévoit tout au plus que des représentations peuvent être faites auprès du Comité fédéral d'examen et que des audiences publiques peuvent être requises par l'administrateur fédéral. De plus, rien n'oblige la tenue à jour d'un registre public relativement aux projets de développement de compétence fédérale soumis à une évaluation environnementale en vertu du chapitre 23.

La Convention est cependant plus explicite en ce qui a trait à la participation des Inuits à la mise en œuvre des régimes provincial et fédéral. En effet, la teneur du chapitre 23 reflète davantage la volonté des parties signataires d'accorder un statut privilégié aux Inuits dans le contrôle des projets de développement au Nunavik qu'au public en général. À cet égard, il est toutefois possible d'observer que le gouvernement provincial a été moins frileux que le gouvernement fédéral. La Commission sur la qualité de l'environnement Kativik joue en effet un rôle beaucoup moins secondaire que le Comité de sélection et le Comité fédéral d'examen dans le fonctionnement du régime provincial et dans la prise de décision sur l'acceptabilité des projets de développement. Elle est le seul organisme à disposer, en plus de pouvoirs de recommandation, de véritables pouvoirs décisionnels.

Des changements importants en matière d'évaluation environnementale des projets de développement au Nunavik sont par ailleurs à prévoir. En effet, la Commission du Nunavik<sup>127</sup> a récemment rendu publiques ses recommandations sur la création d'une forme de gouvernement pour le Nunavik. En matière de protection de l'environnement, les membres de la Commission proposent de confier aux institutions nordiques des pouvoirs accrus, d'élargir le mandat de celles-ci et de simplifier les régimes d'évaluation environnementale actuellement applicables<sup>128</sup>.

Plus concrètement, la Commission du Nunavik recommande l'instauration d'un régime d'évaluation et d'examen des impacts sociaux et environnementaux des projets de développement unifié. Sa mise en œuvre relèverait d'un seul organisme, appelé la « Commission environnementale du Nunavik<sup>129</sup> ». De façon plus précise, celle-ci aurait notamment pour mandat d'assurer « la gestion et le contrôle du régime unifié d'évaluation

127. Créée en novembre 1999, la Commission du Nunavik est un comité tripartite Québec-Canada-Nunavik. Elle avait pour mandat de proposer une forme de gouvernement pour le Nunavik. Voir l'*Accord politique entre la partie Nunavik, le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral pour l'examen d'une forme de gouvernement au Nunavik par l'institution d'une Commission du Nunavik*, Québec, Secrétariat aux affaires autochtones, [En ligne], 1999, [http://www.saa.gouv.qc.ca/ententes/f-accord-novembre.htm] (2 décembre 2000); *Décret concernant la mise sur pied de la commission chargée de faire des recommandations sur une forme de gouvernement au Nunavik*, D. 1252-99, (1999) G.O. II.6051.

128. COMMISSION DU NUNAVIK, *Amiqqaluta — Partageons. Tracer la voie vers un gouvernement pour le Nunavik, rapport de la Commission du Nunavik*, mars 2001.

129. La Commission environnementale du Nunavik se composerait de membres nommés par les gouvernements du Nunavik, du Québec et du Canada. Au moins 50 p. 100 d'entre eux devraient être des représentants du gouvernement du Nunavik : COMMISSION DU NUNAVIK, *op. cit.*, note 128, p. 83.

des impacts sur l'environnement et le milieu social » des Inuits et d'informer « le gouvernement du Nunavik de toute décision d'autoriser ou non un projet particulier, ainsi que des conditions accompagnant une telle autorisation ». En d'autres mots, la Commission environnementale du Nunavik disposerait d'un véritable pouvoir décisionnel, à l'égard des projets de compétence tant provinciale que fédérale. La Commission du Nunavik recommande aussi que le gouvernement du Nunavik soit lié par la décision de la Commission environnementale du Nunavik. Les autorités gouvernementales ne pourraient que modifier les conditions accompagnant l'autorisation d'un projet, et ce, seulement si celles-ci étaient jugées incompatibles avec la protection de l'environnement et du milieu social des Inuits<sup>130</sup>.

Ces modifications au chapitre 23 de la Convention sont évidemment conditionnelles à la conclusion d'une entente entre les Inuits et les gouvernements canadien et québécois, puis de son acceptation par la population du Nunavik. Il est à espérer que les personnes engagées dans le processus de négociation de cette entente profiteront de l'occasion pour apporter aux régimes provincial et fédéral d'évaluation environnementale des projets de développement au Nunavik, qu'ils soient finalement unifiés ou non, les améliorations qui s'imposent.

## ANNEXE

TERRITOIRES D'APPLICATION DES RÉGIMES QUÉBÉCOIS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE EN VIGUEUR AU QUÉBEC<sup>1</sup>

1. Québec, Ministère de l'Environnement, *L'évaluation environnementale des projets*...