

Québec le 15 juillet 2005

Madame Nathalie Girard, secrétaire exécutive,
Comité consultatif pour l'environnement Kativik
C.P. 930,
Kuuujjuaq (Québec)
JOM 1C0

Comité consultatif
de l'environnement Kativik
reçu le

26 juillet 2005

Madame,

Vous trouverez ci-jointes mes réflexions regroupées sous le titre « La course des pachydermes », lesquelles sont destinées à provoquer des changements dans l'application du régime de protection de l'environnement et du milieu social à la Baie James et au Nunavik, à l'égard des projets de parcs en particulier.

Même si je suis directement concerné par le développement de plusieurs projets de parcs au Nord québécois, c'est à titre strictement personnel que j'ai pris l'initiative d'exprimer mes commentaires à ce propos. Cela n'engage donc d'aucune manière mon employeur.

J'ai pensé qu'à l'aube du 30^e anniversaire de la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, le moment était tout désigné pour que l'on amorce une révision en profondeur de l'application de ce régime particulier et des annexes qui y sont jointes. Ceci, afin de tenir compte du contexte dans lequel a évolué le domaine des parcs du Québec au cours des trois dernières décennies et surtout, pour répondre au contexte plus immédiat d'une réalité quotidienne fort différente des années antérieures, qui impose, aux plans environnemental, social et économique, que l'on traite avec plus de discernement et de célérité les projets de parcs destinés à préserver et mettre en valeur l'ensemble des valeurs patrimoniales des collectivités qui sont mis en cause. C'est une question d'équité et le statu quo ne tient plus en la matière, car le temps perdu nous pénalise tous!

J'espère que vous recevrez avec ouverture et sérénité l'ensemble de mes commentaires et recommandations. Je vous invite donc à en partager le contenu avec toutes les personnes concernées par l'application de ce régime.

Veillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Alain Hébert
3195, rue Darveau
Québec (Québec)
G1P 3L1

cc. M. Marc Jetten, secrétaire exécutif, Comité Consultatif de l'Environnement de la Baie James

LA CRÉATION DE PARCS AU NORD QUÉBÉCOIS

ET

LE RÉGIME DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU MILIEU SOCIAL À LA BAIE JAMES
ET AU NUNAVIK

OU

LA COURSE DES PACHYDERMES

Alain Hébert

15 Juillet 2005

(Note : le contenu de ce document n'engage que son auteur)

Préambule

« L'enfer est pavé de bonnes intentions ! ». C'est donc avec toute la bonne volonté du monde qu'il se fait, qu'en l'absence d'une lecture éclairée de l'évolution d'une situation, une société en arrive à perpétuer bêtement des obligations qui ne devraient plus avoir cours aujourd'hui, car elles sont, à la fois, inappropriées et pénalisantes sur tous les plans.

Le 11 novembre 1975, lorsque les signataires de la Conventions de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ), se félicitèrent d'en être venus à une entente historique entre le Gouvernement du Québec, le Gouvernement du Canada, les Cris de la Baie James et les inuit du Nunavik, on considérait alors que cette entente globale permettrait aux autochtones de participer pleinement à la vie du Québec et à ses institutions, tout en sauvegardant leur culture distinctive. Du même souffle, on reconnaissait que pour réaliser cette Entente, il faudrait adopter un grand nombre de nouvelles mesures législatives et administratives. Ainsi, les multiples obligations que cette Entente avait engendrées donnèrent effectivement de l'embonpoint à notre législation. De plus, au fil des années, on a assisté à l'émergence d'une multitude d'organismes et de comités consultatifs réunissant bénéficiaires des Conventions, savants universitaires de tout acabit et fonctionnaires de tous horizons, lesquels se comptent par dizaines aujourd'hui.

Malgré toute la bonne volonté des personnes concernées par l'application des régimes particuliers de chasse, de pêche et de piégeage, ainsi que par la protection de l'environnement et du milieu social pour les bénéficiaires de cette Convention, il semble que nous soyons encore loin du régime minceur que l'on voudrait voir appliquer à l'égard de certaines dispositions appliquées aveuglément depuis 30 ans déjà.

Ici, je vise plus particulièrement, les tous puissants organismes responsables des études environnemental et social chargés du traitement des projets de développement au Nord québécois, dont la création de parcs. À l'examen, ces organismes sont manifestement imposants, ils coûtent très cher « à nourrir », ils sont lourds, ils ont la peau épaisse, ils se déplacent lentement et ils peuvent causer beaucoup de dommages. C'est pourquoi, sans méchanceté, je les associe à la famille des pachydermes et que je qualifie leur empressement à vouloir traiter avec célérité la multitude

de projets qui leur incombe, malgré leurs handicaps, comme étant : « la course des pachydermes ».

La présente réflexion vise plus précisément à convaincre le gouvernement et les premiers intéressés qu'il n'y a pas lieu d'ajouter au long processus menant à la création de parcs au nord québécois l'épreuve de « la courses des pachydermes » et qu'il est temps de réviser nos façons de faire en ce domaine. Après 32 ans de service dédiés au Service des parcs du gouvernement du Québec et à la création des premiers parcs situés au nord du 50^e parallèle, en particulier, c'est à titre personnel que je désire partager cette réflexion avec vous.

INTRODUCTION

Oui, 30 ans plus tard, il est à propos de se demander si l'application de certaines dispositions de la Convention de la Baie James et du Nord québécois ne mériteraient pas d'être revues lorsque l'on envisage la création de parcs de conservation, en se référant au contexte historique dans lequel nous nous trouvons alors et en tenant compte de l'évolution de nos aires protégées à ces latitudes. Ceci, en admettant, sereinement que le traitement de ces projets occasionne des contraintes abusives en terme de coûts et de temps pour nous tous, et ceci, paradoxalement au détriment de la préservation du patrimoine naturel et culturel que l'on désire protéger dans les meilleurs délais et au moindre coût.

Pour en arriver à ce constat, je ferai tout d'abord un bref rappel historique des événements qui concernent la brève évolution de l'application de ce régime dont j'ai été, au fil des ans, à la fois un témoin et un acteur privilégié, ceci, en relation avec l'émancipation rapide des peuples autochtones du nord québécois.

Ensuite, nous verrons qu'en regard de l'assujettissement de certains projets de développement ayant un impact réel sur l'environnement, on continue de faire preuve d'un laxisme certain, alors que l'on maintient inutilement la ligne dure à l'égard du traitement des projets de parcs. Sur la base de l'expérience vécue, une simple règle de trois détaillera l'ampleur des coûts inutiles qu'il faudrait déboursier pour la création des 14 parcs projetés au Nord du Québec ainsi que le nombre d'années que l'on devra encore attendre avant d'en officialiser la création.

Enfin, je compte faire la démonstration que tout cela peut être atténué et même évité, en autant que les personnes concernées démontrent une grande ouverture d'esprit, de la bonne volonté et qu'ultimement, le ministre responsable, qui est à la fois juge et partie en la matière, puisse prendre les actions qui s'imposent

1. Rappel historique

Rappelons que ce n'est qu'en 1977, que le Québec s'est doté d'une véritable Loi sur les Parcs et que nos premiers parcs de conservation n'ont vu le jour qu'au début des années 1980. C'est-à-dire, 5 ans après la ratification de la CBJNQ. Ainsi, en 1975, lorsque l'on parlait du « parc des Laurentides », du « parc La Vérendrye », du « parc Chibougamau » ou du « parc Mistassini », on désignait alors des territoires régis par l'état, où en plus de la chasse et la pêche sportive, l'exploitation de toutes les ressources naturelles étaient permise. Les ressources minières, forestières et hydroélectriques y étaient exploitées depuis 1895, et ces entreprises commerciales prenaient de plus en plus d'ampleur. C'est donc dans ce contexte et avec cette compréhension de ce qu'était alors un « parc » que les signataires de la Convention inscrivent ce genre de « parcs » dans la liste des projets pouvant avoir des répercussions indésirables auprès des sociétés autochtones qui occupaient traditionnellement le territoire québécois, au nord du 50^e parallèle. Ils rangèrent donc, ce type de développement avec la liste des projets des industries prélevant les ressources naturelles, sans tenir compte des effets sur les écosystèmes et les activités de subsistances des premiers occupant du territoire.

Historiquement et encore à présent, on peut comprendre que les bénéficiaires des Conventions soient récalcitrants à l'égard de la création de « réserves écologiques » telles que stipulées dans leur Loi constitutive, laquelle ne permet aucune forme de prélèvement, ni aucun droit de passage, s'il n'est préalablement autorisé par le ministre responsable. Mais, à l'égard des parcs, en 1975, les inuit étaient disposés à utiliser ce statut, malgré les imperfections qu'il présentait alors. Il faut voir là, l'engagement de visionnaires dont il faut, aujourd'hui, saluer l'audace et l'optimisme. C'est ainsi, que le parc des Pingualuit a ouvert la longue et coûteuse voie qu'il nous a fallu emprunter au fil des ans, en faisant la démonstration qu'il fallait désormais compter près d'une décennie pour créer un parcs au Nord du Québec et investir un minimum de 100,000\$ en études d'impact pour obtenir le certificat d'autorisation nous permettant, finalement, d'enclencher le processus législatif menant au décret officialisant sa création. Précisons que ce certificat d'autorisation, ne visait toutefois que les aménagements et les activités annoncées au plan directeur provisoire et que tout changement ou nouveaux projets majeurs étaient susceptibles d'être à nouveau soumis au même processus d'examen, ce qui est de bonne guerre! Bref, le premier

certificat d'autorisation constituait en quelque sorte, « un chèque en blanc » à l'égard de tous les projets de développements envisagés, et c'est là le hic! Pourtant, on conviendra que tous que les projets majeurs inscrits au plan directeur d'aménagement, non annoncés ou non détaillés à l'étape préliminaire devraient être soumis ultérieurement pour examen...ça tombe sur le sens!

2. Une structure lourde et un long et coûteux processus d'évaluation et d'examen.

Pour répondre à l'analyse des projets soumis pour l'obtention d'un certificat d'autorisation, sur le territoire des Nations Cris et Inuit, une série d'organismes semblables furent créés. Regardons, à titre de référence, les organismes chargés de l'application du régime, sur le territoire de la Baie James.

Le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James (CCEBJ) effectue le suivi et les ajustements requis du cadre légal et normatif. Le Comité consultatif de l'environnement de la Baie James (CCEBJ), qui est composé de 16 membres, est chargé de l'application du régime sur le terrain, en lien, et en respectant les compétences du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial, des gouvernements régionaux (ARC, CREBJ, MBJ) et des maires des municipalités concernées.

Pour procéder à l'évaluation des projets de développement sur le territoire, un processus long et rigoureux d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social est confié, en première instance, à un Comité d'évaluation composé de 6 personnes, qui, en lien avec le ministre, s'assure d'avoir les renseignements préliminaires relatifs au projet soumis et recommande ou non, l'opportunité d'assujettir celui-ci. Si le ministre décide de ne pas assujettir le projet soumis par le comité d'évaluation, il doit consulter à nouveau ce dernier avant de prendre une décision finale et de la transmettre l'initiateur du projet.

Si le ministre suit la recommandation du Comité d'évaluation, il communiquera alors à l'intéressé, les directives à suivre en indiquant l'étendue et la portée de chaque étude d'impact à réaliser.

Une fois réalisées, ces études sont transmises au ministre avec une demande formelle de certificat d'autorisation, qui lui, la soumettra à un

autre Comité, composé de 5 membres, appelé Comité d'examen. Dans les 30 jours qui suivent, l'Administration Régionale Crie (ARC) de même que toute bande ou corporation de village crie, peut faire des représentations au dit Comité d'examen. En outre, dans le cas où la bande ou la corporation de village crie intéressé le permet, un individu intéressé peut faire des représentations verbales ou écrites au Comité d'examen. Le délai alors prescrit peut-être prolongé par le ministre, qui prend avis du Comité d'examen.

Plusieurs avenues peuvent être suggérées à la suite des recommandations du Comité d'examen si le certificat d'autorisation n'est pas autorisé par ce dernier. Le ministre peut, après consultation auprès du Comité d'évaluation exiger de poursuivre certaines recherches ou études supplémentaires.

Enfin, si le ministre se dit satisfait du contenu des études fournies, il pourra transmettre au promoteur un certificat d'autorisation ou un refus, par écrit. Une décision favorable peut toutefois être assortie de conditions de réalisation au projet initialement soumis.

Les deux Comités chargés de ce lourd processus d'évaluation et d'examen impliquent 11 commissaires différents, plusieurs représentants d'organismes et de communautés sur le territoire ainsi que plusieurs fonctionnaires des deux paliers de gouvernement concernés. Ces échanges se déroulent soit à Québec, soit à Montréal ou soit à différents endroits dans le Nord du Québec, ce qui implique d'onéreux frais de déplacements. Comme les commissaires sont souvent des professionnels bénévoles ayant d'autres charges de travail, des délais d'analyse sont inévitables. Ainsi, même si nos projets préliminaires de parc sont soumis le plus rapidement possible au Comité d'évaluation, il faut actuellement compter environ 12 mois pour recevoir les directives servant de base aux études exigés. Et même si l'on réussissait à réaliser ces études, dans les 30 jours qui suivent, il est douteux, qu'on l'on puisse obtenir le certificat d'autorisation avant un délai de 6 autres mois. Bref, ce lourd processus d'évaluation et d'examen qui ne porte que sur la phase initiale du développement d'un nouveau parc, nécessite un délai minimal d'une année et demi, lequel délai vient s'ajouter aux 4 à 5 années requises pour documenter à fonds l'état de nos connaissances du territoire visé par chaque projet de parc. Ainsi, dans le contexte actuel, il est difficile, voire impossible de créer un parc au Nord québécois, en moins de 5 ans. À ce rythme, la dizaine de projets inscrits dans le plan de développement du

Service des parcs, nécessitera que l'on attende encore un demi-siècle avant que l'on puisse officiellement décréter la création de ces parcs projetés.

Question de coûts, les études initialement requises pour l'émission du certificat d'autorisation du parc des Pingualuit on d'abord nécessité un déboursé de 100,000\$. Par la suite, des études supplémentaires sur la condition des sols pour implanter un chemin d'accès au parc ont coûté plus de 50,000\$ et au cours des prochains mois, nous attendons les directives pour être en mesure de procéder aux études relatives à l'aménagement d'un aérodrome, non prévue à l'origine, dont nous en ignorons les coûts. C'est donc environ 200,000\$ en études d'impact que la province aura déboursé au cours des deux dernières années pour ce premier parc en territoire conventionné. Pour le projet de parc Albanel-Témiscamie-Otish, il faut donc prévoir un montant équivalent pour réaliser les études selon les directives qui nous ont été remises. Ainsi, au cours des 50 prochaines années, la province devra réserver plus de 3 M\$ en études d'impact, pour la création de la dizaine de parcs qu'elle a inscrite dans sa programmation.

Ceci, en tenant pour acquis que les personnes impliquées s'activent toutes avec énergie et célérité, en partageant le large consensus voulant que la création de parcs de conservation soit la chose la plus désirable qui soit. C'est ce que j'appelle « la course des pachydermes ».

3. La soustraction de projets au processus d'évaluation et d'examen

Curieusement, au moment de la signature de la CBJNQ, on s'est empressé d'annexer une liste de projets obligatoirement assujettis au processus d'évaluation et d'examen (Annexe A) et une liste de projets qui en sont « obligatoirement soustraits » (Annexe B). À l'exercice et en comparant le contenu de ces deux listes, nous découvrons aujourd'hui que le terme « incohérent » pour qualifier le champs d'application du régime prend tout son sens! Dans le premier cas on inclus les projets de parcs et de réserves écologiques dans la liste des projets d'extraction des ressources naturelles tels : les projets d'exploitation minière, de construction de route de plus 50 km de longueur, ainsi que les projets de sablières et gravières de 3 hectares et plus. Par ailleurs, on soustrait à la procédure d'évaluation et d'examen, de façon définitive, tout projet de prospection minière, peu importe son ampleur, tout les bancs d'emprunt servant à l'entretien de milliers de kilomètres de routes forestières, peu importe leur dimension et

leur proximité de cours d'eau, le développement de pourvoiries logeant moins de 30 personnes et toute exploitation forestière faisant partie des plans prévus à la Loi sur les forêts et ceci, sans tenir compte de la fragilité des écosystèmes en présence. Bref, c'est le monde à l'envers et même une insulte à l'intelligence de considérer que dans leur fondement, tous les projets de prospection minière et d'exploitation forestière ne présentent pas de répercussions environnementales et sociales indésirables alors que les parcs de conservation et les réserves écologiques sont soupçonnés d'en entraîner obligatoirement, ceci, malgré le fait qu'on ait expressément pris la peine de souligner, au Chapitre 24 de la CBJNQ, que tout projet de création de parcs ou de réserves écologiques, ainsi que l'octroi ou l'existence de concessions ou de droits forestiers « ne constituent pas en eux-mêmes des activités matérielles incompatibles et les autochtones conservent le droit d'exploiter ces zones ». (CBJNQ, Chap. 24, art. 24.3.6 a).

Pourtant, les membres des Comités susmentionnés doivent porter une attention toute particulière au fait qu'aucun projet ne soit susceptible d'entraver l'exercice du droit d'exploitation susmentionné tout en favorisant une protection et une diversification de l'économie locale, en assurant la protection du milieu physique et des écosystèmes. Ceci, tout en suscitant une participation active des autochtones aux projets qui leur sont soumis.

Or, le gouvernement du Québec est actuellement considéré comme l'un des plus avancé au monde en matière de délégation de gestion de ses parcs, en particulier chez les Nations Inuit et Crie. Les projets de parcs du nord québécois, accordent une place prépondérante à la préservation des patrimoines naturel et culturel de ces Nations. Enfin, ces projets sont les seuls qui garantissent une certaine forme de pérennité des activités ancestrales de ces peuples tout en favorisant la prise en charge de projets écotouristiques, lesquels s'inscrivent parfaitement dans la politique du développement durable du gouvernement du Québec. Par rapport à la vision qu'on avait des parcs en 1975, il y a toute une différence aujourd'hui, et celle-ci ne s'est pas transposée dans l'application aveugle du régime de protection de l'environnement et du milieu social sur le territoire de la Baie James et au Nunavik. Il est donc temps que l'on révise l'application de ce régime particulier à l'égard des parcs et de l'ensemble des aires protégées projetées au Nord québécois, pour qu'en ce domaine, cesse enfin « la course des pachydermes ».

Le ministre responsable de la création des parcs et de l'application de ce régime est, en 2005, la même personne qui, ultimement, est à la fois juge et partie en la matière. Qui plus est, avec l'appui des bénéficiaires, la Loi lui permet de procéder aux corrections qui s'imposent.

Les pouvoirs du Ministre en la matière.

La Loi donne le pouvoir au ministre d'adopter par règlement des modifications au contenu des annexes présentant la liste des projets à assujettir ou à soustraire de la procédure d'évaluation et d'examen, ceci en comptant sur le support et la recommandation de la Société Makivik ou de l'Administration Régionale Crie. Le ministre n'a jamais utilisé son pouvoir de révision depuis l'entrée en vigueur de la Convention, en 1975. (L.R.Q., chapitre Q-2, art. art 2005). Même si la CBJNQ prévoyait une révision quinquennale, ce n'est qu'en 2003 que Le Comité Consultatif de l'environnement Kativik (CCEK) a amorcé ce travail de révision. Il faut espérer que cette heureuse initiative trouve un écho favorable de la part de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik afin de corriger et de réviser l'application du chapitre 23 de la CBJNQ. Cette démarche entraînera l'amélioration du processus d'évaluation, et d'emblé, la façon dont on traite les projets de parcs au Nord québécois. Comme il semble que la même démarche est actuellement entreprise par le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James (CCEBJ), il serait souhaitable que ces deux organismes arrivent leur démarche de façon à ne pas en arriver à une révision des annexes dont le contenu serait contradictoire.

Conclusion et recommandations

Pour souligner le 30^e anniversaire de la signature de la Convention de la baie James et du Nord québécois et l'application du régime de protection de l'environnement et du milieu social sur les territoires de la baie James et du Nunavik, je crois qu'il serait approprié de revoir de fond en comble l'application du régime d'évaluation de l'environnement et en particulier la manière dont on traite les dossiers de parcs de conservation.

Afin d'éviter d'allonger injustement les délais menant à la création de parcs et les frais qui y sont rattachés, je recommande ce qui suit.

Considérant que la *Loi sur les parcs québécois* force déjà le ministre à tenir des audiences publiques afin de recevoir l'appui des populations visées, à l'égard des limites du projet de parc, de son plan de zonage et des grandes orientations en terme de développement, à ce stade, aucun dossier précis ne devrait être soumis à l'attention des Comités chargés de l'application du régime susmentionné. Suite à la tenue de ces audiences publiques et en comptant sur l'appui d'une résolution de l'administration régionale concernée, le ministre pourrait soumettre au parlement, sans autres délais, l'adoption du décret créant le parc visé. Ceci n'autoriserait toutefois pas le ministre à procéder à la réalisation de travaux majeurs sur le territoire. Ainsi, à l'exemple des autres promoteurs privés ou publics, la direction du parc soumettrait, à la pièce, tout au long de la vie du parc, les projets majeurs envisagés à court et moyen termes tels, les projets de construction de routes, d'aérodromes, d'hydrobases, de postes d'accueil et d'interprétation, de bâtiments tels entrepôts et ateliers ainsi que tout regroupement de chalets ou refuges accueillant plus de 30 personnes et tout projet servant à la restauration de ces visiteurs. Ne seraient pas assujettis, les petits ouvrages tels, les projets de sentiers pédestres, les panneaux de signalisation, les quais, les débarcadères et les site d'observation du paysage. En cas de doute, et pour être transparent, au début de chaque année d'opération, tous les projets de développement envisagés devraient être acheminés au Comité d'évaluation par la Direction du parc, afin d'identifier dans les meilleurs délais, lesquels parmi ceux-ci devront faire l'objet d'une étude d'impact.

Cette façon de procéder éviterait de retarder inutilement la volonté déjà largement partagée de vouloir établir des parcs de conservation dans les meilleurs délais au Nord québécois, et ceci aux moindres coûts. Elle mettrait fin à la délivrance d'un certificat d'autorisation global, lequel ressemble plutôt à « un chèque en blanc », ceci, avant même que l'on sache la teneur et le détail des projets d'immobilisation que le parc compte réaliser au cours des 5 premières années de son existence. Enfin, cela fait en sorte que la Direction de chaque parc devra agir de manière exemplaire, comme tout autre promoteur, en soumettant uniquement les projets, qui, à l'évidence, sont susceptibles d'avoir des répercussions négatives sur le plan environnemental et social.

Bref, à l'étape initiale de sa conception, il est temps que le processus de création de parcs soit retiré de « la course des pachydermes », ce qui pénalise toute la société québécoise en général et les Nations autochtones

en particulier. Au nom des générations futures, nous n'avons pas le droit de continuer à leur faire subir ce retard et de leur imposer les coûts exorbitants qui y sont rattachés.

Le régime de protection de l'environnement et du milieu social, tel qu'on l'a appliqué au Nord depuis 30 ans est maintenant dû pour un régime minceur. Je rêve du jour où je pourrai, enfin, commenter la gracieuse « course des antilopes » plutôt que la navrante « course des pachydermes »... ou plus prosaïquement, de « la course des caribous ».