



ᑲᑎᐱᑲ ᐃᑦᑎᑦᑲᑦᑲᑦᑲᑦ ᐃᑲᑲᑦᑲᑲᑲᑲᑲᑲ ᑲᑎᑲᑲᐃᐱᑲ
Comité Consultatif de l'environnement Kativik
Kativik Environmental Advisory Committee

PROJET

**Avis sur le développement actuel et futur des
infrastructures de transport au Nunavik**

MARS 2007

Table des matières

Mandat du CCEK.....	2
Contexte.....	3
Encadrement juridique.....	4
a) CBJNQ et LQE.....	5
b) Loi sur les mines.....	6
c) Loi sur les forêts.....	7
d) Loi sur les terres du domaine de l'État.....	8
e) Définition juridique d'une route.....	9
f) Routes sur les terres de Catégorie I.....	10
g) Carrières ou bancs d'emprunt.....	11
h) Construction de piste d'atterrissage.....	12
Pistes de solutions et recommandations.....	13
Conclusion.....	15
Références.....	17

Mandat du CCEK

Le Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK) a été créé en vertu du Chapitre 23 de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (CBJNQ). Il est régi tant par la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2) que par la *Loi sur les règlements de revendications des autochtones de la Baie-James et du Nord québécois* (S.C. 1976-1979, c. 32). Le CCEK est un organisme consultatif en matière de protection de l'environnement et du milieu social du Nunavik auprès des gouvernements responsables. En cette matière, il est l'intermédiaire privilégié et officiel des gouvernements du Canada et du Québec ainsi que de l'Administration régionale Kativik (ARK) et des corporations municipales nordiques.

Le présent avis s'appuie sur les articles 23.5.24 à 23.5.26 de la CBJNQ qui prévoient que :

- Le CCEK surveille l'application et l'administration du régime de protection de l'environnement et du milieu social par l'échange de vues, d'opinions et de renseignements;
- Le CCEK recommande aux gouvernements responsables, en apportant les justifications nécessaires, les lois, les règlements et autres mesures appropriées, relatives au régime de protection de l'environnement et du milieu social;
- Le CCEK étudie les lois et règlements existants en matière d'environnement et de milieu social relatifs aux répercussions du développement ainsi que les règlements et procédures relatifs à l'utilisation des terres qui pourraient toucher directement les droits des autochtones et, s'il y a lieu, propose des modifications.

Toutes les décisions et recommandations du CCEK sont communiquées aux gouvernements québécois et fédéral ainsi qu'aux administrations locales et régionales concernées, afin qu'ils les étudient et y donnent suite.

Le présent avis représente la position du CCEK sur le développement actuel et futur des infrastructures de transport, en particulier terrestre, au Nunavik.

Contexte

Le territoire situé au nord du 55^e parallèle représente un écosystème fragile, soumis aux impacts croissants des changements climatiques et à de fortes pressions pour le développement de diverses activités économiques, en raison de la richesse de ses ressources naturelles. À cet égard, l'intensification des activités minières au cours des dernières années a donné lieu à une augmentation de la construction de routes permettant aux compagnies d'accéder à leurs sites d'exploration ou d'exploitation. Or, le développement d'infrastructures routières au Nunavik peut causer des impacts majeurs, tant à l'environnement qu'au milieu social. En effet, au-delà des impacts directs sur l'écosystème au moment de leur construction, les réseaux routiers ont des effets structurants et durables pour les populations du territoire concerné. Il est donc indispensable que ce développement soit contrôlé par les autorités publiques.

En février 2005, le CCEK soulevait déjà cette question dans un avis rendu au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs concernant le Plan de développement durable du Québec. On y lit :

Au Nunavik, il n'existe pas de réglementation qui encadre les déplacements de véhicules lourds sur la Toundra. Milieu fragile, la toundra, une fois perturbée par le passage de véhicules lourds, met plusieurs années avant de retrouver son état initial. Certaines compagnies minières mènent actuellement des travaux de prospection dans la péninsule de l'Ungava en utilisant des véhicules lourds. Ces derniers utilisés durant la période estivale contribuent à la destruction de l'intégrité de la toundra. Il y aurait lieu d'encadrer par une réglementation ces activités en milieu nordique puisque, présentement, elles ne respectent pas les principes de développement durable.

En mars 2006, le CCEK a examiné à nouveau les problèmes reliés aux développements des réseaux de transports au Nunavik, à l'occasion d'un texte préparé sur ce sujet par l'Administration régionale Kativik (ARK). Ce document souligne que la compagnie minière Noranda-Falconbridge avait, en 2004, créé un chemin pour accéder à un camp d'exploration et, par la suite, décidé d'y faire des travaux de réfection, sans même aviser les représentants des ministères concernés. Puis, qu'une autre compagnie, ne pouvant utiliser le « réseau privé » d'infrastructure de transport de Noranda-Falconbridge, avait reçu quatre réponses différentes concernant les autorisations requises et les conditions à respecter quant à l'utilisation d'une route minière existante, mais désaffectée, jumelée à un projet d'extension pour accéder à ses camps. En effet, tant le ministère des Transports (MTQ), le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) et celui du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) avaient des positions différentes de l'ARK, quant aux règles d'autorisation, qu'ils sont chargés de faire respecter¹.

Dans ce contexte, le CCEK a cru utile de passer en revue l'encadrement juridique entourant le développement du réseau de transport, en particulier terrestre, au Nunavik.

¹ ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, *Développement des infrastructures routières au Nunavik – Position de l'ARK*, Mars 2006, p. 10.

Encadrement juridique

a) CBJNQ et LQE

L'Annexe 1 du Chapitre 23 de la CBJNQ énonce les développements futurs automatiquement soumis au processus d'évaluation des répercussions sur l'environnement de la CBJNQ. Son article 6 concerne le transport et assujettit à cette procédure :

- *Les routes d'accès aux localités et avoisinantes à celles-ci;*
- *Les installations portuaires;*
- *Les aéroports;*
- *Une infrastructure routière en vue de nouveaux développements.*

Cette nomenclature se retrouve aussi à l'Annexe A de la LQE. Malgré une formulation légèrement différente, cette dernière est conforme à la CBJNQ en énonçant que *toute route d'accès à une localité ou infrastructure routière en vue d'un nouveau projet* est obligatoirement assujettie à la procédure d'évaluation et d'examen prévue, pour le territoire situé au nord du 55^e parallèle, aux articles 187 et suivants de la Loi.

Ainsi, même les routes nécessaires aux travaux d'exploration *en vue de nouveaux développements* ou *en vue de nouveaux projets* doivent être soumises à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social du Chapitre 23 de la CBJNQ.

Toute exploitation minière est aussi assujettie, tant par la CBJNQ que par la LQE. La Convention ne prévoit d'exception que pour *les travaux de reconnaissance aérienne et terrestre, d'arpentage, de cartographie et de carottage*. Aucune exception n'existe concernant la construction d'éventuelles routes d'accès, tant pour l'exploration que pour l'exploitation minière. Il est d'ailleurs à souligner que cette formulation est plus restrictive que celle qui est prévue dans l'Annexe 1 du Chapitre 22, s'appliquant au sud du 55^e parallèle, qui prévoit plutôt l'assujettissement de *Toute nouvelle exploitation importante excluant l'exploration*. [nos soulignés]

De même, concernant les projets d'exploration minière, l'Annexe A de la LQE est explicite et confirme cette différence. En effet, elle crée une exception en édictant que malgré son paragraphe a) assujettissant tout projet minier, *...les projets d'exploration minière ne sont pas obligatoirement assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen prévue aux articles 153 à 167*. Le législateur québécois a donc voulu que cette exception ne s'applique que pour le territoire situé au sud du 55^e parallèle et non au Nunavik, dont le territoire est soumis, quant à lui, aux dispositions des articles 168 et ss. de la LQE.

Rappelons qu'il est juridiquement bien établi que les exceptions doivent être interprétées restrictivement et ne bénéficient pas d'une interprétation libérale.

Les autres exceptions éventuelles à la procédure d'évaluation et d'examen sont mentionnées à l'Annexe 2 de la CBJNQ et à l'Annexe B de la LQE. Sont expressément exclues *les rues et trottoirs municipaux, l'entretien et l'exploitation de tout chemin public ou privé et les bancs d'emprunt servant à l'entretien des routes*. Encore une fois, la construction de tout chemin ou route, qu'il soit public ou privé, n'entre pas dans ces exceptions et de telles constructions sont donc obligatoirement assujetties.

Pour sa part, l'*Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik*, signée le 9 avril 2002 par le Premier ministre du Québec, l'ARK et la Société Makivik, réitère à son article 2.3 que *Le développement minier sur le territoire du Nunavik sera assujéti aux régimes de protection environnementale et sociale applicables stipulé à l'Annexe 1 du chapitre 23 de la CBJNQ*. Il s'agit d'une réaffirmation du droit existant en la matière.

En conclusion sur ce sujet, les parties contractantes à la Convention doivent veiller à l'application des droits et obligations qui y sont prévues. Elles ont donc l'obligation de s'assurer que tout projet de route ou d'infrastructure routière au Nunavik soit soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social, énoncée à son Chapitre 23, avant d'être entrepris. Cette obligation est renforcée par le fait que la Convention est garantie et protégée par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Par ailleurs, d'autres lois québécoises traitent de la construction de chemins miniers ou forestiers et peuvent exiger certaines autorisations additionnelles. Le document préparé par l'ARK illustre la confusion qui semble régner à ce sujet.

b) LOI SUR LES MINES

Les dispositions de la *Loi sur les mines*² s'appliquent généralement sur le territoire du Nunavik. Cette loi précise que le droit d'un locataire ou d'un concessionnaire d'utiliser le dessus du sol situé dans le domaine de l'État est limité aux usages miniers, notamment l'établissement de parcs à résidus miniers d'ateliers, d'usines et d'autres installations nécessaires à des activités minières, et subordonné aux conditions prévues dans le bail ou la concession et par la loi elle-même (a. 105).

La section VIII de la loi porte spécifiquement sur les chemins miniers. Il vaut la peine de reproduire certaines de ses dispositions :

242. Pour faciliter l'exercice de toute activité minière, le ministre des Transports peut, avec l'autorisation du gouvernement, construire, modifier ou entretenir tout chemin minier. Il peut faire exécuter ces travaux ou en faire supporter en partie les frais par les propriétaires de substances minérales ou les titulaires de droits miniers à la demande desquels ils sont effectués.

Sur les terres du domaine de l'État, il les effectue sans verser d'indemnité notamment au titulaire de droit minier. Sur les terres du domaine privé, il ne les effectue qu'après avoir acquis, à l'amiable ou par expropriation, les biens nécessaires à la réalisation des ouvrages projetés.

Donc, au Nunavik, comme ailleurs au Québec, une compagnie minière ne peut décider seule de procéder à la construction d'une route ou d'un chemin minier. C'est le gouvernement qui peut autoriser le ministère des Transports à construire ou faire exécuter de tels travaux. La loi précise qu'un chemin minier est *...tout chemin, pont ou ouvrage à compter de son tracé jusqu'à sa fermeture* (a. 243). Ainsi, dès la planification d'un chemin minier, il est nécessaire d'obtenir une autorisation gouvernementale et la responsabilité du MTQ entre en jeu.

² *Loi sur les mines*, L.R.Q., c. M-13.1

D'ailleurs, le MTQ peut, avec l'autorisation du gouvernement, restreindre ou interdire l'accès à un chemin minier, fermer ou déplacer tout ou partie d'un chemin minier et déclarer qu'un chemin minier n'est plus un chemin minier. Il peut aussi confier l'entretien et la réparation d'un chemin minier à une municipalité sur le territoire de celle-ci (a. 246, 247 et 247.1). L'ARK peut donc, à bon droit, réclamer comme elle le fait dans son document, un tel mandat sur le territoire sous sa juridiction puisqu'elle est considérée comme une municipalité par la *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik*³.

Quant au ministre des Ressources naturelles et de la Faune, il peut exercer les pouvoirs attribués au ministre des Transports concernant les chemins miniers, mais seulement sur les chemins miniers secondaires désignés comme tels par le gouvernement (a. 248). Toutefois, les plans et les normes de construction, de modification et d'entretien de ces chemins continuent de devoir être approuvés par le ministre des Transports. D'ailleurs, la *Loi sur les mines* indique expressément que ses dispositions concernant les chemins miniers relèvent du ministre des Transports (a. 382).

D'autre part, si le MTQ projette d'ouvrir des chemins miniers sur les terres du domaine de l'État, il doit en transmettre les plans au ministre des Ressources naturelles et de la Faune et, le cas échéant, en donner avis à tout titulaire de droit relatif aux forêts délivré en vertu de la *Loi sur les forêts*⁴ (a. 244). Lorsque la construction d'un chemin minier exige de couper du bois sur les terres de l'État, le MTQ ne peut le faire sans l'autorisation préalable du ministre des Ressources naturelles et de la Faune (a. 245). Bien que les forêts soient rares au Nunavik, comme le sont les titulaires de droits forestiers, là où des milieux forestiers existent, certains articles de la *Loi sur les forêts* peuvent trouver application.

c) LOI SUR LES FORÊTS

Selon cette loi, nul ne peut réaliser une activité d'aménagement forestier s'il n'est titulaire d'un permis d'intervention délivré à cette fin par le ministre des Ressources naturelles et de la Faune (a. 2). Un aménagement forestier comprend ... *l'implantation et l'entretien d'infrastructures, ...de même que toute autre activité ayant un effet sur la productivité d'une aire forestière* (a. 3). Un tel permis d'intervention peut être délivré pour des travaux d'utilité publique ou pour des activités minières (a. 10). C'est alors ce même ministre qui délivre le permis d'intervention au titulaire d'un droit minier qui lui en fait la demande par écrit aux fins d'exercer les droits que lui confère la *Loi sur les mines* (a. 20). Et, nous avons vu que cette loi ne confère aucun droit de construire un chemin minier au titulaire d'un droit minier.

D'autre part, la section IV de la loi porte spécifiquement sur les chemins forestiers. Un tel chemin est ... *un chemin construit ou utilisé sur une terre du domaine de l'État en vue de réaliser des travaux d'aménagement forestier en vertu de la présente loi* (a. 31). Le même article énonce aussi que nul ne peut construire ou améliorer en milieu forestier un chemin autre qu'un chemin forestier sans avoir obtenu au préalable du ministre une autorisation portant sur la largeur de son emprise et la destination des bois récoltés à l'occasion de sa construction. À l'instar de la *Loi sur les mines*, le ministre peut aussi, pour des raisons d'intérêt public, restreindre ou interdire l'accès à un chemin forestier et en confier l'entretien et la réparation à une municipalité, sur son territoire.

³ *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik*, L.R.Q., c. V-6.1, art. 244

⁴ *Loi sur les forêts*, L.R.Q. c. F-4.1

La loi prévoit aussi que toute personne qui exécute ou fait exécuter des travaux en forêt, doit aviser l'organisme de protection contre les incendies de forêt opérant sur le territoire de son intention et d'obtenir de cet organisme un plan de protection⁵.

Finalement, la loi permet au gouvernement d'adopter des règlements pour prescrire, à l'égard des forêts du domaine de l'État, des normes d'intervention forestière portant sur la protection des rives, des lacs et des cours d'eau et sur le tracé et la construction des chemins⁶. Le gouvernement peut aussi prescrire des normes de circulation applicables aux personnes circulant en forêt ou sur les chemins forestiers ainsi que des normes sur la pesanteur et la dimension des véhicules, sur l'arrimage de leur chargement et sur la signalisation routière⁷.

d) LOI SUR LES TERRES DU DOMAINE DE L'ÉTAT

Cette loi s'applique à toutes les terres qui font partie du domaine de l'État et ces terres sont, sauf exceptions, sous l'autorité du ministre des Ressources naturelles et de la Faune⁸. Elle prévoit que toute personne peut passer sur ces terres, sauf dans la mesure prévue par une loi ou un règlement du gouvernement et que ce droit de passer s'exerce conformément aux normes prescrites par le gouvernement par voie réglementaire⁹. Son article 54 indique que *nul ne peut ériger ou maintenir un bâtiment, une installation ou un ouvrage sur une terre sans une autorisation du ministre ayant l'autorité sur cette terre*. Les articles suivants sont clairs :

55. Nul ne peut construire ou améliorer sur une terre, un chemin autre qu'un chemin forestier ou minier, sans avoir obtenu au préalable l'autorisation écrite du ministre et, en milieu forestier, celle prévue à l'article 31 de la Loi sur les forêts (chapitre F-4.1).

56. Le titulaire de l'autorisation ministérielle doit se conformer aux règlements du gouvernement concernant la localisation, la construction, l'entretien et l'utilisation des chemins.

Le gouvernement peut, par voie réglementaire, appliquer à ces chemins certaines dispositions relatives à la circulation ou à la sécurité contenues au Code de la sécurité routière (chapitre C-24.2) qu'il indique.

57. Tout chemin construit sur le domaine de l'État en fait partie.

La loi contient aussi des dispositions concernant l'utilisation ou l'occupation illégale de terres du domaine de l'État ainsi que des sanctions d'ordre pénal¹⁰. Le CCEK est d'avis que le défaut d'appliquer ces dispositions ne peut qu'encourager l'utilisation et l'occupation illégale du territoire, entre autres la construction de chemins et de routes sans autorisation.

e) DÉFINITION JURIDIQUE D'UNE ROUTE

⁵ *Id.*, art. 143

⁶ *Id.*, art. 171, par. 2 et 5

⁷ *Id.*, art. 172, par. 6.

⁸ *Loi sur les terres du domaine de l'État*, L.R.Q., c. T-8.1, art. 1 et 3.

⁹ *Id.*, art. 53

¹⁰ *Id.*, art. 60 à 68.

La CBJNQ ne contient aucune définition permettant de déterminer ce qu'est une route, au sens de la Convention. De même, les lois générales québécoises n'énoncent aucune définition de ce qu'est une « route » permettant d'établir à partir de quel moment un « sentier » ou un « chemin » nécessite une autorisation gouvernementale. Cependant, le MTQ a élaboré une classification administrative des routes au Québec¹¹. Par exemple, les « routes collectrices » comprennent les liaisons des centres ruraux (moins de 5 000 habitants) aux agglomérations urbaines et aux dessertes maritimes ou aériennes en région éloignée. Quant aux « chemins d'accès aux ressources » ils ont pour vocation exclusive de conduire à des zones d'exploitation forestière ou minière, à des installations hydroélectriques ou autres services publics, à des zones de récréation et de conservation de compétence provinciale ou fédérale, ou encore à des carrières exploitées par le MTQ.

Selon Le petit Larousse, une route est une « Voie carrossable, aménagée hors agglomération ». Cela rejoint les termes de l'article 6 de l'Annexe 1 qui assujettit, comme nous l'avons vu, « les routes d'accès aux localités et avoisinentes à celles-ci ».

Par ailleurs, certaines lois peuvent nous aider dans notre interprétation. Ainsi, on trouve une définition de « chemin public » au Code de la sécurité routière :

4. Dans le présent code, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par les mots:

«**chemin public**»: la surface de terrain ou d'un ouvrage d'art dont l'entretien est à la charge d'une municipalité, d'un gouvernement ou de l'un de ses organismes, et sur une partie de laquelle sont aménagées une ou plusieurs chaussées ouvertes à la circulation publique des véhicules routiers et, le cas échéant, une ou plusieurs voies cyclables, à l'exception:

1° des chemins soumis à l'administration du ministère des Ressources naturelles et de la Faune ou du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation ou entretenus par eux;

2° des chemins en construction ou en réfection, mais seulement à l'égard des véhicules affectés à cette construction ou réfection;

3° des chemins que le gouvernement détermine, en vertu de l'article 5.2, comme étant exclus de l'application du présent code¹²;

Par ailleurs, l'article 4 de la *Loi sur la voirie* mentionne ce qui suit :

«route».

4. Pour l'application de la présente loi, une route comprend son infrastructure et tous les ouvrages et installations utiles à son aménagement et à sa gestion.

Une route nécessite donc une infrastructure et des ouvrages, ce qui élimine de cette définition le simple passage répété de véhicules au même endroit. En revanche, les bancs d'emprunt nécessaires à sa construction font partie des ouvrages utiles à son aménagement.

¹¹ <http://www1.mtq.gouv.qc.ca/fr/reseau/routes/classes.asp>

¹² *Code de la sécurité routière*, art. 4

Quant à la *Loi concernant les propriétaires, les exploitants et les conducteurs de véhicules lourds*, elle indique :

Sont assimilés à un chemin ouvert à la circulation publique, le terrain d'un centre commercial et tout autre terrain où le public est autorisé à circuler¹³.
[nous soulignons]

La Cour d'appel du Québec a aussi statué à l'effet qu'un chemin situé sur une propriété privée, s'il mène à un chemin public et qu'il est emprunté par le public, constitue une « voie publique » au sens de l'article 997 du Code civil du Québec. Pour la Cour, « le terme « public » ne fait pas référence au droit de propriété du passage, mais à son utilisation »¹⁴.

Donc, selon l'état actuel du droit s'appliquant au Nunavik, le CCEK considère que toute voie carrossable aménagée donnant accès aux localités ou avoisinantes à celles-ci et sur laquelle le public et des véhicules routiers sont autorisés à circuler doit être considérée comme une route assujettie au processus d'évaluation du Chapitre 23 de la CBJNQ.

Ce qui nous amène à examiner l'encadrement juridique des routes construites sur des Terres de Catégorie I.

f) ENCADREMENT JURIDIQUE DES ROUTES SUR LES TERRES DE CATÉGORIE I

La CBJNQ établit, à son Chapitre 7, le régime des terres applicables aux Inuit. Ces dispositions sont aussi reprises par la *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec*¹⁵. Ainsi, les terres délimitées comme faisant partie de la Catégorie I sont propriété des Corporations foncières Inuit (art. 7.1.3 CBJNQ) mais demeurent de compétence provinciale (art. 7.1.5 CBJNQ). La Convention prévoit que :

Les routes principales dans les terres de Catégorie I sont des terres de Catégorie III. Les autres routes existantes dans les communautés inuit ainsi que les routes secondaires dans les terres de la catégorie I qui aboutissent aux communautés Inuit sont classées comme terres de la catégorie I, mais leur accès est ouvert au grand public.

Les terres où se trouvent les pistes d'atterrissage, installations aéroportuaires, bases d'hydravions et ouvrages maritimes existants à l'intérieur des terres de la catégorie I sont exclues des terres de la catégorie I et classées comme terres de la catégorie III¹⁶.

La CBJNQ spécifie que l'accès aux terres de la catégorie III sera conforme aux lois et règlements relatifs aux terres publiques (art. 7.3.1). Par ailleurs, le gouvernement du Québec peut établir des servitudes publiques sur les terres de catégorie I pour des infrastructures comme les routes, les ponts et les aéroports (art. 7.1.10). La Convention établit aussi que, sauf

¹³ *Loi concernant les propriétaires, les exploitants et les conducteurs de véhicules lourds*, art. 1

¹⁴ *Whitworth c. Martin et al.*, C.A., Montréal, no 500-09-001136-902 (450-05-000550-885), 14 septembre 1995, jj. Baudouin, Robert et Biron, p. 6.

¹⁵ *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec*, L.R.Q., c. R-13.1

¹⁶ CBJNQ, art. 7.1.9.

disposition contraire, les lois et règlements d'application générale du Québec régissent l'accès aux terres de la catégorie I et que, plus particulièrement, le public en général aura accès aux routes, voies de communication, aéroports, ponts, bases publiques d'hydravions, quais, ports, etc. (art. 7.1.16).

Donc, rien dans la CBJNQ ne vient exclure les routes construites sur des terres de catégorie I des différentes autorisations nécessaires. Et ce, malgré un régime de propriété différent de celui des terres du domaine de l'État. Ainsi, le CCEK est d'avis que « les routes d'accès aux localités et avoisinantes à celles-ci » construites sur des terres de catégorie I demeurent soumises au régime de protection de l'environnement et du milieu social du Chapitre 23 de la CBJNQ. Les rues construites à l'intérieur des villages nordiques en sont cependant exclues, mais demeurent sujettes à la réglementation adoptée à cet effet par les autorités compétentes sur le sujet.

g) L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES CARRIÈRES OU DES BANCS D'EMPRUNT

L'article 2 de l'Annexe 1 du Chapitre 23 soumet automatiquement au processus d'évaluation *l'emplacement et l'exploitation d'importants bancs d'emprunt, de carrières de sable, de gravier et d'autres carrières*. Pour aider à interpréter cette disposition, mentionnons que l'annexe A de la LQE assujettit *tout banc d'emprunt, sablière ou carrière dont la superficie à découvrir couvre 3 hectares ou plus*. Cependant, l'annexe 2 du Chapitre 23 de la CBJNQ soustrait au processus d'évaluation *l'extraction et manutention de la stéatite, du sable, du gravier, du cuivre et du bois, pour utilisation personnelle et communautaire* de même que *les bancs d'emprunt servant à l'entretien des routes*. Donc, le CCEK est d'avis qu'un banc d'emprunt nécessaire à la construction d'une route devrait faire l'objet du processus d'évaluation, au même titre que la construction de la route elle-même. D'ailleurs, cela va dans le sens d'une évaluation globale des projets.

Par ailleurs, sur les terres de Catégorie I, la CBJNQ prévoit qu'une Corporation foncière Inuit doit obtenir du MRN des permis d'utilisation du gravier et autres matériaux analogues généralement employés dans les travaux de terrassement et de construction générale destinés à des fins personnelles et communautaires, mais que le ministère ne peut refuser de délivrer ces permis, si tous les règlements sont respectés. De plus, les droits prévus aux termes des lois provinciales ne sont pas perçus¹⁷. Cette disposition est reprise aussi à l'article 148 de la *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec*. Par contre, sur les terres de Catégorie II et III, les droits doivent être acquittés et l'obligation d'obtenir les permis demeure.

Ce bref survol démontre que la construction de toute route au Nunavik doit être initialement soumise au processus d'évaluation et d'examen des impacts du Chapitre 23 de la CBJNQ. Par la suite, selon qu'il s'agit de chemin minier ou forestier ou d'un autre type de chemin construit sur les terres du domaine de l'État, d'autres autorisations gouvernementales sont aussi nécessaires et des normes doivent alors être respectées. Il est donc inadmissible et, à notre avis, illégal qu'une compagnie ou toute autre entité publique ou privée entreprenne la planification d'une route, sa construction ou son extension sur le territoire du Nunavik, sans que les ministères concernés n'en soient informés et que les permis requis n'aient été

¹⁷ CBJNQ, art. 7.1.15 b).

accordés. Les Parties doivent de toute urgence, s'assurer qu'une telle situation ne puisse se reproduire.

h) ENCADREMENT JURIDIQUE DE LA CONSTRUCTION D'UNE PISTE D'ATTERRISSAGE

L'Annexe 1 de la CBJNQ prévoit explicitement l'assujettissement de la construction d'un aéroport à la procédure d'évaluation du Chapitre 23. Nous sommes d'avis que cela couvre aussi une « piste d'atterrissage » publique ou privée sur le territoire du Nunavik, sans exception. La Convention prévoit aussi que les terres où se trouvent les pistes d'atterrissage, installations aéroportuaires, bases d'hydravions et ouvrages maritimes existants à l'intérieur des terres de la catégorie I sont exclues des terres de la catégorie I et classées comme terres de catégorie III¹⁸. Nous rappelons aussi que les conseils municipaux des villages nordiques ont compétence pour faire des règlements pour « établir, entretenir ou réglementer des aéroports ou des pistes d'envol pour avions ou aéronefs »¹⁹. Quant à l'ARK, elle a également les mêmes compétences à l'égard de toute partie du Territoire qui est un territoire non organisé. Cependant, un règlement adopté par l'Administration régionale, lorsqu'elle agit comme une municipalité, n'entre en vigueur que sur approbation du ministre²⁰.

¹⁸ *Id.*, art. 7.1.9.

¹⁹ *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik*, art. 201 par. ° 9.

²⁰ *Id.*, art. 244.

Pistes de solutions et recommandations

Le document de l'ARK énonce certaines pistes de solutions qu'il nous apparaît important de commenter. Ce faisant, le CCEK en profite pour formuler ses propres recommandations.

Tel que l'indique notre analyse du cadre juridique existant, toutes les routes et aéroports à construire devront être soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social, prévue au Chapitre 23 de la CBJNQ.

RECOMMANDATION #1 : Toute nouvelle route au Nunavik est obligatoirement assujettie à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social prévue au Chapitre 23 de la CBJNQ.

RECOMMANDATION #2 : Toute construction de piste d'atterrissage, publique ou privée, est obligatoirement assujettie à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social prévue au Chapitre 23 de la CBJNQ.

RECOMMANDATION #3 : Pour mettre fin aux différentes interprétations de l'Annexe 1 de la CBJNQ, une définition légale de « route » et d' « aéroport » doit être élaborée par les ministères concernés.

Quant aux travaux d'entretien et de réfection des routes, la position de l'ARK à l'effet que son propre département des Transports en reçoive le mandat, nous semble effectivement pertinente et nous en recommandons la mise oeuvre. La *Loi sur les mines*, la *Loi sur les forêts* et la *Loi sur les terres du domaine de l'État* permettent une telle délégation aux municipalités par le ministre. La *Loi sur la voirie* prévoit elle aussi pareille délégation pour les routes normalement sous la gestion du ministre des Transports²¹. L'ARK est une municipalité au sens de la *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale du Nunavik*. De plus, étant sur place et investie d'un tel mandat, l'ARK pourrait pallier aux déficiences d'effectif du MTQ et du MRNF sur le territoire et mieux procéder aux diverses inspections prévues. Finalement, cela s'inscrirait dans la volonté de régionalisation et de décentralisation exprimée par le gouvernement du Québec. Une telle délégation devrait s'accompagner d'un transfert de budget correspondant.

RECOMMANDATION #4 : L'entretien et la réparation des routes à l'extérieur des 14 municipalités du Nunavik doivent relever de la compétence de l'Administration régionale Kativik, dotée des budgets correspondants.

L'ARK met de l'avant une plus grande utilisation des routes d'hiver, particulièrement pour les travaux d'exploration en vue de quelconque activité industrielle. L'idée nous semble intéressante et il est vrai qu'elle a été retenue dans d'autres régions arctiques, comme les Territoires du Nord-Ouest et l'Alaska. Même si la rapidité et l'importance des bouleversements occasionnés par les changements climatiques tendent à diminuer fortement la période où de tels chemins d'hivers sont praticables, le CCEK recommande de mieux étudier cette alternative et de consulter les parties intéressées pour en juger la faisabilité. Si de telles études s'avèrent positives, il deviendra alors utile de proposer des incitatifs économiques et d'élaborer une réglementation sur le sujet. Dans l'intervalle, nous réitérons

23 *Loi sur la voirie*, L.R.Q., c. V-9, art. 3.

notre recommandation à l'État d'adopter un règlement sur l'utilisation des véhicules lourds dans la toundra²².

RECOMMANDATION #5 : Mieux étudier l'alternative que représente l'utilisation des chemins d'hivers, en consultation avec les parties intéressées, et adopter entre-temps un règlement sur l'utilisation des véhicules lourds dans la toundra.

Il semble évident au CCEK que tout réseau de transport sur les terres publiques possède un statut public, au Nunavik comme ailleurs. La planification et la construction de telles infrastructures relèvent clairement de l'État. Ce dernier a la responsabilité de limiter le nombre de chemins desservant des territoires communs, particulièrement dans un écosystème aussi fragile que le Nunavik, et doit pouvoir imposer une utilisation partagée des infrastructures de transport. L'environnement et le milieu social ne peuvent se permettre de voir proliférer quais, chemins et aéroports en nombre égal de compagnies intéressées par les richesses naturelles du Nunavik.

À l'instar de l'ARK, le CCEK recommande que le futur Plan d'affectation du territoire public (PATP) du MRNF contienne une section spécifique concernant le développement des infrastructures de transport au nord du 55^e parallèle. Nous recommandons que l'élaboration de cet important outil de planification se fasse dans les plus brefs délais. Le MTQ doit être associé de près aux travaux portant sur cette section, qui doit tenir compte du potentiel connu d'exploration minière et de développement de la région. Quant au MDDEP, il devrait lui aussi être impliqué dans l'élaboration du PATP, de façon à mettre en lumière les divers enjeux écologiques.

RECOMMANDATION #6 : Le futur Plan d'affectation du territoire public (PATP) du MRNF doit être élaboré le plus tôt possible et contenir une section spécifique concernant le développement des infrastructures de transport au nord du 55^e parallèle.

Une fois ce PATP élaboré, le CCEK recommande qu'il soit soumis à une évaluation environnementale stratégique, avec tous les partenaires intéressés par le développement du Nunavik. Ce type d'évaluation permettrait une meilleure vue d'ensemble sur des infrastructures qui joueront un rôle structurant pour toute la région et cela à très long terme. La participation du public, condition fondamentale du développement durable, y serait mieux assurée, en amont de projets particuliers. Le développement d'infrastructures de transport a souvent comme conséquence d'exacerber certaines difficultés de cohabitation entre divers usages du territoire. Une évaluation environnementale stratégique permettrait de mieux parer à de telles difficultés. Une telle procédure rendrait probablement beaucoup plus rapide et moins conflictuelle l'évaluation des projets particuliers, les parties ayant pu discuter et s'entendre sur les enjeux globaux lors de l'évaluation environnementale stratégique.

D'ailleurs, cette recommandation du CCEK rejoint celle du Comité consultatif de l'environnement de la Baie James (CCEBJ) faite lors de la récente consultation externe sur la nouvelle approche d'affectation du territoire public²³. En outre, une telle évaluation environnementale stratégique pourrait être fort utile pour augmenter le niveau de collaboration, de coordination et d'échange d'information entre les autorités fédérales,

²² CCEK, *Avis sur le Plan de développement durable*, février 2005, p. 11

²³ MRNF, *Rapport de la récente consultation externe sur la nouvelle approche d'affectation du territoire public*, Mars 2005, <http://www.mrn.gov.qc.ca/publications/territoire/consultation/rapport-consultation-2005.pdf>

provinciales, régionales et locales impliquées dans les divers processus d'autorisation. Il s'agit d'un problème clairement soulevé dans le document de l'ARK et qui mérite attention.

RECOMMANDATION #7 : Le Plan d'aménagement du territoire public élaboré doit être soumis à une évaluation environnementale stratégique.

Le document de l'ARK soulève aussi certains problèmes relativement à l'aménagement du territoire. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne s'applique pas au nord du 55^e parallèle. Contrairement à ce qui existe au Québec méridional, les municipalités n'ont pas l'obligation d'adopter un plan et un règlement d'urbanisme, même si l'article 176 de la *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik* leur en reconnaît la faculté. Le CCEK considère que plusieurs des problèmes soulevés dans le document seraient évités si, tant les municipalités locales que l'ARK, avaient les outils légaux pour s'assurer que les demandes d'utilisation du sol ne contreviennent pas aux objectifs de développement régional ni à la réglementation établie par ces organismes. Cependant, nous rappelons que les conseils des villages nordiques ont compétence pour « prescrire, entretenir et réglementer des passages à l'usage des véhicules tout terrain et des véhicules n'empruntant pas les chemins »²⁴. Quant à l'ARK, elle a également les mêmes compétences à l'égard de toute partie du Territoire qui est un territoire non organisé. Cependant, un règlement adopté par l'Administration régionale, lorsqu'elle agit comme une municipalité, n'entre en vigueur que sur approbation du ministre²⁵.

²⁴ *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik*, art. 201, par. 6.

²⁵ *Id.*, art. 244.

Conclusion

Le territoire du Nunavik est immense et jouit d'un potentiel énorme. Son développement ne fait que commencer et il est encore temps de le planifier pour qu'il soit durable et conforme aux volontés exprimées par sa population. Ce développement passe par la réalisation d'infrastructures de transport qui auront inévitablement des impacts sur un environnement fragile et sur un milieu social en pleine mutation. Ces impacts se feront sentir sur les générations à venir car ce type d'infrastructure a des effets structurants à très long terme.

Le CCEK considère qu'il s'agit d'un enjeu majeur qui mérite l'attention urgente de toutes les Parties à la CBJNQ. Les faits soulevés par l'ARK concernant le développement anarchique du réseau de transport et la confusion semblant régner parmi les diverses autorités gouvernementales sont fort préoccupants. D'ailleurs, le document de l'ARK sur les infrastructures routières nécessite un examen attentif de la part des autorités. Le développement d'un territoire grand comme la France ne peut être laissée au seul bon vouloir d'intérêts économiques privés. La planification du développement de ce territoire relève de l'État, en étroite collaboration avec la population concernée.

C'est d'ailleurs ce qui nous motive à recommander une évaluation environnementale stratégique du futur *Plan d'affectation du territoire public* (PATP) du MRNF, qui devrait contenir une section spécifique concernant le développement des infrastructures de transport au nord du 55^e parallèle. Le MTQ et le MMDEP devraient être associés de près à l'élaboration de cette section, qui doit tenir compte du potentiel connu d'exploration minière et de développement de la région ainsi que des enjeux sociaux et environnementaux. Une telle évaluation environnementale stratégique permettrait un meilleur échange d'information entre les parties et une participation du public plus efficace.

Le cadre légal existant concernant les routes et les chemins au Nunavik est clair et rien ne peut justifier la confusion qui semble exister actuellement. Seul le gouvernement du Québec peut autoriser le MTQ à construire des routes sur le domaine de l'État. Ce dernier est responsable de la planification et de la construction de telles infrastructures. Toute construction de route sur le territoire du Nunavik doit obligatoirement faire l'objet de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social, prévue au Chapitre 23 de la CBJNQ. Il en va de même pour tout aéroport ainsi que pour l'exploitation d'importants bancs d'emprunts, de carrières de sable ou de gravier. Seules l'extraction de sable ou de gravier pour utilisation personnelle ou communautaire ainsi que les bancs d'emprunt servant à l'entretien des routes sont soustraits à la procédure d'évaluation.

Nous sommes d'avis, qu'à titre de municipalité, l'ARK pourrait se voir déléguer les travaux d'entretien et de réfection des routes sur son territoire, en autant qu'on lui donne les budgets correspondants. Cela faciliterait aussi les inspections et les rapports sur diverses infractions pouvant se produire sur le territoire.

De plus, il faut s'assurer que les municipalités locales et l'ARK possèdent les outils légaux pour assurer une planification territoriale efficace et que les diverses demandes d'utilisation du sol ne contreviennent pas aux objectifs de développement régional ni à la réglementation établie par ces organismes.

Selon le CCEK, une meilleure utilisation des routes d'hiver, particulièrement pour les phases d'exploration de projets, est une avenue qui mérite d'être étudiée. Cependant, les changements climatiques risquent fort de rendre cette solution difficile d'application. Nous réitérons donc notre recommandation d'adopter rapidement un règlement sur l'utilisation des véhicules lourds dans la toundra.

Finalement, le CCEK est d'avis que, sur le territoire du Nunavik, toute « piste d'atterrissage » publique ou privée constitue un aéroport au sens de la Convention et est assujettie au régime de protection de l'environnement et du milieu social. Selon nous, toute interprétation des dispositions de la CBJNQ doit tenir compte des deux grands principes directeurs de cette entente, soit le besoin pour le gouvernement du Québec de planifier le développement et l'utilisation rationnelle des ressources du territoire et les besoins des communautés autochtones d'assurer leur survie et leur mode de vie traditionnel.

Références

Législation fédérale

Loi sur les pêches, L.R.C. 1985, c. F-14

Législation provinciale

Code de la sécurité routière, L.R.Q., c. C-24.2

Convention de la Baie-James et du Nord québécois

Loi sur les forêts, L.R.Q., c. F-4.1

Loi sur les mines, L.R.Q., c. M-13.1

Loi concernant les propriétaires, les exploitants et les conducteurs de véhicules lourds, L.R.Q., c. P-30.3

Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., c. Q-2

Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec, L.R.Q., c. R-13.1

Loi sur les terres du domaine de l'État, L.R.Q., c. T-8.1

Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik, L.R.Q. c. V-6.1

Loi sur la voirie, L.R.Q., c. V-9

Documents administratifs

ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, *Développement des infrastructures routières au Nunavik – Position de l'ARK*, Mars 2006, 19 p.

CCEK, *Avis sur le Plan de développement durable*, février 2005.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik*, Avril 2002 [en ligne]

http://www.saa.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/inuits/20020409.pdf#search=%22Entente%20partenariat%20Nunavik%22

MRNF, *Rapport de la récente consultation externe sur la nouvelle approche d'affectation du territoire public*, Mars 2005, [en ligne]

<http://www.mrn.gouv.qc.ca/publications/territoire/consultation/rapport-consultation-2005.pdf>

MTQ, *Classes de routes au Québec*, <http://www1.mtq.gouv.qc.ca/fr/reseau/routes/classes.asp>

Jurisprudence

Whitworth c. Martin et al .A., Montréal, no 500-09-001136-902 (J-05-000550-885), 14
septembre 1995, jj. Baudouin, Robert et Biron.

Tel. conference to MDDEP

May 3/07

Road Dev. ie. Authorization of ~~Canadian~~ Republic Road by CERL

meeting w KERG members? explain decision

Section 22 JBNGA

authorization by virtue of Chpt. 1 EDA from _____

↳ consult KRG?

lease for road = private

KRG road if public

mining lease - can make a road

Subject: Avis sur le développement des infrastructures de transport au Nunavik

Date: Friday, January 26, 2007 11:28 AM

From: jean baril <jeanbaril@hotmail.com>

To: <ndea@krg.ca>, <paule.halley@fd.ulaval.ca>, <TremblayGH@dfo-mpo.gc.ca>

Cc: <claud.abel@ec.gc.ca>, <EAngiyou@krg.ca>, <mbarrett@krg.ca>, <larochelles@inac.gc.ca>, <sylvie.letourneau@mddep.gouv.qc.ca>

26 janvier 2007.

Aux membres du CCEK.

Vous trouverez ci-joint ma version finale de l'avis du CCEK sur le développement des infrastructures de transport au Nunavik. Cette version tient compte de la plupart des différents commentaires reçus, tant par écrit qu'au travers d'échanges avec Paule Halley. Je vous en remercie.

Je veux expliquer pourquoi je n'ai pas retenu deux points soulevés. Je n'ai pas retenu la suggestion de Jean d'ajouter des paragraphes dans la section sur la Loi sur les forêts concernant un éventuel règlement sur des normes d'intervention pour les travaux de construction dans la toundra. Cette loi ne trouve application que sur une très faible partie du territoire du Nunavik et il en irait de même pour un règlement pris sous son égide. Par ailleurs, des normes de construction existent, tant pour les chemins miniers ou forestiers et l'ARK possède le pouvoir d'établir des ordonnances pour « établir des normes minimales de construction et d'entretien des routes et des rues » (art. 368. al. 2 de la Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik). Les problèmes soulevés par le document de l'ARK et l'avis du CCEK relèvent plus des régimes d'autorisation PRÉALABLES que des normes de constructions éventuelles.

J'ai adopté avec plaisir la formule proposée par Michael pour clarifier nos recommandations, sans cependant faire disparaître le texte explicatif les précédant. Cependant, la recommandation #4 indique que toute route doit être soumise à la procédure d'évaluation, conformément aux termes de l'Annexe 1 de la CBJNQ, peu importe la catégorie de terres où elle sera construite. Rien dans la CBJNQ ne prévoit l'exclusion des routes sur des terres de la Catégorie I de la nécessité d'une évaluation environnementale. Le régime de propriété ne change rien aux impacts environnementaux et sociaux des projets, cela tant au sud qu'au Nunavik. D'ailleurs, l'article 5 de l'Annexe 1 de la CBJNQ prévoit l'assujettissement de divers ouvrages « communautaires et municipaux » qui sont nécessairement sur des terres de Catégorie I.... Ce n'est pas le type de régime de propriété des terres qui détermine la nécessité d'une évaluation des impacts environnementaux et sociaux, mais le type de projets et leur importance, comme indiqué dans la liste de l'Annexe I. C'est ce que j'explique dans mon analyse du cadre juridique (Partie sur les terres de catégorie I) et c'est ce qui explique que la teneur de la recommandation #4 diffère de celle envoyée dans le commentaire reçu de Michael hier.

Cet envoi constitue la partie finale de mon mandat et j'espère que vous avez été satisfait du travail accompli. Pour ma part, j'ai fortement apprécié travailler avec le CCEK et j'espère avoir le plaisir de pourvoir le faire à nouveau !

Meilleures salutations et au plaisir,

Jean Baril, LL.M.

Table des matières

Mandat du CCEK.....	2
Contexte.....	3
Encadrement juridique.....	4
a) CBJNQ et LQE.....	5
b) Loi sur les mines.....	6
c) Loi sur les forêts.....	7
d) Loi sur les terres du domaine de l'État.....	8
e) Définition juridique d'une route.....	9
f) Routes sur les terres de Catégorie I.....	10
g) Carrières ou bancs d'emprunt.....	11
h) Construction de piste d'atterrissage.....	12
Pistes de solutions et recommandations.....	13
Conclusion.....	15
Références.....	17

Mandat du CCEK

Le Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK) a été créé en vertu du Chapitre 23 de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (CBJNQ). Il est régi tant par la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2) que par la *Loi sur les règlements de revendications des autochtones de la Baie-James et du Nord québécois* (S.C. 1976-1979, c. 32). Le CCEK est un organisme consultatif en matière de protection de l'environnement et du milieu social du Nunavik auprès des gouvernements responsables. En cette matière, il est l'intermédiaire privilégié et officiel des gouvernements du Canada et du Québec ainsi que de l'Administration régionale Kativik (ARK) et des corporations municipales nordiques.

Le présent avis s'appuie sur les articles 23.5.24 à 23.5.26 de la CBJNQ qui prévoient que :

- Le CCEK surveille l'application et l'administration du régime de protection de l'environnement et du milieu social par l'échange de vues, d'opinions et de renseignements;
- Le CCEK recommande aux gouvernements responsables, en apportant les justifications nécessaires, les lois, les règlements et autres mesures appropriées, relatives au régime de protection de l'environnement et du milieu social;
- Le CCEK étudie les lois et règlements existants en matière d'environnement et de milieu social relatifs aux répercussions du développement ainsi que les règlements et procédures relatifs à l'utilisation des terres qui pourraient toucher directement les droits des autochtones et, s'il y a lieu, propose des modifications.

Toutes les décisions et recommandations du CCEK sont communiquées aux gouvernements québécois et fédéral ainsi qu'aux administrations locales et régionales concernées, afin qu'ils les étudient et y donnent suite.

Le présent avis représente la position du CCEK sur le développement actuel et futur des infrastructures de transport, en particulier terrestre, au Nunavik.

Contexte

Le territoire situé au nord du 55^e parallèle représente un écosystème fragile, soumis aux impacts croissants des changements climatiques et à de fortes pressions pour le développement de diverses activités économiques, en raison de la richesse de ses ressources naturelles. À cet égard, l'intensification des activités minières au cours des dernières années a donné lieu à une augmentation de la construction de routes permettant aux compagnies d'accéder à leurs sites d'exploration ou d'exploitation. Or, le développement d'infrastructures routières au Nunavik peut causer des impacts majeurs, tant à l'environnement qu'au milieu social. En effet, au-delà des impacts directs sur l'écosystème au moment de leur construction, les réseaux routiers ont des effets structurants et durables pour les populations du territoire concerné. Il est donc indispensable que ce développement soit contrôlé par les autorités publiques.

En février 2005, le CCEK soulevait déjà cette question dans un avis rendu au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs concernant le Plan de développement durable du Québec. On y lit :

Au Nunavik, il n'existe pas de réglementation qui encadre les déplacements de véhicules lourds sur la Toundra. Milieu fragile, la toundra, une fois perturbée par le passage de véhicules lourds, met plusieurs années avant de retrouver son état initial. Certaines compagnies minières mènent actuellement des travaux de prospection dans la péninsule de l'Ungava en utilisant des véhicules lourds. Ces derniers utilisés durant la période estivale contribuent à la destruction de l'intégrité de la toundra. Il y aurait lieu d'encadrer par une réglementation ces activités en milieu nordique puisque, présentement, elles ne respectent pas les principes de développement durable.

En mars 2006, le CCEK a examiné à nouveau les problèmes reliés aux développements des réseaux de transports au Nunavik, à l'occasion d'un texte préparé sur ce sujet par l'Administration régionale Kativik (ARK). Ce document souligne que la compagnie minière Noranda-Falconbridge avait, en 2004, créé un chemin pour accéder à un camp d'exploration et, par la suite, décidé d'y faire des travaux de réfection, sans même aviser les représentants des ministères concernés. Puis, qu'une autre compagnie, ne pouvant utiliser le « réseau privé » d'infrastructure de transport de Noranda-Falconbridge, avait reçu quatre réponses différentes concernant les autorisations requises et les conditions à respecter quant à l'utilisation d'une route minière existante, mais désaffectée, jumelée à un projet d'extension pour accéder à ses camps. En effet, tant le ministère des Transports (MTQ), le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) et celui du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) avaient des positions différentes de l'ARK, quant aux règles d'autorisation, qu'ils sont chargés de faire respecter¹.

Dans ce contexte, le CCEK a cru utile de passer en revue l'encadrement juridique entourant le développement du réseau de transport, en particulier terrestre, au Nunavik.

¹ ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, *Développement des infrastructures routières au Nunavik – Position de l'ARK*, Mars 2006, p. 10.

Encadrement juridique

a) CBJNQ et LQE

L'Annexe 1 du Chapitre 23 de la CBJNQ énonce les développements futurs automatiquement soumis au processus d'évaluation des répercussions sur l'environnement de la CBJNQ. Son article 6 concerne le transport et assujettit à cette procédure :

- *Les routes d'accès aux localités et avoisinantes à celles-ci;*
- *Les installations portuaires;*
- *Les aéroports;*
- *Une infrastructure routière en vue de nouveaux développements.*

Cette nomenclature se retrouve aussi à l'Annexe A de la LQE. Malgré une formulation légèrement différente, cette dernière est conforme à la CBJNQ en énonçant que *toute route d'accès à une localité ou infrastructure routière en vue d'un nouveau projet* est obligatoirement assujettie à la procédure d'évaluation et d'examen prévue, pour le territoire situé au nord du 55^e parallèle, aux articles 187 et suivants de la Loi.

Ainsi, même les routes nécessaires aux travaux d'exploration *en vue de nouveaux développements* ou *en vue de nouveaux projets* doivent être soumises à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social du Chapitre 23 de la CBJNQ.

Toute exploitation minière est aussi assujettie, tant par la CBJNQ que par la LQE. La Convention ne prévoit d'exception que pour *les travaux de reconnaissance aérienne et terrestre, d'arpentage, de cartographie et de carottage*. Aucune exception n'existe concernant la construction d'éventuelles routes d'accès, tant pour l'exploration que pour l'exploitation minière. Il est d'ailleurs à souligner que cette formulation est plus restrictive que celle qui est prévue dans l'Annexe 1 du Chapitre 22, s'appliquant au sud du 55^e parallèle, qui prévoit plutôt l'assujettissement de *Toute nouvelle exploitation importante excluant l'exploration*. [nos soulignés]

De même, concernant les projets d'exploration minière, l'Annexe A de la LQE est explicite et confirme cette différence. En effet, elle crée une exception en édictant que malgré son paragraphe a) assujettissant tout projet minier, *...les projets d'exploration minière ne sont pas obligatoirement assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen prévue aux articles 153 à 167*. Le législateur québécois a donc voulu que cette exception ne s'applique que pour le territoire situé au sud du 55^e parallèle et non au Nunavik, dont le territoire est soumis, quant à lui, aux dispositions des articles 168 et ss. de la LQE.

Rappelons qu'il est juridiquement bien établi que les exceptions doivent être interprétées restrictivement et ne bénéficient pas d'une interprétation libérale.

Les autres exceptions éventuelles à la procédure d'évaluation et d'examen sont mentionnées à l'Annexe 2 de la CBJNQ et à l'Annexe B de la LQE. Sont

expressément exclues : *rues et trottoirs municipaux, l'entretien et l'exploitation de tout chemin public ou privé et les bancs d'emprunt servant à l'entretien des routes.* Encore une fois, la construction de tout chemin ou route, qu'il soit public ou privé, n'entre pas dans ces exceptions et de telles constructions sont donc obligatoirement assujetties.

Pour sa part, *l'Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik*, signée le 9 avril 2002 par le Premier ministre du Québec, l'ARK et la Société Makivik, réitère à son article 2.3 que *Le développement minier sur le territoire du Nunavik sera assujetti aux régimes de protection environnementale et sociale applicables stipulé à l'Annexe 1 du chapitre 23 de la CBJNQ.* Il s'agit d'une réaffirmation du droit existant en la matière.

En conclusion sur ce sujet, les parties contractantes à la Convention doivent veiller à l'application des droits et obligations qui y sont prévues. Elles ont donc l'obligation de s'assurer que tout projet de route ou d'infrastructure routière au Nunavik soit soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social, énoncée à son Chapitre 23, avant d'être entrepris. Cette obligation est renforcée par le fait que la Convention est garantie et protégée par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Par ailleurs, d'autres lois québécoises traitent de la construction de chemins miniers ou forestiers et peuvent exiger certaines autorisations additionnelles. Le document préparé par l'ARK illustre la confusion qui semble régner à ce sujet.

b) LOI SUR LES MINES

Les dispositions de la *Loi sur les mines*² s'appliquent généralement sur le territoire du Nunavik. Cette loi précise que le droit d'un locataire ou d'un concessionnaire d'utiliser le dessus du sol situé dans le domaine de l'État est limité aux usages miniers, notamment l'établissement de parcs à résidus miniers d'ateliers, d'usines et d'autres installations nécessaires à des activités minières, et subordonné aux conditions prévues dans le bail ou la concession et par la loi elle-même (a. 105).

La section VIII de la loi porte spécifiquement sur les chemins miniers. Il vaut la peine de reproduire certaines de ses dispositions :

242. Pour faciliter l'exercice de toute activité minière, le ministre des Transports peut, avec l'autorisation du gouvernement, construire, modifier ou entretenir tout chemin minier. Il peut faire exécuter ces travaux ou en faire supporter en partie les frais par les propriétaires de substances minérales ou les titulaires de droits miniers à la demande desquels ils sont effectués.

Sur les terres du domaine de l'État, il les effectue sans verser d'indemnité notamment au titulaire de droit minier. Sur les terres du domaine privé, il ne les effectue qu'après avoir acquis, à l'amiable ou par expropriation, les biens nécessaires à la réalisation des ouvrages projetés.

² *Loi sur les mines*, L.R.Q., c. M-13.1

Donc, au Nunavut comme ailleurs au Québec, une compagnie minière ne peut décider seule de procéder à la construction d'une route ou d'un chemin minier. C'est le gouvernement qui peut autoriser le ministre des Transports à construire ou faire exécuter de tels travaux. La loi précise qu'un chemin minier est *...tout chemin, pont ou ouvrage à compter de son tracé jusqu'à sa fermeture* (a. 243). Ainsi, dès la planification d'un chemin minier, il est nécessaire d'obtenir une autorisation gouvernementale et la responsabilité du MTQ entre en jeu.

D'ailleurs, le MTQ peut, avec l'autorisation du gouvernement, restreindre ou interdire l'accès à un chemin minier, fermer ou déplacer tout ou partie d'un chemin minier et déclarer qu'un chemin minier n'est plus un chemin minier. Il peut aussi confier l'entretien et la réparation d'un chemin minier à une municipalité sur le territoire de celle-ci (a. 246, 247 et 247.1). L'ARK peut donc, à bon droit, réclamer comme elle le fait dans son document, un tel mandat sur le territoire sous sa juridiction puisqu'elle est considérée comme une municipalité par la *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik*³.

Quant au ministre des Ressources naturelles et de la Faune, il peut exercer les pouvoirs attribués au ministre des Transports concernant les chemins miniers, mais seulement sur les chemins miniers secondaires désignés comme tels par le gouvernement (a. 248). Toutefois, les plans et les normes de construction, de modification et d'entretien de ces chemins continuent de devoir être approuvés par le ministre des Transports. D'ailleurs, la *Loi sur les mines* indique expressément que ses dispositions concernant les chemins miniers relèvent du ministre des Transports (a. 382).

D'autre part, si le MTQ projette d'ouvrir des chemins miniers sur les terres du domaine de l'État, il doit en transmettre les plans au ministre des Ressources naturelles et de la Faune et, le cas échéant, en donner avis à tout titulaire de droit relatif aux forêts délivré en vertu de la *Loi sur les forêts*⁴ (a. 244). Lorsque la construction d'un chemin minier exige de couper du bois sur les terres de l'État, le MTQ ne peut le faire sans l'autorisation préalable du ministre des Ressources naturelles et de la Faune (a. 245). Bien que les forêts soient rares au Nunavut, comme le sont les titulaires de droits forestiers, là où des milieux forestiers existent, certains articles de la *Loi sur les forêts* peuvent trouver application.

c) LOI SUR LES FORÊTS

Selon cette loi, nul ne peut réaliser une activité d'aménagement forestier s'il n'est titulaire d'un permis d'intervention délivré à cette fin par le ministre des Ressources naturelles et de la Faune (a. 2). Un aménagement forestier comprend *... l'implantation et l'entretien d'infrastructures, ...de même que toute autre activité ayant un effet sur la productivité d'une aire forestière* (a. 3). Un tel permis d'intervention peut être délivré pour des travaux d'utilité publique ou pour des activités minières (a. 10). C'est alors ce même ministre qui délivre le permis d'intervention au titulaire d'un droit minier qui lui en fait la demande par écrit aux fins d'exercer les droits que lui confère la *Loi sur les mines* (a. 20). Et, nous avons vu que

³ *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik*, L.R.Q., c. V-6.1, art. 244

⁴ *Loi sur les forêts*, L.R.Q. c. F-4.1

cette loi ne confère au droit de construire un chemin minier au titulaire d'un droit minier.

D'autre part, la section IV de la loi porte spécifiquement sur les chemins forestiers. Un tel chemin est ... *un chemin construit ou utilisé sur une terre du domaine de l'État en vue de réaliser des travaux d'aménagement forestier en vertu de la présente loi* (a. 31). Le même article énonce aussi que nul ne peut construire ou améliorer en milieu forestier un chemin autre qu'un chemin forestier sans avoir obtenu au préalable du ministre une autorisation portant sur la largeur de son emprise et la destination des bois récoltés à l'occasion de sa construction. À l'instar de la *Loi sur les mines*, le ministre peut aussi, pour des raisons d'intérêt public, restreindre ou interdire l'accès à un chemin forestier et en confier l'entretien et la réparation à une municipalité, sur son territoire.

La loi prévoit aussi que toute personne qui exécute ou fait exécuter des travaux en forêt, doit aviser l'organisme de protection contre les incendies de forêt opérant sur le territoire de son intention et d'obtenir de cet organisme un plan de protection⁵.

Finalement, la loi permet au gouvernement d'adopter des règlements pour prescrire, à l'égard des forêts du domaine de l'État, des normes d'intervention forestière portant sur la protection des rives, des lacs et des cours d'eau et sur le tracé et la construction des chemins⁶. Le gouvernement peut aussi prescrire des normes de circulation applicables aux personnes circulant en forêt ou sur les chemins forestiers ainsi que des normes sur la pesanteur et la dimension des véhicules, sur l'arrimage de leur chargement et sur la signalisation routière⁷.

d) LOI SUR LES TERRES DU DOMAINE DE L'ÉTAT

Cette loi s'applique à toutes les terres qui font partie du domaine de l'État et ces terres sont, sauf exceptions, sous l'autorité du ministre des Ressources naturelles et de la Faune⁸. Elle prévoit que toute personne peut passer sur ces terres, sauf dans la mesure prévue par une loi ou un règlement du gouvernement et que ce droit de passer s'exerce conformément aux normes prescrites par le gouvernement par voie réglementaire⁹. Son article 54 indique que *nul ne peut ériger ou maintenir un bâtiment, une installation ou un ouvrage sur une terre sans une autorisation du ministre ayant l'autorité sur cette terre*. Les articles suivants sont clairs :

55. Nul ne peut construire ou améliorer sur une terre, un chemin autre qu'un chemin forestier ou minier, sans avoir obtenu au préalable l'autorisation écrite du ministre et, en milieu forestier, celle prévue à l'article 31 de la Loi sur les forêts (chapitre F-4.1).

56. Le titulaire de l'autorisation ministérielle doit se conformer aux règlements du gouvernement concernant la localisation, la construction, l'entretien et l'utilisation des chemins.

⁵ *Id.*, art. 143

⁶ *Id.*, art. 171, par. 2 et 5

⁷ *Id.*, art. 172, par. 6.

⁸ *Loi sur les terres du domaine de l'État*, L.R.Q., c. T-8.1, art. 1 et 3.

⁹ *Id.*, art. 53

Le gouvernement peut, par voie réglementaire, appliquer à ces chemins certaines dispositions relatives à la circulation ou à la sécurité contenues au Code de la sécurité routière (chapitre C-24.2) qu'il indique.

57. Tout chemin construit sur le domaine de l'État en fait partie.

La loi contient aussi des dispositions concernant l'utilisation ou l'occupation illégale de terres du domaine de l'État ainsi que des sanctions d'ordre pénal¹⁰. Le CCEK est d'avis que le défaut d'appliquer ces dispositions ne peut qu'encourager l'utilisation et l'occupation illégale du territoire, entre autres la construction de chemins et de routes sans autorisation.

e) DÉFINITION JURIDIQUE D'UNE ROUTE

La CBJNQ ne contient aucune définition permettant de déterminer ce qu'est une route, au sens de la Convention. De même, les lois générales québécoises n'énoncent aucune définition de ce qu'est une « route » permettant d'établir à partir de quel moment un « sentier » ou un « chemin » nécessite une autorisation gouvernementale. Cependant, le MTQ a élaboré une classification administrative des routes au Québec¹¹. Par exemple, les « routes collectrices » comprennent les liaisons des centres ruraux (moins de 5 000 habitants) aux agglomérations urbaines et aux dessertes maritimes ou aériennes en région éloignée. Quant aux « chemins d'accès aux ressources » ils ont pour vocation exclusive de conduire à des zones d'exploitation forestière ou minière, à des installations hydroélectriques ou autres services publics, à des zones de récréation et de conservation de compétence provinciale ou fédérale, ou encore à des carrières exploitées par le MTQ.

Selon Le petit Larousse, une route est une « Voie carrossable, aménagée hors agglomération ». Cela rejoint les termes de l'article 6 de l'Annexe 1 qui assujettit, comme nous l'avons vu, « les routes d'accès aux localités et avoisnantes à celles-ci ».

Par ailleurs, certaines lois peuvent nous aider dans notre interprétation. Ainsi, on trouve une définition de « chemin public » au Code de la sécurité routière :

- 4.** Dans le présent code, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par les mots:
- «**chemin public**»: la surface de terrain ou d'un ouvrage d'art dont l'entretien est à la charge d'une municipalité, d'un gouvernement ou de l'un de ses organismes, et sur une partie de laquelle sont aménagées une ou plusieurs chaussées ouvertes à la circulation publique des véhicules routiers et, le cas échéant, une ou plusieurs voies cyclables, à l'exception:

1° des chemins soumis à l'administration du ministère des Ressources naturelles et de la Faune ou du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation ou entretenus par eux;

¹⁰ *Id.*, art. 60 à 68.

¹¹ <http://www1.mtq.gouv.qc.ca/fr/reseau/routes/classes.asp>

2° des chemins en construction ou en réfection, mais seulement en regard des véhicules affectés à la construction ou réfection;

3° des chemins que le gouvernement détermine, en vertu de l'article 5.2, comme étant exclus de l'application du présent code¹²;

Par ailleurs, l'article 4 de la *Loi sur la voirie* mentionne ce qui suit :

«route».

4. Pour l'application de la présente loi, une route comprend son infrastructure et tous les ouvrages et installations utiles à son aménagement et à sa gestion.

Une route nécessite donc une infrastructure et des ouvrages, ce qui élimine de cette définition le simple passage répété de véhicules au même endroit. En revanche, les bancs d'emprunt nécessaires à sa construction font partie des ouvrages utiles à son aménagement.

Quant à la *Loi concernant les propriétaires, les exploitants et les conducteurs de véhicules lourds*, elle indique :

Sont assimilés à un chemin ouvert à la circulation publique, le terrain d'un centre commercial et tout autre terrain où le public est autorisé à circuler¹³. [nous soulignons]

La Cour d'appel du Québec a aussi statué à l'effet qu'un chemin situé sur une propriété privée, s'il mène à un chemin public et qu'il est emprunté par le public, constitue une « voie publique » au sens de l'article 997 du Code civil du Québec. Pour la Cour, « le terme « public » ne fait pas référence au droit de propriété du passage, mais à son utilisation »¹⁴.

Donc, selon l'état actuel du droit s'appliquant au Nunavik, le CCEK considère que toute voie carrossable aménagée donnant accès aux localités ou avoisinantes à celles-ci et sur laquelle le public et des véhicules routiers sont autorisés à circuler doit être considérée comme une route assujettie au processus d'évaluation du Chapitre 23 de la CBJNQ.

Ce qui nous amène à examiner l'encadrement juridique des routes construites sur des Terres de Catégorie 1.

f) ENCADREMENT JURIDIQUE DES ROUTES SUR LES TERRES DE CATÉGORIE 1

La CBJNQ établit, à son Chapitre 7, le régime des terres applicables aux Inuit. Ces dispositions sont aussi reprises par la *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec*¹⁵. Ainsi, les terres délimitées comme faisant partie de la Catégorie I sont propriété des Corporations foncières Inuit

¹² *Code de la sécurité routière*, art. 4

¹³ *Loi concernant les propriétaires, les exploitants et les conducteurs de véhicules lourds*, art. 1

¹⁴ *Whitworth c. Martin et al.*, C.A., Montréal, no 500-09-001136-902 (450-05-000550-885), 14 septembre 1995, jj. Baudouin, Robert et Biron, p. 6.

¹⁵ *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec*, L.R.Q., c. R-13.1

(art. 7.1.3 CBJNQ) mais demeurent de compétence provinciale (art. 7.1.5 CBJNQ). La Convention prévoit que :

Les routes principales dans les terres de Catégorie I sont des terres de Catégorie III. Les autres routes existantes dans les communautés inuit ainsi que les routes secondaires dans les terres de la catégorie I qui aboutissent aux communautés Inuit sont classées comme terres de la catégorie I, mais leur accès est ouvert au grand public.

Les terres où se trouvent les pistes d'atterrissage, installations aéroportuaires, bases d'hydravions et ouvrages maritimes existants à l'intérieur des terres de la catégorie I sont exclues des terres de la catégorie I et classées comme terres de la catégorie III¹⁶.

La CBJNQ spécifie que l'accès aux terres de la catégorie III sera conforme aux lois et règlements relatifs aux terres publiques (art. 7.3.1). Par ailleurs, le gouvernement du Québec peut établir des servitudes publiques sur les terres de catégorie I pour des infrastructures comme les routes, les ponts et les aéroports (art. 7.1.10). La Convention établit aussi que, sauf disposition contraire, les lois et règlements d'application générale du Québec régissent l'accès aux terres de la catégorie I et que, plus particulièrement, le public en général aura accès aux routes, voies de communication, aéroports, ponts, bases publiques d'hydravions, quais, ports, etc. (art. 7.1.16).

Donc, rien dans la CBJNQ ne vient exclure les routes construites sur des terres de catégorie I des différentes autorisations nécessaires. Et ce, malgré un régime de propriété différent de celui des terres du domaine de l'État. Ainsi, le CCEK est d'avis que « les routes d'accès aux localités et avoisinantes à celles-ci » construites sur des terres de catégorie I demeurent soumises au régime de protection de l'environnement et du milieu social du Chapitre 23 de la CBJNQ. Les rues construites à l'intérieur des villages nordiques en sont cependant exclues, mais demeurent sujettes à la réglementation adoptée à cet effet par les autorités compétentes sur le sujet.

g) L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES CARRIÈRES OU DES BANCS D'EMPRUNT

L'article 2 de l'Annexe 1 du Chapitre 23 soumet automatiquement au processus d'évaluation *l'emplacement et l'exploitation d'importants bancs d'emprunt, de carrières de sable, de gravier et d'autres carrières*. Pour aider à interpréter cette disposition, mentionnons que l'annexe A de la LQE assujettit *tout banc d'emprunt, sablière ou carrière dont la superficie à découvrir couvre 3 hectares ou plus*. Cependant, l'annexe 2 du Chapitre 23 de la CBJNQ soustrait au processus d'évaluation *l'extraction et manutention de la stéatite, du sable, du gravier, du cuivre et du bois, pour utilisation personnelle et communautaire* de même que *les bancs d'emprunt servant à l'entretien des routes*. Donc, le CCEK est d'avis qu'un banc d'emprunt nécessaire à la construction d'une route devrait faire l'objet du processus d'évaluation, au même titre que la construction de la route elle-même. D'ailleurs, cela va dans le sens d'une évaluation globale des projets.

¹⁶ CBJNQ, art. 7.1.9.

Par ailleurs, sur les terres de Catégorie I, la CBJNQ prévoit qu'une Corporation foncière Inuit doit obtenir du MRN des permis d'utilisation du gravier et autres matériaux analogues généralement employés dans les travaux de terrassement et de construction générale destinés à des fins personnelles et communautaires, mais que le ministère ne peut refuser de délivrer ces permis, si tous les règlements sont respectés. De plus, les droits prévus aux termes des lois provinciales ne sont pas perçus¹⁷. Cette disposition est reprise aussi à l'article 148 de la *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec*. Par contre, sur les terres de Catégorie II et III, les droits doivent être acquittés et l'obligation d'obtenir les permis demeure.

Ce bref survol démontre que la construction de toute route au Nunavik doit être initialement soumise au processus d'évaluation et d'examen des impacts du Chapitre 23 de la CBJNQ. Par la suite, selon qu'il s'agit de chemin minier ou forestier ou d'un autre type de chemin construit sur les terres du domaine de l'État, d'autres autorisations gouvernementales sont aussi nécessaires et des normes doivent alors être respectées. Il est donc inadmissible et, à notre avis, illégal qu'une compagnie ou toute autre entité publique ou privée entreprenne la planification d'une route, sa construction ou son extension sur le territoire du Nunavik, sans que les ministères concernés n'en soient informés et que les permis requis n'aient été accordés. Les Parties doivent, de toute urgence, s'assurer qu'une telle situation ne puisse se reproduire.

h) ENCADREMENT JURIDIQUE DE LA CONSTRUCTION D'UNE PISTE D'ATTERRISSAGE

L'Annexe 1 de la CBJNQ prévoit explicitement l'assujettissement de la construction d'un aéroport à la procédure d'évaluation du Chapitre 23. Nous sommes d'avis que cela couvre aussi une « piste d'atterrissage » publique ou privée sur le territoire du Nunavik, sans exception. La Convention prévoit aussi que les terres où se trouvent les pistes d'atterrissage, installations portuaires, bases d'hydravions et ouvrages maritimes existants à l'intérieur des terres de la catégorie I sont exclues des terres de la catégorie I et classées comme terres de catégorie III¹⁸. Nous rappelons aussi que les conseils municipaux des villages nordiques ont compétence pour faire des règlements pour « établir, entretenir ou régler des aéroports ou des pistes d'envol pour avions ou aéronefs »¹⁹. Quant à l'ARK, elle a également les mêmes compétences à l'égard de toute partie du Territoire qui est un territoire non organisé. Cependant, un règlement adopté par l'Administration régionale, lorsqu'elle agit comme une municipalité, n'entre en vigueur que sur approbation du ministre²⁰.

¹⁷ CBJNQ, art. 7.1.15 b).

¹⁸ *Id.*, art. 7.1.9.

¹⁹ *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik*, art. 201 par. ° 9.

²⁰ *Id.*, art. 244.

Pistes de solutions et recommandations

Le document de l'ARK énonce certaines pistes de solutions qu'il nous apparaît important de commenter. Ce faisant, le CCEK en profite pour formuler ses propres recommandations.

L'ARK met de l'avant une plus grande utilisation des routes d'hiver, particulièrement pour les travaux d'exploration en vue de quelque activité industrielle. L'idée nous semble intéressante et il est vrai qu'elle a été retenue dans d'autres régions arctiques, comme les Territoires du Nord-Ouest et l'Alaska. Même si la rapidité et l'importance des bouleversements occasionnés par les changements climatiques tendent à diminuer fortement la période où de tels chemins d'hivers sont praticables, le CCEK recommande de mieux étudier cette alternative et de consulter les parties intéressées pour en juger la faisabilité. Si de telles études s'avèrent positives, il deviendra alors utile de proposer des incitatifs économiques et d'élaborer une réglementation sur le sujet. Dans l'intervalle, nous réitérons notre recommandation à l'effet d'adopter un règlement sur l'utilisation des véhicules lourds dans la toundra²¹.

RECOMMANDATION #1 : Mieux étudier l'alternative que représente l'utilisation des chemins d'hivers, en consultation avec les parties intéressées, et adopter entre-temps un règlement sur l'utilisation des véhicules lourds dans la toundra.

Il semble évident au CCEK que tout réseau de transport sur les terres publiques possède un statut public, au Nunavik comme ailleurs. La planification et la construction de telles infrastructures relèvent clairement de l'État. Ce dernier a la responsabilité de limiter le nombre de chemins desservant des territoires communs, particulièrement dans un écosystème aussi fragile que le Nunavik, et doit pouvoir imposer une utilisation partagée des infrastructures de transport. L'environnement et le milieu social ne peuvent se permettre de voir proliférer quais, chemins et aéroports en nombre égal de compagnies intéressées par les richesses naturelles du Nunavik.

À l'instar de l'ARK, le CCEK recommande que le futur Plan d'affectation du territoire public (PATP) du MRNF contienne une section spécifique concernant le développement des infrastructures de transport au nord du 55^e parallèle. Nous recommandons que l'élaboration de cet important outil de planification se fasse dans les plus brefs délais. Le MTQ doit être associé de près aux travaux portant sur cette section, qui doit tenir compte du potentiel connu d'exploration minière et de développement de la région. Quant au MDDEP, il devrait lui aussi être impliqué dans l'élaboration du PATP, de façon à mettre en lumière les divers enjeux écologiques.

RECOMMANDATION #2 : Le futur Plan d'affectation du territoire public (PATP) du MRNF doit être élaboré le plus tôt possible et contenir une section spécifique concernant le développement des infrastructures de transport au nord du 55^e parallèle.

²¹ CCEK, *Avis sur le Plan de développement durable*, février 2005, p. 11

Une fois ce PATP élaboré, le CCEK recommande qu'il soit soumis à une évaluation environnementale stratégique, avec tous les partenaires intéressés par le développement du Nunavik. Ce type d'évaluation permettrait une meilleure vue d'ensemble sur des infrastructures qui joueront un rôle structurant pour toute la région et cela à très long terme. La participation du public, condition fondamentale du développement durable, y serait mieux assurée, en amont de projets particuliers. Le développement d'infrastructures de transport a souvent comme conséquence d'exacerber certaines difficultés de cohabitation entre divers usages du territoire. Une évaluation environnementale stratégique permettrait de mieux parer à de telles difficultés. D'ailleurs, cette recommandation du CCEK rejoint celle du Comité consultatif de l'environnement de la Baie James (CCEBJ) faite lors de la récente consultation externe sur la nouvelle approche d'affectation du territoire public²². En outre, une telle évaluation environnementale stratégique pourrait être fort utile pour augmenter le niveau de collaboration, de coordination et d'échange d'information entre les autorités fédérales, provinciales, régionales et locales impliquées dans les divers processus d'autorisation. Il s'agit d'un problème clairement soulevé dans le document de l'ARK et qui mérite attention.

RECOMMANDATION #3 : Le Plan d'aménagement du territoire public élaboré doit être soumis à une évaluation environnementale stratégique.

Tel que l'indique notre analyse du cadre juridique existant, toutes les routes et aéroports à construire, suite à l'évaluation environnementale stratégique du PATP, devront être soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social, prévue au Chapitre 23 de la CBJNQ. Cette procédure serait probablement beaucoup plus rapide et moins conflictuelle, les parties ayant pu discuter et s'entendre sur les enjeux globaux lors de l'évaluation environnementale stratégique.

RECOMMANDATION #4 : Toute nouvelle route au Nunavik est obligatoirement assujettie à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social prévue au Chapitre 23 de la CBJNQ.

RECOMMANDATION #5 : Toute construction de piste d'atterrissage, publique ou privée, est obligatoirement assujettie à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social prévue au Chapitre 23 de la CBJNQ.

RECOMMANDATION #6 : Pour mettre fin aux différentes interprétations de l'Annexe 1 de la CBJNQ, une définition légale de « route » et d'« aéroport » doit être élaborée par les ministères concernés.

Quant aux travaux d'entretien et de réfection des routes, la position de l'ARK à l'effet que son propre département des Transports en reçoive le mandat, nous semble effectivement pertinente et nous en recommandons la mise oeuvre. La *Loi sur les mines*, la *Loi sur les forêts* et la *Loi sur les terres du domaine de l'État* permettent une telle délégation aux municipalités par le ministre. La *Loi sur la voirie*

²² MRNF, *Rapport de la récente consultation externe sur la nouvelle approche d'affectation du territoire public*, Mars 2005, <http://www.mrn.gouv.qc.ca/publications/territoire/consultation/rapport-consultation-2005.pdf>

prévoit elle aussi pareille délégation pour les routes normales sont sous la gestion du ministre des Transports. L'ARK est une municipalité au sens de la *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale du Nunavik*. De plus, étant sur place et investie d'un tel mandat, l'ARK pourrait pallier aux déficiences d'effectif du MTQ et du MRNF sur le territoire et mieux procéder aux diverses inspections prévues. Finalement, cela s'inscrirait dans la volonté de régionalisation et de décentralisation exprimée par le gouvernement du Québec. Une telle délégation devrait s'accompagner d'un transfert de budget correspondant.

RECOMMANDATION #7 : L'entretien et la réparation des routes à l'extérieur des 14 municipalités du Nunavik doivent relever de la compétence de l'Administration régionale Kativik, dotée des budgets correspondants.

Le document de l'ARK soulève aussi certains problèmes relativement à l'aménagement du territoire. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne s'applique pas au nord du 55^e parallèle. Contrairement à ce qui existe au Québec méridional, les municipalités n'ont pas l'obligation d'adopter un plan et un règlement d'urbanisme, même si l'article 176 de la *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik* leur en reconnaît la faculté. Le CCEK considère que plusieurs des problèmes soulevés dans le document seraient évités si, tant les municipalités locales que l'ARK, avaient les outils légaux pour s'assurer que les demandes d'utilisation du sol ne contreviennent pas aux objectifs de développement régional ni à la réglementation établie par ces organismes. Cependant, nous rappelons que les conseils des villages nordiques ont compétence pour « prescrire, entretenir et réglementer des passages à l'usage des véhicules tout terrain et des véhicules n'empruntant pas les chemins »²⁴. Quant à l'ARK, elle a également les mêmes compétences à l'égard de toute partie du Territoire qui est un territoire non organisé. Cependant, un règlement adopté par l'Administration régionale, lorsqu'elle agit comme une municipalité, n'entre en vigueur que sur approbation du ministre²⁵.

²³ *Loi sur la voirie*, L.R.Q., c. V-9, art. 3.

²⁴ *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik*, art. 201, par. 6.

²⁵ *Id.*, art. 244.

Conclusion

Le territoire du Nunavik est immense et jouit d'un potentiel énorme. Son développement ne fait que commencer et il est encore temps de le planifier pour qu'il soit durable et conforme aux volontés exprimées par sa population. Ce développement passe par la réalisation d'infrastructures de transport qui auront inévitablement des impacts sur un environnement fragile et sur un milieu social en pleine mutation. Ces impacts se feront sentir sur les générations à venir car ce type d'infrastructure a des effets structurants à très long terme.

Le CCEK considère qu'il s'agit d'un enjeu majeur qui mérite l'attention urgente de toutes les Parties à la CBJNQ. Les faits soulevés par l'ARK concernant le développement anarchique du réseau de transport et la confusion semblant régner parmi les diverses autorités gouvernementales sont fort préoccupants. D'ailleurs, le document de l'ARK sur les infrastructures routières nécessite un examen attentif de la part des autorités. Le développement d'un territoire grand comme la France ne peut être laissée au seul bon vouloir d'intérêts économiques privés. La planification du développement de ce territoire relève de l'État, en étroite collaboration avec la population concernée.

C'est d'ailleurs ce qui nous motive à recommander une évaluation environnementale stratégique du futur *Plan d'affectation du territoire public* (PATP) du MRNF, qui devrait contenir une section spécifique concernant le développement des infrastructures de transport au nord du 55^e parallèle. Le MTQ et le MMDEP devraient être associés de près à l'élaboration de cette section, qui doit tenir compte du potentiel connu d'exploration minière et de développement de la région ainsi que des enjeux sociaux et environnementaux. Une telle évaluation environnementale stratégique permettrait un meilleur échange d'information entre les parties et une participation du public plus efficace.

Le cadre légal existant concernant les routes et les chemins au Nunavik est clair et rien ne peut justifier la confusion qui semble exister actuellement. Seul le gouvernement du Québec peut autoriser le MTQ à construire des routes sur le domaine de l'État. Ce dernier est responsable de la planification et de la construction de telles infrastructures. Toute construction de route sur le territoire du Nunavik doit obligatoirement faire l'objet de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social, prévue au Chapitre 23 de la CBJNQ. Il en va de même pour tout aéroport ainsi que pour l'exploitation d'importants bancs d'emprunts, de carrières de sable ou de gravier. Seules l'extraction de sable ou de gravier pour utilisation personnelle ou communautaire ainsi que les bancs d'emprunt servant à l'entretien des routes sont soustraits à la procédure d'évaluation.

Nous sommes d'avis, qu'à titre de municipalité, l'ARK pourrait se voir déléguer les travaux d'entretien et de réfection des routes sur son territoire, en autant qu'on lui donne les budgets correspondants. Cela faciliterait aussi les inspections et les rapports sur diverses infractions pouvant se produire sur le territoire.

De plus, il faut s'assurer que les municipalités locales et l'ARK possèdent les outils légaux pour assurer une planification territoriale efficace et que les diverses

demandes d'utilisation d'air ne contreviennent pas aux objectifs de développement régional ni à la réglementation établie par ces organismes.

Selon le CCEK, une meilleure utilisation des routes d'hiver, particulièrement pour les phases d'exploration de projets, est une avenue qui mérite d'être étudiée. Cependant, les changements climatiques risquent fort de rendre cette solution difficile d'application. Nous réitérons donc notre recommandation d'adopter rapidement un règlement sur l'utilisation des véhicules lourds dans la toundra.

Finalement, le CCEK est d'avis que, sur le territoire du Nunavik, toute « piste d'atterrissage » publique ou privée constitue un aéroport au sens de la Convention et est assujettie au régime de protection de l'environnement et du milieu social. Selon nous, toute interprétation des dispositions de la CBJNQ doit tenir compte des deux grands principes directeurs de cette entente, soit le besoin pour le gouvernement du Québec de planifier le développement et l'utilisation rationnelle des ressources du territoire et les besoins des communautés autochtones d'assurer leur survie et leur mode de vie traditionnel.

Références

Législation fédérale

Loi sur les pêches, L.R.C. 1985, c. F-14

Législation provinciale

Code de la sécurité routière, L.R.Q., c. C-24.2

Convention de la Baie-James et du Nord québécois

Loi sur les forêts, L.R.Q., c. F-4.1

Loi sur les mines, L.R.Q., c. M-13.1

Loi concernant les propriétaires, les exploitants et les conducteurs de véhicules lourds, L.R.Q., c. P-30.3

Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., c. Q-2

Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec, L.R.Q., c. R-13.1

Loi sur les terres du domaine de l'État, L.R.Q., c. T-8.1

Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik, L.R.Q. c. V-6.1

Loi sur la voirie, L.R.Q., c. V-9

Documents administratifs

ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, *Développement des infrastructures routières au Nunavik – Position de l'ARK*, Mars 2006, 19 p.

CCEK, *Avis sur le Plan de développement durable*, février 2005.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik*, Avril 2002 [en ligne]

http://www.saa.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/inuits/20020409.pdf#search=%22Entente%20partenariat%20Nunavik%22

MRNF, *Rapport de la récente consultation externe sur la nouvelle approche d'affectation du territoire public*, Mars 2005, [en ligne]

<http://www.mrn.gouv.qc.ca/publications/territoire/consultation/rapport-consultation-2005.pdf>

MTQ, *Classes de routes au Québec*, <http://www1.mtq.gouv.qc.ca/fr/reseau/routes/classes.asp>

Jurisprudence

Whitworth c. Martin et al., C.A., Montréal, no 500-09-001136-902 (450-05-000550-885), 14 septembre 1995, jj. Baudouin, Robert et Biron.

LE 12 OCTOBRE 2006

SOUSSION PRÉSENTÉE AU

CONSEIL CONSULTATIF DE L'ENVIRONNEMENT KATIVIK

PRÉPARATION D'UN AVIS SUPPLÉMENTAIRE INCLUANT DE NOUVELLES
QUESTIONS SOULEVÉES PAR LES MEMBRES DU CCEK

PAR

JEAN BARIL
AVOCAT

600, RUE ALBERT OUMET
TERREBONNE, QC.
J6Y 1G4
(450) 961-7997
jeanbaril@hotmail.com

~~1st payment check # 612 2500~~
1st payment check # 633 1250
2nd payment check # 648 1250

Paid

Terrebonne, le 12 octobre 2006.

Nancy Day
Secrétaire exécutive
Conseil Consultatif de l'Environnement Kativik
C.P. 9
Kuujjuaq, Qc
J0M 1C0

c.c. M. Gilles H. Tremblay, Président du CCEK.

Re : Travail supplémentaire concernant l'avis juridique sur le développement des infrastructures de transport au Nunavik.

Chère Madame Day,

Lors de la dernière réunion du CCEK, tenue à Montréal les 4 et 5 octobre dernier, et suite à ma présentation du document préliminaire concernant un éventuel avis du CCEK sur les infrastructures de transport au Nunavik, un certain nombre de questions supplémentaires ont été soulevées par les membres. Les sujets à traiter plus en profondeur sont les suivants :

- L'encadrement juridique des routes construites par les Corporations foncières en tant que propriétaires des terres de Catégorie 1.
- Existe-t-il une définition juridique de ce qu'est une « route » ? Comment établit-on qu'un sentier ou un chemin devient une route nécessitant une autorisation gouvernementale ?
- Encadrement juridique de la construction de pistes d'atterrissage, publiques ou privées, sur le territoire du Nunavik.
- Encadrement juridique des carrières ou bancs d'emprunt.

Je transmets donc au CCEK la soumission suivante, visant à compléter et bonifier l'avis préliminaire déposé :

DESCRIPTION DES TÂCHES

- Recherche sur les nouvelles problématiques soulevées.
- Vérification de la législation et de la jurisprudence existantes ou de directives ministérielles concernant la définition d'une « route » nécessitant une autorisation préalable.
- Rédaction d'une proposition d'avis du CCEK incluant l'avis préliminaire déposé et discuté le 4 octobre, les commentaires et suggestions des membres et les sujets supplémentaires demandés, visés par l'actuelle soumission.

CALENDRIER

- Remise au CCEK d'un projet d'avis intégrant l'ensemble des questions soulevées (pour discussions) le 15 novembre 2006.
- À la demande du Comité, présenter lors de la prochaine réunion du CCEK les résultats de la recherche réalisée et le projet d'avis (décembre 2006).
- Dépôt de l'avis final du CCEK un mois après avoir obtenu les commentaires du CCEK sur le projet présenté (janvier 2007).

HONORAIRES

J'estime à environ 50 heures de travail le temps nécessaire pour effectuer l'ensemble de ces tâches. Au taux horaire de \$50.00, cela représente donc un contrat additionnel de deux mille cinq cent dollars (\$2 500.00) plus les taxes afférentes (TPS et TVQ). Je ne prévois aucun coût supplémentaire pour du matériel ou des frais divers. Le tout serait payé en deux versements égaux, au moment du dépôt du projet d'avis (15 novembre 2006) et lors du dépôt de l'avis final (janvier 2007).

Le dernier paiement prévu au contrat original d'août dernier (2 500.00 plus taxes) serait quant à lui reporté au 15 novembre 2006, date du dépôt d'un avis global intégrant l'ensemble des questions soulevées.

En espérant une réponse positive de la part du CCEK, je vous transmets mes salutations et réitère mon plaisir de pouvoir collaborer aux travaux de votre organisme.

Bien vôtre,

Jean Baril
Avocat
600, rue Albert Ouimet
Terrebonne, Qc.
J6Y 1G4
(450) 961-7997

jeanbaril@hotmail.com

Classement CCEK

Titre Développement des Routes/ Consultant

Type Dossiers Environnementaux

Date D'ouverture 2006

Notes Janvier 2007: Proposition d'avis sur les infrastructures de transport par Jen Baril

Mars 2007: Comité Consultatif de l'environnement Kativik; Avis sur le développement actuel et durable des infrastructures du transport Nunavik

Octobre 2007: Comité Consultatif de l'environnement Kativik; Avis sur le développement actuel et durable des infrastructures du transport Nunavik; Projet Final