



ᑲᑎᐱᑲ ᐃᑦᑎᑦᑲᑦᑲᑦ ᐃᑦᑲᑦᑲᑦᑲᑦ ᑲᑎᑲᑦᑲᑦ
Comité Consultatif de l'environnement Kativik
Kativik Environmental Advisory Committee

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

OCTOBRE 2007

Table des matières

Mandat du CCEK	3
Contexte	4
Encadrement juridique	5
a) CBJNQ et LQE	5
b) Loi sur les mines	7
c) Loi sur les forêts	8
d) Loi sur les terres du domaine de l'État	9
e) Définition juridique d'une route	9
f) Encadrement juridique des routes sur les terres de catégorie I	11
g) Encadrement juridique des carrières ou bancs d'emprunt	12
h) Encadrement juridique de la construction de piste d'atterrissage	12
Pistes de solutions et recommandations du CCEK	13
Conclusion	16
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 les 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 les recommandations du CCEK sont transmises aux gouvernements provincial 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 au Nunavik, notamment le transport terrestre et aérien.

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. Au cours des dernières années, le Nunavik a connu une intensification des activités minières ayant occasionné une augmentation de la construction de routes d'accès aux 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 et l'environnement de ce territoire. Il est donc indispensable que le développement minier soit contrôlé par les autorités publiques concernées.

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 liés aux développements des réseaux de transports au Nunavik, à la suite de la présentation d'un rapport préparé par l'Administration régionale Kativik (ARK) sur ce sujet. Ce document souligne notamment que la compagnie minière Noranda-Falconbridge a, 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 » 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. Il appert que les ministères des Transports (MTQ), des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) et 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 entrepris d'examiner 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) *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et la Loi sur la qualité de l'environnement*

L'annexe 1 du chapitre 23 de la CBJNQ précise quels sont les développements futurs obligatoirement soumis au processus d'évaluation des répercussions sur l'environnement et le milieu social de la CBJNQ. Son article 6 vise expressément le transport et assujettit notamment à cette procédure :

- *Les routes d'accès aux localités et avoisinantes à celles-ci;*
- *Les infrastructures routières en vue de nouveaux développements;*
- *Les aéroports.*

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 développement 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.*

L'article 23.1.1 de la CBJNQ définit un «développement» et un «projet de développement» comme étant un : *projet consistant en tous travaux, entreprise, structure, exploitation ou développement industriel pouvant toucher l'environnement ou la population* Cette définition est large et couvre les activités et les travaux d'exploration minière pouvant toucher l'environnement ou la population. Par conséquent, les routes nécessaires aux travaux d'exploration minière, qui constituent un développement ou un projet de développement au sens de la CBJNQ, sont obligatoirement assujetties 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 l'annexe 1 de 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. À cet égard, il est important de souligner que la formulation de l'annexe 1 du chapitre 23 est plus restrictive que celle qui est prévue dans l'annexe 1 du chapitre 22, s'appliquant au sud du 55^e parallèle, laquelle exclut expressément l'exploration minière en général : Toute nouvelle exploitation importante excluant l'exploration [nos soulignés].

De plus, concernant les projets d'exploration minière, l'annexe A de la LQE est explicite et confirme cette différence entre les annexes 1 des chapitres 22 et 23 CBJNQ. En effet, l'annexe A de la LQE 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 souligne ainsi 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. Ainsi, 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 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, le CCEK est d'avis que les parties à la Convention doivent être vigilantes et veiller à l'application des droits et obligations qui y sont prévus. Plus particulièrement, elles ont l'obligation de s'assurer que tout projet de route ou d'infrastructure routière en vue de nouveaux développements 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*.

En plus de respecter l'intention des parties signataires, l'assujettissement des projets de routes minières (exploration et exploitation) à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social est conforme aux principes directeurs du chapitre 23 CBJNQ et offre de nombreux avantages à la population du Nunavik. Par exemple, cette procédure garantit :

- une plus grande publicité des projets d'infrastructures durables auprès des instances publiques du Nunavik et de sa population ;
- une réelle possibilité pour les Inuits d'exercer leurs droits de participation publique en intervenant dans la procédure au lieu d'être simplement informés des décisions rendues ;
- une plus grande transparence et légitimité pour les projets de développement ;
- un développement cohérent et uniforme des infrastructures de transport au Nunavik capable de se fonder sur les meilleures pratiques disponibles ;
- une évaluation complète des répercussions des projets de développement incluant les infrastructures de transport ;
- une évaluation des solutions de rechange au projet, de son emplacement et de son déploiement de façon à minimiser les répercussions indésirables, des mesures correctives et réparatrices; etc.

Par ailleurs, d'autres lois québécoises traitent de la construction de chemins miniers ou forestiers et peuvent exiger des 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.

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.

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).

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

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

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).

c) *Loi sur les forêts*

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* réglementant les chemins miniers peuvent trouver application.

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 réfection 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.

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

⁵ *Id.*, art. 143.

⁶ *Id.*, art. 171, par. 2 et 5.

⁷ *Id.*, art. 172, par. 6.

d) Loi sur les terres du domaine de l'État

La *Loi sur les terres du domaine de l'État* 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*. À ce sujet, 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.

Dans l'ensemble, le CCEK craint que le défaut d'appliquer de semblables dispositions au Nunavik n'encourage l'utilisation et l'occupation illégale du territoire, entre autres par 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. De la même façon, 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.

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.

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

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 de la CBJNQ 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 » à l'article 4 du *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 code;

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 circuler¹². [nos soulignés]

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 »¹³.

¹² *Loi concernant les propriétaires, les exploitants et les conducteurs de véhicules lourds*, art. 1.
¹³ *Whitworth c. Martin et al.*, C.A., Montréal, no 500-09-001136-902 (450-05-000550-885), 14.

Donc, selon l'État actuel du droit s'appliquant au Nunavik, il apparaît 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 peut être considérée comme une route assujettie au processus d'évaluation du chapitre 23 de la CBJNQ.

f) Encadrement juridique des routes sur les terres de catégorie I

L'actuel développement des infrastructures routières au Nunavik soulève la question de savoir si les routes construites sur des terres de catégorie I commandent un examen particulier. 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*¹⁴. Ainsi, les terres délimitées comme faisant partie de la catégorie I sont propriété des Corporations foncières Inuit (a. 7.1.3 CBJNQ), mais demeurent de compétence provinciale (a. 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 III¹⁵.

La CBJNQ spécifie que l'accès aux terres de la catégorie III sera conforme aux lois et règlements relatifs aux terres publiques (a. 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 (a. 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. (a. 7.1.16).

Malgré un régime de propriété différent de celui des terres du domaine de l'État, rien dans la CBJNQ ne vient exclure les routes construites sur des terres de catégorie I des différentes autorisations préalables et nécessaires à leur construction. En définitive, *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. Cependant, les rues construites à l'intérieur des villages nordiques en sont exclues, mais demeurent sujettes à la réglementation adoptée à cet effet par les autorités compétentes.

septembre 1995, jj. Baudouin, Robert et Biron, p. 6.

¹⁴ *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec*, L.R.Q., c. R-13.1.

¹⁵ CBJNQ, art. 7.1.9.

g) 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*. Mentionnons que l'annexe A de la LQE est légèrement différente et 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*. Par conséquent, un banc d'emprunt de plus de 3 hectares 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, l'assujettissement des bancs d'emprunt importants 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, pour des travaux destinés à des fins personnelles et communautaires, obtenir du MRNF des permis d'utilisation du gravier et autres matériaux analogues généralement employés dans les travaux de terrassement et de construction. Toutefois, 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 perçus¹⁶. 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 survol de la législation susceptible de s'appliquer à la construction de nouvelles infrastructures routières au Nunavik démontre que la construction des routes est 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 être respectées. Il apparaît difficilement admissible, voire 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 le processus d'examen des répercussions ne soient complétés, que les ministères concernés n'en soient informés et que les permis requis n'aient été délivrés. Les parties à la CBJNQ doivent s'assurer qu'une telle situation ne puisse se produire.

h) Encadrement juridique de la construction de piste d'atterrissage

L'annexe 1 de la CBJNQ prévoit explicitement à son article 6, que la construction d'un aéroport est obligatoirement soumise à la procédure d'évaluation du chapitre 23 de la CBJNQ. À l'évidence, la nomenclature «aéroport» couvre l'ensemble des installations nécessaires au transport aérien et cela couvre les «pistes d'atterrissage» publiques ou privées 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

¹⁶ CBJNQ, art. 7.1.15 b).

catégorie III¹⁷. 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 »¹⁸. Quant à l'ARK, elle a également les mêmes compétences à l'égard de toute partie du territoire qui est non organisé. Cependant, un règlement adopté par l'ARK, lorsqu'elle agit comme une municipalité, n'entre en vigueur que sur approbation du ministre¹⁹.

Pistes de solutions et recommandations du CCEK

Le document présenté par l'ARK énonce certaines pistes de solutions méritant d'être commentées.

Le cadre légal existant concernant les routes et les chemins au Nunavik est relativement clair et rien n'apparaît justifier la confusion qui semble exister actuellement. La CBJNQ est claire au sujet de l'assujettissement des projets de route, d'aéroport et d'exploitation d'importants bancs d'emprunts, de carrières de sable ou de gravier à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social, prévue au chapitre 23 de la CBJNQ. Seule 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 cette procédure d'évaluation. Le CCEK est d'avis que cet assujettissement est conforme aux principes directeurs du chapitre 23 de la CBJNQ (a. 23.2.4). Dans le but d'assurer l'application du régime de protection de l'environnement et du milieu social au Nunavik, le CCEK présente ses recommandations aux parties à la CBJNQ.

RECOMMANDATION 1 : Conformément à l'annexe 1 du chapitre 23 de la CBJNQ, les parties doivent assujettir les projets de nouvelles routes et d'infrastructures routières au Nunavik à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social.

Tel que l'indique le cadre juridique existant, tous les projets de routes à construire au Nunavik et avoisinant les villages ou en vue d'un développement pouvant toucher l'environnement ou la population sont obligatoirement assujettis 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 : Conformément à l'annexe 1 du chapitre 23 de la CBJNQ, les parties doivent obligatoirement assujettir tous projets de piste d'atterrissage, publique ou privée, à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social.

Tel que l'indique le cadre juridique existant, tous les aéroports à construire au Nunavik sont obligatoirement assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social, prévue au chapitre 23 de la CBJNQ. Les pistes d'atterrissage doivent être considérées comme des aéroports.

¹⁷ *Id.*, art. 7.1.9.

¹⁸ *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik*, art. 201 par. ° 9.

¹⁹ *Id.*, art. 244.

RECOMMANDATION 3 : Pour mettre fin aux différentes interprétations de l'annexe 1 du chapitre 23 de la CBJNQ, le CCEK recommande aux parties de définir, de manière concertée, les mots «route» et «aéroport».

RECOMMANDATION 4 : Aux fins de l'entretien et de la réparation des routes à l'extérieur des 14 municipalités du Nunavik, le CCEK recommande aux parties d'examiner la demande de l'Administration régionale Kativik de voir ces activités relever de sa compétence et d'être dotée des budgets correspondants.

La position de l'ARK, à l'effet que son propre département des Transports reçoive le mandat d'entretien et de réfection des routes, paraît pertinente et le CCEK en recommande l'examen. 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 Transports²⁰. 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 au faible effectif du MTQ et du MRNF sur le territoire et mieux procéder aux diverses inspections prévues. 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.

RECOMMANDATION 5 : Le CCEK recommande aux parties d'étudier sérieusement l'alternative que représente l'utilisation des chemins d'hiver et d'en généraliser les pratiques.

L'ARK met de l'avant une plus grande utilisation des routes d'hiver, particulièrement pour les travaux d'exploration en vue d'une activité industrielle quelconque. L'idée est intéressante et aurait 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 réduire la période au cours desquelles de tels chemins d'hiver sont praticables, le CCEK recommande d'étudier cette alternative et de consulter les parties intéressées pour en juger la faisabilité. Le cas échéant, des incitatifs économiques et élaboration d'une nouvelle réglementation sur le sujet pourraient encadrer ces pratiques.

RECOMMANDATION 6 : Le CCEK recommande aux parties d'adopter un règlement encadrant l'utilisation des véhicules lourds sur la toundra.

Le CCEK réitère une des recommandations de son *Avis sur le Plan de développement durable* à l'effet d'adopter un règlement sur l'utilisation des véhicules lourds dans la toundra²¹.

²⁰ *Loi sur la voirie*, L.R.Q., c. V-9, art. 3.

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

RECOMMANDATION 7 : Le CCEK recommande aux parties d'élaborer rapidement le futur Plan d'affectation du territoire public (PATP) du MRNF et d'y consacrer une section spécifique au développement des infrastructures de transport au nord du 55^e parallèle.

Il semble évident pour le 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 fragile comme celui du 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 rapidement. Le MTQ devrait 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 8 : Le CCEK recommande aux parties de soumettre le futur Plan d'aménagement du territoire public à une évaluation environnementale stratégique.

Une fois le PATP élaboré, le CCEK recommande de le soumettre 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.

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 évaluation environnementale stratégique pourrait être 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.

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

Conclusion

Le territoire du Nunavik est immense et jouit d'un potentiel de développement important. Son développement ne fait que commencer et il est encore temps de le planifier pour qu'il soit durable tant du point de vue économique, que social et environnemental. Ce développement passe notamment 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 long terme.

Le CCEK considère qu'il s'agit d'un enjeu majeur qui mérite l'attention 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 préoccupants. Le document de l'ARK sur les infrastructures routières au Nunavik mérite un examen attentif. Le développement d'un territoire aussi grand ne peut être laissé au bon vouloir d'intérêts économiques privés. La planification du développement de ce territoire relève de l'État, en étroite collaboration avec la population concernée, ses représentants et ses institutions.

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](http://www.saa.gouv.qc.ca/rerelations_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.