ᑲᑎᕕᒃ ᐊᕙᑎᓕᕆᓂᕐᒧᑦ ᐊᔪᕐᑮᒥᐊᕐᑏᑦ ᑲᑎᒪᔩᑦ
Comité consultatif de l'environnement Kativik
Katívik Environmental Advisory Committee

Mémoire du Comité consultatif de l’environnement Kativik concernant le projet de loi n°46 : Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d’autres dispositions

Mémoire présenté à la Commission des transports et de l’environnement

23 septembre 2020

À propos 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). 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. Par la présente, le CCEK souhaite faire part à la Commission des transports et de l'environnement de ses commentaires à l'égard du projet de loi n° 46, Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions, ci-après appelé le « projet de loi ».

Pour joindre le CCEK

Par la poste :
Secrétariat du CCEK
C.P. 930
Kuujjuaq, Québec, Canada
J0M 1C0

Par téléphone : 819-964-2961 poste 2287

Par fax : 819-964-0694

Par courriel : keac-ccek@krg.ca

Introduction

Le Nunavik est le territoire septentrional de la province du Québec qui s'étend au nord du 55e parallèle et couvre une superficie de 507 000 km2 (Carte 1). Une population de 13 188 habitants dont environ 90% sont inuits (Statistique Canada, 2017) y vit au sein de 14 corporations de villages nordiques répartis sur les côtes de la baie d'Hudson et de la baie d'Ungava. À la limite méridionale se trouvent également les terres et le village de la Nation naskapie de Kawawachikamach où vivent plus de 1 000 membres de cette nation. En vertu du chapitre 24 de la CBJNQ et du chapitre 15 de la Convention du Nord-Est québécois (CNEQ), les Inuits et les Naskapis peuvent pratiquer leurs activités de chasse, de pêche et de trappage sur l'ensemble du territoire du Nunavik. En vertu de la CNEQ, la Nation naskapie de Kawawachikamach dispose d'un territoire exclusif de chasse, de pêche et de piégeage qui s'étend sur 4 144 km^2. Dans la portion de ce territoire située au nord du 55e parallèle, le chapitre 23 de la CBJNQ s'applique. Kawawachikamach est par ailleurs le seul village de la région à être accessible par transport ferroviaire, tandis que les 14 corporations de villages nordiques du Nunavik ne peuvent être ralliées que par voie aérienne ou par voie maritime lorsque les glaces libèrent le passage. Dans cette région du nord, l'accès à la bande passante est fourni par un réseau satellite coûteux dont la capacité est limitée, ce qui complique l'accès à l'information et contribue à accroître les défis logistiques pour tous types de projets.

Le territoire du Nunavik compte actuellement huit réserves de biodiversité projetées, une réserve aquatique projetée, trois réserves de territoires aux fins d'aires protégées, quatre parcs nationaux et quatre réserves de parc national. Tous ces territoires sont développés et gérés par l'Administration régionale Kativik (ARK), en collaboration avec le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) et le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP). Au Nunavik, l'annexe 1 du chapitre 23 de la CBJNQ assujettit tous les projets de parcs, de réserves écologiques ou d'autres utilisations similaires des terres à la procédure d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social.

Carte 1 : Carte du Nunavik (Société Makivik, 1995)

Commentaires généraux

Le CCEK souhaite d'entrée de jeu souligner qu'il accueille favorablement le projet de loi nº 46 qui permettra d'accélérer le processus de création d'aires protégées et d'élargir l'éventail d'outils de protection des milieux naturels. Le CCEK appuie la mention faite dans le nouvel article 2.1 que la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (LCPN) devra s'interpréter de manière à être compatible avec les principes énoncés à l'article 6 de la Loi sur le développement durable (chapitre D-8.1.1). Ces principes correspondent à la vision et à la façon de mettre en œuvre la conservation du territoire pour les générations futures au Nunavik. L'exclusion de certaines activités dommageables pour l'environnement dans ou à proximité d'une aire protégée, telles que l'exploration et l'exploitation minière, est une préoccupation de longue date du CCEK. À cet égard, le CCEK donne son plein assentiment à la reformulation des articles 48 et 53, qui permet d'apporter plus de clarté quant aux régimes d'activités qui sont autorisées ou interdites dans les aires protégées.

Le CCEK appuie l'introduction de l'obligation de consulter les communautés autochtones de manière distincte lorsque les circonstances le requièrent et de les accommoder lorsqu'il y a lieu (art. 2.1 LCPN modifiée). Dans le même ordre d'idée, le CCEK soutient la spécification selon laquelle les communautés autochtones peuvent soumettre une demande de reconnaissance pour un paysage humanisé et celle de l'obligation de consulter les communautés autochtones concernées dans le cadre de l'analyse d'une telle demande (art. 65.1 et 65.2 LCPN modifiée).

Le CCEK appuie la reformulation introduite par le nouvel article 12 en ce qui concerne la possibilité du ministre de déléguer à une communauté autochtone tout ou partie des pouvoirs que lui attribue la loi à l'égard de la gestion d'un territoire qui relève de son autorité et qui fait l'objet d'une mesure de conservation. Cette proposition permettra une plus grande souplesse pour déléguer des responsabilités aux communautés autochtones, ce qui pourrait permettre aux Inuits et aux Naskapis de s'impliquer davantage dans les activités de mise en œuvre et de gestion dans le cadre de la LCPN. Le CCEK est toutefois d'avis que la délégation de pouvoir pourrait être élargie en ce qui concerne les mesures de suivi et les inspections. En effet, les inspections sont un défi important au Nunavik où la vastitude du territoire et les coûts de déplacement élevés réduisent la fréquence des visites effectuées par des fonctionnaires provinciaux. Le savoir-faire est disponible dans la région et a fait ses preuves à travers divers partenariats entre l'ARK, le MELCC et le MFFP. Une telle flexibilité dans la délégation de pouvoir faciliterait l'atteinte des objectifs poursuivis par la LCPN.

Le CCEK note que des ajustements sur le plan du vocabulaire choisi pour désigner les communautés autochtones seraient nécessaires afin d'utiliser des termes décrivant adéquatement l'organisation administrative et politique du Nunavik. À ce sujet, l'article 14 (3) de la LCPN modifiée fait mention des « communautés autochtones concernées, représentées par leur conseil de bande ». Or, les Inuits n'ont pas de conseil de bande, mais sont plutôt organisés au sein de corporations de villages nordiques. Dans la même perspective, le CCEK souhaite s'assurer que l'expression « déléguer à toute personne ou communauté autochtone » (art. 12 LCPN modifiée) peut être interprétée de façon à inclure les organisations locales et régionales du Nunavik.

À différents endroits dans le projet de loi (art. 15, 30 et 34 LCPN modifiée), l'obligation de publier un avis dans un journal régional où est situé le milieu concerné est retirée et remplacée par « tout

moyen permettant d'en informer la population ». Le CCEK comprend que cette nouvelle formulation vise à permettre plus de flexibilité au MELCC. Le CCEK souhaite toutefois sensibiliser le gouvernement au fait que les stratégies de communication les mieux adaptées dans le sud de la province ne le sont pas nécessairement au Nunavik. Si l'accès à Internet y est plus restreint, la radio demeure quant à elle un moyen de communication largement utilisé et le journal régional bilingue inuktitut/anglais continue d'être distribué en version papier dans tous les foyers de la région. En plus de diffuser les informations en français et en anglais, la disponibilité de l'information en inuktitut et en naskapi est préconisée pour une communication efficace au nord du 55e parallèle.

Commentaires spécifiques

Chapitre I : Dispositions générales, Section II : Pouvoirs généraux et responsabilités du ministre

Plusieurs registres sont prévus par le projet de loi : le registre public des aires protégées (art. 5 LCPN modifiée), le registre public des autres mesures de conservation efficaces (art. 6.1 LCPN modifiée), le registre public des milieux naturels désignés par un plan et des milieux naturels désignés par le ministre (art. 24.1 LCPN modifiée) et le registre public des territoires de conservation nordiques (26.2 LCPN modifiée). La multiplication des registres pourrait avoir pour effet de semer la confusion au sein de la population. Afin de favoriser l'accès à une information vulgarisée et complète correspondant aux besoins du grand public, le CCEK suggère la création d'un registre intégré et facile d'accès pour tous, y compris pour les Inuits et les Naskapis.

Chapitre II : Mesures de conservation, Section I : Milieux naturels désignés par le ministre

Certaines modifications des dispositions relatives aux « milieux désignés par le ministre » retiennent l'attention, car elles réduisent à presque rien le niveau de protection réellement offert à ces milieux, lesquels sont pourtant désignés parce qu'ils ont « une grande valeur écologique », se distinguent « par leur intégrité, leur rareté ou leur superficie » et contribuent « à la sécurité du public » (art. 13 LCPN).

Plus particulièrement, le nouvel article 13.1 LCPN précise que la réalisation d'une activité dans un milieu naturel désigné est subordonnée à l'autorisation du ministre. Ici, le ministre agit dans le cadre de la LCPN dont l'objectif est « de sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité du patrimoine naturel du Québec par des mesures de conservation » (art. 1 LCPN). L'autorisation du ministre est normalement régie par les articles 22 à 24 de la LCPN qui encadrent la décision du ministre en termes de conservation de la nature, de la biodiversité, de compatibilité avec le milieu naturel, des atteintes aux fonctions écologiques, etc. Suivant cette logique, lorsqu'une activité est autorisée en vertu de la LCPN, elle n'est pas dispensée pour autant des autres autorisations requises par des lois provinciales et fédérales.

Toutefois, le nouvel article 13.2 al.1 (1) écarte complètement cette logique et la prise en considération des objectifs de conservation de la LCPN, et cela, en dispensant les activités soumises à une autorisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) de l'obligation d'obtenir une

autorisation en vertu de la LCPN. La LQE n'ayant pas pour objectif d'assurer la conservation du patrimoine naturel, mais d'assurer le contrôle de la pollution et d'encadrer les activités susceptibles de porter atteinte à la qualité de l'environnement, ce sont les objectifs de la LQE qui détermineront alors si des activités peuvent avoir lieu dans un milieu protégé par la LCPN. Il s'agit d'un précédent regrettable (introduit en 2017 et renforcé avec le présent projet de loi) qui devrait être retiré du projet de loi afin de respecter l'indépendance des législations et de ne pas donner préséance aux activités de développement économique de la LQE sur l'objectif de conservation de la LCPN, et cela, dans des milieux identifiés comme étant protégés à titre de patrimoine naturel du Québec.

Le nouvel article 18 al.2 (3) traite du remplacement de milieux humides et hydriques afin d'éviter une perte nette lorsque le ministre doit en diminuer la superficie à un certain endroit. Cet article pourrait être bonifié de façon que le mécanisme et les délais impartis pour compenser la perte de milieux humides et hydriques protégés soient précisés, notamment pour s'assurer qu'elle sera remplacée par une aire protégée située dans la même région et présentant des caractéristiques biologiques et climatiques similaires. Les délais à respecter pour le remplacement mériteraient également d'être précisés afin d'éviter toute perte nette.

Le nouvel article 18.1 traite de la procédure à suivre dans le cas où le ministre décide de modifier la délimitation d'un territoire faisant l'objet d'une désignation ou d'y mettre fin. Le CCEK considère que les dispositions prévues par le projet de loi ne sont pas compatibles avec la procédure d'évaluation environnementale prévue par le chapitre 23 de la CBJNQ. Au Nunavik, lorsqu'une aire protégée est créée, la procédure d'examen prévue au chapitre 23 est déclenchée et une autorisation est délivrée en vertu de la LQE. Si la LCPN prévoit que la délimitation du territoire d'une aire protégée reconnue peut être modifiée, elle doit également prévoir un arrimage avec la procédure du chapitre 23 de la CBJNQ, ce qui n'est pas le cas dans le projet de loi actuel.

Chapitre II : Mesures de conservation, Section II : Territoires de conservation nordiques

Le projet de loi prévoit la création du nouveau statut « Territoire de conservation nordique ». Ce statut est l'occasion de protéger de nombreuses aires ayant des valeurs écologiques, culturelles et de subsistances importantes pour les communautés du Nunavik. Toutefois, les nouveaux articles 25, 26, 26.1 et 26.2 LCPN donnent peu d'information sur les territoires de conservation nordiques ni sur le niveau de protection dont ils bénéficieront. Par exemple, aucune balise n'encadre les activités interdites dans un territoire de conservation nordique. Par conséquent, le statut de ces territoires n'est pas suffisamment défini par la loi, car nul ne sait ce que cela implique réellement. Afin d'établir des basses claires en termes de conservation du patrimoine naturel du Québec, le CCEK recommande de reconnaître aux territoires de conservation nordiques le statut de mesures de conservation efficaces afin de les fonder sur des balises de conservation uniformes.

Le CCEK comprend que la règlementation à venir permettra de définir plus précisément les territoires de conservation nordiques et leur mise en œuvre. Or, avant de voir ce nouveau type de protection créé par un projet de loi, le CCEK considère qu'il aurait été opportun qu'il soit consulté afin de lui permettre d'avoir une idée plus précise des intentions du gouvernement quant au type de protection envisagée. Le CCEK espère que cette occasion lui sera offerte durant le processus d'élaboration de la règlementation afférente.

Pour avoir un véritable effet de conservation, une désignation se doit d'accorder un statut offrant davantage de permanence. À cet effet, le CCEK est particulièrement préoccupé par l'article 26.2 (3) LCPN modifiée qui énonce que la désignation des territoires de conservation nordiques pourrait être d'une durée limitée. Le CCEK recommande de ne pas accorder ce pouvoir réglementaire, mais d'enchâsser dans la loi le caractère permanent de la protection des territoires de conservation nordiques.

À ce sujet, le CCEK comprend finalement que cette nouvelle catégorie de protection viendra s'ajouter aux différentes options disponibles pour la conservation du territoire au Nunavik et souhaite justement qu'elle demeure une option et ne prive pas le Nunavik des différents statuts prévus par la LCPN.

Chapitre II : Mesures de conservation, Section III : Aires protégées

À des fins de clarté, le CCEK recommande que la consultation des communautés autochtones concernées soit mentionnée dans le nouvel article 29 al.2 qui traite de la sélection des territoires, du choix des statuts de protection privilégiés et de la détermination des objectifs de conservation à atteindre.

Le CCEK se questionne quant aux objectifs poursuivis par la période d'information décrite dans le nouvel article 30. Il est mentionné que sa durée minimale sera de 30 jours. Mais quelles sont les raisons qui pousseront le ministre à prolonger cette période? Cela sera-t-il évalué projet par projet? Y aura-t-il une durée maximale? Cela soulève des questions sur le plan de la coordination et de l'arrimage nécessaires avec la procédure du chapitre 23 de la CBJNQ qui prévoit également une période d'information et des séances de consultation. Le CCEK suggère que des balises plus précises soient spécifiées pour l'encadrement de cette période d'information.

Le projet de loi prévoit un arrimage avec le processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social prévu au titre II de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) en ce qui concerne la tenue de consultation publique pour la création d'une aire protégée (art. 32 LCPN modifiée). Ce même arrimage doit également être prévu dans le cas des milieux désignés par le ministre, des territoires de conservation nordiques et des paysages humanisés, tant pour leur création que leur modification.

Le nouvel article 35 prévoit que le ministre peut confier au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) ou à toute personne qu'il désigne comme commissaire à cette fin le mandat de tenir une consultation publique. Le CCEK encourage l'introduction de cette flexibilité dans la désignation du commissaire, car la tenue de consultation publique au Nunavik exige une certaine souplesse procédurale et le savoir-faire pour y parvenir est disponible dans les organisations créées par la CBJNQ.

Le nouvel article 41 al. 2 pourrait être bonifié de façon que le mécanisme de compensation et les délais impartis pour compenser la diminution totale des aires protégées au Québec soient précisés dans la loi, notamment pour s'assurer que la superficie tronquée sera remplacée par une aire protégée située dans la même région et présentant des caractéristiques biologiques et climatiques similaires. Nous rappelons que si la LCPN prévoit que la délimitation du territoire d'une aire

protégée reconnue peut être modifiée, elle doit également prévoir un arrimage avec la procédure du chapitre 23 de la CBJNQ, ce qui n'est pas le cas dans le projet de loi actuel.

La marge de manœuvre prévue par le projet de loi pour permettre l'autorisation d'activités suscite des préoccupations (art. 43 LCPN modifiée). La protection accordée par la loi à une aire protégée doit être robuste et permanente. À ce chapitre le CCEK craint, par exemple, que les critères établis par la LQE, qui est une loi de contrôle de la pollution, ne soient appliqués à une aire protégée créée en vertu de la LCPN.

Le nouveau statut d'aire protégée d'utilisation durable tel que décrit à l'article 46 de la LCPN modifiée visera la protection de la diversité biologique et des valeurs culturelles qui lui sont associées ainsi que l'utilisation durable de ses ressources. Le projet de loi donne peu de détails sur le type de protection qui sera octroyée, sur ce qui sera considéré comme une utilisation durable des ressources et les activités qui y seront interdites. Le CCEK recommande que ces informations soient précisées dans la loi. Le CCEK désire rappeler qu'en vertu du chapitre 24 de la CBJNQ et du chapitre 15 de la CNEQ, les Inuits et les Naskapis peuvent pratiquer leurs activités de chasse, de pêche et de trappage au Nunavik et que cela doit se poursuivre.

Le CCEK appuie la création du nouveau statut de réserve marine tel que décrit dans le nouvel article 52 et espère que celui-ci pourra un jour être mis en œuvre au Nunavik. À cet égard, le CCEK veut rappeler l'existence de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik (ARTIN), qui couvre la zone extracôtière du Nord québécois. Il est important de noter que l'ARTIN a un processus défini pour l'établissement et la planification d'aires protégées dans la région marine du Nunavik, incluant les zones de protection marines.

Chapitre III : Mesures administratives et dispositions pénales, Section II : Régime d'ordonnance

Le CCEK remet en question l'utilisation du terme « irréversible » à l'article 69.1 de la LCPN modifiée. Ce dernier affaiblit le régime d'ordonnance en limitant la capacité d'action du ministre en cas de dégradation d'un milieu naturel ou d'un territoire désigné dans le cas où cette dégradation serait grave sans qu'il soit possible de démontrer hors de tout doute qu'elle est irréversible.

Mesures transitoires et finales

L'article 56 du projet de loi pourrait être bonifié afin que les aires protégées projetées bénéficient de l'accélération prévue pour la création des nouvelles aires protégées. Au Nunavik les aires protégées projetées sont au nombre de 9 et ont pour la plupart ce statut depuis plus d'une décennie. Il convient de finaliser leur désignation en officialisant dans les nouvelles dispositions de la LCPN leur statut d'aires protégées permanentes.

Conclusion

Une équipe du MELCC travaille depuis plusieurs années sur la mesure de protection de 30% du territoire du Plan Nord baptisée « territoires de conservation nordiques » par le projet de loi. Il est dommage de ne pas avoir été consulté et de ne pas avoir accès à plus d'information à ce stade-ci alors même que le CCEK est l'intermédiaire privilégié et officiel des gouvernements du Canada et du Québec ainsi que de l'Administration régionale Kativik et des corporations municipales nordiques en matière de protection de l'environnement et du milieu social au Nunavik. Ces enjeux de consultation sont paradoxaux dans le contexte de ce projet de loi qui introduit une obligation de consulter les communautés autochtones à différentes étapes de la création d'une aire protégée. Le CCEK suivra de près la mise en œuvre de la nouvelle LCPN et souhaite être consulté dans le développement de la règlementation qui découlera de cette nouvelle législation.