

ANNEXE A

Rapport intérimaire de novembre 2020

INITIATIVE COMMUNE DE MAKIVIK AVEC LE CCEK ET LA NNK ET LE RÉGIME D'ÉVALUATION D'IMPACT DÉCOULANT DES TRAITÉS AU NUNAVIK

Table des matières

1. CONTEXTE	8
2. RÉGIME D'ÉVALUATION D'IMPACT REPOSANT SUR LES TRAITÉS AU NUNAVIK : INTRODUCTION	9
2.1 CBJNQ : Le régime de protection de l'environnement et du milieu social	2
2.2 Le processus provincial	2
2.3 Le processus fédéral.....	3
2.4 L'ARTIN : Le régime d'aménagement du territoire et d'évaluation d'impact.....	3
2.5 Autres parties prenantes du régime d'évaluation d'impact de la CBJNQ, de la CNEQ et de l'ARTIN.....	5
3. INTERACTIONS AVEC LA LÉGISLATION FÉDÉRALE D'ÉVALUATION D'IMPACT - UN APERÇU.....	37
3.1 Enjeux soulevés par la multiplication des processus d'ÉI	39

1. CONTEXTE

Au Nunavik, les traités modernes prévoient des processus protégés par la Constitution liés aux évaluations d'impact, comme convenu par les Inuit du Nunavik et les gouvernements fédéral, territoriaux et provinciaux. En 2018 et 2019, le projet de loi fédéral C-69 a suscité l'intérêt des organisations du Nunavik qui sont signataires ou issues de traités prévoyant des processus d'évaluation des impacts (ÉI) au Nunavik, soient la Convention de la Baie James et du Nord Québécois (CBJNQ), la Convention du Nord-Est québécois (CNEQ) et l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik (ARTIN). Ces organisations ont participé aux différentes consultations et se sont organisées pour acquérir une bonne compréhension des modifications législatives proposées. En mai 2019, une rencontre a réuni l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (maintenant l'Agence d'évaluation d'impact du Canada), la Société Makivik, le Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK), le Comité fédéral d'examen (COFEX-Nord) et la Commission de la région marine du Nunavik chargée de l'examen des répercussions (CRMNER). Cette rencontre visait à améliorer la compréhension du contenu du projet de loi C-69. L'enjeu de la multiplication des processus d'ÉI au Nunavik et de l'impact de cette multiplication sur la mise en œuvre des processus émanant de la CBJNQ, la CNEQ et l'ARTIN était d'ores et déjà au cœur des préoccupations des organisations présentes.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi canadienne sur l'évaluation d'impact (LÉI) en août 2019, les efforts se poursuivent à l'échelle régionale pour acquérir une compréhension approfondie des possibilités d'harmonisation de la LéI avec les processus prévus dans la CBJNQ, la CNEQ et l'ARTIN ainsi que les possibilités de substitution de ce processus fédéral. La LéI a élargi la portée de l'évaluation d'impact fédérale, ce qui pourrait entraîner une augmentation du nombre de projets assujettis et des cas de multiplication des procédures au Nunavik. Cette portée élargie inclut une systématisation de la prise en compte des impacts sociaux et des répercussions d'un projet sur les droits des peuples autochtones. Ces nouveaux éléments pourraient favoriser l'harmonisation avec les processus prévus par la CBJNQ, la CNEQ et l'ARTIN qui prennent en compte les impacts sociaux et les droits des Inuit et des Naskapis depuis leur création.

L'adoption récente de la LÉI est envisagée comme une occasion d'effectuer une réflexion et de proposer des solutions concrètes à la multiplication des procédures. Ce rapport est la première réalisation d'un groupe de travail formé par la Société Makivik, la Nation Naskapie de Kawawachikamach (NNK) et le CCEK, avec le support du Comité de planification de la région marine du Nunavik (CPRMN) et la CRMNER. Le rapport comprend :

- Une description des trois processus d'ÉI prévus par la CBJNQ, la CNEQ et l'ARTIN (partie 2). Cela inclut une description des organismes compétents en matière d'ÉI au Nunavik, soient la Commission de la qualité de l'environnement Kativik (CQEK), le COFEX-Nord, le CPRMN et la CRMNER, ainsi que les autres organismes intéressés, à savoir le CCEK, la Société Makivik, et la NNK;
- Un aperçu historique des interactions entre les processus d'ÉI prévus par les traités et la législation fédérale en matière d'ÉI et un résumé des enjeux associés à la multiplication des processus d'ÉI au Nunavik (section 3).

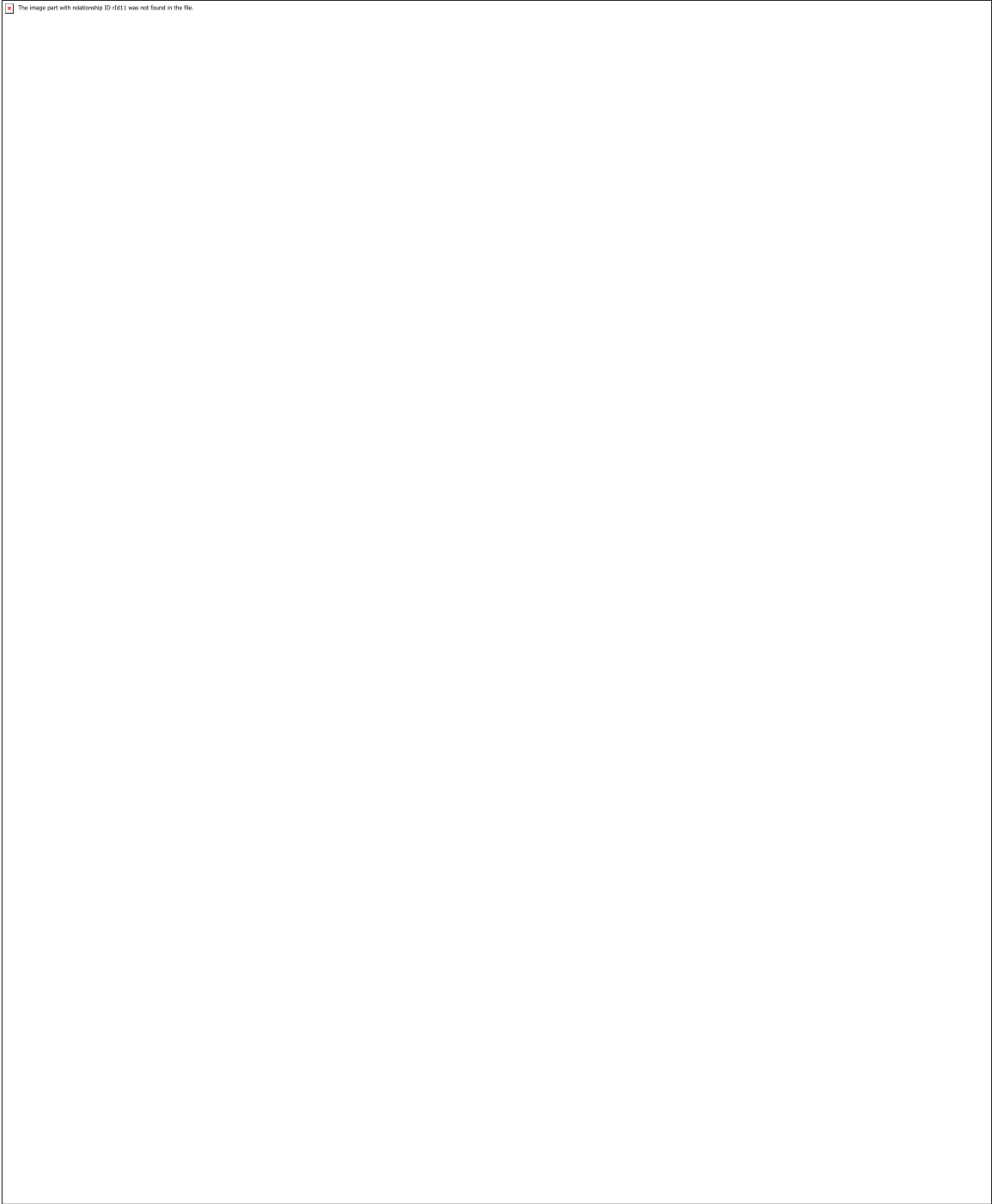
Ce rapport jettera les bases pour l'analyse des outils de mise en œuvre prévus par la LÉI qui sera menée subséquemment. L'objectif de cette deuxième phase d'analyse sera alors de déterminer quelles seraient les options de mise en œuvre de la LÉI les mieux adaptées au Nunavik et de permettre aux organisations régionales concernées de s'exprimer sur les options à privilégier. Les outils de mise en œuvre prévus par la LÉI seront analysés sur la base d'un éventail préalablement établi de scénarios de projets de développement qui permettra d'évaluer les interactions de la LÉI avec les autres procédures d'ÉI applicables au Nunavik. Ce travail permettra de s'assurer que les intervenants concernés sont prêts à coordonner leurs travaux en vue des projets de développement à venir au Nunavik et dans la région marine du Nunavik. Ce sera également une première étape vers l'adoption d'une position officielle sur la mise en œuvre de la LÉI au Nunavik.

L'objectif ultime sera de discuter des conclusions et des recommandations avec l'AEIC, et de les voir mises en œuvre dans les deux horizons temporels suivants :

- À court et moyen terme après la rédaction du rapport, de sorte que les parties prenantes concernées puissent adopter une réponse coordonnée si un projet de développement dans la région déclenche plusieurs processus d'ÉI.
- À long terme, de sorte que les mécanismes requis, y compris les options de mise en œuvre prévues par la LÉI soient officiellement et systématiquement adoptés et mis en œuvre par toutes les parties prenantes.

2. RÉGIME D'ÉVALUATION D'IMPACT REPOSANT SUR LES TRAITÉS AU NUNAVIK : INTRODUCTION

La CBJNQ a été signée en 1975 par les gouvernements du Canada et du Québec, trois sociétés d'État du gouvernement provincial (Hydro-Québec, la Société d'énergie de la Baie James et la Société de développement de la Baie James), le Grand Conseil des Cris du Québec et l'Association des Inuit du Nord québécois (maintenant connue sous le nom de Société Makivik). La CBJNQ est le premier traité moderne signé au Canada. En 1978, la Convention du Nord-Est québécois (CNEQ) a été signée par les parties à la CBJNQ ainsi que par la bande des Naskapis de Schefferville (maintenant connue sous le nom de Nation naskapie de Kawawachikamach) afin d'étendre l'application des régimes de la CBJNQ au territoire naskapi, y compris le régime de protection de l'environnement et du milieu social établi au chapitre 23 de la CBJNQ. La carte ci-dessous montre le territoire d'application de la CBJNQ et de la CNEQ. Il importe de noter que le chapitre 23 de la CBJNQ s'applique au Nunavik, soit au nord du 55^{ème} parallèle.

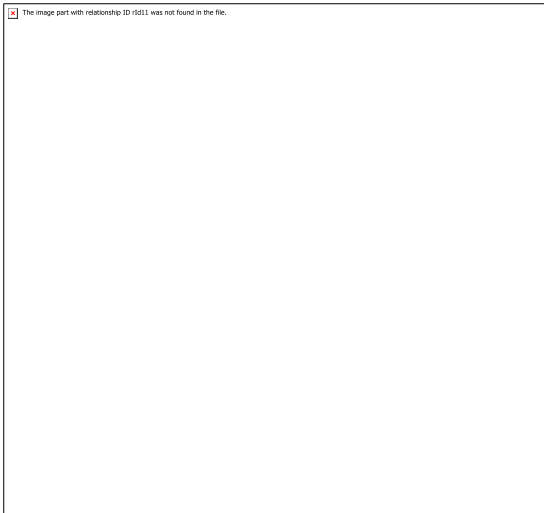


CARTE 1: Territoire d'application de la CBJNQ et de la CNEQ¹⁴

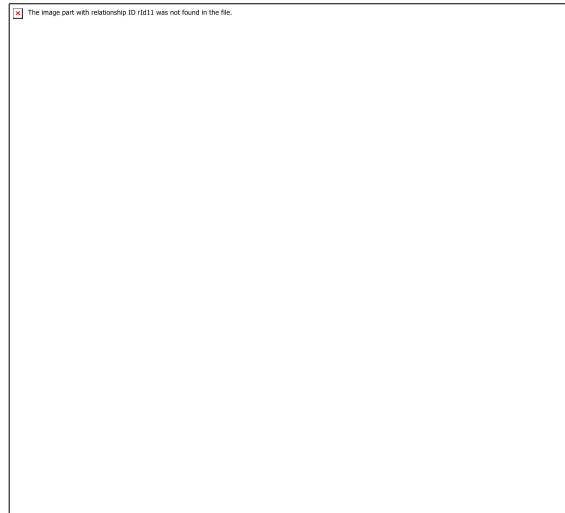
¹⁴ Source: Environment Canada and Geolocation, March 2011 <https://www.ceaa.gc.ca/Content/2/5/8/258F8153-C185-4938-9B9AB3F06C3267CC/Carte_Le_Qu%27E9bec_Nordique_31mars2011_Secured.pdf>

L'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik (ARTIN), signé par la Société Makivik et les gouvernements du Canada et du Nunavut, est entré en vigueur en 2008. Il a permis de reconnaître les droits des Inuit sur les eaux extracôtières, un complément nécessaire de la CBJNQ signée en 1975. L'ARTIN a établi la région marine du Nunavik (RMN) (carte 2) et a accordé la propriété de la surface et du sous-sol de 80% de toutes les îles de la RMN aux Inuit du Nunavik, en plus d'autres types de droits et de responsabilités en matière d'utilisation et de gestion des terres et des ressources. Des zones de droits et de responsabilités partagés sur les terres et la faune entre les Inuit du Nunavik et d'autres nations autochtones ont également été établies par l'ARTIN. En particulier, les zones d'utilisation et d'occupation égales sont partagées avec les Inuit du Nunavut (carte 3) et la région extracôtière de chevauchement des intérêts est partagée avec les Cris d'Eeyou Istchee (carte 4).

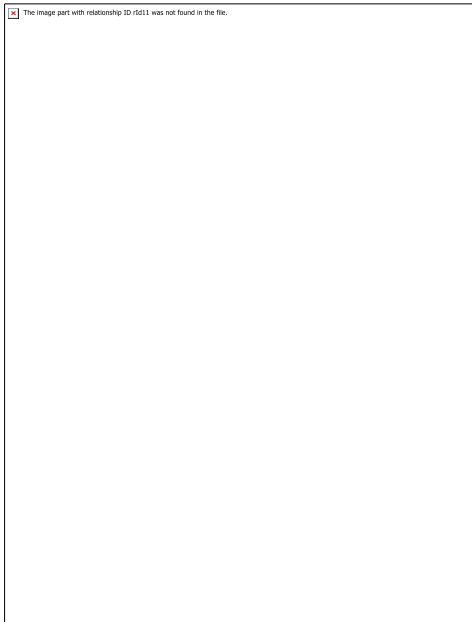
Les chapitres 6 et 7 de l'ARTIN établissent la composante extracôtière du régime d'évaluation d'impact fondé sur les traités au Nunavik, en établissant des mécanismes régionaux d'aménagement du territoire et d'évaluation d'impact.



CARTE 2 : Région marine du Nunavik



CARTE 3 : Zones d'utilisation et d'occupation égales



CARTE 4 : Région extracôtière de chevauchement des intérêts cris et inuits

changer ou en décider autrement qu'avec l'approbation préalable du ministre provincial de l'environnement. La décision finale est transmise au promoteur du projet.

2.3 Le Processus fédéral

Pour les projets de compétence fédérale (quais, etc.) soumis au processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social du chapitre 23 de la CBJNQ, le président de l'Agence d'évaluation d'impact du Canada, en tant qu'administrateur fédéral, est l'autorité responsable. Au Nunavik, deux organismes participent au processus, soit le Comité de sélection et le Comité fédéral d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social (COFEX-Nord).

Le Comité de sélection a la responsabilité de déterminer si les projets qui n'apparaissent pas aux annexes 1 et 2 du chapitre 23, soit ceux considérés comme étant de zone grise, doivent être soumis au processus ou en être soustraits. Il compte quatre membres : deux nommés par le gouvernement du Canada et deux par l'Administration régionale Kativik. Après l'analyse de chaque projet, le Comité de sélection transmet ses recommandations à l'administrateur fédéral qui prend ensuite la décision finale.

Le COFEX-Nord est, quant à lui, responsable d'effectuer l'examen des projets relevant d'une compétence fédérale soumis au processus d'ÉI. Il est composé de cinq membres, dont trois sont nommés par le gouvernement du Canada et deux par l'Administration régionale Kativik. Le président est nommé par le gouvernement du Canada. Après l'analyse de chaque projet, le COFEX-Nord transmet ses recommandations quant au fait d'autoriser ou non le projet, avec ou sans condition, à l'administrateur fédéral qui est responsable de prendre la décision finale et de la transmettre au promoteur du projet. Si l'administrateur fédéral ne veut pas ou ne peut pas accepter les recommandations du COFEX-Nord ou souhaite modifier ces recommandations, il doit, avant de décider ou, selon le cas, d'aviser le promoteur, consulter le COFEX-Nord pour expliquer sa position et en discuter avec ce dernier.

2.4 L'ARTIN : LE RÉGIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET D'ÉVALUATION D'IMPACT

Comme indiqué précédemment, les chapitres 6 et 7 de l'ARTIN constituent la principale composante extracôtière du régime d'ÉI établi par les traités au Nunavik : le chapitre 6 établit le processus régional d'aménagement du territoire de la RMN tandis que le chapitre 7 définit le processus d'ÉI. Tout projet de développement ainsi que certaines autres activités proposées dans la région marine doivent d'abord se soumettre au processus d'aménagement territorial avant de franchir les étapes du processus d'évaluation d'impact.

Aménagement du territoire

Le principal objectif de l'aménagement du territoire dans la région marine du Nunavik, qui est régi par le chapitre 6 de l'ARTIN, est de protéger et de favoriser le bien-être actuel et futur des communautés et des personnes qui résident dans la région marine du Nunavik ou l'utilisent, tout en tenant compte des intérêts de tous les Canadiens et en accordant une attention particulière à la protection et à la promotion du bien-être actuel et futur des Inuit du Nunavik et des terres des Inuit du Nunavik. Un objectif du processus d'aménagement du territoire est de préparer et de mettre en œuvre un plan d'aménagement qui guidera et dirigera l'utilisation et le développement des ressources dans la région marine du Nunavik. La Commission d'aménagement de la région marine du Nunavik est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de ce plan.

Le nombre de membres de la Commission d'aménagement de la région marine du Nunavik et sa composition peuvent varier, mais le gouvernement du Canada et le gouvernement du Nunavut recommandent chacun la nomination d'au moins un (1) membre et la Société Makivik propose un nombre de membres égal au total du nombre de membres recommandés par ces gouvernements. Les membres de la Commission sont nommés par le ministre des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord sur la base des recommandations et propositions décrites ci-dessus.

2.1 CBJNQ : LE RÉGIME DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DU MILIEU SOCIAL¹⁵

Le chapitre 23 de la CBJNQ prévoit un régime de protection de l'environnement et du milieu social pour le Nunavik qui inclut deux processus :

- Le processus provincial pour les projets de compétence provinciale (ex. : mines, routes);
- Le processus fédéral pour les projets de compétence fédérale (ex. : quais).

Les annexes 1 et 2 du chapitre 23 déterminent respectivement les catégories de projets automatiquement soumis aux processus et ceux qui en sont soustraits. Les projets qui ne figurent pas dans les catégories de ces annexes sont considérés comme étant des projets de zone grise. Chaque projet de zone grise est évalué individuellement pour déterminer s'il doit être soumis ou non à un processus d'évaluation. Cette évaluation est menée soit par la Commission de la qualité de l'environnement Kativik pour les projets de compétence provinciale, soit par le Comité de sélection pour les projets de compétence fédérale, tous deux établis en vertu du chapitre 23 de la CBJNQ. L'annexe 3 du chapitre 23 de la CBJNQ énumère les éléments de base que doit contenir un rapport des répercussions sur l'environnement et le milieu social, tandis que le chapitre 23 établit les principes directeurs qui doivent être pris en considération lors de la planification d'un projet et de son analyse :

- La protection des Inuit, des Naskapis et des Cris;
- La minimisation des impacts environnementaux et sociaux entraînés par les activités de développement;
- La protection des droits de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit, des Naskapis et des Cris;
- La protection des ressources fauniques, de l'environnement biophysique et des systèmes écologiques;
- La participation des Inuit, des Naskapis, des Cris et des autres habitants de la région à l'application du régime;
- Les droits et les intérêts des non-Autochtones;
- Le droit de se développer, conformément aux dispositions de la CBJNQ.

2.2 Le Processus provincial

Pour les projets de compétence provinciale (mines, routes, etc.) soumis au processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social du chapitre 23 de la CBJNQ, l'administrateur provincial est l'autorité responsable. En date du présent rapport, l'administrateur provincial est le sous-ministre du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC)

Le processus, qui est aussi décrit dans la Loi sur la qualité de l'environnement, comporte un certain nombre d'étapes, dont plusieurs sont réalisées par la Commission de la qualité de l'environnement Kativik (CQEK). Créée en vertu du chapitre 23, la CQEK est un organisme indépendant, composé de neuf membres : quatre sont nommés par l'Administration régionale Kativik dont au moins deux sont Inuit, ou un Inuk et un Naskapi, et le gouvernement du Québec nomme quatre membres. De plus, le gouvernement du Québec nomme un président qui doit être accepté par l'Administration régionale Kativik.

La CQEK examine les projets de développement au Nunavik qui lui sont transmis par l'administrateur provincial. Elle analyse d'abord la description préliminaire du projet, puis prépare un avis d'exemption du projet au processus ou élabore des directives sur la portée de l'étude d'impact que devra effectuer le promoteur du projet. Dans les deux cas, elle transmet ses décisions à l'administrateur provincial. Ensuite, la CQEK analyse l'étude d'impact et peut tenir des consultations publiques avec les communautés concernées par le projet. Elle transmet ses recommandations quant au fait d'autoriser ou non le projet, avec ou sans condition, à l'administrateur provincial qui est responsable de son application. Si l'administrateur n'accepte pas la décision de la CQEK, l'administrateur ne peut la modifier, la

¹⁵ Les descriptions du chapitre 23 de la CBJNQ ainsi que des procédures provinciales et fédérales d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux et sociaux sont tirées du site Web du Comité consultatif de l'environnement Kativik (<https://keac-ccek.ca/fr/procedures-prevues-a-la-convention-de-la-baie-james-et-du-nord-quebecois-cbjnq/>)

L'aménagement du territoire dans la région marine du Nunavik est étroitement lié au processus d'évaluation d'impact établi en vertu du chapitre 7 de l'ARTIN. En effet, les projets de développement doivent d'abord être évalués par la Commission d'aménagement de la région marine du Nunavik pour valider leur conformité avec le plan d'aménagement du territoire avant le déclenchement du processus d'évaluation d'impact.

Évaluation d'impact

Le processus d'évaluation d'impact établi en vertu du chapitre 7 relève principalement de la Commission de la région marine du Nunavik chargée de l'examen des répercussions (CRMNER). Les principales fonctions de la CRMNER consistent à examiner les propositions de projet et à déterminer si une évaluation d'impact en vertu du chapitre 7 est nécessaire ou non; à entreprendre une telle évaluation et à examiner les impacts écosystémiques et socioéconomiques des projets proposés; à déterminer si les projets peuvent aller de l'avant et, le cas échéant, à quelles conditions; et à effectuer le suivi des projets conformément aux dispositions du chapitre 7. Elle est composée de cinq membres, dont trois sont nommés par le gouvernement du Canada (incluant deux suivant la proposition de la Société Makivik), un par le gouvernement du Nunavut et un président nommé par le gouvernement du Canada avec l'accord préalable du gouvernement du Nunavut. Pour la proposition et la nomination d'un président, la priorité est accordée aux résidents du Nunavik dans le cas où les candidats ont des qualifications jugées équivalentes.

L'objectif principal de la CRMNER dans l'exercice de ses fonctions est de protéger et de favoriser le bien-être actuel et futur des résidents des communautés et des utilisateurs de la région marine du Nunavik et de protéger l'intégrité écosystémique de la région marine du Nunavik. La CRMNER tient également compte du bien-être des résidents du Canada à l'extérieur de la RMN.

Le déclenchement d'un examen de projet par la CRMNER se produit lorsque, après confirmation de la conformité avec le plan d'aménagement du territoire, la Commission d'aménagement de la région marine du Nunavik transmet le projet à la CRMNER¹⁶. Tous les projets ne sont pas soumis au processus d'évaluation d'impact : les projets énumérés à l'annexe 7-1 sont en effet exemptés de l'examen préalable de la CRMNER, à moins que la Commission d'aménagement de la région marine du Nunavik ne décide malgré tout de transmettre une proposition de projet à la CRMNER pour examen parce qu'elle a des préoccupations concernant ses impacts cumulatifs en relation avec d'autres activités de développement dans la région d'aménagement. À l'étape d'examen préalable, la CRMNER peut recommander que la proposition de projet soit approuvée sans examen, avec ou sans modalités et conditions spécifiques à joindre à toute approbation ; que la proposition fasse l'objet d'un examen d'impact conformément à l'ARTIN ; que la proposition soit renvoyée au promoteur pour clarification ; ou que la proposition soit modifiée ou abandonnée en raison de ses effets négatifs potentiels inacceptables.

L'ARTIN définit les circonstances dans lesquelles le ministre responsable¹⁷ est lié ou non par les recommandations de la CRMNER ainsi que les conditions qui s'appliquent en cas de divergence entre eux. Si, conformément à ces conditions, le ministre responsable confirme qu'un projet doit faire l'objet d'une étude d'impact, il a la possibilité de renvoyer le projet pour examen par la CRMNER en vertu de l'article 7.5 de l'ARTIN ou par une commission sous l'autorité du Ministre fédéral de l'environnement (ce comité étant soumis aux conditions de l'article 7.6 de l'ARTIN). Pour une proposition de projet strictement à l'intérieur de la RMN, le ministre fédéral de l'Environnement est libre de nommer des membres à la commission conformément à sa pratique habituelle, sauf qu'au moins un quart des

¹⁶ Le plan d'aménagement du territoire de la Commission d'aménagement de la région marine du Nunavik est en cours d'élaboration au moment de la soumission de ce rapport. Dans ce contexte, et conformément à l'article 7.3.5 de l'ARTIN, les propositions de projet sont renvoyées par la Commission d'aménagement de la région marine du Nunavik directement à la CRMNER pour examen.

¹⁷ Il peut y avoir plus d'un ministre responsable. Par exemple, un projet peut toucher les responsabilités de divers ministères fédéraux, comme la protection du poisson et de son habitat (ministère des Pêches et des Océans) et des espèces en péril (Environnement et Changement climatique Canada), tout en faisant intervenir les responsabilités du gouvernement du Nunavut (pour les projets de compétence territoriale).

membres du comité doivent être nommés à partir d'une liste de candidats fournie à ce ministre par la Société Makivik, et au moins un quart doivent être nommés à partir d'une liste de candidats remise par le ministre compétent du gouvernement du Nunavut (ces candidatures peuvent inclure des candidats qui sont déjà membres de la CRMNER). Pour une proposition de projet à la fois à l'intérieur de la RMN et dans une zone adjacente utilisée par une autre nation autochtone, au moins un quart des membres de la commission seront nommés parmi les candidats de la Société Makivik et de l'autre nation autochtone concernée, conformément à tout accord entre la Société Makivik et cette autre nation autochtone.

Les lignes directrices de l'étude d'impact fournies au promoteur seront déterminées par l'entité en charge de l'examen. Dans le cas d'un examen par une commission fédérale, la CRMNER révisé les lignes directrices établies par cette commission. À la fin de l'étude d'impact, la CRMNER ou la commission présente ses recommandations au ministre compétent, bien que le rapport d'une commission soit d'abord examiné par la CRMNER. L'ARTIN définit les circonstances dans lesquelles le ministre compétent est lié ou non par les recommandations de la CRMNER ou de la commission ainsi que les conditions qui s'appliquent en cas de divergence.

Le certificat de projet est délivré par la CRMNER. Il comprend les conditions à respecter par le promoteur et, le cas échéant, les détails du programme de surveillance qui doit être mis en place.

Zones d'utilisation et d'occupation égales

Quatre autres organismes d'aménagement du territoire et d'évaluation d'impact jouent un rôle dans les zones extracôtières où les Inuits du Nunavik partagent des droits et des responsabilités avec les Cris d'Eeyou Istchee et les Inuit du Nunavut. Dans la région extracôtière de chevauchement des intérêts cris et inuits (carte 4), la Commission d'aménagement de la région marine du Nunavik et la CRMNER jouent leur rôle à parts égales et conjointement avec leurs homologues cris, soient la Commission d'aménagement de la région marine d'Eeyou et le Commission de la région marine d'Eeyou chargée de l'examen des répercussions. Dans les zones d'utilisation et d'occupation égales (carte 3), les homologues de la Commission d'aménagement de la région marine du Nunavik et de la CRMNER pour les Inuit du Nunavut sont la Commission d'aménagement du Nunavut et la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions.

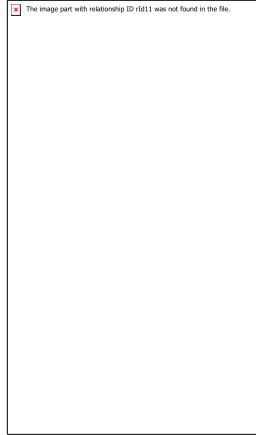
2.5 AUTRES PARTIES PRENANTES DU REGIME D'EVALUATION D'IMPACT DE LA CBJNQ, DE LA CNEQ ET DE L'ARTIN

En plus des organismes d'examen mentionnés ci-dessus et qui sont directement impliqués dans les processus d'évaluation d'impact prévus à la CBJNQ, la CNEQ et l'ARTIN (c.-à-d. la CQEK, le comité de sélection et le COFEX-Nord pour la CBJNQ et la CNEQ, puis la Commission d'aménagement de la région marine du Nunavik et la CRMNER pour l'ARTIN), les intervenants suivants doivent également être pris en compte tout au long de ces processus.

Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK)

Le CCEK a été créé en vertu du chapitre 23 de la CBJNQ. Il est un organisme consultatif en matière de protection de l'environnement et du milieu social au Nunavik auprès des gouvernements responsables. Il est donc l'intermédiaire privilégié et officiel des gouvernements du Canada et du Québec, ainsi que de l'ARK et des villages nordiques. Le CCEK peut aussi fournir une assistance technique aux villages nordiques et à l'ARK. Plus particulièrement, son mandat consiste à :

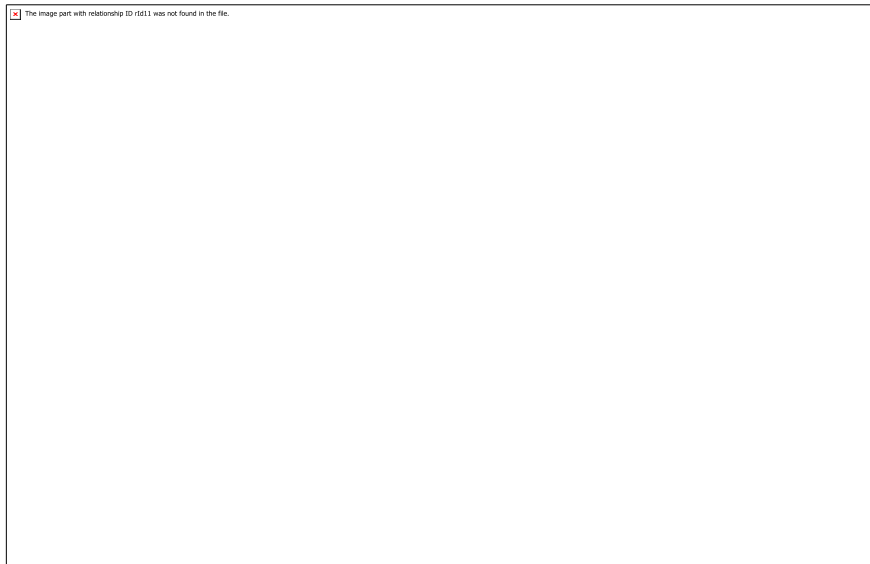
- Surveiller l'application et l'administration du régime de protection de l'environnement et du milieu social mis en place conformément au chapitre 23 de la CBJNQ;
- Conseiller les gouvernements sur des questions d'importance touchant la mise en œuvre du régime de protection de l'environnement et du milieu social et du régime d'utilisation des terres;
- Étudier et recommander des modifications aux lois, règlements, politiques et procédures administratives concernant l'environnement, le milieu social et l'utilisation des terres;



CARTE 5 : Relocation des Naskapi de la moitié du 19^e siècle à la moitié du 20^e siècle

Bien que les Naskapis n'aient pas été signataires de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ) de 1975, ils ont participé aux négociations qui ont mené à celle-ci et les parties de la CBJNQ ont accepté la légitimité des revendications des Naskapis. En 1977, les parties de la CBJNQ et les Naskapis ont conclu une entente de principe pour négocier un traité. Le 31 janvier 1978, les Naskapis ont conclu la Convention du Nord-Est québécois (CNEQ), un traité moderne, au sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. À ce titre, ses dispositions sont obligatoires et engageantes pour le Québec et le Canada, et les droits qui y sont accordés aux Naskapis sont protégés par la Constitution.

La CNEQ et la CBJNQ établissent le régime foncier du territoire. Elles délimitent également les zones de caribou et le secteur naskapi qui comprend la zone d'intérêt principal des Naskapis et la zone d'intérêt commune, soit une partie du territoire que les Naskapis partagent à parts égales avec les Inuits (carte 6).



CARTE 6 : Zones de caribou et secteur Naskapi

3. INTERACTIONS AVEC LA LÉGISLATION FÉDÉRALE D'ÉVALUATION D'IMPACT - UN APERÇU

Histoire

La problématique de la multiplication des processus d'évaluation des impacts (ÉI) au Nunavik a été signalée pour la première fois dans le cadre de l'examen du projet de complexe Grande-Baleine. Le 23 janvier 1992, une entente de

- Conseiller les gouvernements et l'ARK lorsqu'ils formulent des lois, des règlements ou des politiques concernant l'environnement, le milieu social et l'utilisation des terres, ou lorsqu'ils les modifient;
- Étudier les mécanismes et les processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social; et faire des recommandations.

Société Makivik

La société Makivik (Makivik) est l'organisation ethnique qui représente environ 12 000 Inuit dont la majorité vivent dans 14 communautés côtières du nord du Québec au-delà du 55^{ème} parallèle. Le mandat de Makivik, qui découle de la CBJNQ, est de parler au nom des Nunavimmiut dans le but de protéger et de promouvoir les droits, les intérêts et les compensations financières issues de la CBJNQ et de l'ARTIN. Cela comprend des rôles et des mandats distincts, comme assurer l'intégrité des processus établis par la CBJNQ et l'ARTIN (comme les processus d'évaluation d'impact) et la nomination de représentants au bureau responsable des négociations sur la mise en œuvre de la CBJNQ et au Comité de mise en œuvre de l'ARTIN. Protéger la langue et la culture Inuit, l'environnement naturel et la faune, posséder des entreprises commerciales rentables et créer des emplois, assurer le développement socio-économique et améliorer les conditions de logement font également parties de la mission de Makivik. Dans l'exercice de son mandat, Makivik travaille au Nunavik et dans la RMN avec les principaux organismes créés à la suite de la CBJNQ et de l'ARTIN, ainsi qu'avec les gouvernements provincial et fédéral. Makivik travaille également avec d'autres Inuit de tout l'Inuit Nunangat dans le cadre du processus politique national inuit, officiellement représenté par l'Inuit Tapiriit Kanatami (ITK). À l'échelle circumpolaire, Makivik est membre du Conseil circumpolaire inuit.

Nation Naskapi de Kawawachikamach

La Nation Naskapi de Kawawachikamach (NNK) est une communauté des Premières Nations située à environ 12 km au nord-est de la ville de Schefferville, près de la frontière Québec-Labrador. Les Naskapis étaient un peuple nomade qui, pendant des générations, a suivi les troupeaux de caribous de la baie d'Hudson à l'ouest jusqu'à la côte du Labrador à l'est, et de la côte sud de la baie d'Ungava au nord jusqu'aux environs de Labrador City au sud. Le caribou a toujours été au centre du mode de vie et de la spiritualité traditionnels des Naskapis. Ceux-ci comptent toujours sur le caribou pour la viande et pour perpétuer leur culture et leurs traditions.

Entre le milieu des années 1800 et le milieu des années 1900, les Naskapis ont subi plusieurs délocalisations importantes (carte 5), notamment à Fort Chimo, Fort Nascope et Fort McKenzie uniquement pour les besoins commerciaux et les intérêts de la Compagnie de la Baie d'Hudson.

De 1900 à 1940, le déclin de la population de caribou, ainsi que les pressions du commerce des fourrures, de la famine et des maladies, menaçaient l'existence même du peuple naskapi. En 1956, ils ont déménagé de la région de Fort Chimo à la communauté minière récemment fondée de Schefferville. Après avoir déménagé à quelques reprises dans la région de Schefferville, le 31 janvier 1980, les Naskapis ont voté massivement pour déménager à Kawawachikamach, et entre 1980 et 1983 Kawawachikamach a été construite en grande partie par les Naskapis. Kawawachikamach est la seule communauté naskapie.

principe visant à harmoniser les procédures d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social pour l'ensemble du projet de complexe Grande-Baleine avait été signée par les gouvernements du Canada et du Québec, l'Administration régionale cri, la Société Makivik, l'Administration régionale Kativik et le Grand Conseil des Cris du Québec. L'entente fut élaborée pour éviter le dédoublement des tâches entre les différents comités et commissions concernés tout en s'assurant que chaque organisme conserve son indépendance. Un bureau de soutien de l'examen public du projet de complexe Grande-Baleine fut créé pour aider les comités et les commissions à développer un ensemble de directives harmonisées, à tenir conjointement des audiences publiques durant l'hiver de 1992, et à analyser l'étude d'impact, jusqu'au retrait du projet en 1995.

Entre 1998 et 2012, les projets d'infrastructures maritimes dans les 14 villages nordiques du Nunavik ont chacun déclenché trois processus d'ÉI, soient les processus provincial et fédéral prévus par la CBJNQ et la CNEQ, et celui de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCÉE 1992). Pour chacun de ces projets, les présidents du COFEX-Nord et de la CQEK se sont entendus pour organiser des consultations conjointes. La coordination des activités du COFEX-Nord avec le processus de la LCÉE a cependant été plus complexe à mettre en place, tel qu'expliqué dans les paragraphes suivants.

En 1999, le COFEX-Nord recommandait d'autoriser la Phase I du Projet d'infrastructures maritimes de Kangiqsuaslujuaq. Dans sa recommandation, le COFEX-Nord précisait que ce projet de quai avait fait l'objet d'une double procédure fédérale d'ÉI, c'est-à-dire la procédure du Chapitre 23 de la CBJNQ et celle de la LCÉE. À ce sujet, le COFEX-Nord recommandait qu'à l'occasion de l'examen du prochain projet d'infrastructures maritimes, les procédures soient harmonisées sous l'autorité des instances instituées par la CBJNQ, compte tenu de la prépondérance de la CBJNQ sur la LCÉE et de sa protection constitutionnelle.

Un projet pilote avait alors été mené dans le cadre du projet d'infrastructures maritimes de Quaqtaq en 2000 pour tester un mécanisme d'harmonisation des activités du COFEX-Nord et de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACÉE). Un second projet pilote a vu le jour dans le cadre de l'ÉI pour les infrastructures maritimes d'Umiujaq. Les objectifs étaient alors :

- D'accélérer le processus d'ÉI du projet d'infrastructure maritime d'Umiujaq ;
- De réduire les coûts et le temps consacrés à l'ÉI pour le projet d'Umiujaq ;
- D'éliminer les malentendus et la confusion ;
- De satisfaire les préoccupations du promoteur (la Société Makivik) concernant la multiplication des processus.

Une consultation publique tripartite s'était tenue à Umiujaq en février 2001. Elle avait été organisée conjointement par les représentants du COFEX-Nord, de l'ACÉE et de la CQEK. Dans son rapport sur l'ÉI du projet d'infrastructures maritimes d'Umiujaq, le COFEX-Nord considérait que le projet pilote n'avait pas réussi à accélérer le processus, ni à en améliorer l'efficacité, mais convenait que cette tentative contribuerait à identifier des solutions à court et à long terme pour améliorer le processus fédéral d'ÉI au Nunavik. Un autre aspect positif du projet pilote soulevé par le COFEX-Nord dans son rapport était le développement de meilleures relations de collaboration avec les partenaires fédéraux, un atout pour améliorer l'application et la coordination des processus d'évaluation au Nunavik.

À la suite des projets-pilotes de Quaqtaq et d'Umiujaq, l'ÉI pour les projets d'infrastructures maritimes de Salluit et de Kangirsuk en 2002-2003 ont fait l'objet d'une directive rédigée de façon concertée entre le COFEX-Nord et l'ACÉE. L'accord de coordination prévoyait également la synchronisation des étapes de l'ÉI et faisait du COFEX-Nord le canal de communication unique avec le promoteur. C'est ainsi une délégation partielle qui avait été mise en place, à la suite de longs pourparlers. Cette délégation partielle s'est maintenue pour les autres projets d'infrastructures maritimes, comme en témoignent les rapports d'examen tel que celui soumis en 2007 dans le cadre de la phase II

des infrastructures maritimes de Quaqtaq. Ce rapport mentionne que la délégation, conformément au paragraphe 17(1) de la LCÉE a conduit à une coordination efficace des processus de la CBJNQ et de la LCÉE¹⁸.

En 2012 et 2013, le projet d'infrastructures portuaires et de gestion des sédiments à la Baie Déception a fait l'objet de plusieurs processus d'ÉI. De efforts renouvelés sont alors nécessaires pour coordonner les différents processus. Une nouvelle mouture de la LCÉE est adoptée en 2012 et le processus prévu par l'ARTIN, entrée en vigueur en 2008, en est alors à ses débuts. Tout au long du processus, le COFEX-Nord a échangé des informations et tenu des rencontres avec les autres autorités réglementaires fédérales ou provinciales impliquées dans l'évaluation du projet, notamment le Ministère Pêches et Océans Canada (MPO), Transport Canada (TC), la CQEK et la CRMNER. Des représentants de MPO et de TC ont participé aux consultations organisées par le COFEX-Nord à Salluit et Kangiqsujaq en 2013, tandis que des représentants de la CQEK et de la CRMNER y ont assisté comme observateurs. Ce projet est le dernier à ce jour à avoir été examiné par le COFEX-Nord.

Les efforts déployés pour coordonner les processus fédéraux pour les projets d'infrastructures maritimes et pour le projet d'infrastructures portuaires et gestion des sédiments à la Baie Déception n'ont pas mené à l'instauration d'un mécanisme officiel et systématique. Le projet minier ferrière Hopes Advance de la compagnie Oceanic Iron Ore Corporation en est une bonne illustration. Lorsque les renseignements préliminaires ont été soumis pour ce projet en 2012, trois processus ont été déclenchés : le processus provincial de la CBJNQ, le processus de l'ARTIN et celui de la LCEE (2012). L'ACÉE avait alors entamé un processus de consultation dans la communauté d'Aupaluk sans se coordonner avec les autres processus, ni même informer de manière préalable et coordonnée les autres organismes chargés des processus d'examen propres au Nunavik ou les organisations régionales. Cela a créé de la confusion et de l'inquiétude parmi les habitants d'Aupaluk, communauté située à proximité du lieu projeté de la mine. Ce cas de procédures multiples soulève également des questions quant au fait que le COFEX-Nord n'ait pas été mandaté pour analyser l'étude d'impact, ce qui contredit les termes de la CBJNQ.

3.1 Enjeux soulevés par la multiplication des processus d'ÉI

Le bref historique présenté dans la section précédente, bien que non-exhaustif, démontre que la multiplication des processus d'ÉI est une problématique récurrente depuis près de 30 ans au Nunavik. De plus, force est de constater que des efforts ont été déployés à répétition au fil des décennies pour tenter de trouver des solutions durables à la coordination des processus d'ÉI. Malgré cela, en l'absence de mécanisme officiel et systématique, les avancées en matière de coordination ont peiné à se maintenir au fil du temps. Pour compléter le portrait de cette problématique, voici, en guise de pistes de réflexion, un aperçu des enjeux qui y sont associés, des bons coups observés dans les cas passés et les défis à relever pour la mise en place d'une coordination efficace et efficiente des processus.

Aperçu des enjeux :

- La fatigue des populations locales face aux demandes répétées pour prendre part à des processus de consultation;
- La confusion créée au sein des populations locales lorsque plusieurs consultations ont lieu pour un seul et même projet;
- Cette même confusion lorsque des décisions divergentes sont prises pour un même projet par diverses autorités, et sont communiquées de façon non coordonnée;
- La quantité de documentation reçue par les communautés, parfois insuffisante ou parfois trop volumineuse, hautement technique et uniquement en français, sans résumé.

¹⁸ RAPPORT FINAL à l'Administrateur fédéral sous le chapitre 23 de la CBJNQ et RAPPORT D'EXAMEN préparé pour les autorités fédérales sous la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, mai 2007. Évaluation environnementale et sociale du projet d'infrastructures maritime à Quaqtaq - Phase II.

- Les coûts financiers et en temps subis par les promoteurs;
- Le gaspillage important de fonds publics résultant de processus non coordonnés (par exemple, un budget fédéral supplémentaire est accordé lorsqu'un examen est entrepris par la CRMNER);
- De manière globale, la mise en œuvre inadéquate des processus d'ÉI prévus aux traités, auxquels a expressément adhéré le Gouvernement du Canada. Cette mise en œuvre doit prévaloir sur celle de la législation fédérale de par la protection constitutionnelle dont elle jouit (par exemple : Le COFEX-Nord n'a pas été mandaté pour analyser une étude d'impact depuis 2012, malgré le fait que des projets dans sa juridiction aient eu lieu.).

Bons coups observés dans les cas passés :

- Une bonne communication et une collaboration existent entre les institutions de la région marine du Nunavik (CRMNER et Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions), possiblement dues à la similarité des deux traités;
- Une bonne communication existe entre la CQEK et le COFEX-Nord;
- Des directives ont été produites de façon conjointe;
- Des consultations ont été réalisées de façon conjointe;

Défis à relever pour la mise en place d'une coordination efficace et efficiente des processus :

- Améliorer la communication entre les autorités responsables de chaque processus d'ÉI et faire en sorte qu'elle devienne incontournable;
- Harmoniser les calendriers régissant les différentes étapes d'un processus d'ÉI;
- Créer des outils de collaboration entre l'ensemble des commissions d'examen;
- Améliorer la compréhension de tous les acteurs impliqués quant aux processus applicables et assurer une transmission adéquate des informations lors des changements de personnels;
- Améliorer les mécanismes d'implication des communautés à un stade précoce du projet et tout au long du processus d'évaluation et de consultation (si nécessaire).