

**Mise en œuvre de la
Loi sur l'évaluation d'impact de 2019
au Nunavik et dans la Région Marine du Nunavik**

Rapport Final – Avril 2022

**Préparé par le Groupe de travail sur la Loi sur l'évaluation d'impact (LEI) :
Camille Fréchette et Laurie Beaupré, Société Makivik; Nancy Dea, Comité
consultatif de l'environnement Kativik; Lindsay Richardson, Nation naskapie de
Kawawachikamach**



SOMMAIRE EXÉCUTIF

Août 2019 a marqué un tournant dans le domaine des évaluations d'impact (EI) pour les projets de développement. Un nouveau processus fédéral d'EI a été établi en vertu de la Loi sur l'évaluation d'impact, lequel offre des options pour une meilleure collaboration entre le gouvernement fédéral et d'autres instances ayant des pouvoirs et des responsabilités en matière d'EI dans l'ensemble du Canada telles que les provinces et les territoires, les corps dirigeants autochtones et les organismes responsables des EI issus de traités. Au Nunavik et dans la région marine du Nunavik, jusqu'à quatre processus d'EI peuvent s'appliquer selon l'emplacement et le type de projet ainsi que ses caractéristiques. Ces processus sont issus de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois de 1975, de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik de 2008 et de la Loi sur l'évaluation d'impact fédérale. Ils comprennent divers organismes responsables ainsi que des procédures qui se chevauchent et qui ont fait l'objet de diverses tentatives de coordination au cours des dernières décennies. Compte tenu de la complexité et de la diversité des processus d'EI applicables au Nunavik, un groupe de travail composé de représentantes de la Société Makivik, de la Nation naskapie de Kawawachikamach et du Comité consultatif de l'environnement Kativik a été mis sur pied pour étudier la mise en œuvre de la Loi dans la région.

Après avoir comparé les processus d'EI issus de traités et cerné les principales applications pratiques lors d'entrevues réalisées avec les organismes de cogestion chargés de leur mise en œuvre, le Groupe de travail a analysé les options de mise en œuvre de la Loi sur l'évaluation d'impact afin de déterminer celles qui conviennent le mieux à la région. Le Groupe de travail a analysé cinq options : les accords de coopération et de coordination, la délégation, la substitution, la constitution conjointe d'une commission et la non-application de la Loi. Chacune des options a été évaluée en fonction de leurs conditions préalables d'application, de leur potentiel à résoudre les défis et les problèmes actuels du cadre des EI du Nunavik et des différences entre les quatre processus d'EI susmentionnés qui peuvent causer des problèmes. L'objectif était de déterminer comment les options offertes par la Loi pourraient aider à mieux mettre en œuvre les accords sur les revendications territoriales du Nunavik en favorisant une meilleure coordination entre les organismes responsables des EI ou, du moins, en n'interférant pas avec les processus de ces accords. Deux facteurs clés ont influencé les résultats du Groupe de travail. Premièrement, le cadre des EI au Nunavik requiert une plus grande coordination, surtout lors des étapes préliminaires des processus d'EI. Deuxièmement, il y a peu ou pas d'expérience d'intégration de plus de deux processus dans un but de simplification en vertu de la Loi sur l'évaluation d'impact, ce qui est d'une importance significative pour une région comme le Nunavik où jusqu'à quatre processus d'EI peuvent s'appliquer.

En gardant à l'esprit que la Loi sur l'évaluation d'impact est une loi récente et que le gouvernement du Canada devrait adopter d'autres politiques et règlements d'application, le Groupe de travail privilégie actuellement deux options de mise en œuvre pour le Nunavik : les accords de coopération et de collaboration et la non-application de la Loi sur l'évaluation d'impact. Le Groupe de travail recommande comme option à court et à moyen terme les accords de coopération et de coordination parce qu'ils sont flexibles et visent à mettre en place des mécanismes de collaboration avant que le prochain grand projet de développement ne soit entrepris dans la région. Il recommande la non-application de la Loi comme option à long terme. En outre, le Groupe de travail formule des recommandations additionnelles qui pourraient contribuer à améliorer le cadre des EI au Nunavik.

Bref, le présent rapport sert d'outil de référence et de point de départ pour les signataires de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, de la Convention du Nord-Est québécois et de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik ainsi que pour les organismes responsables des EI concernés, afin d'engager un dialogue plus approfondi sur la meilleure façon de mettre en œuvre la Loi sur l'évaluation d'impact au Nunavik et, de façon plus générale, d'améliorer, d'officialiser et d'harmoniser les mécanismes visant à soutenir un cadre efficace pour les EI.

[illegible][illegible]

ii

Table des matières

LISTE DES SIGLES	4
INTRODUCTION	5
CONTEXTE HISTORIQUE	7
1 MÉTHODOLOGIE.....	9
1.1 Comparaison des processus de la CBJNQ, de l'ARTIN et de la LEI	9
1.2 Échanges d'information avec des représentants de l'AEIC	10
1.3 Entrevues avec des représentants des organismes responsables des EI de la CBJNQ et de l'ARTIN	10
1.4 Élaboration d'une grille d'évaluation	11
2 ÉVALUATION DES OPTIONS DE MISE EN ŒUVRE.....	12
2.1 Accords de coopération et de coordination (LEI, alinéas 114(1)c) et f)).....	12
2.2 Délégation (LEI, article 29).....	14
2.3 Substitution (LEI, article 31).....	16
2.4 Constitution conjointe d'une commission (LEI, article 39).....	18
2.5 Non-application de la LEI (LEI, articles 4 et 110)	20
3 RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION	22
4 CONSIDÉRATIONS ET RECOMMANDATIONS	24
CONCLUSION	27
ANNEXE A - Rapport intérimaire de novembre 2020	28
ANNEXE B - Tableau comparatif	41
ANNEXE C - Document descriptif du Groupe de travail concernant les options de mise en œuvre de la LEI	45
ANNEXE D - Questions posées à l'AEIC	50
ANNEXE E - Les différences entre les processus d'EI de la CBJNQ, de l'ARTIN et de la LEI	53
ANNEXE F - Aperçu du processus de la Loi sur l'évaluation d'impact	56

LISTE DES SIGLES

AEIC – Agence d’évaluation d’impact du Canada

ARK – Administration régionale Kativik

ARTIN – Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik

CARMN – Commission d’aménagement de la région marine du Nunavik

CBJNQ – Convention de la Baie-James et du Nord québécois

CCEK – Comité consultatif de l’environnement Kativik

CNEQ – Convention du Nord-Est québécois

COFEX-Nord – Comité fédéral d’examen des répercussions sur l’environnement et le milieu social

CQEK – Commission de la qualité de l’environnement Kativik

CRMNER – Commission de la région marine du Nunavik chargée de l’examen des répercussions

GN – Gouvernement du Nunavut

EI – Évaluation d’impact

LEI – Loi sur l’évaluation d’impact

LQE – Loi sur la qualité de l’environnement

MELCC – Ministère de l’Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

NNK – Nation naskapie de Kawawachikamach

RMN – Région marine du Nunavik

INTRODUCTION

En 2019, la Loi sur l'évaluation d'impact (LEI) est entrée en vigueur et a remplacé la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012). La LEI décrit un processus d'évaluation des impacts des grands projets au Canada. Ce processus accorde une attention particulière au renforcement de la participation du public et de la transparence lors des évaluations d'impact (EI) réalisées par le gouvernement du Canada, à l'augmentation de la participation des peuples autochtones et à la réduction de la multiplication des processus d'EI en partant du principe « un projet, une évaluation ». La réduction de la multiplication des processus d'EI devrait se traduire en une collaboration accrue entre l'Agence d'évaluation d'impact du Canada (AEIC), l'organisme fédéral principalement chargé des évaluations dans le cadre de la LEI et relevant du ministre de l'Environnement et du Changement climatique, et d'autres entités ayant des rôles et responsabilités en matière d'évaluation des impacts des projets de développement visés par la LEI. Pour le Nunavik, il s'agit d'une occasion de revoir le problème de la multiplication des processus d'évaluation des impacts environnementaux dans la partie continentale et la région marine du Nunavik (RMN), où le processus prévu dans la LEI s'ajoute à trois processus existants :

1. le processus provincial d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social prévu dans la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) qui s'applique aux projets de compétence provinciale réalisés sur la partie continentale du Nunavik. Il est mené par la Commission de la qualité de l'environnement Kativik (CQEK).
2. le processus fédéral d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social qui est également prévu dans la CBJNQ. Il s'applique aux projets de compétence fédérale réalisés sur la partie continentale du Nunavik et est mené par le Comité fédéral d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social (COFEX-Nord) et son Comité de sélection.
3. le processus d'examen des répercussions des activités de développement qui s'applique aux projets réalisés dans la RMN et qui découle de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik de 2008 (ARTIN)¹. La Commission d'aménagement de la région marine du Nunavik (CARMN) et, d'une manière plus importante, la Commission de la région marine du Nunavik chargée de l'examen des répercussions (CRMNER) jouent un rôle de premier plan dans ce processus.

C'est dans ce contexte qu'un groupe de travail composé de représentants de la Société Makivik, du Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK) et de la Nation naskapie de Kawawachikamach (NNK) a été créé en 2020 (Groupe de travail)². L'objectif du Groupe de travail était de déterminer la façon la plus appropriée de mettre en œuvre la LEI au Nunavik. Plus précisément, le Groupe de travail avait pour mandat d'analyser un ensemble d'options de mise en œuvre prévues dans la LEI afin d'atteindre l'objectif du gouvernement du Canada de réduire la multiplication des processus d'EI. Voici les options de mise en œuvre :

¹ Voir l'annexe A pour de plus amples renseignements sur la CBJNQ, l'ARTIN, leurs signataires, leurs processus d'EI et les instances de cogestion responsables.

² Les auteurs tiennent à souligner la contribution d'Annie Lamalice et de Gordon Dominique aux travaux ayant mené à la rédaction de ce rapport par le Groupe de travail.

- accords **de coopération et de coordination**;
- **délégation** de certaines étapes du processus de la LEI à d'autres personnes, instances ou organismes compétents;
- **substitution** du processus prévu dans la LEI par le processus d'une autre instance;
- **constitution conjointe d'une commission**;
- **non-application** de la LEI sur des terres faisant l'objet d'un accord sur des revendications territoriales.

Le Groupe de travail a voulu évaluer lesquelles de ces options de mise en œuvre assurent le respect de la CBJNQ, de la Convention du Nord-Est québécois (CNEQ)³ et de l'ARTIN, tout en optimisant les ressources, l'expertise et les connaissances et en réduisant la multiplication inutile du travail par la coordination des efforts lorsque plusieurs processus d'EI s'appliquent.

Dans un premier temps, le Groupe de travail a présenté un rapport préliminaire en novembre 2020 visant à fournir des renseignements contextuels sur les processus issus de traités, les organismes et les comités concernés, l'historique de l'harmonisation des processus au Nunavik et les questions en suspens à ce sujet (voir l'annexe A).

Ce deuxième rapport est le résultat de l'analyse du Groupe de travail des options de mise en œuvre de la LEI. L'analyse montre comment les options de mise en œuvre de la LEI peuvent être utilisées pour soutenir les efforts de coordination avec les gouvernements, les instances de cogestion et les organismes régionaux ayant un rôle à jouer dans les processus d'EI issus de traités au Nunavik. Le présent rapport est divisé en quatre sections : méthodologie (section 1); évaluation des options de mise en œuvre de la LEI (section 2); résultats de l'évaluation (section 3); considérations finales et recommandations (section 4). Il vise à aider les signataires de traités, incluant l'AEIC en tant qu'agence fédérale, et les instances de cogestion prévues dans les traités à engager un dialogue nécessaire sur les prochaines étapes en vue d'améliorer l'harmonisation des processus d'EI au Nunavik.

Il y a deux points à prendre en considération lors de la lecture du présent rapport. Premièrement, en raison de la reconnaissance des droits issus de traités à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, les processus découlant de la CBJNQ et de l'ARTIN ont préséance sur les lois d'application générale, telles que la LEI, en cas de conflit. Deuxièmement, les conclusions du rapport, qui sont de nature technique, sont faites sans préjudice de toute décision ou orientation que l'exécutif ou la direction de la Société Makivik, du CCEK ou de la NNK peuvent conseiller de prendre concernant l'application de la LEI au Nunavik.

³ En 1978, la CNEQ a été signée par les mêmes parties qui avaient signé la CBJNQ avec l'ajout de la bande des Naskapis de Schefferville (connue maintenant sous le nom de la Nation naskapie de Kawawachikamach). La CNEQ est une entente complémentaire à la CBJNQ et, par conséquent, met les Naskapis sur un pied d'égalité que les Inuits et les Cris en ce qui concerne l'utilisation des terres et les droits et titres dans le secteur naskapi situé au nord du 55^e parallèle.

CONTEXTE HISTORIQUE

La multiplication des processus d'EI au Nunavik a pour la première fois été soulevée lors de l'examen du projet de complexe Grande-Baleine en 1992. Les gouvernements du Canada et du Québec, le Gouvernement de la nation crie, le Grand Conseil des Cris, la Société Makivik et l'Administration régionale Kativik (ARK) ont signé une entente de principe pour harmoniser les processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social déclenchés par ce projet, incluant ceux prévus dans la CBJNQ de 1975. Un bureau de soutien de l'examen public a été créé pour aider à établir des directives harmonisées pour l'étude d'impact, coordonner conjointement les audiences publiques et analyser l'étude d'impact. Bien que le projet ait été abandonné en 1995, il a démontré la possibilité de déployer des efforts communs pour coordonner les processus.

En outre, de 1998 à 2012, les projets d'infrastructures maritimes réalisés dans les 14 villages nordiques du Nunavik ont chacun déclenché trois processus d'EI : les processus provincial et fédéral de la CBJNQ, et celui de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012). Pour ces deux projets, les deux organismes de la CBJNQ chargés des évaluations provinciale et fédérale, la CQEK et le COFEX-Nord respectivement, ont convenu d'organiser des consultations conjointes dans les communautés. Les efforts de coordination avec l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, qui est maintenant l'Agence d'évaluation d'impact du Canada, se sont avérés plus complexes et n'ont malheureusement pas permis d'accélérer le processus d'EI en général ni d'en accroître l'efficacité. Bien que l'expérience ait permis d'améliorer les relations avec les partenaires fédéraux, elle n'a pas donné lieu à la mise en place d'un mécanisme officiel et systématique de collaboration.

En 2012, un autre projet a déclenché plusieurs processus d'EI, y compris le processus de l'ARTIN, le processus provincial de la CBJNQ et celui de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012), soit le projet minier ferrifère Hopes Advance. Le processus fédéral d'EI de la CBJNQ n'avait pas été déclenché. Une fois que les renseignements préliminaires ont été fournis par le promoteur du projet, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale avait entamé une consultation dans la communauté d'Aupaluk, laquelle est située près du projet de mine. La consultation a été menée sans coordination avec les processus d'EI de la CBJNQ et de l'ARTIN. En plus de créer de la confusion et de soulever des inquiétudes parmi les membres de la communauté et de ne pas permettre l'application du processus fédéral de la CBJNQ, ce grand projet de développement a démontré le réel besoin de coordination et d'harmonisation systématiques des processus d'EI dans la région. Le projet minier a été suspendu et aucun processus d'EI n'a été achevé à ce jour.

En 2015, la société Minéraux rares Quest a lancé des processus d'EI pour son projet au lac Brisson, dont une partie (la mine en tant que telle) est située dans la zone de droit d'usage commun pour les Inuit et les Naskapis, dans le secteur sud-est du Nunavik près de la frontière du Labrador. Au Nunavik, le processus de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012) et le processus provincial de la CBJNQ ont été déclenchés, de même que les processus d'EI relevant du gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, du gouvernement du Nunatsiavut et du gouvernement du Québec⁴. Comme cela a été le cas pour le projet minier ferrifère Hopes Advance, le processus fédéral de la CBJNQ mené par le COFEX-Nord n'a pas été déclenché, tandis que ceux qui ont été déclenchés semblent avoir été menés de manière indépendante.

⁴ Le gouvernement du Québec a participé au processus provincial d'EI de la CBJNQ et au processus d'EI prévu au titre I de la Loi sur la qualité de l'environnement qui s'applique au sud du Québec.

Néanmoins, certains efforts de collaboration ont été entrepris par les nations autochtones concernées par le projet afin de rationaliser les processus, de travailler ensemble et de partager des renseignements. Le projet est suspendu depuis 2017, mais il ressort certainement comme un autre exemple de la nécessité d'une plus grande coordination et d'une plus grande collaboration entre les organismes responsables des EI.

1 MÉTHODOLOGIE

Le Groupe de travail a d'abord étudié les processus d'EI de la CBJNQ⁵, de l'ARTIN et de la LEI. Cet exercice visait trois objectifs :

1. assurer une compréhension commune des options de mise en œuvre de la LEI (combien y en a-t-il, comment ont-elles été conçues, quel est leur principal but, comment sont-elles applicables, etc.);
2. approfondir et harmoniser la compréhension des membres du Groupe de travail de chacun des quatre processus d'EI, tant du point de vue des textes en tant que tels que de leur application pratique;
3. déterminer les forces et les faiblesses de chacun des processus d'EI, ainsi que leurs similitudes et leurs différences, ce qui a aidé à établir un cadre de référence permettant d'analyser les options de mise en œuvre de la LEI selon une perspective régionale.

Le Groupe de travail a appliqué les quatre approches suivantes pour la collecte de données, lesquelles sont décrites en détail dans les sections qui suivent : une comparaison analytique des processus issus des traités et du processus de la LEI, des échanges d'information avec des représentants de l'AEIC, des entrevues avec des représentants des organismes responsables des EI de la CBJNQ et de l'ARTIN et l'élaboration d'une grille d'évaluation.

1.1 Comparaison des processus de la CBJNQ, de l'ARTIN et de la LEI

Des travaux de comparaison ont été entrepris afin, d'une part, d'acquérir une compréhension complète des processus d'EI prévus dans le chapitre 23 de la CBJNQ (le processus provincial et le processus fédéral), le chapitre 7 de l'ARTIN et la LEI et, d'autre part, de cerner les similitudes, les différences, les questions concernant l'application pratique de chaque processus et les observations préliminaires concernant les possibilités de coordination. Pour effectuer la comparaison, le Groupe de travail a créé un tableau comparatif détaillé divisé en fonction des cinq éléments d'une EI :

	ARTIN – RMN	CBJNQ/CNEQ processus provincial	CBJNQ/CNEQ processus fédéral	LEI
Contexte				
Examen préalable				
Évaluation d'impact				
Décision finale				
Surveillance				

Les quatre processus ont été analysés en fonction de la façon dont ces éléments sont définis dans les textes des traités en tant que tels et, lorsque cela était pertinent et possible, d'un point de vue pratique. À l'aide des renseignements recueillis, les similitudes et les différences entre les processus ont été

⁵ Le chapitre 14 de la CNEQ inclut la NNK dans le champ d'application du régime d'EI établi dans le chapitre 23 de la CBJNQ. Le Groupe de travail en a tenu compte dans son analyse.

examinées afin de déceler toute question ou tout problème. Les principales différences entre les quatre processus d'EI ont été relevées lors de cette comparaison et au moyen d'entrevues réalisées avec des représentants des organismes responsables des EI de la CBJNQ et de l'ARTIN. Un aperçu du tableau créé par le Groupe de travail apparaît à l'annexe B et une liste des principales différences entre les quatre processus d'EI apparaît à l'annexe E.

1.2 Échanges d'information avec des représentants de l'AEIC

Les échanges avec des représentants de l'AEIC visaient à mieux comprendre les options de mise en œuvre de la LEI et d'autres aspects plus généraux de la Loi. Des représentants de l'AEIC ont présenté la nouvelle Loi et ses options de mise en œuvre à quelques membres du Groupe de travail lors d'une réunion tenue en personne en mars 2020. Les renseignements recueillis lors de cette présentation constituent la base du document décrivant les options de mise en œuvre de la LEI produit par le Groupe de travail (voir l'annexe C).

Une fois que le tableau comparatif décrit plus haut a été finalisé, deux listes de questions ont été dressées en vue d'obtenir des renseignements additionnels concernant certaines dispositions de la LEI et les options de mise en œuvre (respectivement en juin et en juillet 2021, voir l'annexe D). Bon nombre de questions du Groupe de travail portaient sur la façon dont la LEI devrait être interprétée et appliquée dans différents contextes et ont nécessité des avis de divers services de l'AEIC et, dans certains cas, un examen juridique. C'est pourquoi l'AEIC n'a pas été en mesure de fournir des réponses écrites à ce jour et, par conséquent, l'analyse et les résultats contenus dans le présent rapport pourront varier à la suite de précisions que fournira l'AEIC.

1.3 Entrevues avec des représentants des organismes responsables des EI de la CBJNQ et de l'ARTIN

Afin d'obtenir des réponses aux questions en suspens relevées lors de la comparaison des quatre processus d'EI réalisée par le Groupe de travail et de mieux comprendre comment les processus décrits dans la CBJNQ et l'ARTIN sont appliqués en pratique, le Groupe de travail a dressé une liste de questions pour chaque organisme, soit le COFEX-Nord et la CQEK pour la CBJNQ et la CARMN et la CRMNER pour l'ARTIN. Des réunions par vidéoconférence ont été organisées pour discuter de ces questions. Ces réunions ont permis au Groupe de travail de présenter son analyse comparative, de discuter de certaines observations concernant les processus de l'ARTIN et de la CBJNQ et de se renseigner auprès des organismes responsables des EI des possibilités et des défis associés à la mise en œuvre des processus d'EI. Ces rencontres ont également permis de présenter les options de mise en œuvre et d'entamer des discussions préliminaires concernant les options convenant le mieux au Nunavik. Dans l'ensemble, les échanges ont aidé le Groupe de travail à concilier la théorie et la pratique afin d'évaluer de manière plus réaliste les options de mise en œuvre de la LEI.

Malheureusement, le Groupe de travail n'a pas été capable de rencontrer la CQEK, laquelle a fourni par écrit ses réponses aux questions et des renseignements concernant l'application pratique du processus provincial prévu dans la CBJNQ.

Les réponses fournies par les divers organismes responsables des EI étaient parfois similaires, parfois différentes. Le contenu du présent rapport reflète ces variations en faisant référence collectivement aux

organismes responsables des EI en ce qui concerne les similitudes et en faisant référence à un ou des organismes en particulier en cas de différence.

1.4 Élaboration d'une grille d'évaluation

La dernière étape de l'évaluation des options de mise en œuvre de la LEI par le Groupe de travail a été l'élaboration d'une grille d'évaluation à la lumière des échanges avec des représentants de l'AEIC et des organismes responsables des EI de la CBJNQ et l'ARTIN. Cette grille comprend les trois questions suivantes :

- A. Quelles sont les conditions préalables permettant l'application d'une option de mise en œuvre (par exemple, des conditions administratives, contractuelles ou législatives, telles qu'un accord ou un règlement) et qui concernent-elles (LEI, organismes de revendications territoriales, organismes issus de traités, etc.)?
- B. Est-ce que l'option de mise en œuvre a le potentiel de résoudre les problèmes soulevés dans le rapport préliminaire du Groupe de travail de 2020 (voir l'annexe A) et lors des discussions du Groupe de travail avec les organismes responsables des EI qui ont eu lieu en 2021, soit :
 - la fatigue causée par les consultations à l'échelle locale (demandes répétées de participer à des processus de consultation);
 - la confusion à l'échelle locale (causée par le chevauchement de divers processus qui comportent différentes façons d'évaluer un projet, différentes autorités, différents échéanciers et la possibilité de décisions finales différentes);
 - la complexité de la documentation des promoteurs (technique, volumineuse et non offerte dans une langue accessible à la population) ou le manque de documentation;
 - la nécessité de sensibiliser davantage les communautés aux processus applicables et aux rôles qu'elles ont à y jouer;
 - le déclenchement des processus d'EI des traités, notamment en raison d'un manque de sensibilisation des organismes gouvernementaux ou des ministères.

Note : Dans la section 2 du présent rapport (Évaluation des options de mise en œuvre), si l'un des problèmes susmentionnés est omis de l'évaluation d'une option de mise en œuvre donnée, c'est parce que l'option en question n'a pas d'effet positif ou négatif sur ce problème.

- C. Est-ce que l'option de mise en œuvre soulève d'importantes questions par rapport aux différences qui existent entre les régimes d'EI des traités et celui de la LEI (voir l'annexe E)?

2 ÉVALUATION DES OPTIONS DE MISE EN ŒUVRE

L'évaluation a porté sur cinq options de mise en œuvre : les accords de coopération et de coordination, la délégation de certaines étapes du processus de la LEI à d'autres personnes, instances ou organismes compétents, la substitution du processus de la LEI par un processus d'une autre instance, la constitution conjointe d'une commission et la non-application de la LEI sur les terres faisant l'objet d'un accord de revendications territoriales. Une sixième option prévue dans la LEI (modification des exigences de la LEI par des règlements) a été exclue de l'analyse du Groupe de travail en raison des renseignements très limités qui existent concernant cette option. À titre de référence tout au long de la présente évaluation, un aperçu du processus de la LEI apparaît à l'annexe F.

2.1 Accords de coopération et de coordination (LEI, alinéas 114(1)c) et f))

Les accords de coopération et de coordination permettent aux instances de coordonner les activités et, lorsque c'est possible, les échéanciers et la production de divers documents (par exemple, lignes directrices pour les études d'impact, avis publics et rapports d'EI). Les alinéas 14(1)c), d), e) et f) de la LEI établissent les paramètres de la coopération et de la coordination entre les instances. Il y a deux types d'accord : les accords-cadres (alinéa 114(1)c)), qui permettent aux instances d'établir les paramètres des divers processus d'EI afin de les coordonner de manière générale, peu importe le projet devant faire l'objet d'une EI, et les accords projet par projet (alinéa 114(1)f)), qui permettent la coordination, la consultation, l'échange d'information et la détermination des éléments à prendre en compte relativement à l'évaluation des effets de projets désignés d'intérêt commun.

2.1.1 Quelles sont les conditions préalables permettant l'application de l'option de mise en œuvre et qui concernent-elles?

Les accords de coopération et de coordination sont conclus entre le ministre et les instances, telles qu'elles sont définies à l'article 2 de la LEI. Les organismes responsables de l'examen préalable et des processus d'EI issus de traités sont inclus dans les définitions, mais les organismes de revendications territoriales, tels que la Société Makivik et la NNK, n'y sont pas *de facto* inclus. Leur reconnaissance comme instances est conditionnelle à la conclusion d'un accord avec le ministre, dans lequel il reconnaîtrait l'organisme de revendications territoriales en tant qu'instance ayant des attributions relatives aux évaluations en vertu de la LEI. Un tel accord doit être autorisé par un règlement fédéral, que le gouvernement du Canada n'a pas encore établi⁶. Par conséquent, les accords de coopération et de collaboration devraient actuellement être négociés entre le ministre et la CARMN, la CRMNER, la CQEK et le COFEX-Nord. Cela dit, la Société Makivik, la NNK et le CCEK devraient pouvoir agir en tant qu'intervenants dans toute négociation de ce genre, étant donné le statut d'organismes de revendications territoriales de la Société Makivik et de la NNK et le rôle d'organisme consultatif privilégié du CCEK auprès des gouvernements responsables dans le territoire de la CBJNQ lors de la formulation de lois et de règlements concernant le régime de protection de l'environnement et du milieu social.

⁶ Au moment de déposer le présent rapport, l'AEIC en était aux premières étapes d'un processus de consultation visant l'élaboration d'un règlement sur la coopération avec les peuples autochtones.

2.1.2 Est-ce que l'option de mise en œuvre a le potentiel de résoudre les problèmes soulevés dans le rapport préliminaire du Groupe de travail de 2020 et lors des discussions du Groupe de travail avec les organismes responsables des EI qui ont eu lieu en 2021?

Fatigue causée par les consultations, confusion à l'échelle locale et complexité de la documentation des promoteurs : Dans un accord-cadre, le ministre et les instances concernées peuvent convenir de coopérer afin de rendre plus efficaces la mobilisation et les consultations menées par l'AEIC, les organismes et le promoteur, de simplifier les exigences communes pour la production de documents dans les lignes directrices pour les études d'impact (incluant les exigences en matière de format et de contenu des documents pour répondre aux besoins des communautés) et d'encourager la présentation conjointe de documents. C'est le cas de l'Entente de collaboration relative à l'évaluation d'impact entre le Canada et la Colombie-Britannique⁷ (articles 5 et 8). Les accords projet par projet peuvent prévoir des plans de mobilisation et de consultation propre à un projet, des activités et des calendriers de décisions coordonnés ainsi que l'harmonisation, dans la mesure du possible, des enjeux et des critères d'évaluation à considérer dans le cadre de l'évaluation.

Connaissance et compréhension des processus applicables par les membres de la communauté : Un accord de coopération et de coordination (accord-cadre ou accord projet par projet) pourrait inclure des mesures coordonnées pour mieux faire connaître aux membres de communautés les divers processus applicables. Toutefois, cela reste à être confirmé avec l'AEIC.

Déclenchement des processus d'EI des traités : Dans un accord-cadre, le ministre et les instances concernées peuvent convenir de s'informer mutuellement lorsqu'une partie est consciente qu'un projet peut nécessiter une EI en vertu de la LEI, de la CBJNQ ou de l'ARTIN. C'est le cas de l'Entente de collaboration relative à l'évaluation d'impact entre le Canada et la Colombie-Britannique (article 4).

2.1.3 Est-ce que l'option de mise en œuvre soulève d'importantes questions par rapport aux différences qui existent entre les régimes d'EI des traités et celui de la LEI?

- *Délai pour les évaluations* : La fin de l'étape de l'évaluation correspond à la publication du rapport d'EI par les organismes responsables. Le délai pour réaliser un rapport d'EI varie entre les processus de l'ARTIN, de la CBJNQ et de la LEI. Un accord de coopération et de coordination permettrait d'harmoniser le moment de la publication des rapports d'EI. Une telle harmonisation s'avérerait pertinente surtout compte tenu du fait que la CARMN, la CRMNER et le COFEX-Nord ont indiqué qu'il s'agit d'une bonne pratique d'envoyer les rapports d'EI directement aux communautés touchées ou intéressées ainsi qu'aux organismes régionaux et locaux et qu'une publication non coordonnée des rapports contribuerait à la fatigue causée par les consultations et à la confusion à l'échelle locale.
- *Certificat de projet – harmonisation des conditions* : Un accord-cadre ou un accord projet par projet pourrait permettre un véritable dialogue entre le ministre et les organismes afin de réduire les risques qu'il y ait des différences occasionnées par une modification envisagée par le ministre à un certificat de projet en vertu de la LEI et un certificat délivré dans le cadre des processus de l'ARTIN et de la CBJNQ.

⁷ <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/organisation/lois-reglements/loi-et-liste-reglements/entente-collaboration-canada-colombie-britannique-evaluation-impact/entente-provisoire-collaboration-canada-cb.html>

- *Décideurs finaux* : Dans le cadre des processus issus de traités, les organismes n’ont pas l’autorité finale en ce qui concerne la décision à la suite de l’examen préalable (à l’exception de la CQEK) ni la décision d’approbation finale. Par conséquent, pour assurer la synchronisation de la divulgation des décisions, le Groupe de travail croit comprendre qu’un accord de coopération et de coordination avec le ministre fédéral de l’Environnement et du Changement climatique (le décideur pour le processus de la LEI) devrait inclure les décideurs finaux pour les processus issus de traités (ministres compétents en vertu de l’ARTIN, sous-ministre de l’Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ou président de l’AEIC en vertu de la CBJNQ). Un exemple digne de mention est la Loi sur l’aménagement du territoire et l’évaluation des projets au Nunavut qui prévoit l’exercice conjoint des attributions par les ministres compétents lors d’une EI réalisée en vertu de la Loi (article 149).

2.2 Délégation (LEI, article 29)

La délégation est une option flexible qui est décidée par l’AEIC, laquelle peut déléguer des parties de l’EI d’un projet à un ou plusieurs organismes, instances ou personnes. La délégation peut cibler toute tâche entre le moment où une EI est annoncée par l’AEIC et le dépôt du rapport d’EI. Elle exclut par conséquent les étapes de l’examen préalable et de la prise de décision finale. L’AEIC est responsable du processus de l’EI en général et la décision finale demeure la prérogative du ministre.

2.2.1 Quelles sont les conditions préalables permettant l’application de l’option de mise en œuvre et qui concernent-elles?

L’AEIC approuve la délégation. L’exécution de toute partie de la LEI peut être déléguée à tout organisme, toute personne ou toute instance, y compris les organismes de revendications territoriales. Le Groupe de travail croit comprendre que l’AEIC peut approuver la délégation sur demande à cet effet présentée par un organisme, une personne ou une instance qui désire participer à une partie déléguée du processus. La délégation peut également être convenue dans un accord de projet à projet ou un accord-cadre. La délégation n’est pas possible lorsqu’une EI est renvoyée à une commission d’examen par le ministre.

Bien que rien dans la LEI ne semble exclure la délégation d’une tâche d’EI donnée à un ou plusieurs organismes, instances ou personnes, le Groupe de travail croit comprendre, selon les échanges qu’il a eus avec des représentants de l’AEIC, que celle-ci examinerait toute délégation multipartite pour déterminer et évaluer sa faisabilité avant de l’autoriser. Par exemple, la délégation de la rédaction du rapport final peut n’être possible que si les instances concernées corédigent le rapport en question, de manière qu’un seul rapport ne soit déposé au ministre.

2.2.2 Est-ce que l’option de mise en œuvre a le potentiel de résoudre les problèmes soulevés dans le rapport préliminaire du Groupe de travail de 2020 et lors des discussions du Groupe de travail avec les organismes responsables des EI qui ont eu lieu en 2021?

Fatigue causée par les consultations : Selon l’information disponible au moment de déposer le présent rapport, l’examen préalable d’un projet ne peut pas être délégué par l’AEIC. Par conséquent, la fatigue causée par les consultations ne serait que partiellement atténuée par la délégation des

consultations tenues pour l'étape de l'évaluation, excluant l'étape de l'examen préalable⁸. De plus, pour que la délégation soit réellement efficace à réduire la fatigue causée par les consultations, l'AEIC devrait déléguer ses tâches (consultations, rédaction du rapport d'EI, etc.) à tous les organismes concernés. Par exemple, si un projet déclenche tous les processus des parties continentale et marine du Nunavik, la délégation devrait s'appliquer à la CRMNER, au COFEX-Nord et à la CQEK, au lieu de déléguer les consultations à la CRMNER, mais de conserver la responsabilité de la partie continentale pour de telles tâches, parallèlement au COFEX-Nord et à la CQEK.

Confusion à l'échelle locale : Selon l'expérience des projets d'infrastructures maritimes à Salluit et à Kangirsuk réalisés en 2002-2003, alors qu'il y a eu une délégation partielle des tâches et que COFEX-Nord était le seul organisme responsable des communications avec le promoteur, la délégation partielle peut être considérée comme une façon d'atténuer la confusion en simplifiant les communications entre les organismes, les promoteurs et les communautés. En outre, la délégation aux organismes responsables des EI de la CBJNQ et l'ARTIN de la mise en œuvre du Plan de partenariat et de mobilisation des Autochtones⁹ pourrait être considérée comme une façon possible d'atténuer la confusion dans les communautés, tout comme la délégation de la rédaction du rapport d'EI. Comme il a été mentionné précédemment, plusieurs autres parties du processus d'EI demeurent exclues de l'option de la délégation (y compris l'examen préalable, l'élaboration de lignes directrices pour l'étude d'impact et la prise de décision finale). Par conséquent, il faudra utiliser d'autres stratégies pour atténuer la confusion lors de ces étapes.

Complexité de la documentation des promoteurs : Étant donné que l'élaboration de lignes directrices pour l'étude d'impact (y compris les exigences relatives au format et au contenu appropriés pour répondre aux besoins des communautés) ne semble pas faire partie de l'option de la délégation, d'autres stratégies doivent être considérées pour réduire la complexité de la documentation.

2.2.3 Est-ce que l'option de mise en œuvre soulève d'importantes questions par rapport aux différences qui existent entre les régimes d'EI des traités et celui de la LEI?

- *Représentation régionale au sein des organismes responsables des EI* : La délégation des consultations de l'AEIC et de la rédaction du rapport d'EI aux organismes de la CBJNQ et de l'ARTIN pourrait permettre une contribution plus directe, plus significative et plus pertinente de la région, car ces tâches pourraient être entreprises avec une approche fondée sur les particularités régionales que les membres nommés par la Société Makivik ou l'ARK pour siéger sur ces organismes connaissent bien.

⁸ Puisque c'est seulement l'AEIC qui mène actuellement des consultations publiques à l'étape de l'examen préalable, alors que de telles consultations ne sont pas requises par l'ARTIN et la CBJNQ, il n'y a, en théorie, aucun risque de fatigue causée par le chevauchement des consultations à cette étape. Cela dit, la plupart des organismes responsables des EI issus de traités considèrent qu'il s'agit d'une bonne pratique et que leurs activités devraient évoluer en ce sens dans l'avenir. Par conséquent, l'atténuation de la fatigue causée par les consultations à l'étape de l'examen préalable fait partie de l'analyse du Groupe de travail.

⁹ Le Plan de partenariat et de mobilisation des Autochtones est l'équivalent d'une feuille de route pour les consultations. Un tel plan est élaboré par projet par l'AEIC à l'étape de la planification, en collaboration avec les communautés autochtones susceptibles d'être touchées par un projet désigné. Il fait mention des groupes qui participeront à l'EI et de la nature de leur participation, y compris, le cas échéant, des renseignements sur les activités de mobilisation pilotées par le promoteur. Il éclairera les plans de consultation propres à chaque communauté, le cas échéant. Pour de plus amples renseignements, consulter la page Web suivante : <https://www.canada.ca/en/impact-assessment-agency/services/policy-guidance/practitioners-guide-impact-assessment-act/overview-indigenous-engagement-partnership-plan.html>

- *Critères d'évaluation à l'appui de l'EI* : Les critères à considérer dans le rapport d'EI varient entre les processus de l'AEIC, de la CRMNER, du COFEX-Nord et de la CQEK. Par exemple, l'AEIC doit considérer tout particulièrement « la mesure dans laquelle les effets du projet portent atteinte ou contribuent à la capacité du gouvernement du Canada de respecter ses obligations en matière environnementale et ses engagements à l'égard des changements climatiques » (LEI, alinéa 22(1)i)), toutes les évaluations régionales et stratégiques entreprises en vertu de la LEI (LEI, alinéa 22(1)o)) et « l'interaction du sexe et du genre avec d'autres facteurs identitaires » (LEI, alinéa 22(1)s)). Par conséquent, si les organismes issus de traités se voient déléguer une partie de l'EI, ils devront probablement inclure ces considérations dans leur travail, ce qui pourrait nécessiter des capacités supplémentaires.

2.3 Substitution (LEI, article 31)

Une fois que l'AEIC confirme qu'une EI est requise, la substitution du processus peut être autorisée par le ministre s'il estime qu'un autre processus d'EI serait indiqué. La substitution n'inclut pas la prise de décision finale concernant l'autorisation du projet, laquelle demeure la prérogative du ministre.

2.3.1 Quelles sont les conditions préalables permettant l'application de l'option de mise en œuvre et qui concernent-elles?

Les instances concernées doivent présenter une demande de substitution au ministre, qui a jusqu'à ce que l'AEIC annonce le début de l'EI pour prendre une décision (dans les 180 jours suivant l'affichage en ligne de la description du projet). Une demande de substitution présentée par une instance doit faire l'objet d'un affichage public pendant 30 jours, période au cours de laquelle le public peut faire des observations. Pour qu'une substitution puisse être autorisée, les instances doivent satisfaire à certaines conditions¹⁰. La substitution n'est pas possible pour les projets renvoyés par le ministre pour examen par une commission ou les projets qui comprennent des activités régies par la Loi sur les opérations pétrolières au Canada ou la Loi sur les transports au Canada.

Le Groupe de travail a été informé par des représentants de l'AEIC qu'en plus des exigences qui se trouvent dans la LEI, une instance est admissible à une substitution si elle est régie par une loi en matière d'EI qui est au moins aussi stricte que la LEI à l'égard d'un ensemble d'éléments tels que les consultations, les éléments d'évaluation, la prise en considération des connaissances autochtones, etc. Par exemple, la Colombie-Britannique a été autorisée à substituer son propre processus au processus de la LEI parce que son bureau d'évaluation environnementale est régi par la loi sur l'évaluation environnementale de la province. Il reste à confirmer si les processus de la CRMNER et du COFEX-Nord, prévus dans lois d'application fédérales de l'ARTIN et de la CBJNQ, satisferaient à

¹⁰ Voici certaines de ces conditions : les instances doivent prendre en considération les éléments énoncés au paragraphe 22(1) de la LEI dans le cadre de leur processus (voir dans le point précédent *Critères d'évaluation à l'appui de l'EI*); les autorités fédérales possédant l'expertise ou les connaissances pertinentes doivent avoir la possibilité de participer à l'évaluation; les instances doivent avoir la capacité de conclure des accords avec d'autres organismes responsables des EI issus de traités ou un corps dirigeant autochtone ayant des attributions relatives aux évaluations d'un projet désigné; le public doit pouvoir formuler des commentaires sur un projet de rapport; et le rapport final doit indiquer, parmi les effets qui y sont indiqués, les effets relevant d'un domaine de compétence fédérale qui sont négatifs ainsi que les effets directs ou accessoires négatifs et préciser la mesure dans laquelle ils sont importants. Le ministre peut établir toute autre condition.

une telle exigence. À titre de comparaison, le processus de la CQEK est prévu non seulement dans la CBJNQ, mais aussi dans la Loi sur la qualité de l'environnement du gouvernement du Québec.

Le Groupe de travail comprend, des échanges qu'il a eus avec des représentants de l'AEIC, que la substitution de multiples processus au processus de la LEI peut être possible, quoiqu'aucun précédent n'existe à cet effet. Comme il a été mentionné précédemment, le ministre devra avoir l'assurance que tous les processus de substitution seront au moins aussi stricts que le processus de la LEI. Il faudra également que les instances démontrent la faisabilité de fusionner les processus issus de traités pour se substituer au processus de la LEI.

2.3.2 Est-ce que l'option de mise en œuvre a le potentiel de résoudre les problèmes soulevés dans le rapport préliminaire du Groupe de travail de 2020 et lors des discussions du Groupe de travail avec les organismes responsables des EI qui ont eu lieu en 2021?

Fatigue causée par les consultations : La substitution peut aider à atténuer la fatigue à l'étape de l'évaluation (c'est-à-dire du début de l'EI à la finalisation du rapport d'EI). Cependant, le problème de la fatigue causée par les diverses consultations à l'étape de l'examen préalable demeure non résolu, puisque la substitution n'est applicable qu'une fois que l'AEIC a examiné la description du projet et déterminé qu'une EI est requise, notamment en consultant le public.

Confusion à l'échelle locale : La substitution du processus d'EI peut aider à réduire la confusion à l'échelle locale à l'étape de l'évaluation en limitant les variations dans les méthodes et critères de consultation et d'évaluation, mais l'examen préalable et la prise de décision finale demeurent exclus de l'option de la substitution. Par conséquent, il faudra utiliser d'autres stratégies pour réduire la confusion à l'échelle locale observée lors de ces deux étapes. De plus, si un projet déclenche les processus applicables sur le continent et dans la région marine du Nunavik, alors la substitution devrait s'appliquer au processus de l'ARTIN pour les éléments de la partie marine du projet et aux processus de la CBJNQ pour les éléments de la partie continentale afin d'accroître l'efficacité de la substitution à atténuer la confusion à l'échelle locale.

Complexité de la documentation des promoteurs : Le Groupe de travail comprend que la substitution du processus de la LEI comporte l'élaboration de lignes directrices pour l'étude d'impact. Les organismes de l'ARTIN et de la CBJNQ pourraient ainsi mobiliser leur expertise et leurs connaissances régionales concernant les besoins des communautés du Nunavik pour la documentation relative à l'EI et élaborer des lignes directrices pour l'étude d'impact en conséquence. En pratique toutefois, si l'on considère la question de la représentation de la Nation naskapie au sein des organismes de la CBJNQ, cet avantage devrait être nuancé pour les projets prévus sur le territoire naskapi.

Déclenchement des processus d'EI des traités : L'option de la substitution n'est pas en soi une solution visant le déclenchement en temps opportun des processus d'EI des organismes issus de traités, puisque c'est l'instance intéressée qui doit présenter une demande de substitution. Si les propositions de projets ne sont pas communiquées à temps aux organismes issus de traités, une telle demande de substitution risque d'être présentée après le délai dont dispose le ministre pour proclamer la substitution.

2.3.3 Est-ce que l'option de mise en œuvre soulève d'importantes questions par rapport aux différences qui existent entre les régimes d'EI des traités et celui de la LEI?

- *Représentation régionale au sein des organismes responsables des EI* : La substitution des processus de la CBJNQ et de l'ARTIN au processus de la LEI (qui comprend l'élaboration des lignes directrices pour l'étude d'impact, l'examen d'une étude d'impact, les consultations publiques et la rédaction du rapport d'EI) permettra aux membres nommés par la Société Makivik ou l'ARK siégeant aux organismes issus de traités responsables des EI de fournir une contribution plus directe et, par conséquent, plus pertinente au processus de la LEI et à ses résultats.
- *Critères d'évaluation à l'appui de l'EI* : Les critères à considérer dans le rapport d'EI varient entre les processus de l'AEIC, de la CRMNER, du COFEX-Nord et de la CQEK. Par exemple, l'AEIC doit considérer tout particulièrement « la mesure dans laquelle les effets du projet portent atteinte ou contribuent à la capacité du gouvernement du Canada de respecter ses obligations en matière environnementale et ses engagements à l'égard des changements climatiques » (LEI, alinéa 22(1)i)), toutes les évaluations régionales et stratégiques entreprises en vertu de la LEI (LEI, alinéa 22(1)o)) et « l'interaction du sexe et du genre avec d'autres facteurs identitaires » (LEI, alinéa 22(1)s)). Par conséquent, si les processus des organismes issus de traités sont substitués à des parties du processus de la LEI, ces organismes devront probablement inclure ces considérations dans leur travail, ce qui pourrait nécessiter des capacités supplémentaires.

2.4 Constitution conjointe d'une commission (LEI, article 39)

Le ministre peut conclure avec une instance qui a des attributions relatives à l'évaluation des effets environnementaux d'un projet un accord relatif à la constitution conjointe d'une commission et aux modalités de l'EI du projet par celle-ci.

2.4.1 Quelles sont les conditions préalables permettant l'application de l'option de mise en œuvre et qui concernent-elles?

L'option de la constitution conjointe d'une commission est possible lorsque le ministre renvoie l'EI à une commission d'examen (au lieu que l'EI soit réalisée par l'AEIC) et s'il estime que cette option est dans l'intérêt public (voir la définition au paragraphe 36(2) de la LEI). Le ministre renvoie également l'EI à une commission fédérale dans les cas de projets régis par la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires et la Loi sur la Régie canadienne de l'énergie. Cependant, le Groupe de travail comprend que, dans de tels cas, l'option de la constitution conjointe d'une commission ne s'applique pas.

La constitution conjointe d'une commission, y compris la détermination de ses membres et la description de son mandat, s'effectue au moyen d'un accord conclu entre le ministre et l'instance ou les instances concernées. Il reste à déterminer si un seul accord peut être conclu avec plus d'une instance en vue de la constitution conjointe d'une commission. La question avait été posée dans le contexte d'un projet transfrontalier entre les Territoires-du-Nord-Ouest et le Nunavut qui a déclenché le processus de la Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut et le processus de l'organisme d'examen de la vallée du Mackenzie, mais l'AEIC n'avait pas fourni de réponse au moment de déposer le présent rapport.

2.4.2 Est-ce que l'option de mise en œuvre a le potentiel de résoudre les problèmes soulevés dans le rapport préliminaire du Groupe de travail de 2020 et lors des discussions du Groupe de travail avec les organismes responsables des EI qui ont eu lieu en 2021?

Fatigue causée par les consultations : La constitution conjointe d'une commission aiderait à atténuer la fatigue causée par les consultations en conjuguant les efforts de consultation de l'AEIC à ceux d'autres instances pour qu'un seul processus de consultations, fondé sur un cadre de consultation convenu, soit entrepris. Cela dit, cette option n'atténuerait pas la fatigue causée par les consultations à l'étape de l'examen préalable, puisque la constitution conjointe d'une commission ne peut avoir lieu qu'une fois que l'AEIC a déterminé qu'une EI est requise.

Confusion à l'échelle locale : La constitution conjointe d'une commission peut aider à réduire la confusion dans les communautés grâce à l'adoption d'une approche unifiée pour les consultations, les critères d'évaluation ainsi que la rédaction et la diffusion de rapports. Cette option exclut toutefois les étapes de l'examen préalable et de la prise de décision finale. Il faudra donc adopter d'autres stratégies pour atténuer la confusion observée à ces deux étapes (en raison des méthodes différentes utilisées pour l'examen préalable et les délais différents pour communiquer une décision).

Complexité de la documentation des promoteurs : L'AEIC transmet les lignes directrices pour l'étude d'impact avant la constitution conjointe d'une commission. Il faudra donc avoir recours à d'autres stratégies pour atténuer le problème de la complexité de la documentation.

Prise de conscience et connaissance des processus applicables par les membres de la communauté : La constitution conjointe d'une commission pourrait s'avérer utile si elle inclut dans son mandat un volet de sensibilisation et d'éducation pour encourager la participation locale au processus. En outre, la constitution conjointe d'une commission pourrait permettre de régler le problème de la représentation de certaines communautés ou nations au sein d'organismes responsables des EI issus de traités lors du traitement de projets qui les toucheraient directement en nommant des représentants de ces communautés ou nations pour siéger à la commission d'examen.

2.4.3 Est-ce que l'option de mise en œuvre soulève d'importantes questions par rapport aux différences qui existent entre les régimes d'EI des traités et celui de la LEI?

- *Représentation régionale au sein des organismes responsables des EI* : La constitution conjointe d'une commission permettrait au processus de la LEI de respecter les exigences des traités concernant la nomination de représentants de la Société Makivik ou de l'ARK pour siéger aux organismes responsables des EI. Comme il a été mentionné précédemment, la constitution conjointe d'une commission permettrait également d'inclure des membres des communautés directement touchées par un projet, ce qui assurerait une représentation locale et non seulement régionale.
- *Dialogue entre les organismes responsables des EI et les décideurs* : La CRMNER et le COFEX-Nord disposent d'une garantie procédurale selon laquelle un dialogue doit avoir lieu avec le ministre ou l'administrateur dans le cas où ces derniers n'accepteraient pas leur recommandation d'approuver ou de rejeter un projet. Cette garantie doit être respectée même si les organismes issus de traités constituaient conjointement une commission, ce qui signifie qu'ils pourraient toujours interagir avec l'instance décisionnelle en vue de parvenir à une décision finale.

- *Délivrance d'un certificat de projet et modification aux conditions d'un certificat* : En vertu de l'ARTIN, c'est la CRMNER qui délivre le certificat de projet. La CRMNER doit pouvoir continuer d'émettre son propre certificat de projet même dans le cas de la constitution conjointe d'une commission.

2.5 Non-application de la LEI (LEI, articles 4 et 110)

L'article 4 de la LEI mentionne que la Loi ne s'applique pas aux activités concrètes devant être exercées entièrement sur des terres faisant l'objet d'un accord sur des revendications territoriales décrites à l'annexe 2. Toutefois, aucune terre n'est actuellement listée à l'annexe 2. L'article 110 indique que le gouverneur en conseil peut, par décret, modifier l'annexe 2.

2.5.1 Quelles sont les conditions préalables permettant l'application de l'option de mise en œuvre et qui concernent-elles?

De nombreux groupes et nations autochtones ont manifesté l'intérêt d'inclure leurs terres faisant l'objet d'un accord sur les revendications territoriales à l'annexe 2. Toutefois, selon les échanges tenus avec des représentants de l'AEIC, la mise en œuvre de cette option n'est actuellement pas une priorité pour l'AEIC qui priorise dans un premier temps les options de collaboration. La jurisprudence confirme que le gouvernement du Canada a le droit de mener ses propres évaluations dans ses champs de compétence, tant que cela n'interfère pas avec ses obligations qui découlent des traités. Par conséquent, la non-application de la LEI pourrait nécessiter la démonstration et la garantie de la robustesse de l'autre processus en ce qui concerne le respect des responsabilités du gouvernement du Canada dans les champs de compétence fédérale.

Les représentants de l'AEIC ont indiqué que, pour le moment, ils pourraient recommander de ne pas effectuer une EI en vertu de la LEI s'ils considèrent que les impacts d'un projet peuvent être contrôlés par un mécanisme existant ou si des processus d'EI appropriés existent déjà. Alors qu'une telle approche mériterait d'être analysée de manière plus approfondie, le Groupe de travail comprend que cela est différent de l'option de non-application prévue à l'article 4 de la LEI. Il s'agit d'une approche informelle considérée au cas par cas. L'AEIC peut vérifier des aspects des processus prévus dans les traités qui pourraient être observés dans la pratique, mais qui ne sont pas formulés par écrit dans les traités.

2.5.2 Est-ce que l'option de mise en œuvre a le potentiel de résoudre les problèmes soulevés dans le rapport préliminaire du Groupe de travail de 2020 et lors des discussions du Groupe de travail avec les organismes responsables des EI qui ont eu lieu en 2021?

Fatigue causée par les consultations et confusion à l'échelle locale : La fatigue et la confusion seraient atténuées puisqu'un processus additionnel serait entièrement évité, de l'examen préalable à la décision finale. Toutefois, il serait aussi nécessaire d'atténuer la fatigue et la confusion en coordonnant les processus de l'ARTIN et de la CBJNQ.

Déclenchement des processus d'EI des traités : La non-application de la LEI serait une solution efficace à l'incertitude concernant le déclenchement du processus fédéral de la CBJNQ. Cet enjeu avait été soulevé dans le cadre du projet minier ferrière Hopes Advance en 2012 et du projet de la société Minéraux rares Quest en 2015, alors que le gouvernement fédéral a procédé avec le processus de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale au lieu de déclencher le processus

fédéral prévu dans le chapitre 23 de la CBJNQ, malgré la préséance constitutionnelle des processus issus de traités sur les lois d'application générale. Pour la CRMNER, la question du déclenchement en temps opportun du processus de l'ARTIN demeure entière même si l'option de la non-application de la LEI est mise en œuvre, puisque le processus dépend de décideurs extérieurs à l'AEIC qui mettent en œuvre leurs propres processus d'autorisation. Il faudrait donc élaborer une autre stratégie pour régler cette question.

2.5.3 Est-ce que l'option de mise en œuvre soulève d'importantes questions par rapport aux différences qui existent entre les régimes d'EI des traités et celui de la LEI?

- *Représentation régionale au sein des organismes responsables des EI* : La non-application de la LEI permettrait de reconnaître pleinement le rôle des organismes issus de traités responsables des EI en autorisant la réalisation de l'examen préalable ainsi que la décision finale d'approuver ou de rejeter un projet uniquement en fonction des travaux d'analyse et de terrain effectués à l'échelle régionale.
- *Projets assujettis* : La non-application de la LEI appuierait mieux le cadre des EI au Nunavik, qui prévoit la réalisation d'évaluations conformes au contexte local et à la nature de l'environnement et du milieu social récepteurs. En effet, alors que l'approche de la LEI offre une certaine prévisibilité avec une liste de projets prédéterminée, qui est basée sur le type de projet et les caractéristiques physiques et techniques, l'ARTIN et la CBJNQ permettent une plus grande prise en compte du contexte socioéconomique et environnemental local à l'étape de l'examen préalable. Les priorités et les besoins régionaux en matière de développement doivent être à la base du cadre et des lignes directrices des EI.
- *Critères d'évaluation à l'appui de l'EI* : La non-application de la LEI augmenterait les chances qu'une décision finale soit prise en fonction des critères d'évaluation des organismes responsables des EI issus de traités, puisque les décideurs finaux se référeraient aux rapports d'EI de ces organismes pour prendre leur décision sans l'interférence d'un rapport rédigé à la lumière des critères d'évaluation de la LEI.
- *Dialogue entre les organismes responsables des EI et les décideurs* : La non-application de la LEI garantirait que toutes les décisions finales prises par un décideur fédéral ont fait l'objet d'un dialogue avec la CRMNER ou le COFEX-Nord, contrairement à une décision finale prise en vertu de la LEI qui est fondée sur le rapport d'EI sans obligation pour le ministre ou le gouverneur en conseil de consulter l'auteur du rapport en cas de modification ou de rejet des conclusions et des recommandations du rapport.

3 RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

Selon l'évaluation des options de mise en œuvre de la LEI, l'option des accords de coopération et de coordination a le plus grand potentiel pour répondre aux enjeux soulevés dans le rapport préliminaire du Groupe de travail et lors des entrevues réalisées avec les organismes issus de traités responsables des EI. En outre, il s'agit de l'option la plus pratique et la plus réaliste à court et à moyen terme, en raison de la flexibilité qu'elle offre.

Le choix entre un accord-cadre et un accord projet par projet dépendra de si des projets de développement sont prévus à court terme ou non au Nunavik et dans la RMN. Des projets de développement à court terme bénéficieraient d'un accord projet par projet, surtout si l'on considère que l'AEIC est tenue de contacter d'autres instances compétentes à l'étape de la planification d'une EI afin de proposer de travailler en collaboration. Si aucun projet de développement n'est envisagé à court terme au Nunavik, le fait de travailler d'abord sur une entente-cadre permettrait de jeter des bases de collaboration en vue de projets à venir. Ce qui suit peut servir d'exemple :

Accord projet par projet :

- Plan de consultation propre au projet;
- Coordination des communications publiques;
- Coordination des délais pour la soumission des rapports;
- Harmonisation des questions et des critères d'évaluation à prendre en compte dans le cadre de l'évaluation (dans la mesure du possible).

Entente-cadre :

- Mécanismes de communication en temps opportun entre l'AEIC et les organismes responsables des EI issus de traités dès la réception d'une proposition de projet et tout au long du cycle de vie des projets;
- Principes de coopération qui favorisent la simplification des consultations menées par les signataires et par le promoteur;
- Exigences communes pour l'accessibilité et la compréhension de la documentation par les communautés (par exemple, format et langue);
- Principes de coordination pour l'harmonisation des délais, si possible;
- Éventuellement, un accord-cadre pourrait inclure une préférence pour la délégation, la substitution ou la constitution conjointe d'une commission lorsque cela est possible.

Contrairement aux accords de coopération et de coordination, les options de la délégation et de la substitution comportent des lacunes lorsqu'il s'agit de traiter des questions telles que la fatigue causée par les consultations et la confusion à l'échelle locale, la documentation abondante et hautement technique des promoteurs et le déclenchement en temps voulu des processus issus de traités. Bien que ces options puissent effectivement contribuer à simplifier les processus d'EI pour l'étape principale de l'évaluation (c'est-à-dire après l'étape de l'examen préalable et jusqu'à la soumission du rapport d'EI), le fait que la LEI doive être harmonisée avec peut-être trois autres processus rend ces options moins adaptées à la région. Il n'est pas encore certain comment la LEI permettrait la délégation, la substitution ou même la constitution conjointe d'une commission de manière intégrée avec tous les processus des organismes issus de traités déclenchés. Est-ce qu'une option pourrait être mise en œuvre

indépendamment avec chaque organisme responsable des EI issu de traités ou est-ce que l'AEIC exigerait un effort de simplification préliminaire entre les organismes responsables des EI issus de traités? De plus amples discussions avec l'AEIC et les organismes responsables des EI issus de traités sont nécessaires pour répondre à ces questions.

Enfin, l'option de non-application de la LEI aurait un impact positif direct sur les questions de la fatigue causée par les consultations et de la confusion à l'échelle locale, en plus d'être l'approche la plus appropriée du point de vue du maintien de la préséance des accords de revendications territoriales sur les lois d'application générale. Cela dit, comme la CBJNQ date de près de 50 ans et que le processus de la LEI comporte des éléments plus modernes en matière d'EI, cette option pourrait ne pas être aussi facilement ou rapidement réalisable, compte tenu des garanties procédurales que le gouvernement fédéral pourrait souhaiter obtenir en ce qui concerne les processus issus de traités. En outre, l'amélioration de la coordination entre les organismes responsables des EI issus de traités, la simplification de leurs processus, le cas échéant, et l'encouragement de la participation des communautés par une sensibilisation accrue et une documentation plus succincte restent des objectifs pertinents même en cas de non-application de la LEI. Enfin, le choix de la non-application n'est peut-être pas l'approche privilégiée par la NNK qui fait face à des problèmes de représentation au sein des organismes responsables des EI issus de la CBJNQ.

À la lumière de ce qui précède, les accords de coopération et de coordination devraient être considérés comme l'option préférable à court-moyen terme, tandis que la non-application devrait être une option envisagée à plus long terme.

4 CONSIDÉRATIONS ET RECOMMANDATIONS

Des efforts de coordination entre les organismes responsables des EI visant à résoudre le problème de la multiplication des processus au Nunavik ont été déployés à maintes reprises depuis plus de trente ans, souvent en partant de zéro en raison de l'absence d'un cadre de coordination systématique, ce qui a fini par coûter du temps, des ressources et de l'énergie aux organismes responsables des EI, aux communautés, aux promoteurs et aux organismes de revendications territoriales. Pour éviter que cela ne se répète dans l'avenir, il est recommandé que des mesures claires et durables soient prises en vue de la non-application de la LEI au Nunavik ou de son harmonisation avec les processus de l'ARTIN et de la CBJNQ. La non-application nécessitera très probablement du temps, des ressources, une volonté politique et l'élaboration de politiques claires. Des mesures d'harmonisation doivent donc être prises avant que la non-application ne devienne une option tangible. Des accords de coopération et de coordination (ou une approche plus flexible telle qu'un protocole d'entente) semblent être la première étape la plus appropriée pour établir un plan de travail avec tous les organismes intéressés afin de tester les meilleures approches d'harmonisation et de tirer parti de l'expérience acquise lors de tentatives antérieures¹¹ en vue de synchroniser les processus d'EI. Un groupe de travail technique, composé de représentants de la Société Makivik, de la NNK, du CCEK, des organismes responsables des EI issus de l'ARTIN et de la CBJNQ et l'AEIC, serait créé pour contribuer à l'élaboration d'un tel plan de travail. Cela fournirait les bases nécessaires pour prendre une décision éclairée par rapport au recours à toute option de mise en œuvre de la LEI dans un accord-cadre plus formel ou à la non-application de LEI. La collaboration avec les organismes de la région marine d'Eeyou et de la région du Nunavut serait également importante comme étape ultérieure pour évaluer l'approche à long terme la plus préférable dans un contexte de chevauchement de juridictions.

Le recours aux options de mise en œuvre de la LEI ne doit pas faire abstraction de la préséance des traités par rapport à la LEI. Tant que le gouvernement fédéral imposera la LEI au territoire du Nunavik et à sa région marine, il faudra examiner les meilleures méthodes disponibles et applicables pour harmoniser la LEI aux processus d'EI issus de traités. Les options de mise en œuvre doivent être considérées comme une source d'inspiration compte tenu de certains de leurs avantages, mais aussi comme des mesures temporaires le temps que les processus d'EI issus de traités soient davantage coordonnés en vue d'une application complète et autonome des processus prévus à l'échelle régionale.

Enfin, indépendamment de l'approche choisie par les autorités inuites et naskapiques quant à la manière de mettre en œuvre la LEI au Nunavik, certaines actions peuvent déjà être envisagées pour aller de l'avant :

- Améliorer les communications entre l'AEIC, la CARMN, la CRMNER, le COFEX-Nord, son Comité de sélection et la CQEK ainsi que les administrateurs afin que chaque processus d'EI puisse être

¹¹ Voir le rapport préliminaire de 2020 à l'annexe A. Notamment le projet de complexe Grande-Baleine en 1992/entente de principe visant à harmoniser les procédures d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social signée par les gouvernements du Canada et du Québec, la Société Makivik, l'ARK, le Grand Conseil des Cris du Québec et l'Administration régionale crie; projets d'infrastructures maritimes de 1998 à 2012 /consultations conjointes entre le COFEX-Nord et la CQEK; projets d'infrastructures maritimes à Salluit et à Kangirsuk en 2003/directive rédigée de façon concertée entre le COFEX-Nord et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale; projet de réseau de câbles à fibres optiques sous-marins de l'est de l'Arctique en 2014 /rapport d'examen préalable conjoint CRMNER-Commission de la région marine d'Eeyou chargée de l'examen des répercussions; etc.

déclenché en temps opportun et de manière coordonnée lorsque cela est possible et applicable. Les organismes responsables des EI dans des territoires dont les instances se chevauchent devraient faire partie de ces communications (Commission d'aménagement du Nunavut, Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions, Commission d'aménagement de la région marine d'Eeyou et Commission chargée de l'examen des répercussions de la région marine d'Eeyou).

- Améliorer la sensibilisation et la compréhension locales des différents processus d'EI et du rôle que les membres de la communauté peuvent jouer à chaque étape, afin d'accroître et d'améliorer la participation locale. Il peut s'agir d'une initiative indépendante ou de la préparation d'une évaluation spécifique à un projet. Dans le cadre des entrevues réalisées par le Groupe de travail, le COFEX-Nord a suggéré d'élaborer des cadres de communication en plus de plans de consultation spécifiques aux projets afin d'améliorer la sensibilisation et la préparation et de répondre aux questions fréquemment posées (par exemple : Est-ce que la consultation porte sur un projet qui sera réalisé à proximité? S'agit-il d'une évaluation stratégique? Est-ce pour l'étape de l'examen préalable ou pour l'étape de l'évaluation, et quelle différence cela fait-il?).
- Élaborer des guides de bonnes pratiques ou des lignes directrices concernant la documentation relative aux EI visant les communautés, notamment la documentation sur les consultations des promoteurs et les études d'impact (langue, format, méthodes de communication, etc.) Par exemple, le COFEX-Nord a suggéré que les études d'impact soient structurées de manière à traiter de questions thématiques plutôt que seulement d'impacts, afin que les conclusions puissent être comprises dans leur contexte environnemental et socioculturel plutôt que d'évaluer les impacts uniquement d'un point de vue technique.
- Mettre à jour et rendre publiques, dans la mesure du possible, les directives opérationnelles et procédurales des organismes responsables des EI de l'ARTIN et de la CBJNQ. Cela pourrait être utile pour compenser les aspects manquants des textes des traités (notamment la CBJNQ) tels que les cadres pour les consultations publiques¹². Ultimement, la mise à jour et la diffusion des directives opérationnelles et procédurales de ces organismes soutiendraient l'option de la non-application de la LEI en fournissant au gouvernement fédéral une démonstration de la robustesse des processus d'EI issus de traités.
- Élaborer un mécanisme pour répondre systématiquement au besoin d'une représentation naskapie appropriée dans les cas de projets situés dans le secteur naskapi (zone de droit d'usage prioritaire et zone de droit d'usage commun).
- Évaluer l'intérêt des signataires de la CBJNQ pour la révision et la mise à jour des annexes du chapitre 23 de la CBJNQ, notamment en regard du travail effectué par un précédent groupe de travail formé de représentants du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, de la Société Makivik et du CCEK autour de 2010. La CBJNQ stipule en effet que les deux annexes doivent être révisées par le gouvernement du Québec et l'ARK tous les cinq ans et que les signataires de la CBJNQ peuvent convenir de les mettre à jour à la lumière des changements

¹² Par exemple, la CRMNER a élaboré en 2013 un ensemble de guides accessibles à la population. Ces guides faisaient l'objet d'une révision et d'une restructuration au moment de déposer le présent rapport.

technologiques et de l'expérience du processus d'évaluation et de révision. Les deux annexes sont inchangées depuis l'adoption de la CBJNQ en 1975¹³.

- Planifier une étude concernant les résultats de la surveillance et du suivi des conditions établies dans le cadre des autorisations de projets antérieurs. Cette étude pourrait inclure une compilation des différentes conditions établies par les organismes responsables des EI issus traités et l'AEIC au cours d'une période donnée ainsi qu'une évaluation de leur application (qui était responsable, les conditions ont-elles été respectées, des mesures correctives ont-elles été prises en cas de manquement, etc.).

¹³ Le COFEX-Nord a partagé avec le Groupe de travail son point de vue sur les avantages potentiels d'une mise à jour, notamment celui d'éviter les problèmes d'interprétation causés par les progrès technologiques et les projets modernes qui ne correspondent plus à la liste de projets retrouvée aux annexes, et celui d'amener la question fondamentale de savoir quels projets devraient être soumis ou non à une évaluation au-delà du niveau du comité de sélection pour en faire une question d'intérêt régional.

CONCLUSION

Le Groupe de travail tient à réitérer que l'analyse contenue dans le présent rapport est fondée sur son propre examen des traités applicables au Nunavik et dans la RMN et sur sa compréhension de leur mise en œuvre. Il importe de noter que l'évaluation du Groupe de travail est limitée par le fait que l'AEIC doit encore répondre à plusieurs questions concernant certaines des conditions préalables et le cadre opérationnel de chaque option de mise en œuvre de la LEI. En outre, plusieurs des règlements et politiques d'application associés à la LEI n'ont pas encore été établis par l'AEIC au moment de déposer le présent rapport. Une analyse détaillée de ces règlements et politiques devra être effectuée lorsqu'ils seront disponibles afin de valider les conclusions préliminaires du rapport, bien que le Groupe de travail s'attende à ce que ce rapport serve de référence pour informer l'élaboration de tels règlements et politiques conformément aux régimes d'EI de la CBJNQ et de l'ARTIN.

La participation des organismes responsables des EI issus de traités a été un facteur clé pour mieux comprendre comment les traités sont mis en œuvre au Nunavik et leurs expériences par rapport à la multiplication des processus d'EI. Leur pleine collaboration sera essentielle pour atteindre l'objectif global de proposer des solutions pour augmenter et faciliter la coordination entre l'AEIC et les organismes responsables des EI issus de traités en vue de simplifier les processus d'EI au Nunavik.

Le Groupe de travail espère que la présente analyse et les recommandations qui en découlent serviront de base à un dialogue constructif entre les organismes responsables des EI issus de traités et les signataires de ces traités, y compris l'AEIC en tant qu'agence du gouvernement fédéral, puisqu'ils partagent tous la vision d'un développement économique durable qui respecte l'environnement et les communautés du Nunavik.

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 :

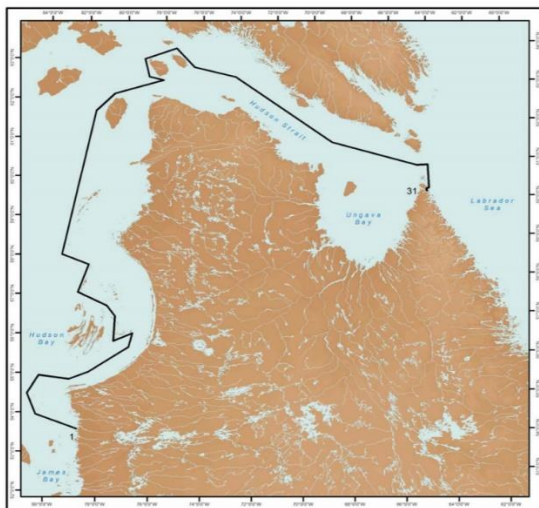
- À court et moyen terme après la rédaction du rapport, de sorte que les parties prenantes concernées puissent adopter une réponse coordonnée si un projet de développement dans la région déclenche plusieurs processus d'ÉI.
- À long terme, de sorte que les mécanismes requis, y compris les options de mise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

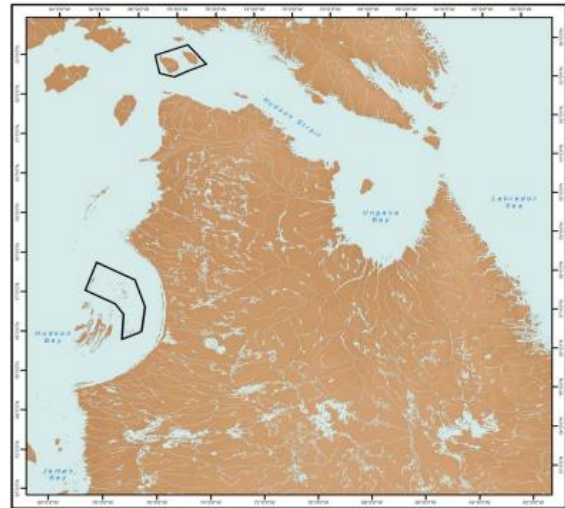
La CBJNQ a été signée en 1975 par les gouvernements du Canada et du Québec, trois sociétés d'État du gouvernement provincial (Hydro-Québec, la Société d'énergie de la Baie James et la Société de développement de la Baie James), le Grand Conseil des Cris du Québec et l'Association des Inuit du Nord québécois (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.

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).

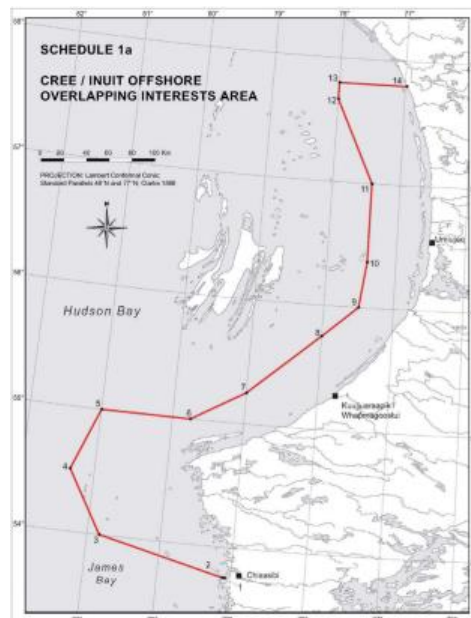
Les chapitres 6 et 7 de l'ARTIN établissent la composante extracôtière du régime d'évaluation d'impact fondé sur les traités au Nunavik, en établissant des mécanismes régionaux d'aménagement du territoire et d'évaluation d'impact.



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

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/>)

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.

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 la 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 CCEK, 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;

- 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

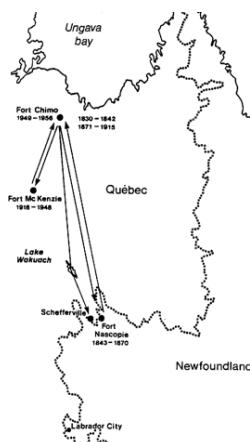
La société Makivik (Makivik) est l'organisation ethnique qui représente environ 12 000 Inuit dont la majorité vivent dans 14 communautés côtières du nord du Québec au-delà du 55^{ème} parallèle. Le mandat de Makivik, qui découle de la CBJNQ, est de parler au nom des Nunavimmiut dans le but de protéger 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 Nascopie et Fort McKenzie uniquement pour les besoins commerciaux et les intérêts de la Compagnie de la Baie d'Hudson.

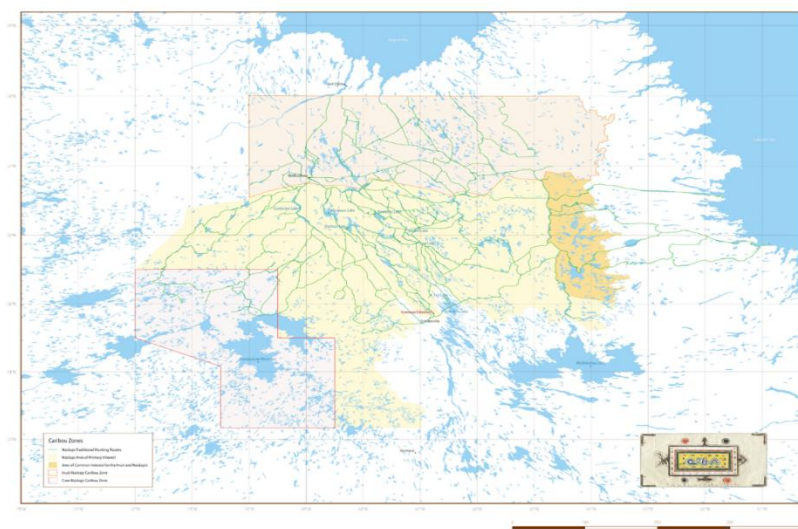
De 1900 à 1940, le déclin de la population de caribou, ainsi que les pressions du commerce des fourrures, de la famine et des maladies, menaçaient l'existence même du peuple naskapi. En 1956, ils ont déménagé de la région de Fort Chimo à la communauté minière récemment fondée de Schefferville. Après 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.



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

Bien que les Naskapi 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 Naskapi. En 1977, les parties de la CBJNQ et les Naskapi ont conclu une entente de principe pour négocier un traité. Le 31 janvier 1978, les Naskapi 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 Naskapi 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 Naskapi et la zone d'intérêt commune, soit une partie du territoire que les Naskapi 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

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 Kangisuaslujuaq. 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 Quaqtac 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 Quaqtac 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 Kangiqsujuaq 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 ferrifère 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 LCÉE (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).

ANNEXE B

Tableau comparatif

Critères		ARTIN	Processus provincial – CBJNQ/CNEQ	Processus fédéral – CBJNQ/CNEQ	Loi sur l'évaluation d'impact (LEI)
Contexte	Titre du processus	Processus d'examen des répercussions des activités de développement	Processus provincial d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social	Processus fédéral d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social	Processus fédéral d'évaluation d'impact
	Références	ARTIN, chapitre 7 (Répercussions des activités de développement) ARTIN, chapitre 6 (Aménagement du territoire)	CBJNQ, chapitre 23 CNEQ, chapitre 14 LQE, Titre II Processus d'information et de consultations publiques, CQEK Règles de régie interne, CQEK	CBJNQ, chapitre 23 CNEQ, chapitre 14 Procédures opérationnelles internes, COFEX-Nord	LEI Règlements d'application de la LEI • Règlement sur les activités concrètes • Arrêté désignant des catégories de projets • Règlement sur les renseignements et la gestion des délais • Guide du praticien sur les évaluations d'impact fédérales en vertu de la Loi sur l'évaluation d'impact
	Ministre ou administrateur responsable	ARTIN, 7.1.1	CBJNQ, 23.1.6	CBJNQ, 23.1.2	LEI, 61(1.1)
	Organisme responsable de l'EI – nom et rôle	CRMNER ARTIN, 7.2.2 et 7.2.4 Commission fédérale d'évaluation environnementale ARTIN, 7.6.1	CBJNQ, 3.3.2 LQE, 186	CBJNQ, 23.4.1 CBJNQ, 23.4.11	AEIC LEI, 155 et 156 Commission d'examen LEI, 39(1) et 42a)
	Composition de l'organisme responsable de l'EI	CRMNER ARTIN, 7.2.6, 7.2.13 et 7.2.14 Commission fédérale d'évaluation environnementale ARTIN, 7.6.2	CBJNQ, 23.3.3	Comité de sélection CBJNQ, 23.4.2 COFEX-Nord CBJNQ, 23.4.12	AEIC LEI 153 et suivants et site Web de l'AEIC Commission d'examen conjointe LEI, 39(1) et 42c) et d) <u>« régulière »</u> LEI, 41(1)
	Principaux objectifs du processus	ARTIN, 7.2.5	CBJNQ, 23.2.2	CBJNQ, 23.2.2	LEI, 6(1), (2) et (3)
	Règles d'harmonisation	Chevauchement de compétences ARTIN, 7.2.25, 7.2.26, 7.11.2, 27.6.3 et 27.6.4	CBJNQ, 23.7.5 et 23.7.6	CBJNQ, 23.7.5, 23.7.6 et 23.7.7 Procédures opérationnelles internes, COFEX-Nord	<u>Coordination des entités fédérales</u> LEI, 8 <u>Harmonisation des délais</u> LEI, 28(5), (6) et (7), 37(3) et (4) et 65(5) et (6) <u>Harmonisation des responsabilités</u> LEI, 12 et 21 (étape EI), 29, 31 et 39(1)

Examen préalable	Élément déclencheur	ARTIN, 7.3.1, 6.5.9, 6.5.11, 7.3.5. 7.11.1 et 12.3	CBJNQ, 23.3.14	CBJNQ, 23.4.3	LEI, 10, 11, 12, 14, 15, 16 et 7
	Organisme responsable de l'examen préalable	CRMNER	CQEK	Comité de sélection	AEIC
	Projets automatiquement soumis au processus d'EI, projets soustraits au processus d'EI, ou projets de zone grise	ARTIN, 7.3.3, 7.12.2, 7.12.3 et 7.4.3	CBJNQ, 23.3.12, 23.3.13 et 23.3.14	CBJNQ, 23.4.1, 23.4.3 et 23.4.14	LEI, 112(1)a.2), 82, 84 et 90(1) et (3)
	Consultation publique (examen préalable)	ARTIN, 7.5.3	CBJNQ, 23.3.14 et 23.3.27	CBJNQ, 23.4.17	LEI, 11 et 12
	Critères devant faire l'objet de l'EI	ARTIN, 7.4.2			LEI, 16(2)
	Rapport de l'examen préalable – contenu obligatoire	ARTIN, 7.4.4			* LEI, 16(3)
	Dialogue entre le ministre ou l'administrateur et l'organisme responsable de l'examen préalable	ARTIN, 7.4.8 et 7.4.9	LQE, 192	CBJNQ, 23.4.7, 23.4.8 et 23.4.9	LEI, 17(1)
	Délai	ARTIN, 7.4.5		Procédures opérationnelles internes, COFEX-Nord	LEI, 18(1) et (3) et 112(1)c)
Évaluation d' impact	Élément déclencheur	ARTIN, 7.4.6 et 7.4.7	CBJNQ, 23.3.12	CBJNQ, 23.4.14	LEI, 18(1) et (2) et 31
	Organisme responsable de l'EI	Commission fédérale d'évaluation environnementale ARTIN, 7.4.7 a) CRMNER ARTIN, 7.4.7 b)	CQEK	COFEX-Nord	AEIC LEI, 25 et 29 Commission d'examen LEI 36(1) et (2) Instance LEI, 31
	Organisme responsable de l'élaboration des lignes directrices	CRMNER ou commission fédérale (selon l'organisme responsable de l'EI) ARTIN, 7.6.5	CBJNQ, 23.3.17 LQE, 19	Procédures opérationnelles internes, COFEX-Nord	AEIC LEI, 18(1) Instance LEI, 31 et 18(1)
	Étude d'impact – contenu obligatoire	Responsable de l'EI : CRMNER et commission fédérale ARTIN, 7.5.2 et 7.6.5 Responsable de l'EI : commission fédérale ARTIN, 7.6.6	CBJNQ, 23.3.17 et 23.3.18	CBJNQ, 23.4.16	AEIC LEI, 18(1.1) Instance LEI, 31
	Participation du public	CRMNER ARTIN, 7.5.3, 7.2.30, 27.6.3 et 27.6.4 Commission fédérale ARTIN, 7.6.1 CRMNER et commission fédérale ARTIN, 7.2.27 et 7.6.7	CBJNQ, 23.3.27 LQE, annexe III Processus d'information et de consultations publiques, CQEK	CBJNQ, 23.4.17, 23.4.19 et 23.4.20 LQE, annexe III Procédures opérationnelles internes, COFEX-Nord	Responsable de l'EI : AEIC LEI, 27 et 28(1) Responsable de l'EI : Commission d'examen LEI, 51(1)b) et c) et 75(1) et (2)

	Critères d'évaluation	Responsable de l'EI : CRMNER ARTIN, 7.2.2 et 7.5.5 Responsable de l'EI : commission fédérale ARTIN, 7.6.8, 7.4.7 et 7.6.1	CBJNQ, 23.3.19	Aucun critère d'évaluation	Responsable de l'EI : AEIC ou commission d'examen LEI, 22 Responsable de l'EI : commission d'examen LEI, 42 Responsable de l'EI : Instance LEI, 33
	Rapport de l'EI – contenu obligatoire	Responsable de l'EI : CRMNER ARTIN, 7.5.6 Responsable de l'EI : commission fédérale ARTIN, 7.6.9 et 7.6.10	Aucun contenu obligatoire	CBJNQ, 23.4.21	Responsable de l'EI : AEIC LEI, 28(3), (3.1) et (3.2) Responsable de l'EI : commission d'examen LEI, 51(1)d) Responsable de l'EI : instance LEI, 33
	Délai pour de l'étude d'impact (par le promoteur) et du rapport de l'EI (par l'organisme responsable de l'EI)	Responsable de l'étude d'impact : promoteur ARTIN, 7.5.2 Responsable de l'EI : CRMNER ARTIN, 7.5.4	CBJNQ, 23.3.16 et 23.3.25	Aucun délai	Responsable de l'étude d'impact : promoteur LEI, 19(1) et (2) Responsable de l'EI : AEIC LEI, 28(2), (5), (6), (7) et (9) Responsable de l'EI : commission d'examen LEI, 37(1), (2) et (3), 58 et 59
	Rapport de l'EI – diffusion au public	Responsable de l'EI : CRMNER ARTIN, 7.5.8 c) Responsable de l'EI : commission fédérale ARTIN, 7.6.9	Processus d'information et de consultations publiques, CQEK LQE, 183	Procédures opérationnelles internes, COFEX-Nord	LEI, 28(4) et 104(1) et (2)
	Autorité compétente et dialogue obligatoire	Responsable de l'EI : CRMNER ARTIN, 7.5.7, 7.5.8, 7.5.9, 7.5.10 et 7.5.11 Responsable de l'EI : commission fédérale ARTIN, 7.6.11, 7.6.12, 7.6.13, 7.6.14 et 7.6.16	CBJNQ, 23.3.20, 23.3.21 et 23.3.22	CBJNQ, 23.4.21, 23.4.22, 23.4.2.23, 23.4.25 et 23.4.29	Autorité compétente – autorisation LEI, 60(1) et 62 Autorité compétente – conditions LEI, 64, 55.1(1) et 64(4)
Décision finale	Délai	Responsable de l'EI : CRMNER ARTIN, 7.5.8 Responsable de l'EI : commission fédérale ARTIN, 7.6.10 et 7.6.12	CBJNQ, 23.3.25	Procédures opérationnelles internes, COFEX-Nord	Décision du ministre LEI, 65(3) Décision du gouverneur en conseil LEI, 65(4), (5) et (6)
	Critères obligatoires	Responsable de l'EI : CRMNER ARTIN, 7.2.2 et 7.5.5 Responsable de l'EI : commission fédérale ARTIN, 7.6.8, 7.4.7 et 7.6.1 Ministre Aucun critère, sauf 7.2.2 b)	CBJNQ, 23.3.19 Lieutenant-gouverneur en conseil (critère d'intérêt public) CBJNQ, 23.3.24	* CBJNQ, 23.4.23	LEI, 63

	Décision finale – diffusion au public	ARTIN, 7.5.8 c) et 7.6.9	CBJNQ, 23.3.8 Site Web du MELCC : https://www.environnement.gouv.qc.ca/evaluations/projet-nord.htm Site Web de la CQEK : https://www.keqc-cqek.ca/en/projets/	CBJNQ, 23.4.28 Registre public : https://www.canada.ca/en/impact-assessment-agency/corporate/james-bay-northern-quebec-agreement.html	LEI, 65(2) et 66
	Autorité responsable de la délivrance du certificat de projet	CRMNER	MELCC	Administrateur fédéral	Ministre
	Autres autorisations ou permis gouvernementaux	ARTIN, 7.10.1, 7.9.2, 7.9.3, 7.9.6 et 7.9.10	CBJNQ, 23.3.15 et 23.3.29	CBJNQ, 23.4.28	LEI, 8 et 67(1), (2) et (3)
	Modification du certificat de projet	ARTIN, 7.8.2 et 7.8.3	LQE, 122.2 CBJNQ, 23.3.24	CBJNQ, 23.4.29	LEI, 68(1), (2), (3) et (4), 69(1) et 72(2) et (3)
Surveillance	Programme de surveillance environnementale	ARTIN, 7.7.1 et 7.7.6	CBJNQ, 23.3.30		LEI, 22(1), 28(3.2), 51(1)d)(iv) et 64(4)
	Rôle des autorités compétentes	ARTIN, 7.9.1, 7.7.3, 7.7.4 et 7.5.5	CBJNQ, 23.3.30 et 23.5.27		LEI, 105(2) et (3), 126(1) et 127(1)

ANNEXE C

Document descriptif du Groupe de travail concernant les options de mise en œuvre de la LEI

Observations à la suite de la séance d'information de l'AEIC du 11 mars 2020

(basées sur la présentation de Susan Winger)

Renseignements généraux

- L'Agence d'évaluation d'impact du Canada (AEIC) reconnaît les avantages du principe « un projet, une évaluation ».
- À cet égard, l'article 12 de la Loi sur l'évaluation d'impact (LEI) prévoit que « l'Agence est tenue d'offrir de consulter toute instance qui a des attributions relatives à l'évaluation des effets environnementaux du projet et tout groupe autochtone qui peut être touché par la réalisation du projet » afin de préparer l'EI d'un projet désigné.
- L'article 21 de la LEI prévoit également que « L'Agence ou, s'il a renvoyé, l'évaluation d'impact du projet désigné pour examen par une commission, le ministre **est tenu d'offrir de consulter toute instance** ci-après **et de coopérer avec** elle à l'égard de l'évaluation d'impact du projet [...] b) **toute instance visée à l'un des alinéas c) à i)** de cette définition qui a des attributions relatives à l'évaluation des effets environnementaux du projet ».
- L'AEIC a donc l'obligation de contacter, à l'étape de la planification de l'évaluation d'impact (EI), les autres instances susceptibles de réaliser des évaluations d'impact pour un projet donné afin de leur proposer de collaborer. De plus, l'AEIC ou le ministre doit offrir de consulter ces instances lors de l'étape de l'EI proprement dite. Voir l'article 2 de la LEI pour la définition d'*instance*.

Harmonisation en vertu de la LEI

- Au cours de sa présentation, Mme Winger a exposé quatre approches possibles permettant à l'AEIC de travailler en collaboration avec d'autres instances ayant des attributions relatives à l'évaluation des effets environnementaux (les accords de coopération et de coordination, la délégation, la substitution et la constitution conjointe d'une commission). Il existe également une disposition prévoyant la non-application de la LEI, mais elle n'a pas encore été clairement définie.
- Un résumé de ces approches est présenté à la fin du document.

a. Accords de coopération et de coordination

- Les instances coordonnent les activités et, dans la mesure du possible, les échéanciers et la production des différents documents.
- Les alinéas 114(1)c), d), e) et f) établissent de manière particulière les paramètres de coopération et de coordination entre les instances.
- Il y a une différence entre les accords de coopération qui peuvent être conclus sans devoir être prévus par règlement (alinéas 114(1)c) et f)) et ceux qui doivent être prévus par règlement (alinéas 114(1)d) et e)). La délégation et la substitution n'ont pas besoin d'être mises en œuvre par le biais d'accords de coopération prévus par règlement. Cependant, la reconnaissance de certains corps dirigeants autochtones (p. ex. la Société Makivik et la Nation naskapie de Kawawachikamach (NNK)), ayant des attributions relatives à l'évaluation des effets environnementaux, doit faire l'objet d'un accord conclu avec le ministre conformément aux dispositions d'un règlement.

- L'accord de coopération et de coordination prévu à l'alinéa 114(1)c vise à établir une méthode permettant d'harmoniser les différents processus d'EI applicables. Il n'est pas nécessaire qu'il soit spécifique au projet. Néanmoins, même si des principes communs de coopération et de coordination peuvent être convenus dans un accord général, la diversité des processus et des projets existant au Nunavik nécessitera également des approches particulières de coopération et de coordination, projet par projet.
- Les représentants du CCEK ont souligné l'importance de coordonner la façon dont les différents processus sont présentés aux communautés et la façon dont les différentes décisions sont prises et communiquées, afin d'éviter les situations où un organisme responsable de l'EI recommande une décision qui diffère de la recommandation d'un autre organisme ou en atténue la portée. À cet égard, un accord-cadre de coordination en vertu de l'alinéa 114(1)c pourrait servir à établir des principes communs de communication publique et de prise de décision. Les accords-cadres conclus par l'AEIC avec le gouvernement de la Colombie-Britannique et les Inuvialuit pourraient éventuellement fournir des pistes de solution pour simplifier le processus décisionnel.
- Les alinéas 114(1)d et e) permettent d'étendre l'exercice des attributions prévues par la LEI à des instances (de cogestion ou autre) issues de traités et à des corps dirigeants autochtones.
- Les accords de coopération et de coordination visés à l'alinéa 114(1)f) doivent porter sur des projets spécifiques.

b. Délégation

- Cette disposition permet à l'AEIC de déléguer certaines étapes du processus d'EI à une instance, à un organisme ou à une personne tout en conservant la responsabilité de l'ensemble du processus.
- La délégation se fait pour des raisons pratiques, c'est-à-dire pour éviter la multiplication des consultations publiques ou d'autres tâches relatives à l'EI.
- Le ministre demeure responsable de l'autorisation ou non du projet. La délégation d'une partie du processus d'EI ne supprime pas le pouvoir décisionnel d'une instance (cela est également vrai en cas de substitution). Le rapport d'EI résultant de la délégation ou de la substitution est toujours transmis, conformément à la LEI, au ministre pour décision finale. Selon l'AEIC, le ministre doit fonder sa décision sur le rapport d'EI. Toutefois, son interprétation peut différer de celle d'une autre instance (p. ex. différentes manières d'évaluer les éléments d'intérêt public).
- Il a été suggéré qu'en tant qu'organisme consultatif privilégié pour les processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social prévus au chapitre 23 de la CBJNQ, le CCEK pourrait faire des recommandations concernant l'instance à laquelle des responsabilités pourraient être déléguées. Cependant, compte tenu de son mandat, le CCEK n'est pas habilité à fournir des avis concernant la région marine du Nunavik (RMN).
- L'AEIC a exprimé le désir d'éviter le chevauchement des processus.
- L'article 29 définit le pouvoir de délégation de la façon suivante :
« L'Agence peut déléguer à **un organisme, à une personne ou à une instance visée à l'un des alinéas a) à g)** de la définition de *instance* à l'article 2 l'**exécution de tout ou partie de l'évaluation d'impact du projet désigné** ainsi que l'établissement du rapport d'évaluation d'impact du projet. »

c. Substitution

- Le ministre peut autoriser la substitution du processus d'une instance au processus prévu par la LEI.
- Un processus de substitution a été mis en place pour les Inuvialuit en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012).
- Des exceptions et des conditions, prévues aux articles 31, 32 et 33 de la LEI, s'appliquent aux substitutions.

- Dans le cas d'un projet touchant la terre et la mer, serait-il possible que deux processus puissent être substitués au processus prévu par la LEI? Selon Mme Winger, ce serait probablement possible, mais un tel cas ne s'est jamais présenté.
- Une approche de substitution à explorer pourrait être la conclusion d'un protocole d'entente (entre les organismes responsables des EI au Nunavik et, possiblement, des organismes intéressés à coordonner les processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social issus de traités) qui pourrait être reconnu comme un processus de remplacement à la LEI (c.-à-d. que le processus de la LEI serait substitué par deux processus ou plus appliqués de manière coordonnée).
- Le paragraphe 31(1) définit le pouvoir de substitution de la façon suivante :
 « Sous réserve des articles 32 et 33, s'il estime que **le processus d'évaluation des effets suivi par une instance visée à l'un des alinéas c) à g) de la définition de instance à l'article 2** qui a des attributions relatives à l'évaluation des effets d'un projet désigné **serait indiqué**, le ministre peut, **sur demande de l'instance** en cause et avant l'expiration du délai visé au paragraphe 18(1) ou de sa prolongation, autoriser la substitution de ce processus à l'évaluation d'impact. »

d. Constitution conjointe d'une commission

- Les instances nomment de façon conjointe les membres de la commission et conviennent de son mandat pour réaliser l'EI.
- Le paragraphe 39(1) énonce le pouvoir concernant la constitution conjointe d'une commission :
 « Dans le cas où il renvoie l'évaluation d'impact d'un projet désigné pour examen par une commission, le ministre peut conclure avec toute instance visée à l'un des alinéas a) à g) de la définition de *instance* à l'article 2 qui a des attributions relatives à l'évaluation des effets environnementaux du projet un accord relatif à la constitution conjointe d'une commission et aux modalités de l'évaluation d'impact du projet par celle-ci. »

e. Non-application de la LEI

- Les articles 4 et 110 permettent la non-application de la LEI :
 « **Article 4** : La présente loi ne s'applique pas aux activités concrètes devant être exercées entièrement sur des terres décrites à l'annexe 2. »
 « **Article 110** : Le gouverneur en conseil peut, par décret, modifier l'annexe 2 par adjonction, remplacement ou suppression d'une description de terres faisant l'objet d'un accord sur des revendications territoriales visé à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. »
- Selon l'AEIC, il reste encore beaucoup de travail à faire pour définir correctement la disposition de non-application de la LEI. L'objectif actuel de l'AEIC est d'éviter les problèmes liés à la multiplication des processus d'EI plutôt que d'opter pour la non-application.
- Une politique sera élaborée pour établir les principes et les lignes directrices concernant l'annexe 2. L'annexe 2 ne ciblera pas de régions en particulier.
- La première étape pour obtenir la non-application de la LEI au Nunavik impliquera probablement la présentation d'une demande transmise au ministre par une autorité inuite ou naskapie. Cela nécessitera des négociations. La décision sera prise par le gouverneur en conseil.
- Les représentants du CCEK ont souligné que la mise en œuvre de la disposition de non-application ne devrait pas poser de problème puisque la CBJNQ a été signée il y a 40 ans par le gouvernement fédéral. En réponse, il a été expliqué que les normes d'évaluation d'impact ont évolué depuis 1975 et que les processus de la CBJNQ n'avaient peut-être pas suivi le rythme de cette évolution. Une évaluation sera nécessaire pour déterminer s'ils protègent suffisamment les intérêts fédéraux conformément à la LEI.

- Lors de la séance d'information du 11 mars, Mme Winger a suggéré que les processus existants fassent l'objet d'un examen pour répondre à la question suivante : ont-ils la capacité et sont-ils suffisamment robustes pour évaluer des projets de grande envergure dans les meilleures conditions?

f. Modification des exigences de la LEI par règlement : est-ce une approche envisageable?

- L'article 109 permet de modifier les exigences de la LEI par règlement :
« Le Gouverneur en conseil peut, par règlement [...]
d) **modifier ou exclure toute exigence** prévue par la présente loi ou les règlements **quant à son application aux activités concrètes** [...]
(ii) devant être exercées dans les terres visées par tout **accord sur des revendications territoriales** visé à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982,
(iii) devant être exercées dans les **terres à l'égard desquelles s'applique tout accord** visé aux alinéas 114(1)d) ou e), [...]
e) régir les **accords** visés aux alinéas 114(1)d) ou e); »
- Bien que cet outil figurait déjà dans la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012), il n'a jamais été utilisé. Il permettrait d'appliquer la LEI différemment dans une région donnée.

RÉSUMÉ DES APPROCHES EN VERTU DE LA LEI

- **Accord-cadre (alinéa 114(1)c) :**
 - conclu avec le ministre;
 - établit les grands principes de divers processus d'EI potentiellement applicables (p. ex. : coordination de l'évaluation d'impact; coordination de la prise de décision; coordination de la communication, etc.);
 - n'est pas régi par règlement;
 - possible pour toute instance visée aux alinéas a) à g) de la définition d'*instance* à l'article 2 de la LEI (y compris les organismes responsables des EI issus de traités, ainsi que les corps dirigeants autochtones tels que la Société Makivik ou la NNK qui doivent toutefois d'abord être reconnus dans un accord avec le ministre régi par règlement comme ayant des attributions relatives à l'évaluation des effets environnementaux).
- **Accord projet par projet (alinéa 114(1)f) :**
 - conclu avec le ministre;
 - établit les paramètres en matière de coordination, de consultation, d'échange d'information et de détermination des éléments à prendre en compte relativement à l'évaluation des effets environnementaux du projet désigné;
 - n'est pas régi par règlement;
 - possible pour toute instance visée par la définition d'*instance* à l'article 2 de la LEI (y compris les organismes responsables des EI issus de traités, ainsi que les corps dirigeants autochtones tels que la Société Makivik ou la NNK qui doivent toutefois d'abord être reconnus dans un accord avec le ministre régi par règlement comme ayant des attributions relatives à l'évaluation des effets environnementaux).
- **Délégation (article 29) :**
 - déterminée par l'AEIC;
 - tout ou partie du processus d'EI établi par la LEI;
 - n'est pas régie par règlement;
 - possible pour tout organisme, toute personne ou toute instance.

- **Substitution (article 31) :**
 - le ministre détermine si les exceptions et les conditions énoncées aux articles 32 et 33 (ci-joints) s'appliquent;
 - un autre processus est substitué à l'ensemble du processus établi par la LEI (de l'élaboration de lignes directrices pour l'étude d'impact jusqu'à la présentation du rapport d'EI au ministre);
 - possible pour toute instance visée aux alinéas a) à g) de la définition d'*instance* à l'article 2 de la LEI (y compris les organismes responsables des EI issus de traités, ainsi que les corps dirigeants autochtones tels que la Société Makivik ou la NNK qui doivent toutefois d'abord être reconnus dans un accord avec le ministre régi par règlement comme ayant des attributions relatives à l'évaluation des effets environnementaux).

- **Constitution conjointe d'une commission (article 39) :**
 - conformément à un accord conclu avec le ministre;
 - établit la composition de la commission et la façon dont l'évaluation doit être exécutée;
 - possible pour toute instance visée aux alinéas a) à g) de la définition d'*instance* à l'article 2 de la LEI (y compris les organismes responsables des EI issus de traités, ainsi que les corps dirigeants autochtones tels que la Société Makivik ou la NNK qui doivent toutefois d'abord être reconnus dans un accord avec le ministre régi par règlement comme ayant des attributions relatives à l'évaluation des effets environnementaux).

- **Non-application de la LEI (articles 4 et 110) :**
 - prévoit que les territoires assujettis à un traité inscrits sur la liste figurant à l'annexe 2 de la LEI sont exemptés de l'application de la LEI;
 - cette approche ne sera probablement pas disponible à court et à moyen terme, car le gouvernement fédéral doit d'abord élaborer des politiques encadrant une telle exemption.

- **Modification des exigences de la LEI par règlement (alinéa 109d)) :**
 - cette disposition n'a jamais été utilisée, même si elle figurait déjà dans la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012);
 - prévoit que la LEI peut être appliquée différemment dans un territoire désigné;
 - des précisions sont requises pour mieux comprendre le potentiel de cette disposition.

ANNEXE D

Questions posées à l'AEIC

Questions pour l'AEIC concernant certains articles de la LEI¹⁹

1. Pourquoi les espèces aquatiques en péril sont-elles les seules prises en compte dans les interdictions qui s'appliquent aux promoteurs en vertu du sous-alinéa 7(1)a)(ii) de la Loi sur l'évaluation d'impact (LEI)?
2. Qui évalue si un projet doit être envoyé à l'Agence d'évaluation d'impact du Canada (AEIC) pour examen (article 7 de la LEI, en particulier l'alinéa c))? Est-ce laissé à la discrétion du promoteur? Dans l'affirmative, comment les promoteurs sont-ils censés déterminer les répercussions sur les peuples autochtones, notamment sur le patrimoine naturel et culturel, l'usage de terres et de ressources à des fins traditionnelles ou tout élément d'importance sur le plan historique, archéologique, paléontologique ou architectural?
3. Le renvoi d'une évaluation d'impact (EI) pour examen par une commission est fondé sur l'intérêt public, concept qui est défini au paragraphe 36(2) de la LEI. Comment les critères d'intérêt public influencent-ils la décision du ministre au sujet du renvoi?
4. L'article 7.6.1 de l'ARTIN stipule qu'une commission doit effectuer une EI conformément aux dispositions de la partie 7.6 de l'ARTIN et « aux autres procédures, principes et pratiques générales propres à assurer un examen public au moins aussi transparent et complet que celle prévu par le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière environnementale* (DORS/84-467, 22 juin 1984) ». L'AEIC utilise-t-elle toujours ce décret comme référence et, dans la négative, a-t-il été remplacé?
5. Existe-t-il des politiques et des lignes directrices internes sur la durée pendant laquelle le ministre peut prolonger la période dans laquelle un promoteur doit débiter la réalisation de son projet (art. 70 de la LEI)?
6. En ce qui a trait aux alinéas 7.9.3a) et b) de l'ARTIN, quels sont des exemples de a) des décisions indépendantes rendues par un organisme de réglementation que le gouvernement n'a pas le pouvoir de modifier et de b) toute autre décision indépendante rendue par un organisme de réglementation?
7. Existe-t-il des politiques et des lignes directrices internes sur les circonstances qui permettent au ministre de modifier une déclaration (article 68 de la LEI) et sur les exigences en matière de consultation, outre l'affichage sur le site Internet prévu à l'article 69? Cette modification peut-elle être effectuée à la demande de communautés ou d'organismes autochtones ou d'organismes issus de traités? (Cela peut être pertinent, notamment pour les projets entrepris après leur date d'approbation).
8. L'article 82 de la LEI crée-t-il un régime différent pour les projets réalisés sur un territoire domanial? (c.-à-d. l'évaluation des effets environnementaux négatifs d'un projet réalisée par l'autorité fédérale responsable de ce projet, plutôt qu'une EI relevant de l'AEIC.) En d'autres termes, comment l'article 82 coexiste-t-il avec le principal processus d'EI prévu dans la LEI, qui est dirigé par l'AEIC?

Questions pour l'AEIC concernant les options d'harmonisation offertes par la LEI

1. Questions générales concernant toutes les options :

- 1.1. Pour chaque option d'harmonisation, l'AEIC a-t-elle établi des critères précis (ou un modèle) pour la conclusion d'un accord avec une autre instance?
- 1.2. La négociation d'un accord peut prendre beaucoup de temps. Si cela se fait projet par projet, ce délai supplémentaire doit être pris en compte dans le processus global d'EI. À quel moment du processus l'option d'harmonisation est-elle lancée et par qui? À partir de ce moment, quel est l'échéancier pour conclure un accord avec l'instance déterminée?
 - Quel organisme serait chargé de négocier et de signer un accord (les organismes responsables des EI issus de traités, les signataires/administrateurs de la CBJNQ ou de l'ARTIN)?

¹⁹ Les questions 4 et 6 portent sur [l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik](#).

- 1.3. Si les critères d'EI des projets déterminés dans l'accord excèdent la capacité de l'organisme responsable de l'EI désigné, l'AEIC fournira-t-elle du soutien financier ou de l'expertise, en remplacement d'une partie ou de l'ensemble de ses responsabilités?

2. Accords de coopération et de coordination (article 114 de la LEI) :

- 2.1. Les alinéas 114(1)d) et e) de la LEI, qui subordonnent l'autorisation ministérielle aux règlements, semblent viser les cas où le ministre souhaiterait autoriser un organisme de cogestion issu de traité ou un corps dirigeant autochtone à exercer les attributions prévues par la LEI (par opposition aux attributions d'un autre processus). Cela s'apparente à la délégation et à la substitution; toutefois, puisque cela implique une autorisation ministérielle au moyen d'un accord, on peut en déduire qu'un accord-cadre sera conclu pour reconnaître systématiquement l'autorité de ces instances afin qu'elles exercent les attributions prévues par la LEI (au lieu d'effectuer des délégations ou des substitutions projet par projet). Est-ce exact? Pouvez-vous confirmer que ni la délégation ni la substitution ne nécessitent d'autorisation prévue par règlement?
- 2.2. De plus, concernant les règlements nécessaires pour les accords prévus aux alinéas 114(1)d) et e) de la LEI, quel est l'état d'avancement de ces règlements? Quel est l'échéancier prévu pour leur adoption? Existe-t-il une forme d'accord possible entre-temps?
- 2.3. Un accord de coopération ou de coordination permettrait-il de mettre en place un processus décisionnel conjoint, ou la décision finale d'autoriser ou non le projet demeure la prérogative du ministre?

3. Délégation (article 29 de la LEI) :

- 3.1. Selon notre analyse, la délégation est déterminée par l'AEIC qui décide si elle délègue une partie quelconque d'une EI à un organisme, une instance ou une personne (après confirmation de l'EI). Elle pourrait décider d'effectuer une délégation à tout moment au cours de l'EI. Est-ce exact?
- 3.2. Dans le cas d'un projet touchant la terre et la mer, une partie du processus prévu par la LEI pourrait-il être délégué à plus d'un organisme, ou plus d'une personne ou d'une instance?
- 3.3. Un accord de délégation permettrait-il de mettre en place un processus décisionnel conjoint, ou la décision finale d'autoriser ou non le projet demeure la prérogative du ministre?

4. Substitution (article 31 de la LEI) :

- 4.1. Selon notre analyse, la substitution est déterminée par le ministre qui décide d'autoriser le recours à un autre processus pour remplacer le processus établi par la LEI. Le ministre doit prendre une telle décision avant que l'AEIC ne publie l'avis du début de l'EI. Est-ce exact?
- 4.2. Dans le cas d'un projet sur terre et sur mer, deux processus pourraient-ils être substitués au processus prévu par la LEI?
- 4.3. Un protocole d'entente (entre les organismes responsables des EI au Nunavik et, possiblement, des organismes intéressés à coordonner les processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social issus de traités) pourrait-il être reconnu à titre de substitution au processus prévu par la LEI (c.-à-d. que le processus prévu par la LEI serait remplacé par deux processus ou plus appliqués de manière coordonnée)?
- 4.4. Un accord de substitution permettrait-il de mettre en place un processus décisionnel conjoint, ou la décision finale d'autoriser ou non le projet demeure la prérogative du ministre?

5. Constitution conjointe d'une commission (article 39 de la LEI) :

- 5.1. Des accords peuvent-ils être conclus avec plusieurs instances ou y aura-t-il des accords distincts pour chaque processus déclenché par un projet?
- 5.2. L'AEIC alloue-t-elle du financement à la commission?
 - Dans l'affirmative, le financement permet-il à la commission d'embaucher des experts?
- 5.3. « Les instances nomment de façon conjointe les membres de la commission et conviennent de son mandat pour réaliser l'EI »

- Qui détermine le nombre de membres de la commission?
- Que se passe-t-il en cas de différend concernant le nombre de membres de la commission ou le nombre de membres représentant une communauté ou un organisme, etc.?
- Que se passe-t-il en cas de différend concernant le mandat?

6. Non-application de la LEI (articles 4 et 110) :

- 6.1. Comment l'AEIC détermine-t-elle si les organismes responsables des EI possèdent la capacité d'entreprendre une EI complète d'un projet? Et si cette capacité est jugée insuffisante, comment l'AEIC peut-elle aider les organismes responsables des EI à accroître leur capacité?
- 6.2. Quel est l'état actuel de l'élaboration de l'annexe 2? Quand devrait-il être rendu public?

7. Modification des exigences de la LEI par règlement (alinéa 109d)) :

- 7.1. Nous notons qu'une telle option n'a jamais été utilisée même si elle était déjà prévue dans la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012) et qu'il existe probablement peu d'information concernant son éventuelle mise en œuvre. Nous soulevons les questions suivantes afin de mieux comprendre les possibilités offertes par cette option :
 - Quelles sont les modifications possibles de la LEI au moyen de cette option? Quelles sont les conditions préalables à l'adoption du règlement? Un règlement viserait-il une région donnée, un projet donné ou les deux? Dans quel délai le règlement peut-il être adopté? Cela pourrait-il inclure un processus d'élaboration conjointe?

ANNEXE E

Les différences entre les processus d'EI de la CBJNQ, de l'ARTIN et de la LEI

- *Représentation régionale au sein des organismes responsables des EI* : L'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik (ARTIN) exige que des membres soient nommés par la Société Makivik tant au sein de la Commission de la région marine du Nunavik chargée de l'examen des répercussions (CRMNER) que d'une commission fédérale d'évaluation environnementale. De même, la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) exige que des membres soient nommés par l'Administration régionale Kativik (ARK) au sein de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik (CQEK) et du Comité fédéral d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social (COFEX-Nord). Ces nominations obligatoires assurent le maintien d'une expérience régionale et d'une connaissance approfondie des besoins et des points de vue de la population du Nunavik au sein des organismes responsables des évaluations d'impact (EI) issus de traités eux-mêmes et, de façon plus générale, une meilleure présence régionale dans les processus d'EI. Elles permettent également à la population du Nunavik de bénéficier d'une représentation digne de confiance. La Loi sur l'évaluation d'impact (LEI) n'exige pas de nomination ou de désignation à caractère régional.

Note : Dans le cas de la CBJNQ, la représentation régionale a été critiquée au cours des dernières années en raison de l'absence de représentants naskapis au sein du COFEX-Nord, de la CQEK et du Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK). Par conséquent, une attention particulière doit être accordée aux dispositions du traité²⁰ et à sa mise en œuvre en pratique. Par exemple, lorsque la représentation régionale au sein d'un organisme responsable de l'EI issu de traités ne reflète pas fidèlement la ou les communautés touchées par un projet, des consultations et des échanges accrus devraient être entrepris.

- *Éléments déclencheurs des processus d'EI* : Chaque processus d'EI n'est pas déclenché par le même événement ou acteur :
 - La CRMNER reçoit les propositions de projets de la Commission d'aménagement de la région marine du Nunavik (CARMN), qui les obtient du ou des ministres responsables. En pratique, la CRMNER prévoit travailler à partir d'un registre en ligne permettant aux promoteurs de s'adresser directement à la CRMNER pour un examen préalable (A. Lewis, entrevue, 24 août 2021).
 - La CQEK reçoit les propositions de projets de l'administrateur provincial, et le COFEX-Nord de l'administrateur fédéral.
 - L'AEIC reçoit les propositions de projets directement des promoteurs.
- *Projets assujettis* : L'approche permettant de déterminer si un projet doit être assujéti à une EI diffère selon les processus :
 - ARTIN : Tous les projets sont assujettis au processus d'EI, sauf s'ils font partie de la liste des projets exemptés (annexe 7-1). La CARMN peut décider d'assujettir néanmoins un projet exempté à l'examen préalable de la CRMNER en cas de préoccupations concernant les effets cumulatifs du projet. L'ARTIN ne définit pas le terme « projet », ce qui, selon la CARMN et la CRMNER, peut complexifier la mise en œuvre des processus d'EI dans le cas de projets ayant un potentiel d'impact moindre, comme les projets de recherche (Q. Robinson et A. Lewis, entretiens séparés, août 2020).
 - CBJNQ : Les projets peuvent être automatiquement assujettis aux processus d'EI ou soustraits aux processus (selon les annexes 1 et 2), ou considérés comme des projets de « zone grise » (dans ce cas, ils doivent d'abord être examinés par la CQEK ou le COFEX-Nord pour déterminer si une évaluation s'avère nécessaire). La CBJNQ stipule que ces deux annexes doivent être révisées par le gouvernement du Québec et l'ARK tous les cinq ans et que les signataires de la CBJNQ peuvent convenir de les mettre à jour pour tenir compte des changements

²⁰ Voir les alinéas 23.3.14, 23.3.20, 23.4.2 et 23.4.12 de la CBJNQ.

technologiques et de l'expérience des processus d'EI; les deux annexes sont toutefois restées inchangées depuis l'adoption de la CBJNQ en 1975.

- LEI : Pour qu'un projet soit assujéti au processus d'EI de la LEI, il doit (1) être qualifié de « projet désigné » (c'est-à-dire figurer dans le *Règlement sur les activités concrètes* ou être désigné par un arrêté ministériel) et (2) avoir le potentiel d'entraîner des effets énumérés à l'article 7(2) de la LEI (y compris certains changements dans l'environnement et impacts sur les peuples autochtones).
- *Consultations publiques à l'étape de l'examen préalable* : Contrairement à la LEI, l'ARTIN et la CBJNQ n'exigent pas de consultations publiques à l'étape de l'examen préalable. Cela dit, la CARMN, la CRMNER et le COFEX-Nord considèrent qu'il s'agit là d'une pratique exemplaire, à condition que ces consultations soient bien encadrées et que les communautés comprennent leur objectif à l'étape de l'examen préalable.
- *Délai pour l'examen préalable* : Les organismes responsables des examens préalables issus de la CBJNQ n'ont pas de délai pour l'examen préalable, tandis que la CRMNER applique une règle générale de 45 jours et l'AEIC, de six mois. Il existe donc peu de risque que l'AEIC fasse pression sur ces organismes responsables en raison de ses propres délais réglementaires (à moins que le gouvernement du Canada ne soit pressé d'aller de l'avant avec un projet en particulier; le cas échéant, la décision de l'AEIC relative à un examen préalable pourrait précéder celle des organismes responsables issus de traités). Cela pourrait représenter une possibilité de coordination à l'étape de l'examen préalable.
- *Contenu des lignes directrices fournies au promoteur pour l'étude d'impact* : L'ARTIN, la CBJNQ et la LEI établissent chacun un cadre informatif distinct auquel les organismes responsables des EI doivent se référer pour élaborer les lignes directrices pour l'étude d'impact.
- *Critères d'évaluation à l'appui de l'EI* : L'ARTIN, la CBJNQ et la LEI établissent chacun un ensemble distinct de critères sur lesquels les organismes responsables des EI doivent fonder leur évaluation.
- *Délai pour l'EI* : Le COFEX-Nord et la CRMNER n'ont pas de délai à respecter, bien que le ministre responsable puisse proposer à la CRMNER un délai raisonnable pour l'EI. Selon la CBJNQ, la CQEK dispose de 45 à 90 jours après la soumission de l'étude d'impact du promoteur, selon le projet en cause, pour effectuer une EI. En pratique, cependant, la CQEK demande généralement des prolongations de délai et accorde davantage de temps à son évaluation. L'AEIC, quant à elle, dispose de 300 jours pour effectuer son évaluation après la soumission de l'étude d'impact du promoteur, et elle peut décider de prolonger ce délai, notamment pour permettre la collaboration avec d'autres instances.
- *Dialogue entre les organismes responsables des EI et les décideurs* : La CRMNER et le COFEX-Nord possèdent tous deux une garantie procédurale permettant un dialogue avec respectivement le ministre responsable ou l'administrateur fédéral, au cas où ceux-ci modifieraient ou rejetteraient la recommandation de l'organisme responsable de l'examen préalable ou de l'EI²¹. La LEI, pour sa part, n'offre pas cette possibilité de dialogue entre le ministre ou le gouverneur en conseil et l'auteur du rapport final de l'EI.
- *Décideurs finaux* : L'identité des décideurs finaux varie d'un processus d'EI à l'autre :

²¹ Pour la CQEK, une décision d'examen préalable est considérée comme définitive et directement applicable par l'administrateur provincial (CBJNQ, art. 23.3.14). La décision de la CQEK d'approuver ou non un projet peut être rejetée ou modifiée par l'administrateur provincial, sous réserve du consentement du ministre responsable à ce rejet ou à cette modification (art. 23.3.21). Dans tous les cas, le gouvernement peut autoriser un projet qui n'a pas été autorisé par le ministre, modifier les conditions imposées par ce dernier ou exempter un projet du processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social s'il juge que cela sert l'intérêt public (art. 23.3.24). Selon la CBJNQ, ces modifications ne sont pas assujetties à un dialogue avec la CQEK.

- ARTIN : le ou les ministres fédéraux et territoriaux responsables de la délivrance d'un permis ou d'une autorisation pour le projet (par exemple, Transports Canada, Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada). Le décideur final du processus d'EI de l'ARTIN n'est pas l'AEIC.
 - CBJNQ/administrateur fédéral : le président de l'AEIC.
 - CBJNQ/administrateur provincial : le sous-ministre du MELCC.
 - LEI: le ministre fédéral de l'Environnement (ou le gouverneur en conseil, dans le cas d'EI effectuées par une commission fédérale).
- (*Délivrance d'un certificat de projet et modification des conditions d'un certificat*) : En vertu de la LEI, le ministre peut modifier sa déclaration de décision, à condition de rendre sa décision publique, et n'est pas tenu de consulter les commissions. L'ARTIN et la CBJNQ prévoient plutôt un dialogue avec les organismes responsables des EI avant la modification d'un certificat de projet.

ANNEXE F

Aperçu du processus de la Loi sur l'évaluation d'impact

