CTE - 014M
C.P. – Moderniser le régime d'autorisation environnementale
TEXTE FRANÇAIS

Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James
James Bay Advisory Committee on the Environment
ᑲ ᐧᐃᑎᐱᐣᑎᖏᑦ ᑲ ᐧᐃᓐᓂᖏᑦ ᐊᕐᕌᒍ ᖃᐅᔨᓴᐅᑦ ᐯᐃ

Le Livre vert sur la modernisation du régime d'autorisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (RLRQ c Q-2)

Mémoire du CCEBJ présenté à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale

Septembre 2015

Introduction

Le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James (CCEBJ), créé sous l'égide du chapitre 22 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ), a pour rôle de surveiller l'administration du régime de protection de l'environnement et du milieu social. En tant qu'organisme privilégié et officiel des gouvernements, le CCEBJ les conseille quant à l'élaboration des lois et règlements qui peuvent affecter le régime de protection de l'environnement et du milieu social[1].

Dans le cadre de son mandat, le CCEBJ est interpellé par plusieurs enjeux du Livre vert. Même si ce dernier ne propose aucune modification au processus d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux et sociaux de la CBJNQ, certaines propositions pourraient avoir des incidences sur le régime du chapitre 22 ou chevaucher ce dernier. Par conséquent, le CCEBJ souhaite formuler des commentaires et des recommandations sur les trois points suivants: 1) les évaluations environnementales stratégiques, 2) les modifications au système d'autorisation environnementale, 3) l'accès à l'information, la transparence et la participation.

Les commentaires du CCEBJ concernent seulement les composantes du Livre vert qui touchent le régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22. Nous ne commentons pas les propositions du Livre vert qui visent le processus d'évaluation et d'examen des impacts appliqué au Québec méridional.

Évaluation environnementale stratégique (ÉES)

Le CCEBJ appuie les intentions énoncées dans le Livre vert relativement à l'inclusion des ÉES dans le texte de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (ci-après la Loi). Le CCEBJ convient que les ÉES peuvent améliorer considérablement les initiatives de planification puisqu'elles sont un moyen d'évaluer rigoureusement les diverses possibilités de planification en amont des projets de développement. L'utilité des ÉES est même accrue si elles sont réalisées en toute transparence et si leurs données et leurs conclusions sont publiées. Prenant appui sur les réflexions du CCEBJ à ce sujet au cours des dix dernières années, nous croyons que l'intégration des ÉES dans le processus de planification peut accélérer le choix des solutions les plus avantageuses pour l'utilisation des terres et l'implantation d'une filière de développement.

En 2010, le CCEBJ a recommandé l'ÉES comme outil de développement durable et de planification stratégique dans le contexte du Plan Nord. À l'époque, le CCEBJ recommandait que le gouvernement réalise une ÉES du secteur des transports du Plan Nord. Selon le CCEBJ, une telle évaluation était pertinente en raison de l'effet structurant du réseau de transports pour les autres types de développement. En outre, le déploiement de ce réseau aurait pour effet « d'ouvrir le territoire » avec de possibles impacts sur le droit d'exploitation faunique des Cris.

Les ÉES peuvent être utilisées à l'égard de politiques, de plans ou de programmes pour une filière de développement ou un territoire. Elles peuvent porter sur des enjeux d'intérêt pour l'ensemble du Québec, et viser des plans ou des politiques tant au Québec méridional que dans le territoire du chapitre 22 de la CBJNQ. Par exemple, la récente enquête sur les enjeux de la filière uranifère est une bonne illustration d'initiatives qui exigent la participation des Cris, tout en s'appliquant à l'échelle du Québec. Nous soulignons donc que le cadre d'application de l'ÉES, dans la Loi, devra prendre en considération les principes directeurs du régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22.

[1] Voir l'alinéa 22.3.24 de la CBJNQ sur le mandat du CCEBJ. Nous soulignons que le régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22 met aussi en place, entre autres, un processus unique d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux et sociaux.

Le régime de protection de l'environnement et du milieu social applicable au territoire de la Baie James met de l'avant un ensemble unique de neuf principes directeurs[2]. Ces principes étaient franchement novateurs lorsqu'ils ont été adoptés en 1975, établissant le fondement pour la protection de la société crie et de l'environnement, à la lumière du potentiel de développement et des impacts prévus sur les Cris. Ces principes sont aussi judicieux aujourd'hui qu'ils l'étaient alors, et nous sommes d'avis que d'importants liens peuvent être faits entre les principes directeurs du chapitre 22 et les principes de développement durable énoncés dans la *Loi sur le développement durable* (RLRQ c D-8.1.1).

Par conséquent, à la première question soulevée à ce sujet dans le Livre vert – « Est-il pertinent que le Québec se dote d'un encadrement législatif pour les évaluations environnementales stratégiques ou devrions-nous plutôt privilégier une politique qui établirait un cadre de gestion administratif mais sans portée légale? » – tout en appuyant la proposition d'établir un encadrement législatif, le CCEBJ est d'avis qu'il faudrait que cet encadrement prenne en considération le régime, les principes et les organismes du chapitre 22 de la CBJNQ. Cette question est discutée plus à fond dans les recommandations formulées ci-dessous.

Types d'ÉES

Les ÉES réalisées ailleurs ont démontré leur capacité à mettre de l'avant des orientations et de l'information qui bonifient les initiatives de planification stratégique, sans toutefois remplacer cette planification. Par conséquent, à la deuxième question posée à ce sujet – « Quels genres de stratégies, de plans ou de programmes gouvernementaux pourraient être visés par une ÉES? » – le CCEBJ recommande que toutes les stratégies, les plans, les programmes et les politiques (PPP) s'appliquant à un territoire ou à une filière de développement soient assujettis à une ÉES. Il y aurait lieu, par exemple, de mener une ÉES du Plan Nord et de ses composantes, ainsi que de toute initiative régionale ou municipale de planification territoriale. La Loi révisée devrait en outre prévoir la conduite d'ÉES ciblant les stratégies et les PPP de filières spécifiques de développement (p. ex. politique énergétique, stratégie minérale). Un cas patent pour un tel exercice serait le déploiement des routes forestières à la lumière des enjeux de conservation du caribou forestier, une espèce menacée.

Le CCEBJ a plusieurs fois souligné la nécessité de prendre en considération les effets cumulatifs des projets de développement passés, actuels et futurs. Il soutient que l'évaluation des effets cumulatifs à l'échelle d'une région ou d'une zone est l'option à privilégier. Le CCEBJ recommande que les effets cumulatifs soient examinés dans le cadre des ÉES visant les initiatives de planification stratégique. Ce faisant, les possibilités de développement peuvent être évaluées à la lumière des effets cumulatifs – entre autres – en amont du dépôt de projets individuels de développement. Cela pourrait aussi faciliter le traitement équitable des promoteurs et prévenir la fragmentation des projets de développement. Par ailleurs, nous sommes d'avis que l'ÉES de politiques, de plans et de programmes constitue le meilleur cadre pour prendre en considération les enjeux découlant des changements climatiques.

Sans égard pour les types d'ÉES, le CCEBJ est préoccupé par la durée et le coût des ÉES réalisées récemment concernant la mise en valeur des hydrocarbures et du gaz de schiste. Ces ÉES se sont étalées sur des mois, voire des années, et ont exigé des budgets de centaines de milliers, voire de millions de dollars. Le Comité ne croit pas que ces expériences puissent être considérées comme des modèles viables. Le CCEBJ note que les ÉES réalisées avec de modestes budgets en Europe (où elles sont obligatoires dans certains secteurs) et dans de nombreux pays en développement, où elles sont demandées par des organismes de financement multilatéraux, ne durent que quelques semaines ou quelques mois. Le gouvernement doit par conséquent focaliser sur un processus d'ÉES qui est efficient du point de vue des coûts et du temps. L'intégration

[2] Voir l'alinéa 22.2.4 de la CBJNQ pour les principes directeurs énoncés au chapitre 22.

systématique de l'ÉES par le biais d'une Loi modifiée permettrait également d'éviter des crises découlant de décisions concernant certaines filières de développement.

Cadre réglementaire

Le CCEBJ suggère d'établir un organisme indépendant pour mener et superviser les ÉES. Cet organisme serait léger, interministériel, et inclurait des représentants de collectivités nordiques, ceci pour faciliter l'adaptation des ÉES à divers contextes. L'organisme devrait être en mesure de recommander la mise en œuvre d'autres modes de consultation dans les régions nordiques, avec les concours des organismes en place.

À la lumière de l'expérience récente du CCEBJ dans l'enquête sur les enjeux de la filière uranifère, toute évaluation stratégique devra accorder une attention particulière aux organismes susceptibles de favoriser la participation significative des parties concernées. Comme la portée des ÉES peut avoir une incidence au Québec méridional comme dans les régions nordiques, le CCEBJ croit nécessaire d'établir un cadre réglementaire distinct pour l'ÉES qui tiendrait compte autant du processus d'évaluation et d'examen au Sud du Québec que sur le territoire conventionné. Le cadre réglementaire doit en outre respecter les prérogatives des gouvernements régionaux et locaux de même des organismes impliqués dans le processus d'évaluation environnementale et sociale. Plus précisément, le CCEBJ devrait apporter son aide à l'organisme auquel sera confiée la réalisation des ÉES dans le Territoire, ou qui visent des parties concernées qui y sont actives. Ceci serait conforme au mandat du CCEBJ concernant la supervision du régime de protection de l'environnement et du milieu social en vigueur dans le Territoire[3].

Nous rappelons l'une des plus importantes dispositions du chapitre 22 de la CBJNQ en matière de consultation publique : tout mécanisme de consultation doit assurer aux Cris une participation plus grande que celle normalement prévue pour le grand public. Pour que l'esprit et la lettre de la CBJNQ soient respectés, des organismes, tels Comité d'évaluation (COMEV) et le Comité d'examen (COMEX), ont été mis sur pied avec une représentation quasi paritaire des Cris. Ces comités ont l'expérience et l'autorité nécessaires pour mener des consultations publiques. Par conséquent, le CCEBJ ne croit pas que la responsabilité de mener des ÉES devrait être confiée *exclusivement* et automatiquement à une seule et même institution telle que le BAPE.

Il faut par conséquent insister pour conserver une certaine flexibilité dans la logistique et la participation publique pendant les ÉES. Celles qui comportent des activités de participation publique dans le Territoire de la Baie James doivent aussi respecter les principes de la CBJNQ.

Lien avec l'initiative du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MÉRN) sur l'acceptabilité sociale

Le CCEBJ connaît très bien l'importance de l'acceptabilité sociale pour les questions liées à la planification d'une filière de développement ou de projets. Le Comité croit que le gouvernement doit faire des efforts pour créer des liens entre la révision de la Loi et l'initiative du MÉRN concernant les tables de discussion sur l'acceptabilité sociale. Le Comité est d'avis que les deux enjeux sont intimement liés et pourraient se complémenter et se bonifier.

[3] La participation du CCEBJ à l'enquête sur les enjeux de la filière uranifère a contribué à ce qu'elle soit réalisée de manière à prendre en considération les principes directeurs du régime du chapitre 22 et le mode de vie traditionnel des Cris.

Recommandations relatives aux ÉES

1. Le CCEBJ appuie l'intention exprimée dans le Livre vert d'inclure l'ÉES dans le texte de la Loi. Toutes les stratégies, les plans, les programmes et les politiques (PPP) s'appliquant à un territoire ou une filière de développement devraient être assujettis à une ÉES. Celles-ci devraient aussi prendre en compte les enjeux intercommunautaires et transfrontaliers ainsi que les effets cumulatifs.

2. Tout en appuyant la proposition, le CCEBJ croit que le cadre réglementaire ayant trait aux ÉES doit inclure le régime, les principes et les organismes du chapitre 22 de la CBJNQ.

3. Le processus d'ÉES doit être efficient sur les plans de la durée et des coûts.

4. Un organisme indépendant devrait être créé avec comme rôle la réalisation et la supervision de toutes les ÉES. Cet organisme devrait être léger, interministériel, et inclure des représentants de collectivités nordiques. L'organisme doit assurer l'adaptation souple des ÉES à divers contextes.

5. Le CCEBJ devrait apporter son aide à l'organisme auquel sera confiée la réalisation des ÉES dans le Territoire, ou qui vise des parties concernées qui y sont actives.

Modifications au système d'autorisation pour les projets de développement (un système simplifié et basé sur le risque)

Au niveau des principes, il y a lieu d'assurer une cohérence entre la Loi révisée et le régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22 de la CBJNQ. Ceci peut signifier l'adoption de règles adaptées pour l'autorisation des projets de développement situés sur le territoire de la Baie James ou qui peuvent affecter celui-ci.

Le CCEBJ a une expérience récente concernant des modifications législatives qui adoptent une approche basée sur le risque[4]. De plus, le Comité a récemment formulé des recommandations concernant la révision des annexes du chapitre 22 de la CBJNQ (listes de projets) en se basant sur les impacts potentiels, c'est-à-dire une forme d'évaluation des risques. Par conséquent, le CCEBJ accueille favorablement la formule pragmatique proposée concernant la sélection préalable des projets en fonction du risque et des processus d'évaluation et d'autorisation prévus au chapitre 1 de la Loi (Orientation 3 dans le Livre vert).

Le CCEBJ insiste toutefois sur la cohérence : la révision proposée aura des répercussions considérables sur l'évaluation des projets qui étaient assujettis à des autorisations ministérielles, mieux connus comme « CA 22 ». Cette disposition s'applique partout au Québec, incluant le Territoire. Par ailleurs, certains projets pourraient être exemptés de la procédure d'évaluation environnementale du Québec méridional, tandis que d'autres seraient soumis à une nouvelle évaluation. Même s'il reconnaît que certains seuils et certaines évaluations de risques peuvent être spécifiques à l'environnement physique, culturel et social du milieu nordique, nous soulignons qu'il faut faire des efforts pour assurer la cohérence et l'harmonisation.

Le CCEBJ estime que les critères et les seuils utilisés pour l'évaluation de risques doivent tenir compte de la capacité des écosystèmes visés et du régime de tenure des terres des Cris; il faut également considérer les effets cumulatifs de développements multiples dans des secteurs précis. Par exemple, un petit banc d'emprunt (moins de 3 hectares) peut être considéré comme un projet à risque négligeable, tandis qu'un grand nombre de bancs d'emprunt similaires dans un secteur sensible, ou sur une même aire de trappe crie, peut présenter

[4] Diverses initiatives fédérales ont adopté cette approche (p. ex. révision de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, révision de la *Loi sur les pêches* et révision de la *Loi sur la protection de la navigation*).

un risque modéré ou élevé. Nous rappelons ici que le chapitre 22 de la CBJNQ inclut la protection des droits et garanties reconnus aux Cris dans le régime de chasse, de pêche et de piégeage (chapitre 24).[5]

Enfin, les modifications proposées soulèvent des questions concernant la participation des Cris et la consultation publique. Le CCEBJ s'inquiète particulièrement des projets qui ne sont pas assujettis au processus d'évaluation du chapitre 22 de la CBJNQ. Il incomberait alors uniquement au gouvernement ou au MDDELCC de déterminer si ces projets présentent un risque négligeable, faible ou modéré. Les Cris ne seraient ni consultés ni informés. Le CCEBJ estime qu'il ne peut pas y avoir perte en matière d'encadrement réglementaire et de protection de l'environnement à l'égard des projets de développement. L'évaluation du risque doit accorder toute la considération nécessaire aux enjeux sociaux et à l'acceptabilité sociale des projets.

Recommandations sur les modifications au système d'autorisation

1. Au niveau des principes, le CCEBJ recommande que les modifications proposées au système d'autorisation environnementale assurent une forme de cohérence et d'harmonisation avec le régime en vigueur sur le territoire de la Baie James.

2. Le CCEBJ soutient que les décisions concernant le niveau de risque (négligeable, faible, moyen ou élevé) en milieu nordique doivent être prises à la suite d'une évaluation rigoureuse et documentée des impacts potentiels et des enjeux connexes (y compris les enjeux sociaux). Ces décisions doivent aussi être fondées sur une étude approfondie des capacités des écosystèmes ainsi que de la prise en compte des effets cumulatifs de développements multiples dans un secteur.

3. L'évaluation du risque peut nécessiter la contribution du public. Il faut prendre en considération les formes de participation publique appropriées dans le contexte du chapitre 22 de la CBJNQ; ceci comprend la prise en compte du statut spécial de participation des Cris, qui implique une participation plus grande que ce qui est prévu pour le public en général (CBJNQ; al. 22.2.2c).

Accès à l'information, transparence, participation et responsabilités du ministère et des promoteurs

Le CCEBJ se réjouit de l'intention d'accroître l'accès à l'information et les possibilités de participation grâce à un registre en ligne. Nous croyons que la transparence et la crédibilité des processus de prise de décision sont des principes inhérents de bonne gouvernance : l'accès du public à l'information sur les projets et sa participation aux décisions qui peuvent le toucher devraient être une pratique courante. Le CCEBJ est aussi d'avis que les promoteurs doivent être encouragés à ouvrir le dialogue avec les communautés touchées par leurs projets avant le déclenchement du processus d'évaluation et d'examen. Il est également d'accord avec l'intention de clarifier le rôle du MDDELCC et des autres intervenants du système d'autorisation et d'instaurer un cadre pour la remise en état des lieux après la fermeture des projets ou la cessation des activités.

Beaucoup de propositions du Livre vert ont déjà été défendues par le CCEBJ au cours des huit dernières années. Nous avons souligné que les habitants du Territoire devaient bénéficier du maximum d'information disponible concernant les projets (petits ou grands). Nous vous référons aux recommandations du CCEBJ concernant la création d'un registre public, avec de l'information en anglais et en langue crie, dans un langage non technique, ainsi que la préparation de documents d'orientation[6].

[5] Voir alinéa 22.2.2a-f, et 24.11.1 de la CBJNQ.

[6] Voir le site Web du CCEBJ (www.ccebj-jbace.ca) pour obtenir des informations supplémentaires sur les interventions précédentes du Comité concernant l'accès public à l'information dans le Territoire.

Le CCEBJ croit par ailleurs que toute l'information sur les ÉES et les autorisations doit aussi être publique. Qui plus est, toutes les conditions d'autorisation concernant l'environnement, la santé publique, les mesures d'atténuation et le suivi doivent aussi être rendues publiques[7]. Les gouvernements locaux doivent systématiquement recevoir l'information sur les ÉES et être avisés de la délivrance d'autorisations. Il faut tout autant veiller à assurer la facilité de naviguer dans les registres en ligne; enfin, nous recommandons que des documents imprimés soient mis à la disposition des personnes qui préfèrent ce format ou qui n'ont pas accès à l'internet.

Le système actuel d'autorisation ne prévoit aucun mécanisme pour la participation du public ou l'information des gouvernements locaux. Apparemment, aucun mécanisme ne permet de considérer les préoccupations et les attentes des Cris concernant les projets sujets à une autorisation. À défaut d'un tel mécanisme, nous estimons que la situation deviendra préoccupante si, à l'avenir, aucune autorisation n'est requise pour les petits projets sur le Territoire.

Enfin, le Comité appuie l'intention d'internaliser les coûts d'analyse environnementale, mais soutient qu'une partie des frais perçus devrait servir à soutenir les initiatives de participation publique dans les régions concernées par les projets.

Recommandations concernant l'accès à l'information, la transparence, la participation et les responsabilités du ministère et des promoteurs[8]

1. Le public doit avoir accès au maximum d'information sur les projets assujettis aux autorisations, aux évaluations environnementales et aux ÉES, y compris les conditions d'autorisation concernant l'environnement, la santé publique et les travaux de remise en état.
2. Il faut mettre en place un mécanisme qui prend en considération les préoccupations des Cris relativement à l'autorisation des projets dans la région visée par le chapitre 22 de la CBJNQ.
3. Les gouvernements locaux doivent systématiquement recevoir l'information sur les ÉES et être avisés de la délivrance de toutes les autorisations.
4. Les frais perçus pour les évaluations environnementales de projets et pour les autorisations devraient soutenir les initiatives de participation publique dans les régions touchées par les projets.

[7] Par exemple, le CCEBJ souligne qu'il est difficile de s'y retrouver dans l'actuel registre des autorisations délivrées en vertu de l'article 22 du chapitre 1 de la Loi, et que le registre ne renferme pas de renseignements suffisants (c.-à-d. aucune condition d'autorisation).

[8] Ces recommandations s'ajoutent à celles qui ont déjà été formulées sur ces questions.

Conclusion

Pour le CCEBJ, les enjeux environnementaux et sociaux doivent être d'importance égale durant l'élaboration de lois, de politiques et de règlements. Par ailleurs, nous croyons que des éléments communs se trouvent déjà dans la *Loi sur le développement durable* et dans les principes directeurs du chapitre 22 de la CBJNQ. Ces éléments communs peuvent renforcer et enrichir la révision de la LQE – en particulier pour ce qui est des ÉES et de la participation publique.

Nous croyons nécessaire d'établir un encadrement rigoureux des activités susceptibles d'avoir des impacts dans le contexte actuel où la protection des écosystèmes est cruciale. Sur le territoire de la Baie James en particulier, les activités traditionnelles et la santé des Cris sont directement tributaires de la qualité de l'environnement. Par ailleurs, le suivi des conditions d'autorisation de projets doit inclure des activités fournissant une information complète au public.

À cet égard, les commentaires formulés dans le présent mémoire visent à bonifier la Loi de façon à l'harmoniser davantage avec le régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22 de la CBJNQ. Ceci assurerait la prise en considération des réalités nordiques dans un esprit de développement durable.

Cela étant dit, en vertu de notre mandat, le CCEBJ s'attend à présenter des commentaires additionnels une fois qu'un projet de loi aura été déposé.

CTE - 014M
C.P. – Moderniser le régime d'autorisation environnementale
TEXTE ANGLAIS

Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James
James Bay Advisory Committee on the Environment
ᑲ ᐧᐃᑎᐱᐣᑎᓴ ᑲ ᐧᐃᓇᓴ ᐊᔨᑎᓵ ᖃᐃᐦᐊᐧᐣ ᐯᐃ

The *Livre Vert* on the modernization of the authorization regime of the *Environment Quality Act* (CQLR c. Q-2)

JBACE commentary presented to the
Committee on Transportation and the Environment of the *Assemblée nationale*

September 2015

Introduction

The James Bay Advisory Committee on the Environment (JBACE), established under Section 22 of the James Bay and Northern Québec Agreement (JBNQA), oversees the administration and management of the Section 22 environmental and social protection regime. As the preferential and official forum of governments, the JBACE provides advice regarding the formulation of laws and regulations that may affect the environmental and social protection regime.[1]

In accordance with its mandate, the JBACE is strongly involved in many issues raised in the *Livre Vert*. While the latter does not propose changes to the JBNQA environmental and social assessment and review procedure, proposed changes to the authorization system will impact and/or overlap with the Section 22 regime. Therefore, the JBACE wishes to express a number of comments, and recommendations, on the following three issues related to the *Livre Vert*: 1) Strategic Environmental Assessments; 2) changes to the environmental authorization system and finally 3) access to information, transparency and participation.

The JBACE comments pertain solely to the provisions of the *Livre Vert* that affect the Section 22 environmental and social protection regime. We refrain from commenting on the provisions in the *Livre Vert* that pertain to the environmental assessment and review procedure applicable in southern Québec.

Strategic Environmental Assessment (SEA)

The JBACE fully supports the intentions outlined in the *Livre Vert* relating to the inclusion of SEA in the text of the *Environment Quality Act* (hereafter, the 'Act'). We concur that SEAs can significantly improve planning initiatives given that they are a means of rigorously and credibly assessing planning alternatives and options upstream of development projects. Their utility is further accentuated if they are conducted transparently and if the data and findings of the SEAs are made publicly-available. Based on the reflections and discussions of the JBACE on the subject over the last ten years, we strongly believe that the integration of SEAs within the planning process can hasten the selection of the most advantageous options for land use planning and sectoral development initiatives.

In 2010, the JBACE recommended the use of SEA as a vehicle for sustainable development and strategic planning in the context of the Plan Nord. At the time, the JBACE strongly recommended that the Government conduct an SEA on the Plan Nord's transportation sector. The JBACE held that such an SEA would be especially relevant, because all of the developments proposed under the Plan Nord would rely on the implementation of a transportation network. Moreover, the development of the transportation network would 'open up' the Territory with possible impacts on the Crees' wildlife harvesting rights.

SEAs may be applied to large scale sectoral or territorial development policies, plans or programmes, may involve province-wide issues, and may target plans or policies that would apply to both the southern parts of the province and the Territory covered by Section 22 of the JBNQA. For instance, the recent inquiry on the issues related to uranium development is a fair example of initiatives that require the involvement of the Cree people while being applied to the whole of Quebec. We must thus point out that any SEA framework adopted through the Act should include the guiding principles of the environmental and social protection regime set out in Section 22.

[1] See paragraph 22.3.24 of the JBNQA relating the JBACE's mandate. Note that the Section 22 environmental and social protection regime also sets out a unique environmental assessment and review procedure, among other things.

The regime applicable to the James Bay Territory is subject to a unique set of nine guiding principles.[2] These principles were decidedly innovative at the time of their adoption in 1975, establishing a foundation for the protection of Cree society and of the environment, in light of development potential and the impacts of that development on the Cree people. These principles are as apt today as they were then, and we believe that important links can be made between the Section 22 guiding principles and the principles of sustainable development as outlined in the *Sustainable Development Act*.

Therefore, to the first question raised on the subject in the *Livre Vert* – "*Est-il pertinent que le Québec se dote d'un encadrement législatif pour les évaluations environnementales stratégiques ou devrions-nous plutôt privilégier une politique qui établirait un cadre administratif mais sans portée légale*?" – we express the view that while supporting the proposal for a legal framework, the latter would require due considerations and provisions for including the principles, the regime and the institutions of the Section 22 JBNQA regime. We discuss this matter further in expressing recommendations below.

Types of SEAs

SEAs, as they have been applied elsewhere, have shown their capacity to provide useful orientations and insights to assist strategic planning initiatives, while not replacing the planning process itself. Therefore, to the second question posed on the subject in the *Livre Vert* – "*Quels genres de stratégies, de plans ou de programmes gouvernementaux pourraient être visés par une ÉES?*" – the JBACE recommends that all territorial or regional resource development plans, program, and policies (PPPs) and strategies be subject to SEA. For instance, SEAs should be conducted for the Plan Nord and its components, as well as on all regional and municipal land use planning initiatives. The revised Act should also include provisions for the conduct of SEAs that focus on PPPs and strategies relating to specific development sectors (e.g. energy policy, mineral development strategy). A case in point is the conservation of the endangered woodland caribou and the extensive planning of the forestry road network.

The JBACE has repeatedly expressed the need to account for cumulative effects of past, current and future development projects. We hold that the assessment of cumulative effects at regional or landscape scales is the most desirable course of action. We recommend that cumulative effects be considered during SEAs on strategic planning initiatives. In so doing, development options can be assessed in light of cumulative effects – among other things – upstream from the tabling of individual development projects. This may also assist in the equitable treatment of proponents and in preventing the fragmenting of development projects. We are also of the opinion that issues related to climate change will be better addressed within the scope of SEAs of PPPs.

Beyond the types of SEA, the Committee is very concerned about the length and cost of recently-completed SEAs such as the ones on hydrocarbon and shale gas development. These have required several months to years to complete with budgets ranging to several thousands to millions of dollars. We do not believe that these previous experiences can be considered viable models. The JBACE is well aware that SEAs conducted in Europe (where they are mandatory for a number of specified sectors) and elsewhere, notably in many developing countries as requested by multilateral funding agencies, are conducted in a matter of weeks to a few months with modest budgets. The Government must thus focus on a process for SEA that is both cost and time-efficient. Systematic integration of SEAs through provisions of the revised Act should also help avoid ongoing crisis modes when facing decisions regarding forms of development.

[2] See paragraph 22.2.4 of the JBNQA for the guiding principles of Section 22.

Regulatory framework

We suggest that an independent institution should be established and devoted to the conduct or oversight of all SEAs. This institution should be light, inter-ministerial, involve representatives from northern communities, and provide flexible adaptations of SEA to various contexts. The institution should be able to recommend that alternative forms of public consultation be used in northern contexts with the assistance of existent bodies.

Based on the JBACE's recent experience with the uranium inquiry, any strategic-type of assessment must give due regard for already-existing institutions who may greatly assist in successful and meaningful participation of all stakeholders. Because SEAs will have scopes that will bear on both southern and northern parts of Québec, we believe that a distinct regulatory framework for SEA must be able to encompass the various assessment regimes of Québec and duly respect the attribution of local and regional governments, and organizations involved in environmental and social assessment. To be clear, the JBACE should assist whichever institution will be charged to carry out or oversee SEAs that are conducted in the James Bay Territory, or that involve stakeholders active therein, given its mandate to oversee the Territory's unique environmental and social protection regime.[3]

It may be useful to recall one of the most important provisions of Section 22 of the JBNQA in matters of public consultation: any consultation process must ensure that the Crees are consulted above and beyond what is provided for the public in general. In order to ensure the will and intent of the JBNQA, specific committees, such as the Evaluating Committee (COMEV) and Provincial Review Committee (COMEX), have been instituted with quasi-parity of Cree representatives. These committees have both experience and authority to carry public consultations. Consequently, we do not believe that SEA should be *exclusively* and automatically carried out by a single institution such as the BAPE.

As a result, flexibility must indeed be stressed in matters relating to logistics and public participation during the conduct of SEAs. Any SEAs that include public participation activities in the James Bay Territory must also respect the tenets of the JBNQA.

Link with the Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) initiative on social acceptability

The JBACE is keenly aware of the importance of social acceptability in matters relating to the planning of development sectors and projects. We insist that the Government make tangible efforts to link the present initiative to revise the Act with the parallel MERN initiative concerning discussion tables on social acceptability. We are of the opinion that both issues are intimately linked and should complement each other for mutual benefit

For example, we feel that any SEA undertaken to assess a particular development sector with sustainable development in mind, must, by definition, consider the social impacts related to that sector; including elements related to the social acceptability of individual projects within that sector.

[3] The participation of the JBACE during the inquiry on uranium facilitated its completion in a manner that accounted for the guiding principles of the Section 22 regime and for the Cree traditional way of life.

Recommendations on SEA

1. The JBACE strongly supports the intentions outlined in the *Livre Vert* relating to the inclusion of SEA in the text of the Act. All territorial, regional resource or sectoral development plans, program, and policies (PPPs) and strategies or initiatives should be subject to SEA. SEAs must also account for inter-community and trans-boundary issues, and must also include due consideration of cumulative effects.
2. While supporting the proposal, we insist that any legal or regulatory framework related to SEA must require due considerations for including the principles, the regime, and the institutions of Section 22 of the JBNQA.
3. The SEA process must be both cost and time efficient.
4. An independent institution should be established and devoted to the conduct or oversight of all SEAs. That institution should be light, inter-ministerial, involve representatives of northern communities, and provide flexible adaptations of SEA to various contexts.
5. The JBACE should assist whichever institution will be charged to carry out or oversee SEAs that are conducted in the James Bay Territory, or that involve stakeholders active therein.

Changes to the authorization system for development projects (a risk-based and simplified system)

In principle, a revised Act must ensure coherence with the environmental and social protection regime of Section 22 of the JBNQA. This may entail applying adapted rules for the authorization of development projects in the Territory or affecting the Territory.

The JBACE has recent experience with statutory changes that adopt a risk-based approach.[4] Furthermore, the Committee has recently issued several recommendations regarding the revision of the Schedules of Section 22 of the JBNQA (project lists) based on a ranking of potential impacts, a form of risk-based assessment. Therefore, the JBACE welcomes the pragmatic approach (Orientation 3 in the *Livre Vert*) for a risk-based screening of projects and their respective mode of assessment and authorization per Chapter 1 of the Act.

However, we plead for coherence. We understand that this revision will have significant repercussions on the assessment of projects which required what was formally known as an 'Article 22' ministerial authorization, applicable throughout the province and the Territory, with some projects that may become exempted, and some others which might be newly submitted to environmental assessment – the latter procedure being specific to southern Québec. While we acknowledge that some thresholds and assessments of risk levels may be specific to the northern physical, cultural and social environment, special efforts must be made towards coherence and harmonization.

We furthermore insist that the risk-assessment criteria and thresholds include due consideration of the capacities of the receiving areas, the Cree land tenure system, and a clear consideration of the cumulative effects of multiple developments in given areas. For instance, a small sand and gravel pit may be deemed a no-risk project while a large number of them in a limited or sensitive area or in a single trapline (Cree family hunting territory) might collectively pose a moderate to a major risk. Here, it must be noted that Section 22 of

[4] Several federal initiatives have adopted this approach (e.g. the revision of the *Canadian Environmental Assessment Act*, the revision of the *Fisheries Act*, and the revision of the *Navigation Protection Act*).

the JBNQA includes the protection of the rights and guarantees of the Cree people set out in the hunting, fishing and trapping regime established in Section 24 of the JBNQA.[5]

Finally, the proposed changes raise some issues of Cree participation and public consultation. We are particularly concerned by projects that do not undergo a full assessment under the JBNQA regime; these projects will then be left entirely to the Government or the MDDELCC to decide whether or not they are negligible, low or moderate risk. In so doing, the Cree would not be consulted or advised. As a rule, there can be no loss of regulatory oversight and environmental protection for development projects. Risk assessment must give due consideration to social impacts and social acceptability of projects.

Recommendations on the changes to the authorization system

1. At the level of guiding principles, the JBACE recommends that coherence and harmonization with the regime in the James Bay Territory be sought in the present proposal to modify the authorisation system of projects.

2. The JBACE holds that all determinations of what constitutes a negligible, low, medium or high-risk northern project must be made on careful and documented evaluation of potential impacts and related issues (including social impacts), consideration of the capacities of the receiving areas, and a clear consideration of the cumulative effects of multiple developments in the receiving areas.

3. Risk assessment screening may require public inputs. Some consideration must be given to matters and forms of such consultation as applied in the context of Section 22 of the JBNQA; this includes due respect for the special status established thereunder for Cree participation, which implies consultation above and beyond what is provided for the public in general (paragraph 22.2.2c of the JBNQA).

Access to information, transparency, participation, and the responsibilities of the ministry and proponents

The JBACE applauds the intention to increase access to information and opportunities for public involvement via an online registry. Indeed, we hold that the transparency and credibility of decision-making processes are inherent principles of good governance, and that the public's access to information on projects, and participation in the decisions that may influence them, should be standard practice. We have also always been of the opinion that proponents should be encouraged to open a dialogue with the communities affected by their projects before formal environmental assessment procedures are triggered. And, we concur with the intentions to clarify the roles of the MDDELCC and other actors involved in the authorization system, and to establish a framework for restoration upon project closure or the cessation of activities.

However, much of what is proposed in the *Livre Vert* has already been espoused by the JBACE over the past 8 years. We have repeatedly stressed that the inhabitants of the Territory must also benefit from a maximum of freely-available information relating to projects (small or large). We thus refer you to our previous recommendations concerning a registry, information in English and Cree, information in plain or non-technical language and the preparation of guidance material.[6]

[5] See paragraphs 22.2.2a-f, and 24.11.1 of the JBNQA.

[6] See the JBACE website (www.ccebj-jbace.ca) for additional information regarding the JBACE's previous interventions on matters relating to public access to information in the Territory.

By extension, we feel that all information relating to SEAs and authorizations must also be public. Most importantly, all of the conditions fixed in the authorizations that relate to the environment, public health, impact mitigation and monitoring should be published.[7] Local governments must be systematically notified of the information relating to SEAs and of the issuance of all authorizations. All the while, ease of navigation for online registries must be addressed and printed documents should also be made available for those without Internet access or who prefer such a format.

In addition, we note that the current authorization system does not include mechanisms to involve the public or to notify local governments. We are unaware of any current mechanism that accounts for Cree concerns and expectations regarding projects under authorization. Without such a mechanism, we feel that this situation will become problematic if small projects no longer require any authorization at all.

Finally, we support the intention to further internalise costs but hold that a portion of the fees should be linked with initiatives to increase public participatory activities in their receiving areas.

Recommendations on access to information, transparency, participation, and the responsibilities of the ministry and proponents[8]

1. A maximum of information on projects subject to authorizations, EAs, and SEAs must be public, including all prescribed conditions relating to the environment, public health, and restoration works.
2. A mechanism must be established to account for Cree concerns in the authorization of projects in the region covered by the JBNQA.
3. Local governments must be systematically notified of the information relating to SEAs and of the issuance of all authorizations.
4. Fees levied for project EAs and authorizations should be linked with initiatives to increase public participatory activities in the areas affected by those projects.

[7] For example, the JBACE notes that the current registry for authorizations issued per Article 22 of Chapter 1 of the Act is difficult to navigate and does not currently contain sufficient information (e.g. no attendant conditions are not provided).

[8] The current recommendations are provided in addition to our previous ones made on these matters.

Conclusion

For the JBACE, both environmental and social impacts must be always considered on par in the development and revision of laws, regulations and policies. We believe that commonalities regarding sustainable development can already be found within Québec's *Sustainable Development Act* and the guiding principles of Section 22 of the JBNQA. These commonalities may strengthen and enrich this important exercise – namely in terms of SEA and public participation.

In the current context, where protection of ecosystems is now tantamount, and in the particular context of the James Bay Territory, where traditional activities and the health of the users of the territory depend directly on quality of the environment, rigorous oversight of those activities which are likely to significantly impact the territory is essential. Monitoring and follow-up conditions associated with project authorisations must include public information requirements and full disclosure.

In this respect, the comments offered in this brief are aimed at strengthening the Act in a manner that aligns it with the environmental and social protection regime of the JBNQA, and accounts for northern realities in the spirit of sustainable development.

Having said this, and given our mandate, the JBACE expects to be invited to provide additional commentary on the revision of the Act once a draft bill has been prepared.