



ᑲᑎᑕᑦ ᑕᑦᑎᑦᑲᑦᑲᑦ ᑕᑦᑎᑦᑲᑦ
Comité consultatif de l'environnement Kativik
Kativik Environmental Advisory Committee

Avis du CCEK

**Concernant le Livre vert – Projet de modernisation du régime d'autorisation
de la *Loi sur la qualité de l'environnement***

**Présenté à la Commission des transports et de l'environnement
de l'Assemblée nationale du Québec**

4 septembre 2015

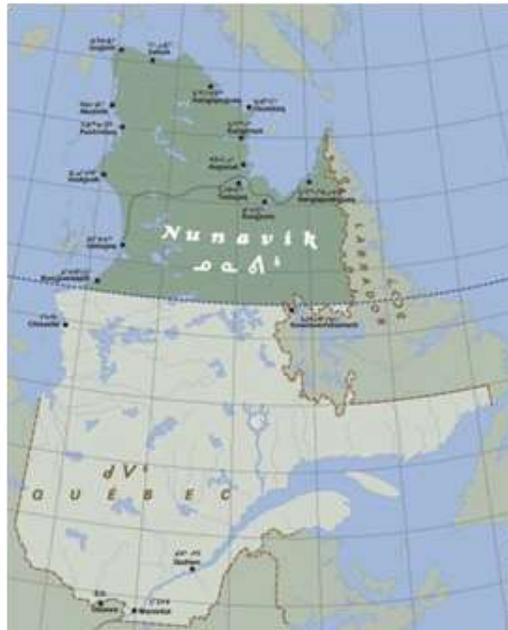
TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Le processus d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux et sociaux au nord du 55° parallèle : un mécanisme spécifique en mal de révision	2
<i>Orientation 1</i> : Inclure non seulement la lutte contre les changements climatiques, mais également l'adaptation aux changements climatiques dans les processus d'autorisation	4
<i>Orientation 2</i> : Intégrer les principes de la <i>Loi sur le développement durable</i> et l'Évaluation environnementale stratégique directement dans la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>	4
<i>Orientation 3</i> : Moduler le régime d'autorisation en fonction des impacts environnementaux et sociaux d'une activité, et ce, sans réduire l'implication des communautés locales	5
<i>Orientation 4</i> : Assurer une meilleure accessibilité aux informations environnementales pour les populations du Nord	7
<i>Orientation 5</i> : Simplifier les autorisations et les processus d'analyse tout en assurant leur arrimage avec les régimes applicables au nord et l'intervention effective des communautés locales dans le processus	7
<i>Orientation 6</i> : Limiter la durée des autorisations dans un contexte de changements climatiques	8
<i>Orientation 7</i> : Assurer l'équité entre le Sud et le Nord du Québec en matière de tarification environnementale	8
Conclusion	10

Introduction

Le Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK) a été créé en vertu du chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ). Le CCEK est un organisme consultatif en matière de protection de l'environnement et du milieu social du Nunavik auprès des gouvernements responsables. En cette matière, il est l'intermédiaire privilégié et officiel des gouvernements du Canada et du Québec ainsi que de l'Administration régionale Kativik (ARK) et des corporations municipales nordiques.

Le Nunavik couvre environ 36 % de la superficie du Québec, soit quelque 500 000 km². Les habitants, en majorité des Inuits, sont regroupés dans les 14 communautés nordiques. Sur cet immense territoire, plusieurs projets industriels sont en cours de développement ou d'exploitation, principalement dans le secteur de l'exploitation des ressources naturelles. Mis à part ces grands projets, réalisés essentiellement par des promoteurs privés, ARK et les communautés nordiques sont les principaux demandeurs d'autorisations environnementales sur le territoire du Nunavik.



C'est avec grand intérêt que le CCEK a pris connaissance du Livre vert dans lequel le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements climatiques (MDDELCC) énonce ses orientations en vue de la mise à jour du régime d'autorisation environnementale de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE).

D'entrée de jeu, le CCEK désire souligner qu'il apprécie cette opportunité d'intervenir en amont du processus de révision de la LQE compte tenu des importants enjeux soulevés. En effet, le CCEK note que le processus d'autorisation environnementale de la LQE n'a pas été revu en profondeur depuis l'adoption de cette dernière en 1972 et du régime d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement en 1978.

Le CCEK note que plusieurs des modifications proposées dans le Livre vert ne touchent pas directement les régimes de la CBJNQ applicables au Nunavik, car il est explicitement spécifié qu'aucun changement n'est proposé au chapitre II de la LQE¹. Toutefois, les autres régimes d'autorisations, prévus notamment aux articles 22, 32 et 48 de la LQE, trouvent application au Nunavik.

Avant de présenter les commentaires du Comité sur les mesures proposées dans le Livre vert, nous proposons quelques remarques préliminaires sur le processus d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux applicable au Nunavik.

Le processus d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux et sociaux au nord du 55^e parallèle : un mécanisme spécifique en mal de révision

Un régime spécifique d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement s'applique au Nunavik. Ce régime a été mis en place par la CBJNQ en 1975 puis repris dans le chapitre II de la LQE en 1978².

Le CCEK, le Comité fédéral d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social ainsi que la Commission de la qualité de l'environnement Kativik (CQEK) ont été créés peu après l'entrée en vigueur de la CBJNQ, soit il y a 35 ans. Beaucoup de choses ont changé depuis, et les activités de développement ont pris de l'ampleur et ont maintenant des impacts plus importants.

Au début de leur existence, ces comités évaluaient des projets locaux de petite envergure, tels que des pistes d'atterrissage et des installations de traitement d'eau potable et d'élimination des déchets. Aujourd'hui, ces mêmes comités se penchent sur des projets miniers de très grande envergure et leurs infrastructures afférentes qui transformeront le Nunavik de manière importante. Une partie de la solution pourrait consister à fournir aux

¹ Livre vert, p. 9, note 2.

² Pour plus d'informations sur le régime d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social applicable au Nunavik, voir : Convention de la Baie James et du Nord québécois, chapitre 23 et CCEK, *Guide sur le processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social*, avril 2008, en ligne:

<http://www.keac-ccek.ca/procedures-environnementales/ANNEXES_Guide_f.pdf>, page consultée le 26 août 2015.

comités d'évaluation des impacts, créés en vertu de la CBJNQ, les ressources nécessaires afin qu'ils puissent travailler avec les Inuits tout au long du processus d'évaluation.

En 2009, le CCEK a identifié les moyens de renforcer la procédure d'autorisation environnementale au Nunavik dans son *Avis sur le renforcement de la procédure d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social au Nunavik*³. L'avis constate notamment le besoin de renforcer les droits de participation des Inuits :

En matière d'évaluation environnementale, l'accès à l'information et la participation du public sont aujourd'hui des droits reconnus sur la scène internationale et dans un nombre croissant de pays. Le peu de garanties juridiques offertes quant à l'accès à l'information et à la participation effective des Inuits et des habitants de la région représentent les points faibles de la procédure actuellement en vigueur au Nunavik⁴.

Dans cet avis, le CCEK a également formulé des recommandations précises touchant la révision des annexes du chapitre 23 de la CBJNQ, le renforcement des droits en matière de participation des Inuits au processus d'évaluation et à la prise de décision et la promotion de l'évaluation environnementale stratégique. Toutefois, à ce jour, aucune de ces recommandations n'a été complètement mise en œuvre.

Des travaux sont en cours pour réviser les annexes 1 et 2 du chapitre 23 de la CBJNQ, qui prévoient respectivement la liste des projets assujettis et soustraits au processus d'évaluation. Un groupe de travail composé de représentants du gouvernement du Québec, de l'Administration régionale Kativik, de la Société Makivik et de la CQEK a été créé à la fin de 2013, mais aucun progrès concret n'a encore été réalisé. En 2014, le rapport *Parnasimautik*, le fruit d'une consultation élargie tenue dans toutes les communautés du Nunavik, a aussi souligné l'importance de la modernisation du régime d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux⁵. Le CCEK espère que le processus de révision proposé par le Livre vert sera l'occasion d'enfin concrétiser la modernisation du processus d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux et sociaux au nord du 55^e parallèle.

³ CCEK, *Avis du CCEK sur le renforcement de la procédure d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social au Nunavik*, avril 2009, <http://www.keac-ccek.ca/documents/memoires-avis/avis-final-fr_20091109161939.pdf> page consultée le 26 août 2015.

⁴ *Ibid.*, pp. 5-6

⁵ *Rapport de la consultation Parnasimautik*, en ligne : <<http://www.parnasimautik.com/wp-content/uploads/2015/03/Parnasimautik-consultation-rapport-fr.pdf>>, page consultée le 26 août 2015.

Orientation 1: Inclure non seulement la lutte contre les changements climatiques, mais également l'adaptation aux changements climatiques dans les processus d'autorisation

Le CCEK appuie fortement l'inclusion de la lutte contre les changements climatiques dans les processus d'autorisation. Le CCEK estime que les modifications à la LQE visant à inclure la lutte contre les changements climatiques dans les processus d'autorisation devraient également intégrer les enjeux relatifs à l'adaptation aux changements climatiques. D'ailleurs, le CCEK est intervenu en 2012 dans le cadre de l'élaboration de la *Stratégie gouvernementale d'adaptation aux changements climatiques 2013-2020*, pour souligner l'importance de tenir compte des particularités nordiques dans l'élaboration de la stratégie⁶.

Les changements climatiques laissent déjà leur marque dans le Québec septentrional : fonte du pergélisol, tassement du sol, changements du couvert de glace, modifications des régimes hydriques et de tempêtes. Ces changements affectent les bâtiments ainsi que les infrastructures industrielles et de transport des territoires nordiques⁷. De plus, tout indique que ce phénomène ira en s'accroissant au cours des prochaines années⁸. Nous soumettons que les modifications apportées aux processus d'autorisation de la LQE devront tenir compte de cette nouvelle réalité.

Orientation 2: Intégrer les principes de la *Loi sur le développement durable* et l'Évaluation environnementale stratégique directement dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*

La *Loi sur le développement durable*⁹ (LDD), adoptée à l'unanimité en 2006, impose « un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration publique québécoise afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable » (art. 1). Le CCEK est, par ailleurs, intervenu dans le cadre des consultations du *Plan de développement durable du Québec* pour faire valoir ses préoccupations et commentaires sur l'intégration du développement durable dans les

⁶ CCEK, *Lettre portant sur le projet de Stratégie gouvernementale d'adaptation aux changements climatiques 2013-2020 suivie de recommandations concernant le futur plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques*, avril 2012, en ligne : <<http://www.keac-ccek.ca/documents/memoires-avis/avis-2012-04.pdf>> page consultée le 26 août 2015.

⁷ Voir notamment ENVIRONNEMENT CANADA et INITIATIVES DES ÉCOSYSTÈMES NORDIQUES, *Les changements climatiques au Nunavik et au Nord du Québec : L'accès au territoire et aux ressources*, Rapport final, mars 2008, Administration régionale Kativik, *Renforcement des capacités pour la gestion publique locale et la planification territoriale au Nunavik et sensibilisation face aux changements climatiques*, mars 2013, en ligne :

<www.ouranos.ca/media/publication/283_RapportBarrettetGagnon2013.pdf>, page consultée le 26 août 2014.

⁸ OURANOS, *Synthèse des connaissances sur les changements climatiques au Québec*, 2014, en ligne : <www.ouranos.ca/fr/synthese2014/doc/Sommaire.pdf>, page consultée le 26 août 2014.

⁹ *Loi sur le développement durable*. L.R.Q., c. D-8.1.1.

actions de l'Administration¹⁰. Le Comité avait alors souligné que les principes de la CBJNQ, qui doivent guider les institutions gouvernementales concernées dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques, programmes et décisions, constituent déjà une forme de développement durable.

Dans un souci de cohérence des engagements de l'État en matière de développement durable, le CCEK croit que les 16 principes de la LDD devraient être mieux intégrés dans la LQE. À cet effet, un préambule pourrait être ajouté à la LQE pour rappeler l'engagement de l'Administration envers les 16 principes de la LDD. Ce principe devrait s'appliquer également au chapitre II de la LQE. Cet ajout à la LQE serait d'ailleurs conforme aux récentes législations environnementales, qui sont coiffées d'un préambule et de dispositions interprétatives qui renvoient aux principes de la LDD¹¹.

Le CCEK est également favorable à l'inclusion formelle du processus d'évaluation environnementale stratégique (ÉES) dans la LQE. À cet égard, une attention particulière devrait être portée à l'application et à l'arrimage du processus d'ÉES avec les mécanismes d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux applicables au Nunavik.

Orientation 3: Moduler le régime d'autorisation en fonction des impacts environnementaux et sociaux d'une activité, et ce, sans réduire l'implication des communautés locales

Le CCEK note que le gouvernement souhaite adopter une approche d'autorisation environnementale qui tient mieux compte des risques associés à une activité. Bien que cette approche soit intéressante, le CCEK croit que le terme « risques » n'est pas le plus approprié. Le régime d'évaluation environnementale prévu au chapitre II de la LQE et au chapitre 23 de la CBJNQ évalue plutôt les impacts environnementaux et sociaux, et non les risques. Cette approche fondée sur l'importance des impacts apparaît également conforme aux instruments internationaux signés par le Canada en matière d'évaluation internationale¹².

Le CCEK s'inquiète par ailleurs que les modifications proposées aux régimes d'autorisation pourraient représenter un recul par rapport à la situation actuelle si la notion de risques environnementaux est introduite au lieu de la notion d'impacts

¹⁰ CCEK, *Avis sur le Plan de développement durable*, février 2005, p. 11. En ligne : <<http://www.keac-ccek.ca/documents/memoires-avis/avis-developpement-durable.pdf>>, page consultée le 26 août 2015.

¹¹ Voir notamment le P.L. 70, *Loi modifiant la loi sur les mines*, 1^{ère} sess. 40^e lég. Québec, 2013, et la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, L.R.Q. c. C-6.2.

¹² Voir *Déclaration de Rio*, 1992, principe 17; *Charte de la nature*, 1982, principe 11; *Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 1992, art. 4 (1) f); *Convention sur la diversité biologique*, 1992, art. 14 (1); *Convention sur l'évaluation des impacts sur l'environnement dans un contexte transfrontière*, 1991, art. 2).

environnementaux. En effet, une activité peut comporter peu de risques environnementaux, parce que les techniques de construction et d'exploitation sont bien connues, mais pourraient tout de même causer des atteintes et des impacts importants sur l'environnement et sur les populations vivant à proximité.

Cela dit, la modulation des exigences requises pour l'autorisation d'une activité en fonction de leurs impacts environnementaux représente une avenue intéressante selon le CCEK, car elle correspond à une approche bien ancrée, dont les principes pourraient guider la détermination de la procédure d'autorisation applicable à un projet particulier, notamment ceux de zone grise (omis des annexes 1 et 2).

D'ailleurs, le CCEK souligne que le régime d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux du nord, prévoit des « zones grises » pour des projets qui ne sont pas explicitement assujettis ou exemptés de la procédure. Pour ces projets, le CCEK doit déterminer si la procédure doit s'appliquer. Ce mécanisme pourrait être un exemple à suivre pour la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

En ce qui concerne le régime d'autorisation fondé sur une déclaration de conformité, le CCEK tient à souligner que la détermination des listes d'activités dites à « risque faible » doit tenir compte du milieu dans lequel les projets s'insèrent. Le milieu nordique, en raison des conditions climatiques particulièrement rigoureuses qui y sévissent, est susceptible de subir des atteintes et des impacts plus importants qu'un projet similaire réalisé dans le Québec méridional. Par exemple, le simple déplacement de véhicules lourds sur la toundra peut causer des dommages à long terme à ce milieu particulièrement fragile.

Le CCEK estime également essentiel que les communautés locales soient mises à contribution dans la détermination des différentes catégories d'activités, dites à « risque faible », qui pourrait être soumises au régime de déclaration sur le territoire du Nunavik.

Enfin, le CCEK n'est pas favorable à ce qu'un processus allégé soit prévu pour des travaux à caractère public ou pour les instances municipales, car l'identité du promoteur ne devrait pas influencer le régime d'autorisation applicable. Toutefois, à notre avis, un tarif préférentiel pourrait être établi pour les frais relatifs aux demandes d'autorisation pour ces travaux à caractère public.

Orientation 4: Assurer une meilleure accessibilité aux informations environnementales pour les populations du Nord

Le CCEK est favorable à une plus grande transparence des processus décisionnels par le biais de l'accès et de la diffusion des documents et informations liés aux autorisations environnementales. Le régime actuel d'accès à l'information en matière environnementale rend publics, théoriquement, de nombreux documents, mais la nécessité de déposer des demandes d'accès à l'information ciblées pour obtenir ceux-ci représente une limite à l'effectivité des droits d'accès à l'information environnementale garantis par la LQE (art. 118.4 et 118.5) et par la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (art. 41.1).

La diffusion proactive de nombreuses informations, comme les certificats d'autorisation et les documents associés à ceux-ci, comme les études environnementales et les demandes d'autorisation, permettrait assurément de réduire le fardeau de l'administration en matière de demandes d'accès à l'information et les délais pour les administrés. Il conviendra néanmoins de s'assurer que le nouveau registre public des autorisations environnementales proposé et les informations qui y figureront couvriront les projets sur le territoire du Nunavik et qu'elles seront aisément disponibles, et en temps opportun pour les populations du Nord.

Orientation 5: Simplifier les autorisations et les processus d'analyse tout en assurant leur arrimage avec les régimes applicables au Nord et l'intervention effective des communautés locales dans le processus

Le CCEK estime que la simplification du régime d'autorisation environnementale est un objectif bien fondé, dans la mesure où les exigences environnementales ne sont pas affaiblies.

Par ailleurs, le CCEK rappelle qu'un régime spécifique d'évaluation des impacts sur l'environnement et le milieu social s'applique au Nunavik, tel que prévu au chapitre 23 de la CBJNQ et au chapitre II de la LQE. Puisque le Livre vert ne propose aucune modification à ces dispositions, il conviendra néanmoins de s'assurer que le nouveau régime d'autorisation unique soit bien arrimé avec les régimes d'autorisation du Québec nordique qui, rappelons-le, ne seront pas modifiés dans le cadre de la démarche proposée par le Livre vert.

Enfin, le CCEK s'inquiète de la volonté exprimée du législateur de n'exiger, en cas d'activités jugées à risques faibles, qu'une déclaration de conformité de la part des promoteurs, ce qui exclurait les municipalités et les communautés locales du processus. Il

est à notre avis essentiel que les communautés locales soient informées en amont des projets, même ceux à risques faibles, qui sont proposés sur les territoires.

Orientation 6: Limiter la durée des autorisations dans un contexte de changements climatiques

Le CCEK est en accord avec l'instauration d'une durée limitée aux autorisations délivrées. Bien qu'il ne s'agit pas d'un projet situé sur le territoire Kativik, le dossier récent de la cimenterie de Port-Daniel¹³, démontre bien la pertinence de cette mesure. À plus forte raison, la limitation temporelle des autorisations environnementales répond également, à notre avis, à l'orientation 1, car les changements climatiques ont déjà un impact sur le territoire, particulièrement dans le Québec boréal, et tout porte à croire que cet impact ira en augmentant dans les prochaines années¹⁴.

Le CCEK est également favorable à l'extension du droit de refus de l'administration pour des promoteurs en situation de manquement important à l'égard d'une autre autorisation. Le CCEK est d'avis que cette mesure devrait également s'appliquer au Nord.

Orientation 7: Assurer l'équité entre le Sud et le Nord du Québec en matière de tarification environnementale

La tarification de l'autorisation environnementale est un enjeu qui préoccupe le CCEK. En effet, les promoteurs de projets soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts prévue au chapitre I de la LQE doivent payer des frais qui peuvent atteindre 100 000 \$ selon l'envergure du projet. Cependant, sur le territoire du Nunavik, ces frais ne sont pas exigibles. Pour le CCEK, il est nécessaire que le législateur profite de la mise à jour du régime d'autorisation environnementale de la LQE pour corriger cette situation.

L'instauration d'un système de tarification pour l'examen des demandes et la délivrance des autorisations environnementales sur les territoires nordiques permettrait de recueillir des sommes qui pourraient être destinées à l'amélioration de la procédure nordique, notamment en augmentant le financement de la CQEK. En effet, dans la perspective de la nouvelle mouture du Plan Nord, où de nouveaux projets industriels sont prévus au Nunavik, la CQEK aura besoin de ressources additionnelles pour réaliser l'évaluation de grands projets et assurer la participation des communautés.

¹³ Dans ce dossier, une autorisation datée de près de 20 ans a été réactivée pour une nouvelle mouture du projet sans que le régime d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement ne trouve application, même si le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* assujetti maintenant ce type de projet au processus.

¹⁴ OURANOS, infra, note 8.

Enfin, comme mentionné précédemment dans nos commentaires sur l'orientation 3, le CCEK est favorable à l'instauration de tarifs préférentiels pour les travaux réalisés par les municipalités ou de nature publique. Nous croyons néanmoins que ces travaux ne devraient aucunement bénéficier d'un processus d'autorisation allégé.

Conclusion

Le CCEK est un organisme consultatif en matière de protection de l'environnement et du milieu social du Nunavik auprès des gouvernements responsables. Les consultations sur le Livre vert sont l'occasion pour le CCEK de rappeler que des règles particulières s'appliquent en matière d'autorisation environnementale au Nunavik, et cela en conformité avec la CBJNQ.

Le CCEK espère que ses commentaires et suggestions trouveront écho dans le projet de loi qui sera déposé prochainement pour mettre en œuvre les mesures proposées dans le Livre vert, et c'est avec grand intérêt que le CCEK participera aux travaux parlementaires associés à ce projet de loi.