



Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James
James Bay Advisory Committee on the Environment
ᐆ ᐃᐅᐅᐅᐅᐅᐅ ᐆ ᐃᐅᐅᐅᐅᐅᐅ ᐅᐅᐅᐅᐅ ᐅᐅᐅᐅᐅ ᐅᐅᐅᐅᐅ

CAPERNE - 025M
Livre vert – Matière
d'acceptabilité sociale
TEXTE FRANÇAIS

Commentaires du CCEBJ :

Acceptabilité sociale des projets d'exploitation des ressources naturelles dans le territoire de la Baie James

En réponse au *Livre vert – Orientations du ministère de l'Énergie et des
Ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale*

**Présenté à la Commission de l'agriculture, des pêcheries,
de l'énergie et des ressources naturelles de l'Assemblée nationale**

Avril 2016

Table des matières

Introduction.....	1
Préoccupation n° 1 du CCEBJ La notion unique d'acceptabilité sociale dans le territoire de la Baie James visé par le chapitre 22 de la CBJNQ.....	2
Préoccupation n° 2 du CCEBJ Les rôles et les responsabilités, le processus de planification territoriale, l'évaluation environnementale stratégique et des processus d'information et de consultation prévisibles	
a) Le besoin de définir clairement les rôles et les responsabilités	3
b) La mise à jour du processus de planification territoriale	4
c) Contribution de l'évaluation environnementale stratégique.....	4
d) Le besoin d'établir un processus d'information et de consultation prévisible	6
Préoccupation n° 3 du CCEBJ Capacités d'analyser les impacts et d'en assurer le suivi	
a) La nécessité de renforcer les capacités d'analyser les impacts des projets.....	7
b) Le besoin de renforcer les capacités d'assurer le suivi.....	9
Recommandations.....	10

Introduction

En signant la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) en 1975, les parties signataires ont établi un régime unique de protection de l'environnement et du milieu social, tel que décrit au chapitre 22 de la CBJNQ. Le régime est explicitement conçu, notamment, pour assurer la participation des Cris à tous les volets de son application et pour minimiser les impacts du développement sur les Cris, la faune et l'environnement du territoire de la Baie James.

La CBJNQ a créé le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James (CCEBJ) pour surveiller l'administration et la gestion du régime de protection de l'environnement et du milieu social du territoire de la Baie James, conformément au chapitre 22. Ce chapitre précise que le CCEBJ est l'organisme privilégié et officiel auquel font appel les gouvernements relativement à l'élaboration de lois, de règlements et de politiques qui peuvent avoir une incidence sur le régime de protection de l'environnement et du milieu social ou influencer sur le processus d'évaluation et d'examen du chapitre 22¹. Le CCEBJ exerce ce mandat en tant que comité tripartite composé de membres nommés par les Cris, le gouvernement fédéral et celui du Québec en nombre égal.

Un grand nombre des propositions que renferme le Livre vert intitulé *Orientations du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale* influenceront sans aucun doute sur la planification et la réalisation de projets de développement dans le territoire de la Baie James.

Le présent mémoire a donc été préparé à l'intention de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (la commission parlementaire) pour faire part de nos préoccupations et de nos recommandations à cet égard.

Présentation du CCEBJ à la commission parlementaire le 16 mars 2016.

Le 16 mars 2016, une délégation du CCEBJ a présenté un aperçu très préliminaire des trois principales préoccupations du Comité relativement au Livre vert au cours d'une consultation tenue par la commission parlementaire à l'Assemblée nationale du Québec.

Étant donné le peu de temps qu'a eu le CCEBJ pour se préparer, il n'a pas été possible, dans le cadre de l'exposé, de donner à la commission parlementaire des explications détaillées sur ces préoccupations ni de formuler des recommandations.

Au lieu de cela, comme l'a affirmé la délégation du CCEBJ ce jour-là, la présentation serait suivie du dépôt d'un mémoire, le présent document.

¹ Voir l'alinéa 22.3.24 de la CBJNQ sur le mandat du CCEBJ.

Préoccupation n° 1 du CCEBJ *La notion unique d'acceptabilité sociale dans le territoire de la Baie James visé par le chapitre 22 de la CBJNQ*

L'exploitation des ressources naturelles n'est pas nouvelle pour les occupants du territoire visé par la CBJNQ. L'exploitation des ressources naturelles de la région apporte une contribution appréciable à l'économie de la province; elle est en outre un des principaux moteurs économiques pour les habitants de la région. Le Livre vert ne prend pas cette réalité en compte.

Si, par exemple, on examine uniquement l'exploration minérale en 2014, on constate que dans la région administrative du Nord-du-Québec, les dépenses représentaient 53 % du total provincial, et le nombre de claims, 61,6 % de l'ensemble des claims au Québec.

De plus, la notion d'acceptabilité sociale n'est pas nouvelle pour les résidents et les communautés de la région, étant donné leur longue expérience des projets d'exploitation des ressources naturelles. En effet, cette notion repose sur des fondements qui remontent au moins à la signature de la CBJNQ.

Le régime de protection de l'environnement et du milieu social établi dans le chapitre 22 de la CBJNQ est assujéti à un ensemble unique de neuf principes directeurs². Jumelé à ces principes, un statut spécial de participation des Cris dans l'application du régime – statut qui assure la représentation et la consultation des Cris relativement à tous les aspects du régime et qui dépasse ce qui est prévu pour le public en général³. Ces principes – tout comme le statut spécial de participation des Cris – étaient résolument novateurs lorsqu'ils ont été adoptés en 1975; ils établissaient un fondement pour la protection de la société crie et de l'environnement compte tenu du développement et de son incidence sur les Cris. Ces éléments du régime du chapitre 22 sont tout aussi pertinents aujourd'hui qu'ils l'étaient à l'époque. Des liens importants peuvent être établis entre les principes directeurs du chapitre 22, les principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* et les orientations proposées dans le Livre vert.

Le régime du chapitre 22 a également comme objectif et obligation explicites de protéger les dispositions du chapitre 24 qui établit le régime de chasse, de pêche et de piégeage dans le Territoire. En tant que composante essentielle de la CBJNQ, le régime de chasse, de pêche et de piégeage doit recevoir toute la considération et toute la protection nécessaires lorsqu'il s'agit d'enjeux liés au développement dans le Territoire ou pouvant avoir un impact sur le Territoire⁴.

Étant donné les principes directeurs, le statut particulier des Cris et les dispositions du chapitre 24, le régime du chapitre 22 exige expressément de prendre en compte l'impact sur le mode de vie des Cris lors de l'étude de projets de développement ou l'élaboration de mesures gouvernementales pouvant toucher l'environnement ou les communautés cries dans le Territoire.

Cela étant, les entités conjointes créées par le chapitre 22⁵ ainsi que les gouvernements et les organismes du Territoire disposent déjà d'outils pour commenter et pour évaluer l'acceptabilité sociale des projets liés aux ressources naturelles. Ces organisations sont devenues essentielles, et c'est par leur entremise que les Cris peuvent recueillir des renseignements, poser des questions et donner de l'information. Elles ont ainsi mis en

² Voir le paragraphe 22.2.4 de la CBJNQ pour les principes directeurs énoncés au chapitre 22.

³ Voir le sous-alinéa 22.2.2c de la CBJNQ pour ce qui est du statut particulier prévoyant la participation spéciale des Cris.

⁴ Voir le sous-alinéa 22.2.2d de la CBJNQ pour ce qui est de cette obligation.

⁵ Le CCEBJ, le Comité d'évaluation, le Comité provincial d'examen et le Comité fédéral d'examen-sud.

place un cadre éprouvé pour s'assurer que les projets sont réalisés d'une manière acceptable aux communautés crie et à leurs membres. Ce cadre est spécifique au Territoire⁶.

Le Livre vert ne fait pas mention de ce cadre unique pour examiner l'acceptabilité sociale dans le territoire de la Baie James, ni des institutions en place qui ont rendu cet examen possible. Les futurs documents sur la question doivent faire explicitement référence à cette réalité nordique, aux principes établis et aux entités créées en vertu du chapitre 22 de la CBJNQ. Les documents du MERN devraient également souligner l'engagement continu des organismes locaux et régionaux d'administration et de planification. Il est nécessaire que le MERN reconnaisse et respecte la contribution importante de ces organismes pour ce qui est de l'acceptabilité sociale des projets de développement dans le Territoire.

Recommandation

Le MERN devrait reconnaître le cadre existant pour évaluer l'acceptabilité sociale des projets de mise en valeur des ressources dans le territoire de la Baie James. Ce cadre, qui repose sur les diverses entités créées par le chapitre 22 de la CBJNQ, sur les gouvernements locaux et régionaux et les organismes de planification, est un moyen éprouvé de s'assurer que les projets sont réalisés de manière acceptable pour les habitants et les communautés du territoire.

Préoccupation n° 2 du CCEBJ Les rôles et les responsabilités, le processus de planification territoriale, l'évaluation environnementale stratégique et des processus d'information et de consultation prévisibles

a) Le besoin de définir clairement les rôles et les responsabilités

Nous appuyons l'objectif de faire mieux connaître le rôle du MERN. Les autres ministères, agences et comités qui participent à la planification et à la gestion territoriale devraient en faire autant.

Il sera important d'expliquer clairement comment un ministère comme le MERN procède pour planifier et réglementer le développement tout en l'appuyant. Ces responsabilités sont en apparence conflictuelles, point qui a été soulevé au fil des ans et qui a mené à la perception que d'un côté, le ministère est un organisme de réglementation externe et, de l'autre, qu'il soutient des projets de développement. En principe, le MERN doit veiller à ce que ce conflit apparent ne compromette pas un processus d'information et de consultation crédible et neutre sur lequel se fondera l'acceptabilité sociale des projets.

Par ailleurs, nous convenons que la signature d'ententes sur les répercussions et les avantages doit être encouragée. Les communautés crie ont en effet acquis une expérience considérable de la négociation de telles ententes avec les promoteurs de projets. Nous considérons cependant que ces ententes sont une forme de contrat social dûment négocié entre ces deux parties. Donc, même s'il est informé de ces ententes une fois qu'elles ont été négociées, le MERN n'a pas de rôle à jouer dans leur négociation.

Recommandation

Le MERN devrait expliquer comment il entend s'y prendre pour planifier et réglementer le développement et pour, en même temps, le soutenir d'une manière qui ne compromet pas un processus

⁶ En effet, il n'existe nulle part ailleurs au Québec, hormis au Nunavik, un contexte aussi favorable à l'intégration, l'appréciation et l'évaluation des intérêts et des valeurs des autochtones durant l'examen de projets liés aux ressources naturelles.

d'information et de consultation crédible et neutre sur lequel se fondera l'acceptabilité sociale des projets.

b) La mise à jour du processus de planification territoriale

Le CCEBJ appuie l'intention du MERN de prévoir des occasions de consultation publique durant la préparation de plans d'aménagement des terres. Par contre, le texte relatif à cette proposition n'est pas clair et ne donne pas suffisamment de détails lorsqu'il est pris dans le contexte du nouveau régime de gouvernance dans le territoire Eeyou Istchee Baie-James⁷ :

En vertu du nouveau régime de gouvernance, le Gouvernement de la nation crie et le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James (GREIBJ), ce dernier composé en nombre égal de représentants des Cris et des Jamésiens, dresseront des plans d'utilisation des terres et des ressources. Au sein de ces deux forums, les dirigeants des Cris et du GREIBJ pourront considérer les préoccupations et les intérêts de leurs citoyens.

Ainsi, il est déjà assuré que les communautés crie et jamésiennes seront consultées dans le cadre de la planification territoriale, et les organismes responsables de cette planification sont déjà identifiés.

Nous croyons que le Gouvernement de la nation crie et le GREIBJ sont les organismes les mieux placés pour procéder à la planification territoriale qui relèvent d'eux (même si le MERN a la responsabilité de préparer le plan d'affectation des terres publiques, ou PATP).

Recommandation

Le MERN doit prendre en compte les institutions et les procédures en place concernant la planification territoriale dans le territoire de la Baie James. Ces institutions locales et régionales doivent être assurées de jouer un rôle central dans l'aménagement des terres.

c) Contribution de l'évaluation environnementale stratégique

Autre point tout aussi important, le texte dit, à la page 16 : « *En utilisant les évaluations environnementales stratégiques (ÉES), le MERN contribue à mieux connaître et décrire les enjeux, les impacts et les retombées de filières émergentes comme dans le cas des hydrocarbures* ». Il traite en outre du rôle du MERN dans la préparation des PATP et dans l'élaboration de lignes directrices concernant les terres publiques.

Le Livre vert ne va pas plus loin quant aux ÉES. Dans sa forme actuelle, le texte implique que le MERN sera le seul responsable des ÉES pour les plans, les politiques et les programmes (PPP) sectoriels. De plus, il ne fait pas mention des gains possibles pour l'acceptabilité sociale si des plans d'aménagement des terres, tel le PATP, étaient assujettis à l'ÉES.

Nous pensons que l'ÉES est l'outil idéal pour examiner et faire ressortir les enjeux stratégiques liés aux PPP sectoriels, comme la Politique énergétique du Québec. Mais les ÉES peuvent être tout aussi utiles lorsqu'elles sont appliquées à la planification territoriale. En effet, les ÉES offrent des opportunités de prendre en compte les intérêts et les attentes du public et des acteurs locaux et régionaux concernant le développement, et ce, en

⁷ Pour connaître les détails, voir l'[Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James entre les Cris d'Eeyou Istchee et le gouvernement du Québec](#) signée en juillet 2012.

amont de projets spécifiques⁸. Il est ainsi possible d'évaluer, de décrire et de sélectionner des alternatives, des orientations et des possibilités de développement dans le contexte des PPP et de la planification territoriale. Ces alternatives, orientations et possibilités concernant les PPP ou la planification territoriale reflètent donc les attentes sur les plans environnemental, social et économique qui serviront de cadre pour les projets en aval. Ainsi, les ÉES constituent une plate-forme pour intégrer les préoccupations du public et des intervenants locaux et régionaux durant l'élaboration des PPP et la planification territoriale.

Pour toutes ces raisons, le MERN devrait envisager la possibilité d'assujettir les exercices de planification territoriale à une ÉES – en particulier les PATP.

Cela étant dit, nous croyons qu'un ministère qui a l'obligation de procéder à une ÉES ne peut y arriver seul dans le territoire de la Baie James. Nous sommes également d'avis qu'aucun ministère n'est dans la meilleure position pour superviser les consultations qui doivent être menées dans le contexte des ÉES sur les PPP et la planification territoriale dans le territoire de la Baie James. Nous estimons qu'une approche collaborative, où les habitants du territoire et les institutions existantes jouent le rôle principal et mènent la désignation conjointe d'alternatives de développement, est la marche à suivre.

Nous croyons que pour rehausser la crédibilité des ÉES, un organisme indépendant et interministériel devrait être mis sur pied pour encadrer, superviser et orienter les divers ministères qui devront entreprendre des ÉES sur leurs PPP et la planification territoriale. Nous recommandons en outre la mise sur pied d'un comité d'audiences publiques spécifique au territoire du chapitre 22 pour coordonner et superviser les consultations relatives aux ÉES lorsqu'il est question de PPP ou d'aménagement des terres visant le Territoire ou ses habitants cris et jamésiens. Ici, l'organisme interministériel de supervision et le comité d'audiences publiques peuvent s'assurer que les principes directeurs de la CBJNQ et le statut spécial de participation des Cris sont respectés et que les gouvernements locaux et régionaux, de même que les intervenants du Territoire, sont inclus.

Par ailleurs, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) entend réviser le régime d'autorisation actuellement prescrit par la *Loi sur la qualité de l'environnement* (RLRQ c Q-2 – LQE) pour les projets de développement. Le Livre vert sur la question publié en juin 2015 confirme l'intention du MDDELCC de mettre en place un cadre d'action pour les ÉES. Ainsi, le MERN doit prendre en considération le fait que les exigences relatives aux ÉES au Québec sont en cours d'élaboration.

À cet égard, nous soulignons que le Livre vert du MERN et le processus de révision de la LQE par le MDDELCC proposent des notions et des éléments communs. Les deux ministères ont donc intérêt à coordonner leurs travaux pour assurer la cohérence des interventions gouvernementales.

Recommandations

Les ÉES devraient être utilisées dans le contexte de plans, de politiques et de programmes (PPP), ainsi que dans le contexte des travaux de planification territoriale, par exemple la préparation de PATP;

Un organisme interministériel indépendant devrait être mis sur pied pour encadrer, superviser et orienter les divers ministères qui devront entreprendre des ÉES sur leurs PPP et la planification territoriale;

⁸ Ces intérêts et ces attentes sont évidemment focalisés sur les aspects environnemental, social et économique du développement.

Un comité d'audiences publiques spécifique au territoire du chapitre 22 devrait être mis sur pied pour coordonner et superviser les consultations qui doivent être tenues concernant les ÉES relatives au PPP ou à la planification territoriale touchant le territoire de la Baie James et ses habitants.

d) Le besoin d'établir un processus d'information et de consultation prévisible

Le CCEBJ est d'avis que les occupants du territoire de la Baie James doivent recevoir le maximum de renseignements et bénéficier d'occasions de faire entendre leurs préoccupations relativement aux projets, qu'ils soient majeurs ou non. Nous soulignons les avantages à tirer de la mise en place de processus prévisibles d'information et de consultation, tant pour les projets assujettis au processus d'évaluation et d'examen que pour les projets exemptés⁹. En effet, le CCEBJ et les comités d'évaluation et d'examen du chapitre 22 encouragent les promoteurs à prendre contact le plus tôt possible avec les communautés du territoire, bien avant l'amorce du processus d'évaluation et d'examen. Nous apprécions donc la proposition du MERN à cet effet.

Nous reconnaissons que la proposition n'aura pas d'incidence sur les modalités d'information et de consultation qui s'appliquent aux projets assujettis au processus d'évaluation et d'examen du chapitre 22. Nous suggérons cependant, conformément aux commentaires exprimés dans la première partie de ce mémoire, que ce point soit énoncé clairement dans les futures communications du MERN.

Pour ce qui est des projets exemptés du processus, nous encourageons le MERN à expliquer clairement les démarches à entreprendre par les promoteurs à titre de pratiques exemplaires sur le territoire de la CBJNQ. Ces démarches devraient prendre en considération les principes directeurs et les organismes du chapitre 22 de la CBJNQ, ainsi que les gouvernements régionaux et locaux et les organismes de planification. Ils devraient en outre prendre en compte le statut spécial de participation des Cris et préciser les mesures pour assurer sa mise en œuvre. Enfin, les obligations relatives à l'échange d'information sur les projets, prévues par l'*Entente sur la gouvernance du territoire Eeyou Istchee Baie-James* et par la *Loi sur les mines* révisée (CQLR c M-13.1), doivent également être prises en considération.

Nous relevons qu'en plus de la présente initiative du MERN, d'autres initiatives de ce dernier et du MDDELCC vont dans le même sens : il s'agit du projet de politique de consultation des communautés autochtones propre au secteur minier¹⁰ et du projet de réforme du régime d'autorisation de la LQE (révision qui comportera également des dispositions sur l'accès à l'information et sur les consultations entre les promoteurs et le public). Étant donné que trois initiatives parallèles portent sur des enjeux similaires et sont menées par deux ministères, la cohérence sera cruciale pour les promoteurs de projets, pour le public et pour les autres organismes concernés.

Par ailleurs, il faut veiller à ce que les processus d'information et de consultation – de même que les entités à qui ces tâches seront confiées – ne dédoublent le travail des organisations existantes. Pour ce qui est du territoire de la Baie James, le MERN devrait envisager de prendre comme point de départ le travail déjà effectué sur ces questions par les institutions présentes dans le territoire¹¹. Le MERN devrait renforcer ces organismes vu qu'ils offrent déjà des liens éprouvés entre les promoteurs de projets et les intervenants locaux et régionaux.

⁹ Voir le site Web du CCEBJ (www.ccebj-jbace.ca) pour obtenir des informations supplémentaires sur les interventions précédentes du Comité sur des questions touchant l'accès public à l'information dans le territoire de la Baie James.

¹⁰ Le CCEBJ entend d'ailleurs déposer dans un avenir proche des commentaires sur ce projet de politique.

¹¹ C'est-à-dire les entités créées par le chapitre 22 et les organismes d'administration et de planification de la région.

Recommandations

Le MERN devrait prendre en considération le statut spécial de participation des Cris relativement à l'échange de renseignements et à la consultation par le promoteur.

Le MERN devrait assurer la cohérence avec les autres initiatives en cours relativement à l'échange de renseignements et à la consultation dans le contexte de projets de développement, ainsi qu'avec les dispositions à cet effet de l'*Entente sur la gouvernance du territoire Eeyou Istchee Baie-James* et la *Loi sur les mines* modifiée.

Le MERN devrait s'inspirer du travail déjà effectué par les institutions présentes dans le territoire de la Baie James relativement aux questions d'information et de consultation. Ces institutions jouent déjà un rôle pour favoriser et coordonner de tels échanges entre les promoteurs de projets, les intervenants locaux et régionaux et les citoyens.

Préoccupation n° 3 du CCEBJ Capacités d'analyser les impacts et d'en assurer le suivi

a) La nécessité de renforcer les capacités d'analyser les impacts des projets

Le partage des bénéfices d'un projet présuppose que ses impacts réels et ses bénéfices tangibles sont bien compris. Le Livre vert affirme que le MERN n'a procédé à aucun examen des avantages et des impacts des projets qui relèvent de sa compétence, à l'exception des répercussions sociales de projets récréotouristiques ou de parcs éoliens dans le cadre des travaux de planification territoriale.

Le MERN, étant responsable de l'utilisation durable des ressources naturelles du Québec, doit prendre en compte les avantages et les impacts sociaux de leur mise en valeur. Cela est particulièrement important car il s'agit de l'un des principaux éléments qui ont trait à l'acceptabilité sociale de tels projets. S'il ne dispose pas déjà des outils adéquats pour ce faire, le MERN doit rapidement les mettre en place.

À cet égard, nous soulignons que l'évaluation des impacts sociaux potentiels d'un projet de développement est distincte de l'évaluation de son acceptabilité sociale. L'évaluation des impacts sociaux d'un projet peut toutefois contribuer à en évaluer l'acceptabilité sociale. Par conséquent, étant donné l'histoire du Nord du Québec et son importance comme région de ressources, il est suggéré d'inclure parmi les outils mentionnés ci-dessus (p.ex. une liste des projets modèles) des renseignements détaillés sur les perceptions des communautés nordiques à la lumière du développement et sur les contextes légaux et de gouvernance en milieu nordique. Ces outils devraient refléter les réalités des collectivités directement touchées par les projets de développement.

Les avantages et les répercussions sociales, environnementales et économiques d'un projet ne doivent pas être traités séparément. Ils doivent faire l'objet d'un examen rigoureux et être pondérés selon des critères égaux, à la lumière des particularités de chaque projet et de celles des communautés et du milieu touchés.

Par exemple, l'examen du projet Matoush par le COMEX a montré que les risques liés à l'environnement et les coûts sociaux du projet étaient des facteurs décisifs, davantage que les retombées économiques, lorsque ces trois aspects ont été évalués ensemble. En effet, le COMEX a expliqué que le projet pourra aller de l'avant uniquement à la condition suivante : « *Le promoteur devra obtenir le consentement des Cris, par l'intermédiaire de la Bande de Mistissini quant à l'acceptabilité sociale du projet, et devra*

*s'engager dans une entente écrite à cet effet avec le Conseil de Bande ou une autre entité désignée par celui-ci ».*¹²

Un portail unique pour les projets peut simplifier les procédures administratives. Mais si l'on s'engage dans un esprit de développement durable, il faut éviter de créer des organismes d'analyse de projets qui travailleraient chacun de leur côté. Ainsi, même si le CCEBJ ne privilégie pas cette approche, une institution financière indépendante qui évaluerait les aspects financiers des projets et un bureau responsable de coordonner les grands projets devraient travailler en étroite collaboration. Ces entités devraient également veiller à faire concorder leur travail avec celui d'autres organisations sur le territoire de la Baie James et celui des gouvernements locaux et régionaux.

Par exemple, l'institution financière et le bureau des grands projets devraient coordonner leurs activités avec celles du MDDELCC, de la Société du Plan Nord, du Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James, du Gouvernement de la nation crie, de la Commission Eeyou de planification, et avec les administrations locales crie lors de l'analyse des impacts et des avantages d'un projet dans le territoire.

Dans l'ensemble, le gouvernement du Québec doit s'assurer que dans le cadre de l'initiative actuelle du MERN, une organisation à qui est confié le mandat d'examiner les impacts et les retombées de projets dans le Nord du Québec connaît bien le contexte de cette région et peut s'y adapter. Le CCEBJ pourrait jouer son rôle de conseiller à cet égard.

Par exemple, une organisation qui examine les aspects financiers d'un projet doit être préparée à publier des documents dont les Crie peuvent prendre connaissance (en anglais et en langue crie).

Au-delà de cela, le CCEBJ ne s'oppose pas à l'intention d'habiliter des agents de projets du MERN pour coordonner l'échange d'information relative à un projet entre les bureaux régionaux du ministère et les communautés concernées. Nous croyons qu'il s'agit là de mesures positives. Toutefois, les seuls bureaux régionaux du MERN dans la vaste région administrative Nord-du-Québec sont situés à Lebel-sur-Quévillon et à Chibougamau. Étant donné les grandes distances, le ministère devrait envisager l'établissement de bureaux satellites temporaires dans les communautés hôtes.

Recommandations

Les outils que créera le MERN devraient refléter les réalités des communautés qui vivent avec les projets de développement. Ils devraient inclure des renseignements sur les perceptions des communautés face au développement et sur les contextes juridique et de gouvernance.

Les impacts environnementaux et sociaux doivent toujours être examinés sur le même pied que les coûts et les retombées économiques des projets de développement. Nous nous interrogeons sur la valeur ajoutée que représenteraient des analyses isolées des impacts et avantages de projets. Nous soulignons que si cela se produisait, des efforts devraient être faits pour assurer la coordination et la collaboration avec les autres organisations concernées par la planification des projets de développement.

¹² COMEX, juillet 2011. *Rapport d'analyse environnementale pour le projet d'exploration uranifère Matoush*. Page 33.

b) Le besoin de renforcer les capacités d'assurer le suivi

Les communautés criées et jamésiennes connaissent bien le développement. Elles ont malheureusement subi les effets résiduels des sites d'exploration et d'exploitation minière abandonnés et partiellement restaurés. Par contre, elles ont aussi acquis, avec des projets récents, une grande expérience dans le suivi post-projet et les travaux de remise en état. Nous croyons qu'une sensibilisation et une participation accrue des Cris et des Jamésiens dans le suivi et les travaux de restauration sont la marche à suivre. C'est pourquoi nous appuyons l'intention du MERN d'accroître ces capacités, dans l'intérêt des communautés criées et jamésiennes concernées.

Nous soutenons également que même les projets d'exploration modestes comportent des occasions d'informer les communautés et de les impliquer dans d'éventuels travaux de suivi et de remise en état. Ceci peut favoriser des relations fondées sur la confiance entre le promoteur et la communauté et servir de tremplin pour d'éventuels projets plus substantiels. Ainsi, que des autorisations ministérielles soient ou non requises pour le suivi des projets et la restauration, nous croyons qu'une attitude coopérative durant la phase post-projet – notamment l'accès à l'information sur ces activités – devrait constituer un *modus operandi* pour les promoteurs et le MERN. Ceci peut grandement contribuer à l'acceptation des projets dans les communautés hôtes.

Dans ces cas également, le Gouvernement de la nation crie et le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James ont des rôles importants à jouer relativement au développement minier, étant donné le régime de gouvernance dans le territoire de la Baie James et la *Loi sur les mines* révisée (RLRQ c M-13.1). Le MERN doit reconnaître ces rôles et s'en inspirer pour d'autres types de projets.

Le CCEBJ encourage le MERN à communiquer plus de détails sur les nouvelles ressources qui seront consacrées à l'inspection et à la restauration des sites, ainsi que l'implication prévue des communautés – qu'il s'agisse de grands ou de petits projets. Pour les projets dans le Territoire, nous rappelons le statut spécial de participation des Cris dans l'application du régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22. Ce statut devrait assurer aux Cris l'accès à l'information sur le suivi et les travaux de restauration peu importe l'envergure des projets.

Enfin, la planification durable de projets de développement et leur suivi post-projet présuppose une connaissance profonde des milieux récepteurs et de leurs capacités d'accueillir des projets additionnels. L'acceptation d'un ou de plusieurs projets dans un secteur particulier peut compromettre la capacité de ce secteur à accueillir un autre projet à l'avenir. Cela soulève la question de la connaissance actuelle de l'état d'un milieu et des effets cumulatifs. Ainsi, la planification et l'acceptabilité sociale de chaque projet de développement sont bel et bien liées à l'enjeu régional des effets cumulatifs de multiples projets dans un secteur particulier. L'initiative actuelle doit prendre ces points en considération.

Recommandations

Le MERN devrait expliquer en détail les ressources qui seront consacrées au suivi, à la remise en état de sites de projets et à l'implication des communautés dans ces activités. Le ministère devrait également veiller à ce que les Cris aient accès à l'information sur le suivi post-projet et sur les travaux de restauration des sites, qu'ils soient petits ou grands.

Le MERN doit veiller à ce que l'initiative en cours contribue à l'acquisition d'une meilleure connaissance des milieux récepteurs des projets de développement et qu'elle facilite la planification des projets en tenant compte des effets cumulatifs.

Recommandations

Les propositions que renferme le Livre vert sont un pas dans la bonne direction. Les commentaires et les observations du CCEBJ visent à bonifier ces propositions en tenant compte de réalités nordiques, des principes directeurs du chapitre 22 de la CBJNQ et du régime de gouvernance applicable dans le territoire de la Baie James.

Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

1. Notion unique d'acceptabilité sociale dans le territoire de la Baie James visé par le chapitre 22 de la CBJNQ :

- Le MERN devrait reconnaître le cadre existant pour évaluer l'acceptabilité sociale des projets de mise en valeur des ressources dans le territoire de la Baie James. Ce cadre, qui repose sur les diverses entités créées par le chapitre 22 de la CBJNQ, sur les gouvernements locaux et régionaux et les organismes de planification, est un moyen éprouvé de s'assurer que les projets sont réalisés de manière acceptable pour les occupants et les communautés du territoire.

2. Besoin de définir clairement les rôles et les responsabilités :

- Le MERN devrait expliquer comment il entend s'y prendre pour planifier et réglementer le développement et pour, en même temps, le soutenir d'une manière qui ne compromet pas un processus d'information et de consultation crédible et neutre sur lequel se fondera l'acceptabilité sociale des projets.

3. Mise à jour du processus de planification territoriale :

- Le MERN doit prendre en compte les institutions et les procédures en place concernant la planification territoriale dans le territoire de la Baie James. Ces institutions locales et régionales doivent être assurées de jouer un rôle central dans la planification territoriale.

4. Contribution de l'évaluation environnementale stratégique :

- Les ÉES devraient être utilisées dans le contexte de plans, de politiques et de programmes (PPP), ainsi que dans le contexte des travaux de planification territoriale, par exemple la préparation de PATP;
- Un organisme interministériel indépendant devrait être mis sur pied pour encadrer, superviser et orienter les divers ministères qui devront entreprendre des ÉES sur leurs PPP et la planification territoriale;
- Un comité d'audiences publiques spécifique au territoire du chapitre 22 devrait être mis sur pied pour coordonner et superviser les consultations qui doivent être tenues concernant les ÉES relatives au PPP ou à la planification territoriale touchant le territoire de la Baie James et ses habitants.

5. Besoin d'établir un processus d'information et de consultation prévisible :

- Le MERN devrait reconnaître le statut spécial de participation des Cris relativement à l'échange de renseignements et à la consultation par le promoteur;

- Le MERN devrait assurer la cohérence avec les autres initiatives en cours relativement à l'échange de renseignements et à la consultation dans le contexte de projets de développement, ainsi qu'avec les dispositions à cet effet de l'Entente sur la gouvernance du territoire Eeyou Istchee Baie-James et la *Loi sur les mines* modifiée;
- Le MERN devrait s'inspirer du travail déjà effectué par les institutions présentes dans le territoire de la Baie James relativement aux questions d'information et de consultation. Ces institutions jouent déjà un rôle pour favoriser et coordonner de tels échanges entre les promoteurs de projets, les intervenants locaux et régionaux et les citoyens.

6. Nécessité de renforcer les capacités d'analyser les impacts des projets :

- Les outils que créera le MERN devraient refléter les réalités des communautés qui vivent avec les projets de développement. Ils devraient inclure des renseignements sur les perceptions des communautés face au développement et sur les contextes juridique et de gouvernance;
- Les impacts environnementaux et sociaux doivent toujours être examinés sur le même pied que les coûts et les retombées économiques des projets de développement. Nous nous interrogeons sur la valeur ajoutée que représenteraient des analyses isolées des impacts et avantages de projets. Nous soulignons que si cela se produisait, des efforts devraient être faits pour assurer la coordination et la collaboration avec les autres organisations concernées par la planification des projets de développement.

7. Besoin de renforcer les capacités d'assurer le suivi :

- Le MERN devrait expliquer en détail les ressources qui seront consacrées au suivi, à la remise en état de sites de projets et à l'implication des communautés dans ces activités. Le ministère devrait également veiller à ce que les Cris aient accès à l'information sur le suivi post-projet et sur les travaux de restauration des sites, qu'ils soient petits ou grands;
- Le MERN doit veiller à ce que l'initiative en cours contribue à l'acquisition d'une meilleure connaissance des milieux récepteurs des projets de développement et qu'elle facilite la planification des projets en tenant compte des effets cumulatifs.



Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James
James Bay Advisory Committee on the Environment
ᐆ ᐃᐅᐅᐅᐅᐅᐅ ᐆ ᐃᐅᐅᐅᐅᐅᐅ ᐅᐅᐅᐅᐅ ᐅᐅᐅᐅᐅ ᐅᐅ

JBACE commentary:

Social Acceptability of Natural Resource Development Projects in the James Bay Territory

In response to the *Green Paper – Guidelines of the Ministère de l'Énergie et des
Ressources Naturelles in the area of Social Acceptability*

**Presented to the Committee on Agriculture, Fisheries, Energy and
Natural Resources of the *Assemblée nationale***

April 2016

Table of Contents

Introduction.....	1
JBACE Concern nº 1 The unique concept of social acceptability in the James Bay Territory covered by Section 22 of the JBNQA	2
JBACE Concern nº 2 Roles and responsibilities, the land use planning process, strategic environmental assessment, and predictable information and consultation processes	3
a) Need to clarify roles and responsibilities	3
b) Need to update the land use planning process.....	4
c) Contribution of strategic environmental assessment	4
d) Need to establish predictable information and consultation processes.....	6
JBACE Concern nº 3 Capacities to analyze project impacts and to monitor and follow-up.....	7
a) Need to strengthen capacities to analyze project impacts	7
b) Need to strengthen capacities to monitor and follow-up.....	8
Recommendations.....	10

Introduction

With the signing of the James Bay and Northern Quebec Agreement (JBNQA) in 1975, the signatory parties established a unique environmental and social protection regime as outlined in Section 22. This regime is explicitly designed, among other things, to ensure the involvement of the Cree in all facets of its application, and to minimize the impacts of development on the Cree and on the James Bay Territory's wildlife and ecology.

The JBNQA established the James Bay Advisory Committee on the Environment (JBACE) to oversee the administration and management of the environmental and social protection regime for the James Bay Territory in accordance with Section 22. This section names the JBACE as the preferential and official advisory forum for governments regarding the formulation of laws, regulations and policies that may affect the environmental and social protection regime, or that may have an influence in the Section 22 environmental assessment and review procedure.¹ The JBACE exercises this mandate as a tri-partite committee composed of members appointed by the Cree, provincial and federal governments in equal measure.

Many of the proposals in the document entitled '*Green Paper – Guidelines of the Ministère de l'Énergie et des Ressources Naturelles in the area of Social Acceptability*' (hereafter, Green Paper) will undoubtedly influence the planning and handling of development projects in the James Bay Territory.

This brief was thus prepared for the Committee on Agriculture, Fisheries, Energy and Natural Resources (CAFENR) to outline our concerns and recommendations in their regard.

JBACE presentation to the CAFENR on March 16th 2016

A delegation of the JBACE presented a very preliminary overview of its three primary concerns regarding the Green Paper during a consultation held by the CAFENR, at the National Assembly of Québec, on March 16th 2016.

Given the very restricted amount of time afforded to the JBACE to prepare, the presentation made to the CAFENR could not outline these concerns, or any related recommendations on the matter, in detail.

Rather, and as affirmed by the JBACE delegation on that occasion, the presentation would be followed by the tabling of a formal written brief – the present document.

¹ See paragraph 22.3.24 of the JBNQA relating the JBACE's mandate.

JBACE Concern n° 1 The unique concept of social acceptability in the James Bay Territory covered by Section 22 of the JBNQA

Natural resource development is not new to the inhabitants of the territory subject to the JBNQA. The development of the region's natural resources makes appreciable contributions to the province's economy and also constitutes one of the primary economic drivers for the region's inhabitants. The Green Paper does not address this northern reality.

Focusing only on mineral exploration in 2014 for example, expenditures thereon in the Nord-du-Québec Administrative Region accounted for 53 % of the provincial total and the number of claims in the administrative region accounted for 61.6 % of all claims in Québec.

Given their long-standing experience with natural resource development projects, the concept of 'social acceptability' is also not at all new to the citizens and communities of the region. Indeed, its foundations as a concept stretch at least as far back as the signing of the JBNQA.

The environmental and social protection regime set out in Section 22 of the JBNQA, is subject to a unique set of nine guiding principles.² Coupled with these principles is a special status of involvement of the Cree in the application of the regime – a status that ensures Cree representation and consultation in all facets of the regime that is over and above that provided for in procedures involving the general public.³ These principles, and the special status of involvement of the Cree, 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 and the impacts of that development on the Cree people. These elements of the Section 22 regime are as apt today as they were then. Important links can be made with them, the principles outlined in the *Sustainable Development Act*, and the proposed orientations in the Green Paper.

The Section 22 regime is also explicitly designed and obligated to protect the provisions set out in Section 24 which defines the hunting, fishing and trapping regime in the Territory. As a core component of the JBNQA, this hunting, fishing, and trapping regime must be given all the necessary consideration and protection when addressing issues related to development in or affecting the Territory.⁴

In light of its guiding principles, the special status of involvement of the Cree in the application of the regime, and the obligation to account for the provisions of Section 24, the Section 22 regime specifically requires the consideration of the impact on the Cree way of life when examining a development project or when considering government action which may affect the environment or Cree communities in the Territory.

As such, the joint entities created in virtue of Section 22⁵ and the Territory's administrations and planning bodies, have already developed avenues for voicing and evaluating the social acceptability of natural resource projects. These have become critical institutions through which the Cree can collect information, pose questions and provide information on them. They have thus established a tested framework for ensuring that projects occur in a manner that is acceptable to the Cree people and to the Cree communities. This framework is specific to the Territory.⁶

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

³ See paragraph 22.2.2c of the JBNQA for the special status of involvement of the Cree.

⁴ See paragraph 22.2.2d of the JBNQA for this obligation.

⁵ The JBACE, the Evaluating Committee, the Provincial Review Committee and the Federal Review Panel-South.

⁶ Indeed, nowhere else in Québec, save for the Nunavik territory, exists a context as evolved for the integration, appreciation and evaluation of a First Nations' interests and values in the examination of natural resource projects.

The Green Paper makes no mention of this unique means of addressing social acceptability in the James Bay Territory, or of the established institutions that have made this possible. Future material on the matter must give explicit reference to this northern reality, to the principles and entities created under Section 22 of the JBNQA, and to the continued implication of the Territory's local and regional administrations and planning bodies. It is imperative that the MERN recognize and respect the important and continued contributions of these institutions in addressing the social acceptability of development projects in the Territory.

Recommendation

The MERN should recognize the existing framework for evaluating the social acceptability of resource development projects in the James Bay Territory. This framework is built on the various entities created in virtue of Section 22 of the JBNQA and on the region's administrations and planning bodies. This framework represents a tested means for ensuring that projects occur in a manner that is acceptable to the inhabitants and communities of the Territory.

JBACE Concern n^o 2 Roles and responsibilities, the land use planning process, strategic environmental assessment, and predictable information and consultation processes

a) Need to clarify roles and responsibilities

We support the objective to increase understanding of the MERN's role. Other ministries, agencies, and committees involved in land use planning and management should follow suit.

It will be very important to clearly outline how a ministry like the MERN will go about planning and regulating development while, at the same time, supporting that development. These apparently conflicting responsibilities have been raised over the years and have led to a perception that the ministry is, on one hand, a third-party regulator while, on another, a supporter of development projects. In principle, the MERN must ensure that this apparent conflict does not jeopardize a credible and neutral information and consultation process upon which the social acceptability of projects will be based.

On another note, we also agree that the signing of impact benefits agreements should be encouraged. Cree communities have indeed developed appreciable experience in negotiating these agreements with project proponents. But, we see these agreements as a form of 'social contract,' solemnly negotiated between these two parties. And so although the MERN may be privy to them once negotiated, the ministry has no role to play in their negotiation.

Recommendation

The MERN should outline how it will go about planning and regulating development while, at the same time, supporting that development in a manner that does not jeopardize a credible and neutral information and consultation process upon which the social acceptability of projects will be based.

b) Need to update the land use planning process

We support the MERN's intention to include occasions for public consultation during the drafting of land use plans. But, the text relating to this proposal is unclear and does not elaborate sufficiently thereon when read in the context of the new governance regime in the James Bay Territory:⁷

Per the new governance regime, both the Cree Nation Government and the Eeyou Istchee James Bay Regional Government – itself composed of Cree and Jamesian representatives in equal measure – will develop resource and land use plans. Both of these exercises will be fora where the Cree and Eeyou Istchee James Bay Regional Government (EIJBRG) leadership will address the concerns and interests of their citizens.

The consultation of Cree and Jamesian communities in the preparation of the Territory's land use plans are thus already assured and the bodies responsible for this planning have already been identified.

We believe that the Cree Nation Government and the EIJBRG are the best-placed institutions for the planning of the lands under their purview (notwithstanding the MERN's responsibility for the preparation of the Public Land Use Plan – or, 'PATP' in French).

Recommendation

The MERN must account for the already-existing institutions and procedures regarding the development of land use planning in the James Bay Territory. These local and regional institutions must be assured a central role in the land use planning process.

c) Contribution of strategic environmental assessment

On another but equally important note, page 16 of the text mentions that "*Through strategic environmental assessments (SEAs), the MERN examines and describes the issues, impacts and benefits of emerging sectors, for example in the fossil fuel field.*" It also cites the MERN's role in developing PATPs, and the ministry's role in setting out development guidelines for the public lands included therein.

The Green Paper does not elaborate any further on SEAs. As it stands, the text implies that the MERN will be solely responsible for the SEA of sectoral plans, programs and policies (PPPs). It also does not recognize the gains that may be made in terms of social acceptability by subjecting land use planning initiatives to SEA.

We feel that SEAs are indeed ideal tools for examining and outlining strategic issues concerning sectoral plans, programs and policies (PPPs) such as the province's Energy Policy. We believe, however, that SEAs can prove equally useful when applied to land use planning exercises. This is so because, by definition, SEAs include opportunities for the collection of public, local, and regional stakeholder interests and expectations regarding development, upstream from specific projects.⁸ Development alternatives, orientations and potentials can thus be assessed, described, and selected in the context of PPPs and land use planning exercises via SEAs. These development alternatives, orientations and potentials thus reflect the environmental, social, and economic expectations that must frame downstream projects – whether the SEAs were conducted in the context of PPPs or land use planning initiatives. SEAs thus serve as a platform to integrate the concerns of the

⁷ For details, see the [Agreement on Governance in the Eeyou Istchee James Bay Territory between the Crees of Eeyou Istchee and the Gouvernement du Québec](#) which was signed in July 2012.

⁸ Of course, these interests and expectations focus on the environmental, social, and economic aspects of development.

public and local and regional stakeholders in the elaboration of the PPPs and land use plans that will eventually set the stage for projects on the ground.

For these reasons, the possibility of subjecting land use planning initiatives to SEAs – specifically the PATPs – should be considered by the MERN.

Having said this, we feel that any ministry required to undertake an SEA cannot successfully do so on its own in the James Bay Territory. We thus do not concur with the notion that the MERN should be solely responsible for the conduction of SEAs on PPPs, or on land use planning initiatives, for that matter. We are also of the opinion that no specific ministry is well-placed to oversee the consultations that must occur in the context of SEAs on PPPs and land use planning initiatives in the Territory. Instead, we feel that a collaborative approach, where the Territory's inhabitants and existing institutions take center-stage and champion the co-designation of development alternatives, is the best course of action.

We believe that in order to add credibility to SEAs, an independent and inter-ministerial body should be setup to supervise, to oversee, and to guide the various ministries that will be tasked to undertake SEAs on their respective PPPs and land use planning exercises. We also recommend the establishment of a consultative authority, specific for the lands subject to the JBNQA, to coordinate and oversee the consultations that must occur for SEAs when dealing with PPPs or land use planning initiatives that may have an influence on the Territory and its Cree and Jamesian inhabitants. Here, the inter-ministerial oversight body for SEAs and the consultative authority for SEAs can ensure that the guiding principles of the JBNQA and the special status of involvement of the Cree are respected, and that the Territory's local and regional governments and stakeholders are included.

All the while, the Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) intends to revise the authorization regime for development projects currently prescribed in the *Environment Quality Act* (CQLR c. Q-2). The Livre Vert, published on the matter in June 2015, confirms the MDDELCC's intention to establish a framework for the conduct of SEAs. The MERN must remain mindful that the requirements relating to SEA as a whole are still being hashed out.

Finally, we have already expressed our opinion that the MERN's Green Paper and the MDDELCC's revision exercise propose common or linked elements and concepts, and that both ministries must make efforts to ensure coherence between these initiatives.

Recommendations

SEAs should be employed in the context of policies, plans and programs, as well as in the context of land use planning exercises such as the development of PATPs.

An independent and inter-ministerial body should be setup to supervise, to oversee, and to guide the various ministries that will be tasked to undertake SEAs on their respective PPPs and land use planning exercises.

A consultative authority, specific for the lands subject to the JBNQA, should be setup to coordinate and oversee the consultations that must occur for SEAs when dealing with PPPs or land use planning initiatives that may have an influence on the Territory and its Cree and Jamesian inhabitants.

d) Need to establish predictable information and consultation processes

The JBACE has repeatedly stressed that the inhabitants of the Territory must benefit from a maximum of freely-available information, and opportunities to voice their concerns, relating to projects (small or large). We have espoused the benefits of implementing predictable information and consultation processes for many years; both for projects that are subjected to formal Section 22 environmental assessments and reviews and for those that are not.⁹ Indeed, the JBACE and the Section 22 assessment and reviews bodies have also consistently encouraged proponents to self-engage with the Territory's communities as early as possible, well in advance of formal assessments or reviews. We thus welcome this MERN proposal.

We recognize that this proposal will not affect the information and consultation procedures that apply for projects subject to Section 22 assessments and reviews. But we suggest, in line with our comments made in the first section of this brief, that this should be more clearly stated in future material on the matter.

For projects that are not subject to assessments and reviews, we encourage the MERN to clarify exactly what processes should be applied by proponents as a matter of best practice in the lands subject to the JBNQA. These processes should account for the principles and entities created under Section 22 of the JBNQA, as well as the continued implication of the Territory's local and regional administrations and planning bodies. They should also address the special status of involvement of the Cree as set out in the JBNQA, and outline what specific measures should be taken to that effect. The existing obligations regarding the exchange of project-related information as outlined in the governance regime applicable to the James Bay Territory, and per the revised *Mining Act* (CQLR c. M-13.1), must also be accounted for.

In addition to the present MERN initiative, we note that both the MERN and the MDDELCC have other concurrent ones that are working in the same vein. Namely, the MERN's draft *Aboriginal Communities Consultation Policy Specific to the Mining Sector*,¹⁰ and the afore-mentioned MDDELCC initiative to revise the authorization regime set out in the *Environment Quality Act* (the latter will also include provisions relating access to information and consultation between proponents and the public).

Given that there are thus three concurrent initiatives working on the same issues but championed by two separate ministries, coherence will be crucial for project proponents, the public, and the other organizations involved. Three separate processes must be avoided.

Similarly, and as is also mentioned in the next section of this brief, great care must be exercised to ensure that the information and consultation procedures – and any entity that will be tasked with such functions – do not duplicate the work of already-existing organizations. For the James Bay Territory, the MERN should consider building on the work that is already being done in relation to these matters by the existing institutions in the Territory.¹¹ The MERN should seek to further empower these institutions given that they already provide tested linkages between project proponents and the Territory's local and regional stakeholders and citizens.

Recommendations

The MERN should address the special status of involvement of the Cree in matters relating to information-exchange and consultation by the proponent.

⁹ 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.

¹⁰ The JBACE intends to provide specific comments on this draft policy in the near future.

¹¹ Namely, the entities created in virtue of Section 22 and the region's administrations and planning bodies.

The MERN should ensure coherence with other current initiatives relating to the exchange of information and consultation in the context of development projects, and with the existent procedures relating to these matters in light of the governance regime in the Territory and the revised *Mining Act*.

The MERN should consider building on the work that is already being done in relation to information and consultation matters by the existing institutions in the Territory. These institutions already play a role in facilitating and coordinating such exchanges between project proponents and the Territory's local and regional stakeholders and citizens.

JBACE Concern nº 3 Capacities to analyze project impacts and to monitor and follow-up

a) Need to strengthen capacities to analyze project impacts

The sharing of a project's benefits pre-supposes that there is a clear understanding of that project's real impacts and tangible benefits. The Green Paper states that the MERN did not review the social benefits of any projects under its purview other than the social repercussions of recreational, tourism, and wind farm activities during land use planning exercises.

As the ministry responsible for the sustainable use of the province's natural resources, the MERN must account for the social impacts and benefits of the development of these resources. This is especially so, given that this is one of the primary exercises relating to the evaluation of the social acceptability of such projects. If it does not already have adequate tools to do so at its disposal, the MERN must quickly develop them.

On this note, we must advise the MERN that an assessment of the potential social impacts of a development project is not akin to an evaluation of that project's social acceptability. However, the assessment of a project's social impacts may indeed assist in the evaluation of its social acceptability. As such, given the north's history and importance as a resource region, it is suggested that the afore-mentioned tools (e.g. list of model projects) include detailed information on the perceptions of northern communities in light of development, and on northern legal and governance contexts. These tools should reflect the realities experienced by communities that live with development projects.

Social, environmental and economic impacts and benefits should not be treated separately for a given a project. They must be rigorously considered collectively, and 'weighted' on an equal footing, in light of the unique specificities of the projects and of their receiving environments and receiving communities.

For example, the review of the Matoush project by COMEX underscored that the environmental risks and the social 'costs' of the project were decisive factors, over and above the project's financial benefits, when these three aspects were evaluated together. Indeed, COMEX explained that the project could only proceed on condition that the proponent *"...obtain the Crees' consent, through the Mistissini Band Council, with regard to the project's social acceptability, and must enter into a written agreement to that effect with the Band Council or another body designated by the Band Council."*¹²

A single project portal can facilitate administrative procedures. But, if a real commitment is made to operate under the principles of sustainable development, the creation of distinct project analyses bodies, working in 'silos,' must be avoided. And so, although not condoned by the JBACE, an independent financial institution to assess project financials and a separate major project office to coordinate projects will have to closely

¹² COMEX, July 2011. *Environmental Review Report for the Matoush Uranium Exploration Project*. See page 31.

coordinate and communicate with each other. These entities will also have to align their work with other organizations on the James Bay Territory as well as local and regional governments.

For example, the financial institution and the major project office will have to coordinate their activities with those of the MDDELCC, with the Société du Plan Nord, with the Eeyou Istchee James Bay Regional Government, with the Cree Nation Government, with the Eeyou Planning Commission, and with the applicable local Cree administration when a project's impacts and benefits in the Territory are analyzed.

On the whole, the Gouvernement du Québec must ensure that any organization mandated under the current MERN initiative to review any of the impacts and benefits of northern projects are familiar with northern contexts and prepared to adapt accordingly. The JBACE could play its advisory role in this regard.

For example, any organization that reviews a project's financial aspects must be prepared to publish documents that are accessible to the Cree (in English and Cree).

Beyond this, the JBACE is not opposed to the intention to empower MERN project officers that will help coordinate the exchange and access of project-related information with its regional offices and concerned communities. We believe that these measures are positive steps forward. However, the only MERN regional offices in the vast Nord-du-Québec Administrative Region are located in Lebel-sur-Quévillon and in Chibougamau. The MERN should consider the setup of temporary satellite offices in host communities given the distances.

Recommendations

The tools that the MERN will develop should reflect the realities experienced by the communities that live with development projects. They should include information on the perceptions of communities in light of development, and on legal and governance contexts.

Environmental and social impacts must be always considered on par with the economic costs and benefits of development projects. We question the 'value-added' of creating analyses 'silos' of project impacts and benefits, and stress that if this is to occur, efforts will be required to ensure coordination and collaboration with the various other organizations involved in the planning and of development projects.

b) Need to strengthen capacities to monitor and follow-up

The Cree and Jamesian communities are not strangers to development. They have regrettably experienced the residual effects of abandoned and improperly restored mineral exploration and exploitation sites in the past. But they have also gained much experience with post-project monitoring activities and restoration works with more recent projects. We feel that improved Cree and Jamesian awareness of, and inclusion in, such post-project monitoring and restoration activities are the most sensible ways forward. We thus support the MERN's intention to bolster these capacities for the sake of the concerned Cree and Jamesian communities.

We also hold, however, that even minor exploration projects that include consistent and open opportunities for community awareness and implication in monitoring, follow-up, and restoration activities can foster relationships of understanding and trust between communities and project proponents. Over time, such relationships may serve as interesting precedents for subsequent and more substantial development initiatives. And so, whether ministerial authorizations are required for project monitoring and restoration activities or not, we believe that collaborative post-project monitoring and restoration activities – including

access to information regarding these activities – as prescribed *modus operandi* for proponents and the MERN, can greatly contribute to project acceptance in host communities.

Here again, the Cree Nation Government and the Eeyou Istchee James Bay Regional Government already have important roles to play in such matters in relation to mineral development in light of the governance regime in the James Bay Territory and the revised *Mining Act* (CQLR c. M-13.1). The MERN must recognize these roles and build on them for other types of projects.

Beyond this, we encourage the MERN to provide greater detail on the new resources that will be devoted to the inspection and restoration of project sites, and on community-based activities therein – whether for large or small projects. For those projects occurring in the Territory, we reiterate the special status of involvement of the Cree people in the application of the Section 22 environmental and social protection regime, thus warranting Cree access to information on, and involvement in, the monitoring and restoration projects whether large or small.

Finally, the sustainable planning of development projects and their subsequent monitoring, pre-supposes that there is a clear understanding of the receiving environments of those projects, and of the capacities of those receiving environments to support new or additional projects. In a sense, the acceptance of one or series of projects in a given area today may exceed the capacities of that area's ability to accept a future project. This inevitably raises the issue of the current understanding of the state of the environment, as well as the issue of cumulative effects. As such, the planning and social acceptability of individual development projects is indeed tied to the wider, regional issue, of the cumulative effects of multiple projects in a given area. The current initiative must account for this.

Recommendations

The MERN should detail the resources that will be devoted to the inspection and restoration of project sites, and on community-based activities therein. The ministry should also ensure Cree access to information on, and involvement in, the monitoring and restoration of project sites, whether large or small.

The MERN must ensure that the current initiative aids in developing a better understanding of the receiving environments of development projects, and that it facilitates the planning of such developments in a manner that accounts for the cumulative effects thereof.

Recommendations

The proposals in the Green Paper are a step in the right direction. The comments offered in this brief are aimed at strengthening them, and at aligning them with northern realities in a manner that reflects the guiding principles of the JBNQA and the governance regime applicable in the James Bay Territory.

We thus recommend the following:

- 1. Regarding the unique concept of social acceptability in the James Bay Territory covered by Section 22 of the JBNQA**
 - The MERN should recognize the existing framework for evaluating the social acceptability of resource development projects in the James Bay Territory. This framework is built on the various entities created in virtue of Section 22 of the JBNQA and on the region's administrations and planning bodies. This framework represents a tested means for ensuring that projects occur in a manner that is acceptable to the inhabitants and communities of the Territory.
- 2. Regarding the need to clarify roles and responsibilities**
 - The MERN should outline how it will go about planning and regulating development while, at the same time, supporting that development in a manner that does not jeopardize a credible and neutral information and consultation process upon which the social acceptability of projects will be based.
- 3. Regarding the need to update the land use planning process**
 - The MERN must account for the already-existing institutions and procedures regarding the development of land use planning in the James Bay Territory. These local and regional institutions must be assured a central role in the land use planning process.
- 4. Regarding the contribution of strategic environmental assessment**
 - SEAs should be employed in the context of policies, plans and programs, as well as in the context of land use planning exercises such as the development of PATPs.
 - An independent and inter-ministerial body should be setup to supervise, to oversee, and to guide the various ministries that will be tasked to undertake SEAs on their respective PPPs and land use planning exercises.
 - A consultative authority, specific for the lands subject to the JBNQA, should be setup to coordinate and oversee the consultations that must occur for SEAs when dealing with PPPs or land use planning initiatives that may have an influence on the Territory and its Cree and Jamesian inhabitants
- 5. Regarding the need to establish predictable information and consultation processes**
 - The MERN should address the special status of involvement of the Cree in matters relating to information-exchange and consultation by the proponent.
 - The MERN should ensure coherence with other current initiatives relating to the exchange of information and consultation in the context of development projects, and with the existent procedures relating to these matters in light of the governance regime in the Territory and the revised *Mining Act*.

- The MERN should consider building on the work that is already being done in relation to information and consultation matters by the existing institutions in the Territory. These institutions already play a role in facilitating and coordinating such exchanges between project proponents and the Territory's local and regional stakeholders and citizens.

6. Regarding the need to strengthen capacities to analyze project impacts

- The tools that the MERN will develop should reflect the realities experienced by the communities that live development projects. They should include information on the perceptions of communities in light of development, and on legal and governance contexts.
- Environmental and social impacts must be always considered on par with the economic costs and benefits of development projects. We question the 'value-added' of creating separate analyses 'silos' of project impacts and benefits, and stress that if this is to occur, efforts will be required to ensure coordination and collaboration with the various other organizations involved in the planning and of development projects.

7. Regarding the need to strengthen capacities to monitor and follow-up

- The MERN should detail the resources that will be devoted to the inspection and restoration of project sites, and on community-based activities therein. The ministry should also ensure Cree access to information on, and involvement in, the monitoring and restoration of project sites, whether large or small.
- The MERN must ensure that the current initiative aids in developing a better understanding of the receiving environments of development projects, and that it facilitates the planning of such developments in a manner that accounts for the cumulative effects thereof.