



Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James
James Bay Advisory Committee on the Environment
ᐅ ᐃᐅᐱᐱᐱᐱᐱᐱ ᐅ ᐃᐱᐱᐱ ᐱᐱᐱᐱ ᐱᐱᐱᐱ ᐱᐱ

CTE – 002M
C.P. – P.L. 102
Régime d'autorisation
environnementale
TEXTE FRANÇAIS

Projet de loi 102 – Modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (RLRQ c. Q-2)

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

Novembre 2016

Introduction

Le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James (CCEBJ) a été créé par le chapitre 22 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ). Il surveille l'administration et la gestion du régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22. En tant qu'interlocuteur privilégié et officiel des gouvernements, le CCEBJ offre des conseils en ce qui concerne la formulation des lois et des règlements qui peuvent influencer le régime de protection de l'environnement et du milieu social¹.

Même si le projet de loi 102² (ci-après le « projet de loi ») ne propose pas de modifications au processus d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux et sociaux de la CBJNQ, l'introduction projetée d'un cadre d'évaluation environnementale stratégique et les modifications proposées au régime d'autorisation influenceront manifestement sur la planification et la gestion des projets de développement au Québec – incluant le territoire de la Baie James assujetti au régime du chapitre 22.

Par conséquent, conformément à son mandat, le CCEBJ souhaite présenter ses commentaires et ses recommandations sur les points suivants: 1) les évaluations environnementales stratégiques (EES), 2) les modifications au régime d'autorisation environnementale, 3) les impacts sociaux; 4) l'accès à l'information, la transparence et la participation et 5) le changement climatique.

Les lecteurs doivent prendre note que les commentaires du CCEBJ ont trait uniquement aux principales préoccupations relativement aux dispositions du projet de loi qui peuvent toucher le régime du chapitre 22. Le présent mémoire ne constitue pas un examen « article par article », et les références à des articles précis du projet de loi sont données lorsque c'est nécessaire.

Notes contextuelles importantes sur le régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22 de la CBJNQ

Le régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22 vise à atténuer les impacts environnementaux et sociaux du développement sur les Cris et sur les ressources fauniques dont ils dépendent³.

Le régime est basé sur neuf principes directeurs. Entre autres choses, ces principes visent la protection de la société crie ainsi que l'exercice des droits d'exploitation de la faune et des garanties prévues dans le régime de chasse, de pêche et de piégeage du chapitre 24. Le régime de protection établit également un statut particulier de participation des Cris à travers des mécanismes de représentation et la consultation, tout en précisant un processus unique d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux et sociaux.

Le présent mémoire se fonde donc sur ces préceptes et y fait abondamment référence. Les lecteurs trouveront dans le paragraphe 22.2.4 du [chapitre 22 de la CBJNQ](#) les neuf principes directeurs du régime.

¹ Voir les alinéas 22.3.24 à 22.3.28 de la CBJNQ.

² Le titre officiel du projet de loi est [Projet de loi no 102 – Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert.](#)

³ Voir les alinéas 22.2.2 à 22.2.3 de la CBJNQ.

A. Évaluation environnementale stratégique (EES)

(1) Types et déclenchement d'EES

Nous appuyons l'objectif d'établir un cadre pour la réalisation d'EES visant à améliorer les initiatives de planification stratégique. Nous relevons la relative simplicité et la flexibilité du cadre proposé, le caractère interministériel du Comité consultatif sur les EES ainsi que l'importance accordée à la consultation publique et à la transparence. Cela étant dit, nous formulons les observations et les recommandations suivantes sur les points qui, croyons-nous, constituent la principale faiblesse du cadre proposé, soit le caractère trop discrétionnaire du déclenchement d'EES.

Nous craignons que le projet de loi n'établisse pas clairement la différence entre les outils de planification qui seront assujettis aux EES et ceux qui ne le seront pas. Il ne définit pas non plus les secteurs d'activités qui seront couverts ou exclus. De plus, le projet de loi mentionne uniquement les plans, les programmes et les stratégies et ne traite pas explicitement de politiques⁴.

Nous nous inquiétons encore plus du fait que le projet de loi n'exige pas d'EES pour une liste déterminée d'initiatives de planification. Il stipule que les EES peuvent être entreprises, à son gré, par l'Administration⁵ responsable des plans, des programmes ou des stratégies, « s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences environnementales. » Le projet de loi ne précise pas comment, ni sur quelle base, une Administration doit déterminer quelles sont les « incidences » qui peuvent justifier la tenue d'EES.

Nous comprenons donc qu'aucun tiers n'aidera ladite Administration à déterminer si un plan, un programme ou une stratégie devraient faire l'objet d'une EES. Ce n'est qu'une fois que l'Administration aura décidé, de son propre chef, qu'un plan donné devrait être assujetti à une EES qu'elle s'adressera à un tiers – le Comité consultatif sur les EES – pour obtenir les commentaires de ce dernier sur la portée, la nature et l'étendue de l'EES et des consultations publiques connexes. Le projet de loi actuel n'accorde pas au Comité consultatif interministériel sur les EES le pouvoir d'exiger ou de recommander la tenue d'EES. Ainsi, les évaluations environnementales stratégiques seront tenues de manière aléatoire et incohérente puisque les éléments déclencheurs ne sont pas clairement définis. Cette situation compromettra leur tenue cohérente et systématique; la crédibilité globale et les résultats de l'exercice en seront affectés.

Nous aurions préféré une obligation légale plus claire précisant qu'une EES doit être déclenchée d'office pour une liste précise de plans, de programmes, de politiques et de stratégies. L'obligation devrait être assortie de lignes directrices pour la tenue des EES, y compris une phase préliminaire de tri pour déterminer le besoin, la portée et le format d'une EES et de la consultation publique. Idéalement, il devrait y avoir, à cette étape préliminaire, une marge de manœuvre suffisante pour recueillir les observations d'organisations comme le CCEBJ.

Lorsque ces deux préoccupations sont considérées ensemble, nous éprouvons une autre inquiétude : la possibilité que le projet de loi limite les opportunités de l'EES comme outil d'aide à la planification. C'est ce qui suscite les questions suivantes :

⁴ Nous comprenons que, par définition, les plans d'utilisation des terres ainsi que les stratégies et les plans régionaux et sectoriels de développement peuvent être assujettis à des EES.

⁵ En vertu de l'article 116 du projet de loi, « Administration » peut désigner le Gouvernement du Québec, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, un ministère ou un organisme gouvernemental au sens de la *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ c. V-5.01).

- Comment l'assujettissement discrétionnaire à une EES peut-il favoriser la cohérence, c.-à-d. assurer que des évaluations seront réalisées pour les mêmes types de plans, de programmes ou de stratégies partout dans la province?
- Comment l'assujettissement discrétionnaire et, par conséquent, partiel à une EES améliorera-t-il la crédibilité des processus de planification? Comment la planification durable à l'échelle du territoire sera-t-elle facilitée si une EES est menée dans une région pour un plan, un programme ou une politique, mais pas dans une région contiguë?
- Comment les entités intéressées et le public seront-ils informés des motifs pour lesquels un plan donné n'a pas été assujetti à une EES?

Par conséquent, la portée d'application d'une EES ne devrait être ni limitée, ni appliquée sur une base volontaire. Si, à l'échelle de la province, les plans, les programmes, les politiques et les stratégies sont assujettis de manière prévisible et systématique à des EES, la crédibilité de celles-ci sera améliorée. Les avantages de la planification que les EES doivent offrir en seront aussi renforcés. Il ne convient pas qu'une EES ne soit déclenchée qu'à la suite d'une décision interne de l'Administration responsable d'un plan, d'un programme, d'une politique ou d'une stratégie. Pour que les EES soient réalisées de manière prévisible, systématique et crédible, il y a lieu de définir clairement les éléments déclencheurs. À notre avis, des modalités claires de déclenchement ne limiteront pas indûment la flexibilité et l'adaptabilité du déroulement d'une EES une fois qu'elle est lancée.

Ces éléments déclencheurs peuvent prendre plusieurs formes. Par exemple, une Administration pourrait obtenir l'avis du Comité consultatif sur les EES pour déterminer, à partir d'un ensemble de critères définissant les « incidences environnementales », s'il y a lieu de tenir une EES. Une autre possibilité, et c'est ce que recommande le CCEBJ, serait d'ajouter une liste des plans, programmes, politiques et stratégies assujettis à l'EES en annexe de la Loi sur la qualité de l'environnement (ci-après la LQE) ou dans un règlement d'application. Cette liste serait accompagnée de critères servant à déterminer s'il y a lieu d'exiger une EES pour les initiatives qui n'y figurent pas.

Nous soulignons, dans l'esprit du régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22, qu'il importe d'examiner en profondeur les impacts sociaux potentiels des initiatives de planification stratégique au moment de déterminer si une EES est requise. Les impacts sociaux doivent être du nombre des « incidences » pouvant justifier la tenue d'EES.

Si une Administration détermine qu'une EES n'est pas nécessaire pour un plan, un programme, une politique ou une stratégie en particulier, elle doit en énoncer les motifs dans le registre des EES. Il y a également lieu d'intégrer dans le processus un mécanisme pour évaluer la validité des motifs et recommander la tenue d'une EES si les motifs ne sont pas fondés.

Nous recommandons également, compte tenu du statut du CCEBJ en tant qu'organisme privilégié et officiel auquel font appel les gouvernements relativement à ces questions, que les différentes Administrations qui souhaitent entreprendre une EES, ainsi que le Comité consultatif sur les EES, demandent les observations du CCEBJ quant à la portée des EES touchant le territoire de la Baie James ou pouvant affecter les Cris, les communautés ou les ressources fauniques du territoire.

Nous devons également exprimer nos préoccupations quant au manque de clarté, dans le projet de loi, quant à la définition des termes cruciaux « stratégies, plans et autres formes d'orientations » qui peuvent être assujettis à une EES. La LQE révisée doit définir clairement les termes « stratégie », « plan », « programme », « politique » et « autres formes d'orientations » afin d'éviter toute confusion. Ces définitions amélioreront grandement la clarté et la prévisibilité de la procédure d'EES.

En effet, la recommandation du CCEBJ voulant que les politiques fassent partie des outils de planification pouvant être assujettis à une EES découle en partie de ce manque de clarté. Nous comprenons qu'une « politique » s'apparente à une directive, qu'elle définit un ensemble d'orientations ou d'objectifs destinés à encadrer les actions ou les initiatives de développement qui en découlent et qui sont spécifiques (ou non) à un secteur ou à un enjeu particulier⁶. Ainsi, pour le CCEBJ, une politique minière, une politique de consultation et une politique énergétique sont autant de politiques qui bénéficieraient grandement d'être assujetties à une EES.

Cela étant dit, nous constatons que bon nombre des enjeux ci-dessus peuvent être intégrés dans un règlement éventuel. Si cela devait se produire, le CCEBJ souhaite le commenter, conformément à notre mandat.

(2) Réalisation des EES et des consultations connexes dans le territoire de la CBJNQ

Nous comprenons et approuvons le fait que des EES peuvent être menées relativement à des initiatives de planification dans toute la province, y compris dans le territoire de la Baie James. Toutefois, afin d'éviter toute ambiguïté possible, nous suggérons que cela soit énoncé plus explicitement dans la loi révisée. Il y a donc lieu d'inclure dans la LQE une disposition affirmant sans ambiguïté qu'elle s'applique sur le territoire assujetti au régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22.

Comme nous le mentionnions dans notre mémoire de septembre 2015 en réponse au Livre vert, nous insistons sur la nécessité d'assurer une certaine flexibilité afin d'adapter à divers contextes la tenue d'EES et des consultations publiques connexes. Il faut notamment respecter les principes directeurs du chapitre 22 de la CBJNQ ainsi que le statut spécial de participation des Cris (voir ci-dessous). Nous rappelons également que des modalités différentes de consultation publique peuvent être nécessaires dans les régions nordiques et exiger l'aide d'organismes existants. Notre opinion à ce sujet n'a pas changé depuis.

Le projet de loi stipule que l'Administration a l'obligation de procéder à des consultations publiques ciblées ou à des consultations publiques élargies. Même si l'Administration peut s'adresser au Comité consultatif sur les EES pour lui demander une orientation, c'est elle qui déterminera la manière dont les consultations seront menées.

Nous appuyons fermement l'obligation de consulter le public dans le cadre de toutes les EES. Cependant, l'Administration responsable de la consultation publique pour les EES menées dans la région assujettie à la CBJNQ doit veiller à ce que la consultation se déroule d'une manière adaptée aux contextes juridiques et culturels de la région.

Puisque l'EES d'un plan peut viser à la fois la partie sud et la partie nord du Québec, son cadre juridique doit respecter la CBJNQ, les compétences des administrations locales et régionales ainsi que les compétences des comités et des organismes impliqués dans le processus d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux. Ces institutions doivent être parties prenantes des consultations publiques, car elles ont une longue et précieuse expérience de la tenue de consultations dans le territoire.

Le cadre juridique de l'EES doit également respecter l'une des plus importantes dispositions du chapitre 22 de la CBJNQ en matière de consultation publique : tout mécanisme de consultation doit assurer aux Cris une participation plus grande que celle normalement prévue pour le grand public⁷. Pour respecter l'esprit et la lettre de la CBJNQ, le CCEBJ et d'autres comités, notamment le comité d'évaluation (COMÉV) et le comité provincial

⁶ Adaptée des définitions dans les ouvrages suivants : *Burton's Legal Thesaurus*, 4th Edition (2007) et *West's Encyclopedia of American Law*, 2nd Edition (1998).

⁷ Voir le sous-alinéa 22.2.2c de la CBJNQ.

d'examen (COMEX), comprennent des représentants des Cris. C'est pourquoi nous ne croyons pas que l'Administration qui entreprendra une EES pourra à elle seule réussir la planification des consultations associées qui seront tenues dans le territoire de la Baie James. Nous recommandons fortement que l'Administration qui lance une EES ou le Comité consultatif sur les EES prenne contact avec le CCEBJ le plus tôt possible pour discuter de la planification des consultations dans le territoire de la Baie James.

Étant donné l'expérience récente du CCEBJ lors de l'enquête sur la filière uranifère, toute évaluation de type « stratégique » devra accorder l'attention nécessaire aux institutions en place qui peuvent aider à susciter la participation significative de toutes les parties concernées de la région. Dans ce dossier, le CCEBJ et le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) ont chacun mis sur pied une commission. Les deux commissions ont travaillé de concert pour tenir des consultations dans le territoire de la Baie James. Quatre membres du CCEBJ (dont deux nommés par le Gouvernement de la nation crie) formaient la commission du CCEBJ⁸.

Ainsi, l'Administration ou le Comité consultatif sur les EES devraient demander l'avis du CCEBJ concernant les consultations relatives à l'EES qui seront menées ou qui toucheront des parties prenantes actives dans le territoire. Nous rappelons que ceci relève du mandat du CCEBJ concernant la supervision du régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22⁹ :

« Le comité consultatif [sur l'environnement de la Baie James] agit à titre de conseiller auprès des gouvernements responsables; à ce titre, il est l'organisme privilégié et officiel auquel font appel les gouvernements responsables dans le Territoire relativement à leur participation à l'élaboration des lois et règlements visant le régime de protection de l'environnement et du milieu social et, à ce titre, il surveille l'administration et la gestion du régime, par le libre échange de leurs points de vue, de leurs intérêts et de leurs renseignements. »

« Le comité consultatif [sur l'environnement de la Baie James] est consulté de temps à autre sur des questions d'importance majeure relatives à la mise en œuvre du régime de protection de l'environnement et du milieu social et des mesures concernant l'utilisation des terres et peut conseiller, dans ce domaine, les gouvernements responsables intéressés. »

De plus, l'analyse rétrospective par le CCEBJ à la suite de sa collaboration avec le BAPE dans le dossier de l'uranium a permis de conclure que les discussions préparatoires entre les parties impliquées dans la planification des consultations contribuent grandement à assurer leur représentativité, leur crédibilité et leur pertinence¹⁰. Nous recommandons donc vivement que le Comité consultatif sur les EES prenne rapidement contact avec le CCEBJ pour tenir des discussions sur la planification des consultations qui seront lancées dans le territoire. Il évitera ainsi d'avoir à élaborer une approche ad hoc, à la veille de la première consultation sur les EES dans le territoire.

⁸ La participation du CCEBJ à l'enquête sur la filière uranifère a contribué à ce qu'elle soit réalisée en prenant en considération les principes directeurs du régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22 et le mode de vie traditionnel des Cris (p. ex. calendrier adapté, respect de la tradition orale, intervenants cris clés et traduction).

⁹ Voir les alinéas 22.3.24 et 22.3.28 de la CBJNQ.

¹⁰ Dans son analyse rétrospective (« post mortem »), le CCEBJ formule plusieurs recommandations importantes concernant la planification des consultations publiques qui nécessitent la collaboration de plusieurs acteurs pour des évaluations à caractère stratégique dans le territoire de la Baie James. L'analyse est publiée à www.ccebj-jbace.ca/fr/news/70-post-mortem-of-uranium-commission.

Nous réitérons aussi que la flexibilité doit être intégrée dans la logistique et la planification des consultations publiques tenues dans le cadre d'EES. En règle générale, toutes les activités de ce genre dans le territoire de la Baie James doivent être compatibles avec les activités culturelles crie (par exemple les périodes de chasse traditionnelle).

(3) Le registre des EES

Nous comprenons et saluons le fait qu'un rapport de cadrage sur une EES et un rapport environnemental final seront publiés dans un nouveau registre d'EES sur le site du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC). Nous applaudissons cela dans la mesure où un registre central unique sera créé pour toutes les EES, ce qui évitera d'avoir à consulter le site Internet de chaque Administration qui aura réalisé une EES.

Nous insistons pour qu'il soit facile de naviguer sur le site et suggérons que le registre d'EES et le registre des projets (en cours de développement par le MDDELCC) offrent des hyperliens pour passer rapidement de l'un à l'autre. Nous suggérons également que certains documents clés sur les EES qui touchent le territoire ou ses habitants soient disponibles en anglais et en langue crie pour favoriser le plus possible la sensibilisation à ces initiatives et leur compréhension.

Recommandations relatives aux EES

1. La décision de procéder à une EES ne doit pas être laissée à la discrétion de chaque Administration. Il est nécessaire de préciser les éléments déclencheurs de l'assujettissement à une EES. Une liste devrait être en annexe de la LQE ou dans un règlement d'application concernant les types de plans, de programmes, de politiques et de stratégies automatiquement assujettis. Il y aurait également lieu d'y inclure une liste de critères pour déterminer s'il est nécessaire d'exiger une EES pour les initiatives qui n'y figurent pas. Les impacts sociaux doivent être du nombre des « incidences » pouvant justifier la tenue d'une EES.
2. L'Administration qui lance une EES et le Comité consultatif sur les EES devraient demander les observations du CCEBJ quant à la portée d'une EES lorsqu'elle vise le territoire de la Baie James ou qu'elle peut affecter les Crie, les communautés ou les ressources fauniques du territoire; ceci serait conforme au rôle du CCEBJ en tant qu'organisme privilégié et officiel pour ces questions.
3. L'Administration devrait être tenue de présenter des motifs à l'appui de sa décision si elle détermine qu'une EES n'est pas nécessaire pour un plan, un programme, une politique ou une stratégie. Ces motifs devraient être publiés dans le registre des EES. Il y a également lieu d'intégrer dans le processus un mécanisme pour évaluer la validité des motifs et s'assurer qu'une EES sera tenue s'ils s'avèrent non fondés.
4. L'article 95.5, dont l'ajout à la LQE est proposé, doit stipuler que les politiques peuvent aussi être assujetties à une EES. L'article 95.5 doit également donner des définitions claires des termes « stratégie », « plan », « programme », « politique » et « autres formes d'orientations » afin d'améliorer la clarté et la prévisibilité de la procédure d'EES.

5. Le Comité consultatif sur les EES doit prendre contact le plus tôt possible avec le CCEBJ afin de discuter, avant la tenue des consultations sur un ÉES, de leur planification. Il évitera ainsi d'avoir à élaborer une approche ad hoc à la veille de la première consultation.
6. Les Administrations qui entreprennent des EES et le Comité consultatif sur les EES devraient s'adresser au CCEBJ le plus tôt possible pour obtenir son avis sur la planification des consultations lorsque les EES s'appliquent à des initiatives prévues dans le territoire ou qui pourraient y avoir des incidences.
7. Nous convenons que le registre des EES devrait être publié sur une plate-forme centrale, soit le site Internet du MDDELCC. La navigation devrait y être facile, et il devrait y avoir un lien vers le registre des projets (en développement). Certains documents clés sur les EES qui concernent le territoire ou ses habitants devraient être publiés en anglais et en langue crie dans le registre pour favoriser la sensibilisation à ces initiatives et leur compréhension.

B. Modifications au régime d'autorisation pour les projets de développement (simplifié et basé sur le risque)

Les autorisations continueront d'être nécessaires dans le Nord comme dans le Sud du Québec, que ce soit dans le cadre du régime actuel ou dans le cadre du régime proposé. La modernisation du régime d'autorisation constitue donc une grande préoccupation pour le CCEBJ, comme il l'exprimait dans son mémoire sur le Livre vert (sept. 2015). Même si les changements proposés ne semblent pas avoir d'incidence sur le régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22 (actuellement le chapitre II de la LQE), le CCEBJ estime qu'ils pourraient en avoir sur le régime et sur ses objectifs de protéger les droits et les garanties prévus dans le régime de chasse, de pêche et de piégeage du chapitre 24 de la CBJNQ.

Les projets approuvés dans le cadre du processus d'évaluation et d'examen du chapitre 22 (chapitre II de la LQE) doivent tout de même obtenir les autorisations sectorielles exigées en vertu du chapitre I de la LQE. Il n'y a donc pas de division hermétique entre les deux chapitres de la LQE. Cela étant, le CCEBJ s'inquiète de ce qui peut être considéré comme une incohérence entre certains aspects du régime du chapitre 22 de la CBJNQ et le régime d'autorisation prévu dans le chapitre I de la LQE. Nous relevons que le régime du chapitre 22, de même que les conditions imposées aux promoteurs de projets par l'Administrateur compétent une fois le projet approuvé, doivent prendre en compte les principes directeurs du régime du chapitre 22. Cela signifie, par exemple, que les répercussions d'un projet sur la société crie, les aires de trappe des Cris, leurs droits d'exploitation faunique et les écosystèmes nordiques doivent être prises en compte. Par contre, ni l'actuel régime d'autorisation prévu au chapitre I de la LQE, ni les conditions d'autorisations délivrées en vertu de ces dispositions n'ont à prendre ces aspects en compte. C'est pourquoi nous affirmons qu'une plus grande cohérence avec les dispositions de l'actuel chapitre II de la LQE devra être une priorité lorsque seront examinés les amendements au régime d'autorisation tel qu'il est actuellement décrit dans le chapitre I.

Le CCEBJ accueille favorablement la mise en place d'un régime d'autorisation simplifié, focalisé sur des projets qui présentent des risques importants ou qui sont susceptibles d'avoir des impacts environnementaux. Il ne s'oppose pas à une catégorisation des projets et de leurs autorisations respectives fondée sur les risques, tel que le propose le projet de loi.

Cependant, nous sommes préoccupés par le fait que le projet de loi ne précise pas quels projets seront pris en compte dans chaque catégorie. Nous comprenons que cette information ne sera précisée que dans les règlements qui doivent encore être élaborés. À cet effet, il est du mandat du CCEBJ de commenter les lois et les règlements qui peuvent toucher le régime du chapitre 22, son territoire ou les droits des Cris. Étant donné

l'importance de ces règlements et les analyses nécessaires pour formuler des commentaires et des recommandations utiles à ce sujet, nous demandons que les échéanciers pour leur élaboration soient réalistes et prennent en considération la charge de travail que cela représente. Nous pensons que la période de 45 jours habituellement réservée aux commentaires serait insuffisante.

Nous comprenons que la révision du régime d'autorisation s'appliquera à l'échelle de la province. Nous ne saurions néanmoins trop insister sur le fait que même si un projet devait avoir des incidences négligeables ou ne présenter que de faibles risques dans le Sud du Québec, il n'est pas certain qu'il en serait de même dans les régions nordiques. Cette différence est particulièrement évidente lorsque l'on considère la possibilité d'effets cumulatifs découlant de nombreux projets sur une aire de trappe crie. En effet, la subdivision du territoire en aires de trappe familiales cries illustre les différences structurelles marquées entre les réalités du Nord et celles du Sud. L'ensemble du territoire de la Baie James est organisé en plus de 300 aires de trappe gérées par des maîtres de trappe cris (« tallymen »). Les Cris peuvent y exercer leurs activités de chasse et de pêche traditionnelles en tout temps au cours de l'année, sans autorisation administrative. Sur ces aires de trappe, à travers le territoire de la Baie James, certaines espèces de gibier et de poissons sont réservées aux Cris. Ce régime de tenure des terres est la pierre angulaire de la société crie.

La catégorisation des projets en fonction des risques doit donc prendre en compte les milieux biophysique, culturel et social du Territoire. Le CCEBJ se demande si la notion de risque englobe les impacts sociaux et les effets cumulatifs. Des mesures doivent être prises pour que la catégorisation des projets fondée sur les risques – et les autorisations qui en découleront (ou non) – accordent toute l'importance voulue aux impacts sociaux potentiels et à la capacité des milieux récepteurs à soutenir les effets cumulatifs potentiels de multiples projets de développement. Dans le Nord, un projet d'exploration minérale préliminaire ou une petite carrière de gravier peuvent être considérés sans risque, tandis que collectivement, un grand nombre de tels projets dans une zone limitée ou sensible, ou dans une seule aire de trappe, pourraient présenter un risque modéré à majeur.

Enfin, puisque certains types de projets ne requerront plus d'autorisation, nous soulevons la question de la connaissance qu'a le public de ces projets, en particulier les Cris dans le territoire. Nous suggérons donc que le MDDELCC publie, dans le registre public, l'information concernant toutes les autorisations délivrées en vertu de la LQE révisée ainsi que les déclarations de conformité présentées pour des projets à risque négligeable.

Recommandations sur les modifications au régime d'autorisation

1. Compte tenu du mandat du CCEBJ, ce dernier devrait être consulté lors de l'élaboration des règlements visant à catégoriser les projets en fonction du degré de risque : négligeable, faible, moyen ou élevé. Étant donné l'importance de ces règlements et les analyses nécessaires pour formuler des commentaires et des recommandations utiles à leur égard, nous demandons que les échéanciers pour leur élaboration soient réalistes et prennent en considération la charge de travail que cela représente.
2. La catégorisation des projets en fonction des risques doit tenir compte des milieux biophysiques, sociaux et culturels spécifiques du Nord. Des mesures doivent être prises pour que la catégorisation des projets fondée sur les risques – et les autorisations en découlant (ou non) – accorde toute l'importance requise aux impacts sociaux potentiels et à la capacité des milieux récepteurs à soutenir les effets cumulatifs potentiels de multiples développements.
3. Le registre public doit renfermer l'information relative à toutes les autorisations délivrées en vertu de la LQE révisée, tout comme les déclarations de conformité qui seront présentées au MDDELCC pour les projets présentant un risque négligeable.

Note importante concernant les modifications apportées au régime d'autorisation et la révision des annexes 1 et 2 du chapitre 22 de la CBJNQ

Les annexes 1 et 2 du chapitre 22 de la CBJNQ précisent les projets qui sont automatiquement assujettis et exemptés du processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social. Le CCEBJ a formulé de nombreuses recommandations quant à ces annexes, étant donné qu'elles n'ont jamais été révisées depuis la signature de la CBJNQ¹¹.

Les recommandations du CCEBJ concernant ces annexes prennent en considération le cadre réglementaire existant, notamment l'actuel régime d'autorisation provincial applicable aux projets de développement.

Des discussions entre les parties signataires de la CBJNQ ont déjà eu lieu sur la base de ces recommandations. À la lumière des changements qui peuvent être adoptés quant à un nouveau régime d'autorisation environnementale en vertu de la LQE révisée, l'applicabilité de ces recommandations pourra changer et, par conséquent, nécessiter de nouvelles discussions entre les parties.

C. Impacts sociaux

Nous pensons qu'il est nécessaire, dans le processus d'autorisation des projets de développement, de prendre en compte leurs impacts sociaux potentiels. Conformément aux principes directeurs du régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22, les impacts environnementaux, sociaux et culturels des activités de développement reçoivent la même considération, qu'il s'agisse d'approuver des projets de développement, de les assujettir au processus d'évaluation et d'examen du chapitre 22 (chapitre II de la LQE) ou de les en exempter.

¹¹ Les lecteurs peuvent accéder aux recommandations du CCEBJ relativement aux annexes du chapitre 22 en consultant le site Internet du Comité : www.ccebj-jbace.ca/fr.

Ainsi, afin de mieux refléter les principes du chapitre 22 et d'accroître la cohérence des deux chapitres actuels de la LQE, nous croyons que les initiatives de planification stratégique qui font l'objet d'EES et les projets assujettis à des autorisations en vertu de la LQE modernisée (c.-à-d. son chapitre I révisé) devraient aussi prendre en compte les impacts sociaux (terme générique dans lequel nous incluons les impacts culturels et socio-économiques). Il y a lieu d'accorder une attention particulière aux éléments suivants¹² :

- la protection des droits de chasse, de pêche et de piégeage des Cris définis dans le chapitre 24 de la CBJNQ;
- la protection du peuple cri, de sa société, de ses communautés et de son économie – notamment de l'intégrité des aires de trappe crie qui composent le territoire, vu leur caractère unique ;
- la protection des ressources fauniques et de l'environnement du territoire de la Baie James dont dépendent les Cris.

En ce sens, la caractérisation des degrés de risques des projets en vue d'établir un régime d'autorisation simplifié doit tenir compte des mêmes facteurs. Ainsi, les moyens pour prendre en compte les impacts sociaux des projets de développement doivent aussi figurer parmi les conditions rattachées à la délivrance des autorisations.

Le CCEBJ souhaite également faire part de son intention de publier un guide pour les promoteurs. Bien que nous attendions toujours les confirmations, notre objectif est de préparer le guide en partenariat avec le MDDELCC, le gouvernement fédéral et le Gouvernement de la nation crie pour qu'il reflète les réalités et réponde aux besoins des communautés crie. L'un des principaux objectifs du guide sera d'aider les promoteurs dans leurs activités de participation publique avec les communautés crie afin d'examiner plus en profondeur les impacts sociaux des projets proposés. Le guide s'adressera autant aux promoteurs de projets assujettis au processus d'évaluation et d'examen du chapitre 22 qu'à ceux dont le projet est exempté tout en étant assujetti au régime d'autorisation de la LQE.

Recommandations relatives aux impacts sociaux

1. Les impacts sociaux potentiels doivent être pris en considération dans le processus d'autorisation des projets.
2. Il en va de même pour la caractérisation des degrés de risque des projets pour établir un régime d'autorisation simplifié.
3. L'atténuation des impacts sociaux devrait faire partie des conditions qui peuvent être imposées dans les autorisations.

¹² Voir l'alinéa 22.3.24 de la CBJNQ.

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

Le CCEBJ applaudit l'article 117 du projet de loi qui propose l'inclusion obligatoire de l'information et de la documentation concernant les autorisations de projets et les évaluations environnementales dans un registre public central tenu à jour par le MDDELCC. Nous saluons cette proposition et nous partageons l'intention de promouvoir la transparence et l'accès du public à l'information. Nous sommes convaincus qu'une plus grande transparence rehaussera la crédibilité des procédures d'autorisation, d'évaluation et d'examen.

Nous soulignons cependant que l'ajout proposé de l'alinéa 118.5.0.1 dans la LQE – la partie qui précise les informations et les documents qui seront inclus dans le registre public – vise la procédure d'évaluation environnementale applicable dans le Sud du Québec¹³.

Sur la base des recommandations formulées par le CCEBJ à cet égard au fil des ans, nous comprenons que le MDDELCC, le Comité d'évaluation (COMÉV), le Comité provincial d'examen (COMEX) et le Comité fédéral d'examen (COFEX-Sud) reconnaissent la nécessité de rendre accessibles au public les informations du même type pour les projets réalisés dans le Nord¹⁴. À notre avis, ces renseignements devraient tous se trouver dans un registre centralisé. Soulignons que le COMEX a placé sur son site Internet un registre des projets examinés dans le cadre du processus provincial d'examen du chapitre 22. Le COFEX-Sud a aussi créé un tel registre pour les projets examinés en vertu du processus fédéral d'examen du chapitre 22 (accessible sur le site Internet de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale). De son côté, le MDDELCC continue de publier sur son site Internet des informations concernant les autorisations délivrées pour les projets dans le Nord.

Nous encourageons donc le MDDELCC et les comités créés par le chapitre 22 à poursuivre leurs efforts et à faire en sorte que tout ce qui doit être accessible au public – conformément à l'article 118.5.0.1 dont l'ajout est proposé – soit aussi accessible pour les projets réalisés dans le Nord afin d'assurer la cohérence à l'échelle provinciale. Nous réitérons donc notre recommandation voulant que toutes les autorisations et toutes les déclarations de conformité concernant les projets en milieu nordique, qui seront requises en vertu de la LQE révisée, soient également accessibles au public via le registre.

D'ici la mise en œuvre effective d'un registre central pour les projets assujettis au processus d'évaluation et d'examen du chapitre 22, nous recommandons que des hyperliens soient placés sur les différentes plates-formes donnant des informations sur les projets assujettis. Ces hyperliens seront essentiels pour faciliter l'accès aux informations et la navigation.

Nous recommandons également que les informations publiées dans le registre sur l'autorisation, l'évaluation et l'examen des projets en milieu nordique soient accessibles aux communautés nordiques. Nous réitérons donc nos recommandations antérieures concernant le registre, notamment pour ce qui est de l'inclusion de résumés pertinents en anglais et en cri, ainsi que de la publication d'informations dans un langage clair et non technique.

¹³ L'ajout proposé de l'article 118.5.0.1 s'appliquera à la sous-section 4 de la section II du chapitre IV de la LQE révisée – actuellement section IV.1 du chapitre I de la LQE (procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement pour le Sud du Québec).

¹⁴ Voir le site Internet du CCEBJ (<http://www.ccebj-jbace.ca/fr/>) pour obtenir des informations supplémentaires sur les interventions précédentes du Comité sur des questions touchant l'accès public à l'information dans le Territoire.

Recommandations relatives à l'accès à l'information, à la transparence et à la participation¹⁵

1. Les dispositions concernant ce qui doit être inclus dans le registre (conformément à l'article 118.5.0.1 dont l'ajout est proposé) doivent également s'appliquer aux projets assujettis au processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social du chapitre 22 applicable dans le territoire de la Baie James. Toutes les autorisations et les déclarations de conformité requises concernant les projets en milieu nordique en vertu de la LQE révisée doivent aussi être accessibles au public via le registre.
2. Il faudrait privilégier un registre central des projets assujettis au processus d'évaluation et d'examen du chapitre 22. Jusqu'à ce que cela soit fait, des hyperliens devraient être ajoutés à chaque registre pour faciliter la navigation de l'un à l'autre.
3. Les renseignements sur l'autorisation, l'évaluation et l'examen de projets publiés dans les registres doivent être accessibles communautés nordiques. Des informations dans un langage clair, et en anglais et en langue crie devraient être incluses.

E. Changement climatique

Le CCEBJ reconnaît que des mesures s'imposent pour lutter contre le changement climatique. Nous saluons donc l'intention de réduire les émissions de gaz à effets de serre et de prendre des mesures d'adaptation aux effets du changement climatique par le biais des conditions d'autorisation.

En sus des conditions concernant la réduction d'émissions, il faut souligner que les régions nordiques subissent déjà certains impacts négatifs liés au changement climatique. Dans ces régions, les conditions d'autorisation devraient également tenir compte des adaptations aux impacts. Cela étant, et afin d'améliorer la proposition, nous recommandons que les conditions imposées prennent en compte les réalités de la zone d'étude d'un projet nécessitant une autorisation. Évidemment, étant donné le manque d'information à ce sujet dans les régions nordiques de la province, il faudra approfondir la compréhension des réalités et des conditions nordiques (notamment par l'acquisition de données de référence).

Recommandations sur le changement climatique

1. Les conditions qui peuvent être imposées lorsque des projets sont autorisés ne doivent pas viser uniquement la réduction des émissions. Elles doivent également prendre en considération les conditions existantes dans la zone d'étude, notamment les adaptations possibles aux impacts du changement climatique déjà manifestes dans certaines régions.
2. Le fait d'assortir des projets de développement à diverses conditions afin de lutter contre le changement climatique suppose une bonne connaissance des conditions de référence dans la zone d'étude. Des efforts s'imposent donc pour améliorer notre connaissance du milieu et ainsi assurer la performance des évaluations de projets (données de référence).

¹⁵ Ces recommandations s'ajoutent à celles qui ont déjà été formulées sur ces questions.

Conclusion

Le CCEBJ a fait des efforts, au fil des ans, pour améliorer et mettre à niveau le régime de protection du chapitre 22, et à cet égard, il applaudit le travail de révision en cours pour moderniser la LQE. Il salue la volonté de mettre en place un cadre pour les EES, de simplifier le régime d'autorisation et de maximiser la participation du public et l'accès à l'information sur les projets assujettis à la LQE.

Dans cette perspective, et dans le contexte actuel où la protection de l'environnement et du milieu social sont de grandes préoccupations pour toutes les collectivités nordiques, nous croyons que les enjeux environnementaux et sociaux doivent être considérés sur un pied d'égalité dans le processus de planification et d'autorisation de projets.

C'est pourquoi les observations et les recommandations formulées dans le présent mémoire visent à renforcer les dispositions très positives prévues dans le projet de loi.

Conformément à son mandat, le CCEBJ reste disponible pour formuler des commentaires additionnels lorsque des modifications réglementaires seront apportées à la suite de l'adoption du projet de loi. À cet effet, nous demandons que les délais pour procéder aux analyses nécessaires et formuler des commentaires judicieux sur ces amendements soient réalistes et prennent en considération la charge de travail que cela représente.



Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James
James Bay Advisory Committee on the Environment
ᐅ ᐃᐅᐅᐅᐅᐅᐅ ᐅ ᐃᐅᐅᐅ ᐅᐅᐅᐅ ᐅᐅᐅᐅ ᐅᐅ

CTE – 002M
C.P. – P.L. 102
Régime d'autorisation
environnementale
TEXTE ANGLAIS

Bill 102 – Modernization of the *Environment Quality Act* (CQLR c. Q-2)

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

November 2016

Introduction

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

While Bill 102² (hereafter the 'Bill') does not propose changes to the JBNQA environmental and social assessment and review procedure, the projected introduction of a strategic environmental assessment framework and the suggested changes to the authorization regime, will clearly influence the future planning and handling of development projects throughout Québec – including the James Bay Territory subject to the Section 22 regime.

Therefore, in accordance with its mandate, the JBACE wishes to express a number of comments and to provide its recommendations on the following issues related to the Bill: 1) strategic environmental assessments; 2) changes to the environmental authorization scheme; 3) social impacts; 4) access to information, transparency and participation; and finally, 5) climate change.

Readers should note that these JBACE comments pertain solely to our major areas of concern in relation to the provisions in the Bill that may affect the Section 22 environmental and social protection regime. This brief does not provide an article-by-article commentary, references to specific articles in the Bill are provided herein when necessary.

Important contextual notes on the JBNQA Section 22 environmental and social protection regime

The Section 22 environmental and social protection regime is designed to mitigate the environmental and social impacts of development on the Cree people, and the region's wildlife resources upon which they rely.³

The regime operates on the basis of nine guiding principles. Among other things, these principles reference the protection of Cree society, as well as the full exercise of their traditional harvesting rights and guarantees provided for in the hunting, fishing and trapping regime as outlined in Section 24. The protection regime also sets out a special status of involvement of the Cree in its application through representation and consultation, while also outlining a unique environmental assessment and review procedure.

The present brief is thus grounded on these precepts and references them throughout. Readers may consult paragraph 22.2.4 of [Section 22 of the JBNQA](#) for the nine guiding principles of the regime.

¹ See paragraphs 22.3.24 to 22.3.28 of the JBNQA.

² The Bill is formally entitled "[Bill 102 - An Act to amend the Environment Quality Act to modernize the environmental authorization scheme and to amend other legislative provisions, in particular to reform the governance of the Green Fund.](#)"

³ See paragraphs 22.2.2 to 22.2.3 of the JBNQA.

A. Strategic Environmental Assessment (SEA)

(1) Types of SEAs and the triggering of SEAs

We welcome the objective of establishing a framework for the conduction of SEAs to enhance strategic planning initiatives. We note the relative simplicity and flexibility of the proposed framework, the inter-ministerial character of the proposed SEA Advisory Committee, and the importance given to public consultation and transparency. Having said this, we table the following comments and recommendations in order to address what we feel is the major weakness with the proposed framework; namely, the overly discretionary nature for triggering SEAs.

We are concerned that the proposed Bill does not clearly define which planning or programming instruments will or will not be subjected to SEA, nor does it set out which sectors of activities will be encompassed or excluded. Also, only plans, programs and strategies are cited, with policies not being explicitly mentioned in the Bill.⁴

We are even more concerned that the Bill does not obligate SEAs for a prescribed set of planning initiatives. The Bill stipulates that SEAs may be undertaken by and at the discretion of the 'Administration'⁵ responsible for a given plan, program and strategy "*if they are likely to have environmental effects.*" The Bill also does not elaborate on how, or on what basis, an Administration must determine what constitutes the '*likely effects*' that may warrant SEAs.

We thus understand that no third party will assist the said Administration in determining whether a given plan, program or strategy should be the object of an SEA. It is only once an Administration has decided, solely on its own accord, that a given plan should be subject to SEA that a third party – the SEA Advisory Committee – will be solicited for comments regarding the scope, nature and extent of the SEA and associated public consultations. Per the current Bill, the inter-ministerial SEA Advisory Committee will not have the responsibility or the authority to obligate or recommend the conduction of SEAs. SEAs will thus occur on a possibly random and uneven basis as their triggering will be unclear. This situation will compromise their coherent and systematic conduction; the overall credibility of these exercises, and of their outcomes, will thus be affected.

We would have appreciated a clearer legal obligation to automatically undertake SEAs for a clearly-fixed set of plans, programs, policies and strategies, coupled with the attendant and systematic guidelines for their conduction – including a screening phase to determine the need, scope, and format of a given SEA and of its associated targeted or broad public consultation activities. Ideally, this screening phase would also afford a degree of leeway to seek inputs from existing institutions such as our own.

When these two concerns are coupled together, we are further concerned that the Bill overly limits the benefits of SEA as a planning enhancement tool. In this sense we are led to pose the following questions:

- How will a discretionary application of SEA ensure consistency (i.e. that they are conducted for the same types of plans, programs, or strategies throughout the province)?

⁴ By definition, we understand that land use plans, as well as regional and sectoral development plans and strategies can be the object of SEAs.

⁵ Per Article 116 of the Bill, the term 'Administration' may refer to the Gouvernement du Québec, the Conseil exécutif, the Conseil du trésor, a government department, or a government agency within the meaning of the *Auditor General Act* (CQLR c. V-5.01).

- How will a discretionary and thus incomplete application of SEA improve the credibility of planning processes? How will sustainable area-wide planning be facilitated if an SEA is conducted in one region for a given plan, program or policy, but not in an adjacent region?
- How will the interested entities and the public be informed of why a given plan was not subjected to an SEA?

As such, the scope for the application of SEA should not be limited or applied on a voluntary basis. A foreseeable and consistent application of SEA to plans, programs, policies and strategies across the province will improve the credibility of the exercises, and will serve to support the planning benefits that SEAs are designed to provide. A purely discretionary triggering of SEA, based only on the in-house decision of the Administration responsible for a plan, program, policy, or strategy, is not suitable. If SEAs are to occur in a predictable, systematic and credible fashion, clear triggers are required. In our opinion, clear triggers for SEAs need not overly limit the flexibility and adaptability of the conduction of SEAs once triggered.

These triggers could take several forms. For example, an Administration could obtain the advice of the SEA Advisory Committee to determine, based on a set of criteria of what constitutes “*likely environmental effects*,” if SEA should occur (or not). Another example, and what the JBACE recommends, would be to include a schedule in the *Environment Quality Act* (‘EQA’ hereafter), or to adopt a regulation thereunder, listing the types of plans, programs, policies, and strategies that should be automatically subject to SEA, and to create a set of criteria to assess the need to require an SEA for the initiatives not listed.

Here, in the spirit of the Section 22 environmental and social protection regime, we underscore the importance of including a thorough consideration of the potential social impacts of strategic planning initiatives when determining the need for SEAs, and over the course of their conduction. Social impacts should be part of what may constitute the ‘*likely effects*’ that may warrant SEAs.

In the event that an Administration determines that an SEA is not required for a given plan, program, policy, or strategy, justifications should be published in the SEA register. And, a mechanism to evaluate the validity of these justifications, and to recommend that SEAs are conducted in the event that they are deemed unfounded, should also be built into the process.

All the while, given the JBACE’s status as the official and preferential forum in the Territory for advising responsible governments in such matters, we recommend that the various Administrations seeking to undertake an SEA and the SEA Advisory Committee should request the JBACE’s comments regarding their scope when they apply to the James Bay Territory, or may affect the Cree people, the communities, or the wildlife resources of the Territory.

We must also express our concern regarding the Bill’s lack of clarity surrounding the crucial terms “*strategies, plans and other forms of guidelines*” that may be the object of an SEA. Clear definitions must be included in the revised EQA in order to set out exactly what is meant by ‘strategy,’ ‘plan,’ ‘programme,’ and ‘policy,’ and ‘other forms of guidelines.’ Such definitions will greatly improve the clarity and foreseeability of the SEA procedure.

Indeed, our recommendation that policies must be part of the planning instruments that may be the object of an SEA stems in part from this lack of clarity – notwithstanding the very important connotations that policies may have for orienting downstream actions and initiatives. This is so, because we understand that a ‘policy’ refers to a guidance instrument for action, defining a set of declared orientations or objectives intended to frame ensuing actions or development initiatives that may or may not be specific for a given sector or for a given issue.⁶

⁶ Adapted from the definitions available in *Burton’s Legal Thesaurus*, 4th Edition (2007), and *West’s Encyclopedia of American Law*, 2nd Edition (1998).

For the JBACE, examples thus include a mining policy, a consultation policy, and an energy policy; all of which would benefit greatly by subjecting them to SEAs.

Having said this, we note that many of the above-mentioned issues may be hashed in an eventual regulation. If and when this occurs, we affirm our intention to comment thereon in accordance with our mandate.

(2) Conduct of SEAs and of their related consultations in JBNQA territory

We understand and welcome that SEAs may be applied to planning initiatives throughout the province, including the James Bay Territory. However, in order to avoid all possible ambiguity, we suggest that this be more explicitly set out in the revised statute. The revised EQA should thus include a specific provision that sets out its application in the territory subject to the Section 22 environmental and social protection regime.

As mentioned in our brief on the matter in response to the *Livre vert*, dated September 2015, we stressed the need to ensure a degree of flexibility in order to adapt the conduction of SEAs, and their related public consultations, to various contexts – namely, to respect the guiding principles of Section 22 of the JBNQA, as well as the Cree’s special status of involvement set out therein (more on this below). We also recommended that alternative forms of public consultation may be required in northern regions with the assistance of existent bodies. Our concern regarding these matters has not changed since then.

The Bill states that the Administration is obligated to undertake either targeted or broad public consultations. Although the Administration may seek the SEA Advisory’s Committee’s guidance, the manner in which the consultations are to be conducted will be up to the Administration in question.

We strongly support the obligation to consult the public during all SEAs. However, the Administration tasked with public consultation for SEAs in the region subject to the JBNQA, must ensure that the consultations are conducted in a manner adapted to its unique legal and cultural contexts.

Because an SEA of a plan may bear on both southern and northern parts of Québec, the legal framework for SEA must respect the JBNQA, the attribution of local and regional governments, as well as the already well-established committees and organizations involved in environmental and social impact assessment. These institutions should be included in these public consultations as they have invaluable and long-standing experience in doing so in the Territory.

The legal framework for SEA must also respect one of the most important provisions of Section 22 of the JBNQA in matters of public consultation: any consultation process must ensure that the Crees are consulted above and beyond what is provided for the public in general.⁷ In order to ensure the will and intent of the JBNQA, the JBACE, as well as other specific committees such as the Evaluating Committee (COMEY) and Provincial Review Committee (COMEX), have been instituted with Cree representatives. For these reasons, we do not believe that consultations for SEAs to be held in the James Bay Territory can be successfully planned out exclusively by the Administration undertaking the SEA. We strongly recommend that the Administration initiating an SEA, and/or the SEA Advisory Committee, consult with the JBACE as early as feasible to discuss the planning of the consultations in the James Bay Territory.

⁷ See paragraph 22.2.2.c of the JBNQA.

Based on the JBACE's recent experience with the uranium inquiry, any strategic-type of assessment must give due regard to already-existing institutions who may greatly assist in successful and meaningful participation of the region's stakeholders. In this case, the JBACE and the *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* (BAPE) each established their own commissions which worked together to undertake the consultations in the James Bay Territory. The JBACE commission was composed of four JBACE members (two of whom were appointed by the Cree Nation Government).⁸

With this in mind, the Administration or the SEA Advisory Committee should be required to seek out the JBACE's insights regarding their related consultation activities for SEAs that are to be conducted in the Territory or that will involve stakeholders active therein. Here, we remind readers that such advice falls squarely within the JBACE's mandate to oversee the Territory's unique environmental and social protection regime:⁹

"The [James Bay] Advisory Committee shall be the consultative body to responsible governments and shall be the preferential and official forum for responsible governments in the Territory concerning their involvement in the formulation of laws and regulations relating to the environmental and social protection regime and as such shall oversee administration and management of the regime through the free exchange of respective views, concerns and information."

"The [James Bay] Advisory Committee shall be consulted from time to time on major issues respecting the implementation of the regime of the environmental and social protection and land use measures and may advise responsible concerned governments in the implementation of the environmental and social protection and land use regimes."

In addition, the JBACE's post-mortem following its collaboration with the BAPE for the uranium inquiry determined that early preparatory discussions between the 'players' involved in the planning of such matters greatly assist in ensuring representative, credible, and adapted consultations.¹⁰ We thus strongly recommend that the SEA Advisory Committee rapidly connect with the JBACE to have upstream discussions on the planning of conducting consultations in the Territory and therefore avoid having to hastily develop an ad hoc approach on the eve of the first SEA-related consultation in the Territory.

Beyond this, we reiterate that flexibility must be built into the logistical and planning aspects of public participation activities during the conduct of SEAs. And, as a rule, all such activities in the James Bay Territory should be compatible with Cree cultural activities (e.g. calendar of traditional hunting periods).

(3) The SEA register

We understand and applaud the fact that an SEA's focus report and final environmental report will be published on a new SEA register on one central website – that of the Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC). We welcome this insofar as a centralised register will be established for all SEAs, thus avoiding the situation of having to access the different websites of each Administration that conducted an SEA.

⁸ The participation of the JBACE during the inquiry on uranium facilitated its completion in a manner that accounted for the guiding principles of the Section 22 regime and for the Cree traditional way of life (e.g. adapted calendar, respect for oral tradition, key Cree intervenors, and translation).

⁹ See paragraphs 22.3.24 and 22.3.28 of the JBNQA.

¹⁰ The JBACE's post-mortem report offers several important recommendations regarding the planning of public consultations that require the collaboration of several 'players' in strategic-type assessments in the James Bay Territory. Readers can access it here: www.ccebj-jbace.ca/en/news/70-post-mortem-of-uranium-commission.

We stress ease of navigation and suggest that a hyperlink should be provided between the SEA register and the project-level register that is still currently in development by the MDDELCC. We also suggest that certain key documents for SEAs that concern the Territory or its inhabitants be made available in English and in Cree to further promote understanding and awareness of these initiatives.

Recommendations on SEA

1. SEA should not be left to the discretion of each Administration. Clear triggers for what should be the object of SEAs are needed. A schedule should be included in the EQA, or a regulation adopted thereunder, listing the types of plans, programs, policies, and strategies that should be automatically subject to SEA and a set of criteria should be included therein to assess the need to require an SEA for the initiatives not listed. Social impacts should be part of what may constitute the '*likely effects*' that may warrant SEAs.
2. The Administration undertaking an SEA and the SEA Advisory Committee should request the JBACE's comments regarding their scope when they apply to the James Bay Territory, or may affect the Cree people, the communities, or the wildlife resource of the Territory, given the JBACE's status as the preferential and official forum for the exchange of such advice.
3. The Administration should be obligated to provide justifications if it determines that an SEA is not required for a plan, program, policy, or strategy. These justifications should be published in the SEA register. And, a mechanism to evaluate the validity of these justifications, and to ensure that SEAs are conducted in the event that they are deemed unfounded, should also be built into the process.
4. The proposed addition of article 95.5 to the EQA should be revised to stipulate that policies may also be the object of SEAs. Article 95.5 should also include clear definitions that set out exactly what is meant by 'strategy,' 'plan,' 'programme,' and 'policy,' and 'other forms of guidelines' in order to improve the clarity and foreseeability of the SEA procedure.
5. The SEA Advisory Committee should connect as early as possible with the JBACE – upstream from the first SEA-related consultation in the Territory – in order to discuss the planning of conducting consultations in the Territory and to avoid having to hastily develop an ad hoc approach on the eve of the first consultation.
6. The Administrations undertaking SEAs and the SEA Advisory Committee should request the JBACE's insights, as early as possible, regarding the planning of their related consultations when these SEAs apply to planning initiatives in the Territory or that have the potential to affect the Territory.
7. We concur that the SEA register should occur on one centralised platform – the MDDELCC's website. It should be easy to navigate and include a link to the project-level registry now in development. Certain key documents for SEAs that concern the Territory or its inhabitants should be made available in English and in Cree in the register so as to further promote understanding and awareness of these initiatives.

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

Authorizations will continue to be required in the north as in the south of Québec, either under the current or proposed authorization regime. The modernization of the authorization regime is thus an issue of great concern for the JBACE, as expressed in our brief on the *Livre vert* (Sept. 2015). Even though the changes proposed may not seem to have a direct implication on the Section 22 environmental and social protection regime (currently chapter II of the EQA), the JBACE considers that they may have implications on the said regime and on its objectives to protect the rights and guaranties set out in the hunting, fishing and trapping regime established in Section 24 of the JBNQA.

To be clear, projects that proceed through Section 22 environmental and social impact assessments and reviews (per chapter II of the EQA) and are approved by the responsible Administrator must still then obtain all of the relevant sectoral certificates of authorization required under chapter I of the EQA. The two chapters of the EQA are thus not hermetically separate from each other. In light of this reality on the ground, the JBACE is particularly concerned with what may be considered as ‘incoherence’ between certain aspects of the Section 22 regime and the authorization regime per chapter I of the EQA. We note that the Section 22 regime, and indeed the conditions required of project proponents by the relevant Administrator once approved, must account for the guiding principles of the Section 22 regime. Here, for example, the project’s impacts on Cree society, Cree traplines, Cree wildlife harvesting rights, and on the specificities of the affected local northern environment must be accounted for. All the while, the current authorization regime per chapter I of the EQA does not have to account for these aspects, nor do the conditions that accompany the authorizations issued thereunder. We thus affirm that greater coherence with what is currently chapter II of the EQA must be a priority when considering any changes to the authorization regime currently outlined in chapter I thereof.

The JBACE welcomes a simplified authorization regime that focuses attentions on projects that pose significant risks, or that are likely to produce environmental impacts. We are not opposed to a risk-based categorization of projects and of their respective authorization based thereon, as proposed in the Bill.

However, we are preoccupied by the fact that the Bill does not outline what projects will be considered in each category. We understand that this information will only be hashed out in regulations that have yet to be developed. As such, we reiterate the JBACE mandate to advise the governments in the development of laws and regulations that may affect the section 22 regime, its territory of application or Cree rights. We thus affirm our intention to comment thereon. Given the importance of these regulations and the extensive analyses that will be required to formulate meaningful comments and recommendations on the matter, we request that the timeframes for the development of these regulations be realistic and commiserate with the workload. We feel that the usual 45-day commentary period may not suffice in this regard.

And, although we understand that the revision of the authorization regime will apply province-wide, we cannot overstate that what constitutes a negligible or low-risk project in Québec’s southern regions, may not necessarily be the case in northern areas; particularly when considering the potential to generate significant cumulative effects that may arise from multiple projects at the scale of a Cree family trapline. Indeed, the Territory’s organization according to Cree family traplines exemplifies the marked ‘structural’ differences between northern and southern realities. The entire James Bay Territory is organized into more than 300 family traplines, managed by Cree Tallymen, and upon which the Cree may exercise their traditional hunting and fishing activities at all times of the year without administrative authorization. And, on all Cree traplines throughout the Territory, certain fur-bearing and fish species are exclusively reserved for the Crees. This system of family traplines is a cornerstone of Cree society.

The categorization of projects based on risk must thus thoroughly account for the Territory's biophysical, cultural and social environments. The JBACE questions whether the notion of risk includes social and cumulative impacts. Measures must be taken to ensure that the risk-based categorization of projects – and the authorizations that will be required in their regard (or not) – include due consideration of their potential social impacts, and the capacities to support the potential cumulative effects of multiple developments in their receiving areas. In the north, for instance, a preliminary mineral exploration project or small gravel borrow pit, may be deemed a no-risk project while a large number of them in a limited or sensitive area or in a single trapline (Cree family hunting territory) might collectively pose a moderate to a major risk.

Finally, since there will no longer be authorizations for certain type of projects, we raise the issue of the public's awareness, especially the Cree in the Territory, of these projects. We thus suggest that the MDDELCC include the information related to all authorizations issued under a revised EQA, as well as the conformity attestations that will be presented to the MDDELCC for negligible risk projects, in the public register.

Recommendations on the changes to the authorization system

1. Given its mandate, the JBACE should be solicited for comments when the regulations are being established to categorize what projects constitute negligible, low, medium and high-risk projects. Due to the importance of these regulations and the extensive analyses that will be required to formulate meaningful comments and recommendations on the matter, we request that the timeframes for the development of these regulations be realistic and commiserate with the workload.
2. The categorization of projects based on risk must account for the specific northern biophysical, cultural and social environment. Measures must be taken to ensure that the risk-based categorization of projects – and the authorizations that will be required in their regard (or not) – include due consideration of their potential social impacts, and the capacities to support the potential cumulative effects of multiple developments in their receiving areas.
3. The information related to all authorizations issued under a revised EQA, as well as the conformity attestations that will be presented to the MDDELCC for negligible risks projects, must be made available in the public register.

Important note concerning changes to the authorization regime and the revision of Schedules 1 and 2 of Section 22 of the JBNQA

Schedules 1 and 2 of Section 22 of the JBNQA outline what projects are automatically subjected to and exempted from the Section 22 environmental and social impact assessment and review procedure. The JBACE has issued several recommendations regarding the revision of these schedules, given that they have yet to be revised since the signature of the JBNQA.¹¹

The JBACE's recommendations regarding these schedules accounted for the existing regulatory framework, including the existing provincial authorization regime applicable to development projects.

Discussions between the JBNQA's signatory parties have already occurred on the basis of these recommendations. In light of the changes that may be adopted relative to a new environmental authorization regime under a revised EQA, the applicability of these recommendations may shift, and thus, perhaps, raise the question of new discussions between the said parties.

¹¹ Readers can access the JBACE's recommendations regarding the schedules on our website (www.ccebj-jbace.ca).

C. Social impacts

We feel it necessary to underscore the importance of accounting for potential social impacts during the authorization of development projects. In accordance with the guiding principles of the Section 22 environmental and social protection regime, the environmental, social, and cultural impacts of development activities are considered on an equal footing when approving development projects or when exempting or subjecting them to Section 22 impact assessments and reviews (chapter II of the EQA).

Thus, in order to better reflect the principles of Section 22 and as a means of improving the coherence between the two current chapters of the EQA, we believe that strategic planning initiatives subjected to SEAs and projects subject to authorizations under a modernized EQA (i.e. a revised chapter I of the EQA), should also afford due regard to social impacts (we include cultural and socioeconomic impacts under this umbrella term). Due consideration should be afforded to the following elements:¹²

- The protection of Cree hunting, fishing and trapping rights as set out in Section 24 of the JBNQA;
- The protection of the Cree people, of their societies, communities and economies – including the integrity of the Cree traplines that organize the Territory – all of which may differ greatly from southern realities;
- The protection of the James Bay Territory's wildlife resources and environment, upon which the Cree depend.

In this sense, the characterization of project risk-levels to establish a streamlined authorization regime must do the same. Similarly, means of accounting for the social impacts of development projects should also be within the purview of the conditions that may be fixed to the said authorizations once issued.

On another note, the JBACE would like to highlight its intention to produce a guide for proponents. Although confirmations are still pending, our aim is to develop the guide in partnership with the MDDELCC, the federal government, and the Cree Nation Government in order to ensure that it meets the realities and the needs of the Cree communities. One of the primary objectives of the guide will be to assist proponents in their public participation activities with Cree communities in order to more thoroughly consider the social impacts of their project proposals with Cree input. The guide will be geared to assist those proponents whose projects are exempt from a formal Section 22 environmental and social impact assessment and review – but that are, of course, still subject to authorizing regime of the EQA – and for proponents whose projects are indeed subject to assessments and reviews.

Recommendations relating to social impacts

1. Potential social impacts must be considered when authorizing projects.
2. The characterization of project risk-levels to establish a streamlined authorization regime must do the same.
3. The attenuation of a project's social impacts should be within the purview of the conditions that may be fixed to project authorizations.

¹² See paragraph 22.3.24 of the JBNQA.

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

The JBACE welcomes article 117 of the Bill which proposes the obligatory inclusion of a wealth of information and documentation regarding project authorizations and environmental assessments in a centralised public register, maintained by the MDDELCC. We applaud this advancement and we share the intention to promote transparency and public access to information. We concur with the notion that greater transparency will further solidify the credibility of authorization and assessment and review procedures.

We note, however, that the proposed addition of article 118.5.0.1 in the EQA – the portion outlining what documents and information will be included in the public register – applies to the environmental assessment and review procedure applicable in southern Québec.¹³

Based on the JBACE's recommendations issued on the matter over the years, we are keenly aware that the MDDELCC, the Section 22 Evaluating Committee (COMEV), the Provincial Review Committee (COMEX) and the federal Review Panel (COFEX-South) recognize that similar information should be also available to the public for northern projects and, in our opinion, in one centralised register.¹⁴ Here, COMEX has established a register on its website for projects reviewed under the Section 22 provincial review procedure. COFEX-South has established the same for projects under the Section 22 federal procedure (courtesy of the Canadian Environmental Assessment Agency's website), and the MDDELCC continues to include some information regarding the authorizations issued for northern projects on its own website.

And so, we encourage the MDDELCC and the Section 22 committees to continue in their efforts and to ensure that all of what is to be publicly-available – per the proposed addition of article 118.5.0.1 – is also made available for northern projects to ensure coherence province-wide. Here, we reiterate our previous recommendation that all authorizations and conformity attestations required under a revised EQA for northern projects must also be publicly-accessible via the register.

In line with our longstanding opinion that there should be one centralised register for projects subject to the Section 22 assessment and review procedure, we recommend, in the meantime, that hyperlinks be established between the various platforms with information on projects subject to the same procedure. This will be crucial for the sake of accessibility and ease of navigation.

Beyond this, we recommend that the information made available in the register for the authorization and assessment and review of northern projects be accessible to northern audiences. Here, we refer to our previous recommendations concerning the registry, such as the inclusion of relevant summaries in English and Cree, as well as the publishing of information in plain or non-technical language.

¹³ The proposed addition of article 118.5.0.1 will apply to subdivision 4 of Division II of Chapter IV of the revised EQA, which, itself, is currently Division IV.1 of Chapter I of the EQA (i.e. the environmental impact assessment and review procedure for southern Québec).

¹⁴ Please see the JBACE website (www.ccebj-jbase.ca) for additional information regarding the JBACE's previous interventions on matters relating to public access to information in the Territory.

Recommendations on access to information, transparency, participation¹⁵

1. All of what is to be included in the register (per the proposed addition of article 118.5.0.1) must also apply for projects subject to the Section 22 environmental and social impact assessment and review procedure applicable in the James Bay Territory. All authorizations and conformity attestations required under a revised EQA for northern projects must also be publicly-accessible via the register.
2. A centralised register for projects subject to the Section 22 assessment and review procedure would be preferable. In the meantime, hyperlinks must be established between the registers to ease navigation.
3. The information made available in the register(s) pertaining to the authorizations and the assessments and reviews of northern projects must be accessible to northern audiences. Information in plain language, and in English and in Cree should be included.

E. Climate Change

The JBACE agrees that measures must be taken to combat climate change. We thus applaud the intention to address the reduction of GHGs and measures to adapt to the effects of climate change via authorization conditions.

Along with conditions to reduce emissions, we reiterate, however, that northern regions are already experiencing some of the negative impacts associated with climate change. In these regions, the said conditions should also address adaptations to these impacts. In this sense, and in order to further enhance this positive proposal, we recommend that such conditions account for the realities of the regions in which a given project or activity is located and authorized. By definition, given the paucity of information on the matter in northern areas of the province, this will require additional understanding of northern realities and circumstances (i.e. baseline studies).

Recommendations on climate change

1. The conditions that may be affixed to project authorizations should not solely address reductions of emissions. They should also address the actual conditions in the project's location, including potential adaptations to the impacts of climate change which may already be manifest in some regions.
2. The fixing of conditions for development projects in order to combat climate change presupposes a keen understanding of the climate-related circumstances present in the project area. Efforts must be mobilized to better this understanding in order to ensure performance of project assessment (baseline studies).

¹⁵ The current recommendations are provided in addition to our previous ones made on these matters.

Conclusion

The JBACE has made efforts to improve and revise the Section 22 protection regime. In this sense, we welcome the current revision exercise to modernize the EQA. Indeed, we applaud the volition to instill a framework for SEA, to simplify the authorization regime and to maximize public involvement and access to information on projects subject to the EQA.

From this perspective, and in the current context where environmental and social protection are key concerns for all of the Territory's communities, we believe that both of these concerns must be considered on an equal basis when planning and authorizing projects.

In this sense, the comments and recommendations in this brief are designed to further strengthen the already very positive proposals provided in the Bill.

We remain, per our mandate, available to provide additional commentary if and when regulatory amendments arise following the adoption of the Bill. In order to undertake the necessary analyses to provide the highest-quality comments and the most relevant recommendations regarding these amendments, we respectfully request that the timeframes for their development be realistic and commiserate with the workload.