



ᑭᑎᑎᑦ ᑕᑦᑎᑦᑎᑦᑕ ᑕᑦᑎᑦᑎᑦᑕ ᑕᑦᑎᑦᑎᑦᑕ
Comité consultatif de l'environnement Kativik
Kativik Environmental Advisory Committee

Mémoire du CCEK

Concernant le projet de loi 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

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

Novembre 2016

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	1
2. Le processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social applicable au nord du 55 ^e parallèle	2
3. Commentaires du CCEK sur le PL 102	4
a) Arrimage avec le Chapitre II (Titre II) de la LQE: modifier l'article 213 de la LQE.....	4
b) Dispositions interprétatives.....	5
Disposition préliminaire.....	5
Obligation de consulter les communautés autochtones	5
c) Régimes d'autorisation de la LQE	6
Modifications au régime d'autorisation de l'article 22 de la LQE.....	6
Modifications à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement	7
Réduction des GES et adaptation aux changements climatiques.....	7
Abrogation de l'obligation d'obtenir un certificat de conformité de la part de la municipalité.....	8
Introduction d'un nouveau régime d'autorisation fondé sur une déclaration de conformité	9
d) Évaluation environnementale stratégique et le territoire du Nunavik.....	10
e) Principe de participation du public	11
f) Accès à l'information.....	11
g) Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État	12
4. Conclusion.....	12
Sommaire des recommandations du CCEK.....	14

1. Introduction

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

Le CCEK a notamment pour fonctions d'« étudier et formuler des recommandations relativement aux lois, règlements et procédures administratives concernant l'environnement, le milieu social et l'utilisation des terres » et d'« étudier et formuler des recommandations relativement aux mécanismes et procédures d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social ». C'est dans ce cadre que le CCEK intervient afin de partager ses avis et recommandations sur le projet de loi 102 (le « PL 102 » ou le « Projet de Loi »).

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



C'est avec beaucoup d'intérêt que le CCEK a pris connaissance du PL 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, présenté à l'Assemblée nationale le 7 juin 2016 par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (le « MDDELCC »). Ce Projet de loi, qui vise à moderniser plusieurs éléments de la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹ (la « LQE »), donne suite au Livre vert, dévoilé en 2015, et pour lequel le CCEK a présenté un mémoire devant la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale en septembre 2015².

Plusieurs des recommandations formulées par le CCEK dans son mémoire sur le Livre vert sont également applicables au PL 102. Dans ce mémoire sur le Livre vert, le CCEK soulignait que bien que le territoire du Nunavik fasse l'objet de règles particulières applicables aux activités ayant un impact sur l'environnement et le milieu social, et que la modification de ces règles nécessite l'accord des parties intéressées³, il est important pour les communautés du territoire du Nunavik de bénéficier de certaines avancées proposées par la mise à jour de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Avant de présenter ses commentaires sur les mesures proposées par le PL 102, le CCEK souhaite formuler quelques remarques préliminaires sur le processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social applicable au Nunavik.

2. Le processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social applicable au nord du 55^e parallèle

Un régime spécifique d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social s'applique au Nunavik. Ce régime a été mis en place par la CBJNQ en 1975 puis repris dans le chapitre II de la LQE en 1978⁴.

Le CCEK et la Commission de la qualité de l'environnement Kativik (ci-après la « CQEK ») ont

¹ RLRQ, c Q-2.

² *Avis du CCEK Concernant le Livre vert – Projet de modernisation du régime d'autorisation de la Loi sur la qualité de l'environnement*, Présenté à la Commission des transports et de l'environnement, de l'Assemblée nationale du Québec, 4 septembre 2015, en ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.BI.DocumentGenerique.106861&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9rjj7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz>>, page consultée le 3 août 2016.

³ CBJNQ, art 23.7.10.

⁴ Articles 131 à 213 de la LQE. Pour plus d'informations sur le régime d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social applicable au Nunavik, voir : Convention de la Baie James et du Nord québécois, chapitre 23 et CCEK, *Guide sur le processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social*, avril 2008, en ligne: <http://www.keac-ccek.ca/procedures-environnementales/ANNEXES_Guide_f.pdf>, page consultée le 3 août 2016.

été créés peu après l'entrée en vigueur de la CBJNQ, soit il y a 35 ans. La CQEK a la responsabilité d'évaluer les projets de développement soumis au processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social s'appliquant au Nunavik. Depuis la création de ces comités, beaucoup de choses ont changé sur le territoire du Nunavik. Les activités de développement économique sont plus nombreuses et certaines ont des impacts environnementaux et sociaux importants et complexes.

Au début de son existence, la CQEK évaluait des projets locaux de petite envergure, tels que des pistes d'atterrissage et des installations de traitement d'eau potable et d'élimination des déchets. Aujourd'hui, la CQEK se penche sur des projets miniers de grande envergure et sur leurs infrastructures afférentes qui transforment le Nunavik. Toutefois, le régime d'autorisation n'a pas été révisé depuis sa création et a été peu actualisé en matière d'accès à l'information, de transparence, de participation du public et d'accès à la justice.

En 2009, le CCEK a identifié des moyens d'assurer une plus grande participation des Inuits et d'améliorer le processus d'autorisation environnementale au Nunavik dans son *Avis sur le renforcement de la procédure d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social au Nunavik*⁵. Selon cet avis, les droits de participation des Inuits au développement futur du Nunavik doivent être précisés de manière à leur assurer une plus grande sécurité juridique :

En matière d'évaluation environnementale, l'accès à l'information et la participation du public sont aujourd'hui des droits reconnus sur la scène internationale et dans un nombre croissant de pays. Le peu de garanties juridiques offertes quant à l'accès à l'information et à la participation effective des Inuits et des habitants de la région représentent les points faibles de la procédure actuellement en vigueur au Nunavik.⁶

Dans cet avis, le CCEK a formulé des recommandations à l'égard i) de la révision des annexes du Chapitre 23 de la CBJNQ, ii) du renforcement des droits de participation des Inuits au processus d'évaluation et de la prise de décision et iii) de l'introduction d'une procédure d'évaluation environnementale stratégique. Toutefois, à ce jour, aucune de ces recommandations n'a été mise en œuvre. Des travaux sont en cours pour réviser les annexes 1 et 2 du Chapitre 23 de la CBJNQ, qui prévoient respectivement la liste des projets assujettis et soustraits au processus d'évaluation, mais aucun projet concret de modifications n'a encore été présenté.

En 2014, le rapport *Parnasimautik*, le fruit d'une consultation élargie tenue dans toutes les

⁵ CCEK, *Avis du CCEK sur le renforcement de la procédure d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social au Nunavik*, avril 2009, <http://www.keac-ccek.ca/documents/memoires-avis/avis-final-fr_20091109161939.pdf>, page consultée le 3 août 2016.

⁶ *Ibid.*, pp. 5-6.

communautés du Nunavik, a aussi souligné l'importance de la modernisation du régime d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux⁷. Compte tenu des conclusions de ce rapport et des recommandations formulées en 2009 par le CCEK, le Comité croit que le processus de révision proposé par le Projet de loi constitue une occasion privilégiée de progresser vers la modernisation souhaitée du processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social applicable au nord du 55^e parallèle.

3. Commentaires du CCEK sur le PL 102

Les commentaires du CCEK sur le PL 102 énoncés ci-après s'articulent autour d'un thème principal : mieux tenir compte de l'arrimage à réaliser entre les dispositions particulières de la CBJNQ (Chapitre II de la LQE) applicables au Nunavik et les modifications proposées à la LQE. De façon plus spécifique, le CCEK formule des commentaires et recommandations à l'égard des modifications proposées à la terminologie, aux dispositions interprétatives, aux régimes d'autorisation, à l'évaluation environnementale stratégique, au principe de participation du public, à l'accès à l'information, et au Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État.

a) Arrimage avec le Chapitre II (Titre II) de la LQE: modifier l'article 213 de la LQE

Le CCEK constate que le PL 102 ne propose aucune modification au Chapitre II de la LQE, ni à son article 213. Toutefois, dans un souci d'uniformité, le CCEK soumet que l'article 213 de la LQE actuellement en vigueur devrait lui aussi être modifié afin de tenir compte de la nouvelle nomenclature proposée par le PL 102.

L'article 213 de la LQE se lit actuellement comme suit :

213. La section IV.1 du chapitre I et ses règlements d'application ne s'appliquent pas sur les territoires visés aux articles 133 et 168, sauf en ce qui concerne les règlements d'application de l'article 22 et les règlements applicables généralement au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement adoptés en vertu des paragraphes c et d de l'article 31.9.

En tenant compte des modifications proposées par le PL 102, le CCEK recommande que cet article soit modifié par le Projet de loi de la manière suivante :

213. Le chapitre IV du titre I et ses règlements d'application ne s'appliquent pas

⁷ *Rapport de la consultation Parnasimautik*, en ligne: <<http://www.parnasimautik.com/wp-content/uploads/2015/03/Parnasimautik-consultation-rapport-fr.pdf>>, page consultée le 3 août 2016.

sur les territoires visés aux articles 133 et 168, sauf en ce qui concerne les règlements d'application de l'article 22 et les règlements applicables généralement au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement adoptés en vertu des paragraphes c et d de l'article 31.9. (Nos soulignements)

Cette modification permettrait d'assurer une plus grande cohérence dans les termes utilisés dans la LQE.

b) Dispositions interprétatives

Disposition préliminaire

Le CCEK salue la proposition d'ajouter une disposition préliminaire à la LQE. Cette disposition est la suivante :

Les dispositions de la présente loi visent la protection de l'environnement de même que la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la loi. Elles favorisent le respect des principes de développement durable et la réduction des émissions de gaz à effet de serre et permettent de considérer l'évolution des connaissances et des technologies, les enjeux liés aux changements climatiques ainsi que les réalités des territoires et des collectivités qui les habitent.

Le CCEK apprécie la référence explicite aux principes de développement durable ainsi qu'aux effets des changements climatiques dans ce préambule. Toutefois, le CCEK invite le législateur à remplacer le terme « enjeux », terme imprécis proposé dans la disposition préliminaire, par le terme « effets », déjà utilisé dans la LQE (art. 31.76 de la LQE). De plus, la référence aux « réalités des territoires et des collectivités qui les habitent » est imprécise et gagnerait elle aussi à être clarifiée par l'utilisation de notions et principes juridiques déjà connus, à savoir le « respect de la capacité de support des écosystèmes » (art. 6 (m) de la *Loi sur le développement durable*⁸) et de « satisfaire en priorité les besoins de la population en matière de santé, de salubrité, de sécurité civile » (31.76 de la LQE). Enfin, le CCEK recommande au législateur d'énoncer clairement que les dispositions de la LQE favorisent également la satisfaction des besoins des « générations futures » qui ont été omises du PL 102.

Obligation de consulter les communautés autochtones

Le CCEK recommande au législateur d'intégrer dans la LQE des dispositions interprétatives spécifiques à l'obligation de consultation des Autochtones, de façon similaire aux articles ajoutés à cet effet en 2013 dans la *Loi sur les mines*⁹, qui se lisent comme suit :

⁸ RLRQ, c D-8.1.1.

⁹ *Loi sur les mines*, RLRQ c M-13.1, articles 2.1 à 2.3.

2.1. La présente loi doit s'interpréter de manière compatible avec l'obligation de consulter les communautés autochtones. Le gouvernement consulte les communautés autochtones de manière distincte, lorsque les circonstances le requièrent.

2.2. La prise en compte des droits et des intérêts des communautés autochtones fait partie intégrante de la conciliation de l'activité minière avec les autres possibilités d'utilisation du territoire.

2.3. Le ministre élabore, rend publique et tient à jour une politique de consultation des communautés autochtones propre au secteur minier.

c) Régimes d'autorisation de la LQE

Le PL 102 propose de nombreuses modifications aux régimes d'autorisation préalables de la LQE. Rappelons que sur le territoire du Nunavik, un processus spécifique d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social s'applique. Ainsi, les dispositions prévues aux articles 31.1 et suivants de la LQE ne trouvent pas application sur le territoire du Nunavik. C'est plutôt le Chapitre II (qui deviendrait le Titre II si le PL 102 est adopté) qui s'applique, lequel constitue une codification des Chapitres 23 et 24 de la CBJNQ.

Toutefois, les autres régimes d'autorisation de la LQE, incluant les régimes d'autorisation préalables prévus aux articles 22, 32 et 48 de la LQE, continuent de s'appliquer aux activités menées sur le territoire du Nunavik lorsqu'elles sont assujetties à ces régimes (art. 23.4.28 de la CBJNQ).

Modifications au régime d'autorisation de l'article 22 de la LQE

Le CCEK apprécie plusieurs des changements proposés au régime d'autorisation de l'article 22 de la LQE. Plus particulièrement, le CCEK est favorable aux modifications visant à clarifier les règles relatives à la recevabilité d'une demande d'autorisation (nouvel art. 23 de la LQE), à la modification d'une autorisation ministérielle (nouvel art. 30 de la LQE), à faciliter la cession d'une autorisation ministérielle (nouveaux art. 31.0.2 et 31.0.3 de la LQE) et à mieux encadrer la cessation d'activités (nouvel art. 31.0.5 de la LQE).

Toutefois, de façon générale, le CCEK s'inquiète de l'ajout de nombreux pouvoirs discrétionnaires pour le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (le « Ministre »), lesquels semblent insuffisamment balisés dans le PL 102. Par exemple, alors que l'article 24 de la loi actuelle prévoit que le Ministre **doit**, avant de délivrer une autorisation en vertu de l'article 22, « s'assurer que l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de contaminants dans l'environnement sera conforme à la loi et aux règlements », le nouvel article 31.0.3 de la LQE prévoit que « le ministre **peut** refuser de délivrer ou de modifier une autorisation lorsque [...] le demandeur ne lui a pas démontré que le projet est

conforme à la présente loi ou à ses règlements ».

Le CCEK est d'avis que cette modification constituerait un recul pour la protection de l'environnement, car le Ministre aurait dorénavant le pouvoir explicite d'autoriser un projet sans que celui-ci ne respecte la LQE et ses règlements, ce qui serait contraire aux objectifs de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Le CCEK recommande donc de modifier le premier alinéa du nouvel article 31.0.3 de la LQE afin de remplacer « peut » par « doit ».

Modifications à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement

Le PL 102 propose plusieurs modifications à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement s'appliquant au Québec méridional. Le CCEK constate que certaines avancées proposées par le PL 102 pour le Chapitre I de la LQE seraient également profitables au régime applicable au Nunavik. Il en va ainsi, par exemple, des précisions apportées sur les conditions de recevabilité de l'étude d'impact et la fin de l'évaluation environnementale (nouvel art. 31.3.4).

Le CCEK prend également note des modifications proposées par le PL 102 en matière de participation du public qui gagneraient à être introduites au Nunavik. À ce sujet, soulignons la nouvelle disposition qui permet à toute personne de s'impliquer plus tôt dans la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (nouvel art. 31.3.1 de la LQE).

De plus, les dispositions applicables aux comités nordiques prévus au chapitre II de l'actuelle LQE devrait être bonifiées en s'inspirant des avancées proposées par le PL 102 en ce qui concerne la possibilité pour le Gouvernement d'établir une procédure de sélection des membres du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (nouvel art. 6.2.2 de la LQE) et de préciser la durée des mandats (nouvel article 6.2). Des modifications de cette nature auraient pour effet d'améliorer la sélection des membres des comités nordiques et la procédure de nomination.

Réduction des GES et adaptation aux changements climatiques

Le PL 102 propose également d'inclure, parmi les éléments que doit prendre en considération le Ministre, « les émissions de gaz à effet de serre attribuables au projet et évaluer les mesures d'atténuation des impacts des changements climatiques et les mesures d'adaptation à ces impacts que peut nécessiter le projet » (nouvel art. 24 de la LQE). Le CCEK comprend que le MDDELCC prévoit également assujettir certains projets à ces exigences dans le cadre d'un « test climat », dont l'application dépendrait d'un seuil d'émission de gaz à effet de serre inscrit au *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁰.

¹⁰ RLRQ, c Q-2, r. 3.

Le CCEK appuie cette mesure et souhaite rappeler l'importance de l'inclusion de la lutte contre les changements climatiques dans les processus d'autorisation de la LQE. À cet égard, le CCEK est intervenu en 2012, dans le cadre de l'élaboration de la *Stratégie gouvernementale d'adaptation aux changements climatiques 2013-2020*, pour souligner l'importance de déterminer des mesures d'adaptation requises pour le Nunavik dans l'élaboration de la stratégie¹¹.

Les changements climatiques laissent déjà leur marque au Nunavik: fonte du pergélisol, tassement du sol, changements du couvert de glace, modifications des régimes hydriques et de tempêtes. Ces changements affectent les bâtiments ainsi que les infrastructures industrielles et de transport des territoires nordiques¹². De plus, tout indique que ce phénomène ira en s'accroissant au cours des prochaines années¹³. Il est donc essentiel que les modifications apportées aux processus d'autorisation de la LQE tiennent compte de cette réalité.

Abrogation de l'obligation d'obtenir un certificat de conformité de la part de la municipalité

Le CCEK note l'abrogation de l'obligation pour un promoteur d'obtenir un certificat de conformité aux règlements municipaux de la part de la municipalité où se trouve le projet¹⁴. Cette procédure permet actuellement aux municipalités, incluant l'ARK, d'être informées en amont des projets qui se déroulent sur leur territoire et d'assurer une cohérence en matière d'aménagement. Cette procédure est particulièrement pertinente sur un territoire aussi grand que celui du Nunavik, où les projets se planifient longtemps d'avance et sont souvent situés à l'extérieur des communautés, voire très loin de celles-ci.

Le CCEK est d'avis que le retrait de cette exigence n'est pas souhaitable et peu compatible avec le principe de « subsidiarité » de la *Loi sur le développement durable* (art. 6 g), de même qu'avec le préambule proposé par le PL 102, lequel prévoit que « Les dispositions de la présente loi [...] permettent de considérer [...] les réalités des territoires et des collectivités qui les habitent ». Le CCEK recommande de modifier le PL 102 afin de maintenir l'obligation pour les promoteurs d'obtenir un certificat de conformité aux règlements municipaux de la part de la municipalité où

¹¹ CCEK, *Lettre portant sur le projet de Stratégie gouvernementale d'adaptation aux changements climatiques 2013-2020 suivie de recommandations concernant le futur plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques*, avril 2012, en ligne : <<http://www.keac-ccek.ca/documents/memoires-avis/avis-2012-04.pdf>>, page consultée le 3 octobre 2016.

¹² Voir notamment ENVIRONNEMENT CANADA et INITIATIVES DES ÉCOSYSTÈMES NORDIQUES, *Les changements climatiques au Nunavik et au Nord du Québec : L'accès au territoire et aux ressources*, Rapport final, mars 2008, Administration régionale Kativik, *Renforcement des capacités pour la gestion publique locale et la planification territoriale au Nunavik et sensibilisation face aux changements climatiques*, mars 2013, en ligne : <www.ouranos.ca/media/publication/283_RapportBarrettetGagnon2013.pdf>, page consultée le 3 octobre 2016.

¹³ OURANOS, *Synthèse des connaissances sur les changements climatiques au Québec*, 2015, en ligne : <<https://www.ouranos.ca/synthese-2015/>>, page consultée le 3 octobre 2016.

¹⁴ PL 102, a 244, abrogeant l'article 8 du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, a 245 abrogeant l'article 3 1) du *Règlement sur les carrières et les sablières*, et a 252 abrogeant l'article 5 du *Règlement sur les usines de béton bitumineux*.

se situe le projet.

Par ailleurs, le CCEK souhaite rappeler que des règles spécifiques sont applicables sur le territoire du Nunavik en matière d'aménagement du territoire. En effet, l'ARK ne relève pas de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹⁵, mais de la *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik*¹⁶ (la « Loi Kativik »), qui contient des dispositions spécifiques en matière d'aménagement du territoire. Les dispositions habilitantes de la Loi Kativik en matière d'aménagement du territoire étant formulées en termes plus généraux que celles de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹⁷, les outils d'aménagement du territoire au Nunavik diffèrent de ceux en vigueur au sud du Québec.

Soulignons également l'existence du *Plan directeur d'aménagement des terres de la région Kativik*, qui est un règlement officiel de l'ARK depuis 1998. Le plan directeur énonce les grandes orientations d'aménagement et les affectations du territoire au nord du 55^e parallèle. Il a été approuvé, conformément à la loi, par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire le 15 février 1991. L'ARK travaille actuellement à l'élaboration des règlements d'application (règlements d'urbanisme) de son plan directeur.

Introduction d'un nouveau régime d'autorisation fondé sur une déclaration de conformité

Le PL 102 énonce que certaines activités prévues à l'article 22 seront admissibles à une déclaration de conformité pour les projets de moindre impacts environnementaux ou à une exemption pour les projets à impacts négligeables (art. 31.0.6 et 31.0.12 de la LQE). Ces activités seront définies par des règlements qui ne sont pas disponibles actuellement. Dans ce contexte, il est difficile pour le CCEK de se positionner de façon éclairée sur le nouveau régime fondé sur des déclarations de conformité en l'absence des règlements d'application.

Néanmoins, le CCEK tient à souligner que la détermination des listes d'activités visées par ce régime doit tenir compte du milieu dans lequel les projets s'insèrent. Le milieu nordique, en raison des conditions climatiques particulièrement rigoureuses qui y sévissent, est susceptible de subir des atteintes et des impacts plus importants qu'un projet similaire réalisé dans le Québec méridional. Par exemple, le simple déplacement de véhicules lourds sur la toundra peut causer des dommages à long terme à ce milieu particulièrement fragile. Les règlements d'application devraient donc comprendre différentes listes de projet selon les régions d'application puisque les impacts sur l'environnement et le milieu social peuvent y être fort différents. Ils pourraient aussi comprendre des seuils spécifiques au territoire du Nunavik.

¹⁵ RLRQ, c. A-19.1.

¹⁶ RLRQ, c. V-6.1.

¹⁷ Alors qu'au sud la *Loi sur l'Aménagement et l'urbanisme* prévoit un cadre juridique complet pour l'adoption de règlements d'application d'un plan directeur ou d'un schéma d'aménagement, la *Loi sur les Villages nordiques et l'Administration régionale Kativik* ne prévoit qu'un seul article, de portée générale, pour cette même compétence.

Le CCEK estime également essentiel que les entités régionales et locales soient mises à contribution dans la détermination des différentes catégories d'activités qui pourraient être soumises au régime de déclaration de conformité sur le territoire du Nunavik.

d) Évaluation environnementale stratégique et le territoire du Nunavik

Le CCEK est favorable à l'inclusion d'un processus d'évaluation environnementale stratégique (« ÉES ») dans la LQE (nouveaux art. 95.5 à 95.14 de la LQE).

Selon le PL 102, les objectifs de l'ÉES seraient de :

favoriser une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux ainsi que des principes de développement durable prévus par la Loi sur le développement durable (chapitre D-8.1.1) lors de l'élaboration des programmes de l'Administration. Elle peut également, le cas échéant, avoir pour objectif de déterminer des conditions d'acceptabilité environnementale et sociale des projets découlant de ces programmes.¹⁸

Le CCEK considère que le PL102 n'est pas suffisamment clair concernant l'application du processus d'ÉES au Nunavik. À cet égard, le CCEK recommande qu'une attention particulière soit portée à l'application et à l'arrimage de ce processus avec celui de l'évaluation et de l'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social applicable au Nunavik. Par exemple, comment les conclusions d'une ÉES seront-elles appliquées ou introduites dans les directives délivrées en vertu du Chapitre II de la LQE?

D'une manière plus générale, le CCEK se questionne sur la composition du Comité consultatif sur les évaluations environnementales stratégiques dont la création est proposée par le PL 102. Les cinq membres de ce comité, dont le rôle est de définir la portée de l'ÉES et la nature des consultations publiques à réaliser, proviendraient et seraient nommés par le gouvernement. Selon le CCEK, il serait souhaitable d'assurer la représentation de la société civile, des Autochtones et du secteur privé au sein du nouveau Comité consultatif sur les évaluations environnementales stratégiques.

Enfin, le CCEK se questionne sur la nature purement discrétionnaire du déclenchement d'une ÉES, puisque le nouvel article 95.5 de la LQE prévoit que « [l]es programmes de l'Administration [...] **peuvent**, lorsque ceux-ci sont susceptibles d'avoir des incidences environnementales, faire l'objet d'une évaluation environnementale stratégique ». Le CCEK est d'avis que le recours à la procédure d'ÉES devrait plutôt être obligatoire pour certains types de programmes de

¹⁸ PL 102, a 116, modifiant l'article 95.5 LQE.

l'Administration, comme c'est le cas, notamment, pour le gouvernement fédéral¹⁹ et en France²⁰.

e) Principe de participation du public

Le CCEK prend note des modifications proposées par le PL 102 en matière de participation du public. Il est notamment proposé d'inviter « toute personne, tout groupe ou toute municipalité » à s'impliquer plus tôt dans le processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement en leur permettant de « faire part au ministre par écrit [...] de ses observations sur les enjeux que l'étude d'impact devrait aborder » (nouvel article 31.3.1 de la LQE). Cet ajout est intéressant et devrait retenir l'attention des signataires de la CBJNQ au moment de réviser le Chapitre II de la LQE.

f) Accès à l'information

Dans son mémoire déposé dans le cadre des consultations sur le Livre vert, le CCEK faisait les constatations suivantes en lien avec les orientations proposées en matière d'accès à l'information :

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

La diffusion proactive de nombreuses informations, comme les certificats d'autorisation et les documents associés à ceux-ci, comme les études environnementales et les demandes d'autorisation, permettrait assurément de réduire le fardeau de l'administration en matière de demandes d'accès à l'information et les délais pour les administrés. Il conviendra néanmoins de s'assurer que le nouveau registre public des autorisations environnementales proposé et les informations qui y figureront couvriront les projets sur le territoire du Nunavik et qu'elles seront aisément disponibles, et en temps opportun pour les populations du Nord.²¹

¹⁹ Gouvernement du Canada, *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*, 2010.

²⁰ France, *Code de l'environnement*, Article R122-17.

²¹ *Avis du CCEK Concernant le Livre vert – Projet de modernisation du régime d'autorisation de la Loi sur la qualité de l'environnement Présenté à la Commission des transports et de l'environnement, de l'Assemblée nationale du Québec*, 4 septembre 2015, à la p. 7 en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_106861&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz>, page consultée le 3 août 2016.

Le CCEK constate que les mesures proposées dans le PL 102 tendent à répondre à ses préoccupations, notamment le fait d'accroître les informations disponibles en vertu de l'article 118.4 de la LQE et celles contenues aux registres accessibles sur le site Internet du MDDELCC, dont la possibilité d'accéder aux documents faisant partie intégrante des autorisations sans qu'il soit nécessaire de déposer une demande d'accès à l'information²².

Le CCEK est également favorable à la mise en place d'un registre des évaluations environnementales (nouvel art. 118.5 de la LQE). Il conviendrait néanmoins de s'assurer que les informations qui y figureront couvriront également les projets réalisés au Nunavik et qu'elles seront aisément disponibles, et en temps opportun pour les populations du Nord. Par conséquent, le CCEK recommande de bonifier le nouvel article 118.5.0.1 de la LQE de manière à y inclure les projets soumis au processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social applicable au Nunavik.

g) Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État

Le PL 102 introduirait l'article 15.4.38 dans la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*²³ afin d'instituer le « Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État » qui vise notamment à apporter un soutien financier aux municipalités. Le CCEK est d'avis que cette mesure s'applique également à l'ARK, mais pour fins de clarification, le CCEK recommande de bonifier cet article de manière à garantir l'admissibilité de l'ARK, en précisant que « Ce fonds vise, entre autres, à apporter un soutien financier aux municipalités, **ou s'il s'agit d'un territoire non organisé, à une municipalité régionale de comté**, et aux organismes à but non lucratif œuvrant dans le domaine de l'environnement ».

4. Conclusion

Le CCEK a pris connaissance du PL 102 avec beaucoup d'intérêt. Dans l'ensemble, le CCEK constate que même si le PL 102 n'a pas pour objectif de modifier les régimes d'évaluation environnementale applicables en milieu nordique, certaines des mesures proposées auront néanmoins un impact sur le territoire du Nunavik. Parmi ces mesures, le CCEK a identifié certains éléments qui pourraient être modifiés afin de mieux tenir compte de l'arrimage à réaliser avec les

²² PL 102, a 16 modifiant les articles 27 al 2 de la LQE, a 177 modifiant l'article 118.5 LQE et a 178 modifiant l'article 118.5.3 LQE.

²³ RLRQ, c M-30.001

régimes applicables sur le territoire du Nunavik. Le CCEK a également constaté que certaines avancées proposées par le PL 102 gagneraient à être introduites dans le titre II de la LQE afin d'assurer une meilleure protection de l'environnement et du milieu social au Nunavik.

Enfin, le CCEK souligne l'intérêt de pouvoir consulter en temps opportun les projets de règlement découlant du PL 102, car ces règlements auront un impact important sur la portée des mesures proposées par le PL 102.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS DU CCEK

Arrimage avec le Chapitre II (Titre II) de la LQE

Modifier l'article 213 de la LQE pour tenir compte des modifications proposées par le PL 102 (concordance des termes utilisés) ;

Dispositions interprétatives

Dans le préambule, remplacer le terme « enjeux » par le terme « effets » ;

Dans le préambule remplacer le terme « réalités des territoires et des collectivités qui les habitent » par les notions de « respect de la capacité de support des écosystèmes » (art. 6 (m) de la Loi sur le développement durable) et de « satisfaire en priorité les besoins de la population en matière de santé, de salubrité, de sécurité civile » (31.76 de la LQE).

Énoncer clairement que les dispositions de la LQE favorisent la satisfaction des besoins des « générations futures » ;

Intégrer dans la LQE des dispositions interprétatives spécifiques à l'obligation de consultation des Autochtones ;

Régimes d'autorisation de la LQE

Modifier le nouvel article 31.0.3 de la LQE afin de remplacer « peut » par « doit » dans le premier alinéa;

Inclure la lutte contre les changements climatiques dans les processus d'autorisation de la LQE ;

Maintenir l'obligation pour les promoteurs d'obtenir un certificat de conformité aux règlements municipaux de la part de la municipalité où se situe le projet ;

Tenir compte du milieu dans lequel les projets s'insèrent et inclure des seuils spécifiques au territoire du Nunavik dans la détermination des listes d'activités visées par le régime de déclaration de conformité ;

Évaluation environnementale stratégique

Porter une attention particulière à l'application et à l'arrimage du processus d'ÉES avec le processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social

applicable au Nunavik ;

Assurer la représentation de la société civile, des Autochtones et du secteur privé au sein du nouveau Comité consultatif sur les évaluations environnementales stratégiques;

Rendre obligatoire le processus d'évaluation environnementale stratégique plutôt que facultatif;

Accès à l'information

S'assurer que les informations qui figureront au registre des évaluations environnementales couvriront également les projets réalisés au Nunavik et qu'elles seront aisément disponibles, et en temps opportun pour les populations du Nord;

Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État

Modifier l'article 203 du PL 102 afin que le libellé du nouvel article 15.4.38 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* soit bonifié de manière à s'assurer que l'Administration régionale Kativik soit admissible, par exemple en soulignant que « s'il s'agit d'un territoire non organisé, d'une municipalité régionale de comté ».



ᑲᑎᑲᑦ ᑕᑦᑎᑦᓂᓄᑦᑕ ᑕᑦᑎᑦᑕᑦᑕ ᑲᑎᑎᑦᑕ
Comité consultatif de l'environnement Kativik
Kativik Environmental Advisory Committee

KEAC Position Paper

**On 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**

**Presented to the Committee on Transportation and the Environment
of the National Assembly of Québec**

November 2016

TABLE OF CONTENTS

1. Introduction.....	1
2. Environmental and Social Impact Assessment and Review Procedure North of the 55th Parallel	2
3. KEAC Comments on Bill 102	4
a) Linkage with Chapter II (Title II) of the EQA: Amendment of Section 213 of the EQA	4
b) Interpretative Clauses	4
Preliminary Provision	5
Obligation to Consult Native Communities	5
c) EQA Authorization Regimes.....	6
Amendments to the Authorization Regime under Section 22 of the EQA.....	6
Amendments to the Environmental and Social Impact Assessment and Review Procedure	7
Reduction in Greenhouse Gas Emissions and Climate Change Adaptations	7
Repeal of the Obligation to Obtain a Certificate of Compliance from the Municipality .	8
Introduction of a New Authorization Regime based on Declarations of Compliance	9
d) Strategic Environmental Assessment and Nunavik.....	10
e) Principle of Public Participation	11
f) Access to information.....	11
g) Fund for the Protection of the Environment and the Waters in the Domain of the State	12
4. Conclusion	12
KEAC Recommendations – Summary.....	13

1. Introduction

The Kativik Environmental Advisory Committee (KEAC) was created pursuant to Section 23 of the *James Bay and Northern Québec Agreement* (JBNQA). The KEAC is a consultative body to responsible governments in matters relating to environmental and social protection in Nunavik. In these matters, it is the preferential and official forum for the governments of Canada and Québec as well as the Kativik Regional Government (KRG) and the northern villages.

The functions of the KEAC include studying and making recommendations related to legislation, regulations and administrative procedures concerning the natural and social environments and land use as well as studying and making recommendations related to environmental and social impact assessment and review mechanisms and procedures. In this capacity, the KEAC has prepared comments and recommendations concerning 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*.

Nunavik covers close to 500 000 km², or approximately 36% of the territory of Québec. Its inhabitants, who are predominantly Inuit, live in 14 northern villages. There are a number of industrial projects planned or in operation in this immense region, specifically in the field of natural resource development. In addition to these large-scale projects implemented essentially by private developers, most applications for environmental authorization originate from the KRG and the region's communities.



The KEAC eagerly studied Bill 102 tabled before the National Assembly by the Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (sustainable development, the environment and the fight against climate change, MDDELCC) on June 7, 2016. The bill, which is intended to modernize several elements of the *Environment Quality Act*¹ (EQA), follows up on the *Green Paper* released in 2015 and for which the KEAC submitted a position paper to the Committee on Transportation and the Environment of the National Assembly in September of the same year².

Several of the recommendations made by the KEAC in its position paper on the *Green Paper* are equally applicable to Bill 102. Specifically, the KEAC stressed that, although Nunavik is subject to particular rules concerning the impact of activities on the natural and social environments, and the amendment of these rules requires the consent of the interested parties³, it is important for the region's communities to benefit from some of the changes being proposed in this process to update the EQA.

Before presenting the KEAC's comments on the amendments proposed under Bill 102, it is pertinent to provide some background information on the environmental and social impact assessment and review procedure applicable in Nunavik.

2. Environmental and Social Impact Assessment and Review Procedure North of the 55th Parallel

A specific environmental and social impact assessment and review regime applies in Nunavik. It was created under the JBNQA in 1975 and codified in Chapter II of the EQA in 1978⁴.

The KEAC and the Kativik Environmental Quality Commission (KEQC) were created shortly following the coming into effect of the JBNQA, i.e. 35 years ago. The KEQC is responsible for assessing development projects submitted to the environmental and social impact assessment

¹ *Environment Quality Act*, CQLR, c Q-2.

² KEAC, *Position Paper: Green Paper on the Proposed Modernization of the Authorization Regime under the Environment Quality Act*. Submitted to the National Assembly of Québec's Committee on Transportation and the Environment, September 4, 2015, online: < http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=AN_Q_Vigie.Bil.DocumentGenerique_106861&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz >, page consulted on August 3, 2016.

³ JBNQA, paragraph 23.7.10.

⁴ Sections 131 through 213 of the EQA. For additional information of the environmental and social impact assessment and review regime applicable in Nunavik, refer to Section 23 of the JBNQA and KEAC, *Environmental and Social Impact Assessment and Review Procedure Guide*, April 2008, online: < http://www.keac-cceq.ca/en/environmental-procedure/ANNEXES_Guide_e.pdf >, page consulted August 3, 2016.

and review procedure applicable in Nunavik. Since the creation of these two bodies, much has changed in Nunavik. Economic development activities have increased and some are having significant and complex environmental and social impacts.

When it was first created, the KEQC was involved in assessing small-scale local projects, such as landing strips, water treatment facilities and landfills. Today, the KEQC is focused on major mining projects and support infrastructure that are transforming Nunavik. Despite these changes, the authorization regime has not undergone a revision since its creation and has received only minor updates regarding access to information, transparency, public participation and access to justice.

In 2009, the KEAC identified specific avenues for ensuring expanded Inuit participation and improving the environmental authorization procedure in Nunavik in its *Position Paper on Strengthening the Environmental and Social Impact Assessment and Review Procedure in Nunavik*⁵. The position paper stated that Inuit rights to participate in future development in the region must be clearly set out so as to ensure greater legal protection:

Regarding environmental assessment, access to information and public participation are internationally recognized rights in a growing number of countries. The limited legal guarantees offered to Inuit and the region's residents in these respects are a weakness in Nunavik's current assessment and review procedure.⁶

In its 2009 position paper, the KEAC made recommendations regarding i) the revision of the schedules of Section 23 of the JBNQA, ii) the strengthening of Inuit participation in the assessment procedure and decision-making, and iii) the introduction of strategic environmental assessment. Notwithstanding, to this day none of these recommendations has been followed up. Work has been launched to conduct a revision of schedules 1 and 2 of Section 23 of the JBNQA which consist of, respectively, the types of projects subject to and exempt from assessment. Notwithstanding, no concrete amendments have yet been presented.

In 2014, the report on the Parnasimautik process, a comprehensive consultation in all the communities of Nunavik, also emphasized the need to modernize the environmental and social impact assessment regime⁷. In light of the conclusions of this report and the recommendations made by the KEAC in 2009, the KEAC believes that the revision process proposed in Bill 102 represents a unique opportunity to make progress towards achieving the desired modernization

⁵ KEAC, *Position Paper on Strengthening the Environmental and Social Impact Assessment and Review Procedure in Nunavik*, April 2009, online: < http://www.keac-cceq.ca/documents/memoires-avis/avis-final-en_20091109162112.pdf >, page consulted on August 3, 2016.

⁶ *Ibid.*, p. 5.

⁷ *Parnasimautik Consultation Report*, online: < http://parnasimautik.com/wp-content/uploads/2014/12/Parnasimautik-consultation-report-v2014_12_15-eng_vf.pdf >, page consulted on August 3, 2016.

of the environmental and social impact assessment and review procedure applicable north of the 55th parallel.

3. KEAC Comments on Bill 102

The KEAC's comments on Bill 102 appearing below are focused on one particular theme: better take into account the linkage to be achieved between the provisions of the JBNQA (Chapter II of the EQA) applicable in Nunavik and the proposed amendments to the EQA. More specifically, the KEAC has commented and made recommendations regarding proposed amendments to terminology, interpretative clauses, authorization regimes, strategic environmental assessment, the principle of public participation, access to information, as well as the Fund for the Protection of the Environment and the Waters in the Domain of the State.

a) Linkage with Chapter II (Title II) of the EQA: Amendment of Section 213 of the EQA

The KEAC noted that Bill 102 proposes no amendment to Chapter II of the EQA or to section 213. For the purpose of consistency, however, the KEAC would advise that section 213 of the current EQA also be amended to take into account the new terminology proposed in Bill 102.

Section 213 of the EQA currently reads as follows:

213. Division IV.1 of Chapter I and the regulations for the application thereof do not apply in the territories contemplated in sections 133 and 168, except in respect of the regulations for the application of section 22 and the regulations generally applicable to the Bureau d'audiences publiques sur l'environnement made under paragraphs *c* and *d* of section 31.9.

Taking into account the amendments proposed in Bill 102, the KEAC recommends that this section be amended as follows:

213. Chapter IV.1 of Title I and the regulations for the application thereof do not apply in the territories contemplated in sections 133 and 168, except in respect of the regulations for the application of section 22 and the regulations generally applicable to the Bureau d'audiences publiques sur l'environnement made under paragraphs *c* and *d* of section 31.9. (the author's underlining)

This amendment would ensure greater consistency in the terminology used in the EQA.

b) Interpretative Clauses

Preliminary Provision

The KEAC welcomes the proposal to add a preliminary provision to the EQA. The provision states as follows:

The purpose of this Act is to protect the environment and the living species inhabiting it, to the extent provided for by law. It fosters consistency with sustainable development principles and reduction of greenhouse gases, and makes it possible to take into consideration the evolution of knowledge and technologies, climate change issues and the realities of the territories and the communities living there.

The KEAC concurs with the explicit reference to the principles of sustainable development and to the impacts of climate change in the proposed preamble. Notwithstanding, the KEAC would urge law-makers to replace the term “issues”, an imprecise term, with “effects”, which is already employed in the EQA (section 31.76). In addition, the reference to “realities of the territories and the communities living there” is imprecise and would benefit from being clarified through the use of legally accepted concepts and principles, i.e. “respect for ecosystem support capacity” (section 6 (m), *Sustainable Development Act*⁸) and “to satisfying public health, sanitation, civil protection” (section 31.76, EQA). Finally, the KEAC recommends law-makers clearly state that the provisions of the EQA are also intended to meet the needs of “future generations”, which has been omitted from Bill 102.

Obligation to Consult Native Communities

The KEAC would urge law-makers to integrate into the EQA interpretative clauses related specifically to the obligation to consult Native communities as was the case with the additions made in 2013 to the *Mining Act*⁹, which read as follows:

2.1. This Act must be construed in a manner consistent with the obligation to consult Native communities. The Government shall consult Native communities separately if the circumstances so warrant.

2.2. Taking into account the rights and interests of Native communities is an integral part of reconciling mining activities with other possible uses of the territory.

2.3. The Minister draws up, makes public and keeps up to date a Native community consultation policy specific to the mining sector.

⁸ *Sustainable Development Act*, CQLR, c. D-8.1.1.

⁹ *Mining Act*, CQLR, c. M-13.1, sections 2.1 through 2.3.

c) EQA Authorization Regimes

Bill 102 proposes a number of amendments to the authorization regimes established under the EQA. It should be recalled that, in Nunavik, a distinct environmental and social impact assessment and review procedure is applicable. Consequently, the provisions contained in sections 31.1 and following of Chapter I of the EQA are not applicable in Nunavik. Rather, it is the provisions contained in Chapter II (or Title II, proposed under Bill 102) of the EQA that are applicable in Nunavik, and represent a codification of sections 23 and 24 of the JBNQA.

Notwithstanding, the other authorization regimes of the EQA, including those provided for in sections 22, 32 and 48 of the EQA, continue to apply to activities carried out in Nunavik when subject to these regimes (paragraph 23.4.28, JBNQA).

Amendments to the Authorization Regime under Section 22 of the EQA

The KEAC concurs with several of the amendments proposed for the authorization regime under section 22 of the EQA. More specifically, the KEAC supports the clarification of rules regarding the admissibility of applications for authorization (section 23, proposed under Bill 102), the amendment of a ministerial authorization (section 30, proposed under Bill 102), the transfer of a ministerial authorization (sections 31.0.2 and 31.0.3, proposed under Bill 102), and an improved framework for the transfer of activities (sections 31.0.5, proposed under Bill 102).

Notwithstanding, generally speaking, the KEAC is concerned about the addition of a number of discretionary powers conferred on the Minister of Sustainable Development, the Environment and the Fight Against Climate Change, which do not appear to be adequately defined under Bill 102. For example, while section 24 of the EQA currently provides that the Minister shall, before providing authorization under section 22, “ascertain that the emission, deposit, issuance or discharge of contaminants into the environment will be in accordance with the Act and regulations”, section 31.0.3 proposed under Bill 102 provides that “the Minister may refuse to issue or amend an authorization if [...] the applicant has not demonstrated that the proposed activities comply with this Act and the regulations”.

The KEAC feels that, by conferring on the Minister an explicit power to authorize projects that do not comply with the EQA and its regulations, i.e. that undermine the objectives of the EQA, this amendment represents a step backwards for environmental protection. The KEAC therefore recommends adjusting the first paragraph of section 31.0.3 proposed under Bill 102 by replacing “may” with “shall”.

Amendments to the Environmental and Social Impact Assessment and Review Procedure

Bill 102 proposes several amendments to the environmental and social impact assessment and review procedure applicable in southern Québec. The KEAC feels that some of the amendments proposed under Bill 102 for Chapter I of the EQA would also be beneficial for the regime applicable in Nunavik. This statement applies, for example, to the clarifications made regarding the conditions of admissibility for impact assessment statements and the termination of environmental assessment (section 31.3.4, proposed under Bill 102).

The KEAC also noted amendments proposed under Bill 102 regarding public participation that would be beneficial for Nunavik. In this respect, it is worth mentioning the provision that permits any person to become involved earlier in the environmental and social impact assessment and review procedure (section 31.3.1, proposed under Bill 102).

As well, improvements to the provisions applicable to the northern committees provided for under Chapter II of the EQA should be made in line with the amendments proposed under Bill 102 which in particular enable the Government to establish a member selection procedure for the Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (section 6.2.2, proposed under Bill 102) and to specify the length of the terms of the members (section 6.2, proposed under Bill 102). These kinds of amendments to Chapter II would improve the selection of members for northern committees and the appointment procedure.

Reduction in Greenhouse Gas Emissions and Climate Change Adaptations

Bill 102 also proposes to add to the elements that must be taken into consideration by the Minister “greenhouse gas emissions attributable to the project and [...] any climate change impact mitigation and adaptation measures a project may entail” (section 24, proposed under Bill 102). The KEAC understands that the MDDELCC also plans to subject certain projects to these requirements in the framework of a ‘climate test’, whose application will depend on a greenhouse gas emissions threshold provided for in the *Regulation respecting the Application of the Environment Quality Act*¹⁰.

The KEAC supports this measure and would like to reiterate the need to include the fight against climate change in the authorization procedure under the EQA. To this end, in 2012 as part of the consultations on the development of the government strategy on climate change adaptation 2013–2020, the KEAC emphasized the importance of determining the adaptation measures required for Nunavik and including them in the strategy¹¹.

¹⁰ *Regulation respecting the Application of the Environment Quality Act*, CQLR, c. Q-2, r. 3.

¹¹ KEAC, Letter about the draft government strategy on climate change adaptation 2013–2020 followed by recommendations concerning the future 2013–2020 action plan on climate change, April 2012, online: < <http://www.keac-ccck.ca/documents/memoires-avis/avis-2012-04.pdf> >, page consulted on October 3, 2016.

Climate change is already being felt in Nunavik: permafrost thawing, soil settling, changes in ice cover, as well as changes in water regimes and storms. These changes are impacting on buildings as well as industrial and transportation infrastructure in the north¹². Moreover, all indications suggest this phenomenon will become more severe in the years to come¹³. In this context, it is essential that amendments to the authorization procedures under the EQA take into account this reality.

Repeal of the Obligation to Obtain a Certificate of Compliance from the Municipality

The KEAC has noted the repeal of the obligation of project proponents to obtain certificates of compliance with the bylaws of the municipalities in which the projects are to be carried out¹⁴. This procedure currently permits municipalities, including the KRG, to be kept informed upstream of projects planned in their territories and to ensure consistent land planning. This procedure is particularly relevant in a territory as large as Nunavik where projects are planned well in advance and often take place outside of the communities, i.e. far away from the communities.

The KEAC feels that the repeal of this requirement is not desirable and is hardly compatible with the principle of “subsidiarity” established in the *Sustainable Development Act* (section 6 (g)) or with the preamble proposed in Bill 102, which states that “[t]he purpose of this Act [...] makes it possible to take into consideration [...] the realities of the territories and the communities living there.” The KEAC recommends that Bill 102 be modified in order to maintain the obligation of project proponents to obtain certificates of compliance with the bylaws of the municipalities in which the projects are to be carried out.

Moreover, the KEAC would like to recall that specific rules are applicable in Nunavik regarding land use planning. Specifically, the KRG is not subject to the *Act respecting Land Use Planning and Development*¹⁵, but to the *Act respecting Northern Villages and the Kativik Regional Government*¹⁶ (Kativik Act), which contains provisions regarding land use planning.

¹² Refer in particular to ENVIRONMENT CANADA and NORTHERN ECOSYSTEM INITIATIVE, *Climate Change in Nunavik and Northern Québec: Access to Land and Resources*, Final Report, March 2008; Kativik Regional Government, *Building Capacity and Raising Awareness on Climate Change among Local Governments and Land Use Planners in Nunavik*, March 2013, online:

< www.ouranos.ca/media/publication/283_RapportBarrettetGagnon2013.pdf >, page consulted on October 3, 2016.

¹³ OURANOS, *Synthesis on Climate Change Knowledge in Québec*, 2015, online: < <https://www.ouranos.ca/en/synthesis-2015/> >, page consulted on October 3, 2016.

¹⁴ Bill 102, section 244 repealing section 8 of the *Regulation respecting the Application of the Environment Quality Act*; section 245 repealing section 3 (1) of the *Regulation respecting Pits and Quarries*; and section 252 repealing section 5 of the *Regulation respecting Hot Mix Asphalt Plants*.

¹⁵ *Act respecting Land Use Planning and Development*, CQLR, c. A-19.1.

¹⁶ *Act respecting Northern Villages and the Kativik Regional Government*, CQLR, c. V-6.1.

Since the enabling provisions of the Kativik Act regarding land use planning are more general than those of the *Act respecting Land Use Planning and Development*¹⁷, the land use planning tools for Nunavik are different than those in effect in southern Québec.

It must also be pointed out that the *Master Plan for Land Use in the Kativik Region* has been an official KRG bylaw since 1998. The Master Plan sets out the main land-planning and land-use orientations north of the 55th parallel. It was approved, in accordance with the law, by the Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire on February 15, 1991. The KRG is currently focused on developing regulations for the application of the Master Plan.

Introduction of a New Authorization Regime based on Declarations of Compliance

Bill 102 stipulates that some activities referred to in section 22 will become eligible for declarations of compliance in the case of projects with fewer environmental impacts or for exemptions in the case of projects with negligible impacts (sections 31.0.6 and 31.0.12, proposed under Bill 102). These activities will be defined by regulations that are currently not available. In this context (current absence of any regulations), it is difficult for the KEAC to take an informed position on the new authorization regime based on declarations of compliance.

Notwithstanding, the KEAC would like to emphasize that the lists of activities for this regime must take into account the environment in which the projects are carried out. Due to especially harsh climatic conditions, environmental infringements and impacts in the north are likely to be greater than the same in the south for similar projects. For example, the simple operation of heavy equipment on the tundra can lead to long-term damage to this particularly fragile environment. Regulations for the application on the new authorization regime should therefore provide different lists of projects based on the region since the environmental and social impacts can contrast significantly. They could also include specific thresholds for Nunavik.

The KEAC also feels that regional and local bodies should be involved in determining the different categories of activities that would become subject to the new authorization regime based on declarations of compliance.

¹⁷ The *Act respecting Land Use Planning and Development* establishes for southern Québec a comprehensive legal framework for the adoption of subordinate legislation for master plans or land use and development plans. For its part, the *Act respecting Northern Villages and the Kativik Regional Government* contains a single, general clause for this same purpose.

d) Strategic Environmental Assessment and Nunavik

The KEAC concurs with the inclusion of strategic environmental assessments in the EQA (sections 95.5 to 95.14, proposed under Bill 102).

In accordance with Bill 102, the objectives of strategic environmental assessment would be to:

promote fuller consideration, in the development of the Administration's programs, of environmental issues and of the principles of sustainable development provided for in the Sustainable Development Act (chapter D-8.1.1). A further objective of the assessment may be, if necessary, to determine any conditions of environmental and social acceptability for projects resulting from those programs.¹⁸

The KEAC considers that Bill 102 is not sufficiently clear regarding how strategic environmental assessments would be applied in Nunavik. In this respect, the KEAC recommends that particular attention be paid to the application and linkage of this procedure with the environmental and social impact assessment and review procedure applicable in Nunavik. For example, would the findings of a strategic environmental assessment be applied to or included in directives delivered pursuant to Chapter II of the EQA?

More generally, the KEAC has concerns regarding the composition of the Strategic Environmental Assessment Advisory Committee proposed under Bill 102. The five members of this committee, whose role would be to define the scope of a strategic environmental assessment and the nature of the public consultations to be carried out, would originate from and be appointed by the Government. In the opinion of the KEAC, it would be desirable to ensure the representation of civil society, Aboriginal groups and the private sector on this new committee.

Finally, the KEAC is concerned about the purely discretionary nature for launching strategic environmental assessments. Section 95.5 proposed under Bill 102 stipulates that “[t]he Administration's programs [...] may, if they are likely to have environmental effects, be the subject of a strategic environmental assessment”. The KEAC feels that the application of strategic environmental assessments should be mandatory for certain kinds of Administration programs, as is the case in particular for the federal government¹⁹ and in France²⁰.

¹⁸ Bill 102, section 116 modifying section 95.5 of the EQA.

¹⁹ Government of Canada, *Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals*, 2010.

²⁰ France, *Code de l'environnement*, Article R122-17.

e) Principle of Public Participation

The KEAC noted amendments proposed under Bill 102 regarding public participation. It is in particular proposed to invite “any person, group or municipality” to become involved earlier in the environmental and social assessment and review procedure by “submit[ting] observations to the Minister, in writing [...], on the issues the impact assessment statement should address” (section 31.3.1, proposed under Bill 102). This addition is interesting and should be a special focus of the signatories of the JBNQA during the revision of Chapter II of the EQA.

f) Access to information

In its position paper submitted as part of the consultations on the *Green Paper*, the KEAC made the following observations regarding the proposed access-to-information orientations:

The KEAC supports greater transparency in decision making through access to and dissemination of documents and information relating to environmental authorizations. The current process for access to environmental information is intended to make a wide range of documents available to the public. However, the need to submit specific requests to obtain these documents limits the effectiveness of the right to information as enshrined in the EQA (sections 118.4 and 118.5) and the *Act respecting Access to Public Bodies and the Protection of Personal Information* (section 41.1).

Proactive dissemination of a wide range of information such as certificates of authorization and related documents, including environmental studies and requests for authorization, would no doubt reduce the administrative burden of processing information requests as well as shorten timetables. It is important to ensure that the proposed public registry for environmental authorizations and other information will include projects in Nunavik. As well, it should be ascertained that northerners will be able to access the information quickly and easily.²¹

The KEAC noted that the measures proposed in Bill 102 tend to be responsive to its concerns, in particular by increasing the information available pursuant to section 118.4 of the EQA as well as the information available through the online registries of the MDDELCC, including access to documents that are an integral part of authorizations, without the need to file access to information requests²².

²¹ KEAC, *Position Paper: Green Paper on the Proposed Modernization of the Authorization Regime under the Environment Quality Act*. Submitted to the National Assembly of Québec’s Committee on Transportation and the Environment, September 4, 2015, p. 6 online: < http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bil.DocumentGenerique_106861&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz >, page consulted on August 3, 2016.

²² Bill 102, section 16 modifying section 27, paragraph 2 of the EQA; section 177 modifying section 118.5 of the EQA; and section 178 modifying section 118.5.3 of the EQA.

The KEAC also concurs with the proposal to implement a register of environmental assessments (section 118.5, proposed under Bill 102). It would nonetheless be appropriate to ensure that the information therein also covers projects being carried out in Nunavik and that it be easy and quick to access for northerners. To this end, the KEAC recommends adjusting section 118.5.0.1 of the EQA to include projects subject to the environmental and social assessment and review procedure applicable in Nunavik.

g) Fund for the Protection of the Environment and the Waters in the Domain of the State

Bill 102 proposes the addition of section 15.4.38 to the *Act respecting the Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*²³ in order to create the Fund for the Protection of the Environment and the Waters in the Domain of the State, which is in particular intended to provide financial support to municipalities. The KEAC is of the opinion that this measure is equally applicable to the KRG, though for the purpose of clarity, the KEAC recommends an adjustment to this section to guarantee the eligibility of the KRG by specifying that “[t]he Fund is intended, in particular, to provide financial support to municipalities or, in the case of unorganized territory, a regional county municipality and to non-profit bodies working in the environmental field.”

4. Conclusion

The KEAC reviewed Bill 102 with a great deal of interest. Overall, the KEAC has observed that, although the purpose of Bill 102 is not to amend the environmental assessment regimes applicable in the north, certain proposed amendments will nonetheless have an impact in Nunavik. Among these, the KEAC identified certain elements that could be adjusted to better take into account the linkage to be achieved with the regimes applicable in Nunavik. The KEAC also noted that certain amendments proposed under Bill 102 would be beneficial if introduced under Title II of the EQA in order to ensure better environmental and social protection in Nunavik.

Finally, since the eventual regulations arising from Bill 102 will have a significant impact on the scope of the amendments proposed under the bill, the KEAC would like to indicate its interest in being involved at the appropriate times in consultations on these draft regulations.

²³ *Act respecting the Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, CQLR, c. M-30.001.

KEAC RECOMMENDATIONS – SUMMARY

Linkage with Chapter II (Title II) of the EQA

Adjust section 213 of the EQA to reflect the amendments proposed under Bill 102 (consistent use of terminology).

Interpretative Clauses

In the preamble, replace the term “issues” with “effects”;

In the preamble, replace the phrase “realities of the territories and the communities living there” with the concepts of “respect for ecosystem support capacity” (section 6 (*m*), *Sustainable Development Act*) and “to satisfying public health, sanitation, civil protection” (section 31.76 of the EQA);

Clearly state that the provisions of the EQA are intended to satisfy the needs of “future generations”;

Integrate specific interpretative clauses concerning the obligation to consult Native communities.

EQA Authorization Regimes

Adjust the first paragraph of the proposed section 31.0.3 so as to replace “may” by “shall”;

Introduce the fight against climate change into the EQA authorization procedure;

Maintain the obligation for project proponents to obtain certificates of compliance with the bylaws of the municipalities in which the projects are to be carried out;

Take into account the environments in which the projects are to be carried out and include specific thresholds for Nunavik when determining the list of activities under the authorization regime based on declarations of compliance.

Strategic Environmental Assessment

Pay special attention to the application of strategic environmental assessment and its linkage with the environmental and social impact assessment and review procedure in Nunavik;

Ensure the representation of civil society, Aboriginal groups and the private sector on the proposed Strategic Environmental Assessment Advisory Committee;

Make the strategic environmental assessment procedures mandatory instead of optional.

Access to Information

Ensure that the information contained in the environmental assessment registry includes projects carried out in Nunavik and that it is easy and quick to access for northerners.

Fund for the Protection of the Environment and the Waters in the Domain of the State

Adjust section 203 of Bill 102 so that the wording of section 15.4.38 of the *Act respecting the Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* specifically refers to the admissibility of the Kativik Regional Government, for example by adding “in the case of unorganized territory, a regional county municipality”.