

Sommaire des recommandations

1. Les principes directeurs du chapitre 22 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) offrent des orientations pertinentes que le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) pourra considérer lors de la planification des territoires de conservation nordiques et pour la mise en œuvre de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (LCPN) révisée et du règlement associé.
2. La participation des Cris à la planification et au développement des aires protégées est importante et doit être prévue en amont de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social. Les Cris doivent continuer d'être impliqués dans le processus de prise de décision concernant la création des aires protégées en général, et des nouveaux territoires de conservation nordiques et des aires protégées d'utilisation durable en particulier. Les perspectives des Cris sur ce qui constitue une « utilisation durable », par exemple, doivent être prises en compte.
3. Tout projet d'aire protégée sur le Territoire devra tenir compte des droits d'exploitation de la faune et garanties des Cris lors de son élaboration et ne pourra pas empêcher l'exercice des droits de chasse, pêche et piégeage aux Cris, dans les limites des dispositions du chapitre 24. Le projet de loi, le règlement de mise en œuvre de la loi et la documentation qui sera produite par la suite par le MELCC doivent tenir compte de ce contexte, lorsqu'applicable. Par exemple, la définition de « l'utilisation durable » pourrait permettre de refléter cette réalité contextuelle lors de la création d'aires protégées d'utilisation durable sur le Territoire. Le mandat du Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage prévu à la CBJNQ en matière d'aires protégées doit également être respecté.
4. La LCPN révisée devrait clairement identifier quelles catégories de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) correspondent à quels types d'aire protégée. De même, les activités qui peuvent constituer des « utilisations durables » et les détails supplémentaires concernant le processus d'identification des aires prioritaires à désigner comme territoires de conservation nordiques devraient être clairement définis. Dans l'éventualité où ces questions seraient abordées dans le règlement qui suivra l'actuel exercice de révision, nous réitérons notre intérêt à participer à l'élaboration dudit règlement.
5. Le projet de loi contient des dispositions concernant la délégation de pouvoirs en matière de gestion des aires protégées aux communautés autochtones. Le gouvernement du Québec devrait poursuivre la mise en œuvre de ce mécanisme afin d'offrir de nouvelles possibilités d'impliquer les communautés autochtones dans les projets de conservation. Les détails concernant le mécanisme de délégation découleront du règlement prévu qui sera rédigé à la suite du présent exercice et le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James (CCEBJ) pourra être consulté sur ce projet de règlement. De plus, des discussions pourraient avoir lieu avec les Cris pour la mise en œuvre de ce mécanisme dans le Territoire.
6. Afin de faciliter l'accès à l'information pour le grand public, nous suggérons qu'un registre centralisé soit créé. Dans le cas où ce n'est pas l'approche préconisée, des hyperliens entre les différents registres devraient être créés. Des informations sur les aires protégées existantes sur le Territoire devraient être disponibles en français et en anglais.
7. Toute décision concernant le remplacement d'une aire ou tout autre type de compensation doit être prise avec la participation appropriée des Cris.
8. Les initiatives actuelles d'aires protégées criées doivent être maintenues et facilitées par le projet de loi 46.
9. Un document d'orientation regroupant toutes les initiatives liées à la conservation qui touchent au Territoire devrait être produit afin de clarifier les orientations et la vision du Gouvernement du Québec pour le Territoire. Il permettrait également d'identifier les interactions entre ces différentes initiatives. Un tel document serait un outil très utile pour toutes les parties prenantes, tant les promoteurs de projets de développement, que les acteurs locaux.

Introduction

Établi par le chapitre 22 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ), le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James (CCEBJ) veille à la bonne marche du régime de protection de l'environnement et du milieu social sur le Territoire de la Baie-James¹. Le CCEBJ y analyse les enjeux pertinents pour donner des conseils et recommandations aux gouvernements responsables, et faciliter le dialogue entre les parties prenantes. Ceci permet d'assurer la protection des droits des Cris et de l'environnement duquel ils dépendent, ainsi que de leur implication dans la prise de décision.

Bien que le projet de loi 46² (ci-après le « projet de loi ») ne propose pas de changements au régime de protection de l'environnement et du milieu social de la CBJNQ et à la procédure associée d'évaluation et d'examen des impacts, il influera sur la planification et la gestion futures des aires protégées et des activités de développement partout au Québec – y compris sur le Territoire. C'est pour cette raison que nous souhaitons apporter notre éclairage sur le projet de loi.

Conformément à notre mandat, nous souhaitons formuler un certain nombre de commentaires et de recommandations sur les questions suivantes liées au projet de loi:

- A. Contexte de la CBJNQ;
- B. Application des catégories de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et clarification de ce qui constitue une « utilisation durable »;
- C. Délégation des pouvoirs;
- D. Registres;
- E. Remarque concernant le modèle des aires protégées et de conservation autochtones (APCA);
- F. Mécanisme de compensation;
- G. Initiatives actuelles d'aires protégées;
- H. Coordination avec d'autres initiatives en cours.

Finalement, nous souhaitons par ce mémoire vous faire également part de notre intérêt à être tenu informé et faire des commentaires au besoin concernant le règlement pour la mise en œuvre de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (LCPN) dès qu'il sera disponible.

¹ « Territoire » sera utilisé ci-après en référence au « territoire d'application du chapitre 22 de la CBJNQ ».

² Officiellement intitulé « Projet de loi 46 – Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions »

A. Contexte de la CBJNQ

Principes directeurs du chapitre 22 de la CBJNQ

Le régime de protection de l'environnement et du milieu social applicable au Territoire est soumis à une série unique de neuf principes directeurs. Ces principes visent, entre autres, 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 de la CBJNQ. Vous pouvez vous référer à l'[annexe I](#) pour la liste de ces principes.

Le CCEBJ insiste sur le fait que ces principes directeurs offrent des orientations pertinentes que le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques pourra considérer lors de la planification des territoires de conservation nordiques et pour la mise en œuvre de la LCPN révisée et du règlement associé.

La procédure d'évaluation et d'examen du chapitre 22 et les dispositions relatives à l'engagement du public

Nous notons que le projet de loi confirme que des consultations et des séances d'information publiques seront mises sur pied avant d'autoriser et de désigner de nouvelles aires protégées (y compris les territoires de conservation nordiques nouvellement proposés) et lors de la modification de leurs limites. Nous soutenons fermement ces dispositions.

Nous rappelons que tous les « projets de parcs, de réserves intégrales, de réserves écologiques ou d'autres utilisations similaires des terres » sont automatiquement soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social prévue au chapitre 22 de la CBJNQ.³ Nous notons que l'article 32 du projet de loi stipule que le ministre n'est pas tenu de donner suite à une demande de consultation publique lorsque d'autres moyens de consultation existent – notamment, l'application de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social prévue au titre II de la Loi sur la qualité de l'environnement.⁴ Nous reconnaissons ainsi que le projet de loi prend en considération les dispositions du chapitre 22 de la CBJNQ et le rôle des comités d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social, qui peuvent notamment réaliser une consultation publique.

La participation des Cris en amont dans le processus de prise de décision concernant les projets d'aires protégées

Le régime de protection environnementale et sociale décrit à l'article 22 de la CBJNQ prévoit⁵ :

- a) « un processus par lequel des lois et des règlements sur l'environnement et le milieu social et des règlements sur l'utilisation des terres peuvent être adoptés en tout temps, si nécessaire, pour réduire le plus possible les répercussions indésirables du développement effectué dans le Territoire ou ayant une incidence sur celui-ci, sur la population autochtone et sur les ressources fauniques du Territoire,
- b) un processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social afin de réduire le plus possible les effets indésirables du développement sur la population autochtone et sur les ressources fauniques du Territoire,
- c) lorsqu'il est nécessaire, pour protéger les droits et garanties des autochtones établis en vertu de la présente Convention et conformément à ses dispositions et leur donner effet, l'établissement par le truchement de mécanismes de consultation ou de représentation d'un statut particulier et une participation spéciale aux Cris leur assurant une participation plus grande que celle normalement prévue pour le grand public,

³ Voir l'item 5c de l'annexe 1 du chapitre 22 de la CBJNQ.

⁴ Le titre II de la Loi sur la qualité de l'environnement reprend les dispositions de la procédure établie par le chapitre 22 de la CBJNQ.

⁵ Voir l'alinéa 22.2.2 de la CBJNQ.

- d) la protection des droits et des garanties établis en faveur des Cris en vertu du chapitre 24 et conformément à ses dispositions,
- e) la protection des Cris, de leur économie et des ressources fauniques dont ils dépendent,
- f) le droit de mener des projets de développement dans le Territoire. »

Ainsi, étant donné que la création d'aires protégées est obligatoirement assujettie à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social, la participation spéciale des Cris sera assurée. Cependant, la participation des Cris à la planification et au développement des aires protégées est importante et doit être prévue en amont de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social. Nous soulignons donc que les Cris doivent continuer d'être impliqués dans le processus de prise de décision pour la création des aires protégées en général, et des nouveaux territoires de conservation nordiques et des aires protégées d'utilisation durable en particulier. Cela comprend la localisation des aires protégées, le statut approprié (par exemple avec utilisation durable; réserves de biodiversité), les activités qui seront autorisées et interdites dans ces aires (le cas échéant) et les entités qui les géreront. Les perspectives des Cris sur ce qui constitue une « utilisation durable », par exemple, doivent être prises en compte.

Droits d'exploitation de la faune accordés aux Cris en vertu du chapitre 24⁶

Les activités d'exploitation de la faune sont des éléments fondamentaux de la culture, des traditions et de la subsistance des Cris. Le chapitre 24 de la CBJNQ prévoit des droits d'exploitation de la faune et des garanties aux Cris. L'[Annexe II](#) présente un tableau de ces droits et garanties qui sont en lien avec le régime de protection de l'environnement et du milieu social.

Ainsi, tout projet d'aire protégée sur le Territoire devra tenir compte de ces droits et garanties lors de son élaboration et ne pourra pas empêcher l'exercice des droits de chasse, pêche et piégeage aux Cris, dans les limites des dispositions du chapitre 24.

Le projet de loi, le règlement de mise en œuvre de la loi et la documentation qui sera produite par la suite par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) doivent tenir compte de ce contexte, lorsqu'applicable. Par exemple, la définition de « l'utilisation durable » pourrait permettre de refléter cette réalité contextuelle lors de la création d'aires protégées d'utilisation durable sur le Territoire.

De plus, le CCEBJ note que le projet de loi élimine, à l'article 27 de la loi actuelle, une référence à l'obligation de consulter le Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage (CCCPP).

Nous tenons donc à préciser que, conformément à l'alinéa 24.4.26 de la CBJNQ, les propositions de création d'aires protégées en vertu de la Loi doivent être soumises à ce comité pour avis.

B. Application des catégories de l'UICN aux nouveaux types d'aires protégées, territoires de conservation nordiques, et clarification de ce qui constitue une « utilisation durable »

Nous apprécions que le projet de loi ajoute plus de flexibilité pour la création d'aires protégées en réduisant les exigences administratives (via la suppression des statuts temporaires), en permettant une plus grande implication et une délégation des responsabilités de gestion aux acteurs locaux, notamment les communautés autochtones.

⁶ « L'exploitation » comprend les activités de chasse, de pêche et de piégeage (voir l'alinéa 24.1.13 de la CBJNQ). Aux fins du présent mémoire, le CCEBJ mentionne les « droits et garanties des Cris », mais reconnaît que le chapitre 24 s'applique à tous les bénéficiaires autochtones admissibles à la CBJNQ, et définit comme tel selon les dispositions de l'annexe IV du chapitre 24 de la CBJNQ (modifié conformément à l'Accord complémentaire n°1).

De plus, il est intéressant de prévoir la création de deux nouveaux types d'aires protégées (les réserves marines et les aires protégées d'utilisation durable), et la création de territoires de conservation nordiques pour répondre aux objectifs du Plan Nord. Nous ne nous opposons pas à ces dispositions.

Toutefois, outre une brève mention dans l'article 2 du projet de loi qui stipule que le terme « aire protégée » désigne une aire protégée telle que définie par l'UICN dans les Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées, nous notons que le projet de loi ne précise pas quelles catégories de l'UICN correspondront aux types nouvellement proposés d'aires protégées et aux territoires de conservation nordiques.

Nous notons également que le projet de loi ne donne aucune information sur ce qui constitue des « utilisations durables » qui peuvent être autorisées dans les aires protégées d'utilisation durable, et que peu de détails concernant le processus de désignation des territoires de conservation nordiques sont inclus dans le texte.

Nous sommes d'avis que ces questions sont d'une grande importance et que la LCPN révisée devrait clairement identifier quelles catégories de l'UICN correspondent à quels types d'aire protégée.

De même, les activités qui peuvent constituer des « utilisations durables » et les détails supplémentaires concernant le processus d'identification des aires prioritaires à désigner comme territoires de conservation nordiques devraient être clairement définis.

Dans l'éventualité où ces questions seraient abordées dans le règlement qui suivra l'actuel exercice de révision, nous réitérons notre intérêt à participer à l'élaboration dudit règlement.

C. Délégation des pouvoirs aux communautés autochtones

Nous appuyons les dispositions concernant la délégation de pouvoirs en matière de gestion des aires protégées aux communautés autochtones. Nous encourageons fortement le gouvernement du Québec à poursuivre la mise en œuvre de ce mécanisme afin d'offrir de nouvelles possibilités d'impliquer les communautés autochtones dans les projets de conservation.

Nous comprenons que les détails concernant le mécanisme de délégation découleront du règlement prévu qui sera rédigé à la suite du présent exercice. Le CCEBJ pourra être consulté sur ce projet de règlement. De plus des discussions pourraient avoir lieu avec les Cris pour la mise en œuvre de ce mécanisme dans le Territoire.

D. Registres

Le projet de loi garantira qu'un maximum d'informations sur les différents types d'aires protégées susceptibles d'être désignées sera publié via un certain nombre de registres publics. Nous soutenons fermement cette intention.

Afin de faciliter l'accès à l'information pour le grand public, nous suggérons cependant qu'un registre centralisé soit créé. Dans le cas où ce n'est pas l'approche préconisée, nous vous recommandons de créer des hyperliens entre les différents registres. De plus, des informations sur les aires protégées existantes sur le Territoire devraient être disponibles en français et en anglais.

E. Remarque concernant le modèle des APCA

Nous souhaitons simplement souligner l'importance croissante du rôle que le modèle des APCA peut jouer dans la conservation de la biodiversité et la protection du patrimoine culturel. Nous suggérons au gouvernement du Québec de s'inspirer de ce nouveau modèle dans le cadre des initiatives de conservation.

F. Mécanisme de compensation

Les articles 41 et 42 de la Loi, tels que modifiés par le projet de loi, porteraient sur un mécanisme de compensation applicable lorsque le gouvernement diminue la superficie totale des aires protégées au Québec. Ils prévoient qu'un tel mécanisme pourrait inclure la désignation, en tant qu'aire protégée, d'une autre aire présentant des caractéristiques biophysiques au moins équivalentes à celles de l'aire concernée.

Le CCEBJ tient à souligner que le remplacement de certaines aires, telles que les zones de valeurs culturelles, peut être impossible à réaliser. Toute décision concernant le remplacement d'une aire ou tout autre type de compensation en vertu des articles 41 et 42 proposés de la Loi doit être prise avec la participation appropriée des Cris.

G. Initiatives actuelles d'aires protégées

En ce qui concerne la suppression des statuts temporaires, il sera important pour le Québec de s'assurer, avec les Cris, que des mécanismes appropriés sont en place afin de protéger les aires qui sont en voie de devenir des aires protégées en vertu de la Loi.

Nous notons également qu'il est important de s'assurer que les initiatives actuelles d'aires protégées crées (p.ex. les réserves aquatiques et de biodiversité proposées dans le Territoire) sont maintenues et non affectées par le projet de loi, y compris les plans de conservation élaborés avec les Cris. À cet égard, il faudrait s'assurer que les dispositions transitoires du projet de loi le permettent et que le futur règlement adopté en vertu du projet de loi soit compatible avec ces initiatives d'aires protégées crées.

H. Coordination avec d'autres initiatives en cours

La révision actuelle de la LCPN et certaines initiatives qui orienteront également les activités de conservation sont en cours simultanément:

- Plan Nord – initiatives de planification pour atteindre des cibles et objectifs de conservation.
- Développement d'une Politique québécoise sur les réserves fauniques – le document mis à disposition pour consultation en 2019 citait la nécessité d'assurer « l'harmonisation des multiples usages des terres / ressources », « la conservation des écosystèmes », « le maintien et l'amélioration des habitats de haute qualité de la faune », « le maintien de la santé des populations fauniques » et une « synergie avec le réseau des aires protégées ».
- Développement des outils de planification territoriale pour le Territoire (p.ex. la révision du plan d'affectation du territoire public, l'élaboration du plan régional de développement intégré des ressources et du territoire, la préparation du plan régional de développement du territoire public).
- Développement des plans d'aménagement forestier intégré sur le Territoire.
- Planification de la protection de la faune (p. ex. plan pour la protection du caribou forestier).
- L'Entente de collaboration Canada-Québec pour l'établissement d'un réseau d'aires marines protégées au Québec récemment signée.

Un document d'orientation regroupant toutes les initiatives liées à la conservation qui touchent au Territoire devrait être produit afin de clarifier les orientations et la vision du gouvernement du Québec pour le Territoire. Il permettrait également d'identifier les interactions entre ces différentes initiatives.

Bien que cette recommandation sorte du cadre de l'examen du projet de loi, nous estimons qu'un tel document serait un outil très utile pour toutes les parties prenantes, tant les promoteurs de projets de développement que les acteurs locaux.

Conclusion

Le CCEBJ appuie l'intention du gouvernement du Québec de faciliter et de rationaliser la création d'aires protégées, d'impliquer davantage les communautés autochtones dans leur gestion et de fournir des registres d'accès public à l'information.

Nous notons que plusieurs questions concernant le projet de loi nécessitent une plus grande attention afin d'assurer la cohérence avec le contexte de la CBJNQ, de s'aligner sur les lignes directrices de l'UICN et d'optimiser les outils (ex. les registres). Nous espérons que nos commentaires et suggestions abordent ces questions de manière constructive.

Dans le Territoire,

- toutes les décisions en vertu de la Loi, telle que modifiée, devront être prises avec les Cris, que ce soit en ce qui concerne l'emplacement ou la nature d'une aire protégée proposée, les activités autorisées ou non dans l'aire protégée proposée et l'entité qui la gèrera, entre autres;
- toute proposition de création d'aire protégée ou d'autres mesures de conservation sera également soumise au régime de la CBJNQ et à toute autre entente Cris-Québec relative à l'utilisation des terres;
- Le Québec doit s'assurer que le projet de loi et le règlement à venir n'affectent pas négativement les initiatives actuelles d'aires protégées cries.

Nous insistons pour que le gouvernement du Québec saisisse l'opportunité actuelle de protéger le plus rapidement possible les aires les plus importantes, sensibles et culturellement significatives, et que ces aires bénéficient de mesures assurant leur conservation à long terme. Cela servira à assurer la santé des communautés et des opportunités durables de développement économique.

Annexe I – Principes directeurs du 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 applicable au territoire du chapitre 22 de la CBJNQ est assujéti à neuf principes directeurs⁷ :

« Les gouvernements responsables et les organismes créés en vertu du présent chapitre, dans le cadre de leur compétence ou de leurs fonctions respectives selon le cas, accordent une attention particulière aux principes suivants :

- a) la protection des droits de chasse, de pêche et de piégeage des Autochtones dans le Territoire et de leurs autres droits dans les terres de la catégorie I relativement aux activités de développements ayant des répercussions sur le Territoire,
- b) le régime de protection de l’environnement et du milieu social pour ce qui est de réduire le plus possible les répercussions sur les Autochtones des activités de développement touchant le Territoire,
- c) la protection des Autochtones, de leurs sociétés et collectivités et de leur économie, relativement aux activités de développement touchant le Territoire,
- d) la protection des ressources fauniques, du milieu physique et biologique et des écosystèmes du Territoire relativement aux activités de développement touchant le Territoire,
- e) les droits et garanties des Autochtones dans les terres de la catégorie II établis en vertu du chapitre 24 et conformément à ses dispositions jusqu’au développement de ces terres,
- f) la participation des Cris à l’application de ce régime,
- g) les droits et les intérêts, quels qu’ils soient, des non-Autochtones,
- h) le droit de procéder au développement qu’ont les personnes agissant légitimement dans le Territoire,
- i) la réduction par des moyens raisonnables et plus particulièrement par les mesures proposées ou recommandées à la suite du processus d’évaluation et d’examen, des répercussions indésirables découlant du développement relativement à l’environnement et au milieu social sur les Autochtones et les collectivités autochtones. »

⁷ Selon l’alinéa 22.2.4 de la CBJNQ

Annexe II – Sélection de droits d'exploitation et garanties accordés aux Cris⁸ prévus au chapitre 24⁹

| Droits et garanties accordés aux Cris | Alinéas du ch. 24 |
|---|--|
| L'exercice exclusif du droit d'exploitation (chasse, pêche, piégeage de toute espèce de la faune sauvage). | 24.3.1, 24.3.3 & 24.3.19 |
| Le droit d'exploitation partout dans le Territoire à toutes les époques de l'année, sans autres formes d'autorisation et soumis à un minimum de contrôle et de réglementation. | 24.3, 24.3.10, 24.3.18 & 24.4.30 |
| Le droit d'exploitation est assujéti au principe de la conservation (ne peuvent être exploitées les espèces menacées ou vulnérables qui font l'objet d'une protection intégrale). | 24.2.1; 24.3.2 |
| Le droit d'exploitation est assujéti à certaines restrictions destinées à assurer la sécurité publique (restriction des droits d'exploitation dans les limites des établissements non autochtones et restrictions possibles des méthodes ou du matériel d'exploitation). | 24.3.5, 24.4.7, 24.3.9, 24.3.12, 24.3.14 |
| Le droit d'exploitation à des fins personnelles et communautaires, au don, à l'échange et la vente des produits de l'exploitation entre communautés autochtones, entre membres d'une ou plusieurs communautés autochtones, ou les deux. | 24.3.11a et 24.3.11c |
| Le droit de posséder et de transporter les produits de l'exploitation. | 24.3.15 |
| Le droit au commerce et à l'échange de tous les sous-produits de leurs activités d'exploitation. | 24.3.16 |
| Le droit exclusif de trapper dans le Territoire y compris à des fins commerciales. | 24.3.19 |
| Dans les terres de catégories I et II, le droit exclusif de créer et d'exploiter des pêcheries commerciales relativement aux espèces réservées à l'usage des Cris. | 24.3.26 |
| Advenant une raréfaction d'une espèce exploitée, priorité d'exploitation par les Cris par rapport aux non-autochtones (si, par exemple, ces derniers possèdent une autorisation de chasse ou de pêche récréatives). | 24.6.2 et 24.6.3 |
| Certaines espèces de mammifères, de poissons et d'oiseaux sont réservées à l'usage exclusif des Cris. | 24.7.1 et Annexe 2 de l'art. 24 |
| Le droit exclusif de chasse et de pêche dans les zones de droit d'usage prioritaire des terres de catégorie I et II. | 24.8.2 |
| En respectant le principe de la conservation ainsi que les droits et garanties d'exploitation reconnus aux Cris, contrôle du nombre de non-autochtones autorisés à chasser et à pêcher dans les terres de catégorie III, ainsi qu'aux endroits dans cette catégorie et aux époques où ils y sont autorisés. | 24.8.6 |

⁸ Aux fins du présent mémoire, le CCEBJ mentionne les « droits et garanties des Cris », mais reconnaît que le chapitre 24 s'applique à tous les bénéficiaires autochtones admissibles à la CBJNQ, et défini comme tel selon les dispositions de l'annexe IV du chapitre 24 de la CBJNQ (modifié conformément à l'Accord complémentaire n°1).

⁹ Ces droits d'exploitation de la faune et garanties sont directement liés au régime de protection de l'environnement et du milieu social décrit au chapitre 22 de la CBJNQ.

Summary of recommendations

1. The guiding principles of Section 22 of the James Bay Northern Quebec Agreement (JBNQA) offer relevant orientations that the Ministry of the Environment and the Fight against Climate Change of the Environment (MELCC) may consider during the planning of northern protected areas and for the implementation of the revised *Natural Heritage Conservation Act* (NHCA) and of its associated regulation.
2. Cree involvement in the planning and development of protected areas is important and must be foreseen upstream from the environmental and social impact assessment and review procedure. The Cree must continue to be involved in the decision-making process for the creation of protected areas in general and, in particular, for the creation of the newly-proposed *Northern Conservation Areas* and *Protected Areas with Sustainable Use*. Cree perspectives on what constitutes 'sustainable use,' for example, must be accounted for.
3. All protected area projects in the Territory must take into account Cree wildlife harvesting rights and guarantees during their development and cannot prevent the exercise of the Cree's hunting, fishing and trapping rights, within the limits of the provisions of Section 24. The Bill, the regulation for the implementation the Act, and the documentation that will be produced subsequently by the MELCC must take this context into account, where applicable. For example, the definition of "sustainable use" could make it possible to reflect this contextual reality during the creation of a Protected Areas with Sustainable Use in the Territory. The mandate of the Hunting Fishing Trapping Coordinating Committee provided for in the JBNQA with respect to protected areas must also be respected.
4. The revised NHCA should clearly identify which International Union for Conservation of Nature (IUCN) categories correspond to which type of protected area. Similarly, the activities that may constitute 'sustainable uses' and additional details regarding the process for identifying priority areas for designation as *Northern Conservation Areas* should be clearly hashed out in the revised Act. In the event that these issues will be addressed in the regulation that will follow the current revision exercise, we reiterate our interest in participating in the development of the said regulation.
5. The Bill includes provisions regarding the delegation of powers regarding protected area management to Aboriginal communities. The Gouvernement du Québec should pursue the implementation of this mechanism in order to provide new opportunities to involve Aboriginal communities in conservation initiatives. The details regarding the delegation mechanism will ensue in the anticipated regulation that will be drafted following the present exercise and the James Bay Advisory Committee on the Environment (JBACE) may be consulted on this draft regulation. Moreover, discussions may be entertained with the Cree for the implementation of this mechanism in the Territory.
6. In order to facilitate public access to information, we suggest that a centralised register should be created. In the event that this is not the approach used, hyperlinks should be created between the different registers. Information regarding the protected areas in the Territory should be made available in French and in English.
7. Any decision regarding the replacement of land or other type of compensation must be made with proper Cree involvement.
8. Current Cree protected area initiatives must be maintained and facilitated by Bill 46.
9. A guidance document that consolidates all the initiatives related to conservation that concern the Territory should be produced in order to clarify the Gouvernement du Québec's orientations and vision for the Territory. This document would also enable the identification of the interlinkages between the various initiatives. Although this may be outside of the scope of the review of the Bill, we feel that such a document would be a very helpful tool for all stakeholders, for proponents of development projects and local actors alike.

Introduction

Established by Section 22 of the James Bay and Northern Quebec Agreement (JBNQA), the James Bay Advisory Committee on the Environment (JBACE) oversees the environmental and social protection regime on the James Bay Territory.¹ The JBACE analyzes relevant issues to provide advice and recommendations to responsible governments, and facilitates dialogue between stakeholders. This helps ensure the protection of the rights of the Cree people and the environment on which they depend, and their involvement in the decision-making process.

While Bill 46² (hereafter the 'Bill') does not propose changes to the JBNQA environmental and social protection regime and associated project assessment and review procedure, it will influence future planning and handling of protected areas and development activities throughout Québec – including the James Bay Territory subject to the Section 22 regime. For this reason, we wish to offer our insights on the Bill.

In accordance with our mandate, we wish to express a number of comments and recommendations on the following issues related to the Bill:

- A. Context of the JBNQA;
- B. Application of International Union for Conservation of Nature (IUCN) categories and clarification of what constitutes 'sustainable use;'
- C. Delegation of powers;
- D. Registers;
- E. Remark regarding the Indigenous Protected and Conserved Area (IPCA) model;
- F. Compensation mechanism;
- G. Current protected area initiatives;
- H. Coordination with other initiatives in progress.

Finally, through the auspices of this brief, we also wish to express to you our interest in being kept informed and to provide comments as needed concerning the regulation for the implementation of the *Natural Heritage Conservation Act* (NHCA) once it is available.

¹ 'Territory' will be used hereafter in reference to the '*territory subject to Section 22 of the JBNQA.*'

² The Bill is formally entitled "*Bill 46 – An Act to amend the Natural Heritage Conservation Act and other provisions.*"

A. Context of the JBNQA

Guiding principles of Section 22 of the JBNQA

The environmental and social protection regime applicable to the Territory, is subject to a unique set 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 of the JBNQA. Please refer to [Appendix I](#) for the list of these principles.

The JBACE insists that these guiding principles offer relevant orientations that the Ministry of the Environment and the Fight against Climate Change of the Environment may consider during the planning of northern protected areas and for the implementation of the revised NHCA and of its associated regulation.

The Section 22 assessment and review procedure and public engagement provisions

We note that the Bill confirms that public consultations and information sessions will be used prior to authorizing and designating new protected areas (including the newly-proposed *Northern Conservation Areas*), and when modifying their boundaries. We strongly support these provisions.

We reiterate that, all “*proposals for parks, wilderness areas, ecological reserves or other similar land classifications*” are automatically subject to the environmental and social impact assessment and review procedure set out in Section 22 of the JBNQA.³ We note that section 32 of the Bill stipulates that the Minister is not required to follow-up on a request for public consultation when other means to consult are available – namely, the environmental and social impact assessment and review procedure provided for in Title II of the *Environment Quality Act*.⁴ We thus recognize that the Bill takes into consideration the provisions of Section 22 of the JBNQA, as well as the role of the environmental and social impact review committees which may, notably, carry out public consultations.

Upstream participation of the Cree in the decision-making process regarding protected area projects

The environmental and social protection regime outlined in Section 22 of the JBNQA provides for:⁵

- a) *“A procedure whereby environmental and social laws and regulations and land use regulations may from time to time be adopted if necessary to minimize the negative impact of development in or affecting the Territory upon the Native people and the wildlife resources of the Territory;*
- b) *An environmental and social impact assessment and review procedure established to minimize the environmental and social impact of development when negative on the native people and the wildlife resources of the Territory;*
- c) *A special status and involvement of the Cree people over and above that provided for in procedures involving the general public through consultation or representative mechanisms wherever such is necessary to protect or give effect to the rights and guarantees in favour of the Native people established by and in accordance with the Agreement.*
- d) *The protection of the rights and guarantees of the Cree people established by and in accordance with Section 24;*
- e) *The protection of the Cree people, their economies and the wildlife resources upon which they depend;*
- f) *The right to develop in the Territory.”*

³ Per item 5c) of Schedule 1 of Section 22 of the JBNQA.

⁴ Title II of the *Environment Quality Act* incorporates the provisions of the procedure set out in Section 22 of the JBNQA.

⁵ See paragraph. 22.2.2 of the JBNQA.

Given that the creation of protected areas is necessarily subject to the environmental and social impact assessment and review procedure, special involvement of the Cree will be ensured. However, Cree involvement in the planning and development of protected areas is important and must be foreseen upstream from the environmental and social impact assessment and review procedure. We thus point out that the Cree must continue to be part of the decision-making process for the creation of protected areas in general and, in particular, for the creation of the newly-proposed *Northern Conservation Areas* and *Protected Areas with Sustainable Use*. This includes the location of protected areas, the appropriate status (e.g. with sustainable use; biodiversity reserves), the activities that will be permitted and prohibited in such areas (if any) and the entities that will manage them. Cree perspectives on what constitutes ‘sustainable use,’ for example, must be accounted for.

Cree wildlife harvesting rights under Section 24⁶

Wildlife harvesting activities are an essential component of Cree culture, tradition, and subsistence. Section 24 of the JBNQA outlines Cree wildlife harvesting rights and guarantees. [Appendix II](#) presents a table of rights and guarantees that are linked to the environmental and social protection regime.

Thus, any protected area project in the Territory must take into account these rights and guarantees during its development and cannot prevent the exercise of the Cree's hunting, fishing and trapping rights, within the limits of the provisions of Section 24.

The Bill, the regulation for the implementation the Act, and the documentation that will be produced subsequently by the Ministry of the Environment and the Fight against Climate Change (MELCC) must take this context into account, where applicable. For example, the definition of "sustainable use" could make it possible to reflect this contextual reality during the creation of a *Protected Areas with Sustainable Use* in the Territory.

Moreover, the JBACE notes that the Bill eliminates, at section 27 of the existing Act, a reference to the obligation to consult the Hunting, Fishing and Trapping Coordinating Committee (HFTCC).

We therefore wish to make it clear that, in conformity with paragraph 24.4.26 of the JBNQA, proposals for the establishment of protected areas under the Act must be submitted to such Committee for advice.

B. Application of IUCN categories to the new types of protected areas, Northern Conservation Areas, and clarification of what constitutes ‘sustainable use’

We appreciate that the Bill adds more flexibility for the creation of protected areas by reducing administrative requirements (namely, via the removal of temporary statuses), by allowing for greater implication and ‘delegation’ of management responsibilities to local actors; namely, Aboriginal communities.

Moreover, the provisions for the creation of two new types of protected areas (*Marine Reserves* and *Protected Areas with Sustainable Use*), and for enabling the creation of *Northern Conservation Areas* to meet the objectives of the Plan Nord, are interesting. We are not opposed to these provisions.

However, apart from a brief mention in section 2 of the Bill that stipulates that the term ‘protected area’ means a protected area as defined by the IUCN in the *Guidelines for applying protected area management categories*, we note that the Bill does not set out which IUCN categories will correspond to the newly-proposed types of protected areas and to *Northern Conservation Areas*.

⁶ ‘Harvesting’ includes hunting, fishing and trapping activities (see paragraph 24.1.13 of the JBNQA). For the purposes of the current brief, we focus on ‘Cree rights and guarantees’ but recognize that Section 24 applies to all Native beneficiaries to the JBNQA, and defined as such per the provisions of Schedule IV of Section 24 of the JBNQA (modified pursuant to Complementary Agreement N^o 1).

We also note that that the Bill offers no information on what constitutes ‘sustainable uses’ that may be permitted in *Protected Areas with Sustainable Use*, and that few details regarding the designation process for *Northern Conservation Areas* are included in the text.

We are of the opinion that these issues are very important and that the revised NHCA should clearly identify which IUCN categories correspond to which type of protected area.

Similarly, the activities that may constitute ‘sustainable uses’ and additional details regarding the process for identifying priority areas for designation as *Northern Conservation Areas* should be clearly hashed out in the revised Act.

In the event that these issues will be addressed in the anticipated regulation that will follow the current revision exercise, we reiterate our interest in participating in the development of the said regulation.

C. *Delegation of powers to Aboriginal communities*

We support the provisions regarding the delegation of powers regarding protected area management to Aboriginal communities. We strongly encourage the Gouvernement du Québec to pursue the implementation of this mechanism in order to provide new opportunities to involve Aboriginal communities in conservation initiatives.

We understand that the details regarding the delegation mechanism will ensue in the anticipated regulation that will be drafted following the present exercise. The JBACE may be consulted on this draft regulation. Moreover, discussions may be entertained with the Cree for the implementation of this mechanism in the Territory.

D. *Registers*

The Bill will ensure that a maximum of information regarding the various types of protected areas that may be designated will be made public via a number public registers. We strongly support this intention.

In order to facilitate public access to information, we suggest, however, that a centralised register be created. In the event that this is not the approach used, we recommend that hyperlinks be created between the different registers. Beyond this, we suggest that information regarding the protected areas in the Territory should be available in French and in English.

E. *Remark regarding the IPCA model*

We simply wish to acknowledge the growing importance of the role that the IPCA model can play in biodiversity conservation and the protection of culture heritage. We suggest that the Gouvernement du Québec use this novel model for inspiration in the context of conservation initiatives.

F. *Compensation mechanism*

Sections 41 and 42 of the Act, as amended by the Bill, would relate to a compensation mechanism applicable when the Government decreases the total surface area of protected areas in Québec. They provide that such mechanism could include the designation, as a protected area, of another area having biophysical characteristics that are at least equivalent to those of the area concerned.

The JBACE wishes to point out that the replacement of certain areas, such as areas of cultural values, may be impossible to achieve. Any decision regarding the replacement of land or other type of compensation under proposed sections 41 and 42 of the Act must be made with proper Cree involvement.

G. Current protected area initiatives

With regard to the removal of temporary statuses, it will be important for Québec to ensure, with the Crees, that appropriate mechanisms are in place in order to protect the areas that are in the process of being established as protected areas under the Act.

We also note that it is important to ensure that the current Cree protected area initiatives (e.g. the proposed aquatic and biodiversity reserves in the Territory) are maintained and unaffected by the Bill including the conservation plans developed with the Crees. In that respect, it should be ensured that the transitional provisions of the Bill allow for this and that the future regulation that will be adopted in line with the Bill is consistent with such Cree protected area initiatives.

H. Coordination with other initiatives in progress

The present revision of the NHCA and a number of initiatives that will also orient conservation activities are concurrently underway:

- Plan Nord – planning initiatives to meet several conservation targets and objectives.
- Development of a Québec Policy on Wildlife Sanctuaries – the document made available for consultation in 2019 cited the need to ensure ‘harmonization of multiple land / resource uses,’ ‘ecosystem conservation,’ ‘maintaining and improving wildlife high-quality habitats,’ ‘maintaining the health of wildlife populations,’ and ‘synergy with the network of protected areas.’
- Development of land use planning tools for the Territory (e.g. the revision of the public land use plan, the drafting of the regional plan for integrated land and resource development, and of the regional development plan for public land).
- Development of integrated forest development plans.
- Wildlife protection planning (e.g. plan to safeguard Woodland Caribou).
- The recent signing of the Canada-Québec Collaborative Agreement to Establish a Network of Marine Protected Areas in Québec.

A guidance document that consolidates all the initiatives related to conservation that concern the Territory should be produced in order to clarify the Gouvernement du Québec’s orientations and vision for the Territory. This document would also enable the identification of the interlinkages between the various initiatives.

Although this may be outside of the scope of the review of the Bill, we feel that such a document would be a very helpful tool for all stakeholders, for proponents of development projects and local actors alike.

Conclusion

The JBACE supports the Gouvernement du Québec's intention to facilitate and streamline the creation of protected areas, to afford greater involvement of Aboriginal communities in their management and to provide registers for public access to information.

We note that several issues regarding the Bill require greater attention in order to ensure coherence with the context of the JBNQA, align with IUCN guidelines, and to optimize tools (e.g. the registers). We trust that our comments and suggestions address these matters in a constructive manner.

In the Territory,

- all decisions under the legislation, as amended, will have to be taken with the Crees, whether it be with respect to the location or nature of a proposed protected area, the activities that may or may not be authorized in a proposed protected area, or the entity that will manage it, among other things;
- any proposal for the establishment of a protected area or other conservation measures will also be subject to the regime under the JBNQA and to any other Cree-Québec agreement related to land use;
- Québec must ensure that the Bill and the upcoming regulation do not negatively affect current Cree protected area initiatives.

We insist that the Gouvernement du Québec seize the current opportunity to protect the most important, sensitive, and culturally-significant areas as soon as possible, and that these areas benefit from measures that ensure their conservation in the long term. Doing so will serve to ensure the health of communities and lasting opportunities for economic development.

Appendix I – Guiding principles of the environmental and social protection regime per Section 22 of the JBNQA

The environmental and social protection regime applicable to the territory covered by Section 22 of the JBNQA, is subject to a unique set of nine guiding principles:⁷

“The responsible governments and the agencies created in virtue of this Section shall within the limits of their respective jurisdictions or functions as the case may be give due consideration to the following guiding principles:

- a) “The protection of the hunting, fishing and trapping rights of Native people in the Territory, and their other rights on Category I lands, with respect to developmental activity affecting the Territory;*
- b) The environmental and social protection regime with respect to minimizing the impacts on Native people by developmental activity affecting the Territory;*
- c) The protection of Native people, societies, communities, economies, with respect to developmental activity affecting the Territory;*
- d) The protection of wildlife resources, physical and biotic environment, and ecological systems in the Territory with respect to developmental activity affecting the Territory;*
- e) The rights and guarantees of the Native people within Category II established by and in accordance with Section 24 until such land is developed;*
- f) The involvement of the Cree people in the application of this regime;*
- g) The rights and interests of non-Native people, whatever they may be;*
- h) The right to develop by persons acting lawfully in the Territory;*
- i) The minimizing of the negative environmental and social impacts of development on Native people and on Native communities by reasonable means with special reference to those measures proposed or recommended by the impact assessment and review procedure.”*

⁷ Per paragraph 22.2.4 of the JBNQA.

Appendix II – A selection of Cree harvesting rights and guarantees⁸ per Section 24⁹

| Cree Rights & Guarantees | Section 24 Paragraph(s) |
|--|--|
| The sole and exclusive right to harvest (hunt, fish and trap any species of wild fauna). | 24.3.1, 24.3.3, 24.3.19 |
| Right to harvest at all times of the year without prior administrative authorization, and in all of the Territory, with a minimum of control or regulations applied to them. | 24.3, 24.3.10, 24.3.18, 24.4.30 |
| Crees’ harvesting activities are subject to the Principle of Conservation (they may not harvest species requiring complete protection to ensure their continued existence or that of a population). | 24.2.1; 24.3.2 |
| Crees’ harvesting activities are subject to limitations to ensure public safety (no harvesting within non-Native settlements; possible restrictions on harvesting methods and equipment). | 24.3.5, 24.4.7, 24.3.9, 24.3.12, 24.3.14 |
| Right to personal and community use and to the exchange and sale of harvests between Cree communities and between members of a Cree community or communities. | 24.3.11a, 24.3.11c |
| Right to possess and transport the products of harvesting activity. | 24.3.15 |
| Right to commerce and trade in all harvest-related by-products. | 24.3.16 |
| The exclusive right to trap in the Territory, including the right to trap for commercial purposes. | 24.3.19 |
| Exclusive right to establish and operate, within Cat. I & II lands, commercial fisheries related to the species reserved to the Crees | 24.3.26 |
| Priority of Cree harvesting – whereby, in the event of scarcity or rarity of harvestable species, priority must be afforded to Cree harvesters in light of non-Native interests (e.g. sport hunting and fishing). | 24.6.2 & 24.6.3 |
| Certain species of mammals, fish and birds are reserved for the exclusive use of the Crees. | 24.7.1, Schedule 2 of Section 24 |
| The Crees have the exclusive right to hunt and fish within Category I & II lands within the Cree area of interest. | 24.8.2 |
| Control is exercised over the number of non-Natives permitted to hunt and fish in Category III lands and over the places therein and times where they may hunt and fish with a view to giving effect to the principle of conservation and the rights and guarantees in favour of the Cree s established by and in accordance with the harvesting regime. | 24.8.6 |
| Outfitting, being considered as a principal means of controlling non-Native hunting and fishing activity above the 50 th parallel, and the Crees have a right of first refusal to operate as outfitters in Category III lands for a period of 30 years. | 24.8.7, 24.9.3 |

⁸ For the purposes of the current brief, the JBACE mentions ‘Cree Rights & Guarantees’ but recognizes that Section 24 applies to all eligible Native beneficiaries to the JBNQA, and defined as such per the provisions of Schedule IV of Section 24 of the JBNQA (modified pursuant to Complementary Agreement N° 1).

⁹ These harvesting rights and guarantees are directly linked to environmental and social protection regime outlined in the JBNQA per Section 22.