



Mémoire présenté à la

**Commission de l'Agriculture, des Pêcheries,
de l'Énergie et des Ressources naturelles (CAPERN)**

Dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi no 11

Loi sur la Société du Plan Nord

**Par la Société pour la Nature et les Parcs du Canada (SNAP)
Section Québec**

27 octobre 2014

Présentation de la SNAP Québec

La Société pour la nature et les parcs du Canada (SNAP) est un organisme à but non lucratif fondé en 1963 par des citoyens qui avaient à cœur la sauvegarde des espaces naturels. La SNAP a pour mission la protection du patrimoine naturel en favorisant la création de nouvelles aires protégées ainsi que la bonne gestion de celles déjà existantes. Depuis sa création en 2001, la section Québec de la SNAP a contribué à la protection de milliers d'hectares de milieux sauvages, incluant la création du Parc Tursujuq au Nunavik, la plus grande aire protégée de l'est de l'Amérique du Nord. En collaborant avec le gouvernement, les Premières Nations, les ONGs, les industriels et les collectivités locales, nous travaillons également à une meilleure gestion des ressources naturelles. Nous sommes un mouvement ancré dans le milieu, avec des dizaines de bénévoles, des centaines de membres et plus de 15 000 supporters aux quatre coins du Québec.

Nous sommes un organisme proactif et désireux d'obtenir des résultats sur le terrain. Nous visons à protéger de grandes superficies de territoire qui soient à la fois représentatives des régions naturelles et capables de maintenir des écosystèmes viables. Le Plan Nord est un projet que nous suivons de près, et ce depuis plusieurs années, puisqu'il s'applique à un territoire que nous souhaitons voir protégé à hauteur d'au moins 50%. Notre expertise sur les enjeux nordiques est largement reconnue et nous avons notamment été invités à occuper le siège « environnement » à la Table des partenaires mise en place dans le cadre du Plan Nord.

Résumé des recommandations sur le projet de loi 11

1. La SNAP recommande l'ajout d'un préambule qui reprendrait les principes endossés par le gouvernement du Québec et les représentants des Nations autochtones, de l'industrie et de nombreux acteurs régionaux à la suite du travail de concertation mené en 2011 au sein de la Table des partenaires.
2. La SNAP recommande l'ajout des 16 principes de la Loi sur le développement durable à l'article 4, afin de guider l'action de la Société du Plan Nord.
3. La SNAP recommande que le mandat confié à la Société de coordonner la réalisation des infrastructures se base sur les résultats d'une évaluation environnementale stratégique (ÉES) sur les transports.
4. La SNAP recommande de donner le mandat à la Société de contribuer à la protection des écosystèmes du territoire du Plan Nord, conformément aux engagements gouvernementaux et internationaux du Québec en matière de conservation.
5. La SNAP recommande d'amender l'article 71 de façon à spécifier les activités prévues au chapitre de l'acquisition des connaissances et de la protection du territoire, en y incluant notamment la caractérisation écologique.
6. La SNAP recommande que l'article 51 concernant la nomination des membres de l'Assemblée des partenaires soit amendé afin de préciser quels sont les principaux secteurs d'activité concernés, d'y inclure le secteur environnemental et d'y ajouter un critère de parité.
7. La SNAP recommande un amendement à l'article 50, afin que la Société soit tenue de motiver les raisons pour lesquelles elle ne suivrait pas les recommandations de l'Assemblée des partenaires, le cas échéant.
8. La SNAP recommande un amendement à l'article 29 afin d'assurer une représentation de l'expertise environnementale sur le Conseil d'administration de la Société du Plan Nord.

Remarques préliminaires

Pour commencer, on ne saurait faire une lecture purement mécanique du projet de loi 11. À nos yeux, il ne s'agit pas simplement d'une loi à saveur administrative créant une société d'État mais plutôt d'**une loi cadre pour l'action publique dans le développement nordique**.

Le projet de loi 11 constitue la première pierre posée par le gouvernement dans la relance du Plan Nord, un projet de développement impliquant des investissements sans précédents et couvrant un territoire de 1,2 million de kilomètres carrés, soit les deux tiers du Québec.

En tant que « guichet unique » de l'État québécois pour le Plan Nord, la Société du Plan Nord constitue donc le cadre de l'action gouvernementale au nord du 49e parallèle. Ce cadre d'action se doit donc d'être à l'image d'un Plan Nord qui se veut « un exemple à suivre en matière de développement durable, en prenant en compte les dimensions économique, sociale et environnementale »¹

Pour ce faire, la SNAP pense que le projet de loi 11 doit s'appuyer sur les principes directeurs qui constituent l'ADN du Plan Nord en lui-même et que la SNAP appuie.

C'est pourquoi la SNAP recommande l'ajout d'un préambule qui reprendrait les principes endossés par le gouvernement du Québec et les représentants des Nations autochtones, de l'industrie et de nombreux acteurs régionaux à la suite du travail de concertation mené en 2011 au sein de la Table des partenaires.

Recommandation 1 – Ajout d'un préambule au projet de loi 11

Reconnaissant qu'il a été entendu que le développement du Nord du Québec doit :

- *entamer une nouvelle ère de développement économique et social basée sur un partenariat renouvelé et tourné vers l'avenir;*
- *être socialement responsable et durable ainsi que respectueux de l'environnement;*
- *appuyer un développement qui favorise la préservation de la qualité de l'environnement, la sauvegarde de la biodiversité ainsi que le mode de vie traditionnel et ancestral des Premières Nations et des Inuits et qu'il permette un enrichissement collectif sur les plans social et économique;*
- *respecter les ententes déjà conclues avec les Premières Nations et les Inuits habitant ce territoire ainsi que leurs droits ancestraux et que sa mise en oeuvre doit être suffisamment souple pour permettre un examen au cas par cas de chaque projet de développement, tenir compte des diverses négociations en cours et futures et s'adapter à leur évolution, notamment pour les questions de gouvernance;*
- *être complémentaire aux démarches que le gouvernement du Québec déploie déjà auprès des représentants autochtones concernés pour traiter des dossiers qui nécessitent une action immédiate et que les discussions de Nation à Nation doivent être maintenues entre le gouvernement du Québec et les nations autochtones tout au long de la mise en oeuvre du Plan Nord;*
- *bénéficier à l'ensemble du Québec et aux générations futures;*
- *reconnaître que le territoire du Plan Nord contient des écosystèmes intacts parmi les plus vastes de la planète et que ceux-ci fournissent un éventail de biens et de services écologiques qu'il importe de maintenir et que des mécanismes permettant d'assurer la pérennité de l'engagement de consacrer 50 % du territoire du Plan Nord à des fins autres qu'industrielles, à la protection de l'environnement et à la sauvegarde de la biodiversité devront être mis en place ; et*
- *reconnaître que les citoyennes et citoyens du territoire du Plan Nord soient les premiers bénéficiaires du développement et qu'il permette aux communautés, aux Premières Nations et aux Inuits qui s'y trouvent de répondre davantage à leurs besoins essentiels tout en devenant plus prospères et plus dynamiques, et ce, dans le respect de leur culture et de leur identité.*

¹ Communiqué du MERN, « Le ministre Pierre Arcand présente le projet de loi sur la Société du Plan Nord », 30 septembre 2014.
en ligne : <http://www.mern.gouv.qc.ca/presse/communiqués-detail.jsp?id=10900>

Pour une intégration des principes fondamentaux du développement durable

En plus de la volonté de faire du Plan Nord « un exemple à suivre en matière de développement durable », l'article 4 du projet de loi lui-même situe la mission de la Société du Plan Nord « dans une perspective de développement durable ».

Pour que cette ambition se concrétise, il est incontournable que le projet de loi 11 intègre pleinement les principes de la *Loi sur le développement durable*, une loi qui vise à « instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable ».

Les 16 principes de la Loi sur le développement durable ont justement été élaborés comme un guide pour l'action gouvernementale, et c'est dans cette optique que la SNAP recommande qu'ils définissent le cadre de la mission de la Société du Plan Nord.

La SNAP recommande donc l'ajout des 16 principes de la Loi sur le développement durable à l'article 4, afin de guider l'action de la Société du Plan Nord en vue d'atteindre le développement durable.

Recommandation 2 – Ajout à l'article 4 :

La Société a pour mission, dans une perspective de développement durable, de contribuer au développement intégré et cohérent du territoire du Plan Nord, en conformité avec les orientations définies par le gouvernement relatives au Plan Nord.

La Société respectera, dans le cadre de ses différentes actions, l'ensemble des principes suivants : santé et qualité de vie ; équité et solidarité sociales ; protection de l'environnement ; efficacité économique participation et engagement ; accès au savoir ; subsidiarité ; partenariat et coopération intergouvernementale ; prévention ; précaution ; protection du patrimoine culturel ; préservation de la biodiversité ; respect de la capacité de support des écosystèmes ; production et consommation responsables ; pollueur payeur ; internalisation des coûts.

Le territoire du Plan Nord s'entend de l'ensemble du territoire du Québec situé au nord du 49e degré de latitude nord et au nord du fleuve Saint-Laurent et du golfe du Saint-Laurent.

Pour une planification intégrée et cohérente du territoire du Plan Nord

L'article 5.2 donne comme mandat à la Société du Plan Nord de « coordonner la réalisation d'infrastructures et, le cas échéant, les implanter ou les exploiter, seul ou en partenariat, notamment à titre de transporteur ferroviaire».

Pour la SNAP, c'est précisément ici que se joue le succès du Plan Nord comme projet de développement durable. Le déploiement des infrastructures de transports sera effectivement structurant pour tout le reste du Plan Nord. Or il n'y aura qu'une seule et unique occasion de le planifier.

Dans sa mission de mettre en oeuvre un développement intégré et cohérent du territoire du Plan Nord, la Société ne peut se permettre de procéder à la pièce mais devrait plutôt s'appuyer sur une évaluation stratégique globale du volet des infrastructures.

Des démarches en ce sens avaient d'ailleurs été entreprises dès 2011. L'Administration régionale Kativik, le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James (CCEBJ) et l'Administration régionale Crie s'étaient notamment prononcé en faveur d'une évaluation environnementale stratégique (ÉES) sur le secteur des transports.

L'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts (AQÉI) y avait également apporté son appui :

« Une ÉES sectorielle du volet des transports au Plan Nord devrait être réalisée afin de parvenir à des décisions plus éclairées et d'assurer l'intégrité et la durabilité du territoire visé. Une ÉES du volet des transports, quoique moins complète qu'une évaluation visant l'ensemble du Plan, aurait néanmoins l'avantage d'évaluer d'une façon globale et stratégique, le volet qui serait à la base du développement des autres secteurs. »²

Il est important de rappeler que la construction de nouvelles infrastructures de transports est un facteur menant à la fragmentation des écosystèmes, une cause principale du déclin de la biodiversité. Les impacts de nouvelles routes et nouveaux chemins de fers sur les milieux naturels nordiques seront irréversibles. L'absence d'une vision d'ensemble, dans l'implantation des infrastructures de transports hypothèquerait définitivement tout effort sérieux de conservation au nord du 49^e parallèle.

En plus de garantir la possibilité de conserver efficacement la biodiversité, l'exercice de planification du territoire que constitue l'ÉES contribuerait assurément à fournir un cadre clair et stable pour les investisseurs.

C'est pourquoi **la SNAP recommande que le mandat confié à la Société de coordonner la réalisation des infrastructures se base sur les résultats d'une évaluation environnementale stratégique (ÉES) sur les transports.**

Recommandation 3 – Amendement de l'article 5.2

Dans le cadre de sa mission, la Société peut : (...)

2) en se basant sur les résultats d'une ÉES sectorielle sur les infrastructures d'accès au territoire du Plan Nord qui aura été réalisée au préalable, coordonner la réalisation d'infrastructures et, le cas échéant, les implanter ou les exploiter, seul ou en partenariat, notamment à titre de transporteur ferroviaire.

Pour une contribution de la Société du Plan Nord à la conservation de la biodiversité

L'article 5.5 donne à la Société le mandat de « contribuer à maximiser les retombées économiques générées par la mise en valeur des ressources naturelles conformément aux engagements intergouvernementaux et internationaux du Québec en matière de commerce ».

Or, la SNAP rappelle que le Québec :

- s'est internationalement engagé à conserver 50% du territoire du Plan Nord, un territoire qui abrite des écosystèmes qui sont parmi les derniers intacts de la planète.
- s'est déclaré lié et responsable de la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique qui engage, entre autres, les États à créer des « réseaux bien reliés entre eux d'aires protégées ».

Ainsi la Société du Plan Nord doit également avoir pour mission de contribuer à la protection de la biodiversité, conformément aux engagements gouvernementaux et internationaux du Québec en matière de conservation.

La SNAP recommande de donner le mandat à la Société de contribuer également à la protection des écosystèmes du territoire du Plan Nord, conformément aux engagements gouvernementaux et internationaux du Québec en matière de conservation.

Recommandation 4 – Ajout d'un paragraphe à l'article 5 :

8. contribuer à la protection des écosystèmes du territoire du Plan Nord, conformément aux engagements gouvernementaux et internationaux du Québec en matière de conservation.

² AQEI, Lettre acheminée à la ministre Nathalie Normandeau, 7 juin 2010, en ligne : <http://www.aqei.qc.ca/posit/RecommandationEESduPlanNord.htm>

Fonds du Plan Nord

Notre précédente recommandation apparaît d'autant plus légitime que l'article 71 du projet de loi stipule que le Fonds du Plan Nord sera affecté, entre autres, « à l'acquisition de connaissances ainsi que le financement de la protection de ce territoire ».

La SNAP se réjouit ainsi de voir qu'une partie du Fonds sera dédiée à la conservation. Cependant, il serait pertinent que le projet de loi précise comment vont être répartis les fonds et pour quelles activités. Notamment, l'acquisition de connaissances ne saurait se limiter à l'exploration géologique du territoire du Plan Nord et devrait inclure sa caractérisation écologique.

La SNAP recommande d'amender l'article 71 de façon à spécifier les activités prévues au chapitre de l'acquisition des connaissances et de la protection du territoire, en y incluant notamment la caractérisation écologique.

Recommandation 5 – Amendement de l'article 71 :

Le Fonds est affecté à l'administration de la Société du Plan Nord et au financement de ses activités qui concernent le soutien financier d'infrastructures stratégiques, de mesures favorisant le développement du territoire du Plan Nord, la recherche et le développement, l'acquisition de connaissances, incluant la caractérisation écologique, ainsi que le financement de la protection de ce territoire et de mesures sociales visant notamment à répondre aux besoins des populations qui y habitent.

Pour une représentation juste et équitable du « secteur » environnemental au CA et à l'Assemblée des partenaires

L'Assemblée des partenaires

La SNAP appuie la création de l'Assemblée des partenaires, une entité ayant pour fonction de formuler des avis et recommandations au ministre ou à la Société « relativement à la mission et aux activités de cette dernière » (article 50).

La Société du Plan Nord ayant pour mission de contribuer au développement durable du territoire du Plan Nord, et devant intégrer pleinement le volet conservation à son mandat tel que nous le recommandons, l'Assemblée des partenaires ne saurait se passer de représentants du milieu environnemental.

La SNAP recommande que l'article 51 concernant la nomination des membres de l'Assemblée des partenaires soit amendé afin :

- de préciser quels sont les « principaux secteurs d'activité concernés »
- d'y inclure le secteur environnemental
- d'y ajouter un critère de parité.

Recommandation 6 – Amendement de l'article 51

La Société nomme les membres de l'Assemblée des partenaires de manière à ce qu'elle soit représentative des communautés locales et autochtones des territoires du Nunavik, de la Baie-James – Eeyou Istchee, de la Côte-Nord et du nord du Saguenay–Lac-Saint-Jean. La Société nomme également, de façon paritaire, des représentants des secteurs économiques, sociaux et environnementaux des principaux secteurs d'activité concernés.

Afin que l'Assemblée des partenaires soit un véritable outil de bonne gouvernance, et non pas une coquille vide, la SNAP recommande également un amendement à l'article 50, afin que la Société soit tenue de motiver les raisons pour lesquelles elle ne suivrait pas les recommandations de l'Assemblée des partenaires, le cas échéant.

Recommandation 7 – Amendement de l'article 50

Est instituée l'Assemblée des partenaires, laquelle a pour fonction de donner son avis sur toute question que le ministre ou la Société lui soumet relativement à la mission et aux activités de cette dernière.

L'Assemblée peut également, de sa propre initiative, formuler des avis et des recommandations au ministre ou à la Société.

L'avis de l'Assemblée des partenaires ne lie pas le conseil d'administration. Cependant, le conseil d'administration est tenu de motiver les raisons pour lesquelles il ne suit pas les avis et recommandations formulées par l'Assemblée des partenaires.

Conseil d'administration

En raison de ces activités concernant «l'acquisition de connaissances, ainsi que le financement de la protection du territoire» (article 71), il apparaît indispensable que des représentants du milieu environnemental figurent parmi les membres du conseil d'administration de la Société.

C'est pourquoi la SNAP recommande un amendement à l'article 29 afin d'assurer une représentation avec une expertise environnementale sur le Conseil d'administration de la Société du Plan Nord.

Recommandation 8 – Amendement de l'article 29

La Société est administrée par un conseil d'administration composé de 9 à 15 membres, dont le président du conseil et le président-directeur général.

Au moins la majorité des membres du conseil d'administration, dont le président, doivent, de l'avis du gouvernement, se qualifier comme administrateurs indépendants.

Le gouvernement nomme les membres du conseil d'administration, autres que le président du conseil et le président-directeur général, en tenant compte des profils de compétence et d'expérience approuvés par le conseil, de leur intérêt pour le milieu nordique et de leur connaissance de celui-ci, et en s'assurant d'une représentation des différents secteurs d'activités concernés, dont l'environnement.

Ces membres sont nommés pour un mandat d'au plus quatre ans.

Conclusion

Pour la SNAP, les volets environnementaux et sociaux du Plan Nord doivent, comme le volet économique, être pleinement intégrés au projet de loi 11, loi qui institue le cadre d'action gouvernementale pour la mise en œuvre d'un des plus grands projets de développement de l'histoire du Québec. Un projet qui rappelons-le, se veut être « un exemple à suivre en matière de développement durable ».

Le projet de loi 11 instituant la Société du Plan Nord se doit par ailleurs d'être intégré tant au regard de la vision gouvernementale promue dans le Plan Nord, que du corpus juridique québécois, notamment la *Loi sur le développement durable*, la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* et la *Convention de la Baie James et du Nord du Québec*, et enfin que de nos engagements internationaux en matière de conservation de la biodiversité.