

**Avis et recommandations du CCEK**  
**sur la double procédure fédérale d'évaluation environnementale appliquée au Nunavik**  
**soumis à l'Administrateur fédéral**

Le Comité consultatif de l'environnement Kativik (ci-après désigné «CCEK») a été créé en vertu du chapitre 23 de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*<sup>1</sup>. Dans le cadre de ses fonctions, le Comité a été amené à examiner et à surveiller l'application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* sur le territoire régi par le régime d'évaluation environnementale établi en droit par le Chapitre 23 de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois*<sup>2</sup> (ci-après désignée «CBJNQ»).

C'est en vertu de son statut d'organisme consultatif tripartite et à titre d'intermédiaire privilégié et officiel des gouvernements que le CCEK s'adresse à l'Administrateur fédéral pour lui faire part de ses observations et de ses recommandations quant à la manière dont les autorités fédérales appliquent actuellement le régime de protection de l'environnement et du milieu social établi pour le Nunavik par la CBJNQ<sup>3</sup>.

Le CCEK estime que les informations recueillies, les résultats de l'examen réalisé ainsi que ses observations et recommandations seront utiles au développement de pratiques et de mesures appropriées à la mise en œuvre de la Convention au Nunavik.

**1. L'application et l'administration fédérales du régime d'évaluation environnementale du Chapitre 23 de la CBJNQ**

Au mois de juin 1999, le Comité prenait connaissance de la recommandation du Comité fédéral d'examen de l'environnement et du milieu social Nord (ci-après désigné

---

<sup>1</sup> CBJNQ, art. 23.5.1 : *Il est créé un Comité consultatif de l'environnement (ci-après désigné « le Comité consultatif »), organisme formé de membres nommés par l'Administration régionale, le Canada et le Québec.*

<sup>2</sup> CBJNQ, art. 23.2.1 : *Le régime de protection de l'environnement et du milieu social applicable dans la Région est établi en vertu du présent chapitre et conformément à ses dispositions.*

<sup>3</sup> CBJNQ, art. 23.5.24 : *Le Comité consultatif est un organisme consultatif auprès des gouvernements responsables et, à ce titre, est l'intermédiaire privilégié et officiel des gouvernements responsables dans la Région lorsqu'ils participent à la formulation de lois et règlements relatifs au régime de protection de l'environnement et du milieu social et à ce titre surveille l'application et l'administration du régime par l'échange de vues, d'opinions et de renseignements.*

CBJNQ, art. 23.5.27 : *Le Comité étudie les mécanismes et les processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et sur le milieu social s'appliquant à la Région, et fait des recommandations pertinentes.*

«COFEX-Nord») à l'Administrateur fédéral d'autoriser la Phase I du Projet d'infrastructures maritimes de Kangiqsuaslujjuaq<sup>4</sup>. Dans sa recommandation, le COFEX-Nord précisait que ce projet de quai fit l'objet d'une double procédure fédérale d'évaluation environnementale, c'est-à-dire la procédure du Chapitre 23 de la CBJNQ et celle de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (ci-après désignée « LCÉE »). À ce sujet, le COFEX-Nord recommandait, qu'à l'occasion de l'examen du prochain projet d'infrastructures maritimes, les procédures soient harmonisées sous l'autorité des instances instituées par la CBJNQ, compte tenu de la prépondérance de la Convention sur la LCÉE et de sa protection constitutionnelle.<sup>5</sup>

En août 1999, après un examen sommaire de la situation, le CCEK décida de surveiller l'application et l'administration du régime de la CBJNQ par les autorités fédérales afin de s'assurer que l'harmonisation des deux régimes fédéraux se réalise en respectant les objectifs et les institutions de la CBJNQ et de présenter les résultats de son examen, ses observations et ses recommandations.

## 2. Résumé de l'examen

À l'occasion de son examen, le Comité a documenté et examiné les expériences de coordination proposées par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ci-après appelée « l'Agence canadienne ») pour six (6) projets d'infrastructures maritimes des villages de Kangiqsualujjuaq,<sup>6</sup> Quaqtq, Umiujaq, Kangiqsujuaq, Kuujjuaq et Ivujivik, les termes de la CBJNQ et de la LCÉE, le processus quinquennal de révision de la LCÉE et le Projet de Loi C-19.

### 2.1 *La coordination et l'harmonisation des procédures fédérales*

Le Comité a obtenu des informations en échangeant avec le COFEX-Nord, l'Administrateur fédéral et l'Agence canadienne, en consultant les directives produites pour les projets d'infrastructures maritimes et certains comptes rendus de rencontres postmortem entre les intervenants fédéraux et de consultation publique. Suivant les informations obtenues, l'Administrateur fédéral n'a recensé aucune procédure d'évaluation environnementale du Chapitre 23 avant la mise en vigueur de la LCÉE en

---

<sup>4</sup> Benoît Taillon, « Chairman », Comité fédéral d'examen Nord — Federal Review Panel North, « May 17, 1999 ». Lettre à « Mr. Sid Gershberg, Federal Administrator, James Bay and Northern Quebec Agreement », 2 pages avec document annexé: Comité fédéral d'examen Nord — Federal Review Panel North, « Report of the Federal Review Panel-North To the Federal Authority. Kangiqsualujjuaq Harbor Project. Marine Infrastructures projects. 99-05-14 », 10 pages.

<sup>5</sup> CBJNQ, art. 23.7.6 : *Nonobstant l'alinéa précédent tout projet de développement ne peut faire l'objet de plus d'un processus d'évaluation et d'examen des répercussions à moins que ledit projet ne relève à la fois de la compétence provinciale et fédérale ou à moins que ledit projet soit situé en partie dans la Région et en partie ailleurs où un processus d'examen des répercussions est requis.*

<sup>6</sup> Dépôt du projet de Kangiqsualujjuaq par la Société Makivik en novembre 1997.

1995<sup>7</sup>. Depuis, la procédure du Chapitre 23 a été appliquée aux projets ayant pour objet de doter les villages nordiques d'infrastructures maritimes. Dans l'ensemble, le Comité note que, sous le leadership de l'Agence canadienne, les autorités fédérales impliquées dans ce système ont déployé beaucoup d'énergie pour harmoniser la procédure du Chapitre 23 avec celle de la LCÉE et coordonner les différents intervenants fédéraux dans le but de réduire les délais et les contraintes liés à l'application de la LCÉE, d'améliorer les projets et de diminuer les impacts environnementaux. Le CCEK note également que l'Agence canadienne n'a pas soumis ces propositions d'application de la LCÉE à la partie inuite, ni obtenu leur accord avant d'appliquer un système de double procédure fédérale.

## 2.2 *La prépondérance de la Convention et de son régime d'évaluation environnementale*

Le CCEK a examiné les dispositions pertinentes de la CBJNQ et de la LCÉE. La loi fédérale intitulée *Loi sur le règlement de revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois* (S.C. 1976-77, c.32) et la CBJNQ signée par le gouvernement fédéral ont créé et mis en œuvre un régime de protection de l'environnement et du milieu social applicable sur le territoire du Nunavik. À titre de signataires de la CBJNQ, les Inuits ont participé à la négociation et à la rédaction de la CBJNQ et de son régime de protection de l'environnement et du milieu social. L'objet et le but du régime mis en place est de reconnaître des droits particuliers aux Inuits sur des questions touchant le développement du Nunavik.

Le Chapitre 23 intitulé *L'environnement et le développement futur au nord du 55<sup>e</sup> parallèle* reconnaît aux Inuits du Nunavik le droit à un régime de protection de l'environnement et du milieu social. Ses dispositions :

- créent un régime complet d'évaluation et d'examen des répercussions des projets de développement sur l'environnement et le milieu social des Inuits applicable au Nunavik<sup>8</sup> afin d'en réduire les effets indésirables sur les Inuits et les ressources fauniques (art. 23.2.2 b)). La portée et la valeur probante de ce régime ne fait aucun doute. À ce sujet, la Cour d'appel fédérale écrit :

*La Convention prévoit de façon détaillée et exhaustive la portée et la nature des études environnementales auxquelles les parties ont convenu de soumettre les projets de développement entrepris en territoire conventionné. Le régime mis en place représente l'expression du consensus particulier intervenu entre les parties, et les parties ont expressément voulu qu'un complexe, le complexe La Grande (1975), échappe à l'application de ce régime, que les lois provinciale et*

---

<sup>7</sup> François Boulanger, « Regional Director, CEAA », Agence canadienne d'évaluation environnementale — Canadian Environmental Assessment Agency, « July 18<sup>th</sup>, 2001 ». Lettre à «Mr. Muncy Novalinga, Chairman, Kativik Environmental Advisory Committee. Object : Coordination of the JBNQA and CEAA Processes Regarding the Marine Infrastructure Program in Nunavik (1999-2001) ». 2 pages et documents annexés (11 pages).

<sup>8</sup> CBJNQ, art. 23.2.1 : *Le régime de protection de l'environnement et du milieu social applicable dans la Région est établi en vertu du présent chapitre et conformément à ses dispositions.*

*fédérale qui allaient mettre en vigueur la Convention stipulent l'une et l'autre que les lois incompatibles avec les dispositions de la Convention devront lui céder le pas.*<sup>9</sup>

- accordent par le biais de la consultation et de la représentation un statut particulier aux Inuits et aux habitants de la Région en leur assurant une participation plus grande que celle accordée aux autres membres du public québécois et canadien (art. 23.2.2 c));
- ont pour objet de protéger les Inuits, leur économie, leurs droits de chasse, de pêche et de trappe et les ressources fauniques dont ils dépendent (art.23.2.2 d e));
- reconnaissent aux Inuits une participation au sein des organismes multipartites créés pour assurer la mise en œuvre et le développement du régime de protection de l'environnement et du milieu social, à savoir la Commission de la qualité de l'environnement (art. 23.3), le Comité fédéral de sélection (art. 23.4.2), le Comité fédéral d'examen (art. 23.4.12) et le Comité consultatif de l'environnement (art. 23.5);
- précisent que le Chapitre 23 ne peut être modifié directement ou indirectement sans le consentement de la partie inuite :

*art. 23.7.10 : Les dispositions du présent chapitre ne peuvent être amendées qu'avec le consentement du Canada et de la partie autochtone intéressée pour les matières relevant de la compétence fédérale et qu'avec le consentement du Québec et de la partie autochtone intéressée pour les matières relevant de la compétence provinciale.*

L'examen comparé des dispositions des régimes d'évaluation environnementale de la Convention et de la LCÉE révèle que ces deux régimes sont différents à plusieurs égards. Par exemple :

- les projets de développement assujettis et la manière de les assujettir au régime d'évaluation environnementale sont différents. La CBJNQ vise les grands projets de développement et les projets de « zone grise » sont soumis au régime après une sélection à laquelle participe les Inuits. La LCÉE vise un plus grand nombre de projets et les Inuits ne participent pas à la sélection des projets à soumettre à la consultation publique;
- l'examen des impacts environnementaux et sociaux des projets est assuré sous la CBJNQ par un comité bipartite composé d'Inuits qui doit prendre en considération les répercussions du projet sur le milieu social des Inuits (Annexe 3), alors que sous la LCÉE ce sont principalement les autorités fédérales appelées à émettre des autorisations qui évaluent les impacts environnementaux sans considération particulière pour le milieu social inuit (LCÉE, art. 16);
- la procédure du Chapitre 23 accorde un statut particulier aux Inuits en assujettissant le régime à la prise en compte d'une série de principes directeurs exprimant la réalité inuite en matière de développement et en leur accordant le droit d'être consulté d'une manière plus grande que celle normalement prévue pour le grand public;

---

<sup>9</sup> *Bande D'Eastmain c. Canada*, [1993] 1 C.F. 501, 532-533.

- les décideurs ne sont pas les mêmes : sous la CBJNQ, l'Administrateur fédéral est le seul décideur et sous la LCÉE, les différentes divisions administratives fédérales interviennent suivant leurs pouvoirs d'autorisation dans le projet. La multiplication des autorités fédérales rallonge les délais de la procédure d'autorisation ainsi que les risques de décisions contradictoires ou incompatibles.

Les différences entre les deux régimes d'évaluation environnementale sont suffisamment importantes pour que l'application de la LCÉE sur le territoire du Nunavik modifie le système d'évaluation prévu par la Convention. Les parties contractantes ne sont pas libres de modifier les obligations et droits consentis dans la Convention en souscrivant simplement à l'application d'un autre régime ou en se revendiquant d'une clause facultative pour tempérer leur consentement au contenu de la Convention. Il eût fallu qu'un tel pouvoir soit prévu clairement dans la Convention ou que les modifications apportées au régime d'évaluation environnementale découlent des termes d'une entente intervenue entre les parties contractantes. Or, la Convention ne renferme pas pareille disposition et aucune entente avec la partie inuite n'est intervenue.

La CBJNQ, ses institutions et ses dispositions ont, suivant la législation fédérale et la CBJNQ, une valeur prépondérante sur les lois ordinaires du Parlement, telle que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* :

*En cas de conflit ou d'incompatibilité, la présente loi l'emporte sur toute autre loi qui s'applique au Territoire dans la mesure nécessaire pour résoudre le conflit ou l'incompatibilité.*<sup>10</sup>

*Le Canada et le Québec reconnaissent que les droits et avantages des Indiens et des Inuit du Territoire sont tels qu'énoncés dans la Convention (...)*<sup>11</sup>

La Convention et son Chapitre 23 sont également garantis et protégés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

### 2.3 L'examen quinquennal de la LCÉE

Le Comité a examiné les commentaires de plusieurs organisations inuites ayant participé au processus de révision quinquennal de la LCÉE.<sup>12</sup> Inuit Tapirisat du Canada, le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James (CCEBJ) et la Société Makivik ont tous conclu au caractère prépondérant du régime d'évaluation environnementale contenu dans l'accord territorial négocié avec les Inuits. Par conséquent, ils ont recommandé des modifications à la LCÉE afin qu'elle reconnaisse

<sup>10</sup> *Loi sur le règlement de revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*, S.C. 1976-77, c.32, art. 8.

<sup>11</sup> CBJNQ, art. 2.5

<sup>12</sup> Textes soumis par Inuit Tapirisat du Canada — « Inuit rights under land claims agreements and the Five-year review of the CEAA », March 31, 2000 —, la Société Makivik — « Environmental and social impacts assessment and Review under section 23 of the James Bay and Northern Quebec Agreement », March 31, 2000 —, et le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James (CCEBJ) — « Commentaires du CCEBJ soumis au ministre de l'Environnement du Canada », Mars 2000.

cette prépondérance et que les autorités fédérales mettent en œuvre le régime négocié avec les Inuits.

Dans le même sens et au cours du même processus de révision, le Comité consultatif de la réglementation fédérale a recommandé au ministre de l'Environnement de modifier la LCÉE afin de permettre, «lorsque les autochtones ont établi un processus d'évaluation environnementale en droit (par ex. dans le cadre d'un accord sur une revendication territoriale et la loi de mise en œuvre connexe) de reconnaître ces pouvoirs»<sup>13</sup>.

Dans son rapport sur la révision de la LCÉE, le ministère de l'Environnement n'a pas retenu les recommandations des organismes inuits ni une position claire sur la prépondérance des régimes d'évaluation environnementale déjà négociés avec les Inuits. Le propos est davantage d'appliquer largement la LCÉE, de la rendre plus performante eu égard aux questions autochtones, d'«élargir les occasions de participation du public» et «d'adapter les méthodes de consultation spéciales pour faire participer les peuples autochtones lorsque leurs collectivités et leurs terres traditionnelles peuvent être touchées».<sup>14</sup>

Le Comité a également pris connaissance du Projet de loi C-19<sup>15</sup> modifiant la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Le Projet de loi ne fait pas subir de modifications importantes aux mécanismes de coordination déjà prévus dans l'actuelle LCÉE<sup>16</sup>. Parmi ces mécanismes, celui de la substitution permet au ministre de l'Environnement de substituer le processus du Chapitre 23 de la CBJNQ à celui de la LCÉE et d'éviter ainsi l'application d'une double procédure fédérale d'évaluation environnementale au Nunavik. Ce mécanisme n'a pas été appliqué aux projets d'infrastructures maritimes examinés par le COFEX-Nord.

### 3. Avis, conclusions et recommandations

Après analyse des textes et des données relatives aux expériences d'application d'une double procédure fédérale au Nunavik, le CCEK est d'avis que la mise en œuvre de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* sur le territoire du Nunavik modifie le

---

<sup>13</sup> « Rapport du Comité Consultatif de la réglementation présentée au ministre de l'Environnement (CCR). Examen quinquennal de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. » Comité Consultatif de la réglementation (CCR), 8 mai 2000, Texte et annexes (35 pages) : Recommandation 37.4

<sup>14</sup> « Renforcer l'évaluation environnementale pour les Canadiens. Rapport du ministre de l'Environnement au Parlement canadien sur l'examen de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. » Environnement Canada, Mars 2001, (28 pages) : page 25.

<sup>15</sup>Projet de loi C-19<sup>15</sup>, *Loi modifiant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* déposé en première lecture le 20 mars 2001.

<sup>16</sup> LCÉE : la coordination (art. 12), la délégation (art. 17), l'entente de commission conjointe (art. 40 à 42) et la substitution (art. 43 à 45). Le Projet de loi C-19 introduit à l'article 9.1 la possibilité qu'une autorité qui n'est pas une autorité fédérale, mais qui est désignée par un règlement, puisse veiller à l'évaluation environnementale d'un projet (art. 9.1, 59k.3 et 59k.4).

régime d'évaluation environnementale déjà établi par la CBJNQ. Ces modifications ne respectent pas les termes de la Convention ni sa prépondérance sur la LCÉE et portent atteinte aux droits qu'elle accorde aux Inuits du Nunavik. Plus particulièrement le CCEK est d'avis que :

- depuis l'entrée en vigueur de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale a appliqué la procédure d'évaluation prévue dans cette loi sur le territoire du Nunavik déjà régi par la procédure d'évaluation environnementale du Chapitre 23 de la CBJNQ;
- à la suite de la double procédure d'évaluation fédérale de la Partie 1 du quai de Kangiqsualujjuaq (17 mai 1999), l'Agence canadienne a tenté d'harmoniser les procédures d'évaluation du Chapitre 23 et de la LCÉE en coordonnant les autorités fédérales en présence, en produisant des directives communes, en réduisant les délais et les contraintes liées à l'application de la LCÉE, etc;
- le processus d'évaluation environnementale des projets de développement contenu dans la LCÉE est fondé sur des règles d'assujettissement, des objets et des institutions qui sont fort différents de ceux retenus dans le Chapitre 23 de la CBJNQ, lequel assure une participation et une représentation spéciale aux Inuits et une attention particulière à leur milieu social;
- les différences entre le régime de la CBJNQ et celui de la LCÉE ont une si grande portée sur les objectifs et la mise en œuvre de la Convention qu'il eût fallu prévoir explicitement un pouvoir autorisant les autorités fédérales à modifier ainsi le régime d'évaluation de la Convention sans l'intervention de la partie inuite. Or, la CBJNQ ne prévoit pas pareille disposition. Enfin, un système, qui permettrait à l'Administrateur fédéral de modifier seul les termes de la Convention, affaiblirait gravement le rôle de la partie inuite et amoindrirait l'efficacité de la Convention en tant qu'instrument constitutionnel;
- la CBJNQ interdit en termes exprès la mise en œuvre d'une double procédure fédérale :
 

*art. 23.7.6 : Nonobstant l'alinéa précédent tout projet de développement ne peut faire l'objet de plus d'un processus d'évaluation et d'examen des répercussions à moins que ledit projet ne relève à la fois de la compétence provinciale et fédérale ou à moins que ledit projet soit situé en partie dans la Région et en partie ailleurs où un processus d'examen des répercussions est requis.*
- la CBJNQ énonce son propre régime d'évaluation environnementale et du milieu social applicable au Nunavik, ainsi que les règles gouvernant le cumul des procédures d'évaluation environnementale;<sup>17</sup>
- le Chapitre 23 de la CBJNQ n'autorise pas autrement les organismes qu'il crée à élaborer et conclure des ententes modifiant les règles de la CBJNQ avec l'Agence canadienne d'évaluation environnementale;

---

<sup>17</sup> CBJNQ, art. 23.4.1; 23.7.3; 23.7.5; 23.7.6; 23.7.7.

- la CBJNQ et la législation fédérale reconnaissent que les droits des Inuits sont tels qu'énoncés dans la Convention et stipulent que cette dernière a prépondérance en cas d'incompatibilité ou de conflit;
- les autorités inuites habilitées à modifier les termes de la CBJNQ n'ont conclu aucune entente avec les autorités fédérales responsables autorisant des changements au régime du Chapitre 23 de la CBJNQ ou autorisant de manière ad hoc une double procédure fédérale d'évaluation environnementale.

La mise en œuvre par les autorités fédérales d'un régime d'évaluation environnementale différent des termes prévus au Chapitre 23 de la CBJNQ porte atteinte aux droits des autorités inuites de négocier les changements à apporter au régime d'évaluation environnementale et du milieu social du Chapitre 23 de la CBJNQ.

Le CCEK est d'avis que l'Administrateur fédéral, le gouvernement fédéral, son ministre de l'Environnement et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale doivent respecter les termes et le caractère prépondérant du régime d'évaluation environnementale de la CBJNQ :

- en donnant plein effet aux mécanismes et aux institutions de son Chapitre 23;
- en modifiant la LCÉE afin qu'elle reconnaisse clairement le caractère prépondérant du Chapitre 23 de la CBJNQ;
- en négociant avec les autorités inuites responsables toutes modifications au régime d'évaluation environnementale applicable sur le territoire du Nunavik.

**Présentées par Paule Halley, L.L.D., avocate.**

Adopté à l'unanimité, à Québec, le 21 mars 2002

**Claude Abel**  
Représentant du Canada

**Eli Angiyou, vice-président**  
Représentant de l'ARK

**Michael Barrett, président**  
Représentant de l'ARK

**Danielle Baillargeon**  
Représentant du Canada

**Jean Couture**  
Représentant du Québec

**Yves Désilets**  
Représentant du Canada

**Paule Halley**  
Représentante du Québec

**Hélène LeBlond**  
Représentante du Québec

**David Okpik**  
Représentant de l'ARK