

Les projets en milieu nordique: la nouvelle donne

Robert Daigneault*

1. INTRODUCTION: LA CBJNQ	121
2. INTERPRÉTER LA CBJNQ	124
3. L'ENVIRONNEMENT DANS LA CBJNQ.	125
3.1 Le concept d'environnement	127
3.2 Les principes directeurs et les organismes de surveillance	127
3.3 Les décideurs sur le territoire	130
4. LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE TERRITOIRE	131
4.1 Superposition de l'article 22 LQE et de l'évaluation environnementale	133
4.2 Disparités entre la LQE et la CBJNQ	134
5. LES ÉTAPES D'AUTORISATION D'UN PROJET	137
5.1 Un processus complexe	137

* L'auteur est avocat, biologiste et administrateur agréé. Il dirige à Montréal un cabinet spécialisé en droit de l'environnement. Il a été l'un des coprésidents du Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James entre 1990 et 1996, nommé par le Québec.

5.2	Le cheminement d'un projet dans la procédure	139
6.	L'EXPLOITATION DES RESSOURCES DANS LE TERRITOIRE	140
6.1	L'hydroélectricité	141
6.2	L'exploitation forestière.	142
6.3	Les mines	143
6.4	La faune	144
7.	LA NOUVELLE DONNE.	145
7.1	L'exploitation forestière.	146
7.2	L'hydroélectricité et les mines	149
8.	CONCLUSION	150

1. INTRODUCTION: LA CBJNQ

Le 7 février 2002, la nation crie et le gouvernement du Québec ratifiaient une entente¹ qui mettra un terme à de très nombreux litiges² opposant les deux instances depuis plusieurs années, dont l'affaire *Lord*, qui concernait l'exploitation forestière dans le territoire de la Baie-James³. La nouvelle entente contient plusieurs dispositions concernant la gestion de l'environnement, de la forêt et de la faune, en plus de favoriser le développement économique par l'accès à l'emploi dans le territoire, notamment dans les projets miniers et forestiers.

1. Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec, signée le 7 février 2002 (ci-après «l'entente du 7 février»).
2. L'entente énumère, au chapitre 9, quelque 16 litiges, dont certains remontent à plus de 20 ans:
Lord et al. c. P.G. du Québec et al., Montréal n° 500-05-043203-981 (C.S.); *Chief John Kitchen et al. c. Bégin et al.*, Montréal n° 500-05-052483-995 (C.S.); *Grand Chief Ted Moses et al. c. P.G. du Québec*, Montréal n° 500-05-065449-017 (C.S.); *Grand Chief Matthew Coon Come et al. c. Hydro-Québec et al.*, Montréal n° 500-05-004330-906 (C.S.); *Grand Chief Matthew Coon Come c. P.G. du Québec et P.G. du Canada*, Montréal n° 500-05-026984-960 (C.S.); *Chief Abel Bosum et al. c. P.G. du Québec*, Montréal n° 500-05-017463-934 (C.S.); *Chief Kenneth Gilpin et al. c. Hydro-Québec et al.*, Montréal n° 500-05-011892-922 (C.S.); *Grand Council of the Crees (of Quebec) et al. c. P.G. du Québec et al.*, Montréal n° 500-05-011243-803 (C.S.); *Grand Council of the Crees (of Quebec) et al. c. P.G. du Québec et al.*, Montréal n° 500-05-001440-807 (C.S.); *Tawich Development Corporation c. Sous-ministre du Revenu du Québec*, Montréal n° 500-02-012845-926 (C.Q.); *Société de conservation du Nord-Ouest et Société de protection des forêts contre le feu c. Corporation foncière de Waswanipi et al.*, Abitibi n° 170-05-000021-923 (C.S.); *Grand Chief Matthew Coon Come et al. c. R.*, Cour fédérale, n° T-962-89; *Cree Nation et al. c. R.*, Cour fédérale, n° T-1913-90; *Chief Abel Bosum et al. c. R.*, Cour fédérale, n° T-3007-93; *Commission scolaire crie et al. c. Ministre de l'Éducation du Québec*, Montréal n° 500-05-02496-962 (C.S.).
Il va de soi que les litiges en Cour fédérale ne sont réglés qu'entre les Cris et le Québec, mais non quant au gouvernement fédéral, le cas échéant.
3. L'affaire *Lord* avait donné lieu à un jugement interlocutoire qui contenait des conclusions au fond, ordonnant au gouvernement du Québec de modifier l'article 144 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (ci-après, «la LQE») dans un délai d'un peu plus de six mois, soit jusqu'au 1^{er} juillet 2000, pour le rendre conforme à la CBJNQ: *Lord c. Administrateur provincial nommé en vertu du chapitre 22 de la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, [2000] R.J.Q. 250 (C.S.); le jugement fut infirmé en appel: *P.G. du Québec c. Lord*, [2000] R.J.Q. 1400 (C.A.).

La *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*⁴ (ci-après «la CBJNQ» ou, simplement, «la Convention») peut être considérée comme l'un des premiers, sinon le premier grand traité de l'ère moderne, entre des gouvernements au Canada et des nations autochtones. Sa négociation a été en grande partie provoquée par les événements qui avaient suivi l'élection de l'équipe du défunt premier ministre Robert Bourassa qui, en 1970, avait fait campagne en promettant 100 000 emplois, dont une bonne partie allaient dépendre du «projet du siècle», le harnachement des rivières du Nord québécois. Dès l'envoi des premières équipes de travail, l'affaire fut portée devant les tribunaux et, malgré une victoire de la partie autochtone en première instance⁵, la Cour d'appel donna raison à l'État dans sa défense à une requête pour l'obtention d'une injonction interlocutoire⁶. Le pourvoi en Cour suprême fut rejeté⁷.

Ce litige fut cependant le coup d'envoi des négociations qui allaient aboutir à la CBJNQ⁸. Le résultat de la négociation a été de clarifier le statut des peuples autochtones qui occupaient le territoire couvert par les deux extensions territoriales successives que le Québec avait connues au tournant du siècle⁹ et de confirmer la juridiction du Québec sur les ressources de ce territoire. Signée en 1975 au terme de deux années de négociations, elle a été modifiée plus d'une dizaine

4. *Convention entre le Gouvernement du Québec, la Société de l'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie James, la Commission hydroélectrique du Québec (Hydro-Québec) et le Grand Council of the Crees (of Quebec), les Cris de la Baie James, la Northern Quebec Inuit Association, les Inuit du Québec, les Inuit de Port Burwell et le Gouvernement du Canada*, signée le 11 novembre 1975; le Secrétariat aux affaires autochtones du gouvernement du Québec en a réalisé la publication: *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires*, Québec, Publications du Québec, 754 p. (le recueil contient les 12 conventions complémentaires conclues avant l'entente du 7 février 2002, qui en ajoute deux autres).

5. *Chef Max «One-Onti» Gros-Louis c. Société de développement de la Baie James*, [1974] R.P. 38 (C.S.).

6. *Société de développement de la Baie James c. Chef Robert Kanatewat*, [1975] C.A. 166.

7. *Chef Robert Kanatewat c. Société de développement de la Baie James*, [1975] 1 R.C.S. 48.

8. La CBJNQ a d'ailleurs disposé de ce litige, à l'art. 2.4.

9. *Acte concernant la délimitation des frontières nord-ouest, nord et nord-est de la province de Québec*, Can. 61, Vict. c. 3, et *Loi concernant la délimitation des frontières nord-ouest, nord et nord-est de la province de Québec*, Qué. 61, Vict. c. 6, concernant l'extension de 1898, et *Loi de l'extension des frontières de Québec*, 1912, Can. 2, Geo. V, c. 45, et *Loi concernant l'agrandissement du Territoire de la province de Québec par l'annexion de l'Ungava*, Qué. 2, Geo. V, c. 7, concernant l'extension de 1912.

de fois par la suite¹⁰. Les signataires de la CBJNQ sont les gouvernements du Québec et du Canada, d'une part, et le Grand conseil des Cris du Québec et la Northern Quebec Inuit Association, d'autre part, ainsi que la Société d'énergie de la Baie James (ci-après, «la SEBJ»), la Société de développement de la Baie James (ci-après, «la SDBJ») et Hydro-Québec. Toutefois, les conventions complémentaires ne sont pas toutes signées par l'ensemble des parties, la CBJNQ prévoyant les règles de modification applicables dans divers cas, selon les compétences des parties concernées¹¹.

La CBJNQ contient à la base 31 chapitres¹² qui exposent les droits des parties et en disposent et pourvoient à l'organisation des principaux aspects de la vie économique et sociale des autochtones bénéficiaires de la Convention et des autres personnes œuvrant sur le territoire. On y reconnaît des droits et on en éteint d'autres¹³, on y définit le territoire d'application¹⁴, on y établit un régime divisant les terres en trois catégories principales¹⁵, on y crée des administrations autochtones¹⁶, des juridictions à caractère municipal¹⁷, on y organise les services de santé et les services sociaux¹⁸, l'éducation¹⁹, on pourvoit à l'administration de la justice et aux services de police²⁰, on encadre le développement futur dans le territoire en relation avec l'environnement et le milieu social²¹, on reconnaît et régit les droits de pêche, de chasse et de trappe des autochtones²², on pourvoit au développement économique et social des Cris et des Inuit²³ et, pour

10. *Conventions complémentaires nos 1 à 12.*

11. Par exemple, le premier al. de l'art. 14.0.29, du c. 14 sur les «Services de santé et services sociaux – Cris» dispose que:

«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.»

12. Un peu plus, en fait, si l'on tient compte de ceux ajoutés par les conventions complémentaires.

13. CBJNQ, c. 2.

14. CBJNQ, c. 4.

15. CBJNQ, c. 5 à 7.

16. CBJNQ, c. 9, 11, 12 et 13.

17. CBJNQ, c. 10 et 11B.

18. CBJNQ, c. 14 et 15.

19. CBJNQ, c. 16 et 17.

20. CBJNQ, c. 18 à 21.

21. CBJNQ, c. 22 et 23.

22. CBJNQ, c. 24.

23. CBJNQ, c. 28 et 29.

les Cris, à la sécurité du revenu des chasseurs et trappeurs²⁴, on prévoit enfin des indemnités et leur versement à des entités légales constituées à cet effet²⁵.

Les dispositions de la CBJNQ s'appliquent selon deux axes principaux, orientés en fonction de paramètres ethniques et territoriaux, à savoir, des dispositions s'appliquant aux Cris et au territoire dit «de la Baie-James», d'une part, et d'autres concernant les Inuit et le territoire dit «du Nord québécois», maintenant le Nunavik, d'autre part. La ligne de démarcation entre les deux territoires suit *grosso modo* le 55^e parallèle²⁶, avec une enclave crie au nord (Whapmagoostui ou Poste-de-la-Baleine).

2. INTERPRÉTER LA CBJNQ

La mise en œuvre de la CBJNQ supposait l'adoption de dispositions législatives par le Parlement fédéral et l'Assemblée nationale du Québec et les deux ordres de gouvernement ont procédé de façons fort différentes. Sauf exception, notamment le cas de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*²⁷, le Parlement fédéral s'est limité à adopter une loi de mise en œuvre²⁸. Quant au Québec, sa démarche a été plus complexe. Il a choisi de codifier les dispositions de la CBJNQ en modifiant des lois d'application générale ou en adoptant des lois particulières²⁹. Ce faisant, cependant, le risque était grand de s'éloigner du texte d'origine, ce qui a pu entraîner des effets juridiques différents³⁰. Toutefois, encadrant ces dispositions éparses, on trouve

24. CBJNQ, c. 30, c'est le *Programme de sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris*.

25. CBJNQ, c. 25 à 27.

26. La CBJNQ ne découpe pas le territoire qu'elle couvre en deux zones, mais plusieurs de ses chapitres à caractère régional, dont ceux relatifs aux administrations régionales, ou encore relatifs à la protection de l'environnement et du milieu social, distinguent deux grandes zones en fonction du 55^e parallèle.

27. L.C. 1984, c. 18, L.R.C., c. C-45.7.

28. *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*, L.C. 1976-77, c. 32, L.R.C., c. J-0.3; sur les divers modes de mise en œuvre d'un traité, voir *Entreprises de rebuts Sanipan inc. c. P.G. du Québec*, [1995] R.J.Q. 821 (C.S.), désistement en appel.

29. Par exemple, le chapitre 24 est codifié dans la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, L.R.Q., c. D-13.1, tandis que les chapitres 22 et 23 sont codifiés par l'ajout du chapitre II à la LQE; le régime des terres, pour sa part, a été codifié dans la *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec*, R-13.1.

30. V. *infra*, section 4.3, la comparaison entre l'art. 201 LQE et l'art. 23.3.21 de la CBJNQ.

une loi de mise en œuvre qui, en cas d'incompatibilité, donne pré-séance à ladite loi et, implicitement, à la Convention³¹.

Outre le problème d'interprétation que pose la façon dont Québec a donné effet à la CBJNQ, d'autres questions se sont posées, en particulier depuis l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, dont l'article 35 constitutionnalise les droits issus de traités³². La question s'est donc posée de savoir si la CBJNQ était un traité et, dans l'affirmative, quelle en était la portée constitutionnelle³³. De là découlerait la marge de manœuvre de la législature fédérale ou provinciale dans l'exercice de leurs compétences respectives. Ainsi, on peut se demander dans quelle mesure une loi d'application générale peut se superposer, dans ses effets, aux dispositions de la Convention elle-même³⁴.

3. L'ENVIRONNEMENT DANS LA CBJNQ

Fait à noter, les dispositions de la CBJNQ concernant l'environnement visent plus précisément l'*environnement* et le *milieu social*³⁵. Il faut donc y voir une notion plus large ici que la définition

31. *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, L.R.Q., c. C-67; son art. 6 dispose que:

«En cas de conflit ou d'incompatibilité, la présente loi l'emporte sur toute autre loi qui s'applique au territoire décrit dans la Convention, dans la mesure nécessaire pour résoudre le conflit ou l'incompatibilité.»

32. Art. 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*:

«Les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.»

33. La Convention a été considérée un traité et, en conséquence, un contrat, les lois la mettant en œuvre n'étant pas l'expression du législateur, mais de la volonté des parties, qui ont choisi ensuite d'en faire une loi; ce caractère contractuel influe sur son interprétation, *Bande d'Eastmain c. Canada (Administrateur fédéral)*, [1993] 1 C.F. 501 (C.F.A.); toutefois, dans *P.G. du Québec c. Commission scolaire crie*, [2001] R.J.Q. 2128 (C.A.), la Cour d'appel a exprimé des réserves quant à l'effet de la *Loi constitutionnelle de 1982* relativement à la CBJNQ.

34. Dans l'affaire *Bande d'Eastmain*, *supra*, note 33, la division d'appel de la Cour fédérale semble avoir vu la possibilité que la procédure fédérale d'évaluation environnementale puisse s'appliquer concurremment aux procédures prévues dans la CBJNQ, quoique selon les faits de la cause, elle ait conclu que la procédure fédérale ne s'appliquait pas au projet EM-1 d'Hydro-Québec.

35. Cette conception hybride de l'environnement, intégrant le milieu social, est intéressante en ce qu'elle précède d'une quinzaine d'années ce que la Cour suprême a énoncé, dans l'arrêt *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, à la p. 37:

«Certes, les conséquences éventuelles d'un changement environnemental sur le gagne-pain, la santé et les autres préoccupations sociales d'une collectivité font partie intégrante de la prise de décisions concernant des questions ayant une incidence sur la qualité de l'environnement.»

que contient la *Loi sur la qualité de l'environnement* («la LQE»)³⁶. Par ailleurs, il ne s'agit pas d'un régime normatif, contrairement à cette loi, mais d'un cadre s'imposant aux décideurs dans le territoire, qu'il s'agisse du législateur, des administrations déléguées ou d'autres instances, chargés d'adopter des lois ou des règlements ou d'autoriser des projets de développement dans le territoire. Ce cadre est légèrement différent, selon que l'on se trouve dans le territoire de la Baie-James ou celui du Nord québécois. Il s'agit du chapitre 22 de la Convention pour les Cris et du chapitre 23 pour les Inuit³⁷. Dans ce dernier cas, on tient également compte de la *Convention du Nord-Est québécois*³⁸, qui s'applique en principe à la région dite «de Moinier»³⁹, mais avec des considérations extraterritoriales qui ont requis des modifications à la CBJNQ et, notamment, au chapitre 23⁴⁰.

La CBJNQ n'impose pas de règles spéciales qui pourraient, par exemple, tenir compte des caractéristiques biophysiques et ethniques du territoire. Elle n'attribue pas de pouvoirs particuliers relatifs à l'adoption de mesures de protection de l'environnement, telles que des normes de contamination ou des modalités d'aménagement. Il s'agit plutôt d'un ensemble de principes généraux et de mécanismes à caractère discrétionnaire laissant une grande marge de manœuvre aux décideurs, avec pour résultat qu'il y a peu de règlements, aujourd'hui, qui tiennent compte des particularités de ce territoire. L'essentiel des résultats concrets se situe plutôt au niveau de l'autorisation des projets de développement, et seulement lorsqu'ils sont assujettis à la procédure d'évaluation environnementale prévue dans la Convention. S'ajoutent à ce régime les dispositions du chapitre 24, inti-

36. L.R.Q., c. Q-2, dont l'article 1 contient la définition suivante:

«l'eau, l'atmosphère et le sol ou toute combinaison de l'un ou l'autre ou, d'une manière générale, le milieu ambiant avec lequel les espèces vivantes entretiennent des relations dynamiques.»

37. CBJNQ, c. 22, «L'environnement et le développement futur au sud du 55^e parallèle», et c. 23, «L'environnement et le développement futur au nord du 55^e parallèle».

38. *Convention entre la bande des Naskapis de Schefferville et ses membres, le Gouvernement du Québec, la Société d'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie James, la Commission électrique du Québec (Hydro-Québec), le Grand Council of the Crees (of Quebec), la Northern Quebec Inuit Association et le Gouvernement du Canada*, signée le 31 janvier 1978.

39. Il s'agit du territoire visé au 2^e al. de l'art. 31.9 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2 (ci-après, «la LQE») et désigné ainsi à l'art. 1, par. b), du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement dans une partie du Nord-Est québécois* (R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 10).

40. *Convention complémentaire n^o 1*, annexe 3.

tulé «Chasse, pêche et trappage», commun aux deux territoires et concernant autant les Cris, les Inuit que les Naskapis⁴¹.

3.1 Le concept d'environnement

Ni le mot «environnement» ni l'expression «milieu social» ne sont définis dans la CBJNQ. Toutefois, la CBJNQ énonce ce qui doit être inclus dans la description de ces deux questions dans l'étude d'impact qu'un promoteur doit préparer lorsqu'un projet est assujéti à la procédure d'évaluation environnementale prévue⁴². Cette énumération pourrait servir de guide dans l'interprétation des concepts d'environnement et de milieu social dans la Convention.

Ainsi, la description de l'environnement que doit comprendre une étude d'impact inclut les terres, l'air et les eaux (bien que le texte utilise le mot «terres», on peut y voir plutôt une traduction imparfaite de la trilogie «*land, air and water*», qui devrait alors se lire «le milieu terrestre» ou encore «le sol»; on demande en effet de décrire les aspects biophysiques – topographie, géologie, drainage – ainsi que la végétation et la faune). Pour l'eau, on inclut la végétation et la faune en plus des aspects physiques (hydrologie et qualité). En ce qui concerne l'air, on doit fournir des renseignements sur sa qualité, sur le climat et sur le micro-climat.

Quant au milieu social, on peut lire qu'il comprend les populations (démographie, domicile, composition ethnique), l'utilisation des terres (habitations, infrastructures, activités fauniques, archéologie, sépultures), l'exploitation de la faune (importance et utilisation), le revenu et l'emploi (niveau de vie, emploi, entreprises), les institutions (éducation, services publics, transport et autres services), la santé et la sécurité, les structures sociales (famille, communauté, relations ethniques) et, enfin, la culture (valeurs, buts, aspirations). Ces thèmes, on le voit, sont vastes.

3.2 Les principes directeurs et les organismes de surveillance

D'importants principes directeurs ont été énoncés, tant dans le chapitre 22 que dans le chapitre 23. À l'exception des populations autochtones qu'ils visent, ils sont pratiquement identiques dans les deux chapitres.

41. La *Convention complémentaire n° 1* a élargi, en janvier 1978, l'application du chapitre 24 aux Naskapis, à la suite de la signature de la *Convention du Nord-Est québécois*.

42. Annexe 3 des c. 22 et 23.

Voici ceux énoncés au chapitre 22⁴³ (l'ordre est légèrement différent dans le chapitre 23⁴⁴ – faut-il y voir un choix différent de priorité?):

- a. la protection des droits de chasse, de pêche et de trappage des autochtones dans le Territoire⁴⁵ et de leurs autres droits dans les terres de la catégorie I relativement aux activités de développement ayant des répercussions sur le Territoire⁴⁶;
- 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 communautés et de leur économie, relativement aux activités de développement touchant le Territoire⁴⁷;
- 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 terres⁴⁸;
- f. la participation des Cris à l'application de ce régime⁴⁹;
- 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 sur le Territoire;
- i. la réduction par des moyens raisonnables et plus particulièrement par des mesures proposées ou recommandées à la suite du processus d'évaluation et d'examen, des répercussions indési-

43. CBJNQ, art. 22.2.4; repris dans la LQE à l'art. 152.

44. CBJNQ, art. 23.2.4; repris dans la LQE à l'art. 186.

45. Le «Territoire», ici, est la région située au sud du 55^e parallèle et les terres de catégorie I et II de Poste-de-la-Baleine (Whapmagoostui); le c. 23 utilise, à la place, le mot «Région» pour décrire le territoire au nord du 55^e parallèle.

46. Ce principe est en 3^e place dans le c. 23.

47. Ce principe occupe la 1^{re} place dans le c. 23.

48. Ce principe ou son équivalent est absent du c. 23.

49. Le c. 23 parle plutôt de «la participation des autochtones *et des autres habitants* de la Région» (nos italiques).

rables découlant du développement relativement à l'environnement et au milieu social sur les autochtones et les communautés autochtones⁵⁰.

On voit que le processus d'évaluation environnementale n'est présenté que comme l'un des moyens de réduire les répercussions indésirables du développement et n'est mentionné que dans le dernier principe, quoique la question des répercussions apparaisse ailleurs. Le processus n'est donc qu'un moyen qui devrait s'ajouter à d'autres, notamment à l'exercice du pouvoir de réglementation de l'État en matière d'environnement, qui n'a guère été exercé jusqu'ici en relation avec ce régime. Les dispositions d'application générale continuent de s'appliquer sans distinction.

Les régimes de protection de l'environnement et du milieu social institués par ces deux chapitres sont placés respectivement sous la surveillance de deux organismes consultatifs, le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James, pour les Cris, et le Comité consultatif de l'environnement Kativik, pour l'autre régime⁵¹. Ces organismes sont tripartites, mais n'ont pas la même composition. Le premier se compose de 13 membres, nommés à parts égales par le Canada, le Québec et l'Administration régionale crie à l'exception du treizième membre, qui représente le Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage établi en vertu du chapitre 24⁵². Le second n'a que 9 membres, nommés à parts égales par les gouvernements et l'Administration régionale Kativik⁵³. Leur rôle est sensiblement le même, cependant, et, dans les deux cas, il y a égalité des voix entre parties non autochtones d'une part et autochtones d'autre part, tandis que la présidence est assumée par la partie autochtone une année sur deux⁵⁴.

Ils sont censés être les organismes privilégiés auxquels font appel les gouvernements responsables dans les territoires de l'un ou l'autre régime, selon le cas, en rapport avec l'élaboration de lois ou de règlements relatifs au régime de protection de l'environnement et du milieu social⁵⁵. Toutefois, il n'y a pas eu véritablement de travaux législatifs ou réglementaires relativement à ces régimes depuis qu'ils ont été institués. Les comités se penchent également sur les mécanis-

50. Le c. 23 ajoute les non-autochtones et leurs communautés.

51. Respectivement institués par les sections 22.3 et 23.5 de la CBJNQ.

52. CBJNQ, art. 22.3.2.

53. CBJNQ, art. 23.5.2.

54. CBJNQ, art. 22.3.4, 22.3.5, 23.5.4 et 23.5.5.

55. CBJNQ, art. 22.3.24 et 23.5.24.

mes et processus d'évaluation environnementale applicables⁵⁶. Le budget de secrétariat de ces comités relevait à parts égales des gouvernements du Canada et du Québec⁵⁷, mais l'entente du 7 février 2002 vient modifier ces règles⁵⁸.

3.3 Les décideurs sur le territoire

Ces décideurs sont nombreux. Alors qu'ils ne sont désignés que comme «gouvernements responsables» dans la Convention, la LQE en donne une énumération complète au premier alinéa de l'article 140:

Lorsque, chacun selon sa compétence, les gouvernements du Québec et du Canada, l'Administration régionale crie, les villages cris, les bandes, le Conseil régional de zone et la municipalité élaborent des lois et des règlements concernant la protection de l'environnement et du milieu social dans le territoire décrit à l'article 133 [le territoire au sud du 55^e parallèle et l'enclave de Whapmagoostui], ils consultent le Comité consultatif, à titre d'interlocuteur privilégié et officiel.

Plusieurs juridictions s'exercent en effet sur le territoire. Dans le cas de la Baie-James, les terres se divisent en catégories IA, IB, IB spéciale, II et III. Dans le Nunavik, on trouve des terres de catégorie I, I spéciale, II et III. À la Baie-James, pour ne donner que ce territoire en exemple, les terres de catégorie IA sont mises de côté à l'usage et au bénéfice exclusif des Cris et placées sous administration fédérale, mais sans pour autant constituer des réserves⁵⁹. Quant aux terres de catégorie IB, elles sont cédées en pleine propriété à des personnes morales dont les membres sont exclusivement des Cris et érigées en municipalités⁶⁰. Les terres de catégorie IB spéciale sont des terres où

56. CBJNQ, art. 22.3.27 et 23.5.27.

57. CBJNQ, art. 22.3.19 et 23.5.19.

58. Les art. 10.5 et 10.6 de l'entente du 7 février 2002 prévoient que l'Administration régionale crie contribuera à la moitié de la part de financement du Québec des comités environnementaux, à savoir le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James, le Comité d'évaluation et le Comité d'examen; les deux premiers faisant l'objet d'un financement conjoint fédéral-provincial, la part de l'Administration régionale crie sera donc de 25 % du financement dans leur cas, et de 50 % pour le troisième comité, entièrement financé par Québec; cette contribution n'inclura pas le coût d'audiences ou de consultations publiques, advenant que ces comités décideraient d'en tenir.

59. CBJNQ, art. 5.1.2; voir aussi la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, *supra*, note 27.

60. CBJNQ, art. 5.1.3; voir aussi la *Loi sur les villages cris et le village naskapi*, L.R.Q., c. V-5.1.

l'État peut exercer certains droits, dont l'établissement de servitudes publiques et un droit d'accès⁶¹.

Les terres de catégorie II sont des terres de compétence provinciale assujetties à certaines restrictions quant à leur développement, notamment quant à la protection des droits de chasse, de pêche et de trappe des Cris, établis et reconnus en vertu du chapitre 24 de la Convention, qui leur sont dévolus en exclusivité⁶². Ces terres font partie de la municipalité de la Baie James, au même titre que les terres de catégorie III, qui s'assimilent aux terres publiques en général⁶³. Toutefois, les terres de catégorie II, à l'intérieur de la municipalité de la Baie James, sont régies par une personne morale appelée Conseil régional de zone de la Baie James⁶⁴. Ce conseil tient lieu d'administration municipale sur les terres de catégorie II, avec les pouvoirs prévus à la *Loi sur les cités et villes*, mais sous la tutelle de la municipalité de la Baie James, qui doit entre autres ratifier ses règlements⁶⁵. Le conseil, non plus que la municipalité, n'a toutefois compétence sur les droits de chasse, de pêche et de trappe⁶⁶. Quant à la municipalité de la Baie James, son territoire est celui des terres II et III au sud du 55^e parallèle, mais excluant les municipalités enclavées, telles que Chibougamau, Chapais, Lebel-sur-Quevillon et Matagami.

Comme on peut le voir, l'exercice des pouvoirs réglementaires sur le territoire de la Baie James met en scène plusieurs joueurs. C'est sur cette toile de fond que s'applique le régime de protection de l'environnement et du milieu social institué par la Convention.

4. LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE TERRITOIRE

Sauf incompatibilité ou conflit de lois, la CBJNQ n'a pas pour effet de limiter l'effet des lois d'application générale sur le territoire. Il en résulte que la LQE, qui préexistait à la Convention, continue de s'appliquer et les mécanismes qu'elle prévoit, à l'exception de la section IV.1 du chapitre I (qui institue la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement au cours de laquelle inter-

61. CBJNQ, art. 5.1.4.

62. CBJNQ, art. 5.2.1 à 5.2.7.

63. CBJNQ, art. 5.3.1.

64. CBJNQ, art. 11B.0.1 et 11B.0.4; l'art. 11B.0.3 prévoit que les affaires du Conseil régional de zone sont administrées par un conseil formé de trois membres nommés par la partie crie et trois nommés par le Québec.

65. CBJNQ, art. 11B.0.8 à 11B.0.15.

66. CBJNQ, art. 11B.0.16.

vient le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement)⁶⁷. C'est ainsi que l'article 22 LQE s'applique, de même que l'article 20, deux dispositions fondamentales de la Loi. La première institue un mécanisme d'autorisation préalable discrétionnaire pour tout projet susceptible de libérer des contaminants dans l'environnement ou susceptible d'en modifier la qualité, le second créant une prohibition générale de polluer.

En ce qui concerne la codification du chapitre 22 de la CBJNQ dans la LQE, la quasi-totalité de son chapitre II, la concrétisation juridique du processus d'évaluation environnementale prévu par la Convention fait en sorte que l'on a diverses situations possibles:

- 1) le projet est obligatoirement soustrait à la procédure d'évaluation et ce sont alors les dispositions ordinaires de la LQE qui s'appliquent en matière d'autorisation (par exemple, l'article 22, ou encore l'article 70.9 en ce qui concerne les matières dangereuses);
- 2) le projet n'est pas obligatoirement soustrait, auquel cas trois possibilités peuvent se présenter:
 - 2.1) le projet est obligatoirement assujéti à la procédure, auquel cas un certificat d'autorisation du ministre est délivré, ou un refus;
 - 2.2) le projet n'est pas obligatoirement assujéti, auquel cas, il pourra être réalisé (sous réserve des autres autorisations ou permis qui seraient requis) si:
 - 2.2.1) le ministre a délivré une attestation de non-assujéttissement à la procédure, au terme de l'étape du «tamisage»⁶⁸;
 - 2.2.2) le ministre a délivré un certificat d'autorisation au terme de la procédure⁶⁹.

67. Art. 213 LQE; il est à noter que la LQE s'applique sur le territoire avec les mêmes restrictions constitutionnelles que ce qui prévaut relativement aux terres réservées aux Indiens ailleurs au Québec, l'art. 45 de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, *supra*, note 27, ayant été jugé équivalent à l'art. 88 de la *Loi sur les Indiens*, L.R.C., c. I-5 (*Nation crie de Chisasibi c. Commission d'appel en matière de lésions professionnelles*, [1999] R.J.Q. 2990, [1999] C.L.P. 575 (C.S.), désistement en appel).

68. *V. infra*, section V.

69. Ces étapes sont celles énoncées aux art. 154, 157 et 164, pour le sud du 55^e parallèle, et aux art. 189, 192, 200 et 201, pour le nord.

4.1 Superposition de l'article 22 LQE et de l'évaluation environnementale

Les articles 20 et 22 LQE mentionnés plus haut ont été abondamment commentés au fil des ans et il n'est pas de notre propos de les aborder ici, si ce n'est que pour rappeler que l'autorisation de l'article 22, à moins d'exclusion réglementaire spécifique⁷⁰, demeure requise même si le projet a obtenu une attestation de non-assujettissement à la procédure d'évaluation environnementale, ou a obtenu une autorisation au terme de cette procédure. C'est d'ailleurs le cas également pour les projets qui, hors du territoire de la CBJNQ, sont assujettis à la procédure des articles 31.1 et s. LQE⁷¹. D'ailleurs, à ce sujet, le dernier alinéa de l'article 22 LQE le montre bien:

Le ministre peut également exiger du requérant tout renseignement, toute recherche ou toute étude supplémentaire dont il estime avoir besoin pour connaître les conséquences du projet sur l'environnement et juger de son acceptabilité, sauf si le projet a déjà fait l'objet d'un certificat d'autorisation délivré en vertu des articles 31.5, 31.6, 154 ou 189, d'une autorisation délivrée en vertu des articles 167 ou 203 ou d'une attestation de non-assujettissement à la procédure d'évaluation et d'examen délivrée en vertu des articles 154 ou 189.

Ce que l'on voit, c'est qu'un projet qui aura été assujetti à la procédure ou dispensé de celle-ci par attestation de non-assujettissement, bénéficie d'un allègement quant aux renseignements additionnels à fournir au ministre en vue d'obtenir un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 LQE. Mais, il n'y a pas d'exemption de l'exigence de l'article 22 lui-même. Les articles 154, 167, 189 et 203 auxquels renvoie le dernier alinéa de l'article 22 LQE sont équivalents aux articles 22.5.15, 22.6.15, 22.7.2, pour les deux premiers, et aux articles 23.3.14, 23.3.15, 23.3.20 et 23.3.24, pour les deux autres. La CBJNQ énonce clairement, également, que la procédure d'évaluation et d'examen n'a pas pour effet de soustraire un projet aux autres autorisations nécessaires:

70. On retrouve ces exclusions aux art. 1 à 3 du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* [Q-2, r. 1.001] (ci-après, le «Règlement d'application»).

71. Dans ce dernier cas, cependant, pour plus de certitude, le législateur y a expressément pourvu dans le *Règlement d'application*, à l'art. 6.

Article 22.7.1

Si le projet de développement proposé est approuvé en conformité avec les dispositions du présent chapitre, le promoteur doit, avant d'entreprendre les travaux, obtenir s'il y a lieu les autorisations ou les permis nécessaires des ministères et services gouvernementaux responsables. L'Administration régionale crie est informée de la décision de l'administrateur.

Article 23.4.28 (pour les projets de compétence fédérale au nord du 55^e parallèle)

Si le projet de développement est approuvé conformément aux dispositions du présent chapitre, le promoteur doit, avant le début des travaux, se procurer, le cas échéant, les autorisations ou permis nécessaires des ministères ou services gouvernementaux responsables. L'Administration responsable est avisée de la décision de l'Administrateur fédéral.

Article 23.3.15, alinéa 1 (pour les projets de compétence provinciale au nord du 55^e parallèle – dans ce cas, la règle n'est pas exprimée de façon affirmative)

Quels que soient les autres types d'approbations, de licence et de permis pouvant être obtenus relativement à un développement soumis au processus d'évaluation et d'examen, ce développement ne peut être mis en œuvre que lorsque les conditions touchant ledit processus et énoncées dans le présent chapitre ont été remplies.

4.2 Disparités entre la LQE et la CBJNQ

On a vu que l'expression législative des dispositions de la CBJNQ en matière d'environnement constitue le chapitre II de la LQE. Ce chapitre a été introduit par le chapitre 94 des lois de 1978. Après refonte, ce sont les articles 131 à 213, ainsi que les annexes A et B. Le chapitre 22 de la CBJNQ est codifié aux articles 133 à 167 et le chapitre 23 aux articles 168 à 206. Les annexes A et B correspondent aux annexes 1 et 2 de chacun des deux chapitres. En codifiant de la sorte, article par article, les imposantes dispositions des chapitres 22 et 23, le législateur a introduit de subtiles modifications par rapport au texte de la Convention. Il en a résulté aussi quelques surprises.

Ainsi, la Convention prévoit la nomination d'un «administrateur» nommé par le Québec (appelé «administrateur provincial» dans le chapitre 22 et «administrateur du Québec»)⁷² chargé, dans le cas des projets de développement au sud du 55^e parallèle, de les autoriser et, dans le cas des projets au nord du 55^e parallèle, d'exécuter la décision d'un organisme d'évaluation et d'examen appelé la Commission de l'environnement Kativik. Or, la LQE a été modifiée par le chapitre 49 des lois de 1988, pour confier au ministre les pouvoirs qui étaient auparavant ceux du sous-ministre du ministère de l'Environnement, dans la Loi. Avant la création du ministère de l'Environnement en 1980, en effet, les pouvoirs décisionnels, dans la LQE, étaient répartis entre le Directeur des services de protection de l'environnement et le ministre responsable (à l'époque, le ministre des Affaires municipales), ceux du ministre ne pouvant être délégués et n'étant pas susceptibles d'appel, en vertu de l'article 125 LQE aujourd'hui abrogé et de l'article 96 tel qu'il se lisait alors.

Avec la création du ministère de l'Environnement, les pouvoirs du Directeur étaient devenus ceux du sous-ministre. On avait alors attribué au sous-ministre les fonctions d'administrateur provincial, ce qui en faisait une personne distincte du ministre. Puis, en 1988, l'ensemble des pouvoirs a été confié au ministre. Le résultat de cette confusion ou réunion de personnes fait en sorte que le ministre s'autorise lui-même lorsqu'il décide de passer outre à une décision de la Commission de l'environnement Kativik. Il est intéressant de comparer le premier alinéa de l'article 201 LQE avec la disposition correspondante de la CBJNQ, à savoir l'article 23.3.21.

Art. 201 LQE	Art. 23.3.21
Le ministre exécute la décision de la Commission et, le cas échéant, délivre le certificat d'autorisation assorti des conditions fixées par la Commission, à moins que le ministre ne l'autorise à substituer une décision différente.	[...] S'il accepte la décision de la CQE, l'administrateur du Québec est chargé de la mettre en application. <i>S'il n'accepte pas la décision de la CQE, l'administrateur du Québec ne peut la modifier, la changer ou prendre une autre décision qu'à la condition d'avoir obtenu le consentement préalable du ministre du Québec.</i>

72. CBJNQ, art. 22.1.1 et 23.1.6.

De la même manière, l'énumération des projets obligatoirement assujettis ou obligatoirement soustraits à la procédure d'évaluation environnementale, aux annexes A et B de la LQE, ne correspond pas en tout point aux annexes équivalentes des chapitres 22 et 23 de la CBJNQ. À titre d'exemple, seront obligatoirement assujettis «la collecte des déchets solides et leur disposition, y compris l'enfouissement sanitaire et l'incinération», selon le paragraphe 5(b) de l'annexe 1. Ces projets deviennent «tout système d'enlèvement et d'élimination des matières résiduelles, à l'exclusion des résidus miniers et des matières dangereuses». Les matières résiduelles ne comprennent pas que les «déchets solides» de sorte que l'annexe A de la LQE est ici plus large que l'annexe 1 des chapitres 22 et 23 de la Convention. Par ailleurs, la LQE a fixé des seuils là où les chapitres 22 et 23 se contentaient de décrire la taille des projets assujettis ou soustraits par de simples qualificatifs, ce qui se comprend aisément.

Autre cas de disparité entre la LQE et la Convention, la soustraction de l'exploitation forestière à la procédure est formulée en termes plus larges à l'annexe B de la LQE («toute exploitation forestière faisant partie des plans prévus à la *Loi sur les forêts* (L.R.Q., chapitre F-4.1)» qu'à l'annexe 2 des deux chapitres («l'exploitation sylvicole lorsqu'elle fait partie de plans de gestion approuvés du gouvernement sous réserve des dispositions de l'alinéa 22.3.34 [22.5.34, dans le cas du chapitre 23] du présent chapitre»)⁷³. La réserve, c'est celle qui prévoit que le Comité consultatif de l'environnement (Kativik ou de la Baie-James, selon le cas) doit étudier les plans et les commenter avant qu'ils ne reçoivent la sanction ministérielle. De plus, les plans prévus par la Convention sont des plans élaborés par le ministre des Forêts, tandis que ceux prévus à l'annexe B de la LQE sont ceux élaborés par l'industrie forestière en vertu du nouveau régime forestier. Nous verrons plus loin que l'entente du 7 février 2002 reconnaît implicitement cette différence, par un amendement à l'annexe 2 qui implique nécessairement qu'on en a tenu compte.

73. Il est à noter que ce passage, par la *Convention complémentaire n° 14*, art. 2, se voit augmenté des termes suivants:

«ou lorsqu'elle fait partie d'un plan général d'aménagement forestier approuvé par le ministre des Ressources naturelles du Québec dans la mesure où ce plan a été soumis à la consultation préalable du Conseil Cris-Québec sur la foresterie tel que prévu à l'article 30A.5 du chapitre 30A et lorsqu'elle fait partie d'un plan annuel d'intervention forestière dans la mesure où ce plan a été soumis à la consultation préalable des groupes de travail conjoints, tel que prévu à l'article 30A.7 du chapitre 30A [...]»

5. LES ÉTAPES D'AUTORISATION D'UN PROJET

La procédure d'évaluation environnementale mise en place par la CBJNQ et codifiée au chapitre II de la LQE est beaucoup plus complexe que ce que l'on retrouve au premier chapitre de la même loi. La procédure qui s'applique au sud du Québec est certes la plus simple des procédures qui s'appliquent sur le territoire de la province. Elle tient en 10 articles de loi, les articles 31.1 et s. LQE, avec deux règlements d'application. À titre de comparaison, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*⁷⁴ comporte 74 articles, complétés par sept règlements d'application. Dans la Convention, la complexité tient à plusieurs facteurs, et principalement au fait qu'il s'agit d'un traité négocié entre plusieurs parties. Ce régime comporte moult dédoublements, issus de la vision et des attentes des diverses parties négociatrices.

5.1 Un processus complexe

D'abord, chaque ordre de gouvernement a négocié une procédure qui lui est propre, qui entraîne des différences, même si la procédure concerne une partie autochtone séparément de l'autre. C'est ainsi que pour un projet qui relève de la compétence fédérale, on appliquera la procédure dite «fédérale» et, pour un projet de compétence provinciale, on appliquera l'autre. C'est le «projet» qui doit relever de la compétence d'un ordre donné de gouvernement pour enclencher la procédure propre à cet ordre, et non le fait que le projet présente des aspects de compétence fédérale⁷⁵. Si le projet relève à la fois des deux ordres de gouvernement, dans un cas de compétence concurrente comme les pêches, par exemple, on pourra avoir l'application concurrente des deux procédures⁷⁶, lesquelles pourront être combinées.

En plus de ce dédoublement attribuable au partage des compétences, chaque territoire est régi par sa propre procédure. On a donc un processus au nord du 55^e parallèle et un autre au sud (ainsi que pour l'enclave de Whapmagoostui). On les désigne comme la procédure «inuit» et la procédure «crie». Il se trouve que chaque nation autochtone a négocié sa procédure selon les modalités qui lui seyaient. On se retrouve donc avec des organismes d'évaluation et d'examen assez diversifiés. Une chatte y perdrait ses chatons. Pour

74. L.C. 1992, c. 37, L.R.C., c. C-15.2.

75. *Bande d'Eastmain*, *supra*, note 33.

76. CBJNQ, art. 22.6.7, 23.7.5 et 23.7.6.

un promoteur, ce n'est pas une sinécure. Qui plus est, le clivage fédéral-provincial se superpose au clivage ethnique, de sorte qu'on se retrouve avec quatre procédures, la procédure fédérale-crie, la procédure provinciale-crie, la procédure fédérale-inuit et la procédure provinciale-inuit! Elles obéissent néanmoins à un plan de base similaire, étant donné qu'il s'agit dans tous les cas d'un processus à deux listes, et donc impliquant nécessairement une étape de tamisage ou *screening*⁷⁷.

Troisième dédoublement dans les procédures instituées par la Convention, les listes de projets. Tel qu'indiqué plus haut, ce sont des procédures à deux listes. Plus exactement, on a confectionné une première liste de projets obligatoirement assujettis et une liste de projets obligatoirement soustraits⁷⁸. On a donc, d'un côté, des projets qui passeront nécessairement par le processus et de l'autre, des projets qui y échapperont automatiquement, comme on l'a vu plus haut en décrivant les autorisations possibles émanant de la LQE.

Par comparaison, la procédure du sud du Québec, instituée par les articles 31.1 et s. LQE, est une procédure à liste unique, énumérant des projets automatiquement assujettis à la procédure⁷⁹. C'est le mécanisme le plus simple. De son côté, le mécanisme à deux listes suppose inévitablement l'existence de projets qui ne seront ni dans l'une, ni dans l'autre liste. Bien entendu, dans un système à une liste, on a des projets qui n'y sont pas énumérés, mais la conséquence est qu'ils sont nécessairement exclus. Dans le système à deux listes, un projet non mentionné n'est ni assujetti, ni exclu. Par le fait même, il s'agit d'une troisième catégorie de projets pour lesquels une décision discrétionnaire doit être prise pour les assujettir ou non. C'est le tamisage. Il suppose généralement une étape préliminaire, fondée sur une appréciation sommaire des impacts appréhendés du projet. Sur ce plan, à tout le moins, les quatre procédures du territoire ont adopté le même principe et ce sont les mêmes annexes, les mêmes listes qui servent au nord ou au sud du 55^e parallèle.

77. Sur cette notion et, plus généralement, sur les grandes étapes que comportent la plupart des procédures d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, on peut lire, de l'auteur: «L'évaluation des impacts sur l'environnement: sept procédures, un droit en pleine effervescence», dans Formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement* (1992), Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1992, 193-225.

78. Ce sont les annexes 1 et 2 des c. 22 et 23 de la CBJNQ, codifiés aux annexes A et B de la LQE.

79. Cette liste se retrouve à l'art. 2 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 9.

5.2 Le cheminement d'un projet dans la procédure

Il y a lieu de présenter en tableau les différentes étapes en comparant les procédures crie et inuit, selon leurs différences fédérales-provinciales.

TABLEAU COMPARATIF DES PROCÉDURES D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT EN VERTU DE LA CBJNQ				
Étapes	TERRITOIRE CRI		TERRITOIRE INUIT	
	provinciale	fédérale	provinciale	fédérale
Présentation	À l'administrateur provincial (le ministre) en soumettant les renseignements préliminaires établis	À l'administrateur fédéral (le président de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale) en soumettant les renseignements préliminaires établis	Implicite, à l'administrateur du Québec (le ministre)	Tamissage : implicite, à l'administrateur fédéral (le président de l'ACÉE) Assujettis : au Comité fédéral d'examen (COFEX-Nord)
Tamissage	Décision de l'adm. prov. d'assujettir ou non, après consultation du Comité d'évaluation (COMÉV)	Décision de l'adm. féd. d'assujettir ou non, après consultation du Comité d'évaluation (COMÉV)	Décision de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik (CQEK) d'assujettir ou non	Décision de l'adm. féd. d'assujettir ou non, après consultation du Comité de sélection
Contenu de l'étude d'impact (concomitant au tamissage si décision a été d'assujettir)	Comme ci-dessus	Comme ci-dessus	Décision de l'adm. prov., après consultation de la CQEK et selon l'annexe 3	Tamissage : comme ci-dessus, avec décision sur rapport préliminaire ou final Assujettis : contenu fixé par le COFEX-Nord
Évaluation des impacts et production du rapport	Par le promoteur, qui transmet le rapport à l'administrateur			
Examen de l'étude d'impact	Par le Comité d'examen (COMEX) qui en transmet copie à l'Administration régionale crie	Par le Comité fédéral d'examen (COFEX) qui en transmet copie à l'Administration régionale crie	Par la CQEK selon des critères établis, mais décision par l'adm. prov., quant à la suffisance ou au besoin d'études supplémentaires	Par le COFEX-Nord
Décision	Autorisation ou refus par l'adm. prov. sur la recommandation du COMEX	Autorisation ou refus par l'adm. prov. sur la recommandation du COMEX	Autorisation ou refus par la CQEK, mais l'adm. prov. qui peut passer outre avec l'accord du ministre	Autorisation ou refus par l'adm. féd. ou décision quant à un rapport final ou décision quant à une nouvelle évaluation

Comme on peut le voir, l'uniformité et la concordance n'ont pas été le souci des négociateurs de la CBJNQ, mais la succession des étapes reste sensiblement la même sous réserve des modalités administratives de chaque procédure. Ce tableau s'inspire avant tout de la Convention, puisque le gouvernement fédéral n'en a pas codifié les dispositions. Il est donc préférable, à des fins de comparaison, de s'en tenir à la même source. La LQE, en effet, n'intègre aucunement la procédure fédérale, cela va de soi. De légères variations existent quant aux procédures provinciales entre la LQE et la CBJNQ, à cause des différences de rédaction, comme le cas du ministre qui s'autorise lui-même pour passer outre à la décision de la CQEK au terme de la procédure provinciale inuit, comme on l'a vu.

Tel que mentionné plus haut, un projet peut être assujéti à une procédure provinciale et à une procédure fédérale simultanément, mais s'il chevauche les deux territoires et comporte également une double nature en matière de compétence constitutionnelle, alors il pourra être assujéti aux quatre procédures. Ce fut le cas du projet Grande-Baleine, au début des années 90, parce qu'il se réalisait de part et d'autre du 55^e parallèle, mais qui n'a pas franchi le stade de l'évaluation⁸⁰. Le gouvernement fédéral avait eu au moins l'heureuse initiative de nommer les mêmes membres au Comité de sélection du COFEX-Nord et à la Commission constituée en vertu de l'ancien processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PFEÉE), qui s'appliquait également⁸¹. La composition du COMEV et celle de la CQEK ne permettait pas au Québec d'en faire autant, cependant.

6. L'EXPLOITATION DES RESSOURCES DANS LE TERRITOIRE

Le Nord présente maints attraits au plan économique et les ressources les plus convoitées sont les ressources hydrauliques (à l'origine même du développement de la Baie James), les forêts (ressource nouvelle sous ces latitudes), les mines (à l'origine du développement à

80. Il s'agissait d'une évaluation environnementale à portée restreinte, en vertu du chapitre 8 de la CBJNQ.

81. En vertu de l'ancien *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, DORS/84-467, abrogé par DORS/94-72, vu l'entrée en vigueur de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* le 19 janvier 1995; au sujet de Grande-Baleine, on peut lire, de l'auteur, «Les enjeux juridiques de Grande-Baleine», dans *In vivo*, bulletin de l'Association des biologistes du Québec, (1991) II, n° 4, p. 6-8.

la frange du territoire au tournant du siècle (Val-d'Or) et dans les années cinquante (Chibougamau) et, enfin, la faune (activité de subsistance des Cris et attrait récréo-touristique des populations non autochtones). Dans la CBJNQ, seule la faune fait l'objet de dispositions particulières et détaillées en matière de protection, dans une perspective de maintien des activités de subsistance des autochtones vivant sur le territoire.

6.1 L'hydroélectricité

En ce qui concerne le développement hydroélectrique, la CBJNQ s'est conclue par l'autorisation du complexe La Grande, et par des restrictions à l'évaluation environnementale de certains autres projets d'envergure déjà prévus à l'époque⁸². Les nouveaux projets, eux, sont soumis intégralement aux régimes de protection de l'environnement et du milieu social institué par les chapitres 22 et 23 de la Convention et, donc, à la procédure d'évaluation environnementale prévue dans ces chapitres. Autrement, rien de particulier dans la Convention n'encadre ces projets. De plus, comme le promoteur hydroélectrique sur le territoire est une société d'État et que les forces hydrauliques appartiennent à l'État sur les cours d'eau du territoire, il n'y a guère d'autres formes d'encadrement administratif des projets hydroélectriques, si ce n'est la *Loi sur le régime des eaux*⁸³, quant à l'approbation des plans et devis d'un barrage par le gouvernement.

La nature d'un projet hydroélectrique peut cependant l'assujettir à des lois fédérales, en particulier la *Loi sur les pêches*⁸⁴, notamment les dispositions de cette loi concernant l'habitat du poisson et les obstacles à la migration des poissons, et la *Loi sur la protection des eaux navigables*⁸⁵, quant aux obstacles à la navigation. Les dispositions en cause de ces deux lois peuvent enclencher le processus fédéral d'évaluation environnementale établi par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*⁸⁶, quoique la question ne soit pas à ce point certaine pour la *Loi sur les pêches*. Ce processus peut se superposer aux dispositions de la CBJNQ. Il n'y a pas, en effet, dans la loi fédérale, de dispositions rendant inapplicable ce processus au terri-

82. La Convention en soi et ses lois de mise en œuvre ont été considérées comme une autorisation formelle du gouvernement fédéral, dans *Bande d'Eastmain*, *supra*, note 33.

83. L.R.Q., c. R-13.

84. L.R.C., c. F-14.

85. L.R.C., c. N-22.

86. *Supra*, note 74.

toire de la Baie James et du Nord québécois, contrairement à ce que l'on trouve dans la LQE quant à la procédure des articles 31.1 et s. LQE. Ce double emploi a fait l'objet de débats devant les tribunaux⁸⁷.

Il n'a pas été appliqué dans le cas du projet EM-1, sur la rivière Eastmain, faute de preuve que la rivière, à l'endroit où le projet devait être réalisé, était navigable. Dans un contexte factuel différent, la lecture des décisions *Friend of the Oldman River Society*⁸⁸ et *Bande d'Eastmain* montre que l'application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* demeure possible, d'autant plus que cette dernière loi a pallié une lacune de l'ancien décret de 1984, concernant la *Loi sur les pêches*. Quoi qu'il en soit, la décision *Bande d'Eastmain* a montré les limites d'application de la procédure d'évaluation environnementale d'un projet hydroélectrique.

6.2 L'exploitation forestière

En ce qui concerne les forêts, hormis dans la frange sud du territoire, la pénétration de l'exploitation forestière loin dans le territoire est relativement récente. On constate cependant que, comme pour le sud du Québec, ce type d'exploitation échappe dès le départ à tout mécanisme de contrôle environnemental particulier préalable autre que la loi sectorielle qui le régit, la *Loi sur les forêts*. Tout comme l'exploitation forestière n'est pas assujettie à l'évaluation environnementale aux termes des articles 31.1 et s. LQE, elle n'est pas assujettie au processus d'évaluation dans le territoire conventionné. Nous avons vu plus haut l'exclusion contenue dans l'annexe B de la LQE relativement à l'exploitation forestière. Dans ces conditions, il était difficile d'imaginer un quelconque encadrement de l'activité qui serait favorable aux bénéficiaires de la CBJNQ. Le seul mécanisme prévu était l'examen des plans exigés par la *Loi sur les forêts* par le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James et la transmission de ses commentaires au ministre responsable⁸⁹.

Au surplus, l'article 22 LQE ne s'applique pas à l'exploitation forestière, plus précisément aux activités d'aménagement forestier, telles que définies dans la *Loi sur les forêts*⁹⁰, à l'exception seulement du deuxième alinéa de l'article 22 et seulement pour les travaux qui

87. *Bande d'Eastmain*, *supra*, note 33.

88. *Supra*, note 35.

89. CBJNQ, art. 22.3.34 et 23.5.34.

90. Art. 1 et 2 du *Règlement d'application*, *supra*, note 70.

ne sont pas soumis au *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public*⁹¹. L'exploitation forestière est donc contrôlée essentiellement par le ministre des Ressources naturelles, qui applique les normes contenues dans le *Règlement sur les normes d'intervention*. Des considérations additionnelles interviennent cependant au moment de la confection des plans d'aménagement forestier.

Sur le territoire, le même régime que dans la partie sud du Québec s'appliquait, à savoir le régime forestier mis de l'avant en 1987. Les Cris ont contesté ce non-assujettissement de l'exploitation forestière devant les tribunaux. Ils eurent gain de cause en interlocutoire devant la Cour supérieure⁹², mais durent s'incliner en Cour d'appel⁹³. D'importants impacts de la foresterie sur les activités de chasse, de pêche et de trappe des Cris étaient dénoncés par les Cris dans cette affaire. Des terrains de trappe («*traplins*») étaient déboisés sur d'importantes superficies, mais en conformité avec les plans d'aménagement forestier approuvés par le ministre des Ressources naturelles. Cette situation alléguée compromettait le potentiel de récolte faunique de ces territoires. La nouvelle entente de février 1992 est venue modifier considérablement la situation comme nous le verrons plus loin.

6.3 Les mines

Les projets miniers sont une autre catégorie de projets particulièrement importante dans le territoire. Les régions d'Abitibi et de Chibougamau tiennent leur développement en très grande partie à l'exploitation minière. Des gisements sont découverts progressivement de plus en plus au nord et des installations minières se développent notamment au nord-ouest de Mistissini et dans la péninsule d'Ungava, pour mentionner de récents projets. De tels projets, contrairement à l'exploitation forestière, ne bénéficient d'aucun allègement réglementaire. Ils sont soumis à l'évaluation environnementale du chapitre 22 de la CBJNQ et, subséquentement, à l'article 22 LQE, sans compter qu'un règlement fédéral adopté en vertu de la *Loi sur les pêches* peut aussi s'appliquer selon le type de métaux extraits⁹⁴. Tou-

91. D. 498-96, *Gazette officielle du Québec*, 8 mai 1998, modifié par D. 647-2001, *Gazette officielle du Québec*, 13 juin 2001.

92. *Lord, supra*, note 3.

93. *Ibid.*

94. *Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux*, C.R.C. 1978, c. 819, modifié par DORS/95-429.

tefois, tout comme pour les projets hydroélectriques, la CBJNQ ne crée pas d'encadrement particulier autre que ses dispositions générales concernant l'évaluation environnementale. Ce sont les exigences discrétionnaires des autorisations accordées qui assureront la protection de l'environnement et du milieu social. L'entente du 7 février 2002 aborde la question minière principalement sous l'angle de l'emploi et de l'accès à la ressource.

6.4 La faune

La faune, pour sa part, a un statut très particulier dans le territoire, vu son importance pour les populations autochtones. Un chapitre entier lui est consacré, le chapitre 24, codifié dans la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*⁹⁵. Essentiellement, on y reconnaît le droit des autochtones de chasser, pêcher et trapper sur le territoire, et ce, pour toute espèce sauvage et ce droit leur est reconnu en exclusivité sur une partie du territoire, sous réserve des dispositions de la CBJNQ⁹⁶. D'un côté, donc, on affirme le droit et on l'attribue en exclusivité dans le territoire, ce qui est la règle générale, et de l'autre, on lui impose des restrictions, notamment lorsque la survie d'une espèce ou d'une population serait en cause, ou encore en vertu des dispositions de la législation sur les oiseaux migrateurs⁹⁷. À défaut d'une restriction explicite, le droit peut donc s'exercer pleinement. Il s'exerce à des fins personnelles et communautaires et à des fins de trappe commerciale et de pêche commerciale⁹⁸ et, depuis récemment, à la chasse commerciale et à l'élevage, mais dans une perspective un peu plus limitée cependant⁹⁹. Le droit d'établir et d'exploiter des pourvoiries est réservé exclusivement aux autochtones sur les terres de catégories I et II et les administrations locales peuvent consentir à l'exploitation par des non-autochtones¹⁰⁰.

Le régime énonce un principe de priorité d'exploitation pour les autochtones, qui s'exprime par des niveaux garantis d'exploitation¹⁰¹ et certaines espèces sont réservées aux autochtones¹⁰². La protection

95. L.R.Q., c. D-13.1.

96. CBJNQ, art. 24.3.1 et 24.3.3.

97. L.C. 1994, c. 22, L.R.C., c. M-7.01; CBJNQ, art. 24.3.2 et 24.3.10.

98. CBJNQ, art. 24.3.11.

99. CBJNQ, section 24.3A, introduite par la *Convention complémentaire n° 12*.

100. CBJNQ, art. 24.9.1.

101. CBJNQ, section 24.6.

102. CBJNQ, art. 24.7.1.

de la ressource demeure l'apanage des gouvernements fédéral et provincial mais les administrations autochtones peuvent, sur les terres de catégorie I ou II, adopter des règlements plus restrictifs que la réglementation du Québec ou du Canada¹⁰³.

Le régime de chasse, de pêche et de trappe est régi et surveillé par un comité de seize membres appelé Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage. Cinq parties le composent, puisque sa juridiction s'étend à l'ensemble du territoire, tant au nord qu'au sud du 55^e parallèle et qu'il doit aussi tenir compte des droits des Naskapis établis par la *Convention du Nord-Est québécois*¹⁰⁴. Le Canada et le Québec désignent chacun quatre membres, les administrations crie et inuit chacune trois membres et les Naskapis, deux. Le poids des votes varie selon le sujet discuté¹⁰⁵. Nous avons vu par ailleurs que ce comité a un représentant au Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James, mais qui ne peut être un Inuk ou un Naskapi, ce second comité n'ayant compétence qu'au sud du 55^e parallèle¹⁰⁶.

Comme on peut le voir, la faune est abordée dans la CBJNQ sous un rapport différent du cas des autres ressources. Il s'agit en effet d'une ressource où les premiers utilisateurs sont les autochtones, contrairement aux ressources hydrauliques, forestières ou minières, qui sont principalement ou exclusivement exploitées, selon le cas, par des entreprises de l'extérieur du territoire, sauf exception. De plus, l'utilisation qui en est faite a beaucoup moins d'impact sur le milieu que l'exploitation des autres ressources. On se retrouve donc avec un régime qui favorise, plutôt qu'il ne restreint, l'utilisation de la ressource faunique, mais en faveur des autochtones.

7. LA NOUVELLE DONNE

La nouvelle entente, signée le 7 février 2002, n'est pas en soi une modification à la CBJNQ, mais certaines de ses modalités sont consignées sous forme de conventions complémentaires signées le même jour, la *Convention complémentaire n° 13* et la *Convention complémentaire n° 14*¹⁰⁷, ces dernières modifiant la CBJNQ. La première de

103. CBJNQ, art. 24.5.1 et 24.5.3.

104. CBJNQ, art. 24.4.2, tel que modifié par la *Convention complémentaire n° 1*.

105. CBJNQ, art. 24.4.4.

106. CBJNQ, art. 22.3.2.

107. Elles constituent, ensemble, l'annexe A de l'entente du 7 février.

ces conventions complémentaires concerne les projets hydroélectriques d'Hydro-Québec et de la SEBJ, tandis que la seconde, plus générale, concerne l'adaptation du régime forestier aux particularités du territoire de la Baie James, le développement économique et le versement d'une contribution financière par le Québec.

L'entente du 7 février comporte 13 chapitres et huit annexes. La majeure partie de ces chapitres sont des considérations administratives, notamment les dispositions financières, un mécanisme de règlement des différends, la création d'un comité de liaison permanent et le règlement hors cour des poursuites judiciaires pendantes entre les Cris et le Québec concernant la CBJNQ¹⁰⁸. Trois chapitres portent sur les ressources, à savoir les chapitres 3 (foresterie), 4 (hydroélectricité) et 5 (mines). Les objets de l'entente sont l'établissement d'une nouvelle relation de nation à nation fondée sur une volonté commune de poursuivre le développement du territoire tout en recherchant l'épanouissement des Cris dans un contexte de modernisation croissante, une responsabilisation accrue de la nation crie quant au développement économique et communautaire, la collaboration à la mise en valeur des ressources minières, forestières et hydroélectriques, le règlement des dispositions désignées de la CBJNQ relatives au développement économique et communautaire des Cris, le règlement des litiges en cours, le consentement à Eastmain 1-A/Rupert et la facilitation de la construction d'EM-1¹⁰⁹.

7.1 L'exploitation forestière

En ce qui concerne la foresterie, l'entente prévoit des adaptations au régime forestier prévu dans la *Loi sur les forêts*. Ces adaptations viseront une meilleure prise en compte du mode de vie traditionnel des Cris, une intégration accrue des préoccupations de développement durable et une participation des Cris, par la consultation, aux différents processus de planification et de gestion des activités d'aménagement forestier¹¹⁰. Des règles et procédures particulières seront fixées (mais dans un contexte évolutif) dans le but de mieux tenir compte des activités de chasse, de pêche et de trappe des Cris et d'harmoniser les activités forestières à ces activités, mais sans écarter les normes forestières du Québec, qui continueront de s'appliquer¹¹¹. Le nouveau régime ne devra toutefois pas

108. V. *supra*, note 2, pour la liste des litiges.

109. Art. 2.6 de l'entente du 7 février.

110. Art. 3.1 de l'entente du 7 février.

111. Art. 3.4 à 3.6 de l'entente du 7 février.

entraîner de modification aux «terrains de trappage», ni affecter les droits de chasse, de pêche et de trappe des Cris prévu notamment au chapitre 24 de la CBJNQ¹¹². On prévoit également des mesures à caractère économique, dont l'accès des Cris à la ressource forestière et l'encouragement de l'embauche de Cris ou d'entreprises crics dans les activités forestières¹¹³.

De nouvelles unités d'aménagement seront délimitées en fonction des limites des terrains de trappage cric, à raison de regroupements de trois à sept terrains par unité, autant que possible contigus et d'un seul tenant. Des critères de regroupement devront être appliqués, comprenant les communautés d'appartenance ou les liens de parenté des maîtres de trappe, les facteurs historiques et écologiques déterminants, la répartition des classes d'âge de la forêt et la limite nordique temporaire¹¹⁴. À l'intérieur de ces unités d'aménagement, chaque terrain de trappage sera une unité territoriale de référence¹¹⁵. De plus, on regroupera les portions de terrains de trappage qui ne seront pas entièrement incluses dans des unités d'aménagement pour les rendre équivalentes à un terrain, dans les calculs de superficie¹¹⁶.

Un maximum de un pour cent de la superficie de chaque terrain de trappage sera soustrait à l'exploitation forestière, pour protéger des «sites d'intérêt pour les Cris», tels que les camps, les sites traditionnels et les sépultures, les portages, les tanières d'ours, les points d'eau potable, les caches d'oiseaux aquatiques, etc.¹¹⁷. En plus, 25 % de la superficie d'un terrain de trappage pourra être identifié par le maître de trappe comme étant un «territoire forestier d'intérêt faunique pour les Cris», où les travaux d'aménagement forestier devront en priorité assurer le maintien ou l'amélioration de la diversité des peuplements écoforestiers, notamment quant aux classes d'âge¹¹⁸. Enfin, des mesures s'appliqueront aussi sur l'ensemble des terrains de trappage. Ainsi, aucune récolte ne sera permise sur un terrain qui a subi des feux ou récoltes sur plus de 40 % de sa superficie au cours des vingt dernières années. D'autres critères seront également appli-

112. Art. 3.54 de l'entente du 7 février.

113. Art. 3.55 à 3.60 de l'entente du 7 février.

114. Art. 3.8.1 et 3.8.2 de l'entente du 7 février.

115. Art. 3.7.1 de l'entente du 7 février; le *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public*, *supra*, note 91, notamment, renvoie aux unités territoriales de référence.

116. Art. 3.8.3 de l'entente du 7 février.

117. Art. 3.9.1 et 3.9.2 de l'entente du 7 février.

118. Art. 3.10.2 à 3.10.4 de l'entente du 7 février.

qués, comme les coupes en mosaïques, des limites à la superficie des coupes d'un seul tenant, etc., on prévoira des bandes de protection plus importantes le long des cours et plans d'eau et le développement des chemins d'accès réduira au minimum l'intersection de terrains de trappage et les accès directs aux cours et plans d'eau¹¹⁹. En outre, des discussions sont prévues pour assurer la protection d'un territoire désigné sous le nom de *Muskuchii*¹²⁰.

On prévoit également la création d'un Conseil Cris-Québec sur la foresterie, dont le rôle sera de suivre et évaluer la mise en œuvre de l'entente sur la foresterie, tant dans ses dispositions qu'au niveau des groupes de travail conjoints de chaque communauté crie prévus dans l'entente, de participer aux processus de planification de l'aménagement forestier, dont la révision des plans généraux d'aménagement forestier (il devra soumettre ses commentaires dans les 120 jours), d'étudier les plans annuels d'intervention forestière et de faire les commentaires et propositions utiles, que le ministre des Ressources naturelles aura l'obligation de considérer¹²¹. Il informera le Conseil de sa position et de ses motifs¹²².

L'examen des plans généraux par le nouveau Conseil semble toutefois faire double emploi avec l'article 22.3.34 de la CBJNQ qui confie ce rôle au Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James. La *Convention complémentaire n° 14*, qui prévoit la création du Conseil en introduisant un chapitre 30A à la Convention, ne prévoit pas de modification à l'article 22.3.34. Il faut conclure que le Québec s'est rendu aux arguments des Cris dans l'affaire *Lord* et qu'il a reconnu que les plans initialement visés par la Convention n'étaient pas ceux du nouveau régime forestier. Les premiers étaient des plans élaborés par l'État, tandis que les seconds, d'une tout autre nature que ce qui existait en 1975, sont élaborés par les entreprises forestières et approuvés par le ministre des Ressources naturelles.

Enfin, signalons que des groupes de travail conjoints bipartites de quatre membres travailleront à l'intégration des modalités particulières du régime et aux questions techniques à l'échelle de chacune des communautés¹²³.

119. Art. 3.11.1 à 3.13.1 de l'entente du 7 février.

120. Art. 3.61 et 3.62 de l'entente du 7 février.

121. Art. 3.30 et 3.31 de l'entente du 7 février.

122. Art. 3.31 de l'entente du 7 février.

123. Art. 3.33 et s. de l'entente du 7 février.

7.2 L'hydroélectricité et les mines

Le chapitre 4 de l'entente du 7 février, relatif à l'hydroélectricité, prévoit la réalisation de travaux remédiateurs par entente avec les Cris, l'embauche de Cris et l'octroi de contrats à des entreprises crie, la reconnaissance du projet EM-1 par les Cris, leur acceptation du projet Eastmain 1-A/Rupert, la renonciation d'Hydro-Québec et de la SEBJ au projet NBR (Nottaway, Broadback, Rupert)¹²⁴, qui aurait touché quatre communautés crie, soit celles de Mistissini, de Waswanipi, de Nemaska et de Waskaganish, sans compter Oujé-Bougoumou, communauté qui n'était pas reconnue au moment de la signature de la CBJNQ¹²⁵. Cette renonciation est faite en considération, notamment, de la reconnaissance par les Cris, dans l'entente du 7 février 2002, du projet EM-1¹²⁶, c'est-à-dire la reconnaissance que le projet est substantiellement conforme au projet EM-1 prévu au paragraphe 8.1.2 de la CBJNQ¹²⁷, et d'une acceptation par les Cris du projet Eastmain 1-A/Rupert¹²⁸. Ce projet est ainsi défini dans l'entente du 7 février¹²⁹:

la dérivation partielle de la rivière Rupert vers le réservoir Eastmain 1 et les réservoirs LG-2, LG-2A et LG-1, avec l'ajout d'une nouvelle centrale à Eastmain 1-A près du site d'Eastmain 1, et comprenant une route d'accès est-ouest du poste Muskeg existant au site d'Eastmain 1, le tout substantiellement conforme avec la variante Cramoisie (2001) telle que décrite dans la Convention Boumhounan¹³⁰ entre Hydro-Québec, le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) et l'ARC;

Les projets EM-1 et Eastmain 1-A/Rupert demeureront assujettis à la législation environnementale applicable et au régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22 de la CBJNQ, sous réserve que l'évaluation environnementale d'EM-1 ne peut comprendre que les aspects écologiques, mais non les aspects sociologiques, tel que prévu à la Convention¹³¹.

124. CBJNQ, art. 8.1.3.

125. Art. 4.2 à 4.18 de l'entente du 7 février; *Convention complémentaire n° 13*, art. 2.

126. Art. 4.7 de l'entente du 7 février.

127. Cette question de la conformité substantielle qui avait été l'une des questions en litige dans la cause *Bande d'Eastmain*, *supra*, note 33.

128. Art. 4.11 de l'entente du 7 février.

129. À l'art. 1.14.

130. La *Convention Boumhounan* est une convention relative aux travaux remédiateurs pour les Cris, à l'emploi des Cris, à des contrats pour eux et pour les entreprises crie, notamment, signée le même jour que l'entente du 7 février.

131. CBJNQ, art. 8.1.3; Hydro-Québec et la SEBJ renoncent au bénéfice de cet article pour le projet NBR, mais non pour le projet EM-1.

En ce qui concerne les mines, l'entente du 7 février est beaucoup plus succincte¹³². On y réitère l'objectif d'embauche et de contrats en faveur des Cris et l'exécution de travaux remédiateurs pour les Cris. Le Québec s'engage par ailleurs à encourager et faciliter la participation des Cris à l'exploration minérale, avec l'établissement d'un Conseil sur l'exploration minérale.

8. CONCLUSION

L'entente du 7 février 2002 ne constitue pas une modification de fond en comble de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, mais une entente sectorielle destinée à donner davantage d'autonomie aux Cris quant à leur développement économique, à favoriser ce développement et à régler également deux questions épineuses, à savoir la mise en œuvre de certains projets hydroélectriques d'Hydro-Québec et de la SEBJ et la planification des activités d'aménagement forestier dans le territoire.

Outre les questions de développement économique, qui ne sont pas l'objet de la présente analyse, la composante la plus spectaculaire de cette entente est certes celle qui touche la foresterie. Elle est considérable. C'est une reconnaissance, par le Québec, que l'exploitation forestière, sous ces latitudes, ne peut pas se faire comme elle se fait dans le sud, que l'on n'exploite pas les forêts dans des régions où elles sont intensément utilisées par des populations autochtones comme on le fait dans d'autres régions. Il est encore tôt pour dire ce que seront les effets de cette nouvelle donne. Quoi qu'il en soit, les modalités prévues dans l'entente ont pour effet, du moins en théorie, de modifier assez profondément la planification des activités d'aménagement forestier.

On prévoit trois niveaux de protection pour les terrains de trappage dans le territoire, l'unité qui deviendra l'unité territoriale de référence pour la confection des plans d'aménagement forestier à l'intérieur d'une unité d'aménagement. Le premier niveau, très sévère, mais très limité également (un pour cent de la superficie du terrain de trappage), vise les sites d'intérêt pour les Cris, tels que camps, sépultures, caches, etc. Aucune exploitation forestière ne pourra y être pratiquée, le tout s'ajoutant aux aires déjà protégées par le *Règlement sur les normes d'intervention*. Le deuxième niveau

132. Chapitre 5 de l'entente du 7 février.

concerne les territoires forestiers d'intérêt faunique pour les Cris, qui représenteront 25 % de la superficie des terrains de trappage, et où les modalités d'intervention forestière seront plus strictes que dans le reste du terrain de trappage. Enfin, le troisième niveau de protection prévoit des mesures restrictives, en particulier pour les terrains ayant déjà été très affectés par les coupes ou les feux.

Parallèlement à ces mesures qui devront être suivies par les ingénieurs forestiers chargés d'élaborer les plans d'aménagement et d'intervention pour les entreprises forestières, des mécanismes de consultation et d'harmonisation sont prévus, d'abord par une équipe de travail provisoire Cris-Québec, ensuite par une structure permanente appelée le Conseil Cris-Québec sur la foresterie, enfin par la constitution de groupes de travail conjoints au niveau de chaque communauté crie. Ces mécanismes permettront aux Cris de participer de beaucoup plus près, et beaucoup plus tôt dans le processus, à l'élaboration des plans d'aménagement et d'intervention, une participation qui va au-delà de ce que prévoit actuellement la *Loi sur les forêts*. Auparavant, outre les mécanismes généraux de consultation publique prévus dans la Loi, seule la soumission des plans au Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James permettait un droit de regard supplémentaire des Cris sur les plans, dans la mesure où l'article 22.3.34 de la CBJNQ visait, bien entendu, de tels plans.

En ce qui concerne l'hydroélectricité, c'est un feu vert qui est donné à Hydro-Québec et à la SEBJ pour la réalisation du projet Eastmain 1-A/Rupert, avec l'abandon correspondant du projet NBR. De plus, tout litige futur concernant le projet EM-1 est écarté, ce projet étant considéré substantiellement conforme à sa description dans la CBJNQ. Le projet EM-1 bénéficiera des allègements prévus à la Convention pour ce projet, quant à la portée de l'évaluation environnementale, mais l'autre projet sera assujéti à la procédure normale d'évaluation environnementale, mettant en cause les comités tripartites et bipartites prévus au chapitre 22 de la Convention et intégrant la protection du milieu social.

Il y a peu à dire au sujet des mines, l'entente s'intéressant surtout aux aspects économiques de l'activité minière.

Le détournement de la Rupert vers l'Eastmain est donc l'un des enjeux de cette entente, mais cette rivière était déjà visée par la Convention, dans la description du projet NBR (Nottaway – Broadback – Rupert). C'est donc plutôt une modification au sort anticipé de cette

rivière qui est prévue. En ce qui concerne la foresterie, l'entente du 7 février 2002 est certes une amélioration considérable, sur papier, à ce que prévoit la Convention, du moins dans la lecture qu'en faisait le Québec. Les retombées ne seront évidentes que lorsque les effets se seront fait sentir sur le terrain.