

Les régimes juridiques d'évaluation environnementale applicables au Nunavik. Première partie : le régime québécois

Marie-Josée Verreault

Volume 42, numéro 2, 2001

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/043636ar>
DOI : <https://doi.org/10.7202/043636ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)
1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Verreault, M.-J. (2001). Les régimes juridiques d'évaluation environnementale applicables au Nunavik. Première partie : le régime québécois. *Les Cahiers de droit*, 42(2), 215–279. <https://doi.org/10.7202/043636ar>

Résumé de l'article

Né du désir de concilier le développement économique du Nord québécois et la préservation de la spécificité culturelle des Inuits, le chapitre 23 de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* a, tant bien que mal, cristallisé juridiquement une réalité environnementale et sociale fort différente de celle qui existe au sud du Québec. Pour ce faire, les parties signataires de cette entente ont instauré deux régimes d'évaluation environnementale particuliers, l'un pour les projets de compétence provinciale et l'autre pour les projets de compétence fédérale. L'étude qui suit a pour objet l'examen du premier de ces régimes. Son objectif principal est d'évaluer comment et dans quelle mesure ce régime permet un contrôle approprié du développement économique au Nunavik, et ce, en vue de protéger l'environnement et le milieu social des Inuits.

Les régimes juridiques d'évaluation environnementale applicables au Nunavik Première partie : le régime québécois*

Marie-Josée VERREAULT**

Né du désir de concilier le développement économique du Nord québécois et la préservation de la spécificité culturelle des Inuits, le chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois a, tant bien que mal, cristallisé juridiquement une réalité environnementale et sociale fort différente de celle qui existe au sud du Québec. Pour ce faire, les parties signataires de cette entente ont instauré deux régimes d'évaluation environnementale particuliers, l'un pour les projets de compétence provinciale et l'autre pour les projets de compétence fédérale. L'étude qui suit a pour objet l'examen du premier de ces régimes. Son objectif principal est d'évaluer comment et dans quelle mesure ce régime permet un contrôle approprié du développement économique au Nunavik, et ce, en vue de protéger l'environnement et le milieu social des Inuits.

Inspired by the desire to conciliate the economic development of northern Quebec and the conservation of Inuit cultural specificity, Section 23 of the James Bay and Northern Quebec Agreement has, for better or for worse, legally crystallized an environmental and social reality quite

* L'auteure tient à remercier les deux organismes qui ont accordé un appui financier à la réalisation de cette étude, soit la Faculté de droit de l'Université Laval, pour la bourse de maîtrise octroyée, et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, pour la subvention de recherche accordée au projet de recherche intitulé : *Le développement durable dans l'Arctique. Les conditions de la sécurité alimentaire*, cadre dans lequel ce travail de recherche a été réalisé.

** Étudiante de troisième cycle, Faculté de droit, Université Laval.

different from the one existing in southern Quebec. To do this, agreement signatories created two specific environmental evaluation programs, one for projects under provincial jurisdiction and the other, for projects under federal jurisdiction. The following analysis seeks to examine the provincial program. Its primary objective is to evaluate how and to what extent this program provides appropriate control over economic development in Nunavik, so as to protect the Inuit environment and social lifestyle.

	<i>Pages</i>
1 Les activités sujettes au contrôle	227
1.1 La nature des activités sujettes au contrôle	230
1.2 L'effet des activités sujettes au contrôle sur les milieux protégés	232
1.3 Les milieux protégés : l'environnement et le milieu social des Inuits	235
2 Les règles d'assujettissement et d'exemption des projets de développement	238
2.1 Les règles d'assujettissement	240
2.1.1 Les listes d'inclusion et d'exclusion	241
2.1.2 La procédure de tamisage	248
2.2 Les règles d'exemption	250
2.2.1 L'exemption des complexes hydroélectriques La Grande, NBR et Grande-Baleine	251
2.2.2 L'exemption des projets de développement par le gouvernement québécois	253
3 Les étapes procédurales du régime	256
3.1 La phase I : l'évaluation des répercussions des projets de développement ...	259
3.1.1 Les renseignements préliminaires	260
3.1.2 La directive	262
3.1.3 Le rapport des répercussions	265
3.2 La phase II : l'examen des répercussions des projets de développement ainsi que la participation publique	268
3.3 La phase III : la prise de décision et le contrôle	271
Annexe A	278
Annexe B	279

L'intérêt accordé aux territoires nordiques par les gens du Sud est relativement récent. Jugés hostiles et géographiquement peu accessibles, ils furent délaissés jusqu'à la découverte, au milieu des années 60, de leur

immense potentiel économique. Au Québec, cet intérêt se manifesta avec acuité lors de l'annonce, en 1971, de la décision du gouvernement du Québec de mettre en valeur les richesses hydroélectriques de la Baie-James. S'ensuivit une série d'événements¹ dont le point culminant fut la signature, en 1975, de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*².

De façon sommaire, précisons que deux années de négociations ardues entre le gouvernement du Québec, le gouvernement du Canada, le Grand Council of the Crees (of Quebec), les Cris de la Baie-James, la Northern Quebec Inuit Association, les Inuits³ du Québec et de Port Burwell et les sociétés d'État engagées dans la réalisation du projet de la Baie-James furent nécessaires à la conclusion de cette entente. Ce sont la *Loi approuvant la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*⁴ et la *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie-James et du Nord québécois*⁵ qui l'ont mise en vigueur et lui ont donné force de loi⁶.

1. Nous faisons ici plus particulièrement référence au recours en injonction interlocutoire intenté par les Cris et les Inuits afin de suspendre les travaux entrepris à la baie James. N'eût été de l'émoi suscité par ce débat judiciaire, mais surtout par le jugement Malouf, les gouvernements fédéral et provincial n'auraient vraisemblablement pas choisi de négocier avec les Autochtones. Voir : *Gros-Louis c. Société de développement de la Baie-James*, [1974] R.P. 38 (C.S.); *Société de développement de la Baie-James c. Kanatewat*, [1975] C.A. 166 ; N. ROULAND, *Les Inuit du Nouveau-Québec et la Convention de la Baie-James*, Québec, Association Inuksiutiit Katimajit et Centre d'études nordiques, Université Laval, 1978, p. 27-46.
2. *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires*, Édition 1998, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, 1998 (ci-après citée : « Convention » (dans le texte) ou « C.B.J.N.Q. » (dans les références). La terminologie employée dans la Convention diffère de celle qui l'est habituellement dans les textes législatifs ou réglementaires. Ainsi, le terme « article » se réfère à la section d'un chapitre portant sur un sujet particulier, tandis que le mot « alinéa » désigne une disposition précise d'un article. Par exemple, l'alinéa 23.1.1 est une disposition de l'article 23.1 du chapitre 23 de la Convention.
3. Conformément à la recommandation officielle de l'Office de la langue française, en date du 24 avril 1993, la graphie simplifiée du nom « Inuit » au masculin, au féminin et au pluriel est ici retenue (ex. : *un Inuit, une Inuite et des Inuits*). Quant à son emploi comme adjectif, l'Office de la langue française recommande que le terme « inuit » varie en genre et en nombre (ex. : *la culture inuite, des objets inuits*). À ce sujet, voir M.-É. de VILLERS, *Multidictionnaire de la langue française*, 3e éd., Montréal, Québec Amérique, 1997, p. 807.
4. *Loi approuvant la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, L.R.Q., c. C-67.
5. *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie-James et du Nord québécois*, S.C. 1976-1977, c. 32.
6. C.B.J.N.Q., art. 2.5 ; Voir *Administration régionale crie c. Canada (Administrateur fédéral)*, [1991] 3 C.F. 533, 551-552 (C.A.) (ci-après cité : « *Administration régionale crie* »). Voir aussi *Bande d'Eastmain c. Canada (Administrateur fédéral)*, [1993] 1 C.F. 501, 516-517 (C.A.) (ci-après citée : « *Bande d'Eastmain* ») ; *R. c. Otter*, [1992] R.J.Q. 802, 812 (C.Q.).

L'idée habituellement admise au sujet de la *Convention* est qu'elle a permis de régler d'importantes questions territoriales et monétaires avec les Cris et les Inuits du Nord-du-Québec. Elle comprend effectivement des dispositions relatives au partage des terres et à l'indemnisation des communautés autochtones occupant le territoire. Elle englobe cependant un éventail de sujets beaucoup plus vaste, comme la santé, les services sociaux, la justice ou encore l'administration locale et régionale. Chacun de ces thèmes fait l'objet d'un chapitre distinct de l'entente concernant les Cris ou les Inuits, ou les deux communautés. Enfin, la teneur de ces chapitres reflète les deux principes directeurs ayant guidé le gouvernement québécois lors des négociations. John Ciaccia, l'un des principaux négociateurs de l'entente, a présenté ainsi ces principes :

En entreprenant nos négociations avec les autochtones, nous nous sommes inspirés de deux principes directeurs d'égale importance. Le premier de ces principes, c'est que le Québec a besoin d'utiliser les ressources de son territoire — de tout son territoire — à l'avantage de toute sa population. Pour ce, il faut planifier l'utilisation de ces ressources de façon rationnelle. Il faut prévoir les besoins futurs du peuple québécois.

Il est clair que le [g]ouvernement a le devoir de prendre les mesures nécessaires pour assurer le développement rationnel et ordonné des ressources de notre territoire du Nord québécois. Ces ressources constituent et doivent constituer un facteur vital dans le plan général que prévoit le gouvernement pour l'avenir du Québec.

Le deuxième principe, c'est que nous devons reconnaître les besoins des autochtones, tant des Cris que des Inuit, dont la culture et le mode de vie diffèrent de la culture et du mode de vie des autres Québécois.

Nous avons négocié avec deux minorités qui se sentaient menacées d'extinction. Les autochtones se battent pour leur survie. Si l'État ne parvient pas à établir des principes visant à assurer la survie de ces minorités, il se pourrait fort bien que nous ne puissions même pas assurer la nôtre⁷.

Deux constats peuvent être tirés de ces propos. D'une part, le gouvernement du Québec était déterminé à contrôler l'exploitation des ressources naturelles du Nord. D'autre part, les Cris et les Inuits exigeaient en contrepartie l'établissement de mesures en vue de la protection de leur culture et de leur mode de vie.

Envisagé dans cette perspective, le texte de la *Convention* peut être considéré comme la concrétisation juridique d'une démarche cherchant à concilier le développement économique de la Baie-James et du Nunavik

7. J. CIACCIA, « Philosophie de la Convention par monsieur John Ciaccia, membre de l'Assemblée nationale du Québec », dans C.B.J.N.Q., p. xx.

ainsi que la préservation de l'identité culturelle des Cris et des Inuits⁸. Cet arbitrage d'intérêts opposés s'est notamment traduit par la reconnaissance de droits en faveur des Autochtones. Tel est le cas des droits accordés au chapitre 24 de la Convention en matière de prélèvement de la faune ou aux chapitres 5 et 7 relativement à la répartition des terres.

Toutefois, la simple reconnaissance de droits particuliers en faveur des Autochtones eût été illusoire si aucun mécanisme n'avait été envisagé pour garantir leur survie et pour contrer ou minimiser les conséquences du développement économique sur la culture autochtone et sur ce qui en sous-tend l'expression. C'est pour cette raison que la Convention établit des régimes juridiques ayant pour objet la protection de l'environnement, des activités de chasse, de pêche et de piégeage des Cris et des Inuits et de leur milieu social⁹.

La présente étude s'intéresse au régime juridique applicable en territoire inuit et prévu dans le chapitre 23 de la Convention. Intitulé « L'environnement et le développement futur au nord du 55^e parallèle », ce chapitre établit les règles de droit relatives à la protection de l'environnement et du milieu social applicables en territoire inuit, connu sous le nom de « Nunavik¹⁰ ». Disons brièvement que le cadre juridique du chapitre 23 se compose de deux systèmes distincts¹¹ : le premier est un régime de consultation préalable à l'adoption des lois et des règlements relatifs à l'environnement,

-
8. La manière dont les parties signataires de la Convention ont traduit la spécificité autochtone n'est pas abordée ici. Une telle entreprise nécessiterait une importante analyse qui nous éloignerait de l'objet principal de notre recherche. En outre, l'étude de cette question n'est pas essentielle à notre propos.
 9. L'existence d'un lien structurel entre le chapitre 24 de la Convention, relatif aux activités de chasse, de pêche et de piégeage des autochtones, et les chapitres 22 et 23, portant respectivement sur la protection de l'environnement et du milieu social des Cris et des Inuits, est reconnue par la Convention elle-même : C.B.J.N.Q., al. 23.2.4 et 24.11.1. Voir *Administration régionale crie c. Canada (Administrateur fédéral)*, [1992] 1 C.F. 440, 461-462 (C.F.) (ci-après cité : « *Administration régionale crie (C.F.)* ») ; N. ROULAND, *op. cit.*, note 1, 97-101.
 10. Le territoire d'application du chapitre 23 est « la région du Québec située au nord du 55^e parallèle, à l'exclusion des terres de catégories I et II des Cris de Poste-de-la-Baleine » : C.B.J.N.Q., al. 23.1.8. Le chapitre 23 de la Convention prévoit également le régime de protection de l'environnement et du milieu social applicable dans les terres des catégories IB-N et II-N situées au nord du 55^e parallèle, lesquelles font partie du territoire naskapi. Les dispositions relatives à cette situation ne sont toutefois pas étudiées ici : *Convention du Nord-Est québécois*, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, 1978, art. 14.2. Pour une idée de la délimitation des territoires d'application des régimes québécois d'évaluation environnementale en vigueur au Québec, voir notre annexe A.
 11. C.B.J.N.Q., al. 23.2.2., tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1*.

au milieu social et à l'utilisation des terres du Nunavik, alors que le second est un régime d'évaluation environnementale¹² des activités de développement à deux volets, l'un provincial et l'autre fédéral. Notre étude a pour objet principal l'examen de ce dernier régime.

Comme les régimes de même nature prévus dans les lois fédérales et provinciales d'application générale, les régimes provincial et fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 23 sont de nature préventive¹³. Ils possèdent aussi des caractéristiques communes à tous les régimes juridiques d'évaluation environnementale en vigueur au Québec, dont un cadre normatif contraignant, un territoire d'application défini et un mécanisme procédural complexe par lequel les autorités publiques exercent un contrôle administratif sur les projets de développement futurs, à savoir un processus d'autorisation auquel peut participer le public. Les régimes d'évaluation environnementale du chapitre 23 comportent également des composantes qui leur sont propres et dont l'existence même, sans modifier leur nature, particularise leurs modalités d'application.

Les régimes d'évaluation environnementale prévus dans le chapitre 23 de la Convention sont donc au centre de notre étude. Trois raisons ont motivé notre choix.

Premièrement, ces mécanismes administratifs de contrôle des activités de développement figurent parmi les premiers régimes d'évaluation environnementale institutionnalisés au Canada. De plus, ils se fondent sur des concepts et une approche très innovateurs pour l'époque. Cette constatation est d'autant plus importante que la nature même de la Convention rend très difficile sa modification en vue de l'adapter aux situations nouvelles¹⁴. De fait, les dispositions du chapitre 23 n'ont pas changé substantiellement depuis leur entrée en vigueur. Aussi, deux des objectifs de notre

12. Les expressions « évaluation environnementale » et « évaluation et examen des impacts » sont ici interchangeables et désignent la même réalité.

13. Par analogie avec le régime provincial applicable dans le sud du Québec et prévu dans les articles 31.1 et suivants de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2 (ci-après citée : « L.Q.E. »), voir *Lafarge Canada Inc. c. Procureur général du Québec*, [1994] R.J.Q. 1832, 1835 (C.A.) ; L. GIROUX, « La Loi sur la qualité de l'environnement : grands mécanismes et recours civils », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit de l'environnement* (1996), Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, p. 263-276.

14. La Convention étant un accord de revendications territoriales, des modifications à celle-ci sont techniquement plus difficiles à faire que s'il s'agissait d'un texte législatif ordinaire. Par exemple, toute modification au chapitre 23 de la Convention nécessite l'accord de chacune des parties signataires visées : C.B.J.N.Q., al. 23.7.10, tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1*.

étude sont de vérifier si cet avant-gardisme d'antan a permis à la Convention de bien subir le passage du temps et, par le fait même, d'alimenter la réflexion générale sur les régimes d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux ou sociaux d'un projet.

Deuxièmement, les régimes d'évaluation du chapitre 23 demeurent encore aujourd'hui peu explorés. En effet, la littérature juridique s'est peu attardée sur l'analyse des particularités des régimes nordiques et du chapitre 23 en général. À notre connaissance, ce sujet n'a fait l'objet d'aucune étude d'envergure jusqu'à maintenant. La jurisprudence pertinente se révèle également peu volumineuse et s'intéresse surtout au chapitre 22 de la Convention, c'est-à-dire aux régimes d'évaluation environnementale applicables en territoire cri. En raison de la parenté évidente des chapitres 22 et 23 de la Convention, ces décisions judiciaires s'avèrent malgré tout des outils précieux pour notre étude. Il n'en demeure pas moins que plusieurs aspects des régimes d'évaluation et d'examen des impacts des chapitres 22 et 23 n'ont pas été examinés ni explicités par les tribunaux et la doctrine.

Troisièmement, bien que peu d'activités de développement aient jusqu'à présent été entreprises dans le Québec septentrional, cette situation risque de changer. En effet, il y a tout lieu de croire que nous assisterons à un accroissement de l'activité économique dans le nord québécois au cours des prochaines décennies¹⁵. La tenue, à l'automne 1998, d'une commission parlementaire sur le développement du nord en témoigne de façon non équivoque. Sous la responsabilité de la Commission de l'aménagement du territoire, cette commission parlementaire avait pour but de cibler les priorités de l'action gouvernementale québécoise, notamment dans les domaines de l'hydroélectricité, de l'exploitation minière et du tourisme¹⁶. Le rapport

15. Selon le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, cette situation n'est pas particulière au Nord-du-Québec. Au cours du prochain siècle, il faut s'attendre à un accroissement de l'intérêt que portent les pays du sud et l'ensemble de la planète à toutes les régions circumpolaires : CHAMBRE DES COMMUNES, COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL, *Le Canada et l'univers circumpolaire : relever les défis de la coopération à l'aube du XXI^e siècle*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1998, p. 2.

16. ASSEMBLÉE NATIONALE, COMMISSION PERMANENTE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Débats : Commissions parlementaires*, [En ligne], 29 septembre 1998, 30 septembre 1998, 1er octobre 1998 et 6 octobre 1998, [<http://www.assnat.qc.ca/archives-35leg2se/fra/Publications/debats/JOURNAL/CAT/980929/index.htm>], [<http://www.assnat.qc.ca/archives-5leg2se/fra/Publications/debats/JOURNAL/CAT/980930/index.htm>], [<http://www.assnat.qc.ca/archives-5leg2se/fra/Publications/debats/JOURNAL/CAT/981001/index.htm>], et [<http://www.assnat.qc.ca/archives-5leg2se/fra/Publications/debats/JOURNAL/CAT/981006/index.htm>] (6 septembre 2000).

final de la Commission n'étant pas à ce jour déposé, nous ne pouvons préjuger de son contenu. Toutefois, comme les divers acteurs sociaux et économiques entendus ont généralement omis de traiter des problèmes environnementaux actuels ou à venir, il ne faudrait pas s'étonner que ce rapport fasse peu référence à la protection de l'environnement. Cette situation milite en faveur d'une meilleure connaissance de la portée et des limites des régimes actuels d'évaluation environnementale applicables au Nunavik.

Cela dit, la présente étude a pour objet de traiter, dans une perspective juridique, des mécanismes prévus dans la Convention pour assurer la préservation de la qualité de vie environnementale et sociale des Inuits du Nord québécois. L'objectif principal est d'évaluer comment et dans quelle mesure les régimes d'évaluation environnementale du chapitre 23 de la Convention permettent un contrôle approprié du développement économique au Nunavik en vue de protéger l'environnement et le milieu social des Inuits.

Notre étude se divise en deux parties. La première, consacrée à l'examen du régime québécois d'évaluation environnementale, comprend trois sections. Les deux premières sections ont respectivement pour objet de mettre en évidence les activités visées dans le régime et d'examiner les mécanismes déterminant leur assujettissement à une évaluation et à un examen des impacts environnementaux ou sociaux d'un projet. Pour sa part, la troisième section porte sur l'examen des différentes étapes procédurales du régime.

La seconde partie de l'article, laquelle sera publiée ultérieurement, traitera de la procédure fédérale d'évaluation et d'examen des impacts du chapitre 23 ainsi que de la question de la multiplicité des procédures d'évaluation environnementales et du phénomène des chevauchements juridiques.

Pour ce qui est de la méthode de recherche, la démarche analytique a été retenue. L'étude de chacun des sujets abordés s'effectue ainsi en trois étapes successives, soit la présentation des dispositions pertinentes, lesquelles font par la suite l'objet d'une analyse juridique et d'un examen critique, s'il y a lieu. En ce qui concerne la première étape de la démarche, le cadre normatif pertinent se trouve dans la Convention ainsi que dans la législation et la réglementation afférentes. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la littérature juridique sur le chapitre 23 de la Convention est peu abondante. Par conséquent, l'examen des règles de droit applicables fait appel, au besoin, à la jurisprudence ainsi qu'à la doctrine canadiennes ayant examiné des régimes semblables à ceux qui font l'objet du

présent article (ex. : le régime provincial applicable au sud du Québec ou le régime fédéral de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*¹⁷).

Enfin, l'analyse critique du cadre normatif étudié s'appuie essentiellement sur les reproches généralement formulés à l'égard du régime provincial d'évaluation environnementale applicable au sud du Québec. Deux considérations ont motivé notre choix. Premièrement, ces reproches se fondent sur des considérations générales encore d'actualité et communes à tous les régimes d'évaluation environnementale. Deuxièmement, le régime applicable dans le Québec méridional est bien documenté. Il a d'ailleurs fait l'objet de plusieurs examens judiciaires et études doctrinales. Il existe également deux études d'importance qui ont donné lieu à des recommandations qui ont recueilli un large consensus de la part des divers acteurs visés, qu'il s'agisse d'acteurs du secteur public, d'environnementalistes, de promoteurs ou de citoyens préoccupés par les questions environnementales. La première étude a été réalisée, en 1988, par le Comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale du ministère québécois de l'Environnement¹⁸ et la seconde, en 1992, par la Commission de l'aménagement et des équipements de l'Assemblée nationale¹⁹. Nous ne voulons pas ici reprendre systématiquement un à un ces reproches et évaluer ce qu'il en est par rapport aux régimes d'évaluation environnementale du chapitre 23, mais bien nous en inspirer lors de leur analyse critique.

Avant d'entreprendre l'examen proposé, quatre observations s'imposent. Tout d'abord, précisons que, compte tenu du fait que le sujet traité a rarement été étudié et est peu documenté, notre texte soulève à l'occasion plus de questions qu'il n'apporte de solutions.

De plus, ce sujet aurait pu être abordé sous l'angle du droit autochtone. Cependant, comme il s'agit d'un domaine de droit qui n'est pas le nôtre, aucune réponse en relevant directement n'est offerte. Par exemple, les aspects du chapitre 23 qui devraient bénéficier de la protection constitutionnelle qu'offre l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*²⁰ aux

17. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, c. 37 (ci-après citée « L.C.E.E. »). Elle est entrée en vigueur le 19 janvier 1995 : *Décret TR/95-12 fixant au 19 janvier 1995 la date d'entrée en vigueur de la Loi*, (1995) 129 Gaz. Can. II, 275.

18. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *L'évaluation environnementale : une pratique à généraliser, une procédure d'examen à parfaire. Rapport du Comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale*, Sainte-Foy, Gouvernement du Québec, décembre 1988 (ci-après cité : « rapport Lacoste »).

19. ASSEMBLÉE NATIONALE, COMMISSION PERMANENTE DE L'AMÉNAGEMENT ET DES ÉQUIPEMENTS, *La procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement. Rapport final*, Québec, Assemblée nationale, Secrétariat des commissions, 9 avril 1992.

20. *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., c. 11).

droits issus de traités ne sont pas indiqués. De même, les recours constitutionnels disponibles en cas de violation de la Convention ne sont pas examinés. Pour des raisons méthodologiques, certaines règles d'interprétation relatives aux traités sont toutefois prises en considération et sont présentées et explicitées de manière incidente.

En outre, soulignons que les données sur l'expérience de la mise en œuvre des régimes d'évaluation environnementale du chapitre 23 de la Convention sont quasi inexistantes et difficilement accessibles. À l'échelon provincial, il en est ainsi parce que le registre public du ministère de l'Environnement n'a pas été tenu à jour relativement aux projets de développement au Nunavik. Une demande officielle de consultation de ce registre et une demande d'accès à l'information nous ont permis, le 9 septembre 2000, de prendre connaissance des données intéressantes, quoique incomplètes²¹.

Enfin, il importe de présenter de façon sommaire deux organismes mis en place par la Convention et participant indirectement à la protection de l'environnement et du milieu social des Inuits du Nunavik. Il s'agit premièrement de la Société Makivik. Depuis sa création, cet organisme représente la partie inuite signataire de la *Convention*²². Il gère notamment l'indemnité versée aux Inuits à la suite de la signature de l'entente²³. Pour sa part, l'Administration régionale Kativik est l'institution publique chargée de l'administration régionale au Nunavik. Elle possède, sur ce territoire, la compétence sur les matières suivantes : l'administration locale, les transports et la communication, la police ainsi que la formation et l'utilisation de la main-d'œuvre²⁴.

Les règles de droit encadrant le régime provincial d'évaluation environnementale applicable au Nunavik sont prévues dans le chapitre 23 de la Convention, plus particulièrement à l'article 23.3. Le législateur québécois ayant traduit législativement ces règles, elles se trouvent également

21. La tenue obligatoire d'un registre public par le ministre de l'Environnement est prévue dans l'article 118.5 L.Q.E. En vertu des paragraphes (a) et (b) de cet article, nous avons pu consulter les demandes de certificat d'autorisation et les certificats d'autorisation délivrés conformément à l'article 190 L.Q.E. qui étaient disponibles. Après une demande d'accès à l'information, nous avons également pu vérifier les demandes d'attestation de non-assujettissement et les attestations de non-assujettissement délivrées en vertu de l'article 189 (a) L.Q.E. qui étaient disponibles.

22. C.B.J.N.Q., art. 1.11.

23. Pour plus de détails sur le mandat et le fonctionnement de la Société Makivik, voir C.B.J.N.Q., c. 27 ; *Loi sur la Société Makivik*, L.R.Q., c. S-18.1.

24. Pour plus de détails sur les compétences et le fonctionnement de l'Administration régionale Kativik, voir C.B.J.N.Q., c. 12 ; *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik*, L.R.Q., c. V-6.1.

dans la partie II de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) et dans la réglementation afférente, à savoir le *Règlement sur certains organismes de protection de l'environnement et du milieu social de la Baie-James et du Nord québécois*²⁵ et le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social dans le territoire de la Baie-James et du Nord québécois*²⁶. Le cadre normatif provincial étant énoncé dans plusieurs textes juridiques, des problèmes d'interprétation peuvent se poser²⁷.

En effet, l'existence de conflits entre la Convention et les textes législatifs et réglementaires pertinents est possible. Dans cette hypothèse, la règle à appliquer est simple : les dispositions de la Convention devraient alors recevoir préséance, puisqu'elles expriment l'intention des parties signataires²⁸.

De façon générale, le régime provincial d'évaluation environnementale a pour objet d'« à apporter une plus grande compréhension des interactions entre les autochtones, l'exploitation des ressources fauniques et le développement économique de la Région, et aussi [de] promouvoir la compréhension des processus écologiques²⁹ ». Sa mise en œuvre est sous la responsabilité de trois autorités principales : l'administrateur du Québec, le sous-ministre québécois de l'Environnement et la Commission sur la qualité de l'environnement Kativik. Le rôle de chacun est plus amplement décrit dans les prochaines sections. Auparavant, il importe d'apporter les précisions suivantes.

Dans un premier temps, l'administrateur provincial est, dans les faits, le ministre québécois de l'Environnement³⁰. En vertu de l'article 210 LQE,

25. *Règlement sur certains organismes de protection de l'environnement et du milieu social du territoire de la Baie-James et du Nord québécois*, R.R.Q., c. Q-2, r. 16 (ci-après cité : « *Règlement sur certains organismes du Nord québécois* »).

26. *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social dans le territoire de la Baie-James et du Nord québécois*, R.R.Q., c. Q-12, r. 11 (ci-après cité : « *Règlement sur l'évaluation environnementale applicable au Nord québécois* »).

27. Voir R. DAIGNEAULT, « L'évaluation des impacts sur l'environnement : sept procédures, un droit en pleine effervescence », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit de l'environnement* (1992), Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1992, p. 195-200.

28. C.B.J.N.Q., art. 2.5 ; *Loi approuvant la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, précitée, note 4, art. 6 ; *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie-James et du Nord québécois*, précitée, note 5, art. 8 ; *Bande d'Eastmain*, précitée, note 6, 517.

29. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 3, p. 375.

30. *Id.*, al. 23.1.6.

certaines de ses pouvoirs, de ses devoirs et de ses fonctions ont cependant été confiés au sous-ministre de l'Environnement³¹. De façon générale, le rôle de l'Administrateur est de superviser la mise en œuvre des composantes provinciales du régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 23.

Dans un second temps, la Commission de la qualité de l'environnement Kativik a été créée afin d'accorder aux Inuits un statut particulier dans le fonctionnement du régime provincial d'évaluation environnementale³². Ainsi, la Commission est un comité bipartite se composant de neuf membres³³. Quatre d'entre eux sont désignés par l'administration régionale Kativik³⁴, laquelle représente dans ce cas les intérêts inuits. Au moins deux personnes choisies par l'administration régionale Kativik doivent être des Inuits ou un Inuit et un Naskapi résidant au Nunavik, ou leurs représentants. Les cinq autres membres, dont l'un est nommé président de la Commission, sont désignés par le gouvernement du Québec. L'administration régionale Kativik doit toutefois approuver cette nomination. L'autonomie de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik est ce qui la distingue des autres organismes participant à la mise en œuvre des régimes de protection de l'environnement et du milieu social des chapitres 22 et 23 de la Convention :

La Commission est un organisme administratif qui jouit d'un statut plus autonome que les autres organismes consultatifs administratifs qui agissent dans le cadre des régimes de protection de l'environnement et du milieu social de la région de la Baie James et du Grand Nord québécois. Le législateur lui reconnaît en effet des fonctionnaires et employés nommés et rémunérés selon la *Loi sur la fonction publique* et son président est réputé être dirigeant d'organisme à l'égard de ces fonctionnaires et employés, privilège dont aucun de ses homologues ne peut se targuer³⁵.

L'étude du régime québécois d'évaluation environnementale du chapitre 23 de la Convention se divise en trois parties. Dans un premier temps, les activités de développement sujettes au contrôle, c'est-à-dire visées dans le régime, sont précisées. Un examen des règles déterminant l'assujettissement de ces activités au régime d'évaluation environnementale est ensuite

31. Le sous-ministre de l'Environnement exerce plus précisément les fonctions, les pouvoirs et les devoirs conférés au ministre de l'Environnement par les articles 189, 190, 191, 192, 195, 196, 200, 203 et 204 L.Q.E. : Décret 1233-95 (non publié).

32. C.B.J.N.Q., par. 23.2.2. (c), tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1*.

33. *Id.*, al. 23.3.3 ; L.Q.E., art. 182.

34. Voir, *supra*, note 25 et texte correspondant.

35. Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *La protection juridique de l'environnement au Québec : comprenant une jurisprudence inédite des tribunaux québécois*, Montréal, Éditions Thémis, 1982, p. 157-158.

réalisé. Enfin, les diverses étapes procédurales du régime provincial d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux ou sociaux d'un projet du chapitre 23 sont présentées.

1 Les activités sujettes au contrôle

Cette section a pour but de déterminer quel est l'objet du régime québécois d'évaluation environnementale du chapitre 23 de la Convention. En d'autres mots, il s'agit de définir les activités humaines visées dans le régime provincial d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux ou sociaux d'un projet.

D'emblée, il importe de préciser que le régime québécois du chapitre 23 concerne tant les projets issus du secteur public que ceux qui ont été lancés par le secteur privé. En effet, la Convention n'établit aucune distinction à cet égard³⁶. Sous réserve de la question de l'assujettissement³⁷, la seule condition préalable à l'application du régime est que les activités soient par nature de compétence provinciale. Telle est la conclusion à laquelle la Cour d'appel fédérale est arrivée dans l'affaire *Bande d'Eastmain*³⁸.

Résumons les faits à l'origine de cette affaire. En 1990, le gouvernement du Québec autorisa Hydro-Québec à réaliser notamment l'avant-projet de l'aménagement hydroélectrique Eastmain I. Ce projet était situé sur le territoire régi par la Convention et comprenait, entre autres éléments, « la construction d'une centrale hydro-électrique sur la rivière Eastmain, d'un barrage, d'un évacuateur de crue et d'un certain nombre de digues ainsi que la création d'un réservoir d'environ 630 kilomètres carrés³⁹ ».

En mai 1991, des Cris mirent en demeure l'administrateur fédéral, nommé sous l'empire du chapitre 22 de la Convention, de satisfaire aux obligations qui lui incombent en vertu de ce chapitre. Le motif invoqué par les Autochtones pour obtenir la mise en branle du régime fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 22 était que le projet Eastmain I aurait

36. Voir *Administration régionale crie*, précité, note 6, p. 552-553. L'alinéa 126 (1) L.Q.E. dispose également que cette loi s'applique au gouvernement québécois de même qu'à ses ministères et organismes.

37. La question de l'assujettissement est examinée à la section 2.

38. *Bande d'Eastmain*, précité, note 6, p. 529-530; *contra*: *Administration régionale crie* (C.F.), précité, note 9, 457; N. BANKES, « Le chevauchement des compétences dans l'évaluation des projets hydroélectriques au Nunavik », dans *Les contaminants dans l'environnement marin du Nunavik : actes du colloque, Montréal, 12 au 14 septembre 1990*, Sainte-Foy, Université Laval, Centre d'études nordiques, 1992, p. 79, aux pages 80-82.

39. *Bande d'Eastmain*, précité, note 6, 512.

vraisemblablement des incidences environnementales touchant des domaines de compétence fédérale⁴⁰.

Quelques semaines plus tard, les Autochtones demandèrent à la Cour fédérale de première instance d'ordonner à l'administrateur fédéral d'enclencher le régime fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 22. Cependant, la Cour conclut que le projet Eastmain 1 faisait partie intégrante du complexe La Grande et qu'il devait, à ce titre, recevoir le traitement particulier réservé à ce complexe selon l'alinéa 8.1.2 de la Convention⁴¹. Conséquemment, le juge rejeta la requête des Cris à l'endroit de l'administrateur fédéral. Par En contre-appel, l'une des questions en litige soulevées par les Cris était de déterminer si le régime fédéral du chapitre 22 de la Convention était inapplicable du fait que le projet Eastmain 1 serait un projet de compétence provinciale. Bien que cela n'ait pas été nécessaire à la résolution du litige, la Cour d'appel fédérale a jugé qu'il était dans l'intérêt d'une saine administration de la justice qu'elle se prononce sur cette question.

Après un examen du chapitre 22 de la Convention, la Cour affirma que l'intention des parties signataires était d'éviter les chevauchements juridictionnels, la tenue de deux évaluations environnementales étant toutefois permise lorsque l'ensemble d'un projet, et non pas ses effets, était de compétence fédérale et provinciale. Pour illustrer ses propos, la Cour donna l'exemple d'un projet comprenant la construction d'un aéroport fédéral et d'une infrastructure routière provinciale⁴². Conséquemment, le tribunal conclut que la nature des projets de développement était le critère déterminant lesquelles des autorités québécoises ou fédérales avaient compétence pour entreprendre une évaluation et un examen des impacts environnementaux ou sociaux d'un projet en vertu du chapitre 22 :

De toute évidence, c'est la nature des questions soulevées qui détermine les attributions respectives des membres canadiens et québécois du comité consultatif, c'est la nature du projet de développement qui détermine les attributions respectives des membres canadiens et québécois du comité d'évaluation et c'est aussi la

40. Cette mise en demeure avait également pour objet de forcer quatre ministres fédéraux à entreprendre une évaluation environnementale du projet en vertu du *Décret DORS/84-467 sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement* : *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, (1984) 118 Gaz. Can. II, 2794.

41. Ainsi, l'alinéa 8.1.2 C.B.J.N.Q., tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 4*, prévoit que le complexe La Grande est exempté de l'application des régimes de protection de l'environnement et du milieu social des chapitres 22 et 23 de la Convention. Pour plus de détails sur cette question, voir la section 2.2.1.

42. *Bande d'Eastmain*, précité, note 6, 528.

nature du projet qui détermine, lequel, du comité provincial d'examen ou du comité fédéral d'examen, entreprend l'examen du projet⁴³.

À la lumière de cette analyse, le tribunal conclut que l'administrateur fédéral ne pouvait entreprendre une évaluation environnementale du projet hydroélectrique Eastmain 1, puisqu'il s'agissait d'un projet de développement relevant par nature de la compétence provinciale⁴⁴.

De façon générale, l'économie du chapitre 23 de la Convention est semblable à celle du chapitre 22. À notre avis, l'interprétation de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Bande d'Eastmain* vaut donc aussi pour les projets de développement au Nunavik. Par conséquent, si une activité de développement est de compétence provinciale, c'est le volet québécois du régime d'évaluation environnementale du chapitre 23 qui, sous réserve des règles d'assujettissement⁴⁵, doit être enclenché. Le fait qu'un projet a des répercussions environnementales ou sociales touchant un domaine de compétence fédérale (ex. : les Indiens⁴⁶ ou les pêcheries⁴⁷) ne permet pas de déroger à ce principe. Selon la jurisprudence, cette règle prévaut toujours, à moins que l'ensemble d'un projet ne relève à la fois de la compétence du Québec et du fédéral.

Par ailleurs, les régimes d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux ou sociaux d'un projet concernent généralement les projets de développement futurs qui, en raison de leur nature ou de leur importance, peuvent altérer de façon significative la qualité de l'environnement. Selon le ministère québécois de l'Environnement, ces projets qui peuvent avoir des impacts majeurs sont ceux qui⁴⁸ :

- nuisent largement à la qualité de l'air, de l'eau ou du sol ;
- modifient ou touchent de façon importante les écosystèmes, la végétation ou la faune ;
- influent grandement sur l'utilisation du territoire et de ses ressources ou l'organisation du territoire ;

43. *Id.*, 529-530.

44. *Id.*, 532.

45. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les règles d'assujettissement des projets sont examinées dans la section 2.

46. *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. 1985, app. II, no 5, art. 91 (24).

47. *Id.*, art. 91 (12).

48. Le Ministère prône l'exclusion des projets dont les incidences environnementales sont minimales ou dont les effets négatifs sont facilement contrôlables : MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA FAUNE, DIRECTION RÉGIONALE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, *La réforme de l'évaluation environnementale. Proposition d'orientations*, Québec, Gouvernement du Québec, juin 1995, p. 3 et 14.

- suscitent de fortes préoccupations publiques sur les aspects sociaux, économiques ou patrimoniaux ;
- peuvent entraîner des risques importants pour la santé ou la sécurité des populations ;
- entraînent des effets cumulatifs ou synergiques importants qui mettent en péril la santé des populations, l'utilisation des ressources ou la diversité biologique.

Dans le présent cas, les activités humaines sujettes à une évaluation environnementale sont celles qui entrent dans la définition de l'expression « projet de développement » prévue dans l'alinéa 23.1.1 de la Convention. Selon cette disposition, peuvent être matière à une évaluation et à un examen des impacts les activités consistant en ce qui suit : « [t]ous travaux, entreprise, structure, exploitation ou développement industriel pouvant toucher l'environnement ou la population de la Région à l'exclusion de l'exploitation et de l'entretien de ce projet après sa construction⁴⁹ ».

Cette disposition a été reprise par le législateur québécois, mais dans des termes différents. Selon l'article 131 (11) LQE, est un projet de développement « un ouvrage ou une activité de mise en valeur ou d'utilisation du territoire ou une mise en application d'un procédé industriel susceptible d'affecter l'environnement ou le milieu social, à l'exclusion de l'entretien et de l'exploitation des installations ou entreprises après leur mise en place⁵⁰ ».

Bien que leur libellé diffère, les deux définitions de l'expression « projet de développement » s'équivalent juridiquement. Chacune d'elles comporte trois parties. La première a trait à la nature des activités sujettes au mécanisme de contrôle (1.1), tandis que la deuxième concerne leur effet potentiel sur l'environnement et le milieu social des Inuits (1.2). Quant à la troisième partie, elle indique quels sont les milieux bénéficiant d'une protection (1.3).

1.1 La nature des activités sujettes au contrôle

Selon l'alinéa 23.1.1 de la Convention, une activité humaine peut faire l'objet d'une évaluation environnementale si elle consiste en :

- des travaux ;
- une entreprise ;
- une structure ;

49. C.B.J.N.Q., al. 23.1.1.

50. L.Q.E., art. 131 (11).

- une exploitation ; ou
- un développement industriel.

D'après les termes employés par le législateur québécois à l'article 131 (11) LQE, il doit s'agir :

- d'un ouvrage ou d'une activité de mise en valeur du territoire ;
- d'un ouvrage ou d'une activité d'utilisation du territoire ; ou
- de la mise en application d'un procédé industriel.

Les expressions « développement industriel » et « procédé industriel » sont synonymes et ne présentent pas d'ambiguïté. Puisque le chapitre 23 ne s'intéresse qu'aux activités futures, cette catégorie de projet de développement comprend exclusivement les procédés nouveaux, c'est-à-dire jusqu'alors inutilisés dans une entreprise⁵¹. Par conséquent, si l'article 131 (11) LQE devait être plus restrictif que l'alinéa 23.1.1, ce ne serait qu'au regard des autres catégories d'activités énumérées. Or, il n'en est rien. La LQE énonce moins de variétés de projets. Cependant, les termes « ouvrage » et « activité » ont une portée suffisante pour désigner un projet de développement qui consisterait en l'exécution de « travaux » (ex. : des travaux de remblayage ou de dragage), la construction ou l'agrandissement d'une « structure » (ex. : l'érection d'un mur brise-lames) ou encore le démarrage d'une « entreprise » (ex. : une entreprise touristique) ou d'une « exploitation » particulière (ex. : une carrière ou une pourvoirie).

Quant aux expressions « mise en valeur » et « utilisation du territoire », elles étayaient l'interprétation voulant que les parties signataires de l'entente entendaient désigner les activités ayant pour objet de rendre productives économiquement les ressources naturelles et fauniques du territoire (ex. : l'extraction minière ou l'élevage du caribou), d'où l'emploi du terme « exploitation » à l'alinéa 23.1.1 de la Convention, et celles qui nécessitent l'utilisation d'une superficie des terres (ex. : la création d'un site de disposition des déchets solides ou la construction d'une aire d'atterrissage).

Enfin, l'alinéa 23.1.1 de la Convention et l'article 131 (11) LQE excluent de manière expresse l'entretien et l'exploitation des installations ou des entreprises après leur mise en place.

En somme, le premier volet de l'article 131 (11) LQE correspond à la traduction législative de ce qui est entendu par « projet de développement » dans la première partie de l'alinéa 23.1.1 de la Convention. De portée ni

51. R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *L'environnement au Québec*, Farnham, CCH/FM, p. 9,072.

plus large ni plus restreinte que l'alinéa 23.1.1, l'article 131 (11) est conforme à l'intention des parties signataires quant à la nature des activités de développement au Nunavik pouvant faire l'objet d'une évaluation et d'un examen des impacts d'un projet.

Dès maintenant, il est possible de constater que le régime québécois d'évaluation environnementale du chapitre 23 concerne des activités concrètes, ce qui exclut de son champ d'application les plans, les politiques et les programmes de développement élaborés par les administrations publiques du Québec, du Canada et du Nunavik ou par des entreprises privées. Deux arguments militent en faveur de cette interprétation.

Le premier argument en est d'ordre étymologique. L'alinéa 23.1.1 de la Convention et l'article 131 (11) LQE ne comprennent pas les termes « plan », « politique » ou « programme ». En outre, aucun des termes employés par les parties signataires ou par le législateur québécois pour décrire la nature des activités visées ne possède la connotation abstraite ou immatérielle que supposent de telles initiatives.

Le second argument est le suivant. L'évaluation environnementale stratégique, c'est-à-dire l'évaluation et l'examen des impacts environnementaux ou sociaux « des politiques, des plans et des programmes ainsi que d'autres avant-projets ou initiatives de grande envergure⁵² », n'existe que depuis une dizaine d'années. Bien qu'elles soient très avant-gardistes, il est peu plausible que les parties signataires de la Convention aient devancé l'évolution des systèmes d'évaluation environnementale d'autant d'années⁵³.

En résumé, la première condition pour qu'une activité puisse être matière à une évaluation environnementale veut qu'elle soit réalisable concrètement, c'est-à-dire qu'elle entre dans l'une ou l'autre des catégories de projets énumérées dans l'alinéa 23.1.1 de la Convention. S'ajoute la seconde condition, qui veut que l'activité puisse altérer les milieux protégés.

1.2 L'effet des activités sujettes au contrôle sur les milieux protégés

Selon le deuxième volet de l'alinéa 23.1.1 de la Convention, seule une activité « pouvant toucher l'environnement ou la population » du Nunavik peut être matière à une évaluation environnementale. Deux constats peuvent être tirés de l'analyse juridique de cette expression.

52. B. SADLER, *Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale. Rapport final. L'évaluation environnementale dans un monde en évolution. Évaluer la pratique pour améliorer le rendement*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux, 1996, p. 15.

53. *Id.*, p. 33.

Premièrement, l'applicabilité du régime provincial d'évaluation environnementale du chapitre 23 ne nécessite pas la certitude que les activités de développement entraîneront une modification de l'environnement ou du milieu social des Inuits. En effet, les parties signataires de l'entente ont employé le verbe « pouvoir ». Or, celui-ci signifie « avoir la possibilité de⁵⁴ », ce qui exclut toute exigence quant à la certitude que les projets causeront des dommages réels aux milieux protégés. De plus, l'évaluation environnementale est un mécanisme d'autorisation préalable. Cette autorisation doit être demandée et délivrée avant que l'activité soit entreprise. Dans ce contexte, l'examen des effets de cette activité « ne peut porter que sur les possibilités ou les potentialités que pourra avoir l'activité envisagée sur la qualité de l'environnement⁵⁵ ».

L'analyse de l'article 131 (11) LQE appuie d'ailleurs cette interprétation. Le législateur québécois y a remplacé « pouvant » par les termes « être susceptible de ». Or, les tribunaux ont reconnu que cette expression n'implique qu'une simple potentialité ou possibilité. Il est vrai que ces décisions portaient sur le certificat d'autorisation de l'article 22 LQE⁵⁶ ou sur la définition du terme « contaminant » prévue dans l'article 1 (5) de celle-ci⁵⁷. À l'évidence, le verbe « pouvoir » et l'expression « être susceptible de » du régime provincial d'évaluation environnementale applicable au Nunavik recevraient la même interprétation judiciaire que celle qui a été retenue pour les régimes juridiques similaires et pour la définition du terme « contaminant⁵⁸ ».

Le second constat est que, *a priori*, l'applicabilité du régime québécois d'évaluation environnementale du chapitre 23 ne dépend pas non plus de l'envergure des projets ni de l'importance de leur incidence sur les milieux

54. M.-É. de VILLERS, *op. cit.*, note 3, p. 1147.

55. L. GIROUX, *loc. cit.*, note 13, 281.

56. Voir, par exemple, *Procureur général du Québec c. Société du Parc industriel du centre du Québec*, [1979] C.A. 357, 360 (C.A.).

57. Voir, par exemple, *Ville de Saint-Luc c. Clément*, [1992] R.J.Q. 2167, 2176-2177 (C.S.) (désistement d'appel le 15 février 1995). Cette décision cite une abondante jurisprudence sur le sens à donner à l'expression « être susceptible de ».

58. Il y a infraction à la prohibition de polluer de l'article 20 L.Q.E. même en l'absence de preuve de dommages réels à l'environnement. Il est donc logique que les régimes administratifs de contrôle préalable, comme l'évaluation environnementale, soient destinés à prévenir des dommages potentiels et non des dommages réels à l'environnement. Voir, par exemple, *Procureur général du Québec c. Services environnementaux Laidlaw (Mercier) Ltée*, [1996] R.J.Q. 2418, 2421 (C.Q.), sentence modifiée pour d'autres motifs par *Procureur général du Québec c. Services environnementaux Laidlaw (Mercier) Ltée*, [1998] R.J.Q. 276 (C.S.); *Procureur général du Québec c. Ville de Granby*, J.E. 95-7 (C.Q.).

protégés. Ni l'alinéa 23.1.1 de la Convention, ni l'article 131 (11) LQE ne qualifient l'importance des projets ou de leur incidence. En d'autres termes, aucune de ces dispositions n'exige que les projets de développement soient d'envergure ou qu'ils en arrivent à modifier de façon significative l'environnement ou le milieu social des Inuits.

Cela ne signifie pas pour autant que les activités humaines ayant des impacts environnementaux ou sociaux de peu d'importance feront l'objet d'une évaluation environnementale. En effet, le principe énoncé par le juge Gonthier dans l'arrêt *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*⁵⁹ devrait trouver ici application. Par analogie avec cette affaire, tant la définition de l'expression « projet de développement » que la règle d'interprétation voulant qu'il faille opter pour l'interprétation évitant des résultats absurdes conduisent à la conclusion que les parties signataires n'entendaient pas viser les projets ayant des répercussions minimales ou négligeables sur l'environnement ou le milieu social des Inuits.

D'une part, cette interprétation est conforme à l'essence même de l'évaluation environnementale, qui est de s'intéresser davantage aux projets pouvant altérer de façon significative la qualité de l'environnement. Autrement, serait sans objet véritable l'un des objectifs des parties signataires, soit celui « de réduire le plus possible les effets indésirables du développement sur la population autochtone et sur les ressources fauniques de la Région⁶⁰ ». En effet, comment réduire les incidences sociales ou environnementales d'un projet de développement ayant des impacts négligeables ?

D'autre part, il serait inutilement onéreux de mettre en branle un processus de contrôle des activités humaines polluantes aussi complexe que l'évaluation environnementale, alors que les mêmes activités ne pourraient être soumises à des mesures de contrôle plus simples comme celle du certificat d'autorisation de l'article 22 LQE⁶¹.

Pour ces raisons, nous croyons que seuls les projets de développement ayant la capacité ou le potentiel d'altérer l'environnement ou le milieu social des Inuits de façon plus que minime ou négligeable sont susceptibles de faire l'objet d'une évaluation environnementale et d'un examen de leurs répercussions en vertu du chapitre 23 de la Convention.

59. *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031, 1081-1085 et 1092 (ci-après cité : « *Canadien Pacifique* »).

60. C.B.J.N.Q., al. 23.2.2 (b), tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1*.

61. Selon le professeur Lorne Giroux, le mécanisme d'autorisation de l'article 22 L.Q.E. est sujet à la qualification invoquée par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Canadien Pacifique* : L. GIROUX, *loc. cit.*, note 13, 281-282.

Reste maintenant à examiner la troisième partie de l'alinéa 23.1.1 de la Convention, laquelle indique les milieux que les parties signataires de celle-ci voulaient protéger des effets néfastes du développement économique au Nunavik.

1.3 Les milieux protégés : l'environnement et le milieu social des Inuits

L'une des particularités des régimes d'évaluation environnementale de la Convention est l'accent mis sur l'incidence sociale des projets de développement⁶². À cet égard, l'auteur Michel Yergeau a même déjà affirmé qu'aucun mécanisme d'évaluation et d'examen des impacts en vigueur sur la planète n'était comparable à ceux qui ont été instaurés dans les chapitres 22 et 23 de cette entente⁶³.

Toutefois, à notre avis, la Convention exige beaucoup plus que la simple prise en considération des répercussions sociales des projets de développement. Elle établit une réelle distinction entre les concepts d'environnement et de milieu social⁶⁴, ce qui tend à démontrer que les parties signataires entendaient protéger deux milieux distincts, soit l'environnement et le milieu social des Inuits. L'emploi de la conjonction « ou », dans l'alinéa 23.1.1 de la Convention et dans l'article 131 (11) LQE, témoigne de manière non équivoque de cette dichotomie, présente d'ailleurs dans d'autres dispositions de la Convention. Par exemple, les projets de développement hydroélectrique NBR⁶⁵ et Grande Baleine ne sont soumis aux régimes de protection environnementale ou sociale des chapitres 22 et 23 qu'au regard de leurs répercussions écologiques⁶⁶.

Une activité sera donc matière à une évaluation environnementale si elle peut nuire soit à l'environnement, soit au milieu social des Inuits. Par conséquent, un projet ayant un impact minime sur l'environnement fera tout de même l'objet d'une évaluation environnementale, s'il peut par ailleurs modifier de façon significative le milieu social des Inuits (ex. : un projet empêchant l'accès à un site d'une importance majeure pour les Autochtones), et vice-versa.

62. Voir R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 52, p. 9,210; M. YERGEAU, *Loi sur la qualité de l'environnement. Texte annoté*, Montréal, SOQUIJ, 1988, p. 393; Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *op.cit.*, note 36, p. 153.

63. Voir M. YERGEAU, « L'audace de la Convention en matière environnementale », dans S. VINCENT et G. BOWERS (dir.), *Baie-James et Nord québécois, dix ans après : actes du Forum sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, dix ans après*, Montréal, Recherches amérindiennes au Québec, 1988, p. 178-179.

64. *Contra* : R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 52, p. 817.

65. Il s'agit des aménagement des rivières Nottaway, Broadback et Rupert.

66. Pour plus de détails sur cette question, voir la section 2.2.1; C.B.J.N.Q., al. 8.1.3, tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 4*; L.Q.E., art. 208.

La Convention ne définit toutefois pas les notions d'environnement et de milieu social. Seule l'annexe 3 du chapitre 23, où l'environnement et le milieu social sont aussi envisagés comme des concepts distincts, énumère de façon non limitative leurs composantes. Cette énumération est « une liste type des aspects pouvant être considérés dans la description de l'environnement et du milieu social⁶⁷ » comprise dans une étude d'impact. L'annexe 3 précise que ces listes ne sont pas exhaustives et que tout autre aspect de l'environnement ou du milieu social pouvant être touché devrait y être inséré⁶⁸. L'« environnement » se compose notamment des éléments suivants :

- les terres : les aspects physiques (topographie, géologie, sol et drainage), la végétation et la faune ;
- les eaux : les aspects physiques (hydrologie et qualité), la végétation et la faune ;
- l'air : le climat, le microclimat et la qualité⁶⁹.

Pour sa part, le concept de « milieu social » englobe, de façon minimale, les éléments suivants :

- les populations : la démographie, le domicile et la composition ethnique ;
- l'utilisation des terres : les établissements et les habitations, les services publics, les routes, les modes d'exploitation de la faune, les sites archéologiques connus, les cimetières et les lieux de sépulture ;
- l'exploitation de la faune : l'utilisation et l'importance des différentes espèces ;
- le revenu et l'emploi : le niveau de vie, l'emploi et les entreprises ;
- les institutions : l'éducation, les services publics, le transport et les autres entreprises de services ;
- la santé et la sécurité ;
- les structures sociales : la famille, la communauté et les relations ethniques ; et
- la culture : les valeurs, les buts et les aspirations⁷⁰.

67. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 3, p. 376.

68. *Ibid.*

69. *Id.*, p. 376-377 ; *Règlement sur l'évaluation environnementale au Nord québécois*, précité, note 27, art. 5 (b).

70. C.B.J.N.Q., 376-377 ; *Règlement sur l'évaluation environnementale au Nord québécois*, précité, note 27, art. 5 (c).

À cet égard, il semble que les dispositions de la LQE ne traduisent pas de façon appropriée les concepts d'« environnement » et de « milieu social » de la Convention. En effet, le législateur québécois a défini statutairement la notion d'« environnement » comme étant « 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 dynamiques⁷¹ ».

Or, cette définition comporte deux parties :

La première partie énumère les composantes physiques qui constituent l'environnement, à savoir l'eau, l'air et le sol. La seconde est un énoncé général du concept d'environnement qui met l'accent sur les interrelations existant entre les composantes physiques du milieu et les organismes vivants. L'environnement est défini simplement comme ce qui environne les espèces vivantes sans que ces dernières en soient partie. Les espèces vivantes, telles que l'être humain, ne sont protégées par la loi qu'indirectement par le maintien de la qualité des milieux où [elles] vivent⁷².

Ainsi, l'article 1 (4) LQE a une portée beaucoup trop étroite pour refléter l'intention des parties signataires de la Convention. La définition statutaire d'« environnement » s'articule uniquement autour du concept de milieu biophysique et n'offre directement aucune protection à la faune, à la flore et à l'être humain. En outre, elle n'englobe pas le concept de « milieu social⁷³ ». Si le régime d'évaluation environnementale applicable au sud du Québec tient compte de l'incidence sociale des projets, c'est parce qu'il s'agit de l'un des paramètres d'une étude d'impact, lesquels ont été fixés par règlement en vertu de l'article 31.9 (b) LQE⁷⁴. Compte tenu de ces distinctions, les notions d'« environnement » et de « milieu social » ont dû être redéfinies dans le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social dans le territoire de la Baie-James et du Nord québécois* pour reprendre le sens qui leur est donné dans la Convention.

Le chapitre 23 de la Convention offre ainsi une protection beaucoup plus étendue que le régime d'évaluation environnementale du sud du Québec. D'une part, le concept d'environnement y est envisagé de manière

71. L.Q.É., art. 1 (4).

72. P. HALLEY, *Instituer la prudence environnementale : le régime pénal québécois de lutte contre la pollution*, thèse de doctorat en droit, Montréal, Faculté des études supérieures, Université de Montréal, 1994, p. 15-16.

73. *Contra* : R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 52, p. 812-813 ; A.M. BIGUÉ, « L'évaluation environnementale des projets d'énergie au Québec », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 28, p. 1, 6 et 7.

74. *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, R.R.Q. c. Q-2, r. 9, art. 3 (b) (ci-après cité : « *Règlement sur l'évaluation des impacts* »).

beaucoup plus large et non limitative. D'autre part, le milieu social des Inuits a été désigné comme un milieu distinct devant être protégé en soi.

Cette spécificité du régime provincial d'évaluation environnementale du chapitre 23 étaye la prétention qu'il concerne une vaste gamme d'activités. En effet, la définition de l'expression « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1 de la Convention et de l'article 131 (11) LQE a une portée très large. Elle englobe toute activité concrète à la condition qu'elle ne nuise à l'environnement ou au milieu social des Inuits que de façon plus que minime ou négligeable, et ce, que sa finalité soit industrielle, commerciale, domestique ou écologique. Par exemple, la création de parcs est visée dans le chapitre 23⁷⁵.

Le régime provincial d'évaluation environnementale ne concerne donc pas seulement les projets de grande envergure qui peuvent provoquer des répercussions importantes sur l'environnement ou le milieu social des Inuits. Selon l'auteur Jean Piette, tel était pourtant l'objectif du régime⁷⁶.

Par ailleurs, nous démontrerons ci-dessous que les règles d'assujettissement et d'exemption pour lesquelles ont opté les parties signataires viennent réduire le champ d'application du régime provincial.

2 Les règles d'assujettissement et d'exemption des projets de développement

Nous traitons ici de la question de l'assujettissement des projets de développement au régime provincial d'évaluation environnementale du chapitre 23 de la Convention. Cette question a une double importance en matière d'évaluation environnementale. Premièrement, elle constitue, d'un point de vue opérationnel, l'élément déclencheur de l'application des régimes⁷⁷. Deuxièmement, « c'est de cette question [que] dépend l'applicabilité même⁷⁸ » des régimes. En d'autres termes, les régimes d'autorisa-

75. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 1, par. 5 (c). Alors qu'au Nunavik la création de parcs est une activité obligatoirement soumise à une évaluation environnementale, la Cour supérieure du Québec a déjà refusé d'assujettir une telle activité au mécanisme d'autorisation de l'article 22 L.Q.E. L'un des motifs invoqués par le tribunal fut que la construction d'un sentier récréatif et son utilisation ultérieure n'entraîneraient pas l'émission de contaminants dans l'environnement : *Association des résidents du Lac Mercier c. Paradis*, [1996] R.J.Q. 2370, 2377 (C.S.).

76. J. PIETTE, « La protection de l'environnement depuis la signature de la Convention », dans S. VINCENT et G. BOWERS (dir.), *op. cit.*, note 64, p. 119-120.

77. R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 28, 202.

78. L. GIROUX, « La question de l'assujettissement dans le processus d'évaluation environnementale », dans S.A. KENNETT, (dir.), *Law and Process in Environmental Management, Essays from the sixth CIRL Conference on Natural Resources Law*, Calgary, Institut canadien du droit des ressources, 1993, p. 27.

tion préalable ne sont véritablement mis en branle que si les activités humaines sujettes au contrôle y sont effectivement soumises.

L'efficacité des régimes administratifs de contrôle est donc largement tributaire du mode d'assujettissement pour lequel ont opté les autorités responsables de leur élaboration. Idéalement, les règles choisies devraient faire en sorte que toutes les activités visées dans le régime, mais seulement celles-ci, y soient effectivement soumises. Selon le professeur Lorne Giroux, il existe quatre grandes catégories concernant les modes d'assujettissement les plus fréquemment utilisés dans les régimes d'évaluation environnementale :

La première catégorie comprend les régimes d'évaluation qui utilisent une déclaration de principe comme mécanisme d'assujettissement. La seconde catégorie est celle des régimes qu'on pourrait qualifier de « fermés » parce que l'assujettissement des projets est déterminé à partir d'une liste qui énumère, en général de façon limitative, les projets devant être évalués. Dans la troisième catégorie se retrouvent les régimes d'évaluation qui, tout en faisant appel à une liste de projets assujettis, ou même exclus, utilisent également un mécanisme de tamisage préalable [...] des projets qui ne figurent pas sur les listes d'inclusion ou d'exclusion. Enfin, sont regroupés ensemble les régimes d'évaluation qui font appel à plusieurs techniques comprises dans les catégories précédentes ou dont le mécanisme d'évaluation ne peut s'insérer dans aucune d'entre elles⁷⁹.

La performance des mécanismes d'autorisation dépend également des règles de droit exemptant des projets satisfaisant par ailleurs aux critères d'assujettissement. La recherche des cas d'exemption possibles est donc une démarche incontournable pour la détermination du champ d'application réel d'un processus d'évaluation et d'examen des impacts. Les manières de procéder à l'exemption d'un projet sont diverses, allant, par exemple, d'une liste d'exclusion de projets à un droit d'exemption ponctuelle dont les autorités publiques peuvent user dans des circonstances particulières⁸⁰.

La présente section traite des règles d'assujettissement et d'exemption relatives au régime provincial d'évaluation et d'examen des impacts du chapitre 23 de la Convention. Les rédacteurs ont choisi un mode d'assujettissement se composant de listes d'inclusion et d'exclusion de projets et d'une procédure de tamisage (2.1). Suivant la typologie proposée par le professeur Giroux, le régime provincial entre donc dans la troisième catégorie de régimes qu'il a établie⁸¹. Quant aux règles d'exemption, elles sont au nombre de deux. La première concerne des projets hydroélectriques

79. *Id.*, 28.

80. *Id.*, 55-56.

81. *Id.*, 43-48.

dont la réalisation a été prévue antérieurement à la signature de la Convention. La seconde règle d'exemption est le droit accordé au gouvernement du Québec de soustraire un projet de l'application du régime d'évaluation environnementale pour des raisons d'intérêt public (2.2).

2.1 Les règles d'assujettissement

Les alinéas 23.3.12 et 23.3.13 de la Convention constituent la pierre angulaire du régime provincial d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux ou sociaux d'un projet applicable au Nunavik. Le premier dispose ceci :

Tous les développements énumérés à l'annexe 1 sont automatiquement soumis au processus d'évaluation et d'examen prévus dans les présentes.

La liste des développements figurant à l'annexe 1 est examinée par le Québec et l'Administration régionale [Kativik] tous les cinq (5) ans et peut être mise à jour ou modifiée, au besoin, moyennant le consentement mutuel des parties, à la lumière des progrès technologiques et de l'expérience résultant du processus d'évaluation et d'examen.

Pour sa part, l'alinéa 23.3.13 prévoit ce qui suit :

Les développements énumérés à l'Annexe 2 ne sont pas assujettis au processus d'évaluation et d'examen.

La liste des développements figurant à l'Annexe 2 est examinée par le Québec et l'Administration régionale [Kativik] tous les cinq (5) ans et peut être mise à jour ou modifiée, au besoin, moyennant le consentement mutuel des parties, à la lumière des progrès technologiques et de l'expérience résultant du processus d'évaluation et d'examen.

Le législateur québécois a repris ces dispositions dans les termes suivants :

Les projets obligatoirement assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen prévue dans la présente sous-section sont énumérés à l'annexe « A » et les projets qui en sont obligatoirement soustraits sont énumérés à l'annexe « B ».

Le gouvernement peut, par règlement adopté en vertu de l'article 205, modifier les annexes « A » et « B » et assujettir ou soustraire obligatoirement d'autres projets à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts⁸².

Les annexes 1 et 2 du chapitre 23 énumèrent respectivement les projets de développement automatiquement soumis à l'application du régime provincial d'évaluation environnementale ou soustraits de celui-ci (2.1.1). Étant exhaustives et exclusives⁸³, ces listes d'inclusion et d'exclusion ne

82. L.Q.E., art. 188.

83. Par analogie avec le régime applicable dans le sud du Québec, voir : *Procureur général du Québec c. Béchard*, [1989] R.J.Q. 261, p. 267 (C.A.) (ci-après cité : « Béchard »).

disposent toutefois pas à elles seules de la question de l'assujettissement. Leur existence même suppose que des projets entrant dans la définition de l'expression « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1 de la Convention ne figureront sur aucune d'elles⁸⁴. Pour décider de l'assujettissement de ces projets, dits de zone grise, les parties signataires de la Convention ont élaboré une méthode spéciale, appelée « procédure de tamisage », et dont l'application relève de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik (2.1.2).

2.1.1 Les listes d'inclusion et d'exclusion

L'annexe 1 du chapitre 23 répartit en six catégories d'activités les projets futurs obligatoirement assujettis à une évaluation et à un examen des impacts. Ces catégories sont les suivantes :

- l'exploitation minière ;
- l'emplacement et l'exploitation d'importants bancs d'emprunt et de carrières ;
- la production d'énergie ;
- l'exploitation sylvicole ;
- les services communautaires et municipaux ; et
- le transport⁸⁵.

Observons brièvement que la liste d'inclusion est constituée d'une énumération de projets de grande envergure ou dont les effets négatifs sur l'environnement ou le milieu social des Inuits sont significatifs⁸⁶. Il s'agit forcément de projets visés dans la définition de l'expression « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1 de la Convention⁸⁷. Cela comprend des activités majeures aux vocations multiples, dont commerciale (ex. : l'érection de lignes de transport d'énergie), domestique (ex. : la collecte et l'élimination des déchets solides) et écologique (ex. : la création de parcs).

La liste a été confectionnée sur la base de diverses considérations⁸⁸. Par exemple, dans certains cas, c'est l'envergure des projets qui a été le facteur déterminant (ex. : la construction d'une centrale thermique de plus de 3 000 kW). Dans d'autres situations, le but des activités (ex. : la

84. R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 28, 207-208.

85. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 1.

86. J. PIETTE, *loc. cit.*, note 76, 120-121.

87. R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 28, 205.

88. *Id.*, 204-205.

construction de routes forestières) ou encore l'importance de leur impact (ex. : tout changement appréciable dans l'utilisation des terres qui influe de façon sensible sur une superficie de plus de 25 mi²) ont servi de guides⁸⁹.

Pour sa part, la liste d'exclusion énumère des activités humaines entrant dans la définition de l'expression « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1 de la Convention, mais dont l'incidence possible sur les milieux protégés a été jugée minime ou bien facilement contrôlable⁹⁰. Encore là, il s'agit d'activités entrant dans la définition de l'expression « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1. La liste comprend notamment des projets liés à l'exercice du mode de vie traditionnel des Inuits (ex. : l'extraction et la manutention de la stéatite)⁹¹ ou destinés à un usage commercial (ex. : la construction de stations-service ou de motels), communautaire (ex. : la construction d'immeubles destinés aux loisirs ou aux sports), public (ex. : la construction de banques ou de casernes de pompiers) ou personnel (ex. : la coupe de bois)⁹².

Comme dans le cas de la liste d'inclusion, la liste d'exclusion de l'annexe 2 du chapitre 23 a été établie en fonction de divers critères⁹³. Certains projets sont exclus du régime provincial d'évaluation environnementale en raison de leur impact (ex. : la réalisation de tout projet de développement dans les limites des communautés qui n'ont pas de répercussions directes sur les ressources fauniques en dehors de ces limites⁹⁴), de leur envergure (ex. : la création de pourvoiries logeant moins de 30 personnes) ou de leur but (l'établissement de bancs d'emprunt servant à l'entretien des routes)⁹⁵.

89. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 1, par. 2 (e), 4 (a) et 4 (c).

90. J. PIETTE, *loc. cit.*, note 76, 121.

91. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 2, par. (m).

92. *Id.*, par. (b), (e) et (n).

93. R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 28, 204-205.

94. D'après les données rendues disponibles par le ministère québécois de l'Environnement, un seul promoteur a invoqué ce motif pour que son projet soit automatiquement exclu de l'application du régime d'évaluation environnementale. Ce projet, présenté au Ministère en avril 2000, consistait à reconstruire partiellement les infrastructures maritimes du village de Kuujuaq pour une utilisation temporaire, c'est-à-dire jusqu'au moment de la construction des nouvelles infrastructures prévue en vertu du Northern Quebec Maritime Transportation Infrastructure Programm (NQMTIP). Rappelons cependant que l'assujettissement ou non d'un projet de développement à une évaluation environnementale ne peut dépendre de l'appréciation subjective du promoteur quant à la « susceptibilité » de son projet de développement. Par analogie avec le certificat d'autorisation de l'article 22 L.Q.E., voir : *Procureur général du Québec c. Agrégats C.F. Paquette Inc.*, C.Q. Labelle, no 560-61-000080-957, 5 mai 1995 ; *Procureur général du Québec c. New Brunswick International Paper*, C.S.P. Bonaventure, n° 105-27-000660-76, 4 juillet 1980, J. Duguay ; R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 52, p. 20,027 — 20,028.

95. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 2, par. (a), (l) et (o).

Notons que l'exploitation forestière, dans l'hypothèse bien théorique où cette activité est réalisable au nord du 55^e parallèle, est exclue de l'application du régime si elle s'insère dans les plans d'aménagement forestier approuvés par le gouvernement québécois. Ces derniers restent néanmoins soumis au processus de consultation préalable à l'adoption des lois et des règlements relatifs à l'environnement, au milieu social et à l'utilisation des terres au Nunavik qu'établit le chapitre 23⁹⁶.

Le législateur québécois a repris le contenu des annexes 1 et 2 du chapitre 23 dans les annexes A et B de la LQE. De manière générale, celles-ci en respectent intégralement la teneur. Dans le cas de la liste d'inclusion, le législateur a toutefois établi des seuils d'assujettissement non prévus dans la Convention, modifiant même à la hausse l'un des rares critères quantitatifs prévus dans l'annexe 1 du chapitre 23⁹⁷. Toutefois, l'examen des débats parlementaires sur l'adoption de la partie II de la LQE⁹⁸ étaye le fait que, conformément à l'alinéa 23.3.12 de la Convention, ces modifications avaient préalablement fait l'objet d'une entente entre les Autochtones et les autorités provinciales⁹⁹.

Par ailleurs, la mise en application du régime provincial d'évaluation et d'examen des impacts ne commandait-elle pas ces précisions ? À défaut de laisser à la Commission de la qualité de l'environnement Kativik la responsabilité de décider de l'assujettissement de tous les projets entrant dans la définition de l'expression « projet de développement », il était préférable de préciser ce qu'est l'exploitation d'importants bancs d'emprunt, une grande route d'accès construite aux fins d'exploitation forestière ou l'expansion appréciable d'une municipalité déjà existante¹⁰⁰.

D'autre part, l'utilisation de listes prédéterminées de projets et de critères techniques d'assujettissement (ex. : la puissance, la longueur ou

96. *Id.*, al. 23.5.34 et c. 23, annexe 2, par. (i) ; L.Q.E., art. 178. Par analogie avec le chapitre 22 de la Convention, voir *contra* : *Lord c. Administrateur provincial nommé en vertu du chapitre 22 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, C.S. Montréal, n° 500-05-043203-981, 20 décembre 1999. Cette décision a été infirmée par la Cour d'appel du Québec pour des raisons procédurales et parce que le juge de première instance avait statué *ultra petita* : *Procureur général du Québec c. Lord*, C.A. Montréal, n° 500-09-009129-008, 15 mai 2000, J. Forget ; et *Domtar inc. c. Lord*, C.A. Montréal, n° 500-09-009130-006, 17 mai 2000, J. Baudoin, Proulx et Otis.

97. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 1, par. 4 (c) ; L.Q.E., annexe A, par. 1 (j). Précisons que 25 mi² correspondent à 40 km² et non à 65 km².

98. *Loi modifiant de nouveau la Loi de la qualité de l'environnement*, L.Q. 1978, c. 94.

99. ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats* (20 décembre 1978), p. 5180.

100. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 1, par. 2, 4 (a) et 5 (e).

l'étendue du projet) emporte des inconvénients majeurs, dont les principaux sont le risque d'interprétations erronées, la pratique du « tronçonnage » chez les promoteurs et la difficulté d'adapter les régimes d'autorisation préalable aux situations nouvelles.

Tout d'abord, même si les auteurs conviennent que les listes prédéterminées de projets offrent une sécurité juridique en raison de leur précision, cette sécurité n'est que relative, car elle n'assure pas la justesse de l'interprétation qui sera faite des dispositions applicables¹⁰¹. Lorsque les administrateurs publics commettent des erreurs, leurs décisions sont révisables par les tribunaux, qui peuvent alors y substituer leur propre interprétation des listes de projets¹⁰². Toutefois, cela ne garantit pas que les tribunaux interpréteront eux-mêmes ces listes de façon appropriée. Le sud du Québec a d'ailleurs fait l'expérience des interprétations ministérielles ou judiciaires trop restrictives ou erronées des dispositions réglementaires établissant la liste de projets obligatoirement assujettis à une évaluation environnementale¹⁰³. Le cas de la côte des Éboulements en est l'exemple le plus récent à cet égard¹⁰⁴.

Un autre inconvénient découlant de l'usage de critères quantitatifs d'assujettissement est qu'il encourage, chez les promoteurs, la pratique du « tronçonnage », c'est-à-dire la segmentation des projets sous les seuils d'assujettissement pour éviter l'application des régimes d'évaluation environnementale¹⁰⁵. La Commission de l'aménagement et des équipements a dénoncé cette pratique dans son étude sur le régime d'évaluation environnementale applicable au sud du Québec¹⁰⁶. Pour sa part, le rapport Lacoste a souligné ce qui suit :

101. L. GIROUX, *loc. cit.*, note 78, 31 ; Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *op. cit.*, note 36, p. 96.

102. L. GIROUX, *loc. cit.*, note 78, 46.

103. *Règlement sur l'évaluation des impacts*, précité, note 74.

104. *Gauthier c. Brassard*, C.S. Québec, n° 200-05-009668-984, 11 novembre 1998, confirmé par *Gauthier c. Brassard*, C.A. Québec, n° 200-09-002351-986, 12 mai 1999, J. Proulx, Pigeon et Letarte (*ad hoc*), J.E. 99-1110 (demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême du Canada rejetée le 1er juin 2000). Voir aussi M. BÉLANGER, « Contrôle et responsabilité de l'État en environnement », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit de l'environnement (2000)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2000, p. 145, aux pages 153 et 158-160 ; L. GIROUX, « De quelques dérives du droit environnemental québécois », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 104, p. 345, aux pages 348-356 et 368-381 ; L. GIROUX, *loc. cit.*, note 13, 300-302.

105. Voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 13, 304-305 ; L. GIROUX, *loc. cit.*, note 78, 38 ; R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 28, 205.

106. ASSEMBLÉE NATIONALE, COMMISSION PERMANENTE DE L'AMÉNAGEMENT ET DES ÉQUIPEMENTS, *op. cit.*, note 19, p. 14 et 42.

Selon les observations faites par le comité ou les intervenants consultés, l'application du règlement s'avère parfois aléatoire, notamment dans le cas de travaux linéaires, comme la construction ou la réfection de routes, dont la réalisation échelonnée sur plusieurs années peut permettre à chaque projet d'échapper à la procédure, de telle sorte que le programme d'ensemble se réalise sans étude ni examen préalable. Cette technique du « tronçonnage » empêche ainsi la considération des impacts réels globaux et des solutions de rechange, sans compter qu'elle prive le public de son droit à être consulté¹⁰⁷.

La pratique du « tronçonnage » a d'ailleurs donné lieu, au début des années 90, à un recours judiciaire fondé sur les chapitres 22 et 23 de la Convention. Ce recours concernait le projet hydroélectrique Grande-Baleine. Voici comment le professeur Lorne Giroux a résumé cette affaire :

En 1989, l'Hydro-Québec a donné avis qu'elle entendait procéder à une évaluation environnementale distincte, en vertu des chapitres 22 et 23 de la Convention, des installations de production d'énergie du Projet Grande-Baleine et des infrastructures routières et d'hébergement, deux projets de développement figurant tous deux dans la liste des développements futurs automatiquement soumis au processus d'évaluation de chacun des deux chapitres applicables.

Les Cris ont alors intenté un recours en Cour supérieure du Québec pour faire déclarer une telle segmentation illégale en vertu des dispositions de la Convention et pour obtenir une injonction visant à l'empêcher. L'audition de l'affaire avait débuté à l'automne 1991 lorsqu'intervint un règlement hors cour entre les parties au terme duquel il fut convenu que le complexe Grande-Baleine comprenant les ouvrages hydro-électriques, les infrastructures d'accès, de transport et d'hébergement et le choix des corridors du réseau collecteur d'énergie serait évalué et examiné « de façon globale comme formant un seul et même projet » pour les fins de l'application des chapitres 22 et 23 de la Convention¹⁰⁸.

L'utilisation de listes prédéterminées de projets soulève enfin un autre problème d'importance, soit la rigidité intrinsèque de ce mode d'assujettissement, laquelle varie selon le véhicule juridique choisi pour son établissement. Le choix de la voie législative ou réglementaire dépend de l'importance accordée aux considérations suivantes : l'adaptation du mécanisme de contrôle aux situations changeantes versus le souci d'empêcher l'intervention discrétionnaire des autorités gouvernementales en vue de réduire la portée de celui-ci¹⁰⁹. Pour leur part, les parties signataires de la Convention ont tenté d'établir un équilibre entre ces deux considérations de la façon suivante.

107. Rapport Lacoste, précité, note 18, p. 57-58.

108. L. GIROUX, *loc. cit.*, note 78, 47. L'extrait cité par le professeur Giroux est tiré de : *Chief Robbie Dick c. Paradis*, C.S. Montréal, n° 500-05-013324-908, 25 octobre 1991, déclaration de règlement.

109. L. GIROUX, *loc. cit.*, note 78, 38-39.

Premièrement, les listes d'inclusion et d'exclusion doivent être examinées tous les cinq ans. Cet examen peut donner lieu à des modifications si les progrès technologiques ou l'expérience acquise lors de l'application du régime d'évaluation environnementale le requièrent. Cette révision est effectuée conjointement par le gouvernement du Québec et l'administration régionale Kativik¹¹⁰. L'adaptation du régime aux situations nouvelles ou qui posent problème est donc en théorie assurée. Par exemple, en 1978, lors de l'adoption de la partie II de la LQE¹¹¹, les annexes 1 et 2 ont été modifiées en vue d'apporter plus de précision dans les seuils d'assujettissement pour décrire les projets assujettis.

Deuxièmement, toute modification aux listes de projets est soumise au consentement mutuel des parties, c'est-à-dire des Inuits et du gouvernement du Québec¹¹². Les parties signataires de la Convention n'ont pas fait ce choix sans raison. La teneur des débats ayant entouré l'adoption de la loi destinée à intégrer les chapitres 22 et 23 de la Convention à la LQE montre bien que les parties voulaient éviter que les listes puissent être modifiées par le Conseil des ministres à la suite de pressions exercées par les lobbies économiques (ex. : par Hydro-Québec ou par des sociétés minières)¹¹³.

Au cours des débats se posa donc la question de savoir si les listes de projets feraient ou non partie de la LQE. Bien qu'il ait résisté, le ministre de l'Environnement de l'époque a accepté finalement que les listes d'inclusion et d'exclusion de projets soient incorporées à la LQE, non pas dans le corps même de celle-ci, mais dans les annexes A et B auxquelles renvoie le premier alinéa de l'article 188 LQE¹¹⁴. À titre de compromis, le gouvernement québécois a obtenu le pouvoir de procéder à la modification des listes par voie réglementaire¹¹⁵. Les modalités d'exercice de ce pouvoir sont énoncées dans l'article 205 LQE :

110. C.B.J.N.Q., al. 23.3.12 (2) et 23.3.13 (2).

111. *Loi modifiant de nouveau la Loi de la qualité de l'environnement*, précitée, note 98 et le texte correspondant.

112. C.B.J.N.Q., al. 23.3.12 (2) et 23.3.13 (2).

113. ASSEMBLÉE NATIONALE, COMMISSION PERMANENTE DE LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT, *Débats de l'Assemblée nationale* (30 novembre 1978), pp. B-8239-B-8240 et B-8249-B-8254.

114. À notre avis, cela ne fait aucune différence, puisque les annexes A et B de la L.Q.E. ont la même autorité que le dispositif de celle-ci. À ce sujet, voir P.-A. CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 2^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1990, p. 70.

115. L.Q.E., art. 188 (2).

Le gouvernement peut, par règlement :

[...]

d) modifier, à la suite d'une recommandation de la Société Makivik à cet effet, les annexes « A » et « B » et assujettir ou soustraire obligatoirement d'autres projets à la procédure d'évaluation et d'examen visée à la section III du présent chapitre, à la suite d'une semblable recommandation [...].

Ces règlements ne sont pas soumis aux dispositions des deux premiers alinéas de l'article 124 [...] ¹¹⁶.

De façon générale, l'article 205 LQE respecte les prescriptions des alinéas 23.3.12 et 23.3.13 de la Convention. Il leur est cependant contraire sous deux aspects. Premièrement, aucune mention n'est faite de l'obligation d'examiner les listes tous les cinq ans. Deuxièmement, on parle de la « Société Makivik » et non de l'« Administration régionale Kativik ». Or, bien que la Société Makivik doive consentir aux modifications apportées aux listes de projets, c'est plutôt à l'Administration régionale Kativik qu'il revient de procéder à leur révision quinquennale ¹¹⁷.

Au-delà de ces contradictions, retenons que les parties signataires de la Convention ont tenté de contrer certains inconvénients découlant de l'utilisation de listes prédéterminées de projets. La révision quinquennale prévue dans le chapitre 23 assure une mise à jour régulière des listes d'inclusion et d'exclusion et le gouvernement du Québec ne peut les modifier de façon discrétionnaire. De plus, les modifications aux listes ne sont sujettes à aucune mesure de publicité ¹¹⁸, ce qui peut faciliter leur adaptation rapide aux situations nouvelles.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les projets ne figurant pas sur les listes d'inclusion et d'exclusion sont soumis à un processus particulier d'assujettissement. À la fin de celui-ci, la Commission de la qualité de l'environnement Kativik décide de les assujettir ou non au régime québécois d'évaluation environnementale du chapitre 23 de la Convention. Ce mécanisme d'assujettissement, que nous appelons « procédure de tamisage », est présenté dans la section 2.1.2.

116. L'article 124 L.Q.E. dispose notamment que le ministre doit publier à la *Gazette officielle du Québec* tout projet de règlement élaboré en vertu de cette loi. Il prévoit aussi que le ministre doit entendre toute objection écrite qui lui est adressée avant l'expiration d'un délai de 60 jours.

117. Voir *supra*, notes 24 et 25 et texte correspondant.

118. L.Q.E., art. 205 (2). Voir aussi la *Loi sur les règlements*, L.R.Q., c. R-18.1, art. 8 et 26 (2).

2.1.2 La procédure de tamisage

Les règles encadrant la procédure de tamisage sont prévues dans l'alinéa 23.3.14 de la Convention, tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1*, à savoir que tous « les développements qui ne sont pas soumis aux dispositions des alinéas 23.3.12 et 23.3.13 sont examinés par la CQE qui détermine si oui ou non ils sont soumis au processus d'évaluation et d'examen et à cet égard, la décision de la CQE est finale, sous réserve des dispositions de l'alinéa 23.3.24 ».

Le législateur a repris cette disposition dans les termes suivants :

Lorsqu'il s'agit d'un projet qui n'est pas visé à l'article 188, la Commission transmet au ministre sa décision sur l'opportunité d'assujettir ou non le projet à la procédure d'évaluation et d'examen [...].

Si la décision de la Commission est de ne pas assujettir le projet, le ministre délivre l'attestation visée au paragraphe b de l'article 189¹¹⁹.

Plus concrètement, la procédure de tamisage consiste à déterminer si l'activité de développement projetée entre dans la définition de l'expression « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1 de la Convention. Autrement dit, l'application du régime provincial d'évaluation environnementale dépend de la réponse apportée aux deux questions suivantes : L'activité entre-t-elle dans l'une ou l'autre des catégories de projets visées dans le régime d'évaluation environnementale ? Dans l'affirmative, peut-elle porter atteinte de façon plus que minime ou négligeable à l'un ou l'autre des milieux protégés ?

La Commission de la qualité de l'environnement Kativik prend sa décision sur la foi des renseignements préliminaires fournis par le promoteur au tout début du processus. En résumé, ces renseignements doivent indiquer :

- le but du projet ;
- la nature et l'envergure de celui-ci ;
- l'emplacement choisi par le promoteur pour sa réalisation ; et
- l'intention du promoteur d'étudier d'autres emplacements pour le projet ou les raisons pour lesquelles il est impossible d'en envisager d'autres¹²⁰.

119. L.Q.E., art. 192.

120. *Règlement sur l'évaluation environnementale applicable au Nord québécois*, précité, note 27, art. 2. Le chapitre 23 de la Convention n'énumère pas les renseignements préliminaires requis.

Celui qui est à l'origine du projet doit en outre fournir à la Commission des données techniques suffisantes pour qu'elle puisse évaluer sommairement les incidences du projet sur les milieux protégés et décider de son assujettissement ou non au régime d'évaluation et d'examen de ses impacts¹²¹. Selon les données rendues disponibles par le ministère québécois de l'Environnement, la Commission demande parfois aux promoteurs de fournir des renseignements supplémentaires si ceux qui sont déjà à sa disposition se révèlent insuffisants pour qu'elle puisse exercer son pouvoir de décision.

À la lumière de la définition de l'expression « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1, l'importance des répercussions et l'envergure des projets devraient être les critères fondamentaux permettant à la Commission de la qualité de l'environnement Kativik de décider de leur assujettissement ou non à une évaluation environnementale. Il semble que pour ce faire, elle s'inspire habituellement de la conception ministérielle de ce que constituent des projets dont les impacts sont majeurs¹²². En pratique, cependant, la Commission fonde parfois ses décisions sur d'autres considérations que l'envergure des projets de développement ou l'importance de leurs impacts sur les milieux protégés. Par exemple, elle a jugé opportun de soustraire du régime un projet pilote d'abattage commercial de caribous et de phoques annelés, projet dont les impacts majeurs étant pourtant reconnus, afin de « *permettre au promoteur de documenter les phases ultérieures de son projet qui, elles, devront faire l'objet d'une évaluation et d'un examen complets des impacts sur l'environnement et le milieu social*¹²³ ».

Qu'elle décide d'assujettir ou non un projet, la Commission de la qualité de l'environnement Kativik dispose à une exception près d'un véritable pouvoir décisionnel. Sa décision est finale¹²⁴ et relève de sa seule discrétion¹²⁵. Conséquemment, la Cour supérieure du Québec ne pourra y substituer sa propre décision que s'il est démontré, par exemple, que la Commission a agi de mauvaise foi ou que sa décision est manifestement déraisonnable¹²⁶.

121. *Ibid.*

122. Voir *supra*, note 49 et texte correspondant.

123. COMMISSION DE LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT KATIVIK, *Rapport annuel 1994-1995*, Ministère de l'Environnement du Québec [En ligne], [http://www.menv.gouv.qc.ca/programmes/eval_env/rap5cqeck.htm] (15 novembre 2000).

124. C.B.J.N.Q., al. 23.3.14.

125. Voir Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *op. cit.*, note 36, p. 158.

126. Voir L. GIROUX, *loc.cit.*, note 78, 46. Voir aussi la section 3.1.1.

À la fin de la procédure de tamisage, deux événements peuvent survenir. Si le projet n'est pas assujéti à une évaluation environnementale, le sous-ministre de l'Environnement, à titre d'administrateur provincial, délivre au promoteur une attestation de non-assujéttissement¹²⁷. Si le projet est assujéti, l'étape suivante est l'élaboration de la directive¹²⁸.

Par ailleurs, le gouvernement québécois peut passer outre à la décision de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik et soustraire de l'application du régime un projet que celle-ci a assujéti dans le contexte de la procédure de tamisage. Il s'agit de l'un des cas possibles d'exemption prévus dans la Convention, lesquels sont plus amplement examinés dans la section qui suit.

2.2 Les règles d'exemption

La détermination de la portée réelle du champ d'application du régime québécois d'évaluation environnementale du chapitre 23 nécessite la prise en considération des cas possibles d'exemption¹²⁹. Ainsi, un projet est exempté de la portée de l'application du régime lorsqu'il entre dans la définition de l'expression « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1 de la Convention, mais que l'application de règles de droit ou une décision ponctuelle le soustrait de l'application totale ou partielle du régime¹³⁰.

La liste d'exclusion de projets de l'annexe 2 du chapitre 23 est en elle-même un cas d'exemption¹³¹. Selon certains auteurs, une modification aux annexes 1 ou 2 du chapitre 23 constitue également un type de soustraction¹³². À notre avis, cela n'est vrai que si une catégorie de projet est ajoutée à la liste d'exclusion. En effet, retrancher une catégorie de projet des listes d'inclusion ou d'exclusion n'a pour seule conséquence que ces activités deviennent de zone grise et peuvent, dès lors, être soumises à la procédure de tamisage. Ces projets ne sont donc pas soustraits du champ d'application du régime. Cependant, la décision de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik de ne pas assujéttir un projet est une autre forme d'exemption.

127. L.Q.E., art. 192 (4).

128. Pour des précisions sur l'élaboration de la directive, voir la section 3.1.2.

129. Voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 13, 302 ; L. GIROUX, *loc. cit.*, note 78, 55.

130. Voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 78, 27.

131. Voir R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 52, p. 9,213 ; L. GIROUX, *loc. cit.*, note 78, 55.

132. Voir R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 52, p. 9,213.

Outre ces exceptions, qui d'un point de vue conceptuel relèvent plus de la question de l'assujettissement que de celle des exemptions¹³³, la Convention prévoit deux cas de soustraction. Le premier concerne les projets hydroélectriques visés dans le chapitre 8 de l'entente (2.2.1), alors que le second est le pouvoir d'exemption accordé au gouvernement québécois dans l'alinéa 23.3.24 (2.2.2).

2.2.1 L'exemption des complexes hydroélectriques La Grande, NBR et Grande-Baleine

De façon sommaire, précisons que le chapitre 8 de la Convention a trait aux projets hydroélectriques que le gouvernement du Québec, au début des années 70, envisageait de réaliser en territoire soumis à la Convention. Ces projets sont les complexes La Grande, NBR et Grande-Baleine. Leur exemption est prévue dans l'alinéa 8.1.3 de la Convention :

Il est admis qu'il existe une possibilité d'aménagements hydro-électriques futurs dans le territoire. Des études sont faites sur l'aménagement des rivières Nottaway, Broadback et Rupert, ci-après désigné sous le nom de complexe NBR, et sur l'aménagement de la Grande rivière de la Baleine, de la Petite rivière de la Baleine et de la rivière Coast, ci-après désigné sous le nom de complexe Grande Baleine.

Il est convenu que ces projets déjà connus et toute addition ou modification substantielle, ou les deux, au complexe La Grande (1975), s'ils sont construits, sont considérés comme des projets futurs assujettis au régime d'environnement uniquement en ce qui concerne leurs répercussions écologiques et que les Cris ou les Inuit, ou les deux, ne peuvent invoquer des facteurs ou répercussions sociologiques pour s'opposer auxdits aménagements ou les empêcher [...].

Le législateur québécois a repris cette disposition, dans l'article 208 LQE, dans les termes suivants :

Les projets visés à l'article 8.1.3 de la Convention sont assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen prévue aux sections II et III du présent chapitre, mais uniquement quant à leurs conséquences écologiques.

Le présent article n'a cependant pas pour effet d'empêcher l'initiateur d'un tel projet de procéder, de sa propre initiative ou sur recommandation du ministre, à l'évaluation des conséquences sociologiques du projet.

En outre, l'initiateur d'un tel projet doit mettre en œuvre des mesures d'atténuation raisonnables requises pour réduire l'impact négatif de ces projets sur les activités de chasse, de pêche et de piégeage des Cris, des Inuits et des Naskapis¹³⁴.

133. Voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 78, 27.

134. Le dernier alinéa de l'article 208 L.Q.E. correspond à l'alinéa 8.1.3 (f) C.B.J.N.Q.

En ce qui concerne le complexe La Grande, aussi connu sous le nom de « projet de la Baie-James », les parties à l'entente ont convenu de l'exempter totalement de l'application des régimes d'évaluation environnementale des chapitres 22 et 23¹³⁵. Il n'y a là rien d'étonnant. La Convention a notamment été négociée en vue d'autoriser le gouvernement du Québec à poursuivre la construction de ce projet hydroélectrique. D'un point de vue strictement juridique, il ne s'agissait pas d'un projet futur, même si sa réalisation n'était pas terminée au moment de la signature de l'entente. Les parties ont en quelque sorte considéré le complexe La Grande comme bénéficiant d'un droit acquis.

Cette exemption était toutefois soumise à une condition importante, celle que les éléments du projet soient substantiellement conformes à ceux qui sont décrits dans l'annexe 1 du chapitre 8 de la Convention. Dans le cas contraire, les parties avaient prévu que toute addition ou modification substantielle au complexe serait considérée comme un projet futur assujéti aux régimes de protection de l'environnement et du milieu social des chapitres 22 et 23, mais uniquement au regard de ses incidences écologiques.

Il en va un peu différemment pour les complexes NBR et Grande-Baleine. À l'époque de la signature de la Convention, ces aménagements hydroélectriques étaient connus, mais leur réalisation était à venir. Les parties signataires de l'entente ont convenu de les soustraire partiellement de l'application des régimes d'évaluation et d'examen des impacts de la Convention. D'un point de vue juridique, cette disposition a deux significations. Pour les Autochtones, il s'agit d'une renonciation à leur droit d'invoquer des atteintes au milieu social pour faire opposition à la réalisation de ces projets futurs¹³⁶. Pour le promoteur, c'est un privilège, soit celui de ne pas tenir compte des répercussions sociales de ces projets. Comme l'indique l'article 208 LQE, le promoteur pourrait volontairement renoncer à l'exercice de ce privilège, mais, à notre avis, ni les autorités publiques ni les tribunaux ne pourrait l'y contraindre.

Enfin, tant pour les additions ou modifications substantielles au projet La Grande que pour la construction des complexes NBR et Grande-Baleine, les parties signataires de l'entente ont convenu que des mesures d'atténuation seraient mises en œuvre afin de réduire les répercussions des

135. Voir *Bande d'Eastmain c. Canada (Administrateur fédéral)*, [1991] 7 C.E.L.R. (N.S.) 230 (C.F.), confirmée sur ce point par *Bande d'Eastmain*, précité, note 6, 520. Voir aussi R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 52, p. 9,213 ; L. GIROUX et W.A. TILLEMANN, « James Bay and Environmental Assessment : Some Legal Issues », (1992) XV *The Canadian Law Newsletter* 31, 34 ; M. YERGEAU, *op.cit.*, note 63, p. 388-389.

136. R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 52, p. 9,213 ; L. GIROUX et W.A. TILLEMANN, *loc. cit.*, note 135 ; M. YERGEAU, *op. cit.*, note 63, p. 389.

projets sur les activités de chasse, de pêche et de piégeage des Autochtones. Cela démontre, d'une part, l'importance accordée aux droits des Inuits en matière de prélèvement de la faune et, d'autre part, le lien intime existant entre la préservation de ces droits et la protection de l'environnement.

En plus de ces cas particuliers d'exemption, la Convention prévoit un autre régime d'exception, lequel autorise le gouvernement du Québec à soustraire des projets de l'application du régime d'évaluation environnementale si l'intérêt public l'exige.

2.2.2 L'exemption des projets de développement par le gouvernement québécois

Le pouvoir d'exemption du gouvernement québécois est prévu dans l'alinéa 23.3.24 de la Convention. Celui-ci dispose que « [le] lieutenant-gouverneur en conseil peut [...], de façon permanente ou temporaire, soustraire un développement à l'application intégrale ou partielle du processus d'évaluation des répercussions lorsqu'il le juge nécessaire dans l'intérêt public ».

Le législateur québécois a repris cette disposition dans des termes différents mais équivalents : « Malgré l'article 189, le gouvernement peut [...], lorsqu'il le juge nécessaire dans l'intérêt public, soustraire un projet à l'ensemble ou à toute partie de la procédure d'évaluation et d'examen prévu à la présente sous-section¹³⁷. »

L'alinéa 23.3.24 de la Convention autorise de façon expresse le gouvernement québécois à soustraire un projet de l'ensemble ou de toute partie du régime provincial d'évaluation et d'examen des impacts. Il peut s'agir d'un projet figurant sur la liste d'inclusion ou dont l'assujettissement a été décidé par la Commission de la qualité de l'environnement Kativik au terme de la procédure de tamisage.

Seul l'intérêt public donne ouverture à l'exercice de ce pouvoir. Or, ce concept est équivoque et son sens peut varier au gré des circonstances. De plus, ce critère est subjectif¹³⁸, c'est-à-dire que la détermination de sa teneur

137. L.Q.E., art. 203.

138. Voir L. GIROUX, « Le droit québécois de la qualité de l'environnement et l'équilibre des divers intérêts », dans N. DUPLÉ, (dir.), *Le droit à la qualité de l'environnement : un droit en devenir, un droit à définir*, Conférence internationale de droit constitutionnel 1987, Montréal, Québec Amérique, 1988, p. 397-409. Dans un autre contexte, les termes « intérêt public » de l'article 515 (10) (b) du *Code criminel* (L.R.C., c. C-46) furent considérés par la Cour suprême du Canada comme imprécis et sans sens constant et établi. Voir *R. c. Morales*, [1992] 3 R.C.S. 711, 730, cité dans G. CÔTÉ-HARPER, P. RAINVILLE et J. TURGEON, *Traité de droit pénal canadien*, 4^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, p. 136.

et de son importance est laissée à la discrétion du gouvernement. Par conséquent, les tribunaux hésiteront vraisemblablement à se prononcer sur la justesse de la conception gouvernementale de cette notion¹³⁹.

D'après l'analyse effectuée dans les sections 1 et 2, le régime québécois d'évaluation environnementale du chapitre 23 englobe un vaste éventail de projets. La définition de l'expression « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1 est tellement large qu'il est difficile d'imaginer des activités de développement n'y étant pas visées (ex. : la pratique sportive de la motoneige). Malgré leurs inconvénients, les listes de projets assurent par contre que certaines activités dont les impacts sont majeurs seront obligatoirement assujetties au régime et que celles dont les impacts sont négligeables ou facilement contrôlables y échapperont.

Quant à la procédure de tamisage, elle permet que des projets non obligatoirement soumis au régime, mais nécessaires à la réalisation d'une activité énumérée dans la liste d'inclusion, fassent l'objet d'une évaluation et d'un examen des impacts¹⁴⁰. Elle permet également « de couvrir les situations nouvelles ou imprévues qui n'avaient pas été envisagées lors de l'élaboration des listes de projets¹⁴¹ ». À cet égard, le régime québécois d'évaluation environnementale du chapitre 23 se compare avantageusement à celui qui est en vigueur dans le Québec méridional.

Il serait par contre intéressant de documenter davantage l'expérience de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik en vue, notamment, de préciser les considérations retenues pour déterminer si un projet doit être soumis ou non à une évaluation environnementale¹⁴². L'envergure des projets et l'importance de leurs impacts sont-elles en pratique des

139. Par analogie avec le régime provincial applicable au sud du Québec, voir *Coalition des citoyens et citoyennes du Val Saint-François c. Procureur général du Québec*, [1999] R.J.Q. 511, 557 (C.S.) (ci-après cité : « *Val Saint-François* »). Voir aussi M. BÉLANGER, *loc. cit.*, note 104, 157-158 ; R.L. RIVEST et M.-A. THOMAS, « Du déluge de décrets à la loi spéciale : le projet Hertel-Des Cantons », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit de l'environnement (1999)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1999, p. 99.

140. Par analogie avec le régime provincial applicable dans le sud du Québec, voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 13, 305 ; L. GIROUX, *loc. cit.*, note 78, 42. Selon le professeur Giroux, cette pratique a été encouragée par la décision rendue par la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Béchar*, précitée, note 84.

141. Voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 78, 60.

142. Les renseignements fournis par le ministère québécois de l'Environnement ne comportent pas cette information. La démarche nécessiterait plutôt la consultation des rapports annuels de la Commission sur la qualité de l'environnement Kativik. Or, seuls les rapports des années 1994-1995 et 1995-1996 sont actuellement disponibles, ce qui est insuffisant pour documenter davantage l'expérience de la Commission.

considérations déterminantes ? Quels sont les autres facteurs pouvant influencer sur la Commission dans sa prise de décision ? Les projets dont les impacts environnementaux sont minimes sont-ils néanmoins soumis au régime en raison de leurs effets cumulatifs ou de l'importance accordée à la participation publique sur les questions relatives au développement économique du Nunavik ?

En ce qui concerne les cas possibles d'exemption, soulignons d'abord qu'un projet non soumis à une évaluation environnementale en vertu du chapitre 23 demeure néanmoins assujéti aux autres permis et autorisations requis par les lois fédérales et provinciales d'application générale, par exemple au certificat d'autorisation de l'article 22 LQE¹⁴³.

Par ailleurs, en ce qui a trait à l'intervention gouvernementale, l'expérience vécue au sud du Québec devrait encourager les citoyens du Nunavik et les groupes environnementaux à faire preuve de vigilance¹⁴⁴. Les conséquences découlant de l'exercice de ce pouvoir de soustraction de projets peuvent être importantes. En effet, il autorise les promoteurs à échapper au contrôle de la qualité environnementale et sociale de leurs projets et empêche la population de participer à la prise de décision sur la réalisation ou non d'activités de développement dont l'incidence environnementale et sociale est fort importante. Voilà notamment pourquoi le gouvernement du Québec ne devrait user de ce pouvoir qu'avec circonspection, de manière transparente et dans des circonstances exceptionnelles¹⁴⁵.

Nous consacrons la troisième section à l'étude des différentes étapes procédurales du régime québécois d'évaluation et d'examen des impacts du chapitre 23 de la Convention. Cette analyse permet, entre autres choses, d'examiner plus en profondeur ce que peut signifier, pour la protection de l'environnement et du milieu social des Inuits du Nord-du-Québec, l'intervention du gouvernement du Québec pour contrer l'application de ce processus démocratique.

143. Voir *Bande d'Eastmain*, précité, note 6, 540 ; R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 52, p. 9,210 ; Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *op. cit.*, note 36, p. 150 ; M. YERGEAU, *op. cit.*, note 63, p. 392.

144. Une demande d'accès à l'information a permis à l'auteur Michel Bélanger d'établir que 311 autorisations ont été délivrées relativement à des travaux exécutés au Saguenay, à la suite des inondations de juillet 1996. Or, la grande majorité de ces projets aurait été assujéti à une évaluation environnementale n'eût été la décision du gouvernement du Québec de les en exempter par décret : M. BÉLANGER, *loc. cit.*, note 104, 152-153.

145. Selon le professeur Lorne Giroux, « une des façons de limiter les abus en matière d'exemption serait de responsabiliser davantage les autorités publiques en exigeant que ce pouvoir s'exerce de façon plus visible ». Voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 78, 61-62.

3 Les étapes procédurales du régime

L'essence des régimes administratifs d'autorisation préalable réside dans le fait que les activités soumises au contrôle doivent faire l'objet d'une décision quant à leur acceptabilité avant qu'elles se réalisent et que des fonds publics soient investis pour leur mise en œuvre. Pour les projets de compétence provinciale, l'obligation de mener à terme l'application du régime d'évaluation environnementale du chapitre 23 est prévue dans l'alinéa 23.3.15 de la Convention :

Quels que soient les autres types d'approbation, de licences 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.

Si un développement est soumis au processus d'évaluation et d'examen, alors le processus doit être mené à terme et une décision doit être prise pour savoir si le développement doit ou non être mis à exécution et, le cas échéant, dans quelles conditions, avant que des fonds ou des prêts ne soient accordés par le gouvernement, sauf si le ministre responsable de ces fonds et de ces crédits en décide autrement.

Toutefois, ces restrictions ne doivent pas empêcher le promoteur d'obtenir les approbations, les crédits ou les autres fonds ou garanties relatifs à une étude de faisabilité, y compris la recherche ou à tout autre aspect qui lui [permettent] de se conformer au processus d'évaluation et d'examen avant l'autorisation de la mise en œuvre du projet.

La traduction législative de cette disposition de la Convention se trouve aux articles 189 et 193 LQE. Ainsi, l'article 189 dispose ceci :

Nul ne peut entreprendre ou réaliser un projet non obligatoirement soustrait de la procédure d'évaluation et d'examen à moins :

- a) de la délivrance, par le ministre, d'un certificat d'autorisation, après l'application de la procédure d'évaluation et d'examen ; ou
- b) de la délivrance, par le ministre, d'une attestation de non-assujettissement du projet à la procédure d'évaluation et d'examen.

Pour sa part, l'article 193 prévoit ce qui suit :

Tout projet assujéti à la procédure d'évaluation et d'examen doit suivre le cheminement prévu à la présente sous-section, quels que soient les autres approbations, licences ou permis requis.

Sous réserve de l'article 203, le gouvernement ne peut, avant la délivrance du certificat d'autorisation ou de l'attestation visés à l'article 189, accorder des crédits ou des prêts pour un projet non obligatoirement soustrait de la procédure d'évaluation et d'examen, à moins que le ministre responsable de ces crédits ou de ces prêts n'en décide autrement.

Rien dans le présent article n'a pour effet d'empêcher l'initiateur du projet d'obtenir une approbation, des crédits, du financement ou des garanties pour effectuer des études de praticabilité ou des recherches ou pour faciliter le cheminement du projet dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen.

Ainsi, l'interdiction énoncée dans l'article 189 (a) LQE concerne tous les projets assujettis au régime, que ce soit en raison de leur énumération dans la liste d'inclusion ou à la suite d'une décision de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik prise au terme de la procédure de tamisage. Dans ce cas, l'évaluation environnementale doit être menée à bien indépendamment des autres mesures de contrôle prévues dans les lois environnementales et autres applicables au Nunavik¹⁴⁶.

De son côté, l'article 189 (b) LQE porte sur les projets de zone grise. En effet, une attestation de non-assujettissement ne peut être délivrée que pour des projets exclus par la Commission de la qualité de l'environnement Kativik à la suite de la procédure de tamisage¹⁴⁷. Enfin, notons que les ministres québécois peuvent accorder des crédits ou des prêts à des promoteurs dont les projets sont soumis au régime d'évaluation environnementale même si l'évaluation et l'examen des répercussions de ceux-ci ne sont pas terminés.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la mise en œuvre du régime provincial du chapitre 23 est sous la responsabilité de trois acteurs principaux : l'administrateur du Québec, le sous-ministre québécois de l'Environnement et la Commission de la qualité de l'environnement Kativik¹⁴⁸. Pour éviter toute ambiguïté quant aux divers rôles joués par le ministre de l'Environnement ou son sous-ministre, nous précisons dans chaque cas à quel titre ils interviennent dans le processus.

Avant de poursuivre, soulignons deux éléments. Premièrement, le gouvernement du Québec, l'Administration régionale Kativik et la Commission de la qualité de l'environnement Kativik doivent, dans l'exercice de leurs fonctions et de leur compétence, accorder une attention spéciale aux huit considérations suivantes :

- la protection des Inuits, de leurs sociétés, de leurs communautés et de leur économie ;

146. C.B.J.N.Q., al. 23.2.3. Cette disposition prévoit que les lois fédérales et provinciales d'application générale relatives à la protection de l'environnement et du milieu social s'appliquent au Nunavik, dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec les dispositions de la Convention. À ce sujet, voir la section 2.3.

147. Voir Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *op. cit.*, note 36, p. 153.

148. Voir l'introduction de la partie 1 du mémoire.

- la protection de l'environnement et du milieu social des Inuits, notamment par les mesures de contrôle fixées au terme du processus d'évaluation environnementale ;
- la protection des droits de chasse, de pêche et de piégeage des Inuits prévus dans le chapitre 24 de la Convention et de leurs autres droits sur le territoire du Nunavik ;
- la protection de la faune, du milieu physique et biologique et des écosystèmes du Nunavik ;
- la participation de tous les habitants du Nunavik à l'application du régime de protection environnementale et sociale du chapitre 23 ;
- les droits et les intérêts, quels qu'ils soient, des non-autochtones ;
- le droit de réaliser des projets que possèdent les personnes agissant légalement ; et
- de façon générale, la réduction des répercussions indésirables des projets de développement sur tous les habitants et toutes les communautés du Nunavik¹⁴⁹.

La reconnaissance de ces principes directeurs constitue l'une des spécificités des régimes d'évaluation environnementale de la Convention¹⁵⁰. Or, selon certains auteurs :

Ces principes directeurs ont plus valeur de déclaration de principes que valeur légale contraignante susceptible de permettre une révision judiciaire. Ils visent en fait à protéger des intérêts potentiellement divergents, de sorte que tant le promoteur d'un projet d'aménagement que le protecteur de l'environnement ou des autochtones peut trouver un ou plusieurs principes directeurs pour appuyer ses positions.

La valeur juridique de cette déclaration de principes est donc très relative quoiqu'elle soit indicative des préoccupations et des intérêts en présence [au Nunavik] en matière d'environnement et de mise en valeur des ressources¹⁵¹.

Bien que ces principes n'aient qu'une valeur juridique relative, il est légitime de s'attendre que leur valeur interprétative colore chacune des étapes du régime provincial d'évaluation et d'examen des impacts du chapitre 23. La prise en considération de ces principes assure que le régime contribue véritablement « à apporter une plus grande compréhension des interactions entre les autochtones, l'exploitation des ressources fauniques

149. C.B.J.N.Q., al. 23.2.4 ; L.Q.E., art. 186.

150. Voir J. PIETTE, *loc. cit.*, note 76, 119-120.

151. Voir Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *op. cit.*, note 36, pp. 152-153.

et le développement économique de la Région, et aussi à promouvoir la compréhension des processus écologiques¹⁵² ».

Deuxièmement, voici quelques données générales que nous a permis de compiler l'information fournie par le ministère québécois de l'Environnement. En date du 9 septembre 2000, le nombre de dossiers ouverts relativement aux projets de développement au Nunavik était de 137. De façon plus précise, ces dossiers concernaient 163 projets de diverses catégories, dont le détail se trouve dans notre annexe B. Les renseignements obtenus révèlent que, parmi les 163 projets, 106 ont fait l'objet d'une autorisation ou d'une attestation de non-assujettissement, 10 ont été modifiés, ce qui a mené à la délivrance d'un nouveau certificat d'autorisation, et 1 projet a nécessité la prolongation du certificat d'autorisation d'origine. Pour le reste, il s'agit de projets pour lesquels aucune décision n'aurait été rendue. En effet, 21 projets n'ont pas dépassé l'étape du dépôt des renseignements préliminaires, tandis que pour 2 projets une étude d'impact a été déposée alors que ceux-ci étaient déjà réalisés. Pour les 23 autres projets, les données obtenues sont insuffisantes pour déterminer ce qu'il en est advenu.

De façon générale, le régime provinciale d'évaluation environnementale du chapitre 23 possède une dynamique structurelle semblable à celle qui est applicable au sud du Québec. Comme cette dernière, le régime provincial s'articule autour de la préparation d'une étude d'impact et il comporte pareillement six étapes, qui peuvent se regrouper en trois phases¹⁵³ : l'évaluation des répercussions du projet (3.1), l'examen des répercussions du projet et la participation publique (3.2) ainsi que la prise de décision et le contrôle *a posteriori* (3.3).

3.1 La phase I : l'évaluation des répercussions des projets de développement

L'évaluation des répercussions des projets de développement est, selon l'alinéa 23.1.3 de la Convention, « la partie du processus qui consiste en études permettant, à divers degrés, de déterminer, de décrire et d'évaluer

152. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 3, p. 375.

153. Pour une description des étapes du régime applicable dans le sud du Québec, voir notamment R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 52, pp. 9,201-9,210 ; P. RENAUD, « The Environmental Assessment Process and Public Participation in Québec », (1996) 27 *R.G.D.* 375 ; P.B. MEUNIER et H.V. GAGNON, « Le régime québécois actuel d'évaluation environnementale et les réformes envisagées », (1996) 7 *J.E.L.P.* 43 ; L. GIROUX, *loc. cit.*, note 13, 306-312 ; R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 28, 221-224 ; Rapport Lacoste, précité, note 18, p. 5-16.

les développements afin de définir les effets souhaitables et in-désirables de ces développements et de leurs solutions de rechange sur l'environnement et sur la population ».

Cette démarche s'articule autour de la préparation d'un document appelé « rapport des répercussions¹⁵⁴ » dans la Convention. Ses principaux objectifs sont énoncés dans l'annexe 3 du chapitre 23. De façon sommaire, il s'agit d'assurer que :

- les considérations sur l'environnement et le milieu social font partie intégrante du processus conceptuel et décisionnel du promoteur ;
- la Commission de la qualité de l'environnement Kativik et l'administrateur provincial possèdent les renseignements nécessaires afin de pouvoir prendre les décisions qui leur incombent ;
- les répercussions environnementales et sociales du projet sont systématiquement mises en évidence ;
- les solutions de rechange du projet sont évaluées ;
- des mesures de prévention ou de correction seront incorporées au projet¹⁵⁵.

C'est sur la foi des renseignements préliminaires fournis par le promoteur (3.1.1) que le ministre de l'Environnement, à titre d'administrateur du Québec, décide du genre et de la portée de l'évaluation des répercussions la plus appropriée à chaque cas (3.1.2). Conformément à ses instructions, le promoteur rédige ensuite le rapport des répercussions. Le dépôt officiel de ce document marque, s'il est recevable, la fin du processus d'évaluation et le début de la phase d'examen et de participation publique (3.1.3).

3.1.1 Les renseignements préliminaires

La première étape de la phase d'évaluation des répercussions est uniquement prévue dans l'article 190 LQE. Celui-ci dispose que, « [d]ans le but d'obtenir le certificat d'autorisation ou l'attestation visés à l'article 189, l'initiateur d'un projet doit transmettre au ministre les renseignements préliminaires exigés par règlement adopté par l'article 205 ».

Ainsi, l'obligation faite au promoteur de transmettre des renseignements préliminaires à l'administrateur provincial s'applique dans deux

154. C.B.J.N.Q., al. 23.1.4. Les expressions « rapport des répercussions » et « étude d'impact » sont ici employées indistinctement. Pour sa part, la LQE emploie les termes « étude d'impact » plutôt que « rapport des répercussions ».

155. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 3, p. 374-375 ; *Règlement sur l'évaluation environnementale applicable au Nord québécois*, précité, note 27, art. 4.

situations, soit les cas où il sollicite un certificat d'autorisation ou une attestation de non-assujettissement. L'article 190 LQE s'intéresse donc aux projets figurant sur la liste d'inclusion et aux projets de zone grise. Par contre, il ne concerne pas les projets obligatoirement soustraits de l'application du régime en raison de leur énumération sur la liste d'exclusion.

Dès cette étape, l'évaluation des impacts environnementaux ou sociaux du projet doit avoir été entreprise. D'une part, la Convention exige qu'elle débute le plus tôt possible¹⁵⁶, c'est-à-dire dès la planification du projet. D'autre part, c'est sur la foi des renseignements fournis par le promoteur que la Commission de la qualité de l'environnement Kativik décide de l'assujettissement ou non des projets de zone grise. L'incidence possible des projets sur les milieux protégés doit donc être mise en évidence et évaluée sommairement dès cette étape. En pratique, la Commission n'hésite d'ailleurs pas à requérir des promoteurs des renseignements supplémentaires lorsque ceux qui ont été fournis à l'origine se révèlent insuffisants pour qu'elle puisse décider de l'assujettissement ou non des projets à une évaluation environnementale.

Les renseignements requis du promoteur sont énumérés dans l'article 2 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social dans le territoire de la Baie-James et du Nord québécois*. De façon sommaire, ils doivent indiquer :

- le but du projet ;
- la nature et l'envergure de celui-ci ;
- l'emplacement choisi par le promoteur pour sa réalisation ; et
- l'intention de ce dernier d'étudier d'autres emplacements pour le projet ou les raisons pour lesquelles il est impossible d'en envisager d'autres.

L'administrateur provincial transmet ensuite ces renseignements à la Commission de la qualité de l'environnement Kativik¹⁵⁷. Si le projet est de zone grise, cette dernière a pour mandat de décider de l'opportunité de l'assujettir ou non au régime d'évaluation environnementale. Cet exercice correspond en fait à la procédure de tamisage précédemment décrite¹⁵⁸. Si

156. C.B.J.N.Q., al. 23.3.16 ; L.Q.E., art. 187.

157. L.Q.E., art. 191.

158. Voir la section 2.1.2. Dans ce cas, le promoteur doit en outre fournir des données techniques suffisantes pour que la Commission puisse exercer son pouvoir de décision : *Règlement sur l'évaluation environnementale applicable au Nord québécois*, précité, note 27, par. 2 (e).

la Commission décide de ne pas assujettir le projet, le processus prend fin dès cette étape et l'Administrateur, c'est-à-dire le sous-ministre de l'Environnement, délivre au promoteur une attestation de non-assujettissement¹⁵⁹.

En date du 9 septembre 2000, 63 des 66 projets de zone grise soumis à la Commission de la qualité de l'environnement Kativik avaient fait l'objet d'une attestation de non-assujettissement. Dans le cas de 7 projets, tous relatifs à l'approvisionnement en eau potable de villages nordiques, l'attestation de non-assujettissement comportait des conditions. Ces dernières concernaient notamment la mise sur pied de programmes d'information et d'éducation pour démontrer les aspects positifs de la chloration de l'eau potable, l'établissement de programmes expérimentaux de traitement de l'eau ainsi que la définition de zones de protection immédiate de la prise d'eau.

Pour tous les projets assujettis, l'étape subséquente de la procédure d'évaluation environnementale est la préparation de la directive, document indiquant au promoteur le type de rapport des répercussions qu'il doit préparer et son contenu.

3.1.2 La directive

La préparation de la directive incombe à l'administrateur provincial, exercice auquel participe la Commission de la qualité de l'environnement Kativik. À cette étape, le rôle de cette dernière comporte deux volets. Premièrement, elle doit publier un avis dans la *Gazette officielle du Québec* spécifiant que le projet est soumis à une étude d'impact. Il s'agit de la seule mesure ayant officiellement pour objet de publiciser la réalisation possible d'un projet de développement au Nunavik. La Commission dispose de 30 jours pour ce faire. Le non-respect de ce délai ne compromet toutefois pas la légalité de la procédure¹⁶⁰.

Deuxièmement, aux termes de l'alinéa 23.3.17 de la Convention¹⁶¹, le second volet du mandat de la Commission est d'adresser à l'Administrateur ses recommandations sur le contenu et la portée du rapport des répercussions à être préparé par le promoteur. Notons que l'Administrateur n'a

159. L.Q.E., art. 192.

160. *Id.*, art. 194. Ce délai commence à courir à la date à laquelle la Commission a reçu les renseignements préliminaires ou, pour les projets de zone grise, à la date de leur assujettissement au régime.

161. *Id.*, art. 195.

pas l'obligation de suivre les recommandations¹⁶² de la Commission et rien n'exige qu'il consulte à nouveau cette dernière si tel est le cas.

Par ailleurs, selon l'annexe 3 du chapitre 23, le rapport des répercussions peut être provisoire ou définitif :

Le rapport préliminaire des répercussions sur l'environnement et le milieu social évalue les solutions de rechange quant à l'emplacement du développement et contient les renseignements qui servent à déterminer la nécessité de produire un rapport final de la solution retenue. Le rapport préliminaire devrait être fondé sur les renseignements déjà recueillis et sur les renseignements provenant des travaux ou des études de reconnaissance.

Le rapport final ou détaillé des répercussions sur l'environnement et le milieu social de la solution retenue devrait être basé sur une connaissance beaucoup plus approfondie des conséquences du développement sur l'environnement et le milieu social¹⁶³.

Le promoteur peut donc être appelé à préparer une étude d'impact provisoire ou détaillée, ou les deux¹⁶⁴. Dans cette dernière hypothèse, le projet fait l'objet « [d]'une évaluation et d'un examen en deux temps, comme si un projet était assujéti deux fois à la procédure. La première fois, on « dégrossit » la situation en rejetant les variantes les moins intéressantes. La seconde fois, on concentre l'évaluation et l'examen sur le projet le plus intéressant¹⁶⁵. »

La LQE et le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social dans le territoire de la Baie-James et du Nord québécois* ne font pas état de l'existence de ce processus en deux temps¹⁶⁶. Le chapitre 23 de la Convention ne le décrit d'ailleurs pas explicitement. L'extrait suivant de l'annexe 3 appuie cependant la prétention voulant que deux types de rapports des répercussions puissent être exigés : « Le processus d'évaluation des répercussions sur l'environnement et le milieu social stipule que l'Administrateur en vertu de l'alinéa 23.3.17 peut donner des instructions au promoteur, en ce qui a trait à la préparation d'un rapport préliminaire ou final des répercussions¹⁶⁷. »

162. À notre avis, le terme « recommandations » est employé, ici dans son sens ordinaire. Dans un autre contexte, la Cour suprême du Canada a affirmé qu'ordinairement ce mot renvoie « au fait de conseiller et ne saurait équivaloir à une décision obligatoire » : *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385, 399.

163. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 3, p. 374.

164. *Contra* : R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 28, 218.

165. *Ibid.*

166. Notons que l'article 3 du *Règlement sur l'évaluation environnementale applicable au Nord québécois*, précité, note 27, établit clairement cette distinction. Comme elle a été rédigée, cette disposition ne concerne toutefois que le régime d'évaluation environnementale applicable en territoire cri.

167. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 3, p. 374.

De plus, les données consultées auprès du ministère de l'Environnement confirment aussi la possibilité qu'un promoteur doit préparer deux études d'impact, l'une provisoire et l'autre définitive. En effet, cela s'est produit dans le contexte de l'évaluation environnementale du projet de relogement d'Inuits du village de Kuujjuarapik au village de Umiujaq¹⁶⁸. À la demande du promoteur, la Commission de la qualité de l'environnement Kativik a même autorisé la réalisation de certaines composantes du projet sur la base du rapport des répercussions provisoire (ex. : la construction d'une route et de réservoirs de produits pétroliers). Il s'agissait toutefois d'un cas exceptionnel, la Commission ayant spécifié qu'elle aurait préféré se prononcer une seule fois sur l'ensemble du projet.

Quoi qu'il en soit, le plus important est que le contenu du rapport des répercussions tende à atteindre chacun des cinq objectifs antérieurement présentés¹⁶⁹. Pour ce faire, l'annexe 3 du chapitre 23 établit un modèle de rapport des répercussions. L'administrateur provincial doit l'utiliser comme guide pour élaborer sa directive¹⁷⁰. Le modèle proposé comporte cinq rubriques :

- la description du projet ;
- la mise en évidence des composantes de l'environnement et du milieu social pouvant être touchées ;
- l'inventaire et l'évaluation des répercussions probables du projet sur les milieux protégés ;
- la présentation des options raisonnablement envisageables¹⁷¹ ; et
- l'énumération et la description des mesures à prendre pour corriger et compenser les effets négatifs du projet ou mettre en valeur ses effets positifs¹⁷².

L'Administrateur peut adapter ce canevas en fonction de facteurs comme la nature du projet ou encore son envergure. Il dispose donc de la marge de manœuvre nécessaire pour la préparation d'instructions appro-

168. Il s'agit d'une catégorie de projets obligatoirement assujettis : C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 1, par. 5 (e) ; L.Q.E., annexe A, par. (o).

169. Voir *supra*, note 155 et texte correspondant.

170. C.B.J.N.Q., al. 23.3.17 et c. 23, annexe 3, p. 374 ; L.Q.E., al. 195 (2).

171. Selon les renseignements fournis par le ministère québécois de l'Environnement, la présentation des variantes possibles des projets est primordiale. En effet, la Commission de la qualité de l'environnement Kativik n'hésite pas à rappeler à l'ordre les promoteurs n'envisageant qu'un seul site de réalisation pour leur projet et ne précisant pas les critères de sélection de ce site par rapport aux autres solutions de rechange.

172. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 3, p. 374-378 ; *Règlement sur l'évaluation environnementale applicable au Nord québécois*, précité, note 27, art. 5 et 6.

priées à chaque cas, c'est-à-dire comportant des exigences raisonnables, tenant compte de la situation du promoteur et n'entraînant pas la production d'études d'impact à caractère encyclopédique¹⁷³. La limite idéale à cette discrétion serait que l'évaluation du projet de développement ait une portée suffisamment étendue pour que l'ensemble des problématiques environnementales et sociales liées à sa réalisation et à son exploitation soit exposé clairement et bien documenté. La Convention indique d'ailleurs expressément que l'exploitation des installations ou des entreprises après leur mise en place fait partie des considérations dont il faut tenir compte dans le processus d'évaluation et d'examen des impacts¹⁷⁴.

Pour aider l'administrateur provincial et le promoteur dans l'atteinte de cet objectif, les parties signataires de l'entente ont élaboré un cadre de référence avant-gardiste sur lequel elles peuvent encore aujourd'hui s'appuyer. Ce cadre de référence se fonde sur une approche systémique et pluridimensionnelle répondant généralement aux exigences les plus récentes en matière d'efficacité de la pratique de l'évaluation environnementale¹⁷⁵. Par exemple, le rapport des répercussions ne doit pas seulement préciser et décrire les composantes de l'environnement et du milieu social pouvant être touchées, mais également tenir compte « de leurs rapports écologiques, de leur interaction » et « de leur rareté, fragilité, productivité, variété, évolution et emplacement ». Le promoteur doit de plus évaluer les « répercussions directes, indirectes et cumulatives, à long et à court terme, réversibles ou irréversibles » de son projet. Enfin, les atteintes aux écosystèmes locaux, régionaux et nationaux doivent également être considérées¹⁷⁶.

Une fois rédigée, la directive est transmise au promoteur afin qu'il procède à l'élaboration du rapport des répercussions.

3.1.3 Le rapport des répercussions

L'élaboration du rapport des répercussions, aussi appelé « étude d'impact », est assumée par le promoteur. Il peut le réaliser lui-même ou en confier la préparation à un mandataire¹⁷⁷. Selon la directive élaborée par

173. Il s'agit de reproches faits à l'égard du régime d'évaluation environnementale applicable au sud du Québec. À ce sujet, voir R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 28, 213 ; ASSEMBLÉE NATIONALE, COMMISSION PERMANENTE DE L'AMÉNAGEMENT ET DES ÉQUIPEMENTS, *op. cit.*, note 19, p. 38 ; Rapport Lacoste, précité, note 18, p. 213-214.

174. C.B.J.N.Q., al. 23.1.1 ; L.Q.E., art. 131 (4) et art. 195 (3).

175. B. SADLER, *op. cit.*, note 53, p. 28.

176. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 3, p. 376-377.

177. L. GIROUX, *loc. cit.*, note 13, 309.

l'Administrateur, l'étude d'impact doit comprendre des données plus ou moins détaillées sur les divers aspects du projet, de l'environnement et du milieu social touchés, et sur les mesures pouvant raisonnablement être envisagées pour limiter les répercussions indésirables du projet. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les répercussions liées à l'exploitation des installations ou des entreprises après leur mise en place doivent aussi être prises en considération¹⁷⁸.

Les objectifs du rapport des répercussions et le modèle de son contenu ont été présentés dans la section 2. Toutefois, nous tenons ici à mettre en exergue un autre exemple de l'avant-gardisme des parties signataires de la Convention. Notons que celle-ci dispose que la section du rapport des répercussions portant sur la prévision et l'évaluation des répercussions « devrait traiter de la fiabilité et de l'exactitude des renseignements utilisés », préciser quels sont les éléments moins bien approfondis en raison du manque de données pertinentes et indiquer les « domaines présentant une incertitude et un risque appréciables¹⁷⁹ ». Étonnamment, ces exigences s'apparentent aux conditions que présuppose le respect du principe de la précaution, tel qu'il a été formulé, en 1992, dans la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*¹⁸⁰. En résumé, ce principe spécifie qu'en « cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement¹⁸¹ ».

Une autre caractéristique importante du rapport des répercussions veut que le promoteur puisse à sa discrétion y ajouter une partie portant sur les renseignements et les questions présentés par la population touchée par le projet de développement. S'il le juge pertinent, il peut également discuter et commenter ces questions et renseignements¹⁸². Ce cela suppose que les Inuits et les autres habitants du Nunavik sont autorisés à participer à l'évaluation et à l'examen des impacts dès l'étape de l'évaluation des répercussions des projets. Cependant, d'après les données obtenues auprès des administrateurs du ministère québécois de l'Environnement, cette forme de participation publique n'a pas un caractère officiel et ne peut être

178. C.B.J.N.Q., al. 23.1.1 ; L.Q.E., art. 131 (11) et art. 195 (3).

179. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 3, p. 377.

180. *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), U.N. Doc. A/CONF. 151/5/ rev. 1, 13 juin 1992.

181. *Id.*, principe 15.

182. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 3, p. 377.

assimilée aux audiences publiques tenues à l'occasion de l'examen des répercussions des projets. Il s'agit plutôt d'une démarche d'information auprès des communautés inuites touchées par le projet, et qui est généralement requise dans la directive préparée par l'administrateur provincial. Dans ce cas, bien que les commentaires obtenus auprès des Autochtones puissent faire l'objet d'interprétation par le promoteur, ce dernier a l'obligation de les intégrer dans le rapport des répercussions.

Lorsque le promoteur du projet l'estime approprié, il remet à l'Administrateur le rapport des répercussions accompagné d'une demande officielle de certificat d'autorisation. Celui-ci décide alors de la recevabilité du rapport et peut exiger du promoteur la poursuite de recherches et d'études supplémentaires¹⁸³. Cette demande de nouveaux renseignements ne requiert pas la consultation préalable de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik. Cette dernière doit, par contre, être consultée si l'Administrateur demande au promoteur un rapport des répercussions détaillé à la suite du dépôt d'un rapport provisoire¹⁸⁴. Indépendamment du type de rapport requis, celui-ci doit parvenir à l'administrateur provincial en quinze exemplaires. Bref et concis, il doit contenir une table des matières ainsi qu'un résumé de son contenu et de ses conclusions. Enfin, le promoteur peut le rédiger en anglais ou en français¹⁸⁵.

La phase suivante est celle de l'examen des répercussions et de la participation publique. Avant d'aborder cette question soulignons que l'article 196 LQE ne semble pas permettre que la seconde phase débute si l'étude d'impact est incomplète¹⁸⁶. En effet, l'ordre de rédaction de cette disposition ainsi que ses termes mandatoires laissent croire que les études supplémentaires doivent parvenir à l'Administrateur avant que celui-ci informe la Commission de la qualité de l'environnement Kativik que le dossier du promoteur est complet. L'article 196 LQE est libellé comme suit :

L'initiateur du projet remet au ministre l'étude d'impact sur l'environnement et le milieu social, accompagnée d'une demande de certificat d'autorisation. Le ministre peut exiger que le requérant mène des recherches et études supplémentaires, qu'il indique. Le ministre remet à la Commission l'étude d'impact et les résultats de telles recherches et études supplémentaires au fur et à mesure qu'il les reçoit.

Lorsqu'il juge que le dossier est complet, le ministre en informe la Commission.

183. *Id.*, al. 23.3.18 ; L.Q.E., art. 196 (1).

184. C.B.J.N.Q., al. 23.3.17 et c. 23, annexe 3, p. 374.

185. *Id.*, c. 23, annexe 3, p. 375 ; *Règlement sur l'évaluation environnementale applicable au Nord québécois*, précité, note 27, art. 7.

186. La Convention est muette à ce sujet.

À notre avis, cette interprétation de l'article 196 LQE pourrait servir d'appui à une argumentation ayant pour objet de démontrer que l'intégrité du régime provincial du chapitre 23 de la Convention nécessite que l'étude d'impact soit terminée avant que la Commission procède à l'examen des répercussions du projet et à la phase de consultation publique. Si tel est le cas, tout manque substantiel au contenu du rapport des répercussions ferait en sorte de retarder l'examen public jusqu'à ce que cette lacune soit comblée¹⁸⁷. Nous croyons que l'alinéa 23.3.25 de la Convention étaye également cette interprétation¹⁸⁸. Par ailleurs, le rapport des répercussions ne doit-il pas permettre l'atteinte de plusieurs objectifs, dont celui de s'assurer que l'administrateur provincial et la Commission de la qualité de l'environnement Kativik « possèdent les renseignements nécessaires pour pouvoir prendre les décisions qui leur incombent¹⁸⁹ » en vertu du chapitre 23 de la Convention ?

3.2 La phase II : l'examen des répercussions des projets de développement ainsi que la participation publique

La phase de l'examen des répercussions et de la participation publique est sous la responsabilité de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik. Au terme de celle-ci, la Commission transmet à l'administrateur provincial sa décision quant à l'acceptabilité ou non du projet. Lorsque la phase d'examen débute, la Commission a alors en main toutes les données figurant au dossier du promoteur¹⁹⁰. Pour exercer son mandat de façon appropriée, elle a également le droit d'obtenir tous les renseignements connus des autorités gouvernementales relativement aux activités entreprises sur le territoire ou pouvant toucher celui-ci¹⁹¹. Le délai accordé à la

187. La situation inverse apparaît dans le cas des régimes applicables dans la région de Moinier et dans le sud du Québec. À ce sujet, voir *Bellefleur c. Procureur général du Québec*, [1993] R.J.Q. 2320 (C.A.) (ci-après cité : « *Bellefleur* ») ; R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 28, 217 ; M. BÉLANGER, *loc. cit.*, note 104, 153-156 ; L. GIROUX, *loc. cit.*, note 12, 312-317. Le territoire connu sous le nom de région de Moinier est celui qui est habité par les Naskapis bénéficiaires de la *Convention du Nord-Est québécois* précitée, note 10. De façon plus précise, ce territoire est « la région du Québec, comprise entre les 55° et 53° parallèles, le 69° méridien et la limite [est] prévue par les lois de 1912 relatives à l'extension des frontières du Québec » : *Convention du Nord-Est québécois*, précitée, note 10, al. 14.1.1.1 ; L.Q.E., art. 31.9 (2). Voir aussi notre annexe A.

188. Voir la section 3.2.

189. C.B.J.N.Q., c. 23, annexe 3, p. 375.

190. Notons qu'aucune disposition de la Convention ou de la L.Q.E. ne traite de la confidentialité des secrets industriels.

191. C.B.J.N.Q., al. 23.3.28 ; L.Q.E., art. 202.

Commission pour rendre sa décision varie selon le type de projet examiné. À ce sujet, l'alinéa 23.3.25 de la Convention dispose ceci :

Lorsque le promoteur a satisfait aux dispositions des alinéas 23.3.17 et 23.3.18, la CQE [Commission de la qualité de l'environnement Kativik] rend une décision :

- a) dans les quatre-vingt-dix (90) jours qui suivent pour les développements envisagés à l'alinéa 23.3.12,
- b) dans les quarante-cinq (45) jours qui suivent pour les développements envisagés à l'alinéa 23.3.14.

L'administrateur du Québec peut prolonger les périodes définies aux sous-alinéas a) et b) lorsque la nature ou l'importance du développement justifie une telle prolongation.

Si le projet est obligatoirement assujéti, la Commission dispose de 90 jours pour transmettre sa décision au ministre. Si le projet examiné est de zone grise, la Convention lui accorde alors 45 jours. Dans les deux cas, le délai peut être prolongé et commence à courir à la date où le promoteur a satisfait aux prescriptions des alinéas 23.3.17 et 23.3.18. En d'autres mots, la computation du délai ne débute que lorsque la Commission est avisée par le ministre que le dossier du promoteur est complet.

L'alinéa 23.3.25 étaye donc lui aussi l'interprétation précédemment proposée de l'article 196 LQE, selon laquelle la phase d'examen et de consultation publique ne peut débiter si l'étude d'impact est incomplète¹⁹². De plus, pendant la phase d'examen, le promoteur est autorisé à informer la Commission des erreurs, des inexactitudes, des contradictions et des nouvelles circonstances relatives aux effets du projet qui n'ont pas été considérés dans l'étude d'impact¹⁹³. Cela appuie également la prétention que cette étape n'est pas un délai supplémentaire offert au promoteur pour achever l'évaluation des répercussions de son projet.

La phase d'examen peut être accompagnée d'une consultation publique¹⁹⁴. Les deux étapes s'effectuent simultanément. Au Nunavik, la participation du public peut prendre deux formes. Les personnes, les groupes ou les municipalités nordiques intéressés peuvent, de leur propre initiative, soumettre à la Commission de la qualité de l'environnement Kativik des représentations écrites relativement au projet examiné. La Commission peut aussi les inviter à lui faire des représentations. Cette invitation est cependant laissée à la discrétion de la Commission. D'après

192. Voir la section 3.1.3.

193. C.B.J.N.Q., al. 23.3.26 ; L.Q.E., art. 198.

194. C.B.J.N.Q., al. 23.3.27 ; L.Q.E., art. 199.

l'information rendue disponible par le ministère québécois de l'Environnement, ce sont l'intérêt du public pour le projet ou l'importance des répercussions environnementales ou sociales appréhendées du projet qui, en pratique, déterminent si la Commission tiendra ou non ce type de consultation publique.

De façon générale, les dispositions de la Convention sont lacunaires en ce qui a trait à la participation publique¹⁹⁵. Premièrement, la décision de la Commission de tenir une audience publique ou non est laissée à son entière discrétion. En l'absence de critères plus précis, comme celui de la frivolité retenu dans le régime applicable au sud du Québec¹⁹⁶, sur quels fondements juridiques un recours judiciaire en vue d'obliger la Commission à tenir une audience publique pourrait-il se baser¹⁹⁷ ?

Deuxièmement, l'article 194 LQE prévoit que la Commission doit publier un avis spécifiant qu'un projet doit faire l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement et le milieu social dans la *Gazette officielle du Québec*. Toutefois, la publication de cet avis « se situe bien en deçà des mesures de publicité et d'information prévues dans le Québec méridional lors de l'étape d'information et de consultation publiques¹⁹⁸ ».

Troisièmement, la Convention ne prévoit pas de mesures destinées à assurer l'accès à l'information. Le registre public, tenu par le ministre de l'Environnement en vertu de l'article 118.5 LQE, contient quelques données pertinentes auxquelles le public peut avoir accès, soit une liste des demandes de certificat d'autorisation et une liste des certificats délivrés au terme de la procédure. Or, comme l'a déjà souligné le professeur Lorne Giroux, pour « que le registre devienne une véritable source d'information des personnes et groupes intéressés, il devrait plutôt contenir l'inscription des renseignements préliminaires fournis par le promoteur au début du processus ainsi qu'une copie des rapports de répercussions¹⁹⁹ ».

Enfin, la Convention n'indique pas quelles sont les modalités encadrant les diverses formes possibles de consultation publique. Cependant, l'article 213 LQE comble partiellement cette lacune, car il prévoit que les règlements généralement applicables au Bureau d'audiences publiques sur

195. Par analogie avec le régime provincial du chapitre 22 de la Convention, voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 138, 413.

196. L.Q.E., art. 31.3.

197. Par analogie avec le régime provincial du chapitre 22 de la Convention, voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 138, 412 ; Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *op. cit.*, note 36, p. 155.

198. Par analogie avec le régime provincial du chapitre 22 de la Convention, voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 138, 411.

199. *Id.*, 414.

l'environnement et adoptés en vertu des paragraphes (c) et (d) de l'article 31.9 LQE s'appliquent au Nunavik. Par conséquent, les règles régissant les audiences publiques tenues par la Commission de la qualité de l'environnement Kativik se trouvent dans les *Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques*²⁰⁰ et à la section IV du *Règlement sur l'évaluation des impacts*. Très détaillées, ces règles prévoient les modalités d'information et de consultation publiques ainsi que le mode de publicité des audiences publiques tenues dans le contexte du régime d'évaluation environnementale en vigueur dans le sud du Québec.

En définitive, la participation du public fait partie du régime provincial d'évaluation environnementale et constitue un principe directeur du chapitre 23. Cependant, la Convention encadre peu cette participation. N'eût été de l'adoption des articles 118.5 et 213 LQE, aucune règle de droit ne gouvernerait l'accès à l'information et la participation du public au régime québécois d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux ou sociaux d'un projet applicable au Nunavik.

3.3 La phase III : la prise de décision et le contrôle

La dernière phase du régime provincial comporte deux étapes : la prise de décision quant à l'opportunité d'autoriser ou non le projet de développement et, dans l'affirmative, le contrôle postérieur de l'incidence environnementale ou sociale du projet.

La prise de décision quant à l'acceptabilité du projet relève de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik²⁰¹. Elle jouit à cet égard d'un pouvoir discrétionnaire et décisionnel véritable²⁰². Sa décision peut mener à la délivrance d'un certificat d'autorisation, assorti ou non de conditions, ou d'un refus écrit. D'après les renseignements fournis par le ministère de l'Environnement, la Commission n'a refusé la réalisation d'aucun projet de développement au Nunavik jusqu'à maintenant. Les mêmes données démontrent cependant que les certificats d'autorisation délivrés comportent généralement une ou plusieurs conditions relatives, par exemple :

— à la protection de sites ou d'objets archéologiques ;

200. *Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques*, R.R.Q., c. Q-2, r. 19.

201. C.B.J.N.Q., al. 23.3.20, tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1* ; L.Q.E., art. 200 (1).

202. Voir R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 28, 219 et 221 ; N. BANKES, *loc. cit.*, note 39, 82 ; Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *op. cit.*, note 36, p. 158.

- à l'adoption de mesures de sécurité publique (ex. : la mise en place d'une signalisation appropriée ou la construction d'une clôture) ou de mesures d'urgence environnementale (ex. : l'adoption d'un plan d'urgence en cas de déversement d'hydrocarbures) ;
- à la restauration de sites, à l'exécution de travaux de nettoyage ou au démantèlement de structures (ex. : le démantèlement d'anciens réservoirs pétroliers ou installations portuaires) ;
- à la consultation et à l'information des communautés sur divers sujets (ex. : le règlement des conflits sociaux ou les étapes de réalisation des projets de développement) ;
- à la formation et à l'embauche d'Inuits ;
- à la protection de la faune (ex. : l'exécution des travaux avant la période d'arrivée des baleines) ;
- à la négociation d'ententes pour l'utilisation des services municipaux (ex. : l'utilisation de l'eau potable ou l'élimination des déchets domestiques) ; ou
- à la protection des cours d'eau ou de sites d'intérêt pour les Inuits.

L'exécution de la décision de la Commission revient au sous-ministre de l'Environnement, agissant à titre d'administrateur provincial²⁰³. Celui-ci est lié par la décision de la Commission, à moins que le ministre ne l'autorise à lui substituer une décision différente²⁰⁴. D'après les documents consultés, le ministre n'aurait jamais usé de ce pouvoir de substitution jusqu'à maintenant.

Par ailleurs, le gouvernement québécois peut autoriser la réalisation d'un projet rejeté par la Commission ou modifier les conditions de sa mise en œuvre. L'alinéa 23.3.24 de la Convention exige tout au plus que le gouvernement intervienne pour un motif déterminé²⁰⁵. Par exemple, le motif invoqué pourrait être l'intérêt public ou la sécurité nationale. Puisqu'il s'agit d'une décision politique, le gouvernement du Québec pourrait aussi fonder son intervention sur des considérations économiques ou politiques²⁰⁶.

203. C.B.J.N.Q., al. 23.3.21 (1), tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1* ; L.Q.E., art. 201. L'exercice de ce pouvoir appartient en pratique au sous-ministre de l'Environnement. Voir *supra*, note 32.

204. C.B.J.N.Q., al. 23.3.21 (2) ; L.Q.E., al. 201 (1).

205. L.Q.E., art. 203.

206. Par analogie avec le régime d'évaluation environnemental applicable au sud du Québec et dans la région de Moinier, voir l'affaire *Bellefleur*, précitée, note 187, 2332. Voir aussi l'affaire *Bande d'Eastmain*, précitée, note 6, 526-527.

La légalité des décisions de la Commission, du ministre de l'Environnement et du gouvernement québécois peut être soumise au contrôle judiciaire de la Cour supérieure du Québec. De façon sommaire, précisons que les tribunaux sont autorisés à réévaluer les décisions de l'administration publique et du gouvernement si le pouvoir discrétionnaire est exercé à des fins impropres ou non prévues dans la loi, de mauvaise foi, selon des principes erronés ou en tenant compte de considérations non pertinentes, ou encore d'une façon discriminatoire et injuste, arbitraire ou déraisonnable²⁰⁷.

Le caractère déraisonnable de la décision est sans doute le motif le plus susceptible d'être invoqué devant les tribunaux. En matière d'évaluation environnementale, la Cour d'appel du Québec, dans l'affaire *Bellefleur*, a d'ailleurs examiné cette question par rapport au régime provincial applicable au sud du Québec et dans la région de Moinier. L'auteur Michel Bélanger a résumé les faits à l'origine de ce litige de la manière suivante :

Dans l'affaire *Bellefleur*, la Cour d'appel avait été saisie d'une action en annulation de décret et en injonction aux motifs que l'État n'avait pas respecté, préalablement à l'autorisation d'un projet de centrale hydroélectrique sur la Basse-Côte-Nord, la procédure d'études d'impacts et d'audiences publiques. Dans les faits, le projet avait fait l'objet de telles études soumises à des audiences publiques plus de cinq années auparavant. Cette évaluation faite par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) avait relevé des déficiences importantes au chapitre des impacts sociaux et environnementaux. Le demandeur prétendait que le ministre aurait dû soumettre le projet, tel que présenté cinq ans plus tard, à une nouvelle évaluation environnementale²⁰⁸.

Au nom de la majorité de la Cour d'appel du Québec, le juge Baudouin a indiqué que l'évaluation du caractère raisonnable d'une décision administrative ou gouvernementale comporte deux étapes²⁰⁹. La première consiste à évaluer la marge d'exercice de la discrétion dont dispose l'autorité décisionnelle. Dans l'affaire *Bellefleur*, le décideur était le ministre de l'Environnement :

En premier lieu, il faut, je pense, évaluer la marge d'exercice de la discrétion ministérielle. Si elle est restreinte parce que le législateur l'a ainsi voulue en lui imposant un encadrement sévère, la tâche du tribunal sera plus facile. Le contrôle pourra, en effet, s'effectuer par rapport à des conditions, des impératifs ou des règles déjà précisés. Si, au contraire, elle est large, il deviendra plus difficile au juge de trancher, faute de points de repère spécifiques. Le Tribunal devra se garder

207. R. DUSSAULT et L. BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., t. 3, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1989, p. 480-481. Voir aussi P. GARANT, *Droit administratif*, t. 2, 4^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, p. 397-438.

208. M. BÉLANGER, *loc. cit.*, note 104, 154.

209. *Bellefleur*, précité, note 187, 2342 ; M. BÉLANGER, *loc. cit.*, note 104, 153-156.

alors de poser un jugement de valeur et de substituer purement et simplement son opinion à celle de l'Administration, en un mot juger l'Administration plutôt que l'acte administratif²¹⁰.

Ensuite, la seconde étape permet de déterminer les fondements de la décision :

En second lieu, il faut considérer les bases sur lesquelles la décision a pu être prise et ses sources, puisque c'est en définitive ce qui sépare une décision discrétionnaire mais légale d'une décision arbitraire et donc illégale. La première est fondée sur certaines données objectives, même incomplètes, ou sur certains éléments ou normes existants, alors que la seconde relève de la fantaisie, du caprice, de l'ignorance volontaire, du bon plaisir ou de la négligence²¹¹.

En l'espèce, la marge de manœuvre dont dispose la Commission de la qualité de l'environnement Kativik est assez grande et celle du ministre de l'Environnement l'est encore plus. Toutefois, leur discrétion comporte certaines limites. Tout d'abord, la décision de la Commission est prise en tenant compte des principes directeurs énoncés à l'alinéa 23.3.19 de la Convention. Ces paramètres peuvent être résumés de la façon suivante :

- les aspects et les répercussions souhaitables et indésirables du projet de développement ;
- les atteintes environnementales techniquement inévitables ;
- les atteintes environnementales que le promoteur n'a pas choisi d'éviter complètement et ses recommandations en vue de contrebalancer ces atteintes ;
- les mesures proposées pour prévenir ou limiter les effets négatifs du projet et pour en accroître les incidences souhaitables ;
- les solutions de rechange proposées au projet de développement et à ses éléments ;
- la conformité du projet avec les lois et règlements en vigueur ou à venir ; et
- les mesures de protection prévues par le promoteur pour contrôler l'émission de contaminants, la survenance d'autres problèmes environnementaux et les accidents²¹².

D'autre part, la discrétion de la Commission et du ministre de l'Environnement est aussi limitée par le contenu du rapport des répercussions. Comme l'a souligné la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Bellefleur* :

210. *Bellefleur*, précité, note 187, 2342-2343.

211. *Id.*, 2343.

212. L.Q.E., art. 197.

La conformité de l'étude d'impact par rapport aux critères énoncés par la loi est l'un des fondements de l'exercice de la discrétion administrative. Lorsque le ministre établit les conditions de l'étude d'impact, il énonce le contenu qu'elle doit avoir, la nature, l'étendue et la portée de celle-ci ; deux phénomènes juridiques importants se produisent. D'une part, il fixe lui-même une limite supplémentaire à sa discrétion puisqu'il indique les informations qu'il cherche, donc qu'il estime indispensables, et dont il entend au moins tenir compte dans sa prise de décision. Ce n'est pas n'importe quelle étude d'impact sur laquelle il annonce qu'il délibérera pour prendre sa décision, mais une étude spécifique contenant les renseignements demandés par lui. D'autre part, il définit certaines bases ou assises jugées essentielles à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. On ne peut, en effet, imaginer qu'il puisse requérir des informations sur des points précis, procéder à une consultation publique sur celles-ci et prendre ensuite une décision qui en ignore complètement les résultats²¹³.

En ce qui concerne le gouvernement québécois, sa marge de manœuvre est encore plus grande. En effet, la Convention exige tout au plus qu'il accorde une attention spéciale aux considérations énoncées dans l'alinéa 23.2.4 de la Convention. Or, ces principes n'ont qu'une valeur juridique relative²¹⁴. De plus, la Cour supérieure du Québec a récemment rappelé, dans l'affaire *Val Saint-François*, qu'en l'absence de preuve d'excès de pouvoir la décision du gouvernement de passer outre à l'application de lois environnementales n'était pas un domaine soumis au contrôle des tribunaux. Dans cette cause, c'est la conception gouvernementale de ce qu'est une catastrophe appréhendée au sens de l'article 31.6 LQE qui était remise en question. Le gouvernement du Québec avait exempté d'une évaluation environnementale le projet de construction de la ligne Hertel-Des Cantons par Hydro-Québec, notamment au motif qu'il craignait une catastrophe similaire²¹⁵. À ce sujet, l'auteur Michel Bélanger a résumé et rapporté les commentaires de la juge Rousseau de la manière suivante :

[La] juge Jeannine Rousseau de la Cour supérieure, dans l'affaire *Coalition des citoyens et des citoyennes du Val Saint-François*, devait en effet conclure que le gouvernement ne pouvait s'autoriser de crises pour ignorer, passer outre ou ne respecter qu'en apparence les lois de nature environnementale. En ce qui a trait toutefois aux prétentions voulant que le gouvernement ait outrepassé ses pouvoirs en ce qu'il n'y avait aucune circonstance de catastrophe appréhendée, [la] juge Rousseau conclut :

Il est vrai que le dossier tout entier regorge de références à l'aspect exceptionnel de la tempête de verglas d'une part et à l'urgence de construire de nouveaux équipements d'autre part. Il est donc légitime de se demander pourquoi cette urgence de construire de nouvelles lignes : si la tempête de verglas était si exceptionnelle, pourquoi devoir se préparer pour une répétition dès l'hiver suivant ?

213. *Bellefleur*, précité, note 187, 2343-2344.

214. Voir la section 3.

215. *Val Saint-François*, précité, note 139.

Les défendeurs répondent à cette interrogation en s'appuyant sur la notion de « récurrence » pour justifier leur crainte d'une répétition rapide.

Même si le tribunal n'est pas convaincu du bien-fondé de cette crainte des défendeurs eu égard à la preuve au dossier, dont le rapport même du comité d'experts mandaté par le Conseil d'administration d'Hydro-Québec sur la tempête de janvier 1998 (P-24), et nonobstant la prudence exigée lorsqu'il est question d'appréhension, il ne s'agit pas d'un domaine soumis au contrôle de la Cour supérieure et le tribunal n'a pas à intervenir²¹⁶.

Ainsi, par analogie, il est possible de penser que les tribunaux hésiteraient vraisemblablement à se prononcer sur la justesse du motif invoqué par le gouvernement du Québec s'il exerçait les pouvoirs que lui confère l'alinéa 23.3.24 de la Convention.

Par ailleurs, une fois la décision finale rendue, une copie de celle-ci doit être transmise au promoteur, à la Commission de la qualité de l'environnement Kativik, au ministre québécois de l'Environnement et à l'Administration régionale Kativik²¹⁷. Quelle qu'en soit la teneur, cette décision lie le promoteur²¹⁸ et aucune autre autorisation requise par une loi ou règlement fédéral, provincial ou municipal ne peut l'exempter de son respect²¹⁹.

Si le projet est autorisé, la dernière étape est celle de l'inspection gouvernementale, de la surveillance des travaux, du suivi environnemental et de l'évaluation postérieure au projet. Ces activités de contrôle *a posteriori* permettent de s'assurer que les plans et devis du promoteur de même que l'exploitation de son projet sont conformes aux conditions fixées dans le certificat d'autorisation et que le projet est exploité conformément à ces exigences²²⁰. Comme pour les régimes du nord, rien n'est prévu à cet égard dans le régime d'évaluation environnementale applicable au sud du Québec. Cependant, il faut dire qu'une telle exigence vaut bien peu si, en pratique, elle n'est pas mise en œuvre.

En 1988, le rapport Lacoste a d'ailleurs conclu que l'étape du contrôle était l'élément le plus faible du régime en vigueur dans le sud du Québec²²¹. Rappelons brièvement que les commissaires ont d'abord constaté l'insuffisance des inspections effectuées par le ministère de l'Environnement pour

216. M. BÉLANGER, *loc. cit.*, note 104, 157-158.

217. C.B.J.N.Q., al. 23.3.22, tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1*; L.Q.E., art. 201 (2).

218. C.B.J.N.Q., al. 23.3.23; L.Q.E., art. 123.1.

219. C.B.J.N.Q., al. 23.3.29.

220. *Id.*, al. 23.3.30; L.Q.E., art. 204.

221. Rapport Lacoste, précité, note 18, p. 89-96.

garantir le respect des autorisations délivrées²²². Ils ont également jugé insuffisante la surveillance environnementale des travaux par les promoteurs. En ce qui concerne le suivi, c'est-à-dire la vérification des hypothèses formulées dans l'étude d'impact quant aux répercussions des projets²²³, le rapport a notamment dénoncé l'absence de dispositions légales obligeant les promoteurs à produire des programmes de suivi. Enfin, le rapport a souligné que l'absence d'évaluation des impacts des projets dans les années suivant leur réalisation nuisait à l'amélioration et à la cohérence de l'application du régime.

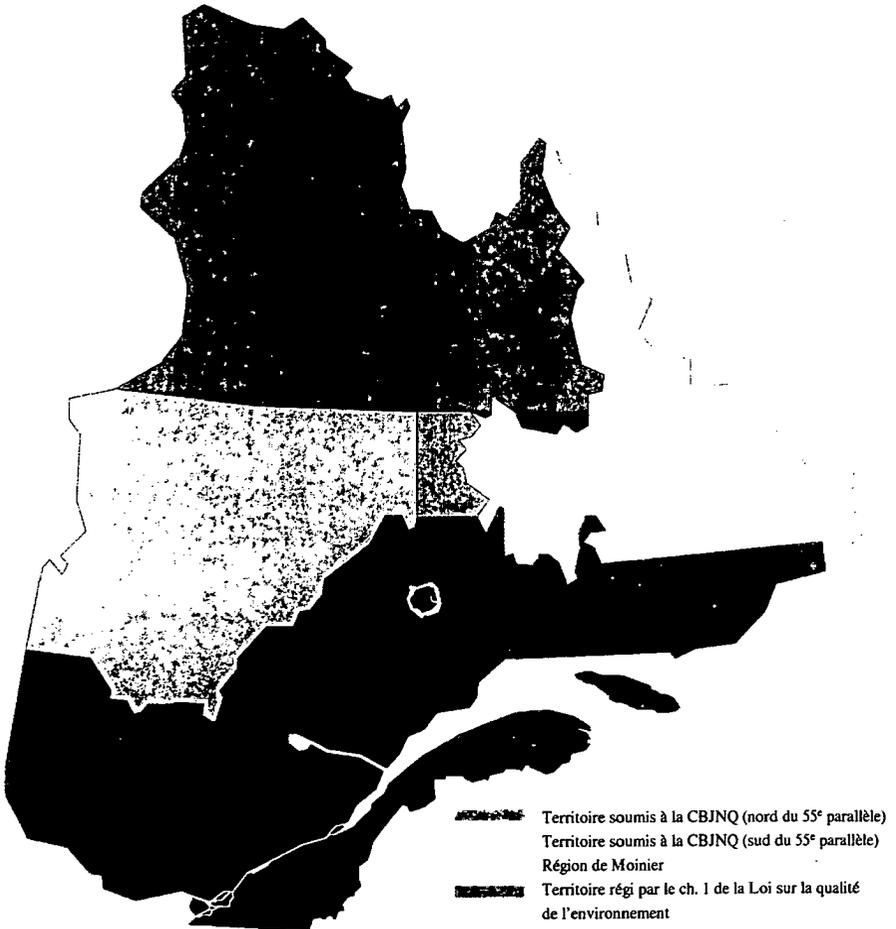
Rien ne permet de prétendre que la situation vécue dans le sud du Québec n'est pas la même dans le nord ni qu'elle s'est améliorée depuis 1988. Il est donc logique de supposer qu'elle y règne toujours et que les reproches formulés dans le rapport Lacoste valent aussi pour le Québec septentrional. Toutefois, les données fournies par le ministère de l'Environnement montrent que les certificats autorisant la réalisation de projets de développement au Nunavik imposent parfois aux promoteurs des conditions relatives à la mise en place de programmes de suivi environnemental. Ce fut le cas, par exemple, pour les projets d'exploration et d'exploitation minières au lac Raglan, pour le projet de traitement et d'évacuation des eaux usées à Kangiqsujuaq, pour la construction d'une centrale thermique à Kuujjuaq ainsi que pour plusieurs projets de construction d'infrastructures aéroportuaires. Reste à savoir si, en pratique, les promoteurs ont mis en œuvre ces exigences.

222. Le non-respect des conditions de l'autorisation constitue une infraction pénale. Ce défaut peut également être sanctionné par un recours en injonction ou encore par la modification ou la révocation du certificat d'autorisation : L.Q.E., art. 19.3, 19.7, 106 (2) (d) et 122.1.

223. R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 28, 223.

Annexe A

**TERRITOIRES D'APPLICATION DES RÉGIMES QUÉBÉCOIS
D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE
EN VIGUEUR AU QUÉBEC¹**



1. QUÉBEC, Ministère de l'Environnement, *L'évaluation environnementale des projets nordiques*, Gouvernement du Québec, 1994, p. 3.

Annexe B**PROJETS DE DÉVELOPPEMENT AU NUNAVIK
SELON LA CATÉGORIE D'ACTIVITÉ¹**

CATÉGORIE D'ACTIVITÉ	NOMBRE DE PROJETS
Aéroports	24
Bancs d'emprunt	5
Campements d'exploration minière	2
Centrales de production d'énergie	4
Déchets	24
Digues, jetées, estacades et seuils	4
Dragage et creusage	2
Eau potable et eaux usées	24
Écosystèmes aquatiques	3
Élevages d'animaux à fourrure	2
Exploration et exploitation minières	13
Industries de transformation des produits de la viande	14
Lotissements résidentiels	4
Pétrole	18
Poissonneries	1
Ports et quais	9
Pourvoiries	8
Sites naturels	2
TOTAL	163

1. Ce tableau a été confectionné sur la base de données à jour au 9 septembre 2000. Celles-ci ont été obtenues auprès du ministère québécois de l'Environnement, la plupart en vertu des paragraphes (a) et (b) de l'article 118.5 L.Q.E. et les autres par l'entremise d'une demande d'accès à l'information.