

Direction des bibliothèques

AVIS

Ce document a été numérisé par la Division de la gestion des documents et des archives de l'Université de Montréal.

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant conservent la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent ce document. Ni la thèse ou le mémoire, ni des extraits substantiels de ce document, ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans l'autorisation de l'auteur.

Afin de se conformer à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels, quelques formulaires secondaires, coordonnées ou signatures intégrées au texte ont pu être enlevés de ce document. Bien que cela ait pu affecter la pagination, il n'y a aucun contenu manquant.

NOTICE

This document was digitized by the Records Management & Archives Division of Université de Montréal.

The author of this thesis or dissertation has granted a nonexclusive license allowing Université de Montréal to reproduce and publish the document, in part or in whole, and in any format, solely for noncommercial educational and research purposes.

The author and co-authors if applicable retain copyright ownership and moral rights in this document. Neither the whole thesis or dissertation, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms, contact information or signatures may have been removed from the document. While this may affect the document page count, it does not represent any loss of content from the document.

Université de Montréal

**Évaluation de la participation des Cris dans la procédure d'évaluation
environnementale de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ)**

Par
Kelly LE BLANC

Département de géographie

Faculté des Arts et des Sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures en vue de l'obtention du grade de
Maître ès sciences (M. Sc.) en géographie

Avril, 2009

© LE BLANC 2009



6
59
USA
2009
V-010

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Mémoire intitulé :

Évaluation de la participation des Cris dans la procédure d'évaluation environnementale de
la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ)

Présenté par :
Kelly LE BLANC

A été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Thora Martina HERRMANN, présidente rapporteur
Pierre ANDRÉ, directeur de recherche
Jean-Philippe WAAUB, membre du jury

Résumé en français

Mots-clés : Convention de la Baie James et du Nord québécois, Participation publique, Évaluations environnementales, Cris

Les démarches consultatives dans le cadre d'évaluations environnementales sur le territoire de la Baie James sont souvent élaborées *ad hoc* selon les projets. Le chapitre 22 de la Convention de la Baie James et du Nord québécois relatif à l'environnement et au développement futur fournit peu d'information sur les démarches à appliquer. Les différences de fonctionnement dans les consultations publiques d'évaluations environnementales et l'absence de révision du chapitre 22 nous amènent à analyser les forces et faiblesses du processus de consultation actuel. Cette étude a pour objectif d'évaluer la pratique de participation des Cris dans le cadre du chapitre 22 de la Convention à la lumière des principes actuels de bonnes pratiques proposés par l'*International Association for Impact Assessment*. Pour ce faire, quatre projets de nature et d'envergure différentes ont été analysés via 36 entrevues semi-dirigées conduites auprès de trois groupes d'acteurs afin de connaître leur opinion par rapport aux différentes expériences de participation. Des consensus et des désaccords ont été relevés parmi les acteurs et, selon les projets, quant au succès du processus de consultation à rencontrer les principes de bonnes pratiques reconnus. Des propositions d'améliorations réalistes et réalisables ont été soumises au Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James.

Résumé en anglais

Key words : James Bay and Northern Québec Agreement, Public participation, Environmental Assessment, Cree

The advisory procedures within the framework of the environmental evaluations for the James Bay territory are often developed in an ad hoc manner depending on the projects. Chapter 22 of the James Bay and Northern Quebec Agreement relating to the environment and future development provides very little information on the procedures to apply. Disparities in the running of public consultations on environmental evaluation and the omission to revise Chapter 22 lead us to analyse the strengths and weaknesses of the current consultation process. This study aims at evaluating the Cree participation within the framework of Chapter 22 of the Agreement in light of the present best practice principles as proposed by the International Association for Impact Assessment. With this in mind, four projects of different nature and scale were analyzed via 36 semi-directed interviews composed of three groups of participants to understand their opinion on the experience of participation. Depending on the project, consensus and disagreements were collected among the participants as to the effectiveness of the consultation procedure in meeting acknowledged best practice principles. Realistic and attainable propositions of improvement have been submitted to the James Bay Advisory Committee on the Environment.

Table des matières

Résumé en français	iii
Résumé en anglais	iv
Table des matières	v
Liste des tableaux	viii
Liste des abréviations	x
Remerciements	xi
Introduction	1
Chapitre 1. Contexte de la CBJNQ	5
1.1 Historique de la Convention	5
1.2 Changement de la société crie	8
1.2.1 Structure politique	8
1.2.2 Notion de Territoire	10
1.3 Chapitre 22 de la CBJNQ	11
1.3.1 Régime de protection de l'environnement et du milieu social	11
1.3.2 Participation des Cris à l'évaluation et l'examen des répercussions	14
Chapitre 2. Cadre théorique et conceptuel	17
2.1 La démocratie délibérative	17
2.2 La participation publique en évaluation environnementale	23
2.2.1 Bref historique de la participation publique en évaluation environnementale	23
2.2.2 Définition de la participation publique	24
2.2.3 Types et objectifs de la participation	24
2.2.4 Approches participatives	26
Chapitre 3. Méthodologie	29
3.1 Élaboration d'une grille d'évaluation et sélection des projets	29
3.1.1 Choix des critères de bonnes pratiques de participation publique	29
3.1.2 Soutien d'un comité consultatif	31
3.1.3 Sélection des projets	34
3.2 Évaluation de la participation publique des quatre projets	37
3.2.1 Collecte de données	37
3.2.2 Analyse de contenu	39
3.2.3 Validation des résultats	41

Chapitre 4. Résultats	43
4.1 Ouverte et transparente	43
4.1.1 Accès à l'information.....	43
4.1.2 Groupes consultés	48
4.1.3 Dissymétrie du public consulté.....	50
4.1.4 L'essentiel à retenir.....	51
4.2 Adaptée au contexte.....	52
4.2.1 Communications adaptées	53
4.2.2 Dynamique d'insertion	57
4.2.3 Droits reconnus au chapitre 22	60
4.2.4 L'essentiel à retenir.....	63
4.3 Crédible et rigoureuse.....	64
4.3.1 Comportements professionnels.....	64
4.3.2 Résultats crédibles et reconnus	66
4.3.3 L'essentiel à retenir.....	69
4.4 Soutien aux participants.....	70
4.4.1 Diffusion de l'information	70
4.4.2 Groupes appuyés.....	74
4.4.3 Financement.....	75
4.4.4 L'essentiel à retenir.....	77
4.5 Initiée tôt et soutenue	78
4.5.1 Initiée tôt	79
4.5.2 Soutenue.....	80
4.5.3 L'essentiel à retenir.....	83
4.6 Bien planifiée	84
4.6.1 Consultations formelles	84
4.6.2 Consultations informelles	87
4.6.3 L'essentiel à retenir.....	87
4.7 Appliquée au bon niveau et optimisée	88
4.7.1 Optimisation.....	89
4.7.2 Arrimage des procédures	91
4.7.3 Niveau de participation	93
4.7.4 L'essentiel à retenir.....	95
4.8 Orientée vers des enjeux négociables	96
4.8.1 Ciblée sur les enjeux essentiels.....	96
4.8.2 Travailler ensemble.....	98
4.8.3 L'essentiel à retenir.....	99

Chapitre 5. Discussion	101
5.1 Retour sur la participation publique des Cris.....	101
5.2 Retour sur la procédure idéale de Cohen et la démocratie délibérative.....	110
5.3 Limites rencontrées	113
Conclusion	115
Bibliographie	121
ANNEXE I - Territoire d'application du régime de protection de l'environnement et du milieu social	i
ANNEXE II - Procédure d'évaluation et d'examen en 10 étapes	ii
ANNEXE III - Évolution des quatre projets à l'étude	iii
ANNEXE IV - Questionnaire d'entrevue	x
ANNEXE V - Projets auxquels les répondants ont participé	xiii

Liste des tableaux

Tableau 1. Définitions des organismes créés en vertu du ch.22 de la CBJNQ.....	12
Tableau 2. Procédure de délibération idéale selon Cohen.....	22
Tableau 3. Typologie de la participation publique appliquée à l'ÉIÉ.....	25
Tableau 4. Objectifs de communication dans le processus d'ÉIE.....	26
Tableau 5. Caractéristiques des principes opérationnels de l'IAIA.....	30
Tableau 6. Cohérence entre les principes de Cohen et de l'IAIA.....	32
Tableau 7. Questions dégagées des principes opérationnels.....	33
Tableau 8. Nombre de répondants par projets.....	38
Tableau 9. Distribution des énoncés relatifs à l' <i>Accès à l'information</i>	44
Tableau 10. Distribution des énoncés relatifs au <i>Groupes consultés</i>	48
Tableau 11. Distribution des énoncés relatifs à la <i>Dissymétrie du public consulté</i>	51
Tableau 12. Distribution des énoncés relatifs aux <i>Communications adaptées</i>	54
Tableau 13. Distribution des énoncés relatifs à la <i>Dynamique d'insertion</i>	58
Tableau 14. Distribution des énoncés relatifs aux <i>Droits reconnus au ch. 22</i>	61
Tableau 15. Distribution des énoncés relatifs aux <i>Comportements professionnels</i>	66
Tableau 16. Distribution des énoncés relatifs aux <i>Résultats crédibles et reconnus</i>	67
Tableau 17. Distribution des énoncés relatifs à la <i>Diffusion de l'information</i>	71
Tableau 18. Distribution des énoncés relatifs aux <i>Groupes appuyés</i>	74
Tableau 19. Distribution des énoncés relatifs au <i>Financement de la participation</i>	77
Tableau 20. Distribution des énoncés relatifs la participation <i>Initiée tôt</i>	80
Tableau 21. Distribution des énoncés relatifs à la participation <i>Soutenue</i>	82
Tableau 22. Distribution des énoncés relatifs aux <i>Consultations formelles</i>	85
Tableau 23. Distribution des énoncés relatifs aux <i>Consultations informelles</i>	88
Tableau 24. Distribution des énoncés relatifs à l' <i>Optimisation de la participation</i>	90
Tableau 25. Distribution des énoncés relatifs à l' <i>Arrimage des procédures</i>	92

Tableau 26. Distribution des énoncés relatifs au <i>Niveau de participation</i>	94
Tableau 27. Distribution des énoncés relatifs à la participation <i>Ciblée sur les enjeux essentiels</i>	97
Tableau 28. Distribution des énoncés relatifs à <i>Travailler ensemble</i>	99
Tableau 29. Synthèse des résultats concernant le principe <i>Ouverte et transparente</i>	101
Tableau 30. Synthèse des résultats concernant le principe <i>Adaptée au contexte</i>	103
Tableau 31. Synthèse des résultats concernant le principe <i>Crédible et rigoureuse</i>	104
Tableau 32. Synthèse des résultats concernant le principe <i>Soutien aux participants</i>	105
Tableau 33. Synthèse des résultats concernant le principe <i>Initiée tôt et soutenue</i>	106
Tableau 34. Synthèse des résultats concernant le principe <i>Bien planifiée</i>	107
Tableau 35. Synthèse des résultats concernant le principe <i>Appliquée au bon niveau et optimisée</i>	108
Tableau 36. Synthèse des résultats concernant le principe <i>Orientée vers des enjeux négociables</i>	109

Liste des abréviations

ACÉE	Agence canadienne d'évaluation environnementale
ALE	Administrateurs locaux de l'environnement
APNQL	Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador
ARC	Administration régionale crie
CBJNQ	Convention de la Baie James et du Nord québécois
CCEBJ	Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James
COFEX	Comité fédéral d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social
COMEV	Comité d'évaluation des répercussions sur l'environnement et le milieu social
COMEX	Comité provincial d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social
ÉE	Évaluation environnementale
ÉIE	Études d'impacts sur l'environnement
ENRCQ	Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris (Paix des Braves)
GCC	Grand Conseil des Cris
IAIA	International Association for Impact Assessment
IDDPNQL	Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador
LQE	Loi sur la qualité de l'environnement
MBJ	Municipalité de Baie-James
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'environnement et des Parcs
SDBJ	Société de développement de la Baie James
SEBJ	Société d'énergie de la Baie James

Remerciements

Je tiens à remercier M. Pierre André, mon directeur de recherche, pour son aide et son encouragement au cours des deux dernières années. J'aimerais également le remercier pour mon implication à l'intérieur de projets parallèles au sein de l'Université de Montréal. Je suis aussi très reconnaissante envers le Département de géographie de l'Université de Montréal pour les bourses qu'il m'a accordées.

Je tiens à remercier spécialement Mme Ginette Lajoie qui a été l'initiatrice de ce projet, pour ses nombreux et judicieux commentaires ainsi que pour sa rigueur. Merci également au comité consultatif mis sur pied par M. André et Mme Lajoie : Mme Lajoie, M. Éric Giroux, M. Robert Joly. Leurs réflexions m'ont permis de consolider et d'améliorer ce travail à plus d'une reprise. J'aimerais aussi remercier M. Marc Jetten et Mme Louise Bélanger pour le soutien logistique indéniable qu'ils m'ont apporté tout au long du projet. Finalement, je veux adresser mes sincères remerciements au Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James pour la subvention de recherche qu'il m'a accordée.

J'aimerais remercier cordialement toutes les personnes que j'ai interviewées pour les fins de ma recherche. Leur nom n'apparaît pas dans ce mémoire afin de conserver leur confidentialité mais leur contribution s'est avérée essentielle.

En terminant, il m'est important de remercier chaleureusement ma famille, mes amis et collègues qui m'ont appuyée de différentes manières et à divers moments depuis le début de ma maîtrise. Leur soutien a été vivement apprécié!

Introduction

Des changements sociaux, économiques et environnementaux ont depuis le début des années 1970 profondément marqué, positivement et négativement, la population crie et le territoire de la Baie James. En l'espace d'une trentaine d'années, cette partie du territoire québécois jusqu'alors enclavée a été le terrain d'ententes et de confrontations entre Autochtones et non-Autochtones¹, mais aussi entre environnementalistes et promoteurs. Les Cris ont voulu faire reconnaître leurs droits et s'assurer qu'ils participeraient aux décisions concernant le développement du territoire, en plus d'être un vecteur du développement social et économique. Ce développement s'inscrit dans un moment de grandes effervescences au Québec, mais aussi à une époque où les revendications environnementales et territoriales s'insèrent considérablement dans l'échiquier politique international. De concert avec le mouvement écologiste, les Autochtones ont grandement lutté pour la protection et la conservation de l'environnement, une lutte dont les nouveaux principes, tel le développement durable, leur permettaient de consolider leurs revendications territoriales. La reconnaissance internationale des droits de la personne permettait également aux Autochtones de légitimer leurs revendications pour l'autodétermination (Rousseau, 2001).

Ce bouillonnement était également ressenti dans le domaine de l'évaluation environnementale avec la venue du National Environmental Policy Act, promulgué aux États-Unis en 1969. Considéré comme l'un des grands symboles de l'évaluation environnementale, cette politique a donné naissance à plusieurs procédures d'évaluation environnementale à travers le monde (Sadler, 1996). À la suite du jugement Malouf que nous aborderons un peu plus loin, un dernier élément marquant, cette fois concernant la participation des Autochtones, est l'enquête du juge Thomas Berger sur le pipeline de la vallée du Mackenzie² au Canada (1974-1977). Après s'être rendu dans 35 villages autochtones afin d'écouter pendant plus de deux ans les témoignages d'experts et

¹ Note sur la terminologie : nous utiliserons le terme « non-Autochtone » pour désigner toute personne qui n'est pas Autochtone. D'autres auteurs utiliseront le terme « allochtones », « sudistes », « Eurocanadiens » ou « Euroquébécois ». Nous avons choisi d'employer ce terme, car il est recommandé par le guide en matière terminologique et de style du Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (Canada, 2002).

² Enquête pour examiner les répercussions sociales, environnementales et économiques du projet de gazoduc au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest.

d'Autochtones dans sept langues différentes, cette consultation publique devenue notoire dans le domaine a permis l'initiation du public à « la crédibilité des chasseurs autochtones en tant qu'interprètes de la nature » (Freeman, 1979 dans Roué et Nakashima, 2002).

Au cours de cette époque charnière, la Convention de la Baie James et du Nord québécois³ est élaborée et signée en 1975 entre le Grand Conseil des Cris (GCC) et les Cris de la Baie James, la Northern Quebec Inuit Association et les Inuit du Québec, les gouvernements du Canada et du Québec ainsi que par la Société de l'énergie de la Baie James, la Société de Développement de la Baie James et la Commission hydroélectrique de Québec (Hydro-Québec). La présente recherche se penche uniquement sur le territoire conventionné occupé par les Cris. Plus spécifiquement, nous nous intéresserons au chapitre 22, *L'environnement et le développement futur au sud du 55^e parallèle*, qui établit le régime de protection de l'environnement et du milieu social. On y retrouve le *processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social*⁴ ainsi que des dispositions prévoyant la participation des Cris. De manière spécifique, les objectifs de la recherche sont de:

- Évaluer la pratique de participation publique des Cris dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale de la Convention de la Baie James et du Nord québécois à la lumière des principes actuels de bonnes pratiques;
- Proposer des mesures d'amélioration à l'implication des Cris dans la procédure d'évaluation environnementale.

La recherche comprend cinq chapitres. Le premier est consacré à la mise en contexte de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Un bref historique de la Convention sera présenté puis, nous arborerons les points saillants du chapitre 22⁵ relatifs à nos objectifs de recherche : la procédure d'évaluation environnementale sera définie ainsi que les organes qui la régissent. Nous terminerons ce chapitre en mettant en évidence les

³ La « Convention de la Baie James et du Nord québécois » sera abrégée par « CBJNQ » ou « Convention », afin de circonscrire l'écriture.

⁴ Le « processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social » sera abrégé par « procédure d'évaluation environnementale » ou par « processus d'évaluation et d'examen environnemental » afin de circonscrire l'écriture.

Ce processus a d'ailleurs été établi avant celui du Québec méridional, dont l'ajout de la section IV.1, Évaluation et examen des impacts sur l'environnement de certains projets, à la LQE a été effectué en 1978.

⁵ Le « Chapitre 22 » sera abrégé par « ch. 22 », afin de circonscrire l'écriture.

problèmes concernant le processus de participation auxquels sont confrontés les divers intervenants. Au deuxième chapitre, nous exposerons le cadre théorique et conceptuel dans lequel s'insère cette recherche. La théorie de la démocratie délibérative servira de fondement théorique à l'évaluation de la procédure d'évaluation environnementale du ch. 22. Afin de bien saisir notre démarche, nous accorderons une attention particulière au concept de participation publique, général et en milieu autochtone, afin de définir l'essence même de notre recherche. Le troisième chapitre est consacré à la méthodologie. Nous y aborderons le choix des critères de bonnes pratiques de participation publique, la sélection des quatre projets évalués ainsi que la méthode de collecte de données (les entrevues). Nous expliquerons par la suite le traitement des données par analyse de contenu qualitative. Le chapitre quatre présentera les résultats obtenus et sera suivi par une discussion et la présentation des limites de la recherche au chapitre cinq. Finalement, la conclusion sera présentée sous forme de recommandations au Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James.

Chapitre 1. Contexte de la CBJNQ

1.1 Historique de la Convention

Le territoire visé par la Convention de la Baie James et du Nord québécois couvre l'ensemble du bassin versant de la baie James. Il représente près des deux tiers de la superficie du Québec, transféré par le Canada en 1898 et en 1912 avec l'obligation de respecter les droits ancestraux des Autochtones⁶. À l'époque, la remise des droits auxquels le gouvernement québécois pouvait prétendre n'avait pas été demandée aux Autochtones en raison de son manque d'intérêt pour le territoire, isolé et lointain (Gourdeau, 2002). Un intérêt pourtant très marqué s'avéra quelques décennies plus tard, alors que la société québécoise ressentait « [...] un besoin de plus en plus pressant de tirer parti des immenses ressources naturelles de ce territoire. » (CBJNQ, 1998, p. xii). L'intérêt économique pour le bénéfice de la population du Québec animait le gouvernement dans ses choix et le développement de la Baie James était présenté comme une « occasion à saisir » (CBJNQ, 1998, p. xii).

Après avoir donné le mandat à Hydro-Québec d'étudier les rivières Nottaway, Broadback et Rupert, la Grande Rivière et la rivière Eastmain, le premier ministre du Québec, l'honorable Robert Bourassa, annonçait le 30 avril 1971 que le gouvernement avait décidé de procéder au développement hydroélectrique dans la région de la Baie James. L'annonce, dont le projet sera déposé deux mois plus tard (le projet de loi 50), allait au-delà du seul développement hydroélectrique⁷. Le développement du territoire dans son ensemble est envisagé et sera financé et administré par la création d'une nouvelle régie gouvernementale, l'actuelle Société de développement de la Baie James (SDBJ) (Gourdeau, 2002). Il est clair qu'à l'époque, aucun espace n'était prévu pour l'expression des représentants autochtones lors des débuts des travaux du gouvernement québécois. Les structures d'aménagement du territoire comme la Municipalité de Baie-James (MBJ) administrée par la SDBJ, créées en vertu de cette nouvelle loi sur la plus grande partie du territoire traditionnel cri, avaient écarté la possibilité d'un développement concerté entre les Cris et les non-Autochtones et miné l'intégrité de leur territoire traditionnel (GCC, 1995). Un peu plus d'un an après, le

⁶ *Loi de l'extension des frontières du Québec*, Can. 2, Geo.V, c.45.

⁷ *Loi sur le développement de la région de la Baie James* L.R.Q., chapitre D-8.2, dont le titre est actuellement *Loi sur le développement et l'organisation municipale de la région de la Baie James*.

premier ministre annonce le début des travaux sur la Grande Rivière. Des travaux d'inventaires et d'analyses sont commandés par la SDBJ et la Société d'énergie de la Baie James (SEBJ), mais aucune évaluation des impacts environnementaux n'est effectuée pour le projet La Grande. D'ailleurs, toutes ces décisions sont prises sans l'accord, ni même la consultation des Cris et des Inuit (Desbiens, 2004). Ces Autochtones, pourtant très actifs et à défaut d'être des interlocuteurs officiels, interviendront et auront un impact important sur le déroulement des projets en engageant des poursuites judiciaires contre le gouvernement devant la Cour supérieure du Québec. Ils invoquent l'inconstitutionnalité de la loi 50 et demandent une injonction interlocutoire en Cour supérieure du Québec⁸. Cris et Inuit se feront entendre auprès du juge Albert Malouf qui accordera en 1973 l'injonction interlocutoire destinée à arrêter les travaux. Il conclut que les Autochtones ont un droit et un titre sur la terre et que l'intérêt des Autochtones a été négligé en l'absence d'un traité (Mercier et Ritchot, 1997). Le jugement Malouf est rapidement renversé en Cour d'appel du Québec⁹.

Ces démarches devant les tribunaux, coûteuses financièrement et en temps pour les deux parties, auront pour effet d'intensifier les négociations entre les représentants autochtones et le gouvernement du Québec afin de régler à l'amiable les réclamations des demandeurs. De ces négociations complexes découlera une entente de principe en 1974, suivie de la signature de la Convention en 1975. Vingt ans plus tard, les Cris considéraient que la Convention avait été négociée sous des circonstances inéquitables, sous une pression très grande et à certains égards excessive (GCC, 1995). Selon eux et plusieurs observateurs, la Convention aurait été négociée sous la contrainte¹⁰. Elle leur assurait la reconnaissance de droits précis contre la renonciation à des droits ancestraux dont la portée n'était pas définie. L'extinction de certains droits leur apparaît par surcroît invalide et inconstitutionnelle et ils considèrent que la Convention contribue davantage à la négation de leur autodétermination à l'intérieur du Québec et du Canada qu'à en faciliter l'exercice (GCC, 1995). En outre, la

⁸ Demande de déclaration de nullité de la *Loi sur le développement de la région de la Baie James*, L.R.Q., chapitre D-8 (Loi 50) ; *Le Chef Max « One-onti » Gros-Louis et autres c. La Société de développement de la Baie James et autres*, [1974] R.P.38

⁹ *SDBJ et al. c. Kanatewat et al.*, [1975] C.A. 166

¹⁰ Entre autres raisons parce que la construction de la phase I du complexe hydro-électrique La Grande était en cours et que les risques associés étaient menaçants, les conditions sociales des Cris étaient très difficiles et les programmes sur lesquels ils dépendaient étaient coupés ou gelés, les gouvernements argumentaient qu'il n'existait pas de droits ancestraux ni de titre (GCC, 1995).

CBJNQ permettait au gouvernement du Québec d'aller de l'avant avec son projet de développement hydroélectrique sur le territoire (Gourdeau, 2002).

Ce sont les recours devant les tribunaux qui ont permis aux Cris et aux Inuit d'exercer leurs droits. La Convention allait tenter de modifier cette situation en créant un espace démocratique pour les entendre dans le but de régler ces conflits légaux et moraux. Le texte présenté comme la philosophie de la Convention explique que :

« Toutes ces initiatives [soit le nouveau régime territorial et le nouveau régime de la protection de l'environnement] tiendront compte de la participation des autochtones aux organismes gouvernementaux qui participeront aux décisions sur toutes ces questions. En d'autres termes, les divers régimes seront administrés par les populations intéressées et par le gouvernement compétent, c'est-à-dire le gouvernement du Québec. » (CBJNQ, 1998, p. xv)

Les deux principes directeurs de la Convention qui ont inspiré les négociations du gouvernement avec les Autochtones sont les suivants :

« [...] 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. » (CBJNQ, 1998, p. xx)

« [Le Gouvernement doit] 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. » (CBJNQ, 1998, p. xx)

Berrouard (2002) perçoit une dualité dans ces principes : d'un côté on souhaite exploiter les ressources et de l'autre, sauvegarder le mode de vie traditionnel cri. Selon lui, « [...] dans un monde idéal, nos cultures auraient eu avantage à s'entendre clairement dès le départ sur une vision commune guidant le développement du territoire. » (Berrouard, 2002, p. 101). La Convention n'allait d'ailleurs pas mettre un terme aux constantes revendications pour la reconnaissance des droits des Cris et plusieurs litiges se sont rapportés à sa mise en œuvre. L'évolution de sa portée a été marquée par l'Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris (ENRCQ) conclue en 2002. Celle-ci établissait un nouveau partenariat basé sur la coopération pour le développement économique du territoire et établissait de nouvelles balises pour le développement hydroélectrique, minier

et forestier. L'Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Canada et les Cris d'Eeyou Itschee signée en 2008 allait mettre un terme au conflit opposant les Cris et le gouvernement fédéral quant à la mise en œuvre de ses obligations, mais aussi prévoir un processus de négociation d'une entente concernant un gouvernement de la Nation crie, accordant de nouveaux pouvoirs et compétences allant au-delà de la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec (LCNQ) notamment, en ce qui concerne la protection de l'environnement et des ressources naturelles¹¹. Une convention complémentaire devrait par ailleurs être signée, modifiant le sous-alinéa 22.1.1 iii) du ch. 22 qui détermine l'administrateur sur les terres de catégorie 1¹². Dorénavant, c'est la partie autochtone crie qui désignera l'administrateur responsable de la protection de l'environnement sur les terres de catégorie 1. Ces nouvelles ententes vont plus loin que la collaboration et exigent qu'il ne puisse y avoir de développement sans consentement.

1.2 Changement de la société crie

1.2.1 Structure politique

Le peuple cri, nommé Eeyouch, forme une nation et habite le territoire Eeyou Istchee depuis environ 9000 ans (Feit, 2004). Ils sont aujourd'hui un peu plus de 14 500 personnes qui résident dans neuf communautés sur le territoire conventionné¹³. Peu de temps avant la signature de la Convention, la structure politique était traditionnelle. L'Eeyou Istchee était réparti selon les territoires de récolte familiale et l'exploitation des ressources était fondée sur un mode de vie basé sur la chasse, la pêche et le piégeage. Encore aujourd'hui, les terres de chasse crie sont divisées en 300 territoires, tous désignés à une famille de chasseurs, dont les responsabilités incombent aux maîtres de chasse (tallymen). Ceux-ci sont en charge de la gestion durable des ressources et exercent leur autorité sur le territoire au nom de la communauté et pour l'intérêt commun (Whiteman, 2004; Feit, 2004). Le leadership des maîtres de chasse est légitimé culturellement par leurs savoirs écologiques traditionnels, leurs croyances et leurs pratiques (Whiteman, 2004). La participation et la reconnaissance

¹¹ C'est-à-dire « l'inclusion d'articles dans la LCNQ accordant à l'ARC des pouvoirs pour prendre des règlements administratifs de nature régionale aux fins de l'établissement de normes régionales minimales s'appliquant aux terres de Catégorie IA dans des domaines où les Bandes crie disposent actuellement de pouvoirs pour prendre des règlements administratifs en vertu des alinéas suivants de la LCNQ » (Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Canada et les Cris d'Eeyou Istchee, Partie 1 : Modification à la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec, 3.3.)

¹² Comme nous le verrons un peu plus loin, actuellement l'administrateur responsable de la protection de l'environnement sur les terres de catégorie 1 est un administrateur local et non régional.

¹³ Un peu plus de 1700 Cris habitent hors des neuf communautés (Secrétariat aux affaires autochtones, 2009)

de tous dans les prises de décision permettent d'adopter des règles communes et acceptables ainsi qu'un système de contrôle viable (Feit, 1987). Les principes de la communauté, de l'autonomie responsable et de la réciprocité sont majeurs dans l'organisation de la société crie (Feit, 2004).

Contrairement à d'autres peuples autochtones, les Cris ont rapidement développé une expertise en matière d'activités politiques, dont les institutions sont démocratiques et dotées d'une forte structure institutionnelle (Rousseau, 2001). Pourtant, lorsque le projet de développement hydroélectrique a été annoncé en 1971, il n'existait pas de structure politique régionale entre les huit¹⁴ communautés qui habitaient le territoire (Feit, 2004). Le Grand Conseil des Cris a été créé en 1974, pendant les négociations entre les Cris et les gouvernements québécois et canadien. Le GCC est l'institution politique chargée de représenter et de défendre les Cris¹⁵, il est leur voix politique (GCC, 2007a).

L'Administration régionale crie (ARC), l'organe administratif créé par la Convention (art. 11A.0.1), assume entre autres les responsabilités liées à la protection de l'environnement et au régime de chasse, de pêche et de trappage prévus aux chapitres 22 et 24 de la Convention, mais aussi au développement économique et communautaire et au bureau de l'indemnité crie (GCC, 2007b). La gestion du service de l'environnement de l'ARC est assurée par l'organisme Traditional Pursuits Department. Les représentants crs sur les divers comités créés par la Convention peuvent compter sur l'expertise environnementale de ce service. De plus, les communautés et les entités cries peuvent collaborer avec celui-ci afin de rédiger des rapports d'impact, études ou travaux (GCC, 2007b).

Les Administrateurs locaux de l'environnement (ALE), nommés par leur gouvernement local respectif¹⁶, exercent deux rôles principaux. Dans le cadre du ch. 22 de la Convention,

¹⁴ La communauté d'Oujé-Bougoumou ne faisait pas partie des signataires de la Convention en 1975. L'Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Canada et les Cris d'Eeyou Istchee prévoit que les parties signeront une Convention complémentaire (amendement à la CBJNQ) concernant l'établissement de la Bande d'Oujé-Bougoumou et ses terres de Catégorie 1 dès que possible.

¹⁵ L'autodétermination des gouvernements locaux crs et leur plein pouvoir est reconnu par la Convention et par la Loi sur les Cris et les Naskapis. L'Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Canada et les Cris d'Eeyou Istchee a reconnu une forme de gouvernement régional cri.

¹⁶ Tel que mentionné précédemment, en vertu de l'Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Canada et les Cris d'Eeyou Istchee, une Convention complémentaire sera éventuellement

ils déclenchent la procédure d'évaluation environnementale et ont l'autorité d'autoriser ou non les projets sur le territoire qui leur est exclusif. De plus, puisque chaque communauté a son propre règlement concernant la protection de l'environnement¹⁷, les ALE sont responsables de l'application de ces pouvoirs locaux stipulés par la Loi sur les Cris et les Naskapis¹⁸, adoptée par le gouvernement du Canada afin de mettre en œuvre la Convention.

1.2.2 Notion de Territoire

Avec la signature de la Convention, la notion de territoire qui est centrale dans la culture crie est passée au cœur de débats politique et environnemental, et ce, à l'intérieur comme à l'extérieur de la culture crie (Carlson, 2004). La CBJNQ a introduit une redéfinition de la territorialité. Jusqu'alors, la notion de territoire était fondée sur la cosmologie crie¹⁹, la notion de terres ancestrales et de territoires de chasse (Rousseau, 2001). Une nouvelle logique est introduite par les gouvernements canadien et québécois en définissant des frontières administratives et politiques. Fondées sur la notion de souveraineté territoriale, elles ont profondément changé le contexte environnemental dans lequel vivent les Cris (Rousseau, 2001; Carlson, 2004).

Un grand changement apporté par la Convention fut la nouvelle division des terres en trois catégories (annexe I). Les terres de catégorie I²⁰ (5 541.33 km²) sont des terres à l'usage et aux bénéfices exclusifs des Cris (art. 5.1.1). Le Québec a transféré au Canada l'administration, la régie et le contrôle de ses terres de catégorie IA (art. 5.1.2). Les terres de catégorie 1B relèvent de la compétence provinciale, mais leur propriété est inconditionnellement réservée aux corporations cries (art. 5:1.3). Les terres de catégories II et III sont des terres publiques. Sur les terres de catégorie II (68 790.39 km²), les Cris ont des droits exclusifs de chasse, de pêche et de trappage, sans toutefois y avoir un droit spécial d'occupation (art. 5.2.1). Finalement, les terres de catégorie III sont des terres publiques qui se conforment aux lois et règlements du Québec, mais sur lesquelles les Cris détiennent un droit exclusif de trappe et certaines espèces d'animaux leur sont réservées

signée afin qu'un administrateur régional soit dorénavant désigné comme responsable de la protection de l'environnement sur les terres de catégorie I.

¹⁷ Voir Local Environment website, 2009

¹⁸ *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, L.C. 1984, c.18 [C-45.7]

¹⁹ La cosmologie fait référence aux croyances et suppositions relatives à leur conception du monde et qui permettent d'expliquer la manière dont les relations entre l'humain et la Nature sont régulées (Houde, 2007)

²⁰ Les terres de catégorie 1 comprennent les terres de catégorie IA et 1B.

(art. 5.3.1; art. 24.3.19). Selon le régime des terres prévu dans la Convention, l'administrateur de la décision concernant l'autorisation ou non de projets de développement sur le territoire conventionné varie. Sur les terres de catégorie I, il s'agit de l'Administrateur local cri chargé de l'environnement et pour les terres de catégorie II et III, du sous-ministre de l'environnement en matière de compétence provinciale et du président de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACÉE) en matière de compétence fédérale.

1.3 Chapitre 22 de la CBJNQ

1.3.1 Régime de protection de l'environnement et du milieu social

Deux procédures d'évaluation environnementale (ÉE) sont décrites dans la Convention, divisées par le 55^e parallèle; celle du nord est applicable dans le territoire occupé par les Inuit et celle du sud, applicable à celui occupé par les Cris. Le régime de protection de l'environnement et du milieu social établi en vertu du ch. 22 prévoit trois dispositions d'importance : la possibilité d'adopter des lois et règlements sur l'environnement et le milieu social adaptés au Territoire (art. 22.2.2a), un processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social (art. 22.2.2b) et une participation des Cris plus grande que celle normalement prévue pour le grand public (art. 22.2.2c). Quatre organes majeurs y sont créés soit le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James (CCEBJ), le Comité d'évaluation (COMEV), le Comité provincial d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social (COMEX) et le Comité fédéral d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social (COFEX-Sud). Le tableau 1 définit ces organismes.

Tableau 1. Définitions des organismes créés en vertu du ch.22 de la CBJNQ

Organisme	Définition
CCEBJ	Composé de treize membres. L'ARC, les gouvernements du Canada et du Québec nomment chacun quatre membres, durant bon plaisir (art. 22.3.2). Le 13 ^e membre est un représentant du Comité conjoint de chasse, de pêche et de trappage, institué en vertu du Chapitre 24. Il a entre autres mandats, d'étudier les mécanismes et les processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social (22.3.27)
COMEV	Composé de six membres, dont le Canada, le Québec et l'ARC en nomment chacun deux, durant bon plaisir (art. 22.5.6). Sous la surveillance administrative du CCEBJ, il a pour mandat, lorsque les projets sont assujettis au processus d'évaluation et d'examen, de faire des recommandations relatives à la nature et portée de l'étude d'impact et la nécessité pour le promoteur d'effectuer un rapport préliminaire ou final ou les deux, sur les impacts (art. 22.5.14).
COMEX	Composé de cinq membres, dont trois sont nommés par le Québec et deux par l'ARC, durant bon plaisir (art. 22.6.1). En se fondant sur le rapport des répercussions du promoteur et sur les autres renseignements dont il dispose, il recommande à l'administrateur concerné d'autoriser ou non le développement (art. 22.6.13).
COFEX-Sud	Composé de cinq membres, dont trois sont nommés par le Canada et deux par l'ARC, durant bon plaisir (art. 22.6.4). En se fondant sur le rapport des répercussions du promoteur et sur les autres renseignements dont il dispose, il recommande à l'administrateur concerné d'autoriser ou non le développement (art. 22.6.13).

Source : CBJNQ, ch. 22

La procédure d'évaluation environnementale se déroule en dix étapes (annexe II) (CCEBJ, 2008). L'initiateur du projet doit d'abord déclarer son projet à l'étude en faisant parvenir à l'administrateur concerné un avis d'intention et les renseignements préliminaires relatifs au projet (art. 22.5.11). L'administrateur transmet ensuite le dossier au COMEV (art. 22.5.12), qui évalue le projet²¹ et recommande une directive sur la portée de l'étude d'impact environnementale et sociale (art. 22.5.14) qui sera donnée à l'administrateur pour son approbation (art. 22.5.15) avant d'être transmise à l'initiateur du projet (art. 22.5.16). L'administrateur a 30 jours pour faire part de sa décision au promoteur, suivant la réception des renseignements qu'il lui a fournis (art. 22.5.16). La décision de l'administrateur ainsi que les renseignements fournis par l'initiateur de projet et les recommandations du COMEV sont à la disposition de l'Administration régionale concernée par l'entremise de leur représentant (art. 22.5.17). L'élaboration de l'étude d'impact par l'initiateur, suivant la directive de l'administrateur, est à la discrétion du premier et donnera suite aux prochaines

²¹ Dans le cas d'un projet qui ne figure pas sur la liste des développements automatiquement assujettis (Annexe 1 du ch. 22) ou sur celle des développements soustraits à la procédure (Annexe 2 du ch. 22), le COMEV avise l'administrateur si le projet devrait ou non être soumis au processus (art. 22.5.13).

étapes. Une fois complétée, l'étude d'impact sera remise à l'administrateur qui la transmettra au comité d'examen (COMEX ou COFEX-Sud). C'est à cette huitième étape que le public et les administrateurs autochtones ont la possibilité d'intervenir de manière formelle auprès du comité d'examen, qui peut tenir des consultations publiques ou toute autre forme de consultation (art. 22.6.12). Le comité d'examen recommande à l'administrateur l'autorisation ou l'abandon du projet et proposent les conditions applicables (art. 22.6.13). Après avoir considéré leurs recommandations, l'administrateur autorise ou non le projet (art. 22.6.15). Si ce dernier conteste la recommandation du comité, il doit retourner consulter le comité avant de rendre sa décision et d'en informer l'initiateur de projet (art. 22.6.17).

Il n'existe pas de recensement exhaustif de tous les projets de développement sur le territoire de la Baie James et il est impossible de savoir exactement dans quelle mesure la procédure a été déclenchée et appliquée. Toutefois, il est certain que celle-ci a des lacunes qui sont connues du CCEBJ. En effet, le COFEX-Sud a fait parvenir une lettre au CCEBJ en 2002 pour l'aviser que la portée de son mandat avait été limitée par son implication trop tardive dans le cadre de l'examen de deux projets sur les terres de catégorie 1. À sa demande, l'amélioration de l'application du processus d'évaluation et d'examen des projets situés sur les terres de catégorie 1 a été examinée par le CCEBJ et une consultante externe (CCEBJ, 2004; Roy, 2005). Le CCEBJ a par la suite adopté douze recommandations visant notamment la mise à jour des listes de projets assujettis ou non au processus et les mécanismes de consultation des communautés (nous les aborderons plus loin). En outre, les ALE ont convenu qu'ils devraient s'impliquer davantage dans l'application du processus (CCEBJ, 2007). Finalement, dans son dernier rapport annuel, le CCEBJ révèle que des projets ont été autorisés par l'autorité responsable provinciale, sans avoir été soumis préalablement à la procédure d'évaluation et d'examen du ch. 22 alors qu'ils auraient dû l'être (CCEBJ, 2008). Qui plus est, un litige persiste entre le Grand Conseil des Cris, l'Administration régionale crie et le gouvernement du Canada concernant l'application du ch. 22 de la Convention plutôt que la LCÉE sur le territoire conventionné (GCC, 2002).

1.3.2 Participation des Cris à l'évaluation et l'examen des répercussions

Dans la philosophie de la Convention, la participation des Cris à la prise de décision dans le cadre du développement sur le territoire est clairement établie par les propos de M. John Ciaccia, négociateur de la Convention pour le gouvernement du Québec et membre de l'Assemblée nationale du Québec :

« Je l'ai déjà dit et je le répéterai sans doute à plusieurs reprises : il n'est pas question d'arrêter le développement. Il y aura toutefois une méthode qui permettra d'étudier les effets possibles de certains projets de développement et de déterminer comment ces effets, au cas où ils seraient nocifs, pourraient être prévenus ou à tout le moins minimisés. Et cela ne sera pas une action à sens unique : les autochtones participeront aux décisions et à l'établissement de règlements concernant l'écologie, c'est-à-dire les concernant eux-mêmes directement, eux et leur mode de vie. Ils pourront faire connaître leurs positions par l'intermédiaire d'organismes consultatifs et de groupes d'études que le Gouvernement sera obligé de consulter. » (CBJNQ, 1998, p. XXII, nous soulignons)

Tel que mentionné brièvement plus haut, le régime de protection de l'environnement et du milieu social prévoit parmi ses dispositions générales :

« lorsqu'il est nécessaire, pour protéger les droits et garanties des autochtones établis en vertu de la présente Convention et conformément à ses dispositions et leur donner effet, l'établissement par le truchement de mécanismes de consultation ou de représentation d'un statut particulier et une participation spéciale aux Cris leur assurant une participation plus grande que celle normalement prévue pour le grand public, » (art. 22.2.2c), nous soulignons)

Les gouvernements responsables et les organismes créés en vertu du ch. 22 doivent également accorder une attention particulière à la participation des Cris à l'application du régime (art. 22.2.4f). À première vue, la philosophie de la Convention et les dispositions générales du ch. 22 établissaient formellement l'implication des Cris dans la procédure d'évaluation environnementale. Nous pouvons néanmoins remarquer que cette implication est imprécise. Que signifie une *participation spéciale*? Quelle forme prend une *participation plus grande que celle normalement prévue pour le grand public*? La réponse à ces questions est variable selon le type d'intervention. En effet, dans cet énoncé, il est possible d'en dégager deux types : la représentation d'un statut particulier et les mécanismes de consultation. D'une part, la représentation a trait à la présence de quatre représentants cris au sein du CCEBJ et par deux membres nommés par l'ARC au sein du

COMEV, du COMEX et du COFEX-Sud. La représentation d'un statut particulier est une forme de participation très peu fréquente quant à l'implication des Autochtones aux prises de décisions au Canada²² (Lajoie et Bouchard, 2006). D'autre part, il est possible de se demander quels sont les *mécanismes de consultation* proposés au public en vue d'offrir une *participation plus grande que celle normalement prévue pour le grand public*. En effet, le ch. 22 est peu manifeste à propos des mécanismes de consultation : les personnes intéressées peuvent faire des représentations écrites ou verbales (art. 22.6.9; art. 22.6.12) au promoteur ou aux comités d'examen²³, mais il n'existe pas de mécanisme formel et le déclenchement de consultations est discrétionnaire aux comités. La conséquence est palpable puisque les consultations sont élaborées *ad hoc*, selon les projets, et leur application s'avère limitée (Lajoie et Bouchard, 2006). Qui plus est, toutes les informations relatives à un projet sont à la disposition des Administrations régionales par l'entremise des représentants cris sur les comités, mais aucun mécanisme de diffusion n'est prévu (art. 22.5.17).

Alors que la Convention a été amendée 18 fois depuis 1975, les signataires n'ont jamais modifié le ch. 22. Lajoie et Bouchard (2006) affirment que le moment est venu de mettre à jour ce chapitre. Notre recherche s'inscrit dans les orientations du plan stratégique du CCEBJ 2005-2007 :

« Le processus de consultation des communautés du Territoire, à l'occasion d'un projet de directive ou de l'étude d'impacts d'un projet, mérite une attention particulière. Comme la CBJNQ ne prévoit pas de modalités à cet effet, il convient de préciser le cadre de ces consultations. » (CCEBJ, 2005)

Le CCEBJ tire d'ailleurs trois recommandations du rapport commandé à Option Environnement (Roy, 2005) sur l'étude du processus d'évaluation et d'examen applicable aux terres de Catégorie 1 des premières Nations cries :

« Recommandation 10 : Renforcer le mécanisme permettant à la communauté, y compris les maîtres de trappe, de faire connaître les préoccupations locales lors des

²² Les Cris n'ont d'ailleurs pas de statut spécial en vertu de la LCÉE et leur participation en tant que membre de divers comités n'est pas garantie.

²³ Bien qu'il ne soit pas clairement stipulé, il est également possible de faire des commentaires à l'étape de la directive.

étapes clés d'un projet : lors de la préparation des directives pour l'étude d'impacts (tamisage) [sic]²⁴ et lors de l'examen.

Recommandation 11 : Examiner le fonctionnement et l'efficacité des moyens de consultation/participation mis en œuvre dans le cadre de projets antérieurs.

Recommandation 12 : Rendre publics et facilement accessibles les registres des projets et des décisions. » (CCEBJ, 2006)

L'absence de cadre pour la participation publique dans la procédure d'évaluation et d'examen engendre des situations où la prise en compte de l'opinion des Cris n'est assurée que par les représentants au sein des divers comités et dans le contexte actuel, ne garantit pas une voix au public. Dans les prochains chapitres, nous tenterons de répondre à la question suivante : Que faire pour améliorer la participation des Cris dans la procédure d'évaluation environnementale? Pour y arriver, nous examinerons la procédure actuelle par rapport aux principes de bonnes pratiques de participation publique reconnus internationalement et dont le fondement théorique sera consolidé dans la théorie de la démocratie délibérative.

²⁴ Nous considérons que le terme *cadrage* correspond davantage aux propos de l'auteure que le terme *tamisage* (ou tri préliminaire). En effet, le *tamisage* se situe à la phase du processus où l'on détermine la nécessité d'une EIE (parfois lors de l'avis de projet) alors que le *cadrage* (ou balayage) se situe à la phase où l'on détermine les enjeux importants (préparation des directives).

Chapitre 2. Cadre théorique et conceptuel

Le concept de participation publique dans la gestion des affaires publiques fait fréquemment référence à la notion de démocratie dans le processus de prise de décision. Le manque de confiance envers les représentants élus ainsi que la perte de crédibilité à l'égard de la science et des experts (p. ex. Bond et al., 2004; Saarikosky, 2000; Petts, 2003) portent à favoriser une approche participative dans différents domaines et notamment en environnement. L'implication des citoyens dans le processus d'évaluation environnementale aurait pour effet de rendre la décision plus démocratique, et par extension plus crédible et légitime (Webler et al., 1995).

2.1 La démocratie délibérative

Depuis une vingtaine d'années, la théorie de la démocratie délibérative fait l'objet de discussions dans divers milieux académiques, particulièrement chez les politologues, philosophes et juristes. Elle est pour les théoriciens délibératifs l'organisation collective de l'exercice du pouvoir institutionnel d'une société, dont les décisions affectant le bien-être de la collectivité sont légitimes si elles sont le résultat d'une procédure libre et raisonnée appliquée parmi des citoyens égaux (Benhabib, 1996; Cohen, 1989; Elster, 1998; Bohman, 1997; Gutmann, 1996). Elster (1998) souligne que, de manière générale, tous les démocrates délibératifs s'entendent sur la notion *démocratique* de la définition présentée, mais que les intentions concernant la notion de *délibération* sont très diverses²⁵.

Les travaux de John Rawls et de Jürgen Habermas ont grandement influencé cette théorie, notamment l'idée d'Habermas selon laquelle « democracy revolves around the transformation rather than simply the aggregation of preferences » (Elster, 1998, p. 1). Confrontés au défi du pluralisme des valeurs, ces théoriciens accordent une grande importance à la conception de la légitimité politique dans la justification des décisions (Cohen, 1996; Benhabib, 1996; Elster, 1998; Bohman, 1997). Cette légitimité ne proviendrait plus de la neutralité de l'État, mais plutôt du processus de formation de la volonté des individus, obtenu par une procédure de délibération (Manin, 1985; Cohen,

²⁵ Elster (1998) a identifié que des auteurs définissent la délibération selon les *résultats* (Stokes), d'autres selon le *processus* (Austen-Smith), le *cadre* (Elster), les *implications* (Cohen) et les *conséquences* (Fearon).

1996). En effet, puisque les démocrates délibératifs reconnaissent le problème que pose le pluralisme axiologique²⁶, ils établissent le fondement de leur théorie sur les conditions nécessaires à la bonne conduite d'une procédure de délibération que devraient suivre les institutions. Cependant, ils ne se prononcent pas sur les valeurs qu'elle devrait conditionner. La théorie de la démocratie délibérative se situerait donc au-delà du problème de la pluralité des valeurs en s'intéressant aux normes qui permettront de justifier la légitimité démocratique du choix collectif voulu. En fait, ces théoriciens privilégient le modèle de délibération à toutes autres considérations normatives. Les problèmes complexes de nos sociétés devraient ainsi se régler de manière collective par des délibérations publiques libres, concernant des préoccupations communes (Benhabib, 1996).

Les différentes valeurs et normes entre Autochtones et non-Autochtones, et entre eux, correspondent à la pluralité d'opinions et de perceptions nécessaires à la théorie de la démocratie délibérative, car elles sont essentielles à la discussion (Phillips, 1995). La démocratie délibérative permet ainsi de justifier plusieurs théories antagonistes²⁷ afin de produire une décision collective acceptable, selon des termes équitables de coopération entre égaux (Gutmann et Thompson, 1996). Dans le cadre de cette théorie, les divers intérêts des citoyens sont reconnus, mais « si la raison et la tradition sont insuffisamment cohérentes et univoques pour nous fournir des valeurs partagées, il faudra, affirment ces théoriciens, que les citoyens des démocraties libérales [...] les découvrent (ou les inventent) à travers la délibération démocratique » (Weinstock, 2000). Cela étant, les différents modèles de procédures démocratiques doivent donner lieu à la remise en question des raisons²⁸ des acteurs, en fonction de l'intérêt public et du bien commun, et les persuader qu'une collaboration est légitime afin de parvenir à une perspective commune et acceptable pour tous (Benhabib, 1996; Weinstock, 2000).

²⁶ Le problème étant que l'expression d'une rationalité morale univoque n'est plus admise, cette situation ne permet pas d'établir des principes éthiques basés par exemple sur les traditions politiques et constitutionnelles libérales, qui soient assez univoques (Weinstock, 2000).

²⁷ Gutmann et Thompson (2002) font mention de l'utilitarisme et des théories politiques libérales égalitaristes et communautaristes comme approches rivales en tant que réponses aux conflits moraux, dont les principes de bases sont en concurrence.

²⁸ Par « raisons » nous entendons l'explication, la cause ou le motif qui justifie quelque chose.

La question de la légitimité des décisions institutionnelles par la délibération doit néanmoins être précisée au niveau des relations qu'entretiennent les Autochtones et les gouvernements fédéral et provinciaux :

« Contrairement à la participation citoyenne qui constitue un effort de revitaliser la démocratie, la participation des Autochtones est basée sur des principes juridiques qui ont été définis par la Cour suprême du Canada au fil des jugements. La légitimité de la participation autochtone ne découle donc pas de la logique de la participation démocratique mais plutôt de celle de la protection des droits d'une population distincte et minoritaire qui occupait le territoire avant l'arrivée des colons européens. » (Rodon, 2008, p.2)

En effet, il est important de distinguer le droit de regard des Autochtones sur leur existence, de leur participation à des processus participatifs démocratiques. Leur incapacité à contrôler leur destinée et leur manque de ressources, causés principalement par la Loi sur les Indiens²⁹ qui régit leur statut et leur structure de gouvernance, est la source de grandes frustrations (Crane et al., 2006). Par conséquent, la légitimité politique d'une décision tient davantage à la reconnaissance de leur statut et à leur volonté de rétablir leur propre modèle de gouvernance qu'à un processus démocratique de participation, entendu au sens des théoriciens délibératifs. La Convention concernant les populations autochtones et tribales (No 169, 1991) de l'Organisation internationale du Travail et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones³⁰ (2007) démontrent cette volonté et le travail entrepris par les Autochtones pour faire reconnaître leur droit à l'autodétermination auprès des instances nationales et internationales. Au niveau canadien, la jurisprudence en matière de droits et de participation autochtone a beaucoup évolué au cours des dernières années. L'un des plus importants cas contemporains est l'arrêt *Calder c. A.G. of British Columbia* (1973), qui reconnut l'existence d'un titre ancestral en s'appuyant sur l'évidence que les Autochtones étaient présents avant l'arrivée des Européens (Mainville, 2001). Le gouvernement canadien reconnut par la suite les droits ancestraux et issus de traités, y compris le titre aborigène, par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 et la portée de

²⁹ Les Cris ont par la signature de la Convention répudié la Loi sur les Indiens et acquis de nombreux pouvoirs par la formation de gouvernements locaux en vertu de la Loi sur les Cris et les Naskapis. Leur autonomie sur les terres de catégorie 1 n'est pas soumise à un contrôle externe et ils peuvent adopter leur propre code électoral ; leur structure de gouvernance est donc externe à cette loi (Crane et al., 2006).

³⁰ La Déclaration fut adoptée par l'Assemblée générale à une majorité de 144 voix favorables contre quatre (Australie, Canada, États-Unis et Nouvelle-Zélande) et onze abstentions, le 13 septembre 2007. De plus, le Canada n'a toujours pas ratifié la Convention No 169.

la protection en vertu de cet article fut définie par la Cour suprême notamment dans l'arrêt *R. c. Sparrow* en 1990 puis dans *R. Van der Peet* en 1996. La teneur du titre ancestral fut seulement définie en 1996 par le Juge Lamer dans l'arrêt *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*³¹. La reconnaissance du titre par la Cour suprême comprend l'occupation et l'utilisation d'un territoire par un groupe autochtone (Mainville, 2001). La Couronne peut néanmoins y porter atteinte si l'objectif visé est valide et important, et si trois autres conditions ont été remplies, dont l'une d'entre elle est la consultation³². Récemment, dans les arrêts *Nation Haïda c. Colombie-Britannique* et *Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique* (2004), la Cour suprême a reconnu l'obligation de la Couronne de consulter les Autochtones et s'il y a lieu, de trouver des accommodements à leurs préoccupations. Cette obligation est commandée par l'honneur de la Couronne. L'importance de ces jugements tient au fait que si la Couronne envisage de prendre une décision qui pourrait porter atteinte aux droits des Premières Nations, elle est tenue de les consulter avant même d'avoir démontré l'existence de leur titre sur des terres ou leurs droits ancestraux.

À la suite des jugements *Haïda* et *Taku River*, le Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador élaboré en 2003 par l'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador³³ fut révisé (2005). Ce guide est conçu pour être utilisé principalement lorsque les revendications et les droits des Autochtones ne sont pas reconnus par des traités ou autrement. Ces arrêts ont également poussé le gouvernement du Québec à produire un Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones (2006) destiné à chacun de ses ministères, organismes gouvernementaux et sociétés d'État.

³¹ Le Juge Lamer dans l'arrêt *Delgamuukw c. Colombie-britannique* (1996) a déclaré que les droits ancestraux s'étalent le long d'un spectre selon trois degrés de connexion avec la terre. À l'une des extrémités il y a ceux qui sont liés aux pratiques, coutumes et traditions et qui sont inhérents à une culture particulière d'un groupe autochtone, et ce, sans que ces activités soient suffisantes pour revendiquer un titre. Au milieu se trouve les activités qui prennent place, par la force des choses sur un territoire donné et qui sont intimement liées à une parcelle de territoire, sans qu'un groupe ne puisse toutefois démontrer un titre. À l'autre extrémité se trouve le titre aborigène qui confère à un droit au territoire. (dans Mainville, 2001, p. 25-26)

³² « Il s'agit notamment des questions de savoir si, en tentant d'obtenir le résultat souhaité, on a porté le moins possible atteinte à des droits, si une juste indemnisation est prévue en cas d'expropriation et si le groupe d'autochtones en question a été consulté au sujet des mesures de conservation mises en œuvre. », *Sparrow*, 1990 p. 1119.

³³ Cet Institut est un organisme à but non lucratif qui a pour mission le soutien à chaque Premières Nations pour mettre en application la Stratégie de développement durable.

Nous considérons pertinent de préciser brièvement la jurisprudence canadienne en matière de droits et de consultation des peuples autochtones afin de mettre en évidence les particularités de la consultation que nous évaluons. En ce qui a trait à la consultation examinée pour cette recherche, elle ne découle pas des jugements de la Cour suprême, mais bien de la procédure d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social du ch. 22 de la Convention. Comme nous avons pu le constater, la signification de la consultation varie et son application dans le cadre d'évaluations environnementales ne permet pas de respecter d'emblée les exigences de la Couronne en matière de consultation (IDDPNQL, 2005). Nous considérons toutefois que les consultations menées dans le cadre des ÉE du ch. 22 s'inscrivent dans un processus délibératif démocratique puisque lesdits droits et garanties des Cris sont reconnus et protégés par la Convention, notamment au chapitre 24 quant à la conservation du territoire. Dans ce contexte, et en tenant compte des fondements de la démocratie délibérative, la légitimité de la décision institutionnelle reposera essentiellement sur des conditions procédurales de délibérations et non seulement sur les principes juridiques définis par la Cour suprême. Ces conditions sont donc nécessaires à la justification des décisions et doivent rencontrer les normes satisfaisant les processus démocratiques (Weinstock, 2000).

Dans le cadre de cette recherche, nous utiliserons les conditions procédurales proposées dans la procédure délibérative idéale élaborée par Joshua Cohen dans son article *Deliberation and Democratic Legitimacy* (Cohen, 1989). Ces conditions présentées au tableau 2 doivent être obtenues afin de réguler l'ordre social par une forme délibérative de choix collectifs (Cohen, 1989). La procédure de délibération idéale est un modèle pour les institutions afin que leurs décisions reflètent des choix collectifs sans que les termes de références soient préalablement choisis (Cohen, 1989).

Tableau 2. Procédure de délibération idéale selon Cohen

Principes de délibération	Caractéristiques
Libre	<ul style="list-style-type: none"> • Les participants sont liés aux résultats et aux conditions préalables de leur délibération. La manière dont ils considèrent les propositions n'est pas gênée par les normes pré-établies de l'autorité. • Les participants supposent qu'ils peuvent agir à partir des résultats, en prenant pour acquis le fait que la décision sur laquelle la délibération a débouché, constitue en soi une raison suffisante pour s'y plier.
Raisonnée	<ul style="list-style-type: none"> • Les parties prenant part à la délibération doivent faire état de leurs raisons pour présenter des propositions, les supporter et les critiquer. • [Citant Habermas] C'est la force du meilleur argument qui se fera entendre. Les raisons sont présentées dans le but d'amener les autres à accepter leur proposition, étant donné leurs différentes fins et engagements afin d'établir les conditions de leur association à travers une délibération libre parmi des égaux. [...] La conception délibérative met l'accent sur le fait que des choix collectifs doivent être faits d'une manière délibérative et non seulement selon les préférences des citoyens.
Égale	<ul style="list-style-type: none"> • Les participants sont formellement et substantivement égaux. • Formellement égaux, car les règles déterminant la procédure ne sélectionnent pas les individus. Toute personne ayant la capacité de délibérer a une position égale à chacun des stades du processus de délibération et chacun a une voix égale dans la décision. • Substantivement égaux, car la distribution réelle des pouvoirs et des ressources ne façonne pas leur chance de contribuer à la délibération, la distribution ne joue pas un rôle autoritaire dans leur délibération. Les participants ne se sentent pas liés au système de droit existant, sauf si ce système établit le cadre de délibérations libres parmi des égaux. Ils regardent plutôt le système comme un objet potentiel de leur jugement délibératif.
Consensus rationnel	<ul style="list-style-type: none"> • La délibération a pour objectif d'arriver à un consensus rationnel afin de trouver des raisons qui soient persuasives pour tous ceux qui ont consenti à agir par rapport aux résultats. Même sous des conditions idéales, il n'y a pas de garantie que des raisons consensuelles puissent être dégagées.

Source : Cohen, 1989 (traduction libre)

Cohen fait toutefois appel au vote, élément central dans les théories traditionnelles de démocratie, si aucun consensus n'est atteignable. Cet aspect a été volontairement évacué de notre cadre théorique puisqu'il nous semble peu réaliste que les administrateurs concernés aient recours au vote et parce que cette méthode de prise de décision est contestée par plusieurs démocrates délibératifs, qui croient plutôt que les résultats ne sont légitimes que par la délibération³⁴.

³⁴ Cohen admet lui-même que le vote est sujet à la règle de la majorité, mais souligne que les résultats d'un vote seraient différents entre celui émanant d'un processus de délibération démocratique que de celui émanant du groupement de préférences non-délibératives (Cohen, 1989).

La théorie de la démocratie délibérative est largement appliquée au domaine politique, mais nous croyons qu'il soit pertinent pour les géographes d'en tirer parti puisque la décision d'autoriser ou non un projet est en définitive de nature politique. Cela étant, ces principes de délibération permettront d'appuyer les principes de bonnes pratiques de participation publique dans les évaluations environnementales qui serviront à notre évaluation. Nous pensons que faire le pont entre ces disciplines académiques permettra d'ancrer la prise de décision découlant du processus d'ÉE dans un fondement théorique cohérent.

2.2 La participation publique en évaluation environnementale

2.2.1 Bref historique de la participation publique en évaluation environnementale

À l'instar de l'évaluation environnementale, la participation publique en évaluation environnementale a grandement évolué au cours des dernières années. Utilisée dans les années soixante-dix comme un simple outil de validation des études d'impacts sur l'environnement (ÉIE), la participation du public est maintenant considérée comme une partie de la négociation environnementale et elle est intégrée à la grande majorité des réglementations environnementales (Gariépy, 1995). Les États ont accéléré la cadence, grâce aux pressions venues des organisations internationales telles que la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm, 1972), le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland, 1987), la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier (Espoo, 1991) et la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro, 1992)³⁵. Plus récemment, la Commission économique pour l'Europe proposa la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus signée en 1998 et entrée en vigueur en 2001). Elle renforce l'importance de la participation publique dans la prise de décision.

« Reconnaissant que, dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleurs décisions et de les appliquer plus

³⁵ Le chapitre 26 de l'Action 21 porte notamment sur la reconnaissance et le renforcement du rôle des populations autochtones et de leurs communautés, encourage entre autres l'établissement de processus participatifs pour les Autochtones relatifs au développement de leur territoire.

efficacement; contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci. » (Convention d'Aarhus, 1998)

2.2.2 Définition de la participation publique

La définition du concept de participation publique peut prendre différentes formes, viser à atteindre divers objectifs et permettre un accès au pouvoir décisionnel varié. La définition de ce concept nous permettra de limiter l'étendue des activités de participation pouvant être inclus dans cette recherche. Certains auteurs relèvent une certaine confusion entre les termes *participation publique (public involvement)*, *consultation* et *participation* (Vanclay et Bronstein, 1996; Vincent, 1994). La *participation publique* est un processus d'implication du public dans la prise de décision alors que les termes *consultation* et *participation* indiquent différents degrés d'implication dans un processus et déterminent si le public est invité à influencer, partager ou contrôler la prise de décision (Vanclay et Bronstein, 1996). La *consultation* fait référence à l'éducation et à l'information, alors que la *participation* suppose que le public intervient dans la prise de décision, notamment par la négociation. D'autres auteurs définissent la participation selon le sens dans lequel circule l'information échangée entre les participants et les promoteurs (Rowe et Frewer, 2005). Ils feront la distinction entre la *communication publique* (informations des promoteurs en direction des participants), la *consultation publique* (informations des participants en direction des promoteurs) et la *participation publique* (dialogue dans les deux sens). Dans le cadre de cette recherche, nous utiliserons une définition plus générale, approuvée par l'International Association for Impact Assessment (IAIA) :

« La participation publique peut être définie comme l'implication d'individus et de groupes, positivement ou négativement touchés ou intéressés par un projet, un programme, un plan ou une politique sujets à un processus de prise de décision. » (André et al., 2006)

2.2.3 Types et objectifs de la participation

La littérature suggère différents niveaux ou degrés d'engagements des participants à l'intérieur du processus d'évaluation environnementale. Par exemple, Arnstein (1969) distingue huit niveaux, subordonnés au pouvoir accordé aux participants. À un bout de l'échelle, le public n'a aucun pouvoir, il est même manipulé. À l'autre bout, il le contrôle. Plusieurs typologies de la participation ont été basées sur celle d'Arnstein (Webler, 1999).

Nous retrouvons au tableau 3 la typologie de la participation suggérée par André et al. (2004).

Tableau 1. Typologie de la participation publique appliquée à l'ÉIE

Types de participation	Exemples d'application	Accès au pouvoir
Participation passive	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation des médias • Rencontre d'information, etc. 	Faible  Élevé
Participation moyennant incitations matérielles	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues avec rétribution, etc. 	
Participation à la transmission d'information	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête par questionnaires • Entrevue formelle ou informelle • Sondage 	
Participation par consultation	<ul style="list-style-type: none"> • Consultation publique • Commission parlementaire 	
Participation fonctionnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Groupes Focus • Audience publique • Comité de suivi 	
Participation interactive	<ul style="list-style-type: none"> • Médiation • Négociation 	

Source : Adapté de André et al., 2003

Ce tableau met en évidence différents types de participation publique qui peuvent être utilisés à différentes phases de l'évaluation environnementale. Différents objectifs, colligés au tableau 4, peuvent motiver l'exercice de la participation publique et peuvent également varier selon les phases de l'ÉE (Noble, 2006; Petts, 1999). En plus de prendre une décision plus éclairée et d'améliorer la crédibilité et la légitimité du processus décisionnel, la participation du public peut notamment permettre de réduire les sources de conflits entre les acteurs (Mitchell, 2002; Vanclay et Bronstein, 1996).

Tableau 4. Objectifs de communication dans le processus d'ÉIE

Partage du pouvoir	Nul ou Faible → Élevé					
Objectifs	Capter Manipuler ex : Persuader	Informar Éduquer ex : Déposer un mémoire	Recueillir de l'informa- tion ex : Interviewer	Revendiquer ex : Demander la tenue d'une audience publique	Consulter ex : Tenir un référendum	Décider Ex : Établir un consensus

Source : Adapté de André et al., 2003

2.2.4 Approches participatives

Tout comme l'ÉIE, la participation publique est considérée comme un outil d'aide à la décision (Fitzpatrick et Sinclair, 2003; Hartley et Wood, 2005; Richardson, 2005; Sinclair et Diduck, 2001; Petts, 2000; Tennøy, 2006; Bond et al., 2004; Webler et al., 1995; Saarikoski, 2000). Les modèles d'évaluation des processus délibératifs ainsi que le rôle et la place que devraient occuper le citoyen dans la prise de décision sont des questions encore débattues, bien que les bénéfices de la participation publique soient largement reconnus (Petts, 2003; Hartley et Wood, 2005; Palerm, 2000). Non seulement la participation publique est identifiée comme un outil d'aide à la décision, mais elle est aussi un moyen pour parvenir à une décision démocratique. La participation publique en tant que processus délibératif soulagerait le problème du manque de légitimité et augmenterait la qualité des décisions prises par les élus (Webler et al., 1995).

Il est possible de dégager deux approches dans la littérature afin d'évaluer la participation publique et toutes deux trouvent une inspiration dans la théorie de la démocratie délibérative. D'une part, une approche est centrée sur la participation du public au processus décisionnel. L'attention est axée sur les moyens de parvenir à un consensus afin de permettre une meilleure prise de décision (Bond et al., 2004; Hartley et Wood, 2005; Wiklund, 2005; Tennøy, 2006). Le cadre d'évaluation de la participation publique fait souvent référence à deux critères soit l'équité et la compétence. Ces critères sont inspirés de la théorie de l'agir communicationnel d'Habermas (Hartley et Wood, 2005; Petts, 2001; Palerm, 2000). L'équité fait référence à l'égalité quant à l'opportunité de participer, à l'accès et à l'ouverture de la procédure de participation publique (Hartley et Wood, 2005). La compétence fait référence à l'accès à la connaissance, aux habiletés cognitives et linguistiques et à la capacité d'une procédure à juger le bien-fondé de revendications,

malgré le pluralisme des valeurs (Hartley et Wood, 2005; Petts, 2003). Cette approche se caractérise par l'attention portée à une procédure qui permet d'atteindre une participation publique importante au niveau décisionnel et qui tend à rechercher le consensus. Les principes de bonnes pratiques de participation publique de l'IAIA (André et al., 2006) s'inscrivent dans cette approche.

D'autre part, la participation publique peut être évaluée selon une approche centrée sur l'apprentissage social (*Social learning, Transformative learning, Educational theory*) (Saarikoski, 2000; Webler et al., 1995; Sinclair et Diduck, 2001; Fitzpatrick et Sinclair, 2003). Au-delà de la recherche d'un consensus, l'accent est mis sur l'apprentissage collectif des participants et l'éducation à la citoyenneté. L'attention portée au résultat se dégageant du processus de participation publique est moins lié à la prise en compte des citoyens dans la prise de décision qu'à la transformation collective des intérêts donnant effet à un changement social (Webler et al., 1995; Fitzpatrick et Sinclair, 2003). En plus des critères d'équité et de compétence, l'approche axée sur l'apprentissage social intégrera des critères tel que l'amélioration cognitive des participants afin d'évaluer la procédure de participation publique (Webler et al., 1995, Saarikoski, 2000).

Plusieurs modèles d'évaluation de la participation publique se sont inspirés de la théorie de la démocratie délibérative. Certains auteurs reprochent par contre le fait que le fondement des critères d'évaluation des processus de participation publique n'est pas suffisamment solide ou clair (Palerm, 2000; Wiklund, 2005). Weber (1995) a été l'un des premiers à proposer un modèle conceptuel basé sur la théorie de l'agir communicationnel d'Habermas. Il a été critiqué entre autres en raison de deux faiblesses théoriques : d'abord sur l'impossibilité d'implanter un « *Ideal Speech Situation* », c'est-à-dire un dialogue équitable et évacué des rapports de pouvoir³⁶, ensuite sur la considération inadéquate donnée à la pluralité des valeurs dans une société (Palerm, 2000). Ces deux critiques sont prises en compte dans les arguments des démocrates délibératifs de la manière suivante : bien que le modèle théorique invoque très peu les rapports de pouvoir, les théoriciens suggèrent que le caractère raisonnable des arguments permette d'évacuer ces rapports lors de la délibération. C'est la force du meilleur argument qui rend possible la conclusion d'une entente. D'autre

³⁶ Le reproche concernant l'*Ideal Speech Situation* est basé sur la critique de Foucault, qui ne reconnaît pas que la communication puisse être libre de domination.

part, la démocratie délibérative met l'accent sur la notion de bien commun, c'est-à-dire sur la compréhension partagée des enjeux par l'ensemble des acteurs. Bien que les théoriciens antagonistes affirment qu'il soit impossible que tous les acteurs prenant part à une délibération partagent une même idée du bien commun en raison de la diversité des valeurs, cette contrainte serait levée encore une fois par la raison des acteurs. Qui plus est, comme Cohen, Palerm propose des mesures telles que le vote à la majorité afin de répondre au problème posé par la pluralité des valeurs si aucun consensus n'est atteint et souligne l'importance de se tourner vers une approche axée sur l'apprentissage social pour faire face à ce défi. Nous rappelons que dans un contexte où les opinions de la majorité, celles des non-Autochtones, sont confrontées à celles des Autochtones, cette méthode ne semble pas être adéquate³⁷. Palerm reconnaît les limites³⁸ de la théorie de la démocratie délibérative appliquée à l'évaluation de la participation publique en ÉE, mais souligne qu'un cadre d'analyse dont le fondement théorique se base sur les conditions idéales de cette théorie peut s'avérer très utile. De son côté, Wiklund (2005) reproche le manque de clarté relatif aux fondements théoriques des principes de bonnes pratiques élaborés par plusieurs auteurs (par exemple André et al., 2004 ; Bond et al. 2004; Palerm, 2000; Webler et al., 2001). Afin de remédier à la situation, il dégagne quatre grands principes du modèle de démocratie délibérative d'Habermas et analyse le potentiel délibératif de l'évaluation environnementale. Ce potentiel est démontré, mais son analyse ne permet pas de rendre opérationnelles les propositions d'Habermas. Aucune procédure n'est dégagée à partir des principes de bonnes pratiques pour la participation publique à partir des principes habermasiens. En reposant des principes de bonnes pratiques sur la théorie de la démocratie délibérative, nous espérons fournir le fondement théorique nécessaire à l'évaluation de la procédure de participation publique des Cris.

³⁷ Bien que les Cris soient presque aussi nombreux que les non-Autochtones sur le territoire de la Baie James, il ne faut pas omettre de considérer l'opinion de Québécois plus au sud, par exemple dans le cas du projet Eastmain-1-A/Rupert. Les Cris peuvent donc être considérés comme une minorité dans certaines situations. Par ailleurs, bien que nous ne considérons pas ces groupes comme monolithiques, leur poids démographique est néanmoins non-proportionnel à celui du reste de la population.

³⁸ En plus des limites déjà mentionnées, il y en a également une quant au pouvoir décisionnel de l'autorité en ÉE (généralement le ministre de l'environnement), mais aussi les règles et l'agenda sont souvent prédéfinis et les participants ont peu d'influence sur ceux-ci (Palerm, 2000).

Chapitre 3. Méthodologie

La géographie humaine a pour objet l'étude des rapports entre l'humain et son milieu en analysant des relations entre l'environnement et l'exploitation réalisée par des groupes politiques, économiques, culturels ou sociaux variés (Bailly et al., 1998). La perspective géographique nous permet d'observer les changements physiques qui découlent des croisements entre les pouvoirs politiques, économiques et sociaux (Gregory et al., 1994). Les procédures de participation publique dans les évaluations environnementales s'inscrivent dans cette perspective en encourageant les échanges découlant des rapports inévitables entre l'humain et l'organisation de son territoire. En s'ancrant dans ce contexte géographique et dans la théorie de la démocratie délibérative, notre recherche évaluera comment le processus de participation publique sur le territoire conventionné peut être amélioré. Pour ce faire, la méthodologie de cette recherche compte trois étapes. D'abord, des critères de bonnes pratiques de participation publique sont sélectionnés et une grille d'analyse est proposée, ensuite nous évaluons l'expérience de participation publique de quatre projets sélectionnés et enfin nous procédons à un atelier de validation des résultats obtenus et formulons quelques recommandations en vue d'améliorer la participation des Cris dans la procédure d'évaluation environnementale.

3.1 Élaboration d'une grille d'évaluation et sélection des projets

3.1.1 Choix des critères de bonnes pratiques de participation publique

Différents critères d'évaluation de la participation publique sont utilisés dans la littérature (André et al., 2006; Bond et al., 2004; Palerm, 2000; Fiorino, 1990; Rowe et Frewer, 2004; Webler et al., 1995). Les principes opérationnels établis par l'IAIA (André et al., 2006) ont été retenus puisqu'ils reflètent les dernières tendances internationales, mais aussi en raison du grand nombre de scientifiques et de praticiens provenant de divers milieux ayant travaillé sur ce document publié par une organisation internationale reconnue dans le milieu de l'évaluation environnementale. Le tableau 4 présente les huit critères retenus³⁹ ainsi

³⁹ Nous avons séparé le principe opératoire « Bien planifié et orienté vers les enjeux négociables » formulé dans le texte original de André et al. (2006) en deux critères distincts afin de faciliter l'évaluation de la procédure selon les caractéristiques relatives au critère « Bien planifié » et « Orienté vers les enjeux négociables ».

qu'une courte explication tirée directement du texte *Participation Publique, Principes internationaux pour une meilleure pratique* (André et al., 2006).

Tableau 5. Caractéristiques des principes opérationnels de l'IAIA

Principes opérationnels	Caractéristiques
Initiée tôt et soutenue	<ul style="list-style-type: none"> Le public doit être impliqué tôt dans le processus d'étude d'impact Le public doit être impliqué régulièrement dans le processus d'étude d'impact
Bien planifiée	<ul style="list-style-type: none"> Chaque partie prenante devrait connaître les objectifs, les règles, l'organisation et les résultats escomptés de la procédure de participation publique.
Orientée vers les enjeux négociables	<ul style="list-style-type: none"> Puisque le consensus n'est pas toujours possible, la participation publique devrait mettre l'accent sur la compréhension et le respect des valeurs et des intérêts des participants et focaliser sur les problèmes négociables pertinents dans la prise de décision.
En soutien aux participants	<ul style="list-style-type: none"> Le public devrait être soutenu dans sa volonté de participer grâce à une diffusion de l'information adéquate à propos du projet ainsi que du processus, et un accès juste et équitable à la consolidation et à l'assistance financière. Le renforcement des capacités, la facilitation et l'assistance devraient aussi être fournis, particulièrement pour les groupes qui n'ont pas la capacité de participer, et dans les régions où la culture de participation publique est absente, ou lorsque la culture locale pourrait prescrire la participation publique.
Appliquée au bon niveau et optimisée	<ul style="list-style-type: none"> Un programme de participation publique devrait survenir au niveau approprié de la prise de décision (ex : politique, plan, programme, projet) de la proposition. Le public devrait être invité à participer régulièrement en s'assurant que leur implication est requise au bon moment.
Ouverte et transparente	<ul style="list-style-type: none"> Les gens qui sont affectés par une proposition et qui sont intéressés à participer, peu importe leur origine ethnique, genre et revenu, devraient avoir accès à toute l'information utile. L'information requise pour l'évaluation de la proposition devrait être accessible aux personnes non-initiées et ces dernières devraient être capables de participer à des ateliers pertinents, des rencontres et des audiences se rapportant au processus d'évaluation environnementale.
Adaptée au contexte	<ul style="list-style-type: none"> Puisque plusieurs communautés ont leurs propres règles formelles et informelles pour l'accès aux ressources, la résolution de conflit et la gouvernance, la participation publique devrait être adaptée à l'organisation sociale des communautés affectées, incluant les dimensions culturelle, sociale, économique et politique.
Crédible et rigoureuse	<ul style="list-style-type: none"> La participation publique devrait adhérer à l'application d'une éthique, d'un comportement professionnel et d'obligations morales. Faciliter la participation publique par un facilitateur neutre dans son sens formel ou traditionnel améliore l'impartialité du processus ainsi que la justice et l'équité du droit à l'information.

Source : André et al. 2006

Les principes opérationnels⁴⁰ sont cohérents avec la procédure délibérative idéale de Cohen (Tableau 2). Afin de mettre en évidence le lien existant entre les deux, nous avons fait des associations entre les principes de délibération et les principes opérationnels. Ces associations présentées au tableau 6 ne sont pas exclusives et il existe probablement d'autres possibilités.

Les principes de bonnes pratiques de l'IAIA sont génériques. Afin de les employer plus facilement pour évaluer la pratique, nous avons dégagé des définitions sous forme de questions précisant ainsi leur portée et facilitant la construction du questionnaire d'entrevue. Ces questions dégagées des principes opérationnels sont présentées au tableau 7.

3.1.2 Soutien d'un comité consultatif

Afin de mieux guider la recherche, un comité consultatif composé de trois personnes ressources dans le domaine de l'évaluation environnementale sur le territoire conventionné a été mis sur pied. Il s'agit de Mme Ginette Lajoie, Coordonnatrice à l'Environnement, Administration régionale crie et vice-présidente du CCEBJ; M. Éric Giroux⁴¹, Conseiller principal CBJNQ, Agence canadienne d'évaluation environnementale, membre du COMEV et secrétaire exécutif du COFEX; M. Robert Joly, Chef de service, Service des projets industriels et en milieu nordique, Direction des évaluations environnementales, Ministère du Développement Durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). Ce comité a participé au choix des projets, a contribué à l'examen de la grille d'évaluation et à la structure d'entrevue avec les acteurs majeurs et a participé à l'évaluation de la faisabilité des mesures d'amélioration proposées.

⁴⁰ Ces principes opérationnels proviennent de sept principes fondamentaux. Selon ceux-ci, la participation publique dans le cadre d'ÉE devrait toujours être : Adaptée au contexte, Informatrice et proactive, Adaptée et communicante, Respectueuse des divers intérêts et équitable, Formative, Coopérative et Redevable envers les parties prenantes (André et al., 2006). Ces principes de base s'appliquent à tous les stades de l'évaluation environnementale et les principes opérationnels décrivent comment les premiers devraient être appliqués en pratique (André et al., 2006).

⁴¹ En raison du départ de M. Giroux de l'ACÉE, Mme Sarah Szirtes, Direction de l'environnement, Affaires indiennes et du Nord Canada et membre du CCEBJ, s'est jointe au comité en tant que représentante de la partie fédérale.

Tableau 6. Cohérence entre les principes de Cohen et de l'IAIA

Principes délibératifs	Liens avec les principes opérationnels de l'IAIA
Libre	<i>Bien planifiée :</i> Afin de s'assurer que les participants soient liés aux conditions préalables de leur délibération, chaque partie prenante devrait connaître les objectifs, les règles, l'organisation et les résultats escomptés de la procédure de participation publique.
	<i>Adaptée au contexte :</i> Afin de s'assurer que les participants aient la garantie que la manière dont ils considèrent les propositions n'est pas gênée par les normes pré-établies de l'autorité, la participation publique devrait être adaptée à l'organisation sociale des communautés affectées, incluant les dimensions culturelle, sociale, économique et politique.
Égale	<i>Ouverte et transparente :</i> Les gens qui sont affectés par une proposition et qui sont intéressés à participer, peu importe leur origine ethnique, genre et revenu, devraient avoir accès à toute l'information utile.
	<i>Aide aux participants :</i> Les participants devraient être égaux substantivement, c'est-à-dire que la distribution réelle des pouvoirs et des ressources ne devrait pas façonner leur chance de contribuer à la délibération
	<i>Appliquée au bon niveau et optimisée :</i> Les participants devraient être égaux formellement, car ils peuvent intervenir à chacun des niveaux (stades) du processus délibératif et en temps opportun.
Raisonnée	<i>Crédible et rigoureuse :</i> Afin que les participants se sentent liés au système de droit existant puisqu'il établit le cadre de délibérations libres parmi des égaux, la participation publique devrait adhérer à l'application d'une éthique, d'un comportement professionnel et d'obligations morales. Le processus permettrait ainsi de prendre en compte les opinions et les préoccupations du public et de prendre une décision éclairée, basée sur la force des meilleurs arguments.
	<i>Initiée tôt :</i> Afin que les parties prenantes à la délibération puissent présenter des propositions, les supporter et les critiquer de manière raisonnée, l'intervention du public devrait être initiée tôt pour permettre d'améliorer l'analyse effectuée par la communauté ainsi que le tri préliminaire et le cadrage de l'évaluation environnementale, et d'augmenter leur opportunité de modifier les propositions par rapport aux commentaires et opinions partagées pendant le processus de participation publique afin qu'ils soient acceptables pour tous.
Consensus	<i>Orienté vers des enjeux négociables :</i> Puisque la délibération a pour objectif d'arriver à un consensus rationnel, mais qu'il ne soit pas toujours possible, la participation publique devait mettre l'accent sur la compréhension et le respect des valeurs et des intérêts des participants et porter attention aux consensus négociables relatifs à la prise de décision.

Tableau 7. Questions dégagées des principes opérationnels

Principes	Questions
Initiée tôt et en continue	<ul style="list-style-type: none"> • La procédure d'ÉE dans le cadre de la CBJNQ encourage-t-elle la participation publique en amont et de façon continue? • Existe-t-il une insatisfaction relative à une implication tardive des participants ou en raison d'une interruption dans le processus de participation publique? • Est-ce que le manque de continuité dans le processus de participation a nui ou limité leur contribution au processus décisionnel?
Bien planifiée	<ul style="list-style-type: none"> • Les participants ont-ils été informés des objectifs visés, des règles à suivre et de l'organisation du processus de participation publique entrepris? • Est-ce que les participants ont été informés des résultats attendus à l'issue du processus de participation publique entrepris?
Orientée vers les enjeux négociables	<ul style="list-style-type: none"> • Une attention particulière a-t-elle été portée à la compréhension des valeurs et des intérêts des participants? • Les principaux enjeux identifiés par les promoteurs ont-ils été ajustés à la lumière des préoccupations des participants? • La participation du public a-t-elle été orientée vers un consensus relatif à la prise de décision?
Appui aux participants	<ul style="list-style-type: none"> • L'accès à des supports financiers ou à de l'assistance financière était-il juste et équitable pour tous les participants? • Est-ce qu'une aide (matérielle ou service (ex. personnes ressources)) a été fournie aux participants en ayant le besoin? • Les personnes ayant moins de facilité à participer ont-elles bénéficié d'une attention particulière? • Est-ce que la diffusion de l'information fournie a permis aux participants de bien cibler les enjeux du projet?
Appliquée au bon niveau et optimisée	<ul style="list-style-type: none"> • Le processus de participation publique s'est-il présenté au niveau le plus approprié de la prise de décision? • Est-ce que le public a été invité à participer dans les moments les plus opportuns pour son intervention? • Les citoyens ont-ils fait état de fatigue dû à une sur consultation?
Ouverte et transparente	<ul style="list-style-type: none"> • Est-ce que tous les citoyens affectés et souhaitant participer ont eu accès aux informations pertinentes? • Est-ce que tous les participants ont obtenu les informations demandées? • Les participants ont-ils le sentiment que certaines informations leur ont été cachées? • L'information était-elle accessible aux personnes non-initiées désirant évaluer le projet?
Adaptée au contexte	<ul style="list-style-type: none"> • La participation publique était-elle adaptée à la culture de la communauté affectée? • La participation publique était-elle adaptée à l'organisation sociale, au contexte économique et politique de la communauté affectée?
Crédible et rigoureuse	<ul style="list-style-type: none"> • Est-ce qu'un facilitateur neutre a conduit le processus de participation? • La neutralité du ou des facilitateurs a-t-elle été remise en question par les participants? • Les participants ont-ils été encouragés à adopter une attitude professionnelle et des obligations morales durant la consultation? • La décision finale tient-elle compte du produit de la participation et l'a-t-elle influencé?

3.1.3 Sélection des projets

L'évaluation de quatre projets nous a permis d'obtenir l'information nécessaire à l'analyse de la participation des Cris dans le processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social du ch. 22. Ces projets ont été déterminés selon quatre critères : la disponibilité de la documentation, les différents succès de participation publique, la nature des projets et les différentes localisations. Nous avons sélectionné les projets à l'étude à partir de la liste des projets soumis à la procédure, incluse dans la *Révision des Annexes 1 et 2 du chapitre 22 de la CBJNQ* (Labrecque, 2006). Quatre projets ont été retenus selon les recommandations du comité consultatif : le projet hydroélectrique Eastmain-1-A et dérivation Rupert, le projet d'implantation d'un site d'essai balistique dans le Nord du Québec, le projet de la route permanente de Waskaganish et le projet minier Troilus. L'annexe III présente l'évolution de chacun des projets.

Le projet hydroélectrique Eastmain-1-A et dérivation Rupert (autorisé en 2006) est un projet de très grande envergure dont les processus d'évaluation environnementale et de participation publique ont fait l'objet d'une entente administrative sur leur coordination entre les gouvernements du Canada, du Québec et de l'ARC dans le but de faciliter la participation du public aux processus d'examen. Des procédures opérationnelles conjointes ont été élaborées pour le COMEX et la Commission fédérale d'examen afin de détailler les dispositions s'appliquant aux consultations publiques et un Bureau d'information publique a été mis sur pied. Il s'agit d'une expérience assez inhabituelle dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen du ch. 22 en raison des consultations menées à plusieurs étapes du projet : consultations sur les directives préliminaires, sur la conformité de l'étude d'impact ainsi que sur l'examen. En vertu de la condition 9.2 du certificat d'autorisation, des consultations sur le suivi du projet doivent également être menées par le COMEX, en collaboration avec le promoteur, entre la fin de la période de construction et avant la mise en exploitation du projet. Plusieurs consultations ont également été menées par le promoteur en amont et en parallèle à ces initiatives, notamment grâce à la Convention Boumhounan⁴². Bien qu'Hydro-Québec et le gouvernement du Québec aient reçu l'engagement du Grand chef des Cris, M. Matthew

⁴² La Convention Boumhounan encadre la réalisation du projet et assure la participation directe des Cris aux études et travaux liés au projet. Un groupe de travail Cris-Hydro-Québec a été mis sur pied afin de faciliter les échanges d'information durant le développement du projet et de l'évaluation environnementale.

Mukash, à l'égard de la Paix des Braves et son consentement au projet, ce dernier a néanmoins connu une opposition quant à sa réalisation, autant à l'intérieur des communautés crie que de la part des non-Autochtones.

La nature du projet d'implantation d'un site d'essai balistique au Nord-du-Québec (refusé en 2005) était singulière et s'est traduite par une vive opposition de la part de la Nation crie de Waswanipi. À la suite d'une assemblée générale, le conseil de bande a d'ailleurs voté une résolution contre le projet (COMEX, 2004b). La situation était différente du côté de la ville de Chapais où, malgré quelques opposants, le projet était appuyé par les représentants de la ville et plusieurs citoyens (COMEX, 2004c). Le manque d'arrimage entre les deux communautés, dont les intérêts étaient contraires, ne s'est pas résorbé malgré les efforts de consultations consentis par le promoteur (SNC-Technologie Inc. à l'époque), qui croyait pourtant avoir réussi à obtenir l'accord de tous. Celui-ci avait initié divers exercices de participation, principalement avec les trappeurs concernés, les représentants du conseil de bande et les représentants de Chapais. Dans le cadre du ch. 22, des audiences publiques ont été tenues à Chapais et à Waswanipi pour l'examen du projet, mais le conseil de bande n'y a pas participé (COMEX, 2004a; 2004c). Contrairement aux trois autres projets sélectionnés et à la majorité ayant fait l'objet d'une procédure d'évaluation provinciale complète⁴³, l'autorisation de ce projet a été refusée. La sous-ministre a en outre appuyé sa décision sur « la non-acceptabilité sociale du projet par les Crie et une partie des Jamésiens » (MDDEP, 2005).

Le projet de la route permanente de Waskaganish était au contraire largement souhaité par la communauté, malgré les préoccupations des gens concernant les impacts sociaux et environnementaux qu'allait engendrer leur désenclavement. Le caractère particulier de ce projet tient au fait que le conseil de bande en était le promoteur. Peu de projets ayant complété la procédure d'évaluation et d'examen ont été soumis par les promoteurs crie⁴⁴. D'ordre général, le développement sur le territoire se fait par des gens externes aux

⁴³ En effet, depuis le 1^{er} janvier 2000, sur les huit projets ayant complété la procédure d'évaluation et d'examen au sud du 55^e parallèle au niveau provincial, trois projets ont été refusés, dont un concernait la modification d'un certificat d'autorisation du programme de suivi. (<http://www.mddep.gouv.qc.ca/evaluations/projet-sud.htm>)

⁴⁴ En effet, depuis le 1^{er} janvier 2000, sur huit projets ayant complété la procédure d'évaluation et d'examen au sud du 55^e parallèle au niveau provincial, deux projets ont été soumis par les communautés crie, incluant Waskaganish (<http://www.mddep.gouv.qc.ca/evaluations/projet-sud.htm>)

communautés. Les Cris ont été impliqués dès le départ par diverses initiatives du promoteur et du consultant. Bien que la nature du projet ne fût pas de grande envergure, les consultations elles l'ont été, entre autres en raison de la volonté des initiateurs du projet. Ce projet a fait l'objet d'un processus d'examen complet en vertu du ch. 22, mais des audiences publiques n'ont été tenues que par le COMEV pour la préparation de la directive. Cela était toutefois novateur à l'époque et est encore aujourd'hui peu fréquent⁴⁵. Le COFEX-Sud⁴⁶ et le COMEX ont examiné le dossier, mais avaient décidé de ne pas tenir de consultations publiques contrairement à l'idée de départ du COMEX. Le Chef de Waskagnish ne considérait pas l'exercice nécessaire et le COMEX a finalement opté pour une rencontre privée avec les promoteurs⁴⁷ (COMEX, 1998; 1999). En outre, un chevauchement de procédure a eu lieu en raison de l'application de la LCÉE. Celle-ci a été mise à exécution tardivement et a désynchronisé le processus. En effet, des audiences publiques ont été menées sur l'étude approfondie exigée en vertu de la LCÉE alors que le COMEX et le COFEX avait déjà rendu leurs recommandations⁴⁸. Ce projet n'a pas fait l'objet d'un suivi.

Le projet de développement minier Troilus, au nord de Mistissini, a été soumis à la procédure complète d'évaluation et d'examen contrairement à d'autres projets miniers. À l'époque, il n'avait pas été jugé pertinent de tenir des audiences publiques dans le cadre du ch. 22, ni pour la directive, ni pour l'examen. Le COMEV avait consulté deux représentants de la direction régionale de l'Abitibi-Témiscamingue et du Nord québécois (COMEV, 1991) et le COMEX avait tenu des rencontres privées avec le promoteur (Inmet Mining), les représentants du conseil de bande de Mistissini et quelques trappeurs (COMEX, 1994a ; 1994b ; 1994c). De son côté, le promoteur avait principalement rencontré les trappeurs et leurs familles ainsi que le conseil de bande. Ce projet a été novateur en raison de l'Entente sur les répercussions et les avantages « Entente Troilus », entre la corporation minière

⁴⁵ Sur 168 projets examinés, du 1^{er} janvier 1991 au 31 décembre 2005, seulement trois consultations ont été menées par le COMEV (Eastmain-1-A/Rupert, projet Grande-Baleine et la route de Waskaganish) (CCEBJ, 2007)

⁴⁶ L'administrateur local avait fait appel au COFEX-Sud pour les terres de catégorie 1 en raison du financement du fédéral.

⁴⁷ D'autres raisons ont peut-être motivé ce choix du COMEX, mais à la lecture des résumés des réunions, seul le désaccord du Chef est mentionné et semble motiver la décision de renoncer à la tenue d'une consultation publique sur l'examen du projet et d'opter pour une rencontre avec le Conseil de bande et les intervenants intéressés.

⁴⁸ Voir la séquence des dates au tableau 31 à l'annexe IV.

Inmet et la Nation crie de Mistissini, avec le soutien du GCC et de l'ARC afin d'encadrer les aspects environnementaux et économiques du projet. Le comité de liaison a d'ailleurs joué un rôle important en entretenant des liens constants entre le promoteur et la communauté de Mistissini tout au long du projet (Penn et Roquet, 2008).

3.2 Évaluation de la participation publique des quatre projets

L'évaluation de la participation publique des projets sélectionnés a été effectuée grâce à une collecte de données et une analyse de contenu. Une approche déductive a été employée, car nous souhaitons vérifier la présence des critères de bonnes pratiques de participation publique à la lumière des quatre expériences de participation.

3.2.1 Collecte de données

Afin de dégager les forces et les faiblesses de la procédure par rapport aux critères de bonnes pratiques et de faire ressortir les consensus et les désaccords parmi les acteurs majeurs, l'entrevue s'avérait pour nous la méthode la plus appropriée. Considérée comme un matériel créé par la recherche (Mayer et Ouellet, 1991), celle-ci nous a permis de connaître l'opinion des personnes ressources concernant la procédure de participation publique en territoire cri. Les personnes rencontrées connaissaient la procédure à différents degrés, principalement à cause de leur fonction dans le cadre des projets et de leur expérience. Tous avaient une connaissance intime des projets et des exercices de participation réalisés.

Les entrevues étaient de type semi-structuré. Le questionnaire (annexe IV) a permis d'explorer les thèmes relatifs aux définitions opérationnelles (tableau 7) et les personnes interviewées ont eu la liberté de discuter sur ces thèmes prédéterminés (Patton, 2002). Ce type d'entrevue est adapté au contexte autochtone qui demande une grande flexibilité⁴⁹ (Jacqmain et al., 2006). Cette méthode nous a permis de connaître les perspectives individuelles de chacun ainsi que leurs expériences personnelles (Patton, 2002). Afin de

⁴⁹ Le questionnaire a servi de guide lors des entrevues. Selon les réponses de la personne interviewée, toutes les questions n'ont pas toujours été posées.

capter toute l'information fournie, un enregistrement audio fut réalisé et les entrevues furent retranscrites afin de faciliter l'analyse de contenu⁵⁰.

Les 36 personnes ressources interrogées provenaient de trois groupes : treize membres de comités d'évaluation et d'examen, tels que le COMEV, le COMEX, le COFEX-Sud et la Commission fédérale d'examen, des fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, du MDDEP et des personnes travaillant pour le Traditional Pursuits Department⁵¹; douze personnes travaillant pour des organismes cris, tels que des représentants de l'administration publique locale, des administrateurs locaux de l'environnement ou des personnes travaillant pour l'Administration régionale crie ou le Conseil cri de la santé et des services sociaux de la Baie James; onze promoteurs, consultants, bureaux d'études ou maires de villes non autochtones sur le territoire de la Municipalité de Baie-James (MBJ). Certaines personnes ont travaillé sur plusieurs des projets sélectionnés, notamment les membres de comités. Le tableau 8 présente le nombre de personnes ayant pu intervenir sur chacun d'eux et le profil des répondants des trois groupes est disponible à l'annexe V.

Tableau 8. Nombre de répondants par projets

Projets	Total des répondants	Membres de comités	Personnes-organismes cris	Promoteurs
Eastmain-1-A/Rupert	25	11	9	5
Site d'essai balistique	10	7	1	2
Route de Waskaganish	12	7	3	2
Mine Troilus	9	4	2	3

Légende : « Membres de comités » inclut les fonctionnaires gouvernementaux et deux personnes travaillant pour le Traditional Pursuits Department ; « Personnes-organisme cris » signifie les personnes travaillant pour des organismes cris ; « Promoteurs » inclut les consultants et les maires.

Les entrevues se sont déroulées de personne à personne de novembre 2007 à mai 2008, dans quatre communautés cries, trois villes de la MBJ et trois villes du Québec méridional.

⁵⁰ Les entrevues ont été conduites dans le respect du certificat d'éthique que nous avons obtenu de l'Université de Montréal en août 2007.

⁵¹ Bien qu'elles travaillent pour un organisme cri, ces personnes font partie de ce groupe, car elles conseillent et viennent en aide à leurs membres qui siègent sur les comités d'évaluation et d'examen issus du ch. 22, au même titre que les analystes provinciaux et fédéraux.

Elles se sont tenues en langue française et anglaise. Au total, environ 1700 minutes d'entrevues ont été enregistrées (un moyenne d'environ 47 minutes par personne). Nous considérons que l'échantillon est représentatif et qu'il nous a ensuite permis d'atteindre nos objectifs.

3.2.2 Analyse de contenu

L'analyse de contenu « permet de vérifier la présence de thèmes, de mots ou de concepts dans un contenu » (Aktouf, 1987 dans Mayer et Ouellet, p. 481). Nous avons traité les données obtenues par les entrevues par une analyse de contenu qualitative. Contrairement à l'analyse de contenu quantitative dans laquelle le critère principal est la fréquence, l'analyse qualitative accorde de l'importance à la nouveauté, l'intérêt ou la valeur d'un thème (Mayer et Ouellet, 1991). L'inférence fut donc basée sur la présence d'un thème sans toutefois mettre à l'écart sa fréquence d'apparition. Nous considérons que celle-ci peut servir de valeur indicative, sans pourtant considérer uniquement les fréquences élevées afin de ne pas échapper des énoncés de sens⁵² qui pourraient s'avérer essentiels (Michelat, dans Mayer et Ouellet, 1991). La catégorisation est toujours dépendante du cadre théorique du chercheur et de sa subjectivité. La difficulté à surmonter lors de l'analyse de contenu est l'« objectivité » et l'indépendance dans l'interprétation des résultats (Pole et Lampart, 2002). Nous avons ainsi tenté d'être le plus objectif possible en basant nos critères sur les principes de bonnes pratiques de participation de l'IAIA.

L'analyse de la documentation fut inspirée de la méthode proposée par Rhéaume et Sévigny ainsi que l'Écuyer (dans Mayer et Ouellet, 1991). D'abord, nous avons retranscrit l'ensemble des entrevues, qui ont été lues à quelques reprises (lecture flottante) afin de se familiariser avec les documents. À partir d'une dizaine d'entrevues, nous avons ensuite divisé le matériel en thèmes (codage) ou énoncés de sens⁵³ et les avons classifiés selon les principes de bonnes pratiques de participation publique de l'IAIA. Après cette première classification, une approche inductive a été appliquée. L'induction signifie que l'on passe de données particulières (les énoncés de sens) à une idée les représentant toutes (les

⁵² Un énoncé de sens correspond à une signification exprimée par un groupe de mots (Mucchielli, 1991). Pour plus de légèreté, nous emploierons le terme « énoncé » plutôt que « énoncé de sens » pour la suite du travail. Les énoncés cités ont été traduits de la langue anglaise à la langue française, s'il y avait lieu, pour éviter de porter un jugement autre que sur le propos sélectionné.

⁵³ Nous avons effectué un découpage sémantique (thème) plutôt que linguistique (mot).

critères) (Mucchielli, 1991). Quelques autres relectures nous ont permis de construire une grille d'analyse avec les énoncés recueillis, au fur et à mesure du dépouillement. Cette opération nous a permis de dégager 20 critères permettant de préciser davantage les huit principes de bonnes pratiques. En outre, les critères correspondent aux qualités classiques des indicateurs de catégories de Mucchielli (1991) soit l'exhaustivité, l'exclusivité, l'objectivité et la pertinence. Ils ont également été développés en 40 sous-critères afin de s'assurer de bien saisir les subtilités des discours et de préciser notre analyse. Les énoncés ne correspondant pas à l'un des huit principes ont été mis de côté. Afin de limiter notre subjectivité quant à nos choix de critères (catégories), nous avons validé notre grille d'analyse auprès de cinq étudiants aux cycles supérieurs en géographie et environnement. Les résultats nous permettent d'affirmer que plus de 75% des étudiants ont associé l'énoncé au bon principe et au moins 60% au bon critère.

En pratique, les Cris peuvent être invités à participer à des consultations publiques lorsque le comité d'évaluation évalue le projet ou lorsque le comité d'examen (provincial ou fédéral, selon la compétence engagée) révisé l'étude d'impact, et ce, avant qu'ils ne présentent leurs recommandations à l'administrateur concerné. Lors des entrevues, les répondants⁵⁴ ont affirmé avoir participé à plusieurs phases de l'évaluation environnementale outrepassant ainsi le processus participatif énoncé au chapitre 22. Ainsi, les énoncés ont été dépouillés selon les différentes phases du processus d'évaluation environnementale. Nous avons considéré que l'expérience de participation dans le cadre du chapitre 22 débute lorsque le promoteur soumet des renseignements préliminaires à l'administrateur (avis de projet). Cette participation inclut tant celle liée à l'*initiative des comités* (consultations tenues par le COMEV, COMEX ou COFEX-Sud) que les *autres initiatives* comme celles exercées durant la réalisation de l'étude d'impact et entreprises par des promoteurs, consultants, conseil de bande ou maires. Nous avons considéré que les expériences de participation ayant lieu avant l'avis de projet étaient en *amont* du chapitre 22. Une fois que le promoteur est informé de la décision de l'administrateur, les expériences de participation qui ont lieu font partie de ce que nous avons considéré être le *suivi*. Les énoncés faisant allusion à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCÉE) ont été classés dans *autre processus*. L'expérience de participation qui lui est liée a

⁵⁴ L'utilisation du masculin dans ce texte est effectuée sans discrimination et simplement dans le but d'alléger le texte.

été intégrée afin d'avoir une perspective globale de la participation publique sur le territoire.

Nous estimons le nombre total d'énoncés à 1400. Afin de synthétiser l'information, nous avons attribué un point fort à chaque répondant ayant mentionné plus de points forts que de faibles et inversement, pour chaque projet et à chacune des phases du processus. Ce sont donc 580 énoncés répartis selon 40 sous-critères qui nous permettent de dresser un portrait de la situation actuelle et de dégager des forces et des faiblesses au processus de consultation du chapitre 22 de la Convention. L'homogénéité de l'opinion des répondants et la variabilité de leur positionnement en fonction des projets sont également présentés pour chacun des sous-critères.

Les informations obtenues dans le cadre des entrevues ne correspondent pas nécessairement à la réalité, mais bien à l'expérience vécue des personnes interviewées. Nous avons mis en contexte les résultats obtenus, selon les projets et les groupes de répondants, afin d'en assurer une meilleure compréhension auprès des lecteurs.

3.2.3 Validation des résultats

L'analyse et l'interprétation des résultats obtenus et les possibilités d'amélioration présentées dans les chapitres suivants ont été validées par le comité consultatif afin de s'assurer que les possibilités d'amélioration soient réalistes et réalisables. Le comité a eu l'opportunité de commenter la recherche lors de l'analyse préliminaire des résultats et à la suite de l'interprétation des résultats. Nous avons intégré à même le texte leurs commentaires et leurs suggestions.

Chapitre 4. Résultats

Nous abordons maintenant chacun des huit principes internationaux de bonnes pratiques de participation publique. Nous avons choisi de présenter nos résultats conformément aux points forts et aux points faibles attribués par les répondants à chacun des critères et sous-critères. L'ordre de présentation correspond au nombre décroissant d'énoncés recueillis pour chacun d'eux.

4.1 Ouverte et transparente

Le principe d'une participation *Ouverte et transparente* est défini comme suit par l'IAIA :

« Les personnes qui sont touchées par une intervention ou qui ont un intérêt à participer, quelle que soit leur origine ethnique, leur sexe et leur revenu, devraient avoir accès à toute l'information utile. L'information requise pour évaluer une proposition devrait être accessible aux personnes non-initiées (par exemple les termes de références, rapports et résumés). Ces dernières devraient pouvoir participer aux ateliers pertinents, aux rencontres et aux audiences en rapport avec le processus d'étude d'impact. L'information et la facilitation en vue d'une telle participation devraient être fournies. » (André et al., 2006)

Afin de préciser ce principe, nous l'avons analysé selon trois critères : l'accès à l'information, les groupes consultés et la dissymétrie du public consulté.

4.1.1 Accès à l'information

L'accès à l'information doit permettre à toutes les personnes intéressées de prendre part au processus de participation publique, de connaître le projet et de pouvoir l'apprécier. Les résultats sont présentés au tableau 9.

Il s'agit du critère pour lequel les répondants se sont le plus prononcés avec 83 énoncés, dont près des trois quarts soulignent des faiblesses (61 sur 83). Les personnes travaillant pour des organismes cris et les membres de comités évoquent majoritairement des points faibles alors que les promoteurs révèlent sensiblement autant de points faibles que de forts. Un peu plus de la moitié des énoncés concernent le projet Eastmain-1-A/Rupert et près du quart sont d'ordre général⁵⁵. À l'exception de six énoncés, tous se situent dans le

⁵⁵ Les énoncés ne visant pas ne projet spécifique ont été qualifiés « d'ordre général ».

cadre du chapitre 22 et se répartissent de manière similaire entre ceux ayant trait aux initiatives de comités et ceux concernant les autres initiatives. L'accès à l'information a été analysé à partir des quatre sous-critères suivants : quantité d'information, personnes non-initiées, langue et qualité de l'information.

Tableau 9. Distribution des énoncés relatifs à l'Accès à l'information

		N	P	Amont		Chapitre 22				Suivi		Autre processus		n	
						Initiatives des comités		Autres initiatives							
						+	-	+	-						
Occupation des personnes ressources	Membres de comités / Fonctionnaires	44	E			2	8	2	7					7	35
		28	S				3		2						
		28	W			1	1	1	1				1		
		16	T						1						
		52	G				7		3	2					
	Personnes - organismes cris	36	E		1	3	6	1	7					11	21
		4	S			1			1						
		12	W			1	1	1	1						
		8	T				2	2							
	Promoteurs / Consultants / Maires	48	G			1	1	1	2					4	5
		20	E	1				1	3						
		8	S												
		8	W					1							
		12	T							1					
	Total des réponses				1	1	9	29	10	29	3	0	0	1	83

Légende : « Personne-organisme cris » signifie les personnes travaillant pour des organismes cris ; N = Nombre d'énoncés maximal possible/phase de consultation ; P = Projets ; n = Total des répondants ; E = Eastmain-I-A/Rupert ; S = Projet d'implantation d'un site d'essai balistique dans le Nord du Québec ; W = Projet de la route permanente de Waskaganish ; T = Projet minier Troilus ; G = L'énoncé ne vise aucun projet spécifique, il s'agit d'un énoncé d'ordre général ; Le signe « + » signifie des points forts et le signe « - », des points faibles ; Les cases vides signifient qu'aucun énoncé n'a été soulevé.

Sous-critère Quantité d'information - Plusieurs énoncés se réfèrent à la quantité d'information fournie (30%). Alors que les membres de comités ont souligné une majorité de points faibles, les personnes travaillant pour des organismes cris ont mentionné davantage de points forts, et cela, tant dans le cadre des initiatives des comités que pour les autres initiatives. Des membres se sont prononcés à propos de la transparence des comités d'évaluation et d'examen issus du chapitre 22 : certains ont souligné un manque dans leur pratique alors que d'autres le reconnaissent mais ne jugent pas opportun de modifier leur façon de faire. Les citations qui suivent exposent ces idées :

« Quand le promoteur vient nous voir, et nous avons souvent des rencontres avec lui, dans cette pièce des fois, l'enregistrement de ce qui est dit durant ce processus n'est jamais public, et selon moi, cela ternit le processus. Cela le rend comme s'il y avait des initiés et le public. Et les initiés parlent au promoteur et concluent des ententes et le public ne connaît pas quelle est l'entente, et ne sait pas ce qui se passe, et c'est l'impression qui est donnée. Nous devrions être davantage publics par rapport à toute l'information qui nous est donnée. » Entrevue B34, p. 8.⁵⁶

« Ce qui est difficile lorsqu'on travaille avec la Commission fédérale, c'est leur site web. Pour eux, par souci de transparence, ils veulent que, quand tu reçois un papier, tu l'envoies sur le site. Alors on n'est pas habitué à ça. Nous, nous faisons des discussions entre nous autres, nous échangeons des choses qui ne sont pas pour le grand public. Ça n'a pas d'intérêt. Il fallait faire attention, parce que ça ressurgit. Ça, c'était un peu achalant. Pas méchant, mais un peu achalant. On n'était pas habitué, on était habitué à travailler entre nous autres. » Entrevue B21, p. 2.

De plus, un répondant a soulevé qu'à l'heure actuelle, les critères sous-jacents à la décision des comités d'aller ou non en consultation ne sont pas connus du public. Un autre, s'exprimant à l'égard de la transparence des comités, estime qu'à l'exception du projet Eastmain-1-A/Rupert, il n'y a jamais de rapport d'analyse, de décision ou de recommandations qui sont produits. Quelques énoncés généraux ont révélé que les Cris reprochaient le fait de ne pas être suffisamment informés par les promoteurs alors que d'autres soulevaient que parfois, trop d'information leur était fournie, et ce, principalement par rapport au projet Eastmain-1-A/Rupert. La citation suivante illustre cette situation : « Et en terme de quantité, on nous lançait des tas d'informations et c'était très difficile de passer au travers. » (Entrevue B30, p. 8). Au contraire, des répondants ont signalé comme force la grande quantité d'information disponible fournie par les promoteurs dans le cadre des projets Eastmain-1-A/Rupert, la route de Waskaganish et Troilus, et ce, comparativement à d'autres projets de natures diverses. Un répondant a signalé, en amont du processus, la quantité considérable d'information fournie au comité Boumhounan. L'information qui sera disponible dans le cadre des programmes de suivi pour le projet Eastmain-1-A/Rupert et celle qui a été donnée pour la mine Troilus a été soulevée comme un point fort.

⁵⁶ Afin d'assurer la confidentialité des répondants, les transcriptions des entrevues ont été codées par une lettre et un chiffre, par ex. : B34. Le numéro de page correspond à celui où l'on retrouve l'énoncé dans la transcription. Il est possible de connaître le groupe d'acteurs auquel appartient le répondant en consultant à l'annexe V.

Sous-critère Personnes non-initiées - De nombreux énoncés ont touché l'accès à l'information pour les personnes non-initiées (27%). Sur les 22 énoncés recueillis, 20 expriment des faiblesses. Parmi ceux-ci, treize se réfèrent au projet d'Hydro-Québec alors que six sont d'ordre général. Ils font principalement référence au manque de vulgarisation et à l'aspect très technique des projets. Ces faiblesses ont été soulignées malgré les efforts portés par Hydro-Québec sur la compréhension du projet par les membres du comité Boumhounan et aux efforts de simplification des données pour le public (Hydro-Québec, 2004), tel que l'extrait suivant l'indique :

« La participation était là mais comme je l'ai dit, c'était difficile de comprendre, beaucoup [d'informations] sont très techniques et ne pouvaient pas vraiment... J'imagine qu'ils ont tenté de le simplifier, mais c'est difficile de simplifier un projet de cette taille de manière à ce que le public comprenne ce qui se passe. Ils ont essayé, mais vous savez... Les gens ne peuvent pas comprendre exactement ce qui est impliqué là-dedans.» Entrevue B09, p. 3.

Les divers concepts et connaissances scientifiques évoqués lors des consultations semblent difficiles à comprendre pour des gens peu familiers avec ce type de projets, voire même pour des spécialistes. Néanmoins, certains points forts réfèrent à la nature simple du projet de la route permanente de Waskaganish et aux efforts de vulgarisation dans le cadre du projet Troilus afin de rendre l'information accessible à tous.

Sous-critère Langue – La langue a été évoquée fréquemment (23%). Les points faibles sont nombreux et touchent particulièrement le projet Eastmain-1-A/Rupert. L'ensemble des groupes de répondants ont soulevé trois différents aspects. Le premier concerne la faible disponibilité de la documentation (études d'impacts) en langue crie et parfois en anglais⁵⁷. La citation suivante exprime cette faiblesse :

« Je ne sais pas si ces études sectorielles étaient fournies en cri. [...] et très peu en anglais. Alors comment pouvez-vous dire que vous avez consulté la population alors que vous ne fournissez même pas la documentation dans la langue qu'ils parlent tous les jours, que ce soit en cri ou en anglais, la majorité de la documentation était en français. » Entrevue B37, p. 7.

⁵⁷ Des quatre projets évalués, toutes les études d'impacts étaient disponibles en français et en anglais, mais seul un sommaire en cri était disponible pour Eastmain-1-A/Rupert (9 pages) et pour la route de Waskaganish (26 pages).

Le deuxième aspect est relatif à la terminologie. Les répondants soulignent que la communication est difficile puisque le vocabulaire technique employé par les promoteurs n'existe souvent pas en langue crie. La citation suivante expose cette difficulté : « Beaucoup de mots en cri n'existent pas en anglais. Il n'existe pas en cri. [...] *Turbine*. Personne n'a un mot en cri pour cela. Tout ce que je peux faire c'est d'expliquer les principes et la raison d'être des aspects de cette structure. » (Entrevue B11, p. 4.)

Le troisième aspect, lié au précédent, fait référence aux difficultés rencontrées pour la traduction orale en cri, notamment en raison des termes inexistantes en langue crie, et ce, autant lors des consultations publiques initiées par les comités que celles par les promoteurs. Ainsi, certains répondants ont soulevé le fait que la traduction orale était souvent imprécise et perdait un peu les subtilités de la communication. Les trois points forts mentionnés soulignent l'importance de la traduction de l'information de la langue anglaise à la langue crie, et ce, autant pour la documentation que lors des consultations.

Sous-critère Qualité de l'information – Le dernier sous-critère soulevé par les répondants touche à la qualité de l'information (20%). Sur cette question, le projet de site d'essai balistique a été davantage visé (f=6). En effet, les six énoncés le concernant font référence à la qualité médiocre de l'étude d'impact. La prochaine citation illustre ce point faible :

« [...] il y a eu de l'information au sens du promoteur qui a été donnée, mais c'était assez difficile d'apprécier dans quelle mesure l'exercice avait été bien fait. En effet, il est arrivé différents événements qui ont fait en sorte qu'on avait tendance à penser que jusqu'à un certain point, l'information avait été mal dirigée, ou dirigée de façon bien bien maladroite par le promoteur.» Entrevue B14, p. 4.

D'autres énoncés soulignent que l'approche du promoteur ne permettait pas de percevoir l'opinion des gens à l'égard du projet⁵⁸. Des énoncés ont porté sur des lacunes au niveau du détail des impacts sociaux pour les projets Eastmain-1-A/Rupert et Troilus. Selon l'avis d'un répondant, ces lacunes ont heureusement été comblées par l'Entente signée entre la Nation de Mistissini et l'entreprise. Des points forts relativement à la qualité des études d'impacts ont également été soulevés pour ce dernier projet ainsi que pour celui de la route de Waskaganish.

⁵⁸ Selon le sommaire des consultations publiques menées par le COMEX à Waswanipi et Chapais, les appuis au projet auxquels le promoteur s'est référé ont d'ailleurs été sujets à questions (COMEX, 2004c).

4.1.2 Groupes consultés

Les personnes affectées, intéressées et le public général devraient pouvoir donner leur opinion et faire part de leurs préoccupations à propos d'un projet. Le tableau 10 présente les résultats liés à ce critère.

Dans l'ensemble, les répondants ont soulevé des points forts (87%) à l'égard de ce critère. Ils considèrent que les personnes affectées, les personnes intéressées et le public général ont eu la possibilité d'être consultés au cours des diverses phases de l'évaluation environnementale du projet. Une majorité d'énoncés soulignent les aspects positifs du processus participatif et se réfèrent davantage aux projets Eastmain-1-A/Rupert (43%), Waskaganish (23%) et Troilus (23%). Ce critère a été analysé à partir des trois sous-critères suivants : public général, personnes affectées et personnes intéressées.

Tableau 10. Distribution des énoncés relatifs au Groupes consultés

Occupation des personnes ressources	N	P	Amont		Chapitre 22				Suivi		Autre processus		n		
			+	-	Initiatives des comités		Autres initiatives		+	-	+	-	+	-	
					+	-	+	-							
Membres de comités / Fonctionnaires	33	E			7		1		1					18	1
	21	S													
	21	W			3		1					1			
	12	T			2										
	39	G			3										
Personnes - organismes cris	27	E			1		6							18	2
	3	S					1								
	9	W					5			1		1			
	6	T			1		2		1						
	36	G			1										
Promoteurs / Consultants / Maires	15	E	2				2	5	1					19	5
	6	S			1		2								
	6	W			1		2								
	9	T					6		2						
	33	G													
Total des réponses			2	0	20	0	28	5	5	1	0	2	63		

Légende : « Personne-organisme cris » signifie les personnes travaillant pour des organismes cris ; N = Nombre d'énoncés maximal possible/phase de consultation ; P = Projets ; n = Total des répondants ; E = Eastmain-1-A/Rupert ; S = Projet d'implantation d'un site d'essai balistique dans le Nord du Québec ; W = Projet de la route permanente de Waskaganish ; T = Projet minier Troilus ; G = L'énoncé ne vise aucun projet spécifique, il s'agit d'un énoncé d'ordre général ; Le signe « + » signifie des points forts et le signe « - », des points faibles ; Les cases vides signifient qu'aucun énoncé n'a été soulevé.

Sous-critère Public général – Plusieurs énoncés concernent la participation du public général (46%). Dans le cadre des initiatives des comités, les groupes de répondants estiment à l'unanimité que les consultations sont ouvertes à tous les citoyens, peu importe leur âge, sexe et occupation professionnelle. Ces énoncés ont été faits majoritairement par des membres de comité, mais les personnes travaillant pour des organismes cris et les promoteurs ont formulé des points forts similaires à propos des autres initiatives. Celles-ci ont le plus souvent tenté de rejoindre tous les groupes de la population visée, pour tous les projets. L'extrait qui suit met en évidence ce constat : « Évidemment, toutes les enquêtes de nature sociale impliquaient des entrevues et des travaux en atelier, avec les chasseurs notamment, mais aussi avec les femmes, les jeunes et les aînés. » (Entrevue B17, p. 2.). Les trois points faibles relatifs à ce sous-critère se réfèrent au projet Eastmain-1-A/Rupert et ont été signalés par des répondants du groupe des promoteurs : la population générale crie n'a pas toujours pu bénéficier de séances d'information initiées par les promoteurs et les actions menées les ont parfois peu rejoints⁵⁹. Cependant, il a été mentionné que les promoteurs tenteraient d'améliorer la situation pour le suivi, une situation qui a été appréciée dans le cas des consultations sur le plan de la fermeture de la mine Troilus.

Sous-critère Personnes affectées – Des énoncés ont été formulés par rapport à la consultation des personnes affectées⁶⁰ (32%). Deux tiers de ceux-ci ont trait aux autres initiatives (f=12). Les trois groupes de répondants ont uniquement révélé des points forts. La quasi-totalité des énoncés se rapporte aux activités de participation avec les trappeurs touchés ou leur famille, et ce, pour tous les projets. Les points faibles concernent le fait que, dans le cadre du projet de Waskaganish, les trappeurs touchés de la communauté de Nemaska n'auraient pas été consultés lors de la consultation faite par le gouvernement fédéral et que des trappeurs se sont sentis ignorés lors du suivi⁶¹.

⁵⁹ Ces constats ont d'ailleurs été dégagés dans une étude de l'INRS et de l'ARC qui porte sur la transmission, la circulation et la diffusion de l'information (Lévesque et al., 2006).

⁶⁰ « Les personnes affectées sont celles que le projet touche directement, de façon positive ou négative. On reconnaît dans ce segment les résidents affectés, soit les personnes et les familles qui résident à proximité du projet et qui en ressentent un effet direct, et les utilisateurs, soit toutes les personnes qui utilisent le milieu affecté ou des ressources qui en dépendent [...] ». (André et al., 2003, p. 120)

⁶¹ Il n'y a d'ailleurs pas eu d'exercice de participation pour le suivi de ce projet.

Sous-critère Personnes intéressées – Le sous-critère personnes intéressées⁶² a été abordé par quelques énoncés (22%). Tous les énoncés des membres de comités et des promoteurs concernent leurs propres initiatives. Dans l'ensemble, il ressort que les personnes intéressées sont consultées⁶³, notamment les conseils de bande, les élus municipaux ainsi que des organismes locaux tels que l'Association des trappeurs cris ou le Conseil cri de la santé et des services sociaux. Dans le cadre des autres initiatives, des promoteurs soulignent que des organismes locaux ont été peu impliqués dans le projet Eastmain-1-A/Rupert ou n'ont pas saisi l'opportunité qui leur était offerte. La citation suivante met en évidence cette situation :

« Il y a une chose qu'on n'a peut-être pas fait à l'époque, c'est de travailler systématiquement avec certains groupes intermédiaires, comme le CTA, le CHRD et autres structures intermédiaires. Mais d'un autre côté, l'approche qu'on avait prise de travailler en priorité avec les trappeurs, on ne l'a pas définie tout de suite. On l'a définie avec les autorités cries, qui sont aussi en interface avec tous ces gens-là. Ce qui fait que bon, ça revient à la question de tantôt, est-ce que le besoin existait vraiment ? Pourquoi ils ne sont pas venus, on n'a pas fait non. » Entrevue B39, p. 15.

4.1.3 Dissymétrie du public consulté

La dissymétrie du public consulté signifie que certains groupes de personnes ont peu ou pas été consultés comparativement à d'autres. Les résultats afférents à cette dissymétrie sont présentés au tableau 11.

Peu d'énoncés ont été soulevés par rapport à ce critère (f=15) et tous sont des points faibles. Les énoncés ont touché les projets Eastmain-1-A/Rupert et la route de Waskaganish ou des projets non spécifiques. Certains relatent le peu de consultations effectuées auprès des non-Autochtones, en particulier les Jamésiens, et ce, dans le cadre des initiatives des comités. Cette situation se traduit par des propos tels que le suivant : « Pour nous, les Jamésiens, on apprend que c'est fait au niveau de la Jamésie; les Cris sont consultés, mais nous, on n'est nullement consulté. » (Entrevue B10, p. 5).

⁶² « Les personnes intéressées ne subissent pas les effets directs du projet, mais désirent tout de même intervenir dans le dossier parce qu'elles se sentent concernées [...] Ainsi, les acteurs de la communauté locale désirent généralement avoir plus de détails sur le projet annoncé; les organisations, les personnalités et les institutions de l'extérieur de la communauté locale, comme les ONG [...]. » (André et al., 2003, pp. 120-121)

⁶³ Les quatre études d'impacts font d'ailleurs mention de toutes les personnes intéressées rencontrées.

Tableau 11. Distribution des énoncés relatifs à la *Dissymétrie du public consulté*

	N	P	Chapitre 22				Suivi		Autre processus		n		
			Initiatives des comités		Autres initiatives		+	-	+	-	+	-	
			+	-	+	-							
Occupation des personnes ressources	Membres de comités / Fonctionnaires	11	E		1		1						
		7	S										
		7	W		1						1	0	7
		4	T										
		13	G		3								
	Personnes - organismes cris	9	E		1		1		1				
		1	S										
		3	W				1		1			0	6
		2	T										
		12	G				1						
	Promoteurs / Consultants / Maires	5	E		1								
		2	S										
		2	W									0	2
		3	T										
		11	G		1								
Total des réponses			0	8	0	4	0	2	0	1	15		

Légende : « Personne-organisme cris » signifie les personnes travaillant pour des organismes cris ; N = Nombre d'énoncés maximal possible/phase de consultation ; P = Projets ; n = Total des répondants ; E = Eastmain-1-A/Rupert ; S = Projet d'implantation d'un site d'essai balistique dans le Nord du Québec ; W = Projet de la route permanente de Waskaganish ; T = Projet minier Troilus ; G = L'énoncé ne vise aucun projet spécifique, il s'agit d'un énoncé d'ordre général ; Le signe « + » signifie des points forts et le signe « - », des points faibles ; Les cases vides signifient qu'aucun énoncé n'a été soulevé.

Une dissymétrie a aussi été relevée par rapport à la faible présence des jeunes et des femmes lors des consultations publiques. Dans le cadre des autres initiatives, les énoncés ont principalement soulevé le fait que le public général était peu consulté comparativement aux trappeurs. La citation suivante illustre ces propos : « Il y a des gens qui sont venus nous dire que c'est bien beau de consulter les maîtres de trappe, mais peut-être que les gens dans le village avaient eux aussi leur mot à dire. » (Entrevue B03, p. 4). Les énoncés concernant le suivi évoquent cette même idée, celle que les trappeurs et leur famille sont consultés, mais pas le public général.

4.1.4 L'essentiel à retenir

Le principe d'une participation publique *Ouverte et transparente* a été l'objet de nombreux énoncés (f=161). Dans l'ensemble, l'opinion des trois groupes de répondants converge : les

consultations sont ouvertes à tous, mais peu de jeunes et de femmes participent et les non-Autochtones sont parfois écartés et l'accès à l'information connaît divers points faibles.

Accès à l'information

- Le manque de transparence caractérise les pratiques de travail des comités d'évaluation et d'examen. Les membres ont des positions divisées quant aux changements à adopter par rapport au fait de rendre public ou non leurs critères de décision et la documentation qu'ils reçoivent.
- La quantité d'information fournie est variable selon les projets, mais généralement adéquate. Dans le cadre de projets de grande envergure tel que Eastmain-1-A/Rupert, la très grande quantité d'information s'est faite ressentir comme une difficulté par rapport à la capacité des participants à l'absorber.
- Le niveau de langage est généralement trop complexe malgré les efforts de vulgarisation déployés par les promoteurs, principalement lorsqu'il s'agit de projets de grande envergure et très techniques.
- Le manque de documentation en langue crie et parfois en anglais est constaté par les trois groupes de répondants ainsi que les difficultés liées à la terminologie et à la traduction orale des consultations.
- La qualité des études d'impacts est, selon des membres de comités, variable selon les projets. Ils mentionnent par exemple les faiblesses relevées dans celle du site d'implantation d'un site d'essais balistiques dans le Nord du Québec.

Groupes consultés

- L'opinion des répondants converge sur le fait que les consultations sont ouvertes à tous, particulièrement celles initiées par les comités.
- L'opinion des répondants converge sur le fait que les trappeurs touchés par les projets et leur famille sont indéniablement consultés, en particulier par les promoteurs.
- L'opinion des répondants converge sur le fait que les personnes intéressées sont invitées à participer aux consultations.

Dissymétrie du public consulté

- De manière générale, dans le cadre des initiatives des comités, une dissymétrie existe par rapport à la faible participation des jeunes, des femmes et des non-Autochtones. Dans le cadre des autres initiatives, le public général est moins souvent invité à participer que les trappeurs.

4.2 Adaptée au contexte

L'IAIA définit le principe d'une participation *Adaptée au contexte* de la manière suivante :

« Puisque plusieurs communautés ont leurs propres règles formelles et informelles d'accès public aux ressources, à la résolution de conflit et à la gouvernance, la

participation publique devrait être adaptée à l'organisation sociale des communautés touchées, incluant les dimensions culturelles, sociales, économiques et politiques. Ceci démontre du respect envers la communauté touchée et peut accroître la confiance du public dans le processus et ses résultats. » (André et al., 2006)

Trois critères nous ont permis de préciser ce principe : les communications adaptées, la dynamique d'insertion et les groupes privilégiés.

4.2.1 Communications adaptées

Le critère *Communications adaptées* signifie que la transmission des informations relatives au projet ou au processus est faite de manière à s'harmoniser avec le milieu concerné. Il inclut les sous-critères : circonstances de participation, attitude des acteurs, canaux de communication et cadres de références des participants. Les résultats afférents à ce critère sont présentés au tableau 12.

Les énoncés des répondants se rapportant aux expériences de participation dans le cadre du chapitre 22 font ressortir un peu plus de faiblesses (f=29) que de forces (f=24) et leur distribution est relativement semblable entre les initiatives de participation des comités et celles des autres acteurs. Les réponses des membres de comités sont relativement partagées et leurs énoncés font surtout référence à leurs propres initiatives alors que les personnes travaillant pour des organismes cris ont principalement soulevé des points faibles par rapport aux autres initiatives. Au contraire, le groupe de répondants des promoteurs s'est prononcé davantage à propos des points forts quant à des expériences qu'ils ont avant tout initiées. Les énoncés concernent principalement les projets Eastmain-1-A/Rupert (f=19) ou sont d'ordre général (f=16). Dans les deux cas, plus de faiblesses que de forces ont été soulevées. Alors que les avis concernant le projet de site d'essai balistique sont négatifs (f=3), ceux concernant la route de Waskaganish (f=10) et le projet minier Troilus (f=5) sont surtout positifs.

Tableau 12. Distribution des énoncés relatifs aux *Communications adaptées*

	N	P	Amont		Chapitre 22				Suivi		Autre processus		n		
					Initiatives des comités		Autres initiatives								
					+	-	+	-							+
Occupation des personnes ressources	Membres de comités / Fonctionnaires	44	E			3	3		2					9	12
		28	S				2								
		28	W			1		2				1	1		
		16	T												
		52	G			2	3		1						
	Personnes - organismes cris	36	E				2	2	3					6	14
		4	S						1						
		12	W					1	2						
		8	T	1				1							
		48	G				2	1	4						
	Promoteurs / Consultants / Maires	20	E					2	1	1				9	3
		8	S												
		8	W			1		1							
		12	T	1				1		1					
		44	G				1	1	1						
Total des réponses			2	0	7	13	12	15	2	0	1	1	53		

Légende : « Personne-organisme cris » signifie les personnes travaillant pour des organismes cris ; N = Nombre d'énoncés maximal possible/phase de consultation ; P = Projets ; n = Total des répondants ; E = Eastmain-1-A/Rupert ; S = Projet d'implantation d'un site d'essai balistique dans le Nord du Québec ; W = Projet de la route permanente de Waskaganish ; T = Projet minier Troilus ; G = L'énoncé ne vise aucun projet spécifique, il s'agit d'un énoncé d'ordre général ; Le signe « + » signifie des points forts et le signe « - », des points faibles ; Les cases vides signifient qu'aucun énoncé n'a été soulevé.

Sous-critère Circonstances des activités de participation – Les énoncés liés aux circonstances des activités de participation (f=16) font référence à l'ensemble des conditions matérielles et culturelles des exercices de participation publique, et ce, à un moment donné. Les opinions entre les personnes travaillant pour des organismes cris et les membres de comités sont opposées et influencées par la phase à laquelle la participation survient. À propos des consultations initiées par les membres de comités, des énoncés positifs ont été émis par les membres alors que les personnes travaillant pour des organismes cris n'ont soulevé que des points faibles. Les énoncés sont à l'effet que les consultations actuelles ne se déroulent pas comme celles initiées par les Cris, c'est-à-dire de longues audiences où tout le monde a le temps de donner son opinion, que les Cris ne sont pas portés à s'exprimer devant les comités puisque leurs membres sont peu connus du public et que le moment choisi pour tenir les consultations n'est pas toujours opportun. La citation suivante exprime clairement ce point de vue :

« Encore une fois c'est le moment choisi pour faire ces consultations qui a attiré un faible nombre de personnes. Par exemple, je crois que la commission est venue en janvier-février ou avant Noël... Je ne peux me rappeler, mais peu importe, le moment où les gens sont dans le bois ou ont la grippe, les gens ne veulent pas aller dehors et marcher à l'endroit où se tient la réunion. » Entrevue B09, p. 3.

Cet argument a pourtant été soulevé de manière positive par des membres de comités qui soutiennent que des efforts sont faits pour tenir compte du calendrier traditionnel et culturel des Cris lors de la tenue des consultations. Quelques énoncés ont également fait ressortir qu'ils adaptent la taille de leur consultation, l'ambiance dans la salle et l'organisation de la consultation afin de mieux s'arrimer avec le milieu. La citation qui suit, tirée de l'expérience de Eastmain-1-A/Rupert, illustre cette dernière idée :

« Souvent au Sud, il y a un temps assez précis aux intervenants, pour ainsi s'assurer de tous les passer, mais ce, avec l'obligation de s'enregistrer. Dans les communautés nordiques, je pense qu'on a tenu compte du contexte spécifique, les gens qui voulaient parler, ils parlaient et on leur laissait le temps d'aller au bout de ce qu'il avait à dire. On a un peu adapté dans le fond la formule de consultation pour que ce soit plus propre de leur façon de s'exprimer habituellement, que une manière très encadrée et rigide. [...] » Entrevue B23, p. 3.

Du côté des exercices de participation initiés par d'autres, quatre des cinq énoncés signalent des points faibles. Là aussi, ils ont trait au moment choisi pour tenir les consultations et au fait que les promoteurs tentent parfois des consultations ou des ententes individuelles plutôt que d'en faire des projets collectifs. La seule force fait référence à la taille réduite des consultations de groupes menées pour le projet de Waskaganish.

Sous-critère Attitude des acteurs – L'attitude des acteurs comprend l'attitude globale de l'émetteur et du destinataire et les énoncés (f=14) réfèrent à leur comportement et leur disposition d'esprit. La majorité des énoncés s'inscrit dans le cadre des initiatives de consultation des promoteurs ou des consultants. Ces neuf énoncés soulèvent presque autant de points faibles que de forts et proviennent principalement des personnes travaillant pour des organismes cris et des promoteurs. Les énoncés faisant ressortir des faiblesses évoquent la méfiance des Cris à l'égard des promoteurs et des consultants, le manque général de compréhension interculturel et l'attitude suffisante d'un promoteur. Les énoncés faisant ressortir des forces renvoient aussi à la disposition d'esprit des promoteurs, soit à

l'ouverture d'esprit et à l'écoute, des qualités jugées essentielles à l'obtention de la confiance des gens du milieu et au bon dialogue. Tous les projets ont été mentionnés, mais seul le projet Troilus n'a été évalué que positivement, et ce, en amont et dans le cadre du chapitre 22.

Sous-critère Canaux de communication – Le canal est la façon dont le message est transmis. Il peut s'agir de canaux oraux (entrevue, audience publique), écrits (bureau d'information, brochure, mémoire) ou visuels (affiche, site web, production vidéo). Les canaux de communication doivent être adaptés afin de convenir le mieux possible au public visé. La moitié des énoncés évoqués à l'intérieur du cadre du ch. 22 portent sur les faiblesses des canaux de communication et sont répartis à parts égales entre les initiatives de comités et les autres initiatives. D'un côté, ils soulignent le fait que l'écrit n'est pas toujours un canal adéquat pour communiquer l'information. Les supports visuels, affiches et vidéos seraient mieux adaptés. Par ailleurs, un énoncé a été soulevé à l'effet que dans le cadre du projet Eastmain-1-A/Rupert, malgré la mise en place d'un bureau d'information publique, celui-ci n'aurait pas réussi à rejoindre les Cris. Les points forts touchant les canaux de communication réfèrent à l'importance des canaux visuels (affiche, carte) et à la réalisation d'entrevues individuelles puisqu'elles sont un moyen adapté pour échanger l'information. Qui plus est, un énoncé fait mention du projet Eastmain-1-A/Rupert où la consultation sur la directive a été effectuée sur place afin de mieux s'adapter au contexte :

« Au mieux, ce qu'on aurait pu faire c'est de la mettre en ligne en demandant des commentaires via Internet. Ça se fait, mais dans ce cas-là, je ne pense pas que ça aurait été suffisant, parce que je ne pense pas que c'est un bon moyen de communication avec les communautés, question d'habitude, de technologie, en plus que les vitesses ne sont pas très grandes dans le Nord. L'idée de faire des consultations sur place, physiques sur place, je pense que ça aussi c'était une manière d'adapter le processus au contexte particulier au Nord. Pour aller chercher ces consultations-là. » Entrevue B23, p.3-4.

Les énoncés faits à l'extérieur du cadre du chapitre 22, pour le suivi des projets Troilus et Eastmain-1-A/Rupert ou dans le cadre de la LCÉE pour le projet de Waskaganish, font également mention de l'importance d'utiliser des supports visuels et radiophoniques.

Sous-critère Cadre de référence – Lorsque les énoncés concernaient le système des opinions, des idées, du savoir, des normes et des valeurs des répondants, nous avons

considéré qu'ils se rapportaient à leur cadre de référence. Les énoncés relèvent essentiellement des expériences de participation publique initiées par les promoteurs ou consultants pour les études d'impacts. Huit des onze énoncés s'y rapportent et plusieurs ont trait au projet Eastmain-1-A/Rupert ou sont d'ordre général, et un concerne projet de la route de Waskaganish. Ceux-ci font référence à la prise en compte des savoirs traditionnels et aux différents systèmes de pensée. Les points forts et faibles sont également répartis. Parmi les énoncés faits dans le cadre de consultations des comités, l'un d'eux souligne le peu d'influence qu'ils peuvent avoir à cette phase de participation, tel qu'illustré dans l'extrait qui suit :

« C'est intéressant d'avoir en audience quelqu'un qui vient dire *le promoteur nous dit que la première frayère à esturgeons est là mais quand j'y vais, la première est moins là, mais plutôt là*. Donc, si on parle de mesure d'atténuation, on voit qu'on va chercher cette info mais ni plus ni moins que tous les autres mécanismes d'effets d'obtention [ou mécanismes d'intégration des ST]. Je dis « effets » parce que cette affaire-là du savoir traditionnel, cela me laisse un peu sceptique. Le résultat final n'a pas une grosse influence sur la façon dont on rédige nos directives. Dans certain cas, oui. [...] C'est dommage mais on a fondé de grands espoirs et la théorie qui tourne autour de l'évaluation environnementale dans le moment où les peuples autochtones, peu importe où sur la planète, sont touchés, la théorie qui veut qu'il faut écouter, il faut en tenir compte et c'est bien correct mais le résultat final, ce que j'en ai vu jusqu'à maintenant, c'est que c'est ténu. » Entrevue B15, p. 11.

Les autres énoncés révèlent la difficulté d'intégrer les savoirs traditionnels lors des exercices de participation des comités et de les comparer avec les savoirs scientifiques.

4.2.2 Dynamique d'insertion

Le critère *Dynamique d'insertion* implique que les rapports entretenus entre les différentes parties lors des activités de participation soient harmonieux et que ces activités s'intègrent au milieu visé. Les sous-critères *ressources locales* et *relation avec le milieu* nous ont permis de mieux examiner les énoncés soulevés. Le tableau 13 illustre les résultats se rapportant à la dynamique d'insertion.

Tableau 13. Distribution des énoncés relatifs à la *Dynamique d'insertion*

	N	P	Amont		Chapitre 22				Suivi		n		
					Initiatives des comités		Autres initiatives						
			+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	
Occupation des personnes ressources	Membres de comités / Fonctionnaires	22	E				1	1					
		14	S		1								
		14	W									1	4
		8	T										
		26	G						2				
	Personnes - organismes cris	18	E			1		1			1		
		2	S						1				
		6	W					2				4	2
		4	T										
		24	G										
	Promoteurs / Consultants / Maires	10	E	1	1			4			1		
		4	S					1					
		4	W					2				10	1
		6	T					1					
		22	G										
Total des réponses			1	2	1	1	12	3	1	1	22		

Légende : « Personne-organisme cris » signifie les personnes travaillant pour des organismes cris ; N = Nombre d'énoncés maximal possible/phase de consultation.; P = Projets ; n = Total des répondants ; E = Eastmain-1-A/Rupert ; S = Projet d'implantation d'un site d'essai balistique dans le Nord du Québec ; W = Projet de la route permanente de Waskaganish ; T = Projet minier Troilus ; G = L'énoncé ne vise aucun projet spécifique, il s'agit d'un énoncé d'ordre général ; Le signe « + » signifie des points forts et le signe « - », des points faibles ; Les cases vides signifient qu'aucun énoncé n'a été soulevé.

Sur les 22 énoncés soulevés par rapport à ce critère, les deux tiers ont porté sur des initiatives de participation des promoteurs et des consultants. Les promoteurs ont principalement soulevé des points forts alors que les personnes travaillant pour des organismes cris tiennent des propos plus nuancés et les membres ont plutôt ressorti des points faibles. C'est le projet Eastmain-1-A/Rupert qui a retenu le plus l'attention (f=12), dont plusieurs énoncés à l'effet que la participation du public rencontrait ce critère. À l'instar de ce projet, les trois autres ont également reçu des énoncés favorables sur ce point. Des énoncés d'ordre général et concernant le projet de site d'essai balistique ont néanmoins révélé des points faibles.

Sous-critère Ressources locales – Le sous-critère ressources locales regroupe les énoncés faisant référence à l'intégration de ressources locales, qu'elles soient humaines ou

matérielles, au processus de participation publique. Dans le cadre des autres initiatives, la quasi-totalité des énoncés évoque des points forts à l'égard des projets Eastmain-1-A/Rupert, Waskaganish et Troilus. Ils font référence à l'embauche de gens locaux pour agir sur des comités ayant à organiser diverses activités de participation ou par exemple, à l'accompagnement de groupes d'experts environnementaux d'Hydro-Québec par des représentants du comité Boumhounan, des trappeurs ou leur famille. L'utilisation de ressources matérielles, tel que le journal *The Portage* de Waskaganish lors de l'élaboration de la route permanente, est aussi évoquée. La seule faiblesse mentionnée, d'une manière générale, fait référence au manque de ressources humaines et financières permettant aux Cris de participer activement à l'étape de la planification des projets. Dans le cadre des initiatives des comités, un répondant a mentionné le manque d'utilisation des médias locaux par les comités lors des consultations qu'ils ont tenues sur le projet Eastmain-1-A/Rupert. En amont du processus, l'énoncé positif fait référence au travail effectué par le comité Boumhounan et la faiblesse au manque d'utilisation des mécanismes de communication locaux au processus de participation, tels que les journaux, dans le cadre de leurs activités⁶⁴. Le point fort mentionné fait référence au comité de suivi d'Hydro-Québec, dont plusieurs Cris et organismes cris font partie. Le point faible soulevé, similaire à celui mentionné dans le cadre des autres initiatives, fait référence à un manque de ressources techniques au niveau local, ne permettant pas aux communautés de s'impliquer activement dans le suivi, bien qu'une structure ait été établie par les promoteurs. La citation suivante précise cette dernière idée :

« J'ai l'impression que le promoteur a décentralisé son processus de surveillance au niveau de la communauté, et cela peut être bien d'un côté parce que les trappeurs et les gens qui sont touchés sont directement impliqués, mais si la communauté elle-même n'a pas les personnes ressources pour travailler avec elle, elle n'a peut-être pas les ressources pour avoir de l'expertise technique au niveau local afin d'exprimer leurs préoccupations et alors le processus ne devient qu'une structure et n'est pas réellement actif. Alors vous ne pouvez pas apprécier un processus si le promoteur se sent bien avec cela, vous savez nous avons fait notre part et nous devons continuer. »
B37, p. 4.

Sous-critère Relations avec le milieu – Lors des différents exercices de participation publique, les relations entre les divers intervenants doivent être arrimées avec le milieu

⁶⁴ Des bulletins d'information ont toutefois été créés et produits par Hydro-Québec, soient le Newsletter et le NewsFlash.

touché. Sur les sept énoncés se rapportant à ce critère, les quatre positifs proviennent des promoteurs qui considèrent avoir tous eu de bonnes relations avec le milieu dans lequel ils se sont introduits. Des faiblesses concernent le projet de site d'essai balistique, et ce, en amont du processus et durant la phase de consultations initiée par le promoteur⁶⁵. Qui plus est, le peu d'arrimage entre les communautés cries et de Chapais est évoqué par des répondants. Cette situation se reflète dans l'énoncé général qui dénonce le peu d'arrimage entre les populations autochtones et non autochtones sur le territoire, principalement par rapport au développement.

4.2.3 Droits reconnus au chapitre 22

Aux différentes phases du processus, des groupes de personnes peuvent se voir accorder une importance particulière afin de tenir compte des caractéristiques socioculturelles du milieu. Parmi les énoncés recueillis relatifs aux droits des Cris reconnus au ch. 22 de la Convention, nous avons défini deux sous-critères, soit ceux concernant les *droits du public cri* et ceux relatifs aux *droits de représentation* sur les comités d'évaluation et d'examen. Le tableau 14 présente les résultats afférents aux droits reconnus dans le ch. 22 de la Convention.

Dans ce cas, tous les énoncés ont été faits par rapport à la participation publique initiée par les comités (f=21). Ce sont d'ailleurs les membres de comités qui se sont le plus prononcés et leurs énoncés révèlent généralement des points forts. Les promoteurs qui se sont prononcés ont donné un avis contraire de la situation en mentionnant majoritairement des faiblesses. Dans l'ensemble, les énoncés sont quasi exclusivement généraux (f=18).

Sous-critère Droits du public cri – Les membres de comités qui se sont prononcés ont tous évoqué le sous-critère droit du public cri comme un point fort (f=7). Ils considèrent positivement le fait d'assurer une participation privilégiée au public cri et estiment qu'en pratique, des efforts supplémentaires sont faits pour tenir compte de leurs préoccupations. Un répondant a néanmoins mentionné qu'aujourd'hui, les comités considèrent davantage la consultation des Blancs malgré qu'ils n'y soient pas contraints. La citation suivante résume bien l'ensemble des énoncés :

⁶⁵ Certaines mésententes relatives au consentement de trappeurs cris au projet peuvent d'ailleurs être constatées dans le sommaire des consultations publiques tenues à Chapais.

« Mais ça n'empêche pas que lorsqu'il y a consultation, dans un premier temps, c'est toujours bon, on va consulter les Autochtones, et ensuite on ira voir du côté non-Autochtone, s'il y a lieu d'être présent ou de ne pas être présent. S'il y a lieu d'être présent, on va y aller, mais il y a toujours cette espèce de prérogative du côté de la consultation autochtone. Elle est toujours présente et elle est toujours assurée aussi. » Entrevue B14, p. 11.

Tableau 14. Distribution des énoncés relatifs aux Droits reconnus au ch. 22

	N	P	Chapitre 22				n		
			Initiatives des comités		Autres initiatives		+	-	
			+	-	+	-			
Occupation des personnes ressources	Membres de comités / Fonctionnaires	22	E					11	3
		12	S	1					
		14	W						
		8	T						
		26	G	10	3				
	Personnes - organismes cris	18	E					1	0
		2	S						
		6	W						
		4	T						
		24	G	1					
	Promoteurs / Consultants / Maires	10	E	1	1			1	5
		4	S						
		4	W						
		6	T						
		22	G		4				
Total des réponses		13	8					21	

Légende : « Personne-organisme cris » signifie les personnes travaillant pour des organismes cris ; N = Nombre d'énoncés maximal possible/phase de consultation ; P = Projets ; n = Total des répondants ; E = Eastmain-1-A/Rupert ; S = Projet d'implantation d'un site d'essai balistique dans le Nord du Québec ; W = Projet de la route permanente de Waskaganish ; T = Projet minier Troilus ; G = L'énoncé ne vise aucun projet spécifique, il s'agit d'un énoncé d'ordre général ; Le signe « + » signifie des points forts et le signe « - », des points faibles ; Les cases vides signifient qu'aucun énoncé n'a été soulevé.

Au contraire, les énoncés du groupe des promoteurs, dont deux sont des résidents non autochtones de la Baie James, ont jugé la participation privilégiée qui est prévue au ch. 22 comme un point faible. Les énoncés y référant tiennent au fait que les non-Autochtones, résidents ou non sur le territoire, sont moins consultés et que la prise en compte de leur

opinion est inférieure à celle des Autochtones. Ce point est exposé dans la citation qui suit :

« C'est sûr que ce n'est pas le même niveau [de participation] que chez les Cris même si les demandes étaient assez semblables. Il n'y a rien de négatif, tout le monde le constate, mais les préoccupations des Cris sont beaucoup mieux répondues. » Entrevue B08, p. 5.

Sous-critère Droits de représentation – Le sous-critère représentation comprend les énoncés qui ont trait à la représentation des Cris sur les comités d'évaluation et d'examen tel que prévu au chapitre 22 de la Convention (f=10). Des points faibles relatifs à la représentation proviennent de membres et d'un promoteur et font référence au fait que la présence de Cris sur les comités constitue un irritant pour les gens de la municipalité de Baie-James, lesquels ne sont pas avantagés en vertu de la Convention, tel que cet énoncé le reflète :

« Il y a peut-être un point au niveau des non-Autochtones, qui est un peu, pas juste un peu, passablement irritant pour eux, et cela est connu depuis bien des années, c'est que évidemment les Cris ont une place privilégiée dans ce processus-là, qui est décisionnel⁶⁶, alors que les non-Autochtones ont peut-être l'impression de ne pas être représentés par des Jamésiens en général. Eux, ils n'ont pas l'impression d'être représentés de façon spécifique dans ce processus-là. Cela fait certainement partie au niveau de la consultation publique d'une espèce de malaise, d'une espèce d'irritant qui est toujours présent. » B14, p.8.

Un énoncé évoque que leur présence n'est pas essentielle pour comprendre et défendre les intérêts des Cris alors qu'un autre souligne que la présence de représentants cris sur les comités ne constitue plus aujourd'hui une participation spéciale, en regard de l'évolution de la participation publique depuis les années 1970.

Les six énoncés soulevant des points forts réfèrent pourtant au fait que la participation spéciale des Cris prévue au chapitre 22 est assurée, en partie, par les représentants siégeant sur les comités. La citation qui suit illustre ce point : « En partie oui, dans le sens que : où

⁶⁶Tel qu'expliqué précédemment, le processus d'examen par les comités n'est pas décisionnel. Les comités ont un pouvoir de recommandation auprès de l'Administrateur, qui lui a le pouvoir d'autoriser ou non un projet. Toutefois, l'auteur de cette citation s'est, selon nous, exprimé ainsi en raison du fait que la presque totalité des recommandations faites à l'Administrateur sont traduites intégralement lors de la prise de décision du dernier.

trouvez-vous dans les rencontres du BAPE⁶⁷, que la communauté locale a nommé deux personnes pour les représenter sur ce panel? » (Entrevue B34, p. 8.) La représentation au sein des comités est une force reconnue pour les Cris.

4.2.4 L'essentiel à retenir

Le principe d'une participation publique *Adaptée au contexte* a été grandement souligné par les répondants (f=95). Dans l'ensemble, l'opinion des trois groupes de répondants est souvent divergente.

Communications adaptées

- De manière générale, il y a divergence d'opinion entre les groupes à propos du fait que les consultations sont tenues aux moments opportuns, et ce, malgré les efforts consentis par les comités et les promoteurs.
- Les opinions sont partagées par rapport à l'attitude des acteurs. L'ouverture d'esprit des promoteurs semble essentielle, tel que ce fût le cas dans le projet Troilus.
- Des efforts sont accomplis pour adapter les canaux de communication. Les supports visuels et radiophoniques sont encouragés.
- L'intégration des savoirs traditionnels se fait principalement dans le cadre des initiatives de participation des promoteurs et des consultants. Les opinions des répondants convergent sur le fait qu'il est difficile de les intégrer au niveau des consultations initiées par les comités.

Dynamique d'insertion

- D'ordre général, l'utilisation des ressources humaines et matérielles locales est favorisée comme pour les projets Eastmain-1-A/Rupert, Waskaganish et Troilus. Elles pourraient toutefois, selon des répondants, l'être encore davantage.
- Les relations entre les divers intervenants et le milieu touché sont variables selon les projets et dépendent en grande partie des promoteurs. Par exemple; les relations ont été considérées bonnes dans le cas de la route de Waskaganish et maladroites dans le cas du site d'essai balistique, notamment en raison du peu d'arrimage avec les communautés non-autochtones sur le territoire.

Droits reconnus au chapitre 22

- Tous les répondants s'accordent sur le fait que les Cris bénéficient d'une participation privilégiée telle que prévue au ch. 22 de la Convention, notamment par le biais de leurs représentants sur les comités.
- Un inconfort existe par rapport aux gens de la municipalité de Baie-James, car ceux-ci sont moins consultés et ne sont pas représentés sur les comités.

⁶⁷ Bureau d'audience publique sur l'environnement (BAPE)

4.3 Crédible et rigoureuse

L'IAIA définit le principe d'une participation *Crédible et rigoureuse* comme suit :

« La participation publique devrait adhérer à des règles éthiques, des comportements professionnels et des obligations morales reconnus. La facilitation de la participation publique par une autorité neutre, entendue au sens formel ou traditionnel, qui facilite les échanges, améliore l'impartialité du processus ainsi que la justice et l'équité dans le droit à l'information. Cela augmente aussi la confiance du public à exprimer ses opinions et contribue à réduire les tensions, les risques de conflits entre les participants et la corruption. Dans un contexte formel, l'adoption d'un code d'éthique est encouragée. » (André et al., 2006)

L'analyse de ce principe a été précisée avec les critères suivants : comportements professionnels et résultats crédibles et reconnus.

4.3.1 Comportements professionnels

Lors d'un exercice de participation publique, les participants et membres de comités doivent adopter des comportements qui dénotent une conscience professionnelle et suivre des règles de conduite conformes à des obligations morales reconnues. Leur qualité, expérience et rigueur sont essentielles au bon déroulement et à la crédibilité du processus et contribuent à faciliter la consultation du public. Les *comportements professionnels* réfèrent aux sous-critères : membres de comités, promoteurs et consultants, et ressources locales. La distribution des énoncés est présentée au tableau 15.

Sur les 42 énoncés correspondant au critère comportements professionnels, la majorité évoque des forces (69%). Les membres de comité se sont prononcés favorablement de manière plus probante (80%) que les personnes travaillant pour des organismes cris (63%) et les promoteurs (57%). Les énoncés relatifs au projet Eastmain-1-A/Rupert (f=18) et d'ordre général (f=13) sont les plus fréquents.

Sous-critère Membres de comités d'évaluation et d'examen – Les énoncés concernant les comportements professionnels des membres de comités d'évaluation et d'examen (f=27) sont considérés dans plus des deux tiers des cas comme des forces ; ils font référence au projet Eastmain-1-A/Rupert ou sont d'ordre général. Dans le cadre du chapitre 22, la quasi-totalité des énoncés faits par les membres de comités sont des points forts. En effet,

ceux-ci, ainsi que les personnes travaillant pour des organismes cris et les promoteurs, considèrent qu'ils sont consciencieux, expérimentés, facilitants, à l'écoute des gens et impartiaux, tel que cette citation l'indique : « [...] on travaille avec des professionnels, qui sont des professionnels aguerris, extrêmement expérimentés, qui connaissent très bien leur dossier » (Entrevue B21, p. 1). Les avis sont néanmoins partagés du côté des personnes travaillant pour des organismes cris et des promoteurs. Des points faibles identifiés par des personnes travaillant pour des organismes cris font référence au manque d'écoute de la part des membres de comités lors des consultations sur le projet Eastmain-1-A/Rupert. Des énoncés provenant des promoteurs signalent le manque d'écoute des membres ainsi que leur manque de neutralité concernant les dossiers du projet d'implantation d'un site d'essai balistique, d'Eastmain-1-A/Rupert et d'ordre général. Ils proviennent majoritairement des non-Autochtones habitant sur le territoire de la Baie James.

Sous-critère Promoteurs et consultants – Les promoteurs et les consultants qualifient positivement leurs comportements professionnels. Leurs énoncés visent uniquement les projets de la route de Waskaganish et d'Eastmain-1-A/Rupert, ils font tous référence à leur grande expertise. Du côté des faiblesses, les énoncés font principalement référence au projet Eastmain-1-A/Rupert (f=4). Ils signalent le manque d'écoute du promoteur et le peu de confiance de la population à leur égard : « [...] ils [les Cris] sont venus nous dire, entre autres, qu'on leur dit telle affaire ou telle autre affaire et ils nous croient pas. Il y a des Cris qui ont dit : ça ne donne rien de parler [au promoteur], ils n'écoutent pas. » (Entrevue B03, p. 9). Le seul énoncé concernant le projet de site d'essai balistique soutient que le promoteur détenait peu d'expertise.

**Tableau 15. Distribution des énoncés relatifs aux
Comportements professionnels**

	N	P	Chapitre 22				Autre processus		n		
			Initiatives des comités		Autres initiatives		+	-	+	-	
			+	-	+	-					
Occupation des personnes ressources	Membres de comités / Fonctionnaires	33	E	6	1		1			16	4
		21	S		1						
		21	W	1				1			
		12	T								
		39	G	8	1						
	Personnes - organismes cris	27	E		3					5	3
		3	S	1							
		9	W			1		1			
		6	T	1							
		36	G	1							
	Promoteurs / Consultants / Maires	15	E	4	2	1				8	6
		6	S		2						
		6	W			2					
		9	T								
		33	G	1	2						
Total des réponses				23	12	4	1	2	0	42	

Légende : « Personne-organisme cris » signifie les personnes travaillant pour des organismes cris ; N = Nombre d'énoncés maximal possible/phase de consultation.; P = Projets ; n = Total des répondants ; E = Eastmain-I-A/Rupert ; S = Projet d'implantation d'un site d'essai balistique dans le Nord du Québec ; W = Projet de la route permanente de Waskaganish ; T = Projet minier Troilus ; G = L'énoncé ne vise aucun projet spécifique, il s'agit d'un énoncé d'ordre général ; Le signe « + » signifie des points forts et le signe « - », des points faibles ; Les cases vides signifient qu'aucun énoncé n'a été soulevé.

Sous-critère Ressources locales – Les énoncés se rapportant au comportement des ressources locales (f=3) sont des points forts et proviennent de personnes travaillant pour des organismes cris et d'un répondant de la catégorie membre de comité. Ils ont souligné leur neutralité et leur impartialité dans le cadre d'exercices tenus par les membres de comités.

4.3.2 Résultats crédibles et reconnus

Le processus de participation du public et les résultats qui en découlent doivent être crédibles et reconnus par tous les participants à l'exercice. Le tableau 16 présente les résultats afférents à ce critère.

Les énoncés ayant trait à ce critère (f=35) sont divisés de manière similaire entre des points forts et des faibles et s'inscrivent majoritairement dans le cadre des initiatives des comités. Toutes proportions gardées, les membres de comités sont plus souvent positifs que les autres groupes de répondants. Plus de points forts ont été soulevés à l'égard des projets Eastmain-1-A/Rupert et de la route de Waskaganish, alors que l'inverse s'est produit dans le cas du projet de site d'essai balistique et d'ordre général. Les sous-critères *valeur du processus de participation publique*, *valeur du travail* et *prise de décision* nous ont permis de mieux examiner les énoncés soulevés.

Tableau 16. Distribution des énoncés relatifs aux Résultats crédibles et reconnus

	N	P	Chapitre 22				Suivi		Autre processus		n	
			Initiatives des comités		Autres initiatives		+	-	+	-	+	-
			+	-	+	-						
Occupation des personnes ressources	Membres de comités / Fonctionnaires	33	E	7	1							
		21	S	1	1							
		21	W	1					1		13	6
		12	T	1								
		39	G	2	4							
	Personnes - organismes cris	27	E		2	1	1					
		3	S									
		9	W	1						2	2	7
		6	T									
		36	G		2							
	Promoteurs / Consultants / Maires	15	E					1		-		
		6	S		4							
		6	W								1	6
		9	T		1							
		33	G		1							
Total des réponses			13	16	1	1	1	0	1	2	35	

Légende : « Personne-organisme cris » signifie les personnes travaillant pour des organismes cris ; N = Nombre d'énoncés maximal possible/phase de consultation.; P = Projets ; n = Total des répondants ; E = Eastmain-1-A/Rupert ; S = Projet d'implantation d'un site d'essai balistique dans le Nord du Québec ; W = Projet de la route permanente de Waskaganish ; T = Projet minier Troilus ; G = L'énoncé ne vise aucun projet spécifique, il s'agit d'un énoncé d'ordre général ; Le signe « + » signifie des points forts et le signe « - », des points faibles ; Les cases vides signifient qu'aucun énoncé n'a été soulevé.

Sous-critère Valeur du processus de participation publique – Des énoncés ont touché à la valeur du processus de participation publique (f=14). Dans le cadre des initiatives des

comités, la plupart des énoncés proviennent de membres de comités et font principalement référence à des points forts (f=7) à savoir : l'impartialité du processus, la prise en compte des opinions des gens rencontrés et des impacts du projet que le processus rend possible, et le décorum lors des séances de consultation qui, de leur avis, assure une certaine crédibilité au processus de participation. Les faiblesses (f=4) font référence au manque de confiance ou d'estime que les Cris et les gens de Chapais ont à l'égard du processus de consultation, notamment par rapport aux modifications que le processus de participation publique permet d'apporter à un projet. Les énoncés faisant référence à la consultation publique tenue par le gouvernement fédéral dans le cadre du projet de Waskaganish sont d'avis contraire : un membre de comité considère positivement la valeur de ce processus alors qu'une personne travaillant pour un organisme cri la juge négativement, principalement en raison du fait qu'il n'apportait rien de plus à ce qui avait été fait précédemment par le promoteur et les comités d'évaluation et d'examen issus du ch. 22.

Sous-critère Valeur du travail – La valeur du travail a été soulignée par quelques énoncés (f=12) dont plusieurs font mention de points faibles concernant le travail des comités. Les énoncés visent principalement le projet Eastmain-1-A/Rupert ou sont d'ordre général. Ils soulignent le peu de prise en compte des inquiétudes des Cris lors de l'émission de directives ou de recommandations et au peu d'améliorations significatives que peut apporter le public à une directive. L'extrait qui suit illustre ce point :

« J'ai entendu beaucoup de baratins de la part du public durant la commission mais je vois difficilement les résultats de ces préoccupations que nos gens ont amenées. [...] très peu a résulté de cela. [...] Et je pense que lorsque la commission a fourni ses directives ou ses recommandations, ils n'ont pas mis l'accent sur l'un de ces points [les préoccupations des Cris] » B09, p. 3.

De plus, un répondant remet en question le sérieux du travail des comités puisqu'ils manquent de ressources techniques pour bien évaluer les projets. Les forces ont été soulevées uniquement par les membres de comités qui qualifient positivement leur travail.

Sous-critère Prise de décision – Les positions relatives à la *prise de décision* (f=9) sont partagées entre les groupes de répondants. Dans le cadre des initiatives des comités, les membres ont soulevé des points forts, les personnes travaillant pour des organismes cris sont divisées, alors que les promoteurs ont soulevé des points faibles. Deux des trois

promoteurs font référence au projet d'implantation d'un site d'essai balistique, lequel n'a pas été autorisé :

« Quand le rapport est rendu du COMEX au ministère, c'est une personne, c'est la sous-ministre qui va prendre la décision de dire c'est non ou c'est oui et si tu as un dossier qui est à caractère politique, par exemple le gouvernement a peur que les Cris montent dans les rideaux et que les Cris ils fassent bon, ils vont dire bon on n'est pas d'accord. C'est aussi clair que ça. » Entrevue B10, p. 5.

L'argument d'une personne travaillant pour un organisme cri est à l'effet que les administrateurs ne sont pas obligés de respecter les recommandations des comités d'examen, ce qui mine la crédibilité de la décision. Les points forts portent sur la prise de décision des membres de comités pour les projets Eastmain-1-A/Rupert, la route de Waskaganish et le projet minier Troilus, qui ont été faits en fonction d'arguments solides et des énoncés reçus.

4.3.3 L'essentiel à retenir

Le principe d'une participation *Crédible et rigoureuse* (f=77) a été évalué de manière relativement positive (58%). À l'exception des quelques énoncés, la crédibilité des professionnels n'est pas remise en question. Toutefois, les énoncés recueillis proviennent le plus souvent d'eux-mêmes. Ceux à l'égard des résultats crédibles et rigoureux sont partagés : la valeur du processus est jugée positivement, les énoncés quant à la prise de décision sont partagés et ceux concernant la valeur du travail constituent le plus souvent des points faibles.

Comportements professionnels

- L'expertise, la rigueur, l'écoute et l'impartialité des membres de comités sont reconnues par tous les groupes. Des personnes travaillant pour des organismes cris et des promoteurs considèrent néanmoins qu'ils manquent, à l'occasion, d'écoute et de neutralité.
- L'expertise des promoteurs est, de l'avis des membres de comités, variable selon les projets (par exemple : grande expertise des promoteurs du projet Eastmain-1-A/Rupert et lacune dans le dossier du site d'essai balistique). Leur écoute est également remise en question par certains répondants.

Résultats crédibles et reconnus

- Les membres de comités considèrent le processus de consultation crédible, mais soulignent que des Cris et des non-Autochtones habitant le territoire manquent de confiance envers ce dernier.
- L'opinion de plusieurs répondants converge à l'effet que la prise en compte de l'inquiétude des participants n'est pas toujours reflétée dans les directives⁶⁸ ni dans les recommandations faites par les membres et que les résultats des exercices ne sont pas toujours grandement utiles.
- Les opinions entre les trois groupes sont partagées par rapport à la crédibilité de la prise de décision. Les membres la considèrent crédible alors que des personnes travaillant pour des organismes cris et des promoteurs en sont plus ou moins convaincus. L'autorisation ou non du projet par l'administrateur a probablement une influence sur l'opinion que se font les gens.

4.4 Soutien aux participants

Le principe d'un *Soutien aux participants* est défini comme suit par l'IAIA :

« Le public devrait être appuyé dans sa volonté de participer par une diffusion adéquate de l'information sur la proposition et sur le processus de participation publique, ainsi que par un accès juste et équitable à un support financier. Le renforcement des capacités, la facilitation et l'assistance devraient également être fournis, particulièrement pour les groupes qui n'ont pas la capacité de participer ainsi que dans les régions où il n'y a pas d'habitude de participation publique, ou encore là où les cultures locales peuvent l'entraver. » (André et al., 2006)

Afin de préciser ce principe, nous l'avons analysé selon trois critères : la diffusion de l'information, les groupes appuyés et le financement.

4.4.1 Diffusion de l'information

Le critère diffusion de l'information implique que l'information relative au projet ou au processus doit être répandue adéquatement et dans les lieux appropriés. Les énoncés liés à ce critère sont présentés au tableau 17.

Un grand nombre d'énoncés se rapportent à ce critère (f=43) et un peu plus de la moitié sont des points forts. Dans l'ensemble, les membres de comités ont révélé presque autant de points faibles que de forts alors que les promoteurs et les personnes travaillant pour des organismes cris ont soulevé plus de points forts que de faibles. Dans l'ensemble, les

⁶⁸ Rappelons que très peu de consultations sur les directives ont été réalisées par le COMEV.

énoncés ont visé principalement les points forts du projet Eastmain-1-A/Rupert et les points faibles sont d'ordre général. La diffusion de l'information a été analysée selon les trois sous-critères suivants : projets, lieux de diffusion et processus de consultation.

Tableau 17. Distribution des énoncés relatifs à la Diffusion de l'information

		N	P	Amont		Chapitre 22				Suivi		Autre processus		n	
						Initiatives des comités		Autres initiatives							
						+	-	+	-	+	-	+	-	+	-
Occupation des personnes ressources	Membres de comités / Fonctionnaires	33	E			6	4		1						
		21	S			1		1							
		21	W					2				1	1	14	13
		12	T				1								
		39	G			3	5		1						
	Personnes - organismes cris	27	E			2	1	1							
		3	S												
		9	W											4	1
		6	T												
		36	G			1									
	Promoteurs / Consultants / Maitres	15	E		1	2	1			1					
		6	S						2						
		6	W						1					8	3
		9	T							1	2				
		33	G												
Total des réponses				0	1	15	12	7	3	3	0	1	1	43	

Légende : « Personne-organisme cris » signifie les personnes travaillant pour des organismes cris ; N = Nombre d'énoncés maximal possible/phase de consultation.; P = Projets ; n = Total des répondants ; E = Eastmain-1-A/Rupert ; S = Projet d'implantation d'un site d'essai balistique dans le Nord du Québec ; W = Projet de la route permanente de Waskaganish ; T = Projet minier Troilus ; G = L'énoncé ne vise aucun projet spécifique, il s'agit d'un énoncé d'ordre général ; Le signe « + » signifie des points forts et le signe « - », des points faibles ; Les cases vides signifient qu'aucun énoncé n'a été soulevé.

Sous-critère Projets – Plus de la moitié des énoncés concernent la diffusion de l'information sur les projets (f=22). Dans le cadre des initiatives des comités, près de la moitié des points faibles sont d'ordre général. Les énoncés soulèvent des faiblesses au niveau de la circulation de l'information : peu d'information est disponible à la radio ou sur internet concernant les dépôts d'avis de projet, les documents déposés par le public et à l'administrateur. La citation qui suit expose cette idée :

« Peu de gens le savent que tel avis de projet, telle étude d'impacts sont déposés. On l'envoie à l'administration régionale crie mais est-ce que c'est seulement à eux de

communiquer toute cette information à tout le monde? Un site internet pourrait aider probablement. Ou à la radio. C'est du bouche à oreille qui fait que les gens sont au courant.» Entrevue B18, p.12.

La faible distribution des rapports d'études d'impacts du projet Eastmain-1-A/Rupert, malgré les représentants du comité Boumhounan dans les communautés, a également été mentionnée. Les points forts qui ressortent font tout de même référence à ce projet et soulignent la diffusion des audiences publiques sur les ondes radiophoniques et l'information sur les sites internet gouvernementaux ainsi que le bureau d'information publique mis en place. Cette opinion s'est traduite par des propos tels que les suivants :

« L'une des choses que j'ai appréciée par rapport à ce processus était que je pouvais être n'importe où, parce que je voyage beaucoup pour mon travail, je pouvais être n'importe où dans la communauté et j'avais accès à l'écoute de l'ensemble de la diffusion [des audiences] et c'était même en direct et tout ce que j'avais à faire c'est d'ouvrir mon ordinateur et d'écouter, peu importe où j'étais. Donc je faisais mon travail peu importe où j'étais et j'avais un horaire du processus grâce au bureau des audiences publiques qui avait été mis en place pour l'occasion. Donc j'avais accès pour entendre les positions des communautés, l'opinion des individus et cela est un aspect que j'ai apprécié.» Entrevue B37, p. 5.

Parmi les énoncés signalés dans le cadre des autres initiatives, un répondant souligne le manque de moyens pour s'assurer que les promoteurs diffusent adéquatement l'information avant la tenue des consultations publiques initiées par les comités. Selon ce dernier, ce travail est à faire par les représentants et organismes cris. D'après les énoncés recueillis, l'information à propos des projets a bien circulé pour la route de Waskaganish et le site d'essai balistique dans la communauté de Chapais. En amont, un répondant a souligné que les représentants du comité Boumhounan n'ont pas assuré la diffusion de l'information dans leur communauté malgré la structure mise en place par Hydro-Québec. L'énoncé relatif au suivi révèle que la diffusion du bilan de l'Entente de Troilus a été appréciée⁶⁹.

Sous-critère Lieux de diffusion – Les lieux de diffusion (f=12) ont été soulignés majoritairement comme des points forts. Dans le cadre d'initiatives de comités, tous sont positifs à l'exception d'un, relatif au projet EM1A-Rupert, qui tient au fait que le bureau

⁶⁹ Précisons néanmoins qu'en date de remise du mémoire, le bilan de l'Entente n'était toujours pas disponible sur le site internet de la mine Troilus ni de l'ARC.

d'information publique ait été situé à Montréal plutôt que sur le territoire de la Baie James et que les audiences publiques aient seulement eu lieu à Chibougamau chez les non-Autochtones de la Baie James. Dans l'ensemble, les énoncés jugent adéquat le nombre de communautés visitées dans le cadre du projet Eastmain-1-A/Rupert. L'opinion des trois groupes est relativement convergente à ce propos. Dans un énoncé d'ordre général, une personne faisant parti du groupe membres de comité reconnaît que les communautés affectées sont généralement toutes visitées, mais rappelle qu'il s'agit là d'un minimum à effectuer. Dans le cadre des autres initiatives, la particularité d'avoir implanté le secrétariat de l'étude d'impact de la route de Waskaganish dans la communauté a été soulignée comme un point fort. Ceux ayant trait au suivi mettent aussi l'accent sur la présence de consultations dans les communautés. De plus, pour le projet Troilus, les promoteurs ont organisé des consultations sur le site de la mine afin de leur permettre d'en expliquer la transformation après la fermeture.

Sous-critère Processus de consultation – Quelques énoncés ont référé à la diffusion de l'information par rapport au processus de consultation (f=8). Dans le cadre des initiatives des comités, les points faibles portent sur le manque de diffusion de l'information concernant le processus de consultation du projet Eastmain-1-A/Rupert et, d'ordre général à l'absence de diffusion de comptes-rendus des séances de consultations tenues par les comités⁷⁰, tel qu'indiqué par les propos suivants :

« Les comptes-rendus des rencontres publiques devraient être conservés afin qu'il y ait un compte-rendu public de ce que les gens ont dit dans les communautés, cela ne se fait pas. Pas plus qu'ils ne sont mis sur un site internet et ils devraient être mis sur un site internet. » Entrevues B24, p. 8.

Les énoncés révélant des points forts sont dus aux efforts des personnes travaillant pour des organismes cris et des fonctionnaires pour informer le public du processus prévu pour le projet Eastmain-1-A/Rupert et au bon travail des secrétaires de comités du ch. 22 et du gestionnaire de la commission fédérale pour informer les gens dans les communautés.

⁷⁰ En effet, des comptes-rendus de séances de consultation tels que disponibles sur le site de l'ACÉE et du BIP pour le projet Eastmain-1-A/Rupert, sont très rarement disponibles d'ordre général.

4.4.2 Groupes appuyés

Certains groupes peuvent être appuyés ou assistés afin de renforcer leurs capacités et faciliter leur participation. Les énoncés concernant le soutien à différents groupes sont exposés au tableau 18.

La majorité des énoncés se rapportant au critère *groupes appuyés* (f=23) sont des points forts. Les seuls points faibles ont été soulevés dans le cadre des initiatives des comités. Tous les projets ont recueilli une majorité de points forts, mais c'est le projet Eastmain-1-A/Rupert qui a retenu davantage l'attention. Les énoncés ont fait référence à parts égales aux trois sous-critères suivants : trappeurs, public général et membres de comités d'évaluation et d'examen.

Tableau 18. Distribution des énoncés relatifs aux *Groupes appuyés*

	N	P	Amont		Chapitre 22				n		
			+	-	Initiatives des comités		Autres initiatives		+	-	
					+	-	+	-			
Occupation des personnes ressources	Membres de comités / Fonctionnaires	33	E			3	3			9	4
		21	S			1					
		21	W					2			
		12	T								
		39	G			3	1				
Personnes - organismes cris	27	E	2		1		2		7	0	
	3	S					1				
	9	W									
	6	T					1				
	36	G									
Promoteurs / Consultants / Maires	15	E					2		3	0	
	6	S									
	6	W					1				
	9	T									
	33	G									
Total des réponses			2	0	8	4	9	0	23		

Légende : « Personne-organisme cris » signifie les personnes travaillant pour des organismes cris ; N = Nombre d'énoncés maximal possible/phase de consultation.; P = Projets ; n = Total des répondants ; E = Eastmain-1-A/Rupert ; S = Projet d'implantation d'un site d'essai balistique dans le Nord du Québec ; W = Projet de la route permanente de Waskaganish ; T = Projet minier Troilus ; G = L'énoncé ne vise aucun projet spécifique, il s'agit d'un énoncé d'ordre général ; Le signe « + » signifie des points forts et le signe « - », des points faibles ; Les cases vides signifient qu'aucun énoncé n'a été soulevé.

Sous-critère Trappeurs – Tous les énoncés concernant les trappeurs sont positifs. Ils réfèrent à l'assistance fournie à eux et à leur famille, que ce soit par les promoteurs, les gens de la communauté ou les comités.

Sous-critère Public général – Les énoncés concernant le public général sont, dans le cadre des initiatives des comités, des points faibles trois fois sur quatre. Un énoncé réfère au fait que malgré les efforts déployés dans le bureau d'information public pour faciliter la participation des gens dans le cadre du projet Eastmain-1-A/Rupert, ce bureau aurait mal fonctionné. D'autres concernent le manque de groupes environnementaux qui permettent de décortiquer l'information au profit du grand public. Le point fort relatif à Eastmain-1-A/Rupert fait référence aux efforts d'un représentant du comité Boumhounan à assister la population locale. Les points forts relatifs aux autres initiatives sont principalement associés à l'expérience vécue pour le projet de Waskaganish, notamment au regard de la présence régulière du promoteur et de son consultant dans la communauté afin de les assister. La citation qui suit expose ce propos :

« Mais c'était un projet de la communauté. Mais il y en a eu d'autres projets de communauté et il n'y a pas [eu] de bureau où les gens pouvaient aller rencontrer le promoteur du projet et poser des questions. Il y a des agents de liaison par zone occupée. Ce n'est pas encore ancré dans la compréhension du milieu qui gère les études d'impact. » Entrevue B33, p. 2.

Sous-critère Membres de comité – Quelques énoncés, généralement positifs et uniquement évoqués par des répondants de la catégorie membres de comité, ont concerné l'aide aux membres de comité (f=7). Il s'agit de l'aide et l'expertise fournies par les analystes du gouvernement provincial et de l'Administration régionale crie à leurs membres respectifs nommés sur les comités. Le seul énoncé négatif réfère au peu d'aide fournie par le gouvernement fédéral à la Commission d'évaluation fédérale pour analyser le projet Eastmain-1-A/Rupert.

4.4.3 Financement

La participation publique peut être facilitée par un soutien financier. Le tableau 19 présente les résultats afférents au financement. Peu d'énoncés ont été faits à propos de ce critère (f=8). Tous font référence au projet Eastmain-1-A/Rupert à l'exception d'un énoncé

d'ordre général. Celui-ci souligne que les gens considèrent qu'il manque toujours d'argent, et ce, peu importe le projet et l'endroit. Le projet EM1A-Rupert est le seul pour lequel des ressources financières ont été fournies au public général dans le cadre des initiatives par les comités⁷¹. Cependant, certains ont jugé l'aide disponible insuffisante ou l'utilisation qui en était faite inadéquate, tel qu'indiqué par le propos qui suit :

« Une des récriminations qui est venue assez vite, c'est le manque d'aide financière. La critique c'est qu'il n'y en avait pas assez, 400 000\$ en tout, mais les gens ont comparé à Grande-Baleine qui était de deux ou cinq millions. Cela a été vu comme une manière de limiter les interventions, parce que ce qui avait été souhaité de la part des groupes, c'est de faire appel à de la contre-expertise, alors cela coûte cher. Donc, le montant était un problème ainsi que la finalité de l'aide financière qui n'a pas été monté effectivement pour faire appel à de la contre-expertise. L'objectif de l'aide financière, c'était de favoriser la participation, mais pas de favoriser la contre-expertise. »B23, p. 6.

Néanmoins, un répondant est d'avis que le financement a effectivement permis aux gens de participer et un autre a jugé suffisantes les ressources financières pour la mise en place de consultations par les comités dans le cas de Eastmain-1-A/Rupert.

⁷¹ En effet, dans le cadre de l'Entente concernant les évaluations environnementales relatives au projet Eastmain-1-A/Rupert, l'ACÉE et le MDDEP ont chacun rendu disponible un montant de 200 000\$ pour favoriser la participation publique au processus d'ÉE. Un comité unique tripartite avait été créé afin d'assurer un traitement juste et cohérent et pour simplifier l'analyse des demandes (Canada, 2009d).

**Tableau 19. Distribution des énoncés relatifs au
Financement de la participation**

	N	P	Chapitre 22				n		
			Initiatives des comités		Autres initiatives		+	-	
			+	-	+	-			
Occupation des personnes ressources	Membres de comités / Fonctionnaires	11	E	1	4			1	5
		7	S						
		7	W						
		4	T						
		13	G		1				
	Personnes - organismes cris	9	E					0	0
		1	S						
		3	W						
		2	T						
		12	G						
	Promoteurs / Consultants / Maires	5	E	1		1		2	0
		2	S						
		2	W						
		3	T						
		11	G						
Total des réponses				2	5	1	0	8	

Légende : « Personne-organisme cris » signifie les personnes travaillant pour des organismes cris ; N = Nombre d'énoncés maximal possible/phase de consultation.; P = Projets ; n = Total des répondants ; E = Eastmain-1-A/Rupert ; S = Projet d'implantation d'un site d'essai balistique dans le Nord du Québec ; W = Projet de la route permanente de Waskaganish ; T = Projet minier Troilus ; G = L'énoncé ne vise aucun projet spécifique, il s'agit d'un énoncé d'ordre général ; Le signe « + » signifie des points forts et le signe « - », des points faibles ; Les cases vides signifient qu'aucun énoncé n'a été soulevé.

4.4.4 L'essentiel à retenir

Le principe de *Soutien aux participants* a été souligné par plusieurs répondants (f=73). Dans l'ensemble, ceux-ci relèvent les faiblesses du financement et de la diffusion de l'information sur le projet et le processus, malgré le fait que toutes les communautés soient visitées lors des consultations. L'appui offert à certains groupes est partagé.

Diffusion de l'information

- Selon les trois groupes de répondants, il y a d'ordre général un manque de circulation de l'information à propos des projets, tant dans le cadre des initiatives des comités que des autres. Les projets Eastmain-1-A/Rupert et la route de

Waskaganish sont, par contre, des exemples à suivre, tout comme le projet Troilus, en ce qui a trait au suivi.

- Il y a un manque de diffusion de l'information à propos du processus de consultation. Bien que les efforts aient été multiples pour diffuser l'information sur le processus de consultation du projet Eastmain-1-A/Rupert, celle-ci n'a pas semblé rejoindre adéquatement le public.
- L'opinion des groupes converge sur l'importance de visiter les communautés criees concernées par un projet, ce qui semble déjà être réalisé adéquatement.

Groupes appuyés

- L'opinion des répondants converge sur le fait que les trappeurs sont appuyés alors que le public général reçoit peu de soutien. Les expériences de Waskaganish et du comité Boumhounan sont toutefois à considérer en raison des efforts entrepris pour soutenir la population générale.
- L'ensemble des répondants reconnaît que de manière générale, les membres de comités d'évaluation et d'examen reçoivent l'aide adéquate.

Financement

- En général, le financement de la participation du public est manquant ou insatisfaisant, peu importe le projet. Malgré la disponibilité de financement pour le projet Eastmain-1-A/Rupert, celui-ci n'a pas été considéré suffisant, notamment en raison de l'utilisation qui n'a pu être faite pour de la contre-expertise.

4.5 Initiée tôt et soutenue

Le principe d'une participation *Initiée tôt et soutenue* est défini par l'IAIA de la manière suivante :

« Le public devrait être impliqué tôt, avant que ne soient prises des décisions majeures et régulièrement dans le processus d'étude d'impact. Ceci bâtit la confiance entre les participants, alloue davantage de temps pour la participation publique, améliore l'analyse de la communauté, améliore le tri préliminaire et le cadrage de l'étude d'impact, accroît les occasions de modifier la proposition à la suite des commentaires et des opinions récoltés pendant le processus de participation publique, réduit les risques de rumeurs et améliore l'image publique du promoteur. Cela peut aussi accroître la confiance du régulateur dans la décision qu'il doit rendre. » (André et al., 2006)

Nous avons analysé ce principe selon ses deux composantes, soit une participation initiée tôt et une participation soutenue.

4.5.1 Initiée tôt

Les résultats concernant le critère *Initiée tôt* sont présentés au tableau 20. Les énoncés des répondants faisant référence à des expériences de participation *initiées tôt* (f=27) mettent en évidence essentiellement des points forts. Dans le cadre du chapitre 22, les deux tiers des énoncés recueillis révèlent des forces. Les projets Eastmain-1-A/Rupert (f=14) et de la route de Waskaganish (f=7) ont été le plus souvent mentionnés et majoritairement de façon positive. Ce sont d'ailleurs les seuls projets pour lesquels il y a eu une participation publique sur la directive comme le reflètent les énoncés qui en soulignent le caractère singulier. La citation suivante illustre ce point : « Ça c'est un événement historique, parce qu'il y a eu très peu de cas, je crois qu'on peut les compter sur les doigts de la main, où il y eut une consultation au stade de la directive. » (Entrevue B16, p. 4). Un promoteur considère néanmoins la consultation à cette phase encore trop tardive :

« Personnellement, une consultation sur une directive, je pense que ça a passé trois pieds au-dessus de la tête des Cris. Il n'y avait pas de mise en contexte, ils partent à trois, ça nous a pris cinq ans à arriver à dialoguer autour d'un barrage. Là, tout d'un coup, il y a un groupe qui arrive, qui s'assit sur une estrade et qui se met à parler de directives.» Entrevue B19, p. 19.

Les autres points faibles réfèrent au fait que la participation publique initiée par les comités survient trop tardivement. L'appréciation est unanime à propos des autres initiatives de participation et se rapporte à des séances d'information et à la participation des Cris à diverses études.

Tous les énoncés en amont de l'avis de projet sont positifs. Ceux relatifs au projet de la route de Waskaganish sont à l'effet que la population a été appelée à participer très tôt puisqu'il s'agissait d'un projet de la communauté. Ceux concernant Eastmain-1-A/Rupert réfèrent au caractère particulier de l'entente Boumhounan et de l'Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec (ENRQC). De façon générale, les énoncés soutiennent que les Cris sont informés très tôt, et ce, particulièrement depuis l'ENRQC :

« C'est sûr que maintenant avec la Paix des Braves, il y a des dispositions qui prévoient que dans la mesure du possible, les promoteurs essaient de convenir une entente sur les projets en question. En fait, les promoteurs comprennent bien qu'ils

ont avantage à informer même avant de venir déposer un projet au ministère. Cela permet bien certainement de faire en sorte que les Cris peuvent déjà commencer à échanger avec les promoteurs, même avant qu'on entende parler des projets au ministère en tant que tel. C'est devenu, je dirais, la façon de faire dans plusieurs secteurs de développement dans le territoire de la Baie James. Les promoteurs comprennent qu'ils ont avantage à aller chercher tout de suite les intrants nécessaires auprès de la population crie sur leur projet, pour être capable, dans la mesure du possible, de s'attacher avec eux, lors du dépôt d'un projet. Si ce n'est pas possible, ce n'est pas possible, mais ils comprennent qu'ils vont vivre avec cette contrainte-là ou ces explications-là qu'ils vont toujours devoir donner en cours de route. Pour moi, c'est très évident que depuis 2002, c'est peut-être l'une des principales choses qui s'est modifiée, c'est qu'il y a des liens qui s'établissent très en amont entre les promoteurs et les Cris dans le territoire. » Entrevue B14, p. 6.

Tableau 20. Distribution des énoncés relatifs la participation *Initiée tôt*

		N	P	Amont		Chapitre 22				Autre processus		n	
						Initiatives des comités		Autres initiatives		+	-		
				+	-	+	-	+	-			+	-
Occupation des personnes ressources	Membres de comités / Fonctionnaires	11	E	2		3						10	3
		7	S				1						
		7	W	1		2		1			1		
		4	T										
		13	G	1			1						
	Personnes - organismes cris	9	E	1		1	1	1				6	1
		1	S										
		3	W	1									
		2	T					1					
	Promoteurs / Consultants / Maires	5	E	1		1	1	2				6	1
		2	S										
		2	W			1							
		3	T	1									
		11	G										
	Total des réponses		9		0		8	4	5	0	0	1	27

Légende : « Personne-organisme cris » signifie les personnes travaillant pour des organismes cris ; N = Nombre d'énoncés maximal possible/phase de consultation.; P = Projets ; n = Total des répondants ; E = Eastmain-1-A/Rupert ; S = Projet d'implantation d'un site d'essai balistique dans le Nord du Québec ; W = Projet de la route permanente de Waskaganish ; T = Projet minier Troilus ; G = L'énoncé ne vise aucun projet spécifique, il s'agit d'un énoncé d'ordre général ; Le signe « + » signifie des points forts et le signe « - », des points faibles ; Les cases vides signifient qu'aucun énoncé n'a été soulevé.

4.5.2 Soutenue

Les résultats concernant le critère *Soutenue* sont présentés au tableau 21. Sur les 23 énoncés le concernant, un peu plus de la moitié s'inscrivent dans le cadre du chapitre 22

(f=13) et les autres réfèrent au suivi. Les personnes travaillant pour des organismes cris et les membres de comités ont une opinion relativement partagée alors que les promoteurs ont essentiellement mentionné des points forts. Un faible nombre d'énoncés portent un regard sur la participation publique initiée par les comités (f=3); les points faibles soulignent le processus tronqué dans le cas du projet de site d'essai balistique et de la route de Waskaganish, en raison respectivement de la réticence de la population à participer au processus⁷² et du fait qu'il n'y a pas eu de consultation publique sur l'examen du projet de Waskaganish⁷³. L'énoncé positif fait référence aux possibilités que la population a eues de participer à chacune des phases du projet Eastmain-1-A/Rupert. Du côté des autres initiatives, des points forts réfèrent à la présence des consultants dans la communauté de Waskaganish pour le projet routier. Cet extrait d'entrevue précise cette idée :

« [...] ce qu'on a fait pour cette étude d'impact, comme on était à Montréal, comme les Cris on le sait en Eyou Istchee, on a installé le secrétariat de l'étude pendant quatre mois dans la communauté crie de Waskaganish. On avait un bureau là, l'équipe était là, donc c'était un suivi quotidien, constant pendant plusieurs mois. Il y avait toujours au moins deux personnes sur place en plus de toutes les personnes qui ont voyagé régulièrement. Moi, j'étais là une semaine aux deux semaines pendant les six mois que cela a duré. C'était vraiment un lien direct, constant sur place. »
Entrevue B17, p. 2.

Dans le cas de Troilus, les rencontres ont été réalisées sur des bases régulières, bien qu'à fréquence variables, auprès de familles de tallymen, du conseil de bande et de la communauté. Les énoncés relatifs au suivi ont principalement touché le projet Eastmain-1-A/Rupert. Ils font référence au *monitoring committee* établi par Hydro-Québec et aux rencontres publiques qui se tiendront dans les communautés deux fois par année. Malgré ces efforts, un répondant a soulevé le manque d'information lors du suivi :

« Maintenant il semble que le projet bouge tellement vite que Hydro-Québec n'a plus le temps de fournir de l'information avant que vous ne l'appreniez six mois plus tard. Ils ne s'en sortent pas très bien au niveau de l'information en tant que tel. Cela bouge tellement vite. Et j'imagine aussi que la pression pour terminer le projet, ils ont des échéanciers. Selon moi c'est une sorte d'erreur. Mettre de côté la consultation du public. » Entrevue B09, p. 3.

⁷² Le Conseil de bande de Waswanipi n'a d'ailleurs pas participé aux consultations publiques tenues par le COMEX dans la communauté (synthèse des consultations).

⁷³ Rappelons que le COMEX et le COFEX-Sud n'avaient pas jugé nécessaire de tenir des audiences publiques pour l'examen du projet.

Tableau 21. Distribution des énoncés relatifs à la participation *Soutenue*

	N	P	Chapitre 22				Suivi		n		
			Initiatives des comités		Autres initiatives		+	-	+	-	
			+	-	+	-					
Occupation des personnes ressources	Membres de comités / Fonctionnaires	11	E	1		1		2		5	2
		7	S		1						
		7	W		1	1					
		4	T								
		13	G								
	Personnes - organismes cris	9	E			1		1	1	5	3
		1	S								
		3	W			1			1		
		2	T			1		1			
		12	G				1				
	Promoteurs / Consultants / Maires	5	E			1		3		8	0
		2	S								
		2	W			2					
		3	T			1		1			
		11	G								
Total des réponses			1	2	9	1	8	2	23		

Légende : « Personne-organisme cris » signifie les personnes travaillant pour des organismes cris ; N = Nombre d'énoncés maximal possible/phase de consultation.; P = Projets ; n = Total des répondants ; E = Eastmain-1-A/Rupert ; S = Projet d'implantation d'un site d'essai balistique dans le Nord du Québec ; W = Projet de la route permanente de Waskaganish ; T = Projet minier Troilus ; G = L'énoncé ne vise aucun projet spécifique, il s'agit d'un énoncé d'ordre général ; Le signe « + » signifie des points forts et le signe « - », des points faibles ; Les cases vides signifient qu'aucun énoncé n'a été soulevé.

En outre, des énoncés font référence au caractère particulier des expériences à venir, notamment au fait que les rapports de suivi seront soumis au COMEX pour recommandations et qu'une consultation publique sur les mesures d'atténuation sera tenue par le COMEX cinq ans après l'autorisation du projet. Ceux concernant le projet Troilus réfèrent à la communication d'information au cours de la durée de vie du projet et aux consultations sur le plan de fermeture. La citation suivante illustre ce propos :

« Aussi, présentement nous sommes en train de travailler sur le programme de fermeture; nous y avons travaillé depuis deux ans. Nous sommes présentement au stade final d'acceptation du plan avec Inmet, ici notre implication est directe et nous ferons deux consultations publiques, probablement cet hiver ou l'été prochain, afin d'informer les gens des étapes à venir pour la fermeture de la mine. Et l'un des domaines clés, c'est l'accent mis sur notre communauté dans la surveillance des

aspects environnementaux de la fermeture de la mine. Inmet a été très bon avec cela.
 » Entrevue B09, p. 5.

L'Entente entre Inmet et la Nation de Mistissini prévoyait d'ailleurs la mise sur pied d'un comité de suivi environnemental conjoint. Le point faible concernant le projet de Waskaganish tient au fait qu'aucun suivi n'a été réalisé.

4.5.3 L'essentiel à retenir

Le principe *Initiée tôt et soutenue* a été l'objet de 40 énoncés. Dans le cadre des initiatives des comités, peu d'expériences de participation se font en amont, notamment sur la directive, et révèlent des processus tronqués, à l'exception du projet Eastmain-1-A/Rupert. Il semble néanmoins que les promoteurs interviennent auprès des communautés de plus en plus tôt, avant même l'avis de projet. Aussi, la régularité des consultations dépend principalement de leurs initiatives. À la suite de l'autorisation d'un projet, le suivi environnemental et social des projets n'est pas pratique courante sur le territoire de la Baie James.

Initiée tôt

- Dans le cadre des initiatives des comités, peu d'expériences ont été initiées avant l'examen des projets, sauf celles concernant le projet Eastmain-1-A/Rupert et la route de Waskaganish, qui ont toutes deux été appréciées.
- Les consultations initiées tôt se font dans le cadre d'activités déclenchées par des promoteurs et l'expérience démontre de plus en plus leur volonté à impliquer le public en amont du processus d'évaluation et d'examen.

Soutenue

- L'opinion des trois groupes de répondants converge à l'effet que la participation n'est pas toujours soutenue dans le temps, elle est variable selon les projets et la volonté des promoteurs, tels que pour les projets de la route de Waskaganish et Eastmain-1-A/Rupert.
- Dans le cadre des initiatives des comités, la seule expérience de participation soutenue dans le temps a trait au projet Eastmain-1-A/Rupert.
- Selon les répondants, peu de consultations sont effectuées pour le suivi ; les consultations sur le plan de fermeture de la mine Troilus initiées par le promoteur et celles à venir pour le projet Eastmain-1-A/Rupert, obligatoires en vertu du certificat d'autorisation et sous l'égide du COMEX, sont par contre des exemples de nature et d'envergure différentes à considérer.

4.6 Bien planifiée

Le principe d'une participation *Bien planifiée* est défini comme suit par l'IAIA :

« Tous les acteurs d'une étude d'impact devraient connaître les objectifs, les règles, l'organisation, la procédure et les résultats attendus du processus de participation publique entrepris. Cela améliorera la crédibilité du processus pour tous les participants. » (André et al., 2006)

Afin de préciser ce principe, nous l'avons analysé selon deux critères : consultations formelles et les consultations informelles.

4.6.1 Consultations formelles

Bien que le chapitre 22 ne prévoit pas de mécanisme formel de consultation publique, les énoncés ici réunis y font référence. La distribution des énoncés à propos de consultations déterminées par un processus de participation est présentée au tableau 22.

Plus des deux tiers des 45 énoncés soulevés par les répondants à ce propos soulignent des points faibles. La majorité des énoncés sont d'ordre général (53%) ou visent le projet Eastmain-1-A/Rupert (29%) et proviennent majoritairement des répondants des groupes membres de comité (f=30) et personnes travaillant pour un organisme cri (f=10). Tous, sauf un, concernent les consultations initiées par les comités dans le cadre du chapitre 22. Ce critère a été analysé à partir des deux sous-critères suivants : procédure de consultation et connaissance.

Sous-critère Procédure de consultation – Les deux tiers des énoncés à propos des consultations formelles ont rapport à la *procédure de consultation* prévue au chapitre 22 (f=30) ; ils concernent l'ensemble des règles qui définissent la manière de procéder pour la consultation du public. Les avis sont relativement partagés entre des forces (f=11) et des faiblesses (f=19) et dépendent principalement des énoncés à propos du projet Eastmain-1-A/Rupert et ceux d'ordre général. En effet, sur les onze points forts mentionnés, sept concernent le projet Eastmain-1-A/Rupert et sur les 19 points faibles, douze ne s'adressent pas à des projets particuliers. Les autres énoncés sont distribués de manière similaire entre les projets. Les points forts concernant le projet Eastmain-1-A/Rupert se rapportent à la prévisibilité et à la clarté de la procédure, tel que le mentionne cet énoncé :

« Ce qui était intéressant dans l'Entente, la plus-value, c'est qu'on avait cadré tout le déroulement du processus avec des délais et des étapes bien établies, notamment par rapport à la consultation du public, car normalement il n'y a pas de règles particulières dans la CBJNQ pour les consultations. Alors là, on avait trois consultations, des délais préalables de l'information, une durée de temps et des lieux. Cela a beaucoup aidé à encadrer le projet et à donner des orientations pour faire avancer le processus, car c'était des balises spécifiques, très précises, qui donnaient un bon éclairage de la façon dont on devait s'enligner pour faire développer le dossier. Sachant qu'il y avait des consultations à venir, on savait qu'il y avait des documents à produire et des choses à documenter, en plus de préparer l'information pour qu'elle soit livrée, disponible et accessible à tout le monde. Le reste s'est déroulé un peu comme normalement. » Entrevue B23, p. 1.

Tableau 22. Distribution des énoncés relatifs aux Consultations formelles

	N	P	Chapitre 22				Autre processus		n		
			Initiatives des comités		Autres initiatives		+	-	+	-	
			+	-	+	-					
Occupation des personnes ressources	Membres de comités / Fonctionnaires	22	E	5	3					9	21
		14	S		2						
		14	W	1	1			1			
		8	T		1						
		26	G	3	13						
	Personnes - organismes cris	18	E		3					0	10
		2	S								
		6	W		1						
		4	T								
		24	G		6						
	Promoteurs / Consultants / Maires	10	E	2						3	2
		4	S								
		4	W								
		6	T	1							
		22	G		2						
Total des réponses			12	32	0	0	0	1	45		

Légende : « Personne-organisme cris » signifie les personnes travaillant pour des organismes cris ; N = Nombre d'énoncés maximal possible/phase de consultation ; P = Projets ; n = Total des répondants ; E = Eastmain-1-A/Rupert ; S = Projet d'implantation d'un site d'essai balistique dans le Nord du Québec ; W = Projet de la route permanente de Waskaganish ; T = Projet minier Troilus ; G = L'énoncé ne vise aucun projet spécifique, il s'agit d'un énoncé d'ordre général ; Le signe « + » signifie des points forts et le signe « - », des points faibles ; Les cases vides signifient qu'aucun énoncé n'a été soulevé.

Les procédures opérationnelles pour l'examen du projet Eastmain-1-A/Rupert ont permis de détailler les exercices de consultation publique sur la conformité de l'étude d'impact et sur

les impacts du projet. Quelques points forts ont également porté sur le formalisme des séances de consultation publique du projet Eastmain-1-A/Rupert et le caractère flexible de la procédure prévue au chapitre 22. La citation suivante expose ce point :

« Donc il y a quelque chose qui s'est mis en place. Je dirais que c'est de façon à s'adapter au contexte particulier, mais très peu en référence aux exigences du chapitre 22, parce que dans le chapitre 22, c'est très très peu balisé. En fait, ce qu'on dit dans le chapitre 22, c'est qu'effectivement on peut tenir des consultations publiques et qu'il y a des représentations qui peuvent être faites d'une façon particulière lorsqu'on est dans des communautés crie, mais c'est à peu près tout. En fait, tout est permis, il n'y a pas vraiment de balises très très claires. Donc, cela a des avantages. Cela permet de s'adapter aux circonstances, cela permet de s'adapter aux projets et cela permet de s'adapter au public. Ceci est très bien car on est avec des populations autochtones. » Entrevue B14, p. 10.

De l'avis des répondants, la flexibilité permet une meilleure adaptation. Par contre, la plupart reconnaissent qu'en contrepartie, cela ajoute au manque de prévisibilité et de régularité au processus de consultation et au déroulement des activités. Cela a pour conséquence de ne pas fournir au public l'assurance de savoir s'il sera informé et consulté. Plusieurs ont soulevé le caractère flou du processus de consultation du chapitre 22, le peu de balises et le manque de règles pour connaître dans quel cas des consultations publiques sont tenues et la manière dont elles se dérouleront. Des énoncés tels que les suivants ont été soulevés : « [...] c'est clair qu'on s'attend à ce qu'il y ait une façon quelconque, une mécanique qui nous prévoit d'aller chercher l'avis [du public], ou qu'on doit trouver une formule pour aller la chercher, et c'est là que ça demeure imprécis. » (Entrevue B16, p. 9) ; « Donc je pense que ce serait mieux si nous développons une sorte de, un ensemble de, ou une formule de comment les audiences doivent être tenues. » (Entrevue B34, p. 6).

Sous-critère Connaissance – Les autres énoncés ont rapport à la connaissance du processus de consultation (f=15). La grande majorité des répondants souligne principalement que d'ordre général, le processus de consultation n'est pas connu du public et que l'apprentissage du public demeure toujours un défi. Le manque d'éducation scolaire de la population et en particulier le manque d'éducation sur le processus, le manque de temps d'apprentissage relatif à la procédure de consultation du projet EM1A-Rupert et l'usage peu

fréquent du processus par les communautés elles-mêmes⁷⁴ sont les explications données à l'effet que le processus est peu connu et mal compris du public.

4.6.2 Consultations informelles

La distribution des énoncés concernant les consultations informelles est présentée au tableau 23. Seulement quatre énoncés ont fait référence aux consultations informelles, dont trois mentionnent le travail direct des membres nommés par l'ARC sur les comités, soulignant qu'il ne permet pas d'aller chercher l'ensemble des points de vues des communautés et que ces consultations directes ne sont pas réalisées de manière systématique. Un répondant considère néanmoins que le travail de ces membres permet d'aller chercher le point de vue de la population avant la tenue de consultations par les comités ou lorsque ces derniers n'en tiennent pas.

4.6.3 L'essentiel à retenir

Le principe *Bien planifiée* a été souligné dans 49 énoncés. Les répondants sont d'accord sur le fait que le processus de participation publique prévu au chapitre 22 manque de formalité, mais sa flexibilité est appréciée par plusieurs. Certains sont d'avis qu'il y aurait avantage à systématiser une approche participative. Il est presque unanime que le processus de participation est peu connu par la population.

Consultations formelles

- Le manque de formalité du processus de consultation est généralement mentionné, sauf pour le projet Eastmain-1-A/Rupert. La majorité des répondants reconnaît le manque de prévisibilité, de balises et le caractère flou du processus.
- Plusieurs répondants apprécient la flexibilité du processus actuel.
- L'opinion des trois groupes converge sur le fait que le processus de consultation n'est pas connu du public.

Consultations informelles

- Les consultations informelles des membres nommés par l'ARC sur les comités sont appréciées puisqu'elles fournissent un aperçu de l'opinion publique à l'égard d'un projet, mais ne permettent pas de saisir l'opinion globale et ne sont pas systématiques.

⁷⁴ Rappelons que les Conseils de bande cris sont rarement les promoteurs de projets soumis à la procédure d'évaluation et d'examen du ch. 22.

Tableau 23. Distribution des énoncés relatifs aux Consultations informelles

	N	P	Chapitre 22				n		
			Initiatives des comités		Autres initiatives		+	-	
			+	-	+	-			
Occupation des personnes ressources	Membres de comités / Fonctionnaires	11	E					1	2
		7	S						
		7	W						
		4	T						
		13	G	1	2				
	Personnes - organismes cris	9	E					0	0
		1	S						
		3	W						
		2	T						
		12	G						
	Promoteurs / Consultants / Maires	5	E					1	0
		2	S						
		2	W						
		3	T	1					
		11	G						
Total des réponses			2	2	0	0	4		

Légende : « Personne-organisme cris » signifie les personnes travaillant pour des organismes cris ; N = Nombre d'énoncés maximal possible/phase de consultation.; P = Projets ; n = Total des répondants ; E = Eastmain-I-A/Rupert ; S = Projet d'implantation d'un site d'essai balistique dans le Nord du Québec ; W = Projet de la route permanente de Waskaganish ; T = Projet minier Troilus ; G = L'énoncé ne vise aucun projet spécifique, il s'agit d'un énoncé d'ordre général ; Le signe « + » signifie des points forts et le signe « - », des points faibles ; Les cases vides signifient qu'aucun énoncé n'a été soulevé.

4.7 Appliquée au bon niveau et optimisée

L'IAIA définit le principe d'une participation *Appliquée au bon niveau et optimisée* de la manière suivante :

« Un programme de participation publique devrait s'appliquer au niveau le plus approprié de prise de décision (par exemple au niveau des politiques, des plans, des programmes ou des projets) concernant l'intervention. Le public devrait être invité à participer régulièrement en favorisant les moments les plus appropriés pour son implication. Puisque la participation publique est consommatrice de ressources (humaines, financières, de temps) pour toutes les parties prenantes de l'étude

d'impact, l'optimisation du programme de participation publique dans le temps et l'espace assurera une participation plus enthousiaste. » (André et al., 2006)

Afin de préciser ce principe, nous l'avons analysé selon trois critères : l'optimisation, l'arrimage des procédures et le niveau de participation.

4.7.1 Optimisation

Une participation publique optimisée permet d'offrir les meilleures conditions de fonctionnement afin de rendre l'exercice le plus favorable possible pour les participants.

Les résultats concernant le critère *Optimisation* sont présentés au tableau 24.

Les énoncés rendent compte de plusieurs points faibles (f=24). Tous les groupes de répondants ont soulevé majoritairement des faiblesses, référant à des expériences dans le cadre du chapitre 22 et en particulier aux initiatives des comités. Près de la moitié des énoncés concernent le projet Eastmain-1-A/Rupert (f=15), dont 87% sont des points faibles. Ce critère a été analysé à partir des deux sous-critères suivants : temps et coûts.

Sous-critère Temps – De nombreux énoncés se rapportent au sous-critère temps (f=26). Dans le cadre des initiatives de participation publique des comités (f=20), plus de la moitié des énoncés soulèvent des points faibles qui concernent uniquement le projet Eastmain-1-A/Rupert (f=11) ou sont d'ordre général (f=6). Les arguments présentés sont le caractère répétitif des consultations, soit la répétition des commentaires entre les phases de consultation sur la directive et sur l'examen et la répétition des commentaires du public lors des activités de participation. La citation suivante illustre ce dernier propos :

« Moi, c'est ce que j'ai remarqué. Je n'ai pas vu toutes les audiences, mais de ce que j'ai vu, il y a eu beaucoup beaucoup de répétition. Il faut laisser la chance à tout le monde, je suis d'accord, mais elles ont été très longues à cause de ça. » Entrevue B23, p. 7.

Tableau 24. Distribution des énoncés relatifs à l'Optimisation de la participation

		N	P	Amont		Chapitre 22				n	
						Initiatives des comités		Autres initiatives			
				+	-	+	-	+	-	+	-
Occupation des personnes ressources	Membres de comités / Fonctionnaires	22	E			1	6			6	13
		14	S			1					
		14	W			3	1		1		
		8	T								
		36	G			1	5				
	Personnes - organismes cris	18	E		1		1		2	0	8
		2	S								
		6	W						1		
		4	T								
		24	G				2		1		
	Promoteurs / Consultants / Maires	10	E			1	1		2	1	3
		4	S								
		4	W								
		6	T								
		22	G								
Total des réponses				0	1	7	16	0	7	31	

Légende : « Personne-organisme cris » signifie les personnes travaillant pour des organismes cris ; N = Nombre d'énoncés maximal possible/phase de consultation.; P = Projets ; n = Total des répondants ; E = Eastmain-1-A/Rupert ; S = Projet d'implantation d'un site d'essai balistique dans le Nord du Québec ; W = Projet de la route permanente de Waskaganish ; T = Projet minier Troilus ; G = L'énoncé ne vise aucun projet spécifique, il s'agit d'un énoncé d'ordre général ; Le signe « + » signifie des points forts et le signe « - », des points faibles ; Les cases vides signifient qu'aucun énoncé n'a été soulevé.

Le manque de temps a été soulevé fréquemment, que ce soit par rapport à celui consacré à une phase de consultation donnée, accordé entre différentes phases de consultation⁷⁵ ou alloué aux séances. Les extraits suivants résument ces idées :

« Il faudrait qu'il y ait plus de temps pour présenter le projet. Peut-être revenir à la méthode du Sud : il y a une première série de présentations du projet, après il y a une période où les gens écrivent leurs mémoires et finalement il y a les audiences publiques. Alors que nous, si on prend le cas de champ de tir et même Eastmain-1-A/Rupert, à chaque fois qu'on arrivait dans un nouveau village, il y avait une très

⁷⁵ Lors des audiences publiques, le processus d'information et de consultation du COMEX prévoit que les séances peuvent être divisées en deux parties : une période d'information au cours de laquelle le promoteur présente son projet, et une période de consultation. Dans le cas des projets Eastmain-1A/Rupert et du site d'essai balistique, ces deux étapes ont été jointes en une seule.

brève présentation du promoteur et tout de suite après, on passait à la participation du public. Donc, il n'y a pas de temps de réflexion. » Entrevue B20, p. 4.

« Alors je pense que pour eux, ils se sont sentis bousculés. Je pense qu'ils auraient aimé poser plus de questions, dans la première partie pis tout ça tu sais c'était... mais ça c'est toutes les audiences tu sais... on ne limitait pas les gens à deux minutes. » Entrevue B03, p. 8.

Ces énoncés sont souvent nuancés : bien qu'ils soulignent un manque de temps, les répondants sont d'avis que beaucoup de temps a été alloué pour les consultations d'Eastmain-1-A/Rupert ⁷⁶. Certains révèlent qu'il y a parfois trop de consultations, que les non-Autochtones trouvaient le processus de consultation d'Eastmain-1-A/Rupert trop lent et que ces consultations engendrent des délais pour les projets. Les faiblesses mentionnées dans le cadre des activités de consultation initiées par des promoteurs (f=5) font elles aussi référence aux contraintes de temps, tel que le souligne la citation qui suit :

« La notion du temps, c'était aussi très différent entre nos deux mondes. Nous, notre seule consigne, c'est d'aller plus vite et les Cris, c'est prenons le temps de comprendre. Et il fallait combiner les deux sans donner l'impression de les pousser trop trop, mais quand même en agissant dans l'espace-temps qu'on nous avait imposé. Cela a fonctionné, mais des fois c'est... Alors même encore souvent, quand on va poser une question et on dit bon j'aimerais avoir la réponse dans trois jours, ils disent qu'on est complètement fou. » Entrevue B38, p. 5.

Sous-critère Coûts – Cinq points faibles ont concerné le sous-critère coûts à l'intérieur du chapitre 22. Ils font référence aux coûts financiers élevés que demande l'organisation des consultations, pour les promoteurs et les comités, ainsi que les grands efforts et l'énergie qu'elles requièrent.

4.7.2 Arrimage des procédures

La distribution des énoncés ayant trait à l'arrimage du processus de participation publique entre la procédure d'évaluation environnementale prévue au ch. 22 de la Convention et celle de la LCÉE est présentée au tableau 25.

⁷⁶ L'étude d'impact du promoteur a été rendue publique le 31 janvier 2005 et les audiences publiques se sont déroulées du 15 mars au 9 janvier 2006 dans six communautés cries, ainsi qu'à Chibougamau et à Montréal. Plusieurs sessions ont été tenues dans chacune d'elles.

Tableau 25. Distribution des énoncés relatifs à l'Arrimage des procédures

	N	P	Chapitre 22				n		
			Initiatives des comités		Autres initiatives		+	-	
			+	-	+	-			
Occupation des personnes ressources	Membres de comités / Fonctionnaires	11	E		2			0	5
		7	S						
		7	W		2				
		4	T						
		13	G		1				
	Personnes - organismes cris	9	E		1			0	3
		1	S						
		3	W		1				
		2	T						
		12	G		1				
	Promoteurs / Consultants / Maires	5	E		2			0	2
		2	S						
		2	W						
		3	T						
		11	G						
Total des réponses			0	10	0	0	10		

Légende : « Personne-organisme cris » signifie les personnes travaillant pour des organismes cris ; N = Nombre d'énoncés maximal possible/phase de consultation ; P = Projets ; n = Total des répondants ; E = Eastmain-1-A/Rupert ; S = Projet d'implantation d'un site d'essai balistique dans le Nord du Québec ; W = Projet de la route permanente de Waskaganish ; T = Projet minier Troilus ; G = L'énoncé ne vise aucun projet spécifique, il s'agit d'un énoncé d'ordre général ; Le signe « + » signifie des points forts et le signe « - », des points faibles ; Les cases vides signifient qu'aucun énoncé n'a été soulevé.

L'ensemble des énoncés (f=10) révèle des faiblesses par rapport à l'arrimage des processus de consultation quand l'application de la LCÉE chevauche le mécanisme prévu au chapitre 22. Les énoncés se rapportent particulièrement à l'Entente concernant les évaluations environnementales relatives au projet Eastmain-1-A/Rupert et ceux concernant la route de Waskaganish qui touchent à l'application tardive de la LCÉE. Les répondants soulignent les dédoublements de travail pour les promoteurs, le caractère complexe du chevauchement des processus et la confusion que cela crée pour le public. La citation qui suit exprime cette dernière idée :

« Je pense, et là il faudrait aller dans les documents, mais si on regardait les dates auxquelles le COMEX et le COFEX avaient complété leurs recommandations

lorsque s'est tenue la consultation publique dont la portée, d'ailleurs, était mal planifiée, a pris les gens par surprise et évidemment c'était incompréhensible pour la communauté de comprendre comment on venait de finir le processus. » B16, p. 4.

Les énoncés relatifs à l'Entente concernant les évaluations environnementales relatives au projet Eastmain-1-A/Rupert sont à l'effet qu'elle n'aurait pas permis d'éviter le dédoublement du travail avec succès, tant pour les fonctionnaires que pour les promoteurs, et qu'elle aurait plutôt créé une certaine lourdeur. Cette idée est véhiculée dans la citation suivante :

« Bien comme je vous dis, cela a été faussé un peu, on n'a pas appliqué réellement le [chapitre 22]... Les deux groupes, c'était ça la difficulté, la lourdeur. On devait à la fois respecter un processus provincial et un processus fédéral qui ne sont pas toujours en harmonie alors, on a fait un espèce de compromis, on a été obligé de s'adapter » Entrevue B19, p.17.

Selon un répondant, il serait préférable d'éviter les ententes de coordination, mais plutôt de privilégier l'harmonisation.

4.7.3 Niveau de participation

Les énoncés par rapport au niveau de la prise de décision auquel le public peut participer sont présentés dans le tableau 26. Les énoncés font tous référence au projet Eastmain-1-A/Rupert, plus spécifiquement à la prise de décision politique liée à l'ENRQC. Ceux concernant les initiatives de comités soulignent que les aspects opérationnels du projet ont été discutés lors des consultations par contre, la prise de décision concernant ce projet était politique et relevait d'une entente passée. La citation qui suit résume ce point faible soulevé par le public :

« Mais quand on a commencé à consulter, ce qui est revenu à beaucoup des non-autochtones, c'est qu'on ne pouvait pas revenir beaucoup en arrière sur le projet, car il était déjà dans la machine d'acceptation. En plus, on a voulu regarder des alternatives au projet, mais c'était difficile d'en trouver dans ce contexte-là. On peut le faire en évaluation environnementale et cela a été fait, mais en termes décisionnels, toute la justification d'un projet hydroélectrique avait déjà été faite. Alors de faire après ça la comparaison avec un projet alternatif, par exemple éolien, il aurait fallu que la démonstration soit hors de tout doute, parce qu'il n'y avait rien pour revenir en arrière et défaire l'entente qui avait été faite. Il fallait donc quelque chose de beaucoup plus loin que ce qu'on avait mis sur la table. Donc, le processus

d'évaluation environnementale s'est déroulé comme prévu, il y a des alternatives qui ont été examinées, mais ce que les non-autochtones disaient, c'est qu'on ne pouvait pas accorder autant d'importance qu'il aurait fallu le faire aux alternatives parce qu'il y avait déjà une entente de signée avec le Québec, la Paix des Braves, Boumhounan » Entrevue B23, p. 6.

Tableau 26. Distribution des énoncés relatifs au Niveau de participation

		N	P	Amont		Chapitre 22				n			
						Initiatives des comités		Autres initiatives					
				+	-	+	-	+	-	+	-		
Occupation des personnes ressources	Membres de comités / Fonctionnaires	11	E	1			2						
		7	S										
		7	W								1	2	
		4	T										
		13	G										
	Personnes - organismes cris	9	E		1								
		1	S										
		3	W								0	1	
		2	T										
		12	G										
	Promoteurs / Consultants / Maires	5	E										
		2	S										
		2	W								0	0	
3		T											
11		G											
Total des réponses				1	1	0	2	0	0	4			

Légende : « Personne-organisme cris » signifie les personnes travaillant pour des organismes cris ; N = Nombre d'énoncés maximal possible/phase de consultation.; P = Projets ; n = Total des répondants ; E = Eastmain-I-A/Rupert ; S = Projet d'implantation d'un site d'essai balistique dans le Nord du Québec ; W = Projet de la route permanente de Waskaganish ; T = Projet minier Troilus ; G = L'énoncé ne vise aucun projet spécifique, il s'agit d'un énoncé d'ordre général ; Le signe « + » signifie des points forts et le signe « - », des points faibles ; Les cases vides signifient qu'aucun énoncé n'a été soulevé.

Parmi les énoncés en amont du chapitre 22, l'un fait référence à un point fort relativement à l'implication des Cris dans l'ENRQC alors que le second considère que cette Entente a été signée derrière des portes closes. Selon le répondant, la décision de dériver la rivière Rupert n'aurait pas été soumise à la consultation publique.

4.7.4 L'essentiel à retenir

Le principe *Appliquée au bon niveau et optimisée* a été l'objet de 45 énoncés. Ceux concernant l'optimisation relèvent majoritairement des faiblesses. L'optimisation du temps et des coûts est à ce jour une faiblesse, bien que des efforts soient entrepris pour l'améliorer. L'arrimage du processus de consultation du chapitre 22 avec celui de la LCÉE engendre des chevauchements institutionnels qui compliquent l'optimisation de la participation.

Optimisation

- Les trois groupes de répondants considèrent d'ordre général le manque de temps comme une difficulté liée à la participation, mais les opinions sont nuancées. Par exemple, certains ont considéré les consultations publiques quant au projet Eastmain-1-A/Rupert trop courtes, d'autres trop longues.
- Selon des membres de comités, les commentaires du public dans le cadre des activités de participation des comités sont répétitifs aux différentes phases de consultation et lors des séances.
- L'opinion des répondants converge sur le fait que la participation publique occasionne des coûts financiers importants et demande beaucoup de temps et d'énergie de la part des participants.

Arrimage

- L'opinion des groupes converge sur le fait que l'arrimage de processus d'évaluation environnementale engendre un dédoublement de travail, une lourdeur et une complexité pour le public, et cela, malgré les ententes qui peuvent être mises en place afin d'éviter ou de réduire ces problèmes.

Niveau de participation

- Les quelques énoncés soulignent comment la signature de l'Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec a engendré un obstacle par rapport à la remise en question de la justification du projet.

4.8 Orientée vers des enjeux négociables

Le principe d'une participation *Orientée vers des enjeux négociables* est défini comme suit par l'IAIA :

« Puisqu'un consensus n'est pas toujours atteignable, la participation publique devrait mettre l'accent sur la compréhension et le respect des valeurs et des intérêts des participants et se concentrer sur les enjeux négociables pertinents à la prise de décision. » (André et al., 2006)

Afin de préciser ce principe, nous l'avons analysé selon les deux critères suivants : ciblée sur les enjeux essentiels et travailler ensemble.

4.8.1 Ciblée sur les enjeux essentiels

La délibération permet d'aborder les enjeux considérés essentiels par le public. La nature de ces enjeux peut varier selon les intervenants, mais les enjeux doivent être considérés pertinents à l'évaluation ou à l'examen du projet. Le tableau 27 présente les résultats liés à ce critère.

Sur les 28 énoncés recueillis, près des trois quarts sont des points forts (f=20). Près des deux tiers font ressortir que les expériences de participation publique rencontrent les exigences de ce critère de bonne participation. Tous les projets ont fait l'objet de plus de forces que de faiblesses et la moitié des énoncés concerne le projet Eastmain-1-A/Rupert. Quelques points forts concernent l'attention portée par le public aux impacts d'un projet et à ses enjeux directs et d'autres réfèrent à l'examen qu'en font les membres lors des consultations qu'ils initient. L'extrait suivant illustre cette dernière idée : « Le reste aussi c'est d'essayer d'aller chercher l'essentiel dans ces dossiers-là [...] » (Entrevue B21, p. 1). D'autre part, selon les énoncés des répondants, les enjeux signalés par le public ne sont pas nécessairement liés directement aux impacts du projet. Les sujets discutés sont extensifs, par exemple, des témoignages sur le passé et sur le rapport à la Terre sont fréquents. Selon les répondants, les enjeux essentiels doivent être considérés dans une perspective globale et l'on doit accepter que la portée des sujets discutés soit plus large que celle du projet. Cette idée s'est traduite par des propos tels que les suivants :

« Et finalement, ces audiences-là, il faut les voir comme un exercice beaucoup plus général. Il faut accepter que c'est beaucoup plus général, que ça ne porte pas

uniquement sur le projet. Je n'aurais pas vu, par exemple, dans ces audiences-là, autant pour Waskaganish que pour Rupert, et autant pour la directive que pour le projet lui-même, un comportement typique qu'on voit dans les audiences du Bureau des audiences publiques, où le président forcément ramène toujours les choses au projet dans la mesure du possible, sans brimer les gens qui s'expriment » B15, p. 3.

Tableau 27. Distribution des énoncés relatifs à la participation *Ciblée sur les enjeux essentiels*

	N	P	Chapitre 22				Autre processus		n	
			Initiatives des comités		Autres initiatives		+	-	+	-
			+	-	+	-				
Occupation des personnes ressources	Membres de comités / Fonctionnaires	E	5	3					9	4
		S	1							
		W		1		1				
		T								
		G	2							
	Personnes - organismes cris	E		1	3				7	3
		S			1					
		W			1		1			
		T			1					
		G		1	1					
	Promoteurs / Consultants / Maires	E	1	1					4	1
		S								
		W			1					
		T			2					
		G								
Total des réponses			9	7	10	0	1	1	28	

Légende : « Personne-organisme cris » signifie les personnes travaillant pour des organismes cris ; N = Nombre d'énoncés maximal possible/phase de consultation.; P = Projets ; n = Total des répondants ; E = Eastmain-1-A/Rupert ; S = Projet d'implantation d'un site d'essai balistique dans le Nord du Québec ; W = Projet de la route permanente de Waskaganish ; T = Projet minier Troilus ; G = L'énoncé ne vise aucun projet spécifique, il s'agit d'un énoncé d'ordre général ; Le signe « + » signifie des points forts et le signe « - », des points faibles ; Les cases vides signifient qu'aucun énoncé n'a été soulevé.

Des points faibles réfèrent au fait que les commentaires du public sont parfois peu ciblés sur les enjeux essentiels : ils ne concernent pas la bonne phase de consultation ou le projet soumis. Selon un répondant, les gens manquent de préparation et ne connaissent pas bien les projets. Pour certaines personnes travaillant pour des organismes cris, les expériences de participation publique des comités ne permettent pas aux Cris d'aborder ce qu'ils jugent essentiel alors que les autres initiatives de participation du public le permettent comme par

exemple les ateliers sur les impacts sociaux du projet de la route de Waskaganish, tenus par le promoteur et son consultant. L'extrait qui suit donne un exemple d'enjeu considéré essentiel et discuté lors d'une activité de participation :

« Cela a été amené à l'assemblée générale, les gens demandaient des questions *Qu'est-ce qu'ils vont utiliser? Qu'est-ce qu'ils expérimentent? La compagnie est en train de développer des armes balistiques pour la guerre. Cela a vraiment touché les gens de Waswanipi dans le sens de Sommes-nous en train de supporter l'armée? Cela veut-il dire que nous appuyons la fabrication d'armes dans le but d'une guerre?* Vous savez, il y avait beaucoup de commentaires de la sorte et je pense que la vision des gens a été changée par quelques commentaires lors de l'assemblée générale. »
Entrevue B35, p. 2.

4.8.2 Travailler ensemble

Puisque les intérêts des participants sont divers, la délibération permet d'échanger et de travailler ensemble pour prendre une décision. La distribution des énoncés relatifs à ce critère est présentée au tableau 28.

Les positions à propos des énoncés concernant *travailler ensemble* (f=17) sont relativement partagées. Dans le cadre des initiatives de comités, un répondant réfère à la capacité de la Commission d'évaluation fédérale et du COMEX à travailler ensemble dans le cadre du projet Eastmain-1-A/Rupert alors que d'autres rappellent au contraire les difficultés qu'ils ont rencontrées, notamment par rapport aux différentes habitudes de travail. Dans le cadre des autres initiatives, la majorité des énoncés fait référence à la collaboration entre les promoteurs et les Cris pour la réalisation des études d'impacts, principalement pour les projets EM1A-Rupert et pour la route de Waskaganish. Toutefois, des points faibles révèlent la difficulté d'un véritable partage des coûts et des bénéfices entre ceux-ci et le peu de collaboration entre les Jamésiens et les Cris, notamment par rapport au projet de site d'essai balistique. Ces mêmes points forts et faibles ont été mentionnés en amont de la procédure.

Tableau 28. Distribution des énoncés relatifs à *Travailler ensemble*

	N	P	Amont		Chapitre 22				n		
					Initiatives des comités		Autres initiatives				
			+	-	+	-	+	-	+	-	
Occupation des personnes ressources	Membres de comités / Fonctionnaires	11	E			1	1		1	2	3
		7	S								
		7	W								
		4	T								
		13	G				1	1			
	Personnes - organismes cris	9	E	1					2	4	1
		1	S								
		3	W								
		2	T	1							
		12	G						1		
	Promoteurs / Consultants / Maires	5	E	1			1	2		4	3
		2	S		1				1		
		2	W					1			
		3	T								
		11	G								
Total des réponses			3	1	1	3	6	3	17		

Légende : « Personne-organisme cris » signifie les personnes travaillant pour des organismes cris ; N = Nombre d'énoncés maximal possible/phase de consultation.; P = Projets ; n = Total des répondants ; E = Eastmain-1-A/Rupert ; S = Projet d'implantation d'un site d'essai balistique dans le Nord du Québec ; W = Projet de la route permanente de Waskaganish ; T = Projet minier Troilus ; G = L'énoncé ne vise aucun projet spécifique, il s'agit d'un énoncé d'ordre général ; Le signe « + » signifie des points forts et le signe « - », des points faibles ; Les cases vides signifient qu'aucun énoncé n'a été soulevé.

4.8.3 L'essentiel à retenir

Le principe *Orientée vers des enjeux négociables* a été retrouvé dans 45 énoncés. Il ressort que la participation du public est généralement ciblée sur des enjeux essentiels. L'opinion des participants converge par rapport à l'aisance avec laquelle divers intervenants peuvent travailler ensemble.

Ciblée sur les enjeux essentiels

- L'opinion des répondants est partagée ; les commentaires sont le plus souvent ciblés sur les enjeux essentiels, mais le manque de connaissance du processus ou du projet entraîne des propos parfois moins appropriés.

Travailler ensemble

- De l'avis des répondants, la collaboration entre les promoteurs et les Cris est généralement positive alors que celle entre les Jamésiens et les Cris, et celle entre les organismes fédéraux et provinciaux sont plus tendues.

Chapitre 5. Discussion

5.1 Retour sur la participation publique des Cris

À la lumière des informations obtenues lors des 36 entrevues concernant les quatre projets sélectionnés que nous avons analysés et interprétés, nous dressons le portrait suivant de la situation de la participation des Cris dans la procédure d'évaluation environnementale et sociale prévue au chapitre 22 de la Convention. Pour chacun des huit principes de bonnes pratiques de participation publique, un tableau présente la synthèse des points forts et des points faibles qui leur sont liés.

Ouverte et transparente

Tableau 29. Synthèse des résultats concernant le principe *Ouverte et transparente*

Principe	Points forts	Points faibles
Ouverte et transparente	<ul style="list-style-type: none">- Quantité d'information variable selon les projets, mais généralement adéquate.- Consultations publiques ouvertes à tous.	<ul style="list-style-type: none">- Manque de transparence dans les pratiques des membres de comités.- Vulgarisation des projets insatisfaisante.- Manque de documentation en cri et en anglais.- Difficultés liées à la terminologie.- Public général peu invité à participer aux autres initiatives.- Qualité de l'information irrégulière.- Faible participation des jeunes et des femmes.- Public non-autochtone moins invité à participer.- Public général moins consulté que les trappeurs dans le cadre des autres initiatives.

Ce principe n'est pas appliqué dans sa globalité. En effet, les trois groupes de répondants jugent que la procédure est ouverte à tous, mais la transparence est remise en question. D'une part, les améliorations proposées sont d'accroître la transparence des comités et l'accessibilité de l'information qu'ils produisent. Le public souhaite connaître les critères sur lesquels les comités se basent pour tenir des consultations publiques et pour prendre

leur décision. La littérature suggère d'ailleurs que la transparence des processus d'évaluation soit liée à l'obligation d'être redevable d'une décision (Bond et al., 2004 ; Hartley et Wood, 2005). On retrouve cet aspect à l'article 6(9) de la Convention d'Aarhus :

« Chaque Partie veille aussi à ce que, une fois que la décision a été prise par l'autorité publique, le public en soit promptement informé suivant les procédures appropriées. Chaque Partie communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée. »

D'autre part, l'accessibilité de l'information produite par les promoteurs devrait également être revue. Les faiblesses que nous avons identifiées sont détaillées par des études de cas, et ce, particulièrement en ce qui concerne les expériences de participation autochtone. En effet, la barrière linguistique et le caractère très technique de certaines études ont souvent limité l'accès à l'information pertinente aux Autochtones et non-Autochtones (O'Faircheallaigh, 2007 ; Backer et McLelland, 2003 ; Wismer, 1996 ; Hartley et Wood, 2005). Certains promoteurs sont néanmoins bien au fait de ce problème comme l'a démontré Hydro-Québec en soulevant dans son étude d'impact la difficulté des représentants du comité Boumhounan à traduire les termes techniques du projet en langue crie (Hydro-Québec, 2004). L'élaboration d'une terminologie technique en crie a d'ailleurs été l'un des aspects abordés par le comité Boumhounan au sujet du rapport d'impact (Hydro-Québec, 2004) Malgré les efforts entrepris, les résultats sont encore insatisfaisants. Afin d'améliorer ces deux aspects, d'aucuns proposent que soit rendu public un compte-rendu des délibérations et un résumé de la recommandation, et que soit exigé des promoteurs de rendre l'information plus accessible aux néophytes, incluant un résumé de l'étude d'impact en langage simple, et cela, en crie et en anglais. Il est toutefois impossible de considérer l'accessibilité de l'information sans la prise en compte des autres facteurs limitatifs auxquels font face la majorité des Autochtones. En effet, la quasi-totalité des informations contenues dans les rapports d'impacts réfèrent à des connaissances scientifiques et minimisent les savoirs traditionnels autochtones (O'Faircheallaigh, 2007 ; Wismer, 1996) et le financement permettant de faire appel à un support technique extérieur est généralement insuffisant (Baker et McLelland, 2003).

*Adaptée au contexte***Tableau 30. Synthèse des résultats concernant le principe *Adaptée au contexte***

Principe	Points forts	Points faibles
Adaptée au contexte	<ul style="list-style-type: none"> - Beaucoup d'efforts consentis pour adapter les moyens de communications vers l'oral et le visuel. - Beaucoup d'efforts faits pour intégrer les savoirs traditionnels, principalement dans le cadre des autres initiatives. - Participation privilégiée au sein des comités d'évaluation et d'examen par le biais de leurs représentants. 	<ul style="list-style-type: none"> - Consultations pas toujours tenues à des moments opportuns. - Aucun privilège aux non-autochtones habitant le territoire. - Projets parfois mal arrimés avec le milieu, notamment entre les non-autochtones et les Cris. - Utilisation des ressources humaines et matérielles locales convenable, mais insuffisante.

Ce principe est plutôt bien satisfait, notamment grâce aux efforts en cours pour adapter les communications au contexte cri et par la représentation des Cris sur les comités d'évaluation et d'examen. Cette participation au sein des organismes et comités consultatifs est importante, bien que la structure ne permette toujours pas aux Cris d'avoir accès à la prise de décision⁷⁷, sauf sur les terres de catégorie 1. L'attitude des acteurs a été peu mentionnée lors des entrevues quoique l'importance de la bonne foi et de l'ouverture d'esprit des participants soit généralement explicite dans les guides de consultations (*Guide de consultation du Québec*, Québec, 2006 ; *Protocole de consultation de l'APNQL*, IDDPNQL, 2005). Les points à améliorer pour rencontrer les objectifs de bonnes pratiques de participation publique recouvrent les efforts consentis par les promoteurs et les comités pour s'adapter au contexte : quelques personnes jugent essentiel de mieux prendre en compte le moment de la participation publique, dans le respect des activités traditionnelles et d'accroître l'implication des ressources humaines et matérielles locales. L'importance du moment de la participation est entre autres soulevée dans le protocole de consultation de l'APNQL : « Le Plan de consultation doit inclure les éléments suivants : 54.4) les échéanciers des activités de consultation qui respectent le calendrier des activités traditionnelles de la Première Nation. » (IDDPNQL, 2005, p. 22), et dans la littérature (Baker et McLelland, 2003 ; Wismer, 1996). Par ailleurs,

⁷⁷ Le pouvoir de recommandation des comités d'évaluation et d'examen n'est pas décisionnel.

communautés impliquées dans les études des projets de la route de Waskaganish et de Eastmain-1A/Rupert, et l'utilisation des ressources matérielles locales favorisent des opportunités d'apprentissage et une plus grande adaptation (Saarikoski, 2000 ; Sinclair et Diduck, 2001 ; O'Faircheallaigh, 2007).

Crédible et rigoureuse

Tableau 31. Synthèse des résultats concernant le principe *Crédible et rigoureuse*

Principe	Point fort	Points faibles
Crédible et rigoureuse	- Crédibilité reconnue des membres de comités et celle des promoteurs.	- Manque de crédibilité du processus par certains participants, qui considèrent que leur opinion n'est pas toujours prise en compte, notamment dans la prise de décision. - Remise en question de la pertinence de certains exercices de consultation.

Dans l'ensemble, le comportement professionnel des différents intervenants est reconnu, mais la crédibilité du processus est remise en question par le quart des répondants qui critiquent le fait que la prise en compte de l'opinion et des préoccupations des Cris par les comités et les administrateurs concernés ne soit pas clairement démontrée. À l'exception des comptes-rendus du projet Eastmain-1-A/Rupert, aucun rapport n'a été rédigé par les comités d'évaluation et d'examen sauf la lettre de recommandation à l'intention de l'Administrateur. Il peut alors s'avérer difficile de juger dans quelle mesure l'opinion du public a été considérée dans la recommandation ou la décision. Et pourtant, selon la Convention d'Aarhus : « Chaque Partie veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération » (art. 6(8)). Pour certains, cette situation pourrait être corrigée si les comités revenaient dans les communautés concernées pour faire état de leur analyse et de leurs recommandations. Le public intéressé aurait alors l'opportunité de voir si leurs commentaires ont été intégrés et dans quelle mesure ils ont contribué à l'analyse et à la prise de décision concernant le projet, et si non, pour quelles raisons. La participation du

public devrait permettre aux participants d'influencer réellement le processus de prise de décision (Hartley et Wood, 2005 ; Bond et al., 2004).

Soutien aux participants

Tableau 32. Synthèse des résultats concernant le principe
Soutien aux participants

Principe	Points forts	Points faibles
Soutien aux participants	<ul style="list-style-type: none"> - Visite des lieux affectés par le projet. - Soutien adéquat pour les trappeurs et les membres de comités. 	<ul style="list-style-type: none"> - Manque de diffusion de l'information concernant les projets et la procédure de consultation publique. - Peu de soutien offert pour le public général. - Manque ou insuffisance de financement pour la participation du public général.

Le soutien aux participants est jugé limité à l'exception du soutien fourni aux trappeurs, à leur famille et aux membres de comités. Seul le projet de la route de Waskaganish s'est démarqué grâce, entre autres, à une forte présence des consultants dans la communauté. De manière générale, il est reconnu dans la littérature que les gouvernements assistent insuffisamment le public qui participe (Sinclair et Diduck, 2001) et que le manque de ressources humaines et financières chez les peuples autochtones limite leur participation (Baker et McLelland, 2003 ; Nadasdy, 2003, Wismer, 1996). Bien que le manque de financement ait été peu soulevé dans le cadre des entrevues⁷⁸, il appert néanmoins important de fournir cette assistance, en proportion de l'envergure du projet. Tel que le souligne le protocole de consultation de l'APNQL, un financement adéquat permet d'assurer une participation véritable, notamment pour faire appel à de l'aide extérieure si tel est le besoin (IDDPNQL, 2005). Cela peut entraîner une égalité des opportunités à participer (Sinclair et Diduck, 2001), mais l'intérêt à s'engager peut s'avérer faible lorsque l'incitation financière est retirée (André et al., 2003). D'aucuns jugent essentiel de mieux diffuser l'information sur les projets et la procédure de consultation publique et de mettre sur pied un registre des évaluations environnementales comprenant l'ensemble de

⁷⁸ Sous toutes réserves, le peu d'énoncés sur le financement est peut-être dû au fait que le public n'a reçu une aide financière que pour le projet Eastmain-1-A/Rupert.

l'information depuis l'avis de projet jusqu'à la décision. Le registre canadien d'évaluation environnementale de l'ACÉE a d'ailleurs été cité à quelques reprises en exemple. En outre, le manque de diffusion de l'information sur la procédure est possiblement un facteur lié à la faible connaissance du public de la procédure, souligné lors de l'évaluation du principe *Bien planifiée*.

Initiée tôt et soutenue

Tableau 33. Synthèse des résultats concernant le principe *Initiée tôt et soutenue*

Principe	Point fort	Points faibles
Initiée tôt et soutenue	- Plusieurs activités de participation sont initiées par les promoteurs en amont.	- Peu de consultations sur les directives. - Peu de consultations sur le suivi. - Peu de consultations soutenues dans le temps.

Le processus formel est jugé comme étant rarement initié tôt et soutenu, et reposant sur le bon vouloir des promoteurs ou des membres de comités. Tous les répondants jugent essentiel d'informer les gens bien avant l'examen des projets et d'assurer un processus continu, et s'entendent sur le fait que les promoteurs sont de plus en plus présents dans les communautés dès le début des projets. Une participation initiée tôt est de surcroît reconnue par les auteurs dans la littérature ainsi que souligné dans la Convention Aarhus : « Lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé, le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus. » (art. 6(2)). Le protocole de consultation de l'APNQL reconnaît qu'une participation initiée tôt permet de bâtir des relations positives entre les initiateurs des projets et les communautés, plus solides et plus intimes. Tel que signalé dans la littérature, peu d'expériences de participation ont par contre eu lieu concernant le suivi des projets en milieu autochtone (O'Fairchellaigh, 2007). Sur les trois projets autorisés, l'initiative des promoteurs quant au plan de la fermeture de la mine Troilus peut néanmoins être retenue comme exemplaire. Qui plus est, il sera opportun d'observer la nouvelle initiative de consultation dans le cadre du projet Eastmain-1-A/Rupert en réponse à la condition 9.2 du certificat d'autorisation (MDDEP, 2006) qui oblige le promoteur à collaborer avec le COMEX pour

mettre en place un processus de consultation de la population crie aux environs de 2011, soit entre la fin de la période de construction et avant la mise en exploitation du projet.

Bien planifiée

Tableau 34. Synthèse des résultats concernant le principe *Bien planifiée*

Principe	Points forts	Points faibles
Bien planifiée	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilité du processus actuel. - Aperçu de l'opinion publique à l'égard d'un projet par les consultations informelles. 	<ul style="list-style-type: none"> - Manque de formalité, de prévisibilité, de balises et de clarté du processus. - Processus peu connu du public.

La mise en place de règles de participation est la pierre angulaire de l'ensemble des efforts à consentir pour améliorer le processus de consultation. Pour plusieurs, la grande flexibilité du processus actuel laisse place à l'établissement de balises claires afin d'assurer à l'avenir une plus grande prévisibilité aux exercices de consultation. L'Entente concernant les évaluations environnementales relatives au projet Eastmain-1-A/Rupert a semblé relativement exemplaire à ce propos, notamment par rapport aux modalités concernant les différentes possibilités de participation aux différentes phases de l'ÉE, au calendrier fixé à l'avance et à la disponibilité de la documentation, bien que celle-ci n'ait pas été nécessairement bien diffusée. Des conditions ou exigences de participation pourraient donc être formalisées à l'intérieur du cadre actuel en conservant une certaine flexibilité qui a pour avantage de rendre les exercices de consultation spécifiques à un contexte, à différents niveaux, de différentes façons et à différents moments (O'Faircheallaigh, 2007 ; IDDPNQL, 2005). En ce sens, la formalisation de conditions de participation en amont des procédures est encouragée par certains auteurs tels que Sinclair et Diduck (2001), bien qu'ils reconnaissent que les gouvernements encouragent déjà les promoteurs à inviter le public à participer le plus tôt possible. En outre, l'intégration des savoirs traditionnels est à l'instar du commencement des initiatives de participation, toujours à la discrétion des promoteurs (Noble, 2006). Au niveau du déroulement des séances de participation, il existe actuellement un processus d'information et de consultation du public du COMEX les définissant mais ce document de travail⁷⁹ n'est pas

⁷⁹ COMEX, communication personnelle, 2007.

diffusé au grand public. Le public reçoit peu d'information sur le processus et d'aucuns le considèrent également peu connu du public.

Appliquée au bon niveau et optimisée

Tableau 35. Synthèse des résultats concernant le principe

Appliquée au bon niveau et optimisée

Principe	Points faibles
Appliquée au bon niveau et optimisée	<ul style="list-style-type: none"> - Manque -ou trop- de temps lors des séances et entre les phases de consultation. - Répétition des commentaires entre les phases de consultation et lors des séances. - Coûts de la participation élevés financièrement et en énergie. - Les chevauchements de processus créent un dédoublement du travail et complexifie l'évaluation environnementale.

Ce critère est dans l'ensemble, relativement mal appliqué. Les points à améliorer embrassent néanmoins les efforts consentis par les promoteurs et les comités pour allouer un temps de consultation convenable, tant lors des séances qu'entre les différentes phases de consultation, et pour limiter les coûts financiers et les demandes en temps et en énergie. Le temps peut être une contrainte à la participation et les Cris devraient bénéficier d'un temps adéquat pour développer leur réponse et avoir confiance dans le processus. La Convention Aarhus indique en outre que :

« Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public [...] et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement. » (Article 6(3))

L'opinion des répondants converge sur le fait que le chevauchement de procédures d'évaluation et d'examen entraîne de facto un chevauchement des processus de participation, un dédoublement de travail et complique la compréhension pour le public, et

ce, malgré les efforts d'harmonisation. L'harmonisation et la coordination entre les processus fédéraux, provinciaux et celui prévu dans la Convention (art. 22.6.7 qui prévoit la possibilité de fusionner les comités d'examen fédéral et provincial) constituent à ce jour un défi important relatif à l'efficacité des évaluations d'impacts sur l'environnement (Noble, 2006). De plus, bien qu'il existe une Entente de collaboration Canada-Québec en matière d'évaluation environnementale depuis 2004, son efficacité n'a pas encore été constatée.

Orientée vers des enjeux négociables

**Tableau 36. Synthèse des résultats concernant le principe
*Orientée vers des enjeux négociables***

Principe	Points forts	Points faibles
Orientée vers des enjeux négociables	<ul style="list-style-type: none"> - De manière générale, consultations bien ciblées sur les enjeux essentiels. - Collaboration entre les promoteurs et les Cris généralement positive. 	<ul style="list-style-type: none"> - Collaboration entre les différents organismes d'évaluation et d'examen parfois tendue lorsqu'il y a arrimage de processus. - Faible collaboration entre Jamésiens et Cris.

Ce critère est respecté dans sa quasi-globalité, car les répondants considèrent que les consultations sont généralement ciblées sur les enjeux essentiels : les sujets abordés étaient diversifiés et comme le suggère Bond et al. (2004), les valeurs des participants n'ont pas semblé être limitées aux seules évidences factuelles des projets. Tel que soulevé dans d'autres études, les avis considérant que les enjeux abordés n'étaient pas toujours ciblés renvoient à d'autres barrières comme celles relatives au manque d'accès à l'information, de soutien ou de planification (Hartley et Wood, 2005). Plusieurs répondants reconnaissent que des efforts sont à envisager concernant la collaboration entre les Jamésiens et les Cris; celle entre les promoteurs et les communautés crie semble s'être améliorée, mais il y a encore peu d'intégration entre les communautés autochtones et non autochtones sur le territoire.

5.2 Retour sur la procédure idéale de Cohen et la démocratie délibérative

Les conditions de délibération suggérées par Cohen et notre interprétation des résultats peuvent être discutées selon deux principales critiques relevées par Williams (2002) qui s'inspire des théories de la justice envers la différence sociale (minorités et groupes marginalisés) et féministes : l'une concerne les contraintes discursives et l'autre le peu d'attention portée aux relations de pouvoir (Williams, 2002 ; Weinstock, 2008 ; Young, 1996).

Les critiques liées aux contraintes discursives réfèrent d'une part au fait que la théorie de la démocratie délibérative exige que les arguments soient acceptables pour tous (la notion du bien commun) lors des délibérations. Cela aurait pour effet de produire des arguments en termes d'intérêts généraux et non spécifiques à des groupes particuliers. Selon Young (1996b), si les arguments partiels sont désavantagés par les normes discursives de la démocratie délibérative, cela fait obstacle à la justice. Cette critique est toutefois réfutée par le fait que les arguments fondés sur des exigences de justice sont légitimes dans les délibérations puisqu'il s'agit d'un intérêt partagé par tous, les arguments partiels seraient ainsi admis (Williams, 2002). Qui plus est, les participants ne sont pas contraints à participer s'ils considèrent que la délibération engendrerait un accroissement de leur désavantage (Gutmann et Thompson, 2002). Tel que suggéré par le caractère *Libre* de la procédure idéale de Cohen, les participants ne sont liés qu'aux résultats et aux conditions de leur délibération. Ils ne sont donc pas forcés à participer s'ils jugent que leur intervention doit satisfaire à des normes qui pourraient par exemple les désavantager. Plusieurs nations autochtones précisent d'ailleurs la nature et la portée de leurs engagements vis-à-vis le processus de participation publique dans le Québec méridional lorsqu'elles sont invitées à y participer. En ce sens, le Conseil Innu Takuaikan Uashat mak Mani-Utenam a précisé dans son mémoire déposé dans le cadre des audiences publiques du projet d'aménagement hydroélectrique sur la rivière Romaine, qu'il était présenté sous toutes réserves des droits des Uashaunnuat et des procédures judiciaires (Conseil Innu Takuaikan Uashat mak Mani-Utenam, 2008). Dans le cadre du projet de parachèvement de l'autoroute 30 entre l'autoroute 15 et l'échangeur Jean-Leman à Candiac et à Saint-Philippe, le Conseil Mohawk de Kahnawake avait émis une lettre au BAPE présentant ses préoccupations à l'égard du projet, et clarifiait la position du conseil, soit que cette apparition à l'audience publique ne devait d'aucune manière être interprétée comme une

participation « officielle » au processus de consultation et était sans préjudice (Mohawk Council of Kanawake, 2005). Le conseil souhaitait discuter du projet et d'autres enjeux à un niveau plus élevé que celui en cours entre le gouvernement du Québec et différentes municipalités. Par ailleurs, quelques répondants ont affirmé que les gens s'abstiennent de participer en raison de leur opposition au projet. Pour eux, participer à la délibération sur l'évaluation d'un projet signifierait l'entériner. D'autres raisons ont aussi été soulevées pour expliquer l'abstention des gens, telles que le manque d'intérêt envers le projet, le manque de confiance envers les résultats qui pourraient se dégager du processus et le manque de sensibilisation et d'éducation.

D'autre part, les formes d'expressions favorisées par la démocratie délibérative seraient restreintes, car seuls des arguments raisonnables peuvent être échangés. Ainsi, les salutations, la rhétorique et le récit qui sont employés par les Autochtones seraient exclus (Young, 1996 ; Weinstock, 2008). Les théoriciens délibératifs soutiennent pourtant que ces formes d'expressions ne sont pas exclues puisqu'elles peuvent appuyer les arguments des individus et se révéler nécessaires à l'achèvement des délibérations (Gutmann et Thompson, 1996). Les arguments doivent néanmoins être raisonnables et acceptables pour tous, car ils légitiment les décisions démocratiques des institutions publiques (Benhabib, 1996). Or, Williams (2002) soutient que le caractère raisonnable des arguments est contingent et fortement conditionné par l'appartenance à un groupe dont les « significations sociales des pratiques existantes » peuvent être en désaccord avec autrui. Elle affirme que :

« Dans ces circonstances, les raisons qui sous-tendent les critiques que formulent les groupes marginalisés de ces pratiques ne fonctionnent pas comme des raisons pour les membres des groupes privilégiés, car la signification sociale qu'ont ces pratiques pour les groupes marginalisés leur est (du moins initialement) inaccessible. »
(Williams, 2002, p. 232)

Williams souligne qu'en l'absence de critères pour juger le caractère *Raisonné* des arguments, tel qu'exigé par la procédure idéale de Cohen, ceux-ci doivent être reconnus comme raisonnables par les autres participants afin d'avoir de l'influence sur les décisions. Dans le contexte du chapitre 22, au-delà des différents types de savoirs (scientifiques ou traditionnels), les participants doivent être en mesure de faire accepter à

autrui leur vision du développement du territoire, en s'appuyant sur des arguments raisonnables. Nous avons pu constater que ces visions peuvent différer largement entre les communautés non autochtones et criées, mais aussi entre elles, n'étant pas monolithiques. En plus des vertus d'ouverture d'esprit et de respect mutuel que recommande la théorie de la démocratie délibérative, les participants devraient selon Williams (2002) faire preuve d'empathie.

La seconde critique porte sur la réflexion insuffisante des théoriciens délibératifs sur le pouvoir. Dans la vraie vie, les déséquilibres et les inégalités de pouvoir en dehors de la structure délibérative peuvent entraîner des distorsions à la délibération, même si elle satisfait les conditions procédurales (Weinstock, 2007). En ce sens, les conditions idéales de délibération ne précisent pas les modalités garantissant un idéal d'égalité (Philips, 1995). Il est toutefois possible de s'appuyer sur les propos de Dryzek relatifs au principe d'impartialité afin de vérifier la condition d'*Égalité* incluse dans la procédure idéale de Cohen : « Aucun individu concerné ne devrait être exclu et, si nécessaire, des mécanismes éducatifs devraient promouvoir la participation compétente des personnes possédant un intérêt matériel dans les questions en cause et qui, sans cela, pourraient être laissées pour compte » (Dryzek, 1990, p. 40). Cette condition s'est révélée peu répondue en raison des faiblesses signalées quant à l'accès à l'information, au peu de soutien aux participants (notamment le manque de ressources humaines, matérielles et financières) et au peu de formation et de sensibilisation concernant le processus, qui ne permettent pas au public crié de participer pleinement aux processus participatifs. Puisque la théorie écarte les rapports de pouvoirs, les commentaires des répondants concernant ces déséquilibres ont été mis de côté afin de se concentrer uniquement sur les conditions procédurales. Des commentaires liés aux relations de pouvoir et aux jeux d'influences politiques quant aux prises de décisions ont cependant été soulevés et à l'avenir, il serait intéressant de se pencher sur cet aspect. Nous croyons que l'évaluation de la procédure axée sur les relations de pouvoir permettrait d'identifier d'autres obstacles aux bonnes pratiques de participation publique. Il est toutefois essentiel de mentionner que le jeu des intérêts des participants dans la prise de décision devrait, selon la théorie de la démocratie délibérative, être annulé par l'argumentation raisonnée et de ce fait, favoriser le consensus (Elster, 1995). Cela étant, la condition du *Consensus* commandée par Cohen est adaptée au contexte dans la mesure où les décisions en milieu autochtone sont traditionnellement prises par consensus et que les

comités d'évaluation et d'examen tentent également de l'atteindre. Pourtant, force est de constater que les divergences d'opinions persistent et que les intérêts des divers groupes semblent peu modérés par les délibérations. Au final, la décision est prise selon des arguments raisonnés, sans nécessairement être partagés par tous les participants, et le plus souvent par une seule personne, externe à la communauté.

5.3 Limites rencontrées

Trois limites principales ont été rencontrées au cours de cette recherche. Il s'agit de la subjectivité des répondants, de l'exclusion des citoyens et des groupes d'intérêts de l'enquête, et de la subjectivité de l'analyse. La première est due au fait que le cadre de référence des répondants n'est pas neutre. Les résultats sont tributaires des connaissances, expériences, perceptions et intérêts de chacun.

La deuxième limite à la recherche est relative à l'exclusion des citoyens et des groupes d'intérêts de l'enquête. Les personnes ressources interviewées ont été catégorisées selon trois groupes distincts d'occupations. Nous pensons que la diversité de leurs expériences et de leurs fonctions dans le processus de participation a permis de dresser un portrait juste et représentatif des divers points de vue à propos de la procédure d'évaluation environnementale. Toutefois, il aurait été intéressant d'interroger des citoyens, notamment des maîtres de trappes, leur famille et le public général cri. Il aurait également été approprié de rencontrer les représentants de divers organismes à but non lucratif et groupes militants dans le domaine de l'environnement étant intervenus dans le processus de participation⁸⁰. Par contre, cette recherche s'inscrivant dans un projet de maîtrise d'une durée limitée, nous avons considéré que l'interview de ces personnes aurait engendré une étape méthodologique supplémentaire trop longue et non indispensable pour en atteindre les objectifs.

La troisième limite concerne la subjectivité de l'analyse. Nous avons minimisé les biais en s'appuyant sur des principes reconnus internationalement. De plus, les commentaires du comité consultatif qui nous a supervisée ont permis de réaligner la recherche à quelques

⁸⁰ Entre autres, Révérence Rupert, Fondation Rivières, AQLPA et Sierra Club du Canada qui s'opposent encore aujourd'hui au projet EM-1-A/Rupert; le Groupe d'Action pour la restauration du Lac Saint-Pierre (G.A.R.) dans le cadre du projet d'implantation d'un site d'essais balistiques au Nord-du-Québec.

reprises afin de s'assurer que le travail soit rigoureux et utile. Toutefois, l'emploi de principes de bonnes pratiques suggérant d'autres critères d'analyse aurait donné des résultats possiblement différents. Par exemple, bien que plusieurs énoncés ont porté sur le manque de participation du public et que de nombreux répondants s'interrogent sur l'intérêt des Cris à prendre part aux diverses activités de participation, le cadre d'analyse ne permettait pas de répondre à cet aspect. Qui plus est, la non-participation peut être une forme de protestation. Nous pensons qu'il pourrait s'avérer intéressant de poursuivre la recherche sur les raisons qui occasionnent une participation contingente du public. Est-ce un manque d'information, de connaissance, d'intérêt? Le second aspect négligé dans le cadre de cette recherche est le pouvoir. Nous reconnaissons les relations de pouvoir entre les divers groupes d'acteurs, entre les Autochtones et non-Autochtones, entre les gouvernements locaux et régional et au sein des communautés. Plusieurs énoncés ont été dégagés concernant cet aspect, mais un cadre conceptuel et méthodologique différent aurait été nécessaire pour les analyser en profondeur. De plus, cette analyse apparaissait complémentaire à la rencontre de nos objectifs. Nous considérons néanmoins que cet angle de recherche pourrait s'avérer très porteur et essentiel à l'avenir afin de mieux cerner la problématique.

Conclusion

La recherche s'inscrit dans le contexte de la mise à jour du ch. 22 et dans les orientations du plan stratégique du CCEBJ 2005-2007 qui stipulent que le cadre des consultations publiques du processus d'évaluation et d'examen doit être précisé. Afin de répondre à la question *Que faire pour améliorer la participation des Cris dans la procédure d'évaluation environnementale?*, nous avons examiné la procédure actuelle à la lumière des principes de bonnes pratiques de participation reconnus internationalement et consolidé leur fondement dans la théorie de la démocratie délibérative. Des entrevues semi-dirigées concernant quatre projets de nature différente ont été effectuées auprès de 36 répondants : des membres de comités d'évaluation et d'examen, des fonctionnaires et des personnes travaillant pour le Traditional Pursuits Department, des personnes travaillant pour des organismes cris et des promoteurs, consultants, bureaux d'études ou maires de villes non autochtones de la MBJ. L'analyse qualitative et l'interprétation des résultats nous ont permis de dégager des éléments essentiels relatifs aux forces et faiblesses du processus de participation selon les principes de bonnes pratiques.

Ouverte et transparente - Les initiatives de participation publique des comités d'évaluation et d'examen prévues dans le cadre du processus du ch. 22 sont ouvertes à tous, mais les jeunes, les femmes et les non-Autochtones sont moins présents. Les trappeurs sont souvent invités à participer à diverses initiatives des promoteurs ou consultants alors que le public général l'est moins. Selon les énoncés des répondants, l'accès à l'information, notamment le niveau de langage généralement trop complexe, le manque de documentation en langue crie, la quantité et qualité de la documentation, constitue une entrave à la participation du public. Il existe une lacune relativement à la transparence dans les pratiques de travail des comités d'évaluation et d'examen.

Adaptée au contexte - L'opinion des répondants diverge par rapport au fait que les consultations sont tenues aux moments opportuns. Ils sont par contre généralement en accord sur le fait que l'utilisation des ressources humaines et matérielles locales doit être davantage favorisée, que les canaux de communication sont relativement adaptés au contexte cri et que les relations entre les intervenants externes et les communautés cries

sont variables. Il ressort que les représentants nommés par l'ARC sur les comités contribuent à la participation privilégiée prévue au ch. 22, mais qu'ils créent à la fois un inconfort du côté des gens de la MBJ, car ils ne sont pas représentés et moins consultés.

Crédible et rigoureuse - L'expertise des membres de comités n'est pas remise en question, mais celle des promoteurs peut l'être selon les projets. L'écoute et la neutralité de ces deux groupes de professionnels sont également questionnées. Les membres de comités ont souligné que les Cris et les non-Autochtones habitant le territoire manquent de confiance envers le processus. Selon plusieurs répondants, les préoccupations des participants ne sont pas toujours prises en compte dans les directives ni dans les recommandations fournies à l'administrateur et les résultats de ces initiatives de participation ne sont pas toujours utiles. Seuls les membres de comités ne remettent pas en question la crédibilité du processus.

Soutien aux participants - Les répondants s'entendent sur le fait que tant dans le cadre des initiatives des comités que des autres, il y a un manque de diffusion de l'information à propos des projets et du processus de consultation. De plus, le public général reçoit normalement peu de soutien par rapport aux trappeurs et le financement de la participation est manquant ou insatisfaisant et ne permet pas la contre-expertise.

Initiée tôt et soutenue - Il est admis que très peu d'initiatives de participation provenant des comités sont initiées tôt, soit avant l'examen des projets. Les initiatives de participation en amont sont le plus souvent tributaires de la volonté des promoteurs. La participation du public est rarement soutenue dans le temps et peu d'expériences ont eu lieu concernant le suivi.

Bien planifiée - À l'exception du projet Eastmain-1-A/Rupert, la majorité des répondants reconnaissent le manque de formalité, de prévisibilité, de balises et le caractère flou du processus de participation, mais plusieurs en apprécient sa flexibilité. Les consultations informelles des membres nommés par l'ARC sur les comités sont appréciées, car elles fournissent un aperçu de l'opinion publique par rapport à un projet. Les répondants ont souligné que le processus n'est pas connu du public général.

Appliquée au bon niveau et optimisée - Les répondants considèrent de façon générale que la participation publique pourrait être optimisée relativement au temps (manque ou trop de consultations) et aux coûts. Ils ont également souligné que l'arrimage des processus d'évaluation environnementale engendre un dédoublement de travail et complique la compréhension pour le public, et ce, malgré les ententes visant à éviter des problèmes.

Orientée vers des enjeux négociables - Il ressort que la participation du public est généralement ciblée sur des enjeux essentiels, bien que le manque de connaissance du processus ou du projet engendre des propos parfois moins appropriés. Les répondants sont d'avis que les relations entre les Jamésiens et les Cris et entre les organismes fédéraux et provinciaux sont tendues alors que la collaboration entre les promoteurs et les Cris est généralement positive.

À la lumière de l'analyse, voici maintenant les recommandations que nous proposons au CCEBJ :

- ❖ **Recommandation 1 :** Adopter des règles de procédures de consultations publiques qui définiraient quand la participation publique doit être obligatoire, c'est-à-dire à l'évaluation ou à l'examen, ainsi que la procédure détaillée du déroulement des consultations. Elles devraient inclure, sans s'y limiter, les modalités de diffusion de l'information depuis l'avis de projet jusqu'à la décision et les critères de déclenchement du processus de consultation.

Cette recommandation répond au manque de formalité, de prévisibilité et de balises que plusieurs répondants ont soulevé. Elle vise également une meilleure diffusion de l'information et possiblement une participation initiée plus tôt et de manière soutenue. Qui plus est, la connaissance des critères de déclenchement pourrait palier au manque de transparence dans les pratiques de travail des comités et optimiser du temps et des coûts. Systématiser une approche participative renforcerait éventuellement la confiance et la crédibilité du public envers les initiatives des comités d'évaluation et d'examen.

- ❖ **Recommandation 2 :** Établir un registre des évaluations environnementales qui inclut la documentation et les comptes-rendus depuis l'avis de projet jusqu'à la décision.

Cette recommandation suggère d'assurer une meilleure diffusion de l'information et une plus grande transparence relative à la prise de décision. Un compte-rendu précisant les critères de décisions et justifiant la prise en compte ou non des opinions et des préoccupations du public renforcerait la crédibilité du processus et assurerait une meilleure compréhension de l'utilité de la participation publique.

- ❖ **Recommandation 3 :** Élaborer un guide de bonnes pratiques de participation publique à l'intention des promoteurs, voire obliger certaines conditions, afin de favoriser la consultation en amont du processus et l'utilisation d'un langage qui soit adapté au contexte cri.

Cette recommandation vise à inciter les promoteurs et consultants à fournir des efforts ou à les poursuivre pour initier un dialogue incluant des initiatives de participation en amont, pour assurer un meilleur accès à l'information et pour encourager une plus grande écoute.

- ❖ **Recommandation 4 :** Collaborer à la mise en place d'un programme de sensibilisation relatif à la procédure d'évaluation environnementale et du milieu social. Puisque beaucoup d'acteurs sont impliqués et que des personnes responsables de l'environnement sont présentes dans chacune des communautés, celles-ci pourraient jouer un rôle majeur dans la diffusion d'un éventuel programme.

Cette recommandation vise à combler le manque de connaissance que le public a du processus de participation. Une meilleure compréhension du processus, des projets et des enjeux peut entraîner une plus grande confiance et une meilleure collaboration entre les divers acteurs et orienter la participation sur des enjeux négociables en vue d'assurer une meilleure dynamique d'insertion des projets dans le milieu.

En conclusion, nous croyons qu'une révision du chapitre 22 est essentielle afin d'adapter les façons de faire aux bonnes pratiques de participation internationales actuelles. Ces modifications n'engagent pas nécessairement la réouverture de la Convention ni des mesures coercitives, et cela, en raison du cadre flexible du processus de participation publique. En effet, rien n'indique que les comités ne puissent se doter de mesures qui leur permettraient de mieux encadrer la participation publique. Dans ce cas, une entente administrative formelle entre les parties sur les règles applicables est conseillée. Nous souhaitons que cette étude puisse aider le CCEBJ à soutenir les efforts en cours pour améliorer la pratique et offrir aux communautés de Eeyou Istchee une opportunité de participation publique plus grande, meilleure et plus utile dans les décisions qui sont prises concernant le développement de leur territoire.

Bibliographie

Aktouf, Omar. 1987. « Une technique fondamentale: l'analyse de contenu ». In *Méthodologie des sciences sociales et approche qualitative des organisations*, p.117-127. Québec, Presses de l'Université du Québec.

André, Pierre, Bert Enserink, Des Connor et Peter Croal, 2006. « Participation publique, Principes internationaux de meilleure pratique ». International Association for Impact Assessment. En ligne. Publication spéciale Série no.4. p.1-3. <http://www.iaia.org/modx/assets/files/SP4_fr.pdf>. Consulté le 17 janvier 2007.

André, Pierre, Claude E. Delisle et Jean-Pierre Revéret. 2003. *L'évaluation des impacts sur l'environnement : Processus, acteurs et pratique pour un développement durable*. 2^{ème} éd. Montréal : Presses internationales Polytechnique, 519 p.

Arnstein, S.R., 1969. « A ladder of citizen participation ». *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, p. 215-224.

Bailly, Antoine S. 1998. *Les concepts de la géographie humaine*. 4^e éd. Paris: Armand Colin. 333 p.

Backer Douglas et James N. McLelland. 2003. « Evaluating the effectiveness of British Columbia's environmental assessment process for first nation's participation in mining development ». *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 23, no. 5, p. 581-603.

Benhabib, Seyla. 1996. « Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy ». In *Democracy and Difference, Contesting the Boundaries of the Political*, p. 67-94. Princeton: Princeton University Press.

Berrouard, Daniel. 2002. « Le régime de protection de l'environnement ». In *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, sous la dir. de Alain G. Gagnon et Guy Rocher, p. 99-106. Montréal: Éditions Québec Amérique.

Bohman, James et William Rehg. 1997. *Deliberative Democracy, Essays on Reason and Politics*. Cambridge: The MIT Press. 447 p.

Bond, Alan, Juan Palerm et Paul Haigh. 2004. « Public participation in EIA of nuclear power plant decommissioning projects: a case study analysis ». *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 24, no.6, p. 617-641.

Calder c. A. G. f British Columbia, [1973] R.C.S. 313

Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. 2002. « Terminologie autochtone : une terminologie en évolution qui se rapporte aux peuples autochtones du Canada ». In *Affaires indiennes et du Nord Canada : Terminologie*. En ligne. <http://www.aic-inac.gc.ca/ap/pubs/wf/wf-fra.pdf>. Consulté le 15 août 2007.

Canada. 2008. *Entente concernant une nouvelle relation entre le Gouvernement du Canada et les Cris d'Eeyou Istchee*. En ligne. <<http://www.gcc.ca>>. Consulté le 15 novembre 2008.

Canada, Agence canadienne d'évaluation environnementale. 2009a, 10 mars « Examen de la conformité de l'étude d'impact; Guide pour l'élaboration de commentaires écrits ». In *Agence canadienne d'évaluation environnementale*. En ligne, <http://www.ceaa.gc.ca/010/0001/0001/0017/comments-guide_f.htm>. Consulté le 12 mars 2007.

— 2009b, 10 mars. « Entente concernant les évaluations environnementales relatives du projet Eastmain-1-A et dérivation Rupert ». In *Agence canadienne d'évaluation environnementale*. En ligne. <<http://www.ceaa-acee.gc.ca/010/0001/0001/0017/001/1013-FR.pdf>>. Consulté le 12 mars 2007.

— 2009c, 10 mars. « Procédure des audiences publiques pour l'examen du projet hydro-électrique Eastmain-1-A et dérivation Rupert » In *Agence canadienne d'évaluation environnementale*. En ligne, <http://www.ceaa.gc.ca/010/0001/0001/0017/procedures-audiences_f.pdf>. Consulté le 12 mars 2007.

— 2009d, 10 mars. « Rapport du comité d'examen de l'aide financière : Attribution de fonds fédéraux pour le projet Eastmain-1-A et dérivation Rupert ». In *Agence canadienne d'évaluation environnementale*. En ligne. <http://www.ceaa-acee.gc.ca/010/0001/0001/0017/fundingreport_f.htm>. Consulté le 12 mars 2007.

Carlson, Hans M. 2004. « A watershed of words: Litigating and negotiating nature in eastern James Bay, 1971-75 ». *The Canadian Historical Review*, vol. 85, no. 1, p. 63-84.

Cohen, Joshua. 1989. « Deliberation and Democratic Legitimacy ». In *The Good Polity, Normative Analysis of the State*. Sous la dir. de Alan Hamelin et Philip Pettit, p.19-32. Cambridge: Basil Blackwell.

— 1996. « Procedure and Substance in Deliberative Democracy ». In *Democracy and Difference, Contesting the Boundaries of the Political*. Sous la dir. de Seyla Benhabib. p. 95-119. Princeton : Princeton University Press.

Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James (CCEBJ). 2004. *Rapport annuel 2003-2004*. En ligne. Montréal : Comité consultation pour l'environnement de la Baie-James. <<http://ccej-jbace.ca>>. Consulté le 20 septembre 2007.

— 2005. *Plan stratégique du Comité consultative de l'environnement de la Baie-James 2005-2007*. En ligne. Montréal : Comité consultation pour l'environnement de la Baie-James. <<http://ccej-jbace.ca>>. Consulté le 22 juillet 2007.

— 2006. *Recommandations concernant le processus d'évaluation et d'examen en terres de catégorie 1*. En ligne. Montréal : Comité consultation pour l'environnement de la Baie-James. <<http://ccej-jbace.ca>>. Consulté le 15 septembre 2008.

— 2007. *Rapport annuel 2006-2007*. En ligne. Montréal : Comité consultation pour l'environnement de la Baie-James. <<http://ccejbj-jbace.ca>>. Consulté le 20 septembre 2007.

— 2008a. *Rapport annuel 2007-2008*. En ligne. Montréal : Comité consultation pour l'environnement de la Baie-James. <<http://ccejbj-jbace.ca>>. Consulté le 5 septembre 2008.

— 2008b. *Révision des annexes 1 et 2 du régime de protection de l'environnement et du milieu social : Les listes de projets assujettis et exemptés du processus d'évaluation et d'examen*. En ligne. Montréal : Comité consultation pour l'environnement de la Baie-James. <<http://ccejbj-jbace.ca>>. Consulté le 5 septembre 2008.

Comité d'évaluation (COMEY). 1991, 15 janvier. *Compte-rendu de la 121^e réunion du comité d'évaluation*. Rouyn. 5 p.

— 2003a. *Directives pour la préparation de l'étude d'impact du projet Eastmain-1-A et dérivation Rupert*. En ligne. <http://www.ceaa.gc.ca/010/0001/0001/0017/directive-final_f.pdf>. Consulté le 22 juillet 2007.

— 2003b. *Directive ; Projet d'implantation d'un site d'essais balistiques*. S.l. : Comité d'évaluation. 14 p.

Comité fédéral d'examen (COFEX-Sud). 2002. *Comments on the Environmental and Social Protection Regime : Lettre du COFEX-Sud au CCEBJ*, rédigée par Benoit Taillon. S.l., 2 p.

Comité provincial d'examen (COMEX). 1994a, 13 janvier. *Compte-rendu de la 133^e réunion du comité d'examen*. Montréal. 7 p.

— 1994b, 8 et 9 février. *Compte-rendu de la 134^e réunion du comité d'examen*. Chibougamau et Mistissini. 8 p.

— 1994c, 20 et 21 septembre. *Compte-rendu de la 141^e réunion du comité d'examen*. Ste-Foy et Montréal. 5 p.

— 1998, 7 décembre. *Compte-rendu de la 167^e réunion du comité d'examen*. Québec. 7 p.

— 1999, 16 avril. *Compte-rendu de la 169^e réunion du comité d'examen*. Montréal. 9 p.

— 2004a, 16 novembre. *Compte-rendu de la 200^e réunion du comité d'examen*. Québec. 6 p.

— 2004b, 8 décembre. *Compte-rendu de la 202^e réunion du comité d'examen*. Montréal. 4 p.

— 2004c. *Projet d'implantation d'un site d'essais balistiques au Nord du Québec; Synthèse des consultations publiques tenues à Waswanipi et Chapais les 2 et 3 novembre 2004 suivi de quelques commentaires*. S.l. : Comité d'examen. 8 p.

— 2007. Communication personnelle.

Commission économique pour l'Europe sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus). 1998. En ligne.
<<http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43f.pdf>>. Consulté le 19 juillet 2007.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement. 1988. « Notre avenir à tous ». Québec : Éditions du fleuve. 454 p.

Conférence des Nations Unies sur l'environnement. 1972. « Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement ». En ligne.
<<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=fr>>. Consulté le 19 juillet 2007.

Conseil Innu Takuaikan Uashat Mak Mani-Utenam et certaines familles innues de la communauté. 2008. *Mémoire*. Mémoire déposé à la commission d'enquête et d'audience publique du projet d'aménagement d'un complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine le 27 novembre 2008, 14 p.

Convention Boumhounan. 2002. En ligne. <www.gcc.ca>.

Convention concernant les populations autochtones et tribales No. 169. 1991. Organisation internationale du Travail.

Convention de la Baie James et du Nord québécois et conventions complémentaires (CBJNQ), Secrétariat aux Affaires autochtones, les publications du Québec, 1998.

Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier (Convention d'Espso). 1991.

Crane, Brain A., Robert Mainville et Martin W. Mason. 2006. *First Nations Governance Law*. S.l. : LexisNexis Groups. 765 p.

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. 1992. Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Rio de Janeiro. En ligne.
<<http://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm>>. Consulté le 19 juillet 2007.

Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. 2007. Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, résolution 2006/2. Genève. 29 juin 2006. Adoptée le 13 septembre 2007.

Delgammuck c. Colombie-Britannique, [1997] 3 R.C.S. 1010

Desbiens, Caroline. 2004. « Producing North and South: A Political Geography of Hydro Development in Québec ». *Canadian Geographer*, vol. 48, no.2, p. 101-118.

Dryzek, John. 1990. *Discursive Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 249 p.

Elster, John. 1998. *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 282 p.

Entraco, Conseillers en environnement et en aménagement du territoire. 1993. *Projet Troilus : Étude d'impact sur l'environnement et le milieu social*. 6 tomes. Montréal: Corporation minière Inmet.

Feit, Harvey .A. 1987. « Waswanipi Cree Management of Land and Wildlife: Cree Ethno-Ecology Revisited ». In *Native people, native lands; Canadian Indians, Inuit and Metis*, sous la dir. de B.A. Cox (C.L.S. no.142.), p. 75-90. Ottawa: Carleton University Press.

— 2004. « Hunting and the Quest for Power: The James Bay Cree and Whiteman Development ». In *Natives peoples, The Canadian Experience*, sous la dir. de R.B Morrison et C.R. Wilson, p. 101-128. Toronto : Oxford University Press.

Fiorino, Daniel. 1990. « Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutionnal Mechanisms ». *Science, Technology, & Human Values*, vol. 15, no. 2, p. 226-243.

Fitzpatrick, Patricia et A. John Sinclair. 2003. « Learning through public involvement in environmental assessment hearings ». *Journal of Environmental Management*, vol.67, no. 2, p. 161-174.

Freeman. 1979. In Roué, Marie et Douglas Nakashima. 2002. « Knowledge and foresight: The predictive capacity of traditional knowledge applied to environmental assessment ». *International Social Science Journal*, vol. 173, p. 337-348.

Gariépy, Michel. 1995. « Le développement durable en milieu urbain : des enjeux convergents avec ceux de l'évaluation environnementale ». *Techniques, territoires et sociétés*, no. 30, 74 p.

Grand Council of the Crees (GCC). s.da. « About the Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee) ». In *Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee)*. En ligne. <<http://www.gcc.ca/gcc/gccnav.php>>. Consulté le 18 juillet 2007.

— s.db. « Department of the Environment ». In *Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee)* ». En ligne. <<http://www.gcc.ca/cra/environment.php>>. Consulté le 18 juillet 2007.

— 1995. *Sovereign Injustice : Forcible Inclusion of the James Bay Crees and Cree territory into a Sovereign Québec*. Nemaska: Grand Council of the Crees. 494 p.

- 2002. « A matter of Cree Treaty Rights and Good Policy: James Bay and Northern Québec Agreement Environmental and Social Impact Assessment and Review Vs. Canadian Environmental Assessment Act ». *Brief to the House of Commons Standing Committee on the environmental and Sustainable Développement Regarding Bill C-19: An Act to amend the Canadian Environmental Assessment Act*. En ligne (Février). <<http://www.gcc.ca/pdf/FED000000001.pdf>>. Consulté le 15 janvier 2009.
- Gourdeau, Éric. 2002. « Genèse de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois ». In *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, sous la dir. de Alain G. Gagnon et Guy Rocher, p. 17-24. Montréal: Éditions Québec Amérique.
- Gregory, Derek, Ron Martin et Graham Smith. 1994. *Human Geography: Society, Space, and Social Science*. Minneapolis : The University of Minnesota Press. 294 p.
- Gutmann, Amy et Dennis Thompson. 1996. *Democracy and disagreement, Why moral conflict cannot be avoid in politics, and what should be done about it*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press. 422 p.
- 2002. « Pourquoi la démocratie délibérative est-elle différente? ». *Philosophiques*. En ligne. Vol.29, no.2, <<http://www.erudit.org/revue/philoso/2002/v29/n2/index.html>>. Consulté le 29 juin 2007.
- Hartley, Nicola et Christopher Wood. 2005. « Public participation in environmental impact assessment--implementing the Aarhus Convention ». *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 25, no. 4, p. 319-340.
- Houde, Nicolas. 2007. « The six faces of traditional ecological knowledge: challenges and opportunities for Canadian co-management arrangements ». *Ecology and Society*. En ligne. Vol. 12, no. 2, <<http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss2/art34/>>. Consulté le 25 janvier 2009.
- Hydro-Québec. 2004. *Centrale de l'Eastmain-1-A et dérivation Rupert – Étude d'impact sur l'environnement*, Volume 1 : Chapitres 1 à 9 (sans cartes ni planches), 259 p.
- Institut de développement durable de Premières Nations du Québec et du Labrador (IDDPNQL). 2005. *Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador*. Wendake : Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, 33 p.
- Jacqmain, Hugo, Solange Nadeau, Louis Boulanger, Réhaume Courtois, Luc Bouthillier et Christian Dussault. 2006. « Valoriser les savoirs des Cris de Waswanipi sur l'original pour améliorer l'aménagement forestier de leurs territoires de chasse ». *Recherches Amérindiennes au Québec*, vol. 36, no.2-3, p. 19-32.
- Labrecque, Jessica. 2006. *Révision des Annexes 1 et 2 du chapitre 22 de la Convention de la Baie James et du Nord québécois : Rapport présenté au Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James (CCEBJ)*. Montréal : Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James. 144 p.

- Lajoie, Ginette et Michel A. Bouchard. 2006. « Native involvement in strategic assessment of natural resources development: the exemple of the Crees living in the Canadian taiga ». *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 24, no. 3, p. 211-220.
- Lathoud, Françoise. 2005. « Les enjeux de la participation des Cris de la Baie-James à l'exploitation des ressources forestières ». *Globe; Revue internationale d'études québécoises*, vol. 8, no. 1, p. 155-173.
- L'Écuyer, René. 1987. « L'analyse de contenu : notion et étapes ». In Deslauriers, J.P. : *Les méthodes de la recherche qualitative*, p. 65-84. Québec, Presses de l'Université du Québec. 2^{ème} édition.
- Le Chef Max « One-onti » Gros-Louis et autres c. La Société de développement de la Baie James et autres, [1974] R.P.38, p.74
- Levesque, Carole (sous la direction de). 1998. *Étude d'impact sur l'environnement et le milieu social. Route permanente de Waskaganish*. 13 volumes. Montréal : The Crees of Waskaganish and the First Nation et l'Institut national de la recherche scientifique (INRS-Culture et Société).
- Levesque, Carole, Geneviève Polèse, Manon Lévesque, Dominic Babeux et Ginette Lajoie. 2006. *Transmission, circulation et diffusion de l'information à Eastmain, Waskaganish, Nemaska et Mistissini, Projet de central de l'Eastmain-1-A et de dérivation Rupert : Étude d'évaluation et de suivi. Rapport final présenté à Hydro-Québec*. Montréal. Institut national de la recherche scientifique (INRS- Urbanisation, Culture et Société) et Administration régionale crie. 53 p.
- Loi constitutionnelle de 1982, Annexe B, Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.)
- Loi de l'extension des frontières du Québec*, Can. 2, Geo.V, c.45.
- Loi sur le développement de la région de la Baie James*, L.R.Q., chapitre D-8.2
- Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, L.C. 1984, c.18 [C-45.7]
- Loi sur les indiens*, L.R.C. 1985, c. I-5
- Mainville, Robert. 2001. *An Overview of Aboriginal and Treaty Rights and Compensation for their Breach*. Saskatoon: Purich Publishing Ltd. 166 p.
- Manin, Bernard. 1985. « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération ». *Le Débat*, no. 33, p.72-93.
- Mayer, Robert et Francine Ouellet. 1991. *Méthodologie de recherche pour les intervenants sociaux*. Boucherville: Gaëtan Morin éditeur. 537 p.

Mercier, Guy et Gilles Ritchot. 1997. « La Baie James: Les dessous d'une rencontre que la bureaucratie n'avait pas prévue ». *Les Cahiers de Géographie du Québec*, vol. 41, no. 113, p. 137-169.

Michelat, Guy. 1975. « Sur l'utilisation de l'entretien non directif en sociologie ». *Revue française de sociologie*, vol. XIV, p. 229-247

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). 2005. *Refus : N/Ref. : 3214-28-01, Projet d'implantation d'un site d'essai balistique au Nord du Québec*, rédigé par Madeleine Paulin, Québec (Qué.) : MDDEP, 3 p.

— 2006. *Certificat d'autorisation : N/Ref. : 3214-10-17, Projet de central l'Eastmain-1-A et dérivation Rupert*, rédigé par Madeleine Paulin, Québec (Qué.) : MDDEP, 30 p.

Mitchell, Bruce. 2002. « Incorporating Environmental Justice ». In *Ressource and Environmental Management in Canada*. 3^e éd. Oxfor : Oxford University Press. 600 p.

Mohawk Council of Kahnawake. 2005. *Le Conseil Mohawk de Kahnawake est inquiet*, lettre déposée à la commission d'enquête et d'audience publique du projet de parachèvement de l'autoroute 30 entre l'autoroute 15 et l'échangeur Jean-Leman à Candiac et à Saint-Philippe à la séance du 31 août 2005 en après-midi, communiqué et sa version française, 2 p.

Mucchielli, R. 1991. *L'Analyse de contenu des documents et des communications: connaissance du problème, applications pratiques*. 7^e éd. Paris : Librairies techniques : Éditions, E.S.F.

Nadasdy, Paul. 2003. *Hunters and Bureaucrats : Power, Knowledge, and Aboriginal-State Relations in the Southwest Yukon*. Vancouver: UBC Press. 312 p.

Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts), [2004] 3 R.C.S. 511

Noble, Bram F. 2006. *Introduction to Environmental Impact Assessment : A Guide to Principles and Practice*. Oxford: Oxford University Press. 216 p.

O'Faircheallaigh, Ciaran. 2003. « Overcoming severe obstacles to public participation: indigenous people and impact assessment procedures in Australia ». In *Public Participation and Innovations in Community Governance*, sous la dir. de Peter McLaverty, p. 13-33. England: Ashgate Publishing Limited

— 2007. « Environmental agreements, EIA follow-up and aboriginal participation in environmental management : The Canadian experience ». *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 27, p. 319-342

Palerm, Juan. 2000. « An empirical - theoretical analysis framework for public participation in environmental impact assessment ». *Journal of Environmental Assessment Policy & Management*, vol. 43, p. 581-600.

Patton, Michael Quinn. 2002. *Qualitative Research & Evaluation Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications. 598 p.

Penn, Alan et Vincent Roquet. 2008. *Implementing the Troilus Agreement : A Joint Study of Cree Employment and Service Contracts in the Mining Sector (Abridged Version)*. Cree Nation of Mistissini, Cree Regional Authority et Inmet Mining Corporation. 23 p.

Petts, Judith. 1999. « Public participation and environmental Impact Assessment ». In *Handbook of Environmental Impact Assessment*, p. 145-176. London: Blackwell Science.

— 2001. « Evaluating the Effectiveness of Deliberative Processes: Waste Management Case-studies ». *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 47, no. 2, p. 207-226.

— 2003. « Barriers to Deliberative Participation in EIA: Learning from Waste Policies, Plans and Projects ». *Journal of Environmental Assessment Policy & Management*, vol. 5, no. 3, p. 269-293.

Philips, Anne. 1995. *The Politics of Presence*. Oxford : Oxford University Press. In Williams, Melissa S. 2002. « Représentation de groupe et démocratie délibérative: une alliance malaisée ». *Philosophiques*. En ligne. Vol. 29 no. 2, <<http://www.erudit.org/revue/philoso/2002/v29/n2/index.html>>. Consulté le 29 juin 2007.

Pole, Christopher et Richard Lampart 2002. *Practical Social Investigation; Qualitative and Quantitative Methods in Social Research*. Edinburg Gate : Pearson Education Limited. 322 p.

Première Nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projets), [2004] 3 R.C.S.550

Québec. 2002. *Entente concernant une nouvelle relation entre le Gouvernement du Québec et les Cris du Québec*. Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Québec.

—, Groupe de travail interministériel sur la consultation des Autochtones. 2006. *Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones*, réalisé par la Direction des services à la clientèle du Secrétariat aux affaires autochtones. Québec (Qué.), 16 p.

R. c. Van der Peet, [1996] 2 R.C.S. 507

R.c. Sparrow, [1990] 1 R.C.S.1075

Rhéaume, Jacques et Sévigny, Robert. 1988. *La sociologie implicite des intervenants en santé mentale. Tome 1 : Les pratiques alternatives ; tome II : Les pratiques psychothérapeutiques, de la croissance à la guérison*, Montréal, Saint-Martin, 214 p. (tome I) et 222 p. (tome II).

Richardson, Tim. 2005. « Environmental assessment and planning theory: four short stories about power, multiple rationality, and ethics ». *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 25, no. 4, p. 341-365.

Rodon, Thierry. 2003. *En partenariat avec l'État : les expériences de cogestion des Autochtones du Canada*. Québec : Presses de l'Université Laval, 315 p.

— 2008. *La participation des Autochtones à la gestion du territoire, des ressources naturelles et de l'environnement : entre manipulation et reconnaissance : colloque sur La participation publique en aménagement et en gestion de l'environnement, un objet de domination et de marginalisation ? Comprendre les bénéfices et les préjudices à la participation autochtone (Montréal, 29 et 30 mai 2008)*. Montréal : Centre de développement de la recherche internationale en environnement de l'Université de Montréal. 6 p.

Rousseau, Jean. 2001. « Les nouveaux défis des Cris de la Baie James à l'heure de la globalisation - Penser le politique au-delà du projet néo-libéral ». *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. xxxi, no. 3, p. 73-82.

Rowe, Gene et Lynn J. Frewer. 2005 « Typology of Public Engagement Mechanisms ». *Science, Technology and Human Values*, vol. 30, no. 2, p. 251-290.

— 2004. « Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda ». *Science, Technology and Human Values*, vol. 29, no. 4, p. 512-556.

Roy, Christiane. 2005. *Étude sur le processus d'évaluation et d'examen applicable aux terres de Catégorie 1 des Premières nations cries : Rapport final*. Rapport d'Option Environnement pour le Comité consultatif de l'environnement de la Baie-James. S.l. 75 p.

Saarikoski, Heli. 2000 « Environmental impact assessment (EIA) as collaborative learning process ». *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 20, no. 6, p. 681-700.

Sadler, Barry. 1996. *L'évaluation environnementale dans un monde en évolution : Évaluer la pratique pour améliorer le rendement; Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale*. Ottawa : Agence canadienne d'évaluation environnementale et Internationale Association for Impact Assessment (IAIA). 300 p.

SDBJ et al. c. Kanatewat et al., [1975] C.A. 166

Secrétariat aux affaires autochtones. 2009, 15 janvier. « Les Cris ». In *Secrétariat aux affaires autochtones*. En ligne.
<http://www.saa.gouv.qc.ca/relations_autochtones/profils_nations/cris.htm>. Consulté le 20 août 2007.

Sinclair, A. John et Alan P. Diduck. 2001. « Public involvement in EA in Canada: a transformative learning perspective ». *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 21 no. 2, p. 113-136.

SNC Technologies Inc. et Nove environnement inc. 2003. *Projet d'implantation d'un site d'essais balistiques au Nord-du-Québec : Municipalité de la Baie-James : Étude d'impact sur l'environnement et le milieu social*. Cédérom. S.I. Consulté le 15 juin 2007.

Tennøy, Aud, Jens Kvaerner et Karl Idar Gjerstad. 2006. « Uncertainty in environmental impact assessment predictions: the need for better communication and more transparency ». *Impact Assessment & Project Appraisal*, vol. 24, no.1, p. 45-56.

« The Local Environment Administrators ». s.d. In *Local Environment website*, En ligne. <<http://www.envcree.ca/index-framset.htm>>. Consulté le 15 juillet 2007.

Vanclay, Frank et Daniel Bronstein. 1996. *Environmental and Social Impact Assessment*. Chichester: John Wiley & Sons. 325 p.

Vincent, Sylvie. 1994. *La consultation des populations : définition et questions méthodologiques. Bureau de soutien de l'examen public du Projet Grande-Baleine ; pour les Comité d'évaluation (COMEV)*. Vol. 89 de la Coll. « Évaluation environnementale du Projet Grande-Baleine. Dossier-synthèse ». Montréal : Bureau de soutien de l'examen public du Projet Grande Baleine.

Webler, Thomas, Hans Kastenholtz, et Ortwin Renn. 1995. « Public participation in impact assessment: A social learning perspective ». *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 15, no. 5, p. 443-463.

Webler, Thomas. 1999. « The craft and theory of public participation: a dialectical process ». *Journal of Risk Research*, vol. 2, no. 1, p. 55-71.

Weinstock, Daniel. 2000. « Démocratie et délibération ». In *Actes de Colloque : La démocratie délibérative*. Montréal : Équipe de recherche en éthique sociale: Université du Québec à Montréal. p.1-12.

— 2008. « Les défis de la recherche et de la pratique en éthique de la participation des groupes généralement exclus ». In *Colloque sur la participation publique en aménagement et en gestion de l'environnement, un objet de domination et de marginalisation ?* (Montréal, 29 et 30 mai 2008). Montréal : Centre de développement de la recherche internationale en environnement de l'Université de Montréal.

Whiteman, Gail. 2004. « The impact of economic development in James Bay, Canada: The Cree tallymen speak out ». *Organization and Environment*, vol. 17, no. 4, p. 425-448.

Wiklund, Hans. 2005. « In search of arenas for democratic deliberation: a Habermasian review of environmental assessment ». *Impact Assessment & Project Appraisal*, vol. 23, no. 4, p. 281-292.

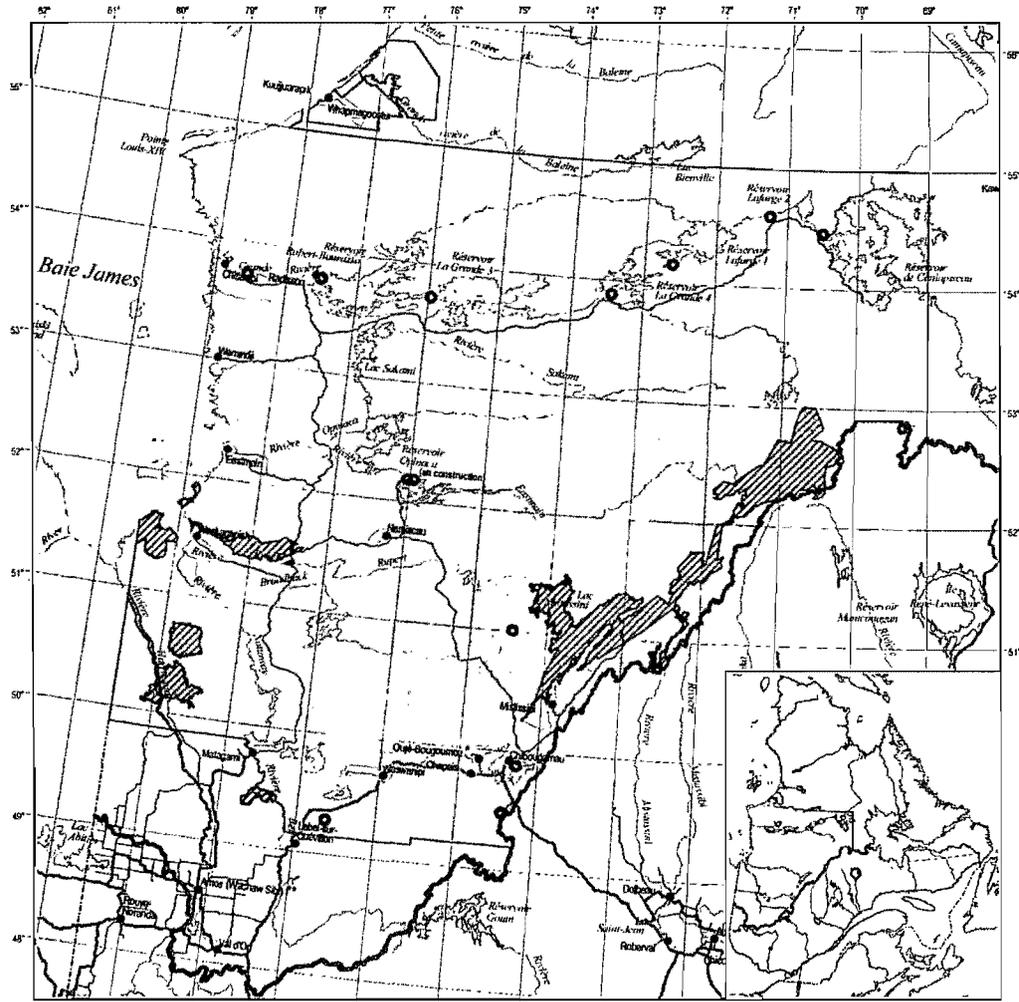
Williams, Melissa S. 2002. « Représentation de groupe et démocratie délibérative: une alliance malaisée ». *Philosophiques*. En ligne. Vol. 29 no. 2, <<http://www.erudit.org/revue/philoso/2002/v29/n2/index.html>>. Consulté le 29 juin 2007.

Wisner, Susan. 1996. « The Nasty Game ». *Alternatives Journal*, vol. 22, no. 4, p.10-17.

Young, Iris Marion. 1996a. « Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy ». In *Democracy and Difference, Contesting the Boundaries of the Political*, sous la dir. de Seyla Benhabib p. 120-135. Princeton: Princeton University Press.

Young, Iris Marion. 1996b. « Difference as a Ressource for democratic Communication ». In Williams, Melissa S. 2002. « Représentation de groupe et démocratie délibérative: une alliance malaisée ». *Philosophiques*. En ligne. Vol. 29 no. 2, <<http://www.erudit.org/revue/philoso/2002/v29/n2/index.html>>. Consulté le 29 juin 2007.

ANNEXE I - Territoire d'application du régime de protection de l'environnement et du milieu social



- Territoire d'application du régime
- Terres de catégorie I crées
- Terres de catégorie II crées
- Limite sud du territoire de la CBLND
- Frontières interprovinciales

* Les terres de catégorie I et II d'Oujé-Bougououm sont l'objet de poursuites
 ** Arco est le siège provincial de l'Association des Enjeux de Whitecourt Site

- Centrale hydroélectrique
- Mine active
- Réserve faunique
- Aire protégée

Sources

Division territoriale, territoire faunique et site minier MRNF 2007
 Territoire protégé MDEP 2007

Réalisation

Direction générale de l'information géographique
 Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, mai 2007

Métadonnées

Projection Conque de Lambert avec deux parallèles d'échelle conservées (48° et 62°)

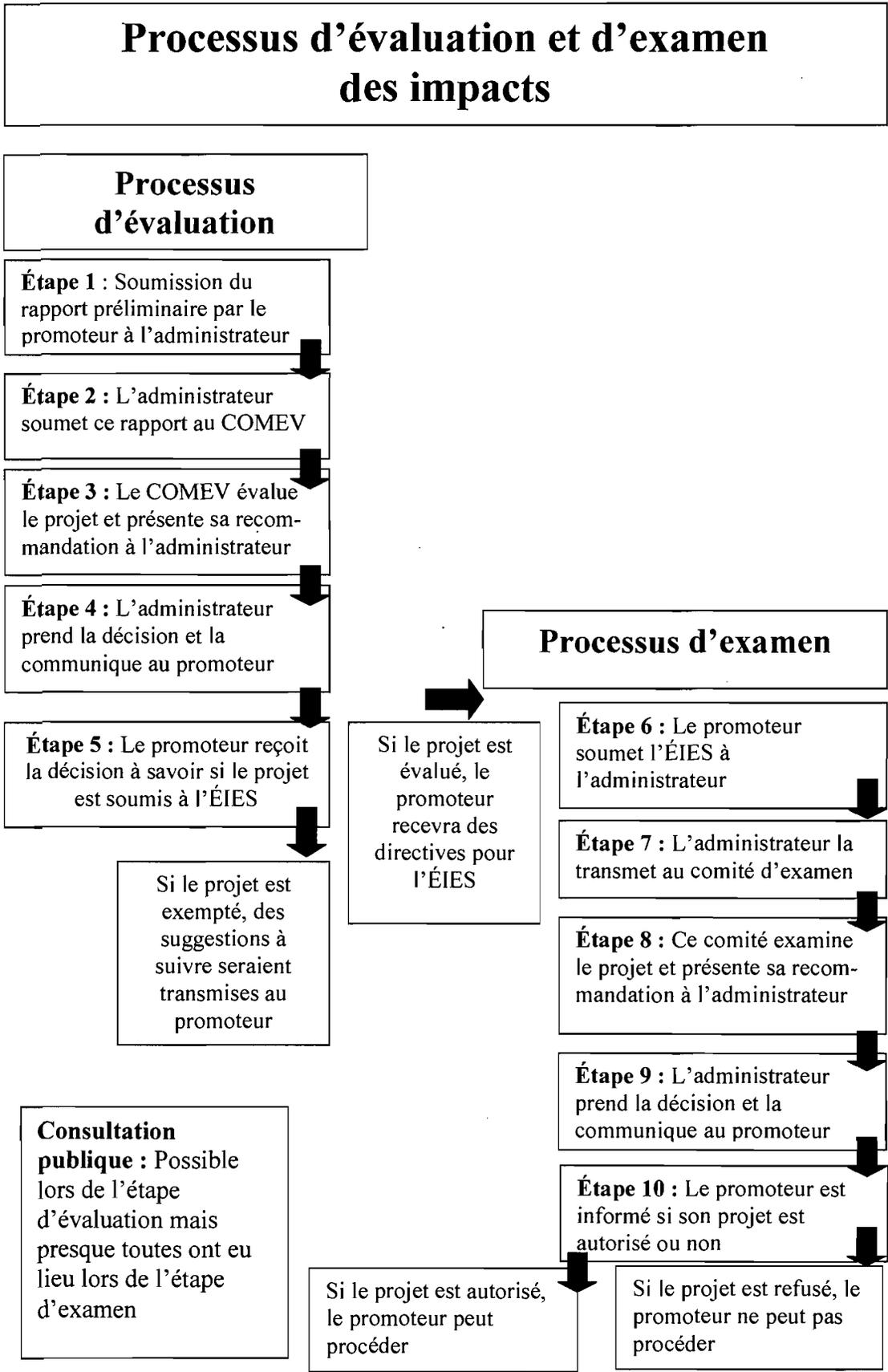
0 100 km



Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James
 James Bay Advisory Committee on the Environment
 6-1000000-6-000-000-000-000

Source : CCEBJ, 2008b

ANNEXE II - Procédure d'évaluation et d'examen en 10 étapes



ANNEXE III - Évolution des quatre projets à l'étude

Évolution du projet	Projet hydroélectrique Eastmain-1-A/Rupert
Année de participation publique	2002 - 2006
Administrateurs concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Québec : Sous-ministre du Ministère de l'Environnement, du Développement durable de l'Environnement et des Parcs • Canada : Ministre de l'environnement (LCEE), Ministère des Transports (autorité responsable), Ministère des Pêches et des Océans Canada (autorité responsable)
Promoteur	Hydro-Québec Production et sa filiale la Société d'énergie de la Baie James (SEBJ) qui est responsable des projets d'aménagement hydroélectrique sur le territoire régi par la CBJNQ
Décision concernant le projet	Accepté, 2006
Localisation / Période d'exploitation	À l'Ouest par la Baie James et la limite occidentale du Québec; au sud par le 49 ^e parallèle; à l'est par la limite de la municipalité de Baie-James; au nord par le 55 ^e parallèle. Période d'exploitation : à partir de 2012
Description du projet	<ul style="list-style-type: none"> • Construction de la centrale de l'Eastmain-1-A, d'une puissance de 768 MW, à la sortie du réservoir Eastmain 1 et de l'implantation de la centrale la Sarcelle, d'une puissance de 125 MW, à l'exutoire du réservoir Opinaca. • Dérivation d'une partie du débit de la rivière Rupert vers ces deux centrales puis vers les trois centrales du complexe La Grande Rivière : Robert Bourassa, La Grande 2-A et La Grande-1
Justification du projet	<ul style="list-style-type: none"> • Permettre à Hydro-Québec Production de participer aux appels d'offres à long terme d'Hydro-Québec Distribution en vue de répondre à la croissance de la demande au Québec au-delà de cet horizon. • Accroître les ventes d'Hydro-Québec Production sur les marchés hors Québec
Acteurs impliqués lors de la participation publique	Les Cris du Québec et principalement les communautés crie de Mistissini, Nemaska, Eastmain, Wemindji, Waskaganish et Chisasibi, citoyens du Québec méridional, divers groupes environnementaux et organismes à vocation socio-économiques.
Ententes connexes	<ul style="list-style-type: none"> • Entente concernant l'établissement d'une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris, février 2002 • Entente sectorielle : Convention Boumhounan entre les Cris du Québec, Hydro-Québec et le SEBJ, février 2002 • Entente concernant les évaluations environnementales relatives au projet Eastmain-1-A/Rupert (les Organismes d'évaluation et d'examen), avril 2003
Avis de projet	Novembre 2002
Directives	Directives préliminaires du COMEV, mai 2003 Directives du COMEV, juillet 2003
Dépôt Étude d'impact	Janvier 2005
Conformité et recevabilité	Préavis relatif à la conformité de l'étude d'impact, mai 2005 Conformité de l'étude d'impact, août 2005

Évolution du projet	Projet hydroélectrique Eastmain-1-A/Rupert
Méthode de participation publique	<p><i>Promoteurs et consultants :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Groupe d'étude de faisabilité Cris-Hydro-Québec (comité Boumhounan); représentants et coordonnateurs dans 5 communautés criées, bureaux d'information dans les communautés, séances d'informations et d'échanges auprès des maîtres de trappes et leurs invités et de divers organismes criés, ateliers de travail tenus aux différentes étapes de l'avant-projet • Émissions de radio et publication écrite : Boumhounan Newsletter, Boumhounan Newsflash, annonces dans le magazine cri The Nation • Survol d'installations antérieures et visites du chantier Eastmain 1 et de la centrale Robert-Bourassa • Table d'information et d'échange avec les représentants Jamésiens et autres intervenants importants durant l'avant projet <p><i>Organismes et gouvernements :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Un Bureau d'information Publique a été créé en vertu de cette entente administrative concernant les organismes d'évaluation et d'examen • Invitation au public à commenter le projet d'entente administrative entre l'ACEE, le Ministère de l'environnement du Québec et l'ARC, février 2003 • Mise en place d'un programme d'aide financière pour les participants, mars 2003 • Consultation publique sur les directives préliminaires pour la préparation de l'étude d'impact, mai et juin 2003 • Consultation publique écrite sur l'examen de la conformité de l'étude d'impact, 31 janvier 2004 au 30 avril 2005 • Rencontre d'informations techniques entre les organismes d'examen et les promoteurs, avril à octobre 2005 • COMEX et Commission fédérale : Audiences publiques à Chisasibi, Wemindji, Eastmain, Waskaganish, Némaska, Mistissini, Chibougamau et Montréal (43 séances), mars à juin 2006
Recommandations	<p>COMEX : Recommande l'autorisation du projet, 2006</p> <p>Commission fédérale d'examen : Recommande l'autorisation du projet sauf un membre de la Commission qui n'a pu se rallier à la décision de la majorité, décembre 2006</p>

Évolution du projet	Projet d'implantation d'un site d'essai balistique au Nord-du-Québec
Année de participation publique	2004
Administrateur concerné	Sous-ministre du Développement durable de l'Environnement et des Parcs
Promoteur	SNC Technologies Inc. (aujourd'hui General Dynamics)
Décision concernant le projet	Refusé, 2005
Localisation / Période d'exploitation	Sud-ouest de Chapais, près de la communauté de Chapais et situé sur les trappes de Waswanipi. Période d'exploitation : minimum de 30 ans
Description du projet	Ouverture d'un nouveau site d'essai balistique (exploitation et entretien)
Justification du projet	Contraintes associées au site de Nicolet et besoin d'une plus grande distance de tir et d'installations spécialisées
Acteurs impliqués lors de la participation publique	Communauté, maîtres de trappes et Conseil de Bande de Waswanipi, citoyens et représentants de la ville de Chapais, Mouvement pour la sauvegarde et l'observation des écosystèmes du Nord-du-Québec
Ententes connexes	-
Avis de projet	Mars 2003
Directives	Directives du COMEV, juin 2003
Dépôt Étude d'impact	Janvier 2004
Conformité et recevabilité	Septembre 2004
Méthode de participation publique	<p><i>Promoteurs et consultants :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Feuillelet d'information, présentation power point et vidéo • Visites du Centre d'essais et d'expérimentation en munitions à Nicolet pour les représentants municipaux et autres intervenants et les membres du Conseil de Bande de Waswanipi et de l'Association des trappeurs cris • Assemblée publique d'information à Waswanipi et Chapais • Rencontres avec des maîtres de trappes, divers organismes gouvernementaux, députés et ministres, organismes municipaux et utilisateurs du territoire <p><i>Organismes et gouvernements :</i></p> <p>COMEX : Audiences publiques à Waswanipi et Chapais, novembre 2004</p>
Recommandations	COMEX : Recommande de ne pas autoriser le projet, février 2005

Évolution du projet	Route permanente de Waskaganish
Année de participation publique	1996 -1999
Administrateurs concernés	<ul style="list-style-type: none"> • ALE de Waskaganish (terres de catégorie I) • Québec : Sous-ministre de l'Environnement (terres de catégorie II et III) • Canada : Ministre de l'environnement (LCEE), Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canada (autorité responsable), Ministère des Pêches et des Océans Canada (autorité responsable)
Promoteur	Bande de Waskaganish
Décision concernant le projet	Accepté, 1999
Localisation / Période d'exploitation	Située entre Waskaganish et la route Matagami-LG2, la route traverse les terres de catégorie I, II et III.
Description du projet	Construction d'une route permanente qui reliera la communauté de Waskaganish à la route Matagami-LG2. La route est de plus d'une centaine de kilomètres.
Justification du projet	Développement économique et social de la communauté de Waskaganish. Le projet s'inscrit dans la CBJNQ à l'art. 28.16 (voies d'accès aux communautés cries).
Acteurs impliqués lors de la participation publique	Communauté et le Conseil de Bande de Waskaganish, Conseil de Bande de Nemaska, Conseil régional de zone, Municipalité de Baie-James
Ententes connexes	<ul style="list-style-type: none"> • Entente cadre : Québec, Canada, GCC, ARC, Bande de Waskaganish • Ententes spécifiques (études) entre Québec et la Bande de Waskaganish • Ententes spécifiques (construction) entre Québec et Bande de Waskaganish
Avis de projet	Août 1996
Directives	Directive du COMEV, 1998
Dépôt Étude d'impact	1998
Conformité et recevabilité	-

Évolution du projet	Route permanente de Waskaganish
Méthodes de participation publique	<p><i>Promoteurs et consultants :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Programme de communication (politique d'information générale) du Conseil de Bande de Waskaganish • Mesures d'information et de communication en continu avec la population de Waskaganish, débuté en mai 1998 • Discussions avec les maîtres de chasse, les trappeurs et les chasseurs occasionnels; exposition du projet dans les bureaux du Conseil de bande; Activité scolaire dans le cadre de discussion entourant le Plan directeur de la communauté 1998-2008; Forum des jeunes; Forum des femmes; Ligne ouverte à la radio local; Articles dans le journal local The Portage. • Réunion publique générale (juin 1998) <p><i>Organismes et gouvernements :</i></p> <p>COMEV : Consultations publiques (mai, 1998)</p> <p>COMEX : Examen sans audiences publiques, rencontre privée avec le promoteur</p> <p>COFEX-Sud : Examen sans audiences publiques</p> <p>MAINC : Étude approfondie, audiences publiques en vertu de la LCÉE et rencontre avec le Conseil de Bande (juin, 1999)</p>
Recommandations	<p>COMEX : Recommande l'autorisation (mai, 1999)</p> <p>COFEX : Recommande l'autorisation (mai, 1999)</p>

Évolution du projet	Projet de développement minier Troilus
Année de participation publique	1990 - 1994
Administrateur concerné	Québec : Sous-ministre du Ministère de l'environnement et de la faune
Promoteur	Corporation minière Metall (aujourd'hui corporation minière Inmet, division Troilus)
Décision concernant le projet	Acceptée, 1994
Localisation / Période d'exploitation	Nord-est du lac Troilus, à environ 175 km au nord de Chibougamau. Période d'exploitation : 12 ans
Description du projet	<ul style="list-style-type: none"> • Exploitation à ciel ouvert d'un gisement d'or, de cuivre et d'argent, qui implique le creusage de deux fosses profonde de 310 m et de 140 m. • Construction d'une ligne d'alimentation électrique à partir de Chibougamau • Aménagement d'une route d'accès et infrastructures connexes; construction de la route Chibougamau/Nemiscau
Justification du projet	Exploitation d'un gisement d'or et de cuivre
Acteurs impliqués lors de la participation publique	Les trappeurs et le Conseil de Bande de la Nation crie de Mistissini, représentants de la Municipalité de Baie-James, de la municipalité de Chibougamau et du gouvernement du Québec et maîtres de trappes d'Ougé Bougoumou.
Ententes connexes	<ul style="list-style-type: none"> • Entente sur les répercussions et les avantages « Entente Troilus », entre la corporation minière Inmet et la Nation crie de Mistissini, avec le soutien du GCC et de l'ARC, octobre 1994
Avis de projet	Novembre 1990
Directives	Directives du COMEV, mars 1991
Dépôt Étude d'impact	ÉIES, mai 1992 à octobre 1993;
Conformité et recevabilité	-

Évolution du projet	Projet de développement minier Troilus
Méthode de participation publique	<p><i>Promoteurs et consultants :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Demande d'informations et rencontres privées lors de l'élaboration des concepts d'aménagement du site et des corridors potentiels auprès des représentants du gouvernement du Québec, de la Municipalité de Baie-James, de municipalité de Chibougamau, de l'administration locale de Mistissini, des maîtres de trappes d'Ougé-Bougoumou et de Mistissini et du propriétaire d'une pourvoirie. • Visite de la mine Selbaie, une mine à ciel ouvert qui ressemble à celle de Troilus, avec des trappeurs et leurs proches • Comité de mise en oeuvre (Implementation Committee) de l'Entente Troilus a permis de surveiller son application, formé de représentants d'Inmet et de Cris de Mistissini • Consultation sur le plan de fermeture <p><i>Organismes et gouvernements :</i></p> <p>COMEX : Rencontre privée avec les promoteurs, consultants et ALE, janvier 1994 et septembre 1994 Réunion interne entre le comité et douze membres de la Bande de Mistissini (l'ALE, des trappeurs et des membres de leur famille), février 1994 et « Consultation publique » avec les douze membres de la bande et le promoteur, février 1994 Rencontre privée avec les promoteurs et les représentants de la Bande de Mistissini, septembre 1994</p>
Recommandations	COMEX : Recommande l'autorisation du projet, octobre 1994

ANNEXE IV - Questionnaire d'entrevue

Note : Les sous-questions sont une forme de liste de contrôle et n'ont été posées que si la personne interviewée n'y répondait pas par elle-même.

Partie 1 : Expérience

Question 1) Auquel ou auxquels des projets suivants avez-vous été impliqué?

- Le Projet hydroélectrique Eastmain-1-A et dérivation Rupert,
- Le Projet de la Route permanente de Waskaganish,
- Le Projet d'implantation d'un site d'essai balistique dans le Nord-du-Québec
- Le Projet de développement minier Troilus-Frotet

Question 2) Parlez-moi du rôle que vous avez joué dans le cadre des projets X?

- a) Quelle a été votre implication concernant la participation du public?
- b) Quelle a été votre implication lors de la participation du public dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen du projet?

Question 3) Est-ce que vous avez été impliqué directement ou indirectement avec les communautés criées et non-autochtones visées par l'un ou l'autre des projets (ou avec votre communauté)?

- a) (si directement) Pouvez-vous me préciser à quel moment des projets et quels acteurs vous avez rencontrés? Par ex. des jeunes, des aînés, des femmes, des trappeurs, etc.
- b) (si indirectement) Pouvez-vous me préciser de quelle façon vous avez été en relation avec les communautés criées et non-autochtones visées par les projets?

Question 4) Qu'avez-vous le plus apprécié de votre expérience dans le cadre de ces projets?

- a) Qu'avez-vous le plus apprécié des différentes activités de participation du public et pourquoi?

Question 5) Qu'avez-vous le moins apprécié de votre expérience dans le cadre de ces projets?

- a) Qu'avez-vous le moins apprécié des différentes activités de participation du public et pourquoi?

Question 6) Êtes-vous : Totalemment d'accord, d'accord, plus ou moins d'accord, pas d'accord ou totalement en désaccord avec l'énoncé suivant : La participation du public fût proportionnelle à l'envergure des projets. Justifiez.

Question 7) Selon vous, quels ont été les principaux défis liés à la participation du public?

Question 8) Quelle a été la particularité de la participation publique de ces projets par rapport à la participation publique des autres projets auxquels vous avez participé sur le territoire crié?

Partie 2 : Échanges entre les Cris et les non-Autochtones dans le cadre du projet

Question 9) Parlez-moi des différentes façons et des conditions dans lesquelles les Cris visés par l'un ou l'autre des projets auxquels vous avez participé se sont ou ont été impliqués lors des différentes étapes de ce projet.

Comment les Cris visés par le projet ont-ils été impliqués lors de :

- a) l'avis du projet?
- b) la planification du projet?
- c) la directive?
- d) l'étude d'impact?
- e) l'examen du projet?
- f) la décision?
- g) du suivi?

Question 10) Avez-vous perçu une satisfaction ou une insatisfaction des Cris par rapport à leur implication dans le projet, que ce soit du Grand Conseil, de l'ARC, des maîtres de trappe ou de la communauté en général? Pourquoi?

Question 11) Avez-vous perçu une satisfaction ou une insatisfaction des non-Autochtones par rapport à leur implication dans le projet, que ce soit des élus locaux ou de la communauté en général? Pourquoi?

Question 12) Avec votre expérience et avec le recul, qu'est-ce qui aurait pu être fait autrement dans ces rapports avec les Cris?

Partie 3 : Convention (les prochaines questions concernent la procédure d'évaluation et d'examen du chapitre 22 de la Convention)

Question 13) Diriez-vous que vous connaissez très bien, bien, moyennement, faiblement ou très faiblement le processus de participation publique prévu dans la procédure d'évaluation et d'examen du chapitre 22 de la Convention? Expliquez.

Question 14) Quelle est votre compréhension du processus de participation publique prévu dans la procédure d'évaluation et d'examen du chapitre 22 de la Convention?

Questions 15) Dans la procédure d'évaluation et d'examen du chapitre 22, il est souligné que le régime prévoit une participation spéciale aux Cris, leur assurant une participation plus grande que celle normalement prévue pour le grand public. En pratique, considérez-vous que la procédure rencontre cet objectif de « participation spéciale » aux Cris? Justifiez.

Question 16) Le processus de participation publique comprend l'établissement de mécanismes de consultation ou de représentation d'un statut particulier.

- a) Quelle distinction faites-vous entre « représentation » et « consultation »?
- b) Quelle distinction faites-vous entre « consultation » et « information »?

Question 17) Est-ce que les mécanismes de consultation permettent d'intégrer les connaissances et les savoirs traditionnels cris? Pourquoi?

Question 18) Toujours dans le cadre du processus de participation publique de la procédure d'évaluation et d'examen du chapitre 22, qualifieriez-vous la prise en compte de l'opinion et des inquiétudes des Cris visés par un projet de très bonne, bonne, moyenne, mauvaise ou très mauvaise? Pourquoi.

Question 19) Dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen, quelles seraient selon vous les améliorations à apporter au mécanisme de participation publique afin d'améliorer la participation des Cris?
Veuillez s'il vous plaît les classer par ordre d'importance.

ANNEXE V - Projets auxquels les répondants ont participé

	No enregistrement des répondants	Eastmain-1-A/ Rupert	Site d'essais balistiques	Route de Waskaganish	Projet minier Troilus	
Membres de comités, fonctionnaires et analystes (N = 13)	B03	x				
	B14	x	x	x	x	
	B15	x		x		
	B16	x	x	x	x	
	B18	x				
	B20	x	x			
	B21	x	x			
	B23	x	x			
	B25				x	
	B27	x	x	x	x	
	B36	x				
	B29				x	
	B34	x	x	x	x	x
Personnes travaillant pour un organisme cri (N = 12)	B04	x				
	B07	x			x	
	B09	x			x	
	B11	x				
	B12	x				
	B13	x			x	
	B26				x	
	B28	x				
	B30	x				
	B31				x	
	B35			x		
B37	x					
Promoteurs, consultants et maires (N = 11)	B02				x	
	B06				x	
	B08	x				
	B10		x			
	B17	x		x		
	B19	x				
	B24				x	
	B32		x			
	B33				x	
	B38	x				
B39	x					