

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC

N° : **200-17-022389-159**

DATE : Le 21 juin 2017

SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE DENIS JACQUES, j.c.s.

RESSOURCES STRATECO INC.
Demanderesse

c.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC
Défenderesse

et

LE GRAND CONSEIL DES CRIS (EEYOU ISTCHEE)

et

LE GOUVERNEMENT DE LA NATION CRIE

et

LA NATION CRIE DE MISTISSINI
Intervenants

JUGEMENT

Table des matières

Introduction	3
Les parties	4
Le développement minier au Québec et l'uranium	5
Le projet Matoush	7
La Convention de la Baie James et du Nord québécois	7
Loi sur la qualité de l'environnement	12
La Paix des Braves	14
Régime décisionnel pour l'obtention d'une licence d'exploration avancée d'un projet uranifère	15
La décision du ministre de l'environnement	16
Le contexte	17
Les expertises	70
1. Expertise du Dr Louis Simard sur l'acceptabilité sociale au Québec	70
2. Expertise du Dr Paul Locke, docteur en santé environnementale	73
3. Expertise du Dr Colin Scott, anthropologue	75
4. Expertise présentée en défense des comptables Mallette sencrl	76
Position des parties	81
Position de Strateco	81
Position de la Procureure générale du Québec	82
Position des intervenants	83
Analyse et décision	83
L'argument préliminaire : l'épuisement des recours	83
Le débat : les questions en litige	85
Le droit	85
L'immunité relative du ministre	85
Question 1: Le ministre pouvait-il considérer l'acceptabilité sociale pour refuser le certificat d'autorisation recherché par Strateco?	93
Question 2: Le ministre a-t-il rendu une décision de mauvaise foi en refusant le certificat d'autorisation à Strateco?	101
Indices positifs et fausses attentes	107
Question 3: Est-ce que Strateco a droit à une compensation en raison d'une expropriation déguisée?	111
Conclusion	114

Introduction

[1] La demanderesse, Ressources Strateco inc., (Strateco), réclame de la défenderesse, la Procureure générale du Québec (PG Québec), près de 200 millions de dollars à la suite du refus en novembre 2013 du ministre du Développement durable, de l'Environnement, des Parcs et de la Faune¹, monsieur Yves-François Blanchet, de lui octroyer un certificat d'autorisation pour procéder à la phase d'exploration avancée souterraine du projet minier Matoush.

[2] Comme nous le verrons, deux particularités importantes se retrouvent ici : d'abord le minerai visé est l'uranium et ensuite, le projet se trouve sur le territoire conventionné de la Baie James.

[3] La défenderesse conteste la réclamation soutenant avoir rendu une décision de bonne foi dans le respect des règles applicables. Le ministre allègue l'absence d'acceptabilité sociale de la communauté autochtone locale comme motif de refus.

[4] Afin de soutenir la décision du ministre et d'assurer le respect de leurs droits sur le territoire, les intervenants ont requis de participer à l'audience, ce qui leur fut autorisé par jugement du 26 octobre 2015, lequel entérine une entente survenue entre les parties visant à encadrer l'intervention.

[5] Malgré ce jugement, Strateco soutient tout de même en argumentation finale que la déclaration d'intervention agressive et contestation déposée par les intervenants devrait être rejetée puisque ceux-ci ne sont pas une partie intéressée et que leur présence n'était aucunement requise ou nécessaire pour statuer sur la réclamation de dommages et intérêts contre la Procureure générale.

[6] En conformité avec l'entente intervenue entre les parties et le jugement rendu, les intervenants ont participé à l'enquête en présentant une preuve et ont fourni leur argumentation au soutien de leur position.

[7] À l'examen, il est manifeste que les intervenants avaient intérêt à participer au débat tel qu'autorisé par le présent Tribunal et comme en avait d'ailleurs déjà décidé la juge Danielle Blondin dans un jugement rendu dans le cadre d'une procédure précédente mue entre les mêmes parties².

¹ Dans le cours du dossier, le ministère a changé de dénomination à quelques reprises. Pour les fins du présent jugement, nous identifierons le ministère et/ou le ministre comme : ministre ou ministère du Développement durable, de l'Environnement, des Parcs et de la Faune.

² Voir pièce I-4, jugement de la juge Danielle Blondin accueillant la requête en intervention agressive des intervenants, dossier 200-17-019400-134, datée du 4 juillet 2014.

[8] En effet, même si les intervenants ne sont pas visés par la conclusion recherchée par la demanderesse en dommages et intérêts, en raison de la nature du motif de refus invoqué par le ministre, ceux-ci sont interpellés pour défendre leurs droits en vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ) et réclamer le respect de ceux-ci sur le territoire où est situé le projet de Strateco.

Les parties

[9] Strateco se définit comme une entreprise oeuvrant dans le domaine de la prospection et de l'exploration minière. Compagnie junior, elle est inscrite à la bourse de Toronto.

[10] Elle fut fondée en avril 2000 par monsieur Guy Hébert, géologue et MBA, qui détient une solide expertise dans le domaine minier au Québec. Ainsi, il a mené au stade de l'exploitation les mines Ressources Aiguebelle et Ressources Audrey dans les années 1980 ainsi que la Mine Lyon Lake jusqu'à sa fermeture survenue à la suite de la chute du prix de l'or en 2000.

[11] Ressources Aiguebelle s'intéressait à la prospection de l'or alors que Ressources Audrey se concentrait sur l'or, l'argent et le cuivre.

[12] Lors de sa mise sur pied, Strateco privilégie la prospection de l'or en Abitibi.

[13] C'est au début de 2005 que Strateco développe un intérêt pour l'uranium.

[14] L'intérêt mondial pour l'uranium est à l'époque en hausse, le prix du minerai étant en conséquence en nette augmentation.

[15] En mai 2005, Strateco acquiert des claims miniers dans la région des Monts Otish dans le nord du Québec et se concentre à partir de ce moment à la prospection et à l'exploration uranifère.

[16] En mars 2008, Strateco entame le processus d'autorisation afin de pouvoir réaliser la phase d'exploration souterraine avancée du projet Matoush.

[17] La PG Québec agit aux droits du ministre du Développement durable, de l'Environnement, des Parcs et de la Faune à qui la demanderesse fait reproche d'avoir refusé de délivrer le certificat d'autorisation requis pour procéder à la phase d'exploration avancée souterraine pour le projet Matoush.

[18] Les intervenants sont le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) (GCCEI), le gouvernement de la Nation Crie (GNC) ainsi que la Nation Crie de Mistissini (NCM).

[19] Le GCCEI a été constitué en 1974 en corporation selon les lois du Canada pour représenter l'ensemble des Cris du territoire de la Baie James et du sud de la Baie d'Hudson dans le nord du Québec.

[20] Tel qu'en a témoigné le Grand Chef Matthew Coon Come, le GCCEI est dirigé par un conseil de vingt membres, soit le grand chef, l'assistant grand chef qui détiennent tous deux des postes élus, les chefs élus de chacune des neuf communautés Cries ainsi qu'un représentant de chacune des neuf communautés.

[21] Le GNC est une corporation constituée en vertu d'une loi du Québec³ et est aussi dirigé par le grand chef du GCCEI.

[22] La NCM est aussi constituée en corporation en vertu de la *Loi sur les cris et les naskapis du Québec*⁴ et constitue l'une des neuf communautés Cries du nord du Québec. Son chef, aux époques pertinentes, et ce à compter d'août 2010, est le Chef Richard Shecapio.

[23] Chacun des intervenants a comme mission la protection et la préservation du territoire, des droits de la NCM et de ses membres ainsi que de voir au respect des engagements contenus dans la Convention de la Baie James et des autres ententes connexes.

[24] Le territoire des Eeyou Itsee est divisé en plus de trois cents lignes de trappes familiales sur lesquelles les membres ont historiquement occupé et occupent toujours des terres où s'exercent les activités traditionnelles telles la trappe, la chasse et la pêche.

Le développement minier au Québec et l'uranium

[25] Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles devenu le ministère du Développement durable, de l'Environnement, des Parcs et de la Faune, fait la promotion pour le développement du potentiel minier du Québec tant à l'intérieur de la province qu'au niveau national et international par la tenue de conférences, la publication de brochures et autres. Il le fait à l'égard de différents minéraux selon l'intérêt mondial, le prix du minerai et les ressources naturelles existantes⁵.

[26] Le ministère s'est notamment intéressé à l'uranium au cours des années 2000 en raison de l'intérêt accru de la matière et du prix du minerai qui, à compter de 2005, a progressé de façon très rapide pour atteindre un sommet en 2007 et retomber de façon importante à la suite du désastre nucléaire de Fukushima au Japon en 2011.

³ *Loi sur l'administration régionale Crie*, RLRQ, c. A-6.1 devenue en 2013 la *Loi sur le gouvernement de la Nation Crie*, RLRQ, c. G-1.031.

⁴ *Loi sur les cris et les naskapis du Québec*, S.C. 1984, c.18.

⁵ Pièces P-54 à P-59.

[27] Au Canada, des mines d'uranium sont en exploitation en Saskatchewan. Dans d'autres provinces, comme la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse, l'exploitation de l'uranium est interdite et fait l'objet d'un moratoire adopté législativement.

[28] Au Québec, plusieurs projets uranifères ont surgi en raison de la situation favorable au marché de l'uranium. De tout temps, aucune mine ne s'est rendue à la phase d'exploitation.

[29] L'exploitation du minerai uranifère fait l'objet d'oppositions de différents groupes qui soulèvent les dangers liés notamment à la radioactivité des déchets et à l'exposition au radon.

[30] Bien que les projets miniers soient de compétence provinciale, l'uranium est de compétence fédérale.

[31] En 1997, le gouvernement du Canada a adopté la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*⁶ dont il est utile de reproduire le préambule :

Attendu qu'il est essentiel :

dans l'intérêt tant national qu'international, de réglementer le développement, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire, ainsi que la production, la possession et l'utilisation des substances nucléaires, de l'équipement réglementé et des renseignements réglementés;

dans l'intérêt national, d'appliquer de façon uniforme les normes nationales et internationales de développement, de production et d'utilisation de l'énergie nucléaire.

[32] L'objet de la loi est édicté à l'article 3 qui stipule qu'elle vise :

a) la limitation, à un niveau acceptable, des risques liés au développement, à la production et à l'utilisation de l'énergie nucléaire, ainsi qu'à la production, la possession et l'utilisation des substances nucléaires, de l'équipement réglementé et des renseignements réglementés, tant pour la préservation de la santé et de la sécurité des personnes et la protection de l'environnement que pour le maintien de la sécurité nationale, et le respect par le Canada de ses obligations internationales;

b) la mise en oeuvre au Canada des mesures de contrôle international du développement, de la production et de l'utilisation de l'énergie nucléaire que le Canada s'est engagé à respecter, notamment celles qui portent sur la non-prolifération des armes nucléaires et engins explosifs nucléaires.

⁶ *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*, L.C. 1997, c. 9 (entrée en vigueur le 31 mai 2000).

[33] Cette loi constitue la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN), laquelle est chargée de délivrer, renouveler, suspendre en tout ou en partie, modifier, révoquer ou remplacer une licence ou un permis nécessaire pour l'exploration avancée et l'exploitation d'installation nucléaire⁷.

[34] L'article 26 de la Loi interdit l'exercice de différentes activités liées à la possession et à la production de substances nucléaires, sauf en conformité avec une licence ou un permis.

Le projet Matoush

[35] Les claims acquis par Strateco se trouvent dans les Monts Otish situés à 275 kilomètres au nord-est de Chibougamau et à 210 kilomètres au nord-est de Mistissini.

[36] Le projet se situe au cœur des terres de trappe, de chasse et de pêche de Cris qui y exercent leurs activités traditionnelles.

[37] Les forages effectués à la fin de l'année 2005 par Strateco confirment l'excellent potentiel du projet Matoush pour l'exploitation d'une mine d'uranium.

[38] Tel qu'établi précédemment, le projet Matoush est visé par un régime légal spécifique hybride, étant de compétence provinciale en raison du fait qu'il s'agit d'un projet minier sur le territoire du Québec et aussi de compétence fédérale en raison de la matière visée par le projet, soit l'uranium.

[39] Tel que déjà mentionné, le projet Matoush a aussi la particularité de se situer sur des terres visées par la Convention de la Baie James, convention qu'il y a lieu d'examiner ci-après.

La Convention de la Baie James et du Nord québécois

[40] À la suite de litiges entre les communautés autochtones et les autorités gouvernementales tant du Québec que du Canada, des pourparlers intensifs mènent à la conclusion d'un traité signé le 11 novembre 1975.

[41] Par ce traité, « La Convention de la Baie-James et du Nord Québécois » (CBJNQ), les parties règlent notamment les revendications territoriales formulées par les nations autochtones et établissent un régime de gestion du territoire.

[42] Le projet Matoush se situe sur des terres de catégorie III selon la CBJNQ qui confie aux Cris sur ce territoire des droits de trappe, de chasse et de pêche qui ne leur sont pas exclusifs.

⁷ Article 24 de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*, précité, note 6.

[43] Dans l'arrêt *Québec (Procureur général) c. Moses*, la Cour suprême explique la portée de la CBJNQ :

B. L'objectif de la Convention : régler un différend de longue date avec les Autochtones

[14] La Convention de la Baie-James constitue l'aboutissement d'une entreprise colossale et d'efforts soutenus en vue de concilier les droits et les intérêts des Autochtones et ceux des non-Autochtones dans le nord du Québec. Conclue en 1975 par le Grand Council of the Crees (of Québec) (dont l'appellation française est désormais Grand Conseil des Cris (Québec)), la Northern Québec Inuit Association, les gouvernements du Canada et du Québec et un certain nombre de sociétés d'État québécoises, la Convention devait permettre au Québec de s'acquitter des obligations qu'il avait contractées envers les Autochtones lors de la cession en 1898 et en 1912 d'un territoire d'environ 410 000 milles carrés dans le nord du Canada.⁸

(...)

Et la Cour suprême ajoute :

[61] (...) Les Cris et les Inuits occupent le Territoire « depuis des temps immémoriaux » (...) La Convention visait à régler l'ensemble des revendications territoriales des Autochtones, à établir un régime de gestion du territoire complet et orienté vers l'avenir et à créer un cadre pour l'exercice des droits et l'exécution des obligations des deux Premières Nations et des deux ordres de gouvernement dans la poursuite de leurs rapports. À bien des égards, la Convention accorde aux parties autochtones une forme d'autonomie gouvernementale.

[62] À cette fin, la Convention établit un régime d'administration de grande portée qui reconnaît d'importants pouvoirs aux Cris et aux Inuits. En effet, elle crée un cadre régissant de nombreux aspects de la vie dans le territoire, notamment les activités de chasse et de pêche des Autochtones, la mise en valeur des ressources et de l'hydroélectricité, l'administration de la justice, la gestion des écoles, le développement économique et social des Autochtones, les services sanitaires et sociaux, le gouvernement local et, ce qui est l'objet du litige en l'espèce, la préservation de l'environnement naturel.

[44] Par la CBJNQ, les Cris cèdent leurs terres en contrepartie d'indemnités, d'avantages et de droits spécifiquement prévus dans le texte de la Convention.

[45] À cet égard, les articles 2.1 et 2.2 de la Convention se lisent comme suit :

⁸ *Québec (Procureur général) c. Moses*, [2010] 1 R.C.S. 557.

Remise des droits

2.1 En considération des droits et des avantages accordés aux présentes aux Cris de la Baie James et aux Inuit du Québec, les Cris de la Baie James et les Inuit du Québec cèdent, renoncent, abandonnent et transportent par les présentes tous leurs revendications, droits, titres et intérêts autochtones, quels qu'ils soient, aux terres et dans les terres du Territoire du Québec, et le Québec et le Canada acceptent cette cession.

Avantages accordés aux termes de la Convention

2.2 Par les présentes et dans la mesure de leurs obligations respectives y énoncées, le Québec et le Canada, la Société d'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie James et la Commission hydroélectrique de Québec (Hydro-Québec) donnent, accordent, reconnaissent et fournissent aux Cris de la Baie James et aux Inuit du Québec les droits, privilèges et avantages mentionnés aux présentes, le tout en considération des abandon, cession, renonciation et transport mentionnés à l'article 2.1 des présentes.

Le Canada donne, par les présentes, son assentiment et son consentement à la présente Convention et s'engage, dans la mesure de ses obligations énoncées aux présentes, à donner, accorder, reconnaître et fournir aux Cris de la Baie James et aux Inuit du Québec les droits, privilèges et avantages mentionnés aux présentes.

[46] Le chapitre 22 intitulé « L'environnement et le développement futur au sud du 55^e parallèle » prévoit un régime de protection de l'environnement et du milieu social applicable dans le territoire visé.

[47] L'article 22.2.2 de la Convention établit comme suit le régime :

22.2.2 Ledit régime prévoit :

a) un processus par lequel des lois et des règlements sur l'environnement et le milieu social et des règlements sur l'utilisation des terres peuvent être adoptés en tout temps si nécessaire, pour réduire le plus possible les répercussions indésirables du développement effectué dans le Territoire ou ayant une incidence sur celui-ci, sur la population autochtone et sur les ressources fauniques du Territoire,

b) un processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social afin de réduire le plus possible les effets indésirables du développement sur la population autochtone et sur les ressources fauniques du Territoire,

c) 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,

d) la protection des droits et des garanties établis en faveur des Cris en vertu du chapitre 24 et conformément à ses dispositions,

e) la protection des Cris, de leur économie et des ressources fauniques dont ils dépendent,

f) le droit de mener des projets de développement dans le Territoire.

[48] De façon plus particulière, le régime précise que toutes les lois fédérales et provinciales d'application générale concernant la protection de l'environnement et du milieu social s'appliquent dans le territoire pour autant qu'elles ne soient pas incompatibles avec les dispositions de la Convention.

[49] À cet égard, l'article 22.2.3 de la Convention prescrit ce qui suit :

22.2.3 Toutes les lois fédérales et provinciales applicables qui sont d'application générale concernant la protection de l'environnement et du milieu social s'appliquent dans le Territoire, dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec les dispositions de la Convention et, en particulier, du présent chapitre. Le Québec et le Canada, s'il est nécessaire de le faire, pour rendre exécutoire le présent chapitre de la Convention, prennent les mesures requises pour adopter les lois et règlements appropriés à cette fin.

[50] Par ailleurs, les principes directeurs devant assurer la protection de l'environnement et du milieu social sont définis à l'article 22.2.4 :

22.2.4 Les gouvernements responsables et les organismes créés en vertu du présent chapitre, dans le cadre de leur compétence ou de leurs fonctions respectives selon le cas, accordent une attention particulière aux principes directeurs suivants :

a) la protection des droits de chasse, de pêche et de trappage des autochtones dans le Territoire et de leurs autres droits dans les terres de la catégorie I relativement aux activités de développement ayant des répercussions sur le Territoire,

b) le régime de protection de l'environnement et du milieu social pour ce qui est de réduire le plus possible les répercussions sur les autochtones des activités de développement touchant le Territoire,

c) la protection des autochtones, de leurs sociétés et communautés et de leur économie, relativement aux activités de développement touchant le Territoire,

- d) la protection des ressources fauniques, du milieu physique et biologique et des écosystèmes du Territoire relativement aux activités de développement touchant le Territoire,
- e) les droits et garanties des autochtones dans les terres de la catégorie II établis en vertu du chapitre 24 et conformément à ses dispositions jusqu'au développement de ces terres,
- f) la participation des Cris à l'application de ce régime,
- g) les droits et les intérêts, quels qu'ils soient, des non-autochtones,
- h) le droit de procéder au développement qu'ont les personnes agissant légitimement dans le Territoire,
- i) la réduction par des moyens raisonnables et plus particulièrement par les mesures proposées ou recommandées à la suite du processus d'évaluation et d'examen, des répercussions indésirables découlant du développement relativement à l'environnement et au milieu social sur les autochtones et les communautés autochtones.

Nos soulignements

[51] La Convention prévoit aussi la création de différents comités d'évaluation pour l'évaluation et l'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social s'appliquant sur le territoire.

[52] Enfin, le chapitre 24 de la Convention traite spécifiquement des droits de chasse, pêche et trappage des autochtones sur l'ensemble du territoire.

[53] En 1976, le parlement québécois adopte la *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, laquelle entre en vigueur le 31 décembre 1977⁹.

[54] En 1977, le parlement fédéral adopte la *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*¹⁰ par laquelle il reconnaît la Convention intervenue notamment avec les Cris et dont l'un des attendus se lit comme suit :

ATTENDU QUE ladite Convention prévoit, *inter alia*, l'octroi ou la mise de côté pour les Cris et les Inuit de certaines terres dans le Territoire, le droit des Cris et Inuit de chasser, de pêcher et de trapper en vertu d'un régime établi par la Convention, la création sur le Territoire d'administrations régionales et locales permettant aux Cris et Inuit de participer pleinement à l'administration du Territoire, des mesures visant à protéger et à promouvoir leur culture,

⁹ *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, L.Q. 1976, c. 46, maintenant RLRQ, c. C-67.

¹⁰ S.C. 1976-77, c. 32.

l'établissement d'une législation, d'une réglementation et de procédures destinées à protéger l'environnement sur le Territoire, des mesures de correction et autres relatives au développement hydro-électrique sur le Territoire, la création et le soutien d'institutions et de programmes destinés à promouvoir les intérêts économiques et sociaux des Cris et des Inuit et leur pleine participation dans la société, la mise sur pied d'un programme de sécurité du revenu pour des chasseurs, pêcheurs et trappeurs Cris et Inuit et le versement aux Cris et Inuit de certaines indemnités pécuniaires;

[55] Depuis son adoption, la Convention de la Baie James a été amendée à vingt-quatre reprises.

[56] La mise en oeuvre du chapitre 22 de la Convention de la Baie James s'est réalisée au Québec par l'adoption du chapitre 2 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) qui contient de façon plus spécifique les dispositions applicables à la région de la Baie James et du Nord québécois¹¹.

Loi sur la qualité de l'environnement

[57] La LQE reprend la composition de comités consultatifs visant notamment la protection de l'environnement et du milieu social devant formuler des recommandations au ministre chargé de la décision :

149. Le Comité d'évaluation est composé de six membres.

Le gouvernement, le gouverneur général en conseil ou toute autre personne qu'il autorise à cette fin et le Gouvernement de la nation crie nomment chacun deux membres, durant bon plaisir.

Chaque membre est rémunéré par celui qui l'a nommé.

Une vacance n'interrompt pas le fonctionnement du Comité d'évaluation, dans la mesure où le quorum peut être atteint.

151. Le Comité d'examen est composé de cinq membres.

Le gouvernement en nomme trois, dont le président, et les rémunère. Les deux autres sont nommés et rémunérés par le Gouvernement de la nation crie; toutefois, leurs dépenses sont à la charge du secrétariat du Comité consultatif.

Les membres sont nommés durant bon plaisir.

Une vacance n'interrompt pas le fonctionnement du Comité d'examen, dans la mesure où le quorum peut être atteint.

¹¹ *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2.

158. Le Comité d'évaluation formule au ministre des recommandations sur le genre d'étude d'impact, préliminaire ou détaillée, ou les deux, de même que sur la portée de chacune de ces études, le cas échéant, que l'initiateur d'un projet assujéti à la procédure d'évaluation et d'examen doit préparer.

Le ministre communique à l'initiateur ses directives et recommandations sur l'étude d'impact que ce dernier doit préparer. S'il ne suit pas en cette matière l'avis du Comité d'évaluation, le ministre doit consulter à nouveau celui-ci avant de transmettre sa décision à l'initiateur du projet.

L'exploitation des installations ou entreprises après leur mise en place fait partie intégrante du projet assujéti à la procédure d'évaluation et d'examen.

[58] L'article 152 LQE prévoit de façon spécifique les principes auxquels les différentes instances doivent accorder une attention particulière dans l'exercice de leurs fonctions et de leurs compétences :

152. Dans l'exercice de leurs fonctions et de leurs compétences, le gouvernement du Québec, le Gouvernement de la nation crie, les villages cris, les municipalités, les bandes, le Comité consultatif, le Comité d'évaluation et le Comité d'examen accordent une attention particulière aux principes suivants:

a) la protection des droits de chasse, de pêche et de piégeage des autochtones, dans le territoire visé à l'article 133 et de leurs droits dans les terres de la catégorie I, eu égard à toute activité reliée aux projets ayant des répercussions sur ledit territoire;

b) la protection de l'environnement et du milieu social, notamment au moyen des mesures proposées à la suite de la procédure d'évaluation et d'examen visée aux articles 153 à 167, en vue de diminuer le plus possible, auprès des autochtones, les répercussions négatives des activités reliées aux projets touchant le territoire visé à l'article 133;

c) la protection des autochtones, de leurs sociétés, de leurs communautés et de leur économie, eu égard à toute activité reliée aux projets touchant le territoire visé à l'article 133;

d) la protection de la faune, du milieu physique et biologique et des écosystèmes du territoire visé à l'article 133, eu égard à toute activité reliée aux projets touchant ledit territoire;

e) les droits et garanties des autochtones dans les terres de la catégorie II, établis en vertu de la Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec (chapitre D-13.1);

f) la participation des Cris à l'application du régime de protection de l'environnement et du milieu social prévu dans la présente section;

- g) les droits et intérêts, quels qu'ils soient, des non-autochtones;
- h) le droit de réaliser des projets, que possèdent les personnes agissant légalement, dans le territoire visé à l'article 133.

[59] Il appartient au ministre de décider ultimement de la délivrance ou non d'un certificat d'autorisation. Tel que le prescrit l'article 164 LQE, il se prononce lorsqu'il est satisfait des études d'impact fournies par un requérant. Il lui transmet alors soit un certificat d'autorisation ou un refus écrit :

164. Lorsque le ministre est satisfait des études d'impact fournies par un requérant, il lui transmet un certificat d'autorisation ou un refus écrit. Copie de la décision est transmise au Gouvernement de la nation crie.

Une décision favorable peut être assortie de conditions, que le requérant doit respecter lors de la réalisation et de l'exploitation du projet.

Si le ministre ne suit pas, dans les matières visées au présent article et à l'article 163, les recommandations du Comité d'examen, il doit consulter à nouveau celui-ci avant de transmettre toute décision.

[60] Il est important de signaler que le régime applicable de façon générale au Québec, selon la LQE en son chapitre 1, ne comporte pas, comme pour le territoire autochtone visé par le chapitre 2, la mention spécifique relative à la protection du milieu social.

[61] Plusieurs autres lois ont été adoptées ou modifiées de manière à assurer et à mettre en oeuvre des droits ainsi que des obligations énoncés dans la CBJNQ, tel que prévu à son article 2.5.

La Paix des Braves

[62] En 2002, le Québec et la Nation Crie signent une nouvelle entente intitulée « Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec », aussi connue sous le vocable « Paix des Braves ».

[63] Le préambule de l'entente intervenue entre le gouvernement du Québec et les Cris en établit le cadre :

ATTENDU QUE les parties concluent par les présentes une Entente de nation à nation qui renforce les relations politiques, économiques et sociales entre le Québec et les Cris et qui se caractérise par la coopération, le partenariat et le respect mutuel, tout en demeurant fondée sur les engagements respectifs des parties en vertu de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et prévoyant des mesures de mise en oeuvre à cet égard;

ATTENDU QUE cette Entente concernant une approche globale en faveur d'une plus grande autonomie et de la prise en charge, par les Cris, de leur développement permettra une implication accrue des Cris dans les activités de développement économique sur le Territoire conventionné de la Baie James;

ATTENDU QUE cette Entente repose sur un modèle de développement qui mise sur les principes du développement durable, du partenariat et de la prise en compte du mode de vie traditionnel des Cris, ainsi que sur les principes d'une stratégie de développement économique à long terme, lesquels principes respectent les dispositions de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois;

(...)¹²

[64] Cette nouvelle entente vient régler un certain nombre de différends qui ont été soulevés entre les parties au fil des ans en application de la CBJNQ.

[65] L'entente relative à la Paix des Braves, conclue de Nation à Nation, a été approuvée par décret ministériel le 20 mars 2002¹³.

[66] Le chapitre 5 de l'entente porte sur les mines et prévoit spécifiquement que les projets miniers continueront d'être soumis à la législation environnementale ainsi qu'au régime de protection de l'environnement et du milieu social applicables selon les termes de la CBJNQ (article 5.1).

[67] De manière à assurer la mise en œuvre de l'entente relative à la Paix des Braves ainsi que des conventions complémentaires qui y sont annexées, le parlement adopte en juin 2002 la *Loi assurant la mise en œuvre de l'entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les cris du Québec*¹⁴.

Régime décisionnel pour l'obtention d'une licence d'exploration avancée d'un projet uranifère

[68] En vertu de la CBJNQ ainsi que de la LQE, trois comités jouent un rôle dans l'évaluation du projet tel que soumis par Strateco : le comité d'évaluation (COMEV), le comité d'examen provincial (COMEX) ainsi que le comité d'examen fédéral (COFEX-SUD).

[69] Dans l'arrêt *Moses*, précité, le juge Binnie de la Cour suprême résume la participation des Cris dans l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux en conformité avec la CBNJQ ainsi que le rôle des comités d'évaluation et d'examen pour les terres de catégorie III:

¹² Décret 507-2002, (2002) 134 G.O. II, 3205, pièce I-131.

¹³ Décret 289-2002, (2002) 134 G.O. II, 2763.

¹⁴ L.Q. 2002, c. 25.

[17] La participation des Cris et des Inuits à l'évaluation des répercussions environnementales des projets dans leurs territoires respectifs revêt une grande importance. Toutefois, en ce qui a trait au développement des terres de la catégorie III (dont celles visées en l'espèce), elle n'a formellement lieu que dans le cadre d'organismes de consultation et de recommandation. Pour un projet relatif à des terres de la catégorie III, ces organismes établis par la Convention sont le comité consultatif sur l'environnement de la Baie-James, que la Convention définit comme étant « l'organisme privilégié et officiel auquel font appel les gouvernements responsables dans le Territoire relativement à leur participation à l'élaboration des lois et règlements visant le régime de protection de l'environnement et du milieu social » (art. 22.3.24), le comité d'évaluation, qui formule des recommandations sur « la portée de l'étude des répercussions » de tout développement projeté (art. 22.5.14), ainsi que le comité provincial d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social, pour les projets « de compétence » provinciale (art. 22.6.1) et le comité fédéral d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social, pour les projets qui « relèvent » de la compétence fédérale (art. 22.6.4). Les Cris ne forment la majorité des membres d'aucun de ces comités (art. 22.6.2 et 22.6.5). De toute manière, ces comités ne prennent pas de décisions en matière de développement. Leurs recommandations ne lient pas les décideurs finals.

[70] Selon la CBJNQ, les décideurs sont l'administrateur fédéral qui statue sur les recommandations du COMEV et du COFEX-SUD ainsi que l'administrateur provincial (sous-ministre de l'Environnement en vertu d'une délégation reçue du ministre de l'Environnement) après avoir reçu les recommandations du COMEV et du COMEX.

[71] En raison de la compétence fédérale pour le projet Matoush portant sur l'uranium, le ministre fédéral de l'Environnement doit agir en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE) et constitue l'autorité décisionnelle.

[72] Puisque le projet porte sur l'uranium, le promoteur du projet doit obtenir une licence en vertu de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires* (LSRN), laquelle doit être obtenue de la CCSN à la suite d'une décision positive du ministre fédéral de l'Environnement.

[73] Enfin, selon la LQE, il appartient, tel que mentionné précédemment, au ministre de l'environnement provincial d'émettre le certificat d'autorisation requis pour procéder à la phase d'exploration avancée souterraine requise par la demanderesse, le tout en conformité avec l'article 164 de la LQE précité.

La décision du ministre de l'environnement

[74] La réclamation de près de 200 millions de dollars de la demanderesse fait suite à la décision rendue par le ministre Blanchet du 7 novembre 2013 de refuser à Strateco le certificat d'autorisation concernant le projet d'exploration souterraine sur la propriété Matoush.

[75] Dans sa décision étayée sur 8 pages, le ministre réfère directement à l'article 152 de la LQE qui établit les principes devant recevoir une attention particulière dans sa prise de décision d'octroyer ou non un certificat d'autorisation¹⁵.

[76] Afin de statuer sur la réclamation de la demanderesse contestant la décision de refus du ministre, il y a lieu de revoir le contexte dans lequel elle fut rendue.

Le contexte

[77] En 2005-2006, Strateco acquiert cinq cent cinquante-neuf claims miniers situés sur quatre terres contiguës dans les Monts Otish.

[78] Les forages préliminaires démontrent un potentiel uranifère d'importance, notamment en raison de la faille Matoush qui a agi comme pipeline pour faire sortir l'uranium du centre de la terre.

[79] À la suite des forages exécutés, notamment au cours de l'année 2007, Strateco obtient des financements additionnels pour aller de l'avant avec le projet Matoush.

[80] Le projet est d'autant plus d'intérêt que le prix de l'uranium a atteint au cours de l'année 2007 un sommet inégalé.

[81] Le 19 février 2008, Strateco effectue une présentation devant la CCSN. Strateco désire alors en connaître davantage du rôle, du mandat ainsi que des exigences de la CCSN pour l'obtention d'une licence pour l'exploration souterraine d'uranium.

[82] Le 17 mars 2008, Strateco dépose auprès de la sous-ministre du Développement durable, de l'Environnement, des Parcs et de la Faune, madame Madeleine Paulin, une lettre l'avisant de son intention de débiter le processus d'autorisation pour réaliser une phase d'exploration souterraine avancée au site Matoush. Une lettre semblable est transmise à monsieur Barclay Howden, directeur général de la CCSN.

[83] Le 15 juillet 2008, Strateco transmet à la CCSN, à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale ainsi qu'à la sous-ministre Paulin du ministère du Développement durable, de l'Environnement, des Parcs et de la Faune, une description préliminaire du projet Matoush.

[84] Le projet préliminaire est alors transmis par la sous-ministre Paulin au COMEV pour déterminer l'opportunité d'assujettir le projet à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social selon l'article 158 de la LQE.

¹⁵ Voir lettre de refus du 7 novembre 2013 du ministre Blanchet, pièce P-44.

[85] Le 24 novembre 2008, le COMEV recommande à la sous-ministre Paulin d'assujettir le projet à la procédure d'évaluation d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social prévue au chapitre 2 de la LQE.

[86] En décembre 2008, Strateco mandate la firme Golder pour procéder à une préconsultation en vue de la phase d'exploration avancée souterraine du projet uranifère Matoush. Dans le cadre de l'étude, trente-trois participants sont interrogés lors de portes ouvertes à Mistissini.

[87] Les recommandations de Golder à Strateco sont les suivantes :

- Establish an open and continuous communication with the community;
- Communicate with the community as the project develops;
- Insure that the community's concerns are reflected in the project's development;
- Consider some kind of official presence in the community;
- Insure that as many Crees as possible are awarded contracts and jobs;
- Try to set up a system where it is the community that sets up training programs to answer Strateco's needs in the short and long term;
- Insure that those potentially impacted by the project are well informed and consulted to understand their individual expectations;
- Provide the community with more detailed engineering and processing details that make projects safe for the people and the environment, possibly with appealing and easy to understand visual aids;
- Come up with a visual aid showing the complete water treatment cycle to show the community; and
- Inform the population on uranium, its production, security measures and specific regulations, on existing safe uranium mines and on safe transport of yellowcake in Canada.

[88] En mars 2009, tant l'administrateur fédéral, Peter Sylvester, que l'administratrice provinciale, la sous-ministre Madeleine Paulin, confirment à Strateco l'assujettissement du projet à la procédure d'évaluation d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social.

[89] Dans sa lettre du 31 mars 2009, à monsieur Guy Hébert de Strateco, monsieur Sylvester y précise l'importance de la consultation avec les communautés locales,

laquelle devrait tenir compte de la phase d'exploitation pour favoriser l'acceptabilité sociale du projet :

Les activités d'exploration uranifère étant de compétence fédérale, le mandat du COFEX-Sud s'étant à l'ensemble du projet. Compte tenu des éléments associés à l'exploration et à l'exploitation d'une mine d'uranium qui pourraient soulever des préoccupations, et suivant l'article 22.5.15 de la CBJNQ, je demande à ce que les communautés concernées par le projet soient consultées adéquatement. Cette consultation devra tenir compte de la phase d'exploitation afin de mieux anticiper les éléments qui pourraient affecter l'acceptabilité sociale du projet dans son ensemble.¹⁶

[90] Madame Paulin et monsieur Sylvester transmettent, par la même occasion, une directive commune à Strateco pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement et le milieu social pour le projet Matoush.

[91] En introduction, la directive en établit le cadre :

Étant donné la nature du projet, l'étude d'impact doit présenter de façon satisfaisante la problématique environnementale du projet d'exploration uranifère ainsi que les grandes lignes des impacts associés aux phases subséquentes envisagées pour l'exploitation d'une mine d'uranium. Des renseignements préliminaires relatifs au projet Matoush, ont été transmis en date du 11 août 2008 et du 15 juillet au ministère du Développement Durable, de l'Environnement et des Parcs. La présente directive présente les divers éléments que doit comporter l'étude sur les impacts environnementaux et sociaux de ce projet.

Nos soulignements

[92] Au chapitre de la communication et des consultations, la directive spécifie les exigences au niveau de l'information devant être communiquée en vue de l'acceptabilité du projet par le milieu :

Le promoteur doit informer et consulter les communautés concernées par le projet (élus, groupes, organisations, utilisateurs du territoire et population en général) avec un programme adapté au contexte culturel et social. Une attention particulière doit être donnée aux éléments du projet associés à la radioactivité telle la perception des gens du milieu face aux problèmes potentiels qui y sont liés. Dans ce contexte, la phase d'exploitation de la mine d'uranium visée à la suite de la phase d'exploration devrait être considérée, de façon à mieux anticiper les éléments significatifs qui pourraient affecter l'acceptabilité du projet dans son ensemble et répondre aux préoccupations exprimées par le milieu. Cela, tout en distinguant clairement les risques associés aux deux phases.

Les activités d'information et de consultation doivent, entre autres, porter sur la radioactivité et l'environnement, la description du projet et de ses impacts, les

¹⁶ Pièce P-13, lettre de monsieur Peter Sylvester à monsieur Guy Hébert du 31 mars 2009.

mesures d'atténuation, les programmes de surveillance et de suivi, etc., en plus de laisser place à l'expression des points de vue, des perceptions et des préoccupations des citoyens.

Dans son rapport d'étude d'impact, le promoteur présentera clairement son programme de communication et les résultats des démarches d'information et de consultation. S'il y a lieu, il fera état des modifications apportées au projet à la lumière des préoccupations exprimées.

Nos soulignements

[93] En raison du fait qu'il s'agit d'uranium, la directive contient des exigences et considérations générales spécifiques pour l'étude d'impact :

Étant donné la nature particulière du projet, l'étude d'impact doit présenter les aspects liés à la radioactivité qui distinguent ce projet des autres types d'activités minières. De plus, le processus d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux doit dépeindre, dans une mesure appropriée, les spécificités des impacts associés à l'exploitation d'une mine et d'une usine de traitement, étant donné le prolongement anticipé du projet d'exploration Matoush. En effet, les éléments litigieux de l'exploitation d'une mine et d'une usine de traitement d'uranium sont à prendre en considération pour déterminer l'acceptabilité du projet d'exploration uranifère avancée. Notamment, le promoteur devra documenter les effets potentiels des eaux de rejet contenant des substances radioactives sur la qualité des eaux souterraines et de surface, de l'enfouissement dans les galeries de la mine de résidus radioactifs sur la qualité des eaux souterraines et de l'entreposage de résidus miniers radioactifs sur la qualité de l'air et des eaux souterraines et de surface. Également il détaillera les problématiques de la gestion de parcs à résidus radioactifs, de l'émission de poussières radioactives sur la qualité de l'air et du sort des éléments du projet en cas d'arrêt prématuré des travaux.¹⁷

[94] Le 13 août 2009, en raison d'inquiétudes formulées par certains membres, la Nation Crie de Mistissini adopte une résolution mandant leur Conseil d'obtenir des informations additionnelles sur le projet uranifère sur le territoire de chasse et de trappe de Mistissini.

[95] En août 2009, le Chef Matthew Coon Come est élu Grand Chef de la Nation Crie.

[96] En novembre 2009, Strateco transmet aux autorités, tant fédérales que provinciales, ainsi qu'à la CCSN une étude d'impact sur l'environnement pour le projet d'exploration souterraine Matoush. Cette étude d'impact comporte plus de 1800 pages¹⁸.

¹⁷ Pièce P-13, directive pour le projet d'exploration uranifère Matoush par les Ressources Strateco inc., février 2009.

¹⁸ Pièce P-14.

[97] Le sommaire exécutif de l'étude d'impact préparée par Strateco mentionne ce qui suit :

Ce projet est également soumis aux évaluations d'impact sur l'environnement et le milieu social. À cet effet, suite à la réception de la description du projet déposée en juillet 2008, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) a émis une directive concernant l'étude à réaliser. Cette directive a été élaborée en collaboration avec l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE) ainsi que la CCSN. Ce document a donc été réalisé en suivant la directive émise par les agences gouvernementales et constitue une démonstration sans équivoque de l'importance qu'accorde Strateco aux enjeux environnementaux et sociaux liés à la réalisation de son projet. L'analyse des facteurs qui exercent une influence sur les écosystèmes, les ressources et la qualité de la vie des individus et des collectivités aidera Strateco à jouer un rôle actif dans la protection de l'environnement, tout en favorisant l'acceptabilité sociale du projet et son intégration harmonieuse dans le milieu où il se réalise.¹⁹

Nos soulignements

[98] Monsieur Guy Hébert de Strateco explique à l'audience que la phase d'exploration avancée vise quatre objectifs principaux :

- a. Confirmer la méthode de minage et les coûts reliés au minage;
- b. Préciser la qualité de l'eau et sa quantité;
- c. Établir la ventilation requise en raison du radon;
- d. Confirmer les réserves minières.

[99] Par ailleurs, toujours selon monsieur Hébert, les activités d'exploration avancée de Strateco comprennent principalement les travaux suivants :

- a. l'aménagement d'une rampe d'exploration souterraine d'une profondeur verticale de 300 mètres sur une distance de 2.8 kilomètres en utilisant un angle de 15 degrés;
- b. Le fonçage de deux galeries d'exploration dans les stériles;
- c. Le forage de définition de la zone minéralisée et jusqu'à trois excavations dans la zone minéralisée;

¹⁹ Pièce P-14, étude d'impact sur l'environnement, volume 1 de 4, p. 1.

- d. Des installations de surface incluant une centrale électrique, un parc pétrolier, les installations de traitement des eaux usées, des garages, des bureaux, et des aires de stockage pour les stériles et les stériles spéciaux.²⁰

[100] L'étude d'impact préparée par Strateco confirme l'importance de prioriser le renforcement des communications avec les Premières Nations puisque selon elle, « l'appui des communautés locales est un facteur d'importance pour le succès du projet Matoush et Strateco agit en conséquence »²¹.

[101] Par ailleurs, l'étude d'impact comporte aussi un chapitre portant sur les consultations publiques, puisque « au chapitre des communications, Strateco est consciente que l'information transmise au public cible s'inscrit parmi les conditions essentielles de réussite du projet Matoush »²².

[102] Des séances d'information publiques sont planifiées par le COMEX pour le 25 mai 2010 à Mistissini et le lendemain à Chibougamau.

[103] Préalablement à ces séances d'information, monsieur Benoît Théberge de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (COFEX-SUD) transmet à madame Caroline Hardy de Strateco un courriel lui précisant que le panel demande à ce que les considérations relatives à l'exploitation fassent l'objet d'une préparation spécifique de Strateco lors des séances d'information publiques. Ainsi, la présentation devrait aussi contenir ce qui suit :

- a. Un plan illustrant les travaux d'exploration préliminaire déjà réalisés, juxtaposés aux composantes de la mine aux phases respectives d'exploration avancée et d'exploitation;
- b. Les spécificités des impacts associées à l'exploitation d'une mine d'uranium et d'une usine de traitement du minerai, telles que celles envisagées éventuellement;
- c. Les grandes caractéristiques du projet : volumes minimaux et maximaux de minerai extrait, la quantité de résidus, les débits d'effluents;
- d. Il détaillera les problématiques des eaux de rejet, de la gestion des parcs à résidus radioactifs; de l'émission de poussières radioactives sur la qualité de l'air.

Afin de faciliter la compréhension des particularités d'un projet d'exploration uranifère, le promoteur devra comparer les composantes d'un programme

²⁰ Voir aussi l'argumentation écrite de Strateco, onglet 1 A), p. 8.

²¹ Pièce P-14, p. 35.

²² Pièce P-14, p. 274.

d'exploration d'uranium à celles d'autres projets miniers sur le territoire (2-3 exemples : Troilus, Campbell, etc.) en fournissant des éléments visuels.²³

[104] À la suite de l'étude d'impact du projet d'exploration uranifère Matoush transmise par Strateco en novembre 2009, le COFEX-SUD, par lettre du 29 avril 2010, adresse à cette dernière une demande d'informations additionnelles sur une quinzaine de sujets dont l'hydrologie, la qualité de l'air, l'évaluation des risques à la santé humaine, mais aussi quant à l'occupation du territoire, l'impact du projet sur les droits des Cris consentis par la CBJNQ, notamment ceux qui découlent de l'utilisation du territoire et des ressources²⁴.

[105] Les séances d'information tenues en mai 2010 à Mistissini et à Chibougamau donnent l'occasion tant au président Guy Hébert qu'à d'autres représentants de Strateco de faire une présentation d'information sur le projet, accompagnée d'une courte vidéo d'une quinzaine de minutes. En plus des représentants du COMEX, une présentation est aussi faite par un représentant de la CCSN et par Santé Canada. Lors de la période de questions, des inquiétudes, notamment sur les effets à long terme associés à la gestion des résidus, sont soulevées par des participants.

[106] La vidéo est une présentation générale, qui ne répond guère selon les Cris aux questionnements qu'ils ont soulevés sur les risques associés à la phase d'exploitation, tel qu'il en avait été pourtant convenu entre monsieur Hébert de Strateco et monsieur Taillon du COFEX-SUD²⁵.

[107] Le 31 mai 2010, dans le cadre de la procédure d'évaluation d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social, le COMEX transmet à Strateco 103 questions et commentaires suscités à la suite du dépôt de son étude d'impact.

[108] Dans ses commentaires généraux, le COMEX explique :

Le présent document contient des questions et commentaires qui s'adressent au promoteur Ressources Strateco inc., dans le cadre de l'analyse de l'étude d'impact du projet d'exploration uranifère souterraine Matoush dans les Monts Otish, à 260 km au nord-est de Mistissini.

De façon générale, il faut souligner l'envergure de ce projet d'exploration minière à laquelle s'ajoute une problématique de radioprotection. De plus, la réalisation de ce projet d'exploration minière a des implications éventuelles sur les activités d'exploitation d'une mine d'uranium et d'une usine de fabrication de concentré d'oxyde jaune d'uranium qui pourraient en découler. Les impacts généraux de l'exploitation d'une mine et d'une usine de transformation doivent donc être anticipés et esquissés dans le cadre de l'étude des impacts environnementaux et sociaux de ce projet.

²³ Pièce I-54, courriel de monsieur Benoît Théberge à madame Caroline Hardy du 12 avril 2010.

²⁴ Pièce P-15, p. 19.

²⁵ Pièce I-61.

Malgré la complexité et l'étendue du travail présenté par le promoteur, le rapport d'étude d'impact présente des lacunes au niveau de la caractérisation biophysique de l'état initial du site, de la description de certaines infrastructures associées au projet et des variantes d'emplacements. Ces éléments limitent la possibilité d'identifier les impacts environnementaux et sociaux potentiels du projet de façon satisfaisante ainsi que les mesures de mitigations à définir, identification de mesures de restauration du site et de programmes de surveillance et suivi environnemental et social.²⁶

[109] À la suite des audiences COFEX-COMEX, la Nation Crie de Mistissini publie un document à l'attention de ses membres tentant de répondre aux questions fréquentes soulevées par le projet Strateco²⁷.

[110] En juillet 2010, Strateco présente un document en réponse aux questions formulées par le COMEX à la suite de l'audience publique du 25 mai 2010 à Mistissini.

[111] Strateco y traite de l'acceptabilité sociale dans les termes qui suivent :

Au chapitre de l'acceptation sociale, une partie de l'opinion publique craint la prolifération des armes nucléaires, les rejets accidentels et les impacts des déchets radioactifs. Cette peur provient notamment des accidents du passé qui ont marqué la mémoire collective. Elle découle également du manque de confiance de la population envers les autorités liées au domaine nucléaire qui résulte, entre autres, « du secret et de l'arrogance » qui caractérisaient l'industrie nucléaire d'autrefois (AEN, 2002). Les préoccupations du public sont donc compréhensibles, mais la situation a beaucoup évolué.

Bien que des efforts soutenus aient été faits par l'industrie au cours des dernières années pour informer le public des enjeux liés au nucléaire, l'acceptation du public évolue lentement. Les autorités légales, les autorités de sûreté nucléaire et les exploitants n'ont pas une cote de sympathie élevée auprès du public et l'information diffusée par ces derniers est souvent mal perçue (KOVACS, Pal et Stan GORDELIER, 2009). Contrairement à certaines idées qui circulent quant aux effets nocifs de l'exploration et l'exploitation de l'uranium, l'expérience vécue par les populations autochtones et allochtones à proximité des sites de la Saskatchewan prouve qu'il n'en est rien, même avec une mine d'uranium à moins de 30 km (Martin, Sylvain, 2010 et Aylmuut, 2010). Les études scientifiques démontrent également que les pratiques modernes permettent de protéger l'environnement ainsi que la santé des travailleurs et des populations à proximité des sites (voir *études sur la santé et l'environnement*).²⁸

[112] En juillet 2010, le Grand Conseil de la Nation Crie adopte une politique minérale qui établit leurs positions sur le développement minier dans le territoire.

²⁶ Pièce P-16, p. 6

²⁷ Pièce I-42.

²⁸ Pièce P-18, p. 13 et 14.

[113] Le message véhiculé par le Grand Chef, Matthew Coon Come, est rédigé ainsi :

This policy is one of the positive outcomes of decades of effort on the part of the Grand Council to secure recognition and acknowledgement of Cree rights. It is an expression of how our fundamental human rights and our Cree rights are applicable in the context of mining development within Eeyou Istchee.

This policy confirms the long held Cree position that we are not "anti-development", but rather, we are prepared to support and participate in resource development within our Traditional Territory provided that our rights are respected, appropriate measures are taken to protect the environment, and benefits flow to our communities.

This policy represents another step in the evolution of the Cree Nation with the understanding that our land has always sustained us in the past, and that the land will continue to sustain us in the future. While our activities on the land and the way in which we use the land may become more diversified, our attachment to the land and our special relationship to the land remains in tact and fundamental.

It is clear in our policy that no mining development will occur within Eeyou Istchee unless there are agreements with our communities. Those agreements will need to address a wide range of social, economic and environmental concerns on the part of our communities. Through these agreements we will ensure that mining development is in keeping with our traditional approach to sustainable development.

This mining policy is significant, not only for the guidelines which it establishes to regulate mining activity within Eeyou Istchee, but it also sets the template for other resource development activities involving other resource sectors. The future of Eeyou Istchee will unfold with Cree people in the center.²⁹

[114] Le principe directeur se lit comme suit :

Guiding Principle

The Cree Government will support and promote the development of mineral resources within the territory of Eeyou Istchee that provides long term social and economic benefits for the Cree and that addresses sustainable development in compliance with the environmental and social protection regime of the JBNQA and that is compatible with the Cree way of life and protection of Cree rights in the Cree Territory.³⁰

[115] Au même moment où il adopte sa politique minière, le Conseil de la Nation Crie émet des lignes directrices en vue d'une approche les intégrant pour toute exploitation minière.

²⁹ Cree Nation Mining Policy juillet 2010, pièce I-36.

³⁰ *Ibid*, p. 4.

[116] Ces lignes directrices établissent les orientations stratégiques de la Nation Crie. Elles seront éventuellement rendues publiques via le site web de l'organisation.

[117] Il y est d'abord prévu que les droits, intérêts et bénéfices des parties Cries concernées doivent être protégés et mis de l'avant. Ensuite, une entente prédéveloppement ainsi que sur les impacts et bénéfices doit être négociée avec les représentants Crie :

4. STRATEGIC ORIENTATIONS

All concerned Cree parties are to be involved, as appropriate, at the earliest possible time in any proposed mining activities or mining projects, to ensure that Cree rights, interests and benefits are properly protected and promoted. Cree involvement in a mining project is key to ensuring that Cree rights are protected and promote positive relations between the concerned impacted parties and mining developers. It is therefore also key to the success of a mining project. To be acceptable, local development must bring real benefits to the resident population and must be compensable for damages that they cause.

(a) Pre-Development/Prospecting Phase

The Cree parties encourage the proponent of any mining project to work with the local trappers and Cree entrepreneurs in the exploration phase. This could be done under an Exploration Agreement and in the case of advanced exploration, a Pre-Development Agreement. Such arrangements could include statements of principle, but are expected to contain specific undertakings of the parties. They will also provide for a timeline for the negotiation and signature of an Impact Benefits Agreement (IBA) if the proponent decides that the project will become an active mine.

(...)

(b) Negotiation of Impact Benefit Agreements (IBA)

Once a proponent of a project has decided that a particular deposit should be commercially exploited, the Cree parties and the proponent are to negotiate an IBA. Such agreements will vary in scope depending on the duration, expected impacts and expected profitability of a given mining site. (...)³¹

[118] Le 2 août 2010, le chef Richard Shecapio entre en fonction, à la suite d'élections tenues au sein de la Nation Crie de Mistissini les 14 et 28 juillet 2010.

[119] Le 9 août 2010, Strateco répond aux questions et commentaires soumis le 29 avril 2010 par le COFEX-SUD et les ministères fédéraux concernant l'étude d'impact pour le projet d'exploration Matoush déposé en novembre 2009. Le document rétorque

³¹ Ibid, p.16 et 17.

également aux questions soulevées lors des séances d'information publiques tenues à Mistissini et Chibougamau les 25 et 26 mai 2010.

[120] De la même façon, le 24 septembre 2010, Strateco répond aux questions et commentaires du COMEX formulés le 31 mai 2010.

[121] En septembre et octobre 2010, la Nation Crie de Mistissini organise des séances d'information avec un expert en radon, la CCSN et la docteure Monique Dubé, spécialiste sur la qualité des eaux.

[122] Le 19 novembre 2010, la Nation Crie de Mistissini publie une annonce dans le journal « The Nation » intitulée « Crie Nation of Mistissini charts its own course on public participation for the Matoush Project ». Cette annonce invite les membres de la communauté à participer à une assemblée extraordinaire ainsi qu'à une audience publique organisée par le COFEX-COMEX portant sur le projet Matoush³².

[123] Le 22 novembre 2010, une assemblée extraordinaire des membres de la Nation Crie de Mistissini se tient spécifiquement sur le projet uranifère Matoush. Plus de 200 personnes y participent. Plusieurs des membres de la Nation Crie prennent la parole pour verbaliser leurs inquiétudes face au projet Strateco.

[124] Lors de l'assemblée extraordinaire, les participants votent à 94 % contre le projet Matoush.

[125] Le 23 novembre 2010 se tient une audience publique organisée par le COFEX conjointement avec le COMEX à Mistissini.

[126] Le chef Richard Shecapio de la Nation Crie de Mistissini y prend la parole pour présenter la position de sa communauté sur le projet Strateco.

[127] Après avoir rappelé les sessions d'information auxquelles les membres ont participé ainsi que les expertises qu'ils ont requises, notamment sur les impacts sur la qualité de l'eau, le chef Shecapio fait état du rejet par sa communauté du projet Matoush.

[128] À cet égard, il s'exprime comme suit :

Following the special member's assembly held in Mistissini last night, our Chief in Council, a position was established to reflect the majority of people who attended the assembly. Our community took the position to reject the proposed Matoush Uranium Project.

There were several key concerns presented by the community. One aspect is that Strateco failed to engage the community, to inform and educate them about the relative risks of this project or even properly answered their questions.

³² Pièce I-77.

Strateco failed to gain the trust of the people or even really try and this is a major concern for my community. Environmental effects of this project were major topic of discussion, traditional teaching have always been presented with consideration for future generations to leave them a clean and safe environment to continue to be the stewards of the land.

Our worry is that uranium exploration and mining goes against these principles specifically, are there lasting effects from this type of mining on the landscape and wildlife in this region. This project is also in close proximity of the ATO Albanel-Témiscamie-Otish Park Project. And given the potential for tourism we have worries about our Park and uranium project coexisting. The environmental impact assessment submitted by Strateco has raised many concerns specifically, the baseline data has not been collected thoroughly and does not fully reflect the abundance of wildlife in this area. There are several independent reports that substantiate this claim. The view is if Strateco could not even take enough care in the preparation of this assessment will they make the effort when it comes time to implement the measures needed to safe guard the water, plants and animals surrounding the Matoush site.

It was made abundantly clear at our meeting last night that some people in the community feel that uranium exploration and mining go against the fundamental pre-values of good storage ship of the land. Thank you very much.³³

Reproduction intégrale

[129] Le 24 novembre 2010, le conseil des Cris de la nation de Mistissini publie un communiqué sur son site Internet qui s'intitule « Cree Nation of Mistissini rejects Matoush proposal »³⁴.

[130] Le 25 novembre 2010, le Grand Conseil des Cris émet un communiqué de presse supportant la position de la Nation Crie de Mistissini contre le projet Matoush : « Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee) Supports Mistissini's Position on the Matoush Project »³⁵.

[131] Le 25 novembre 2010, se tiennent les audiences publiques du COFEX et du COMEX à Chibougamau.

[132] Lors de ces audiences, la mairesse de Chibougamau, madame Manon Cyr, tout en se déclarant en faveur du projet Matoush, fait état de sa préoccupation quant au manque d'acceptabilité sociale du projet auprès de la communauté de Mistissini :

Nous sommes très préoccupés par la réaction de Mistissini, nous décodons des discussions que nous avons eues que cette opposition n'était pas le résultat

³³ Public hearings of the Matoush uranium exploration project, novembre 2010, pièce I-31, p. 30 et 31.

³⁴ Pièce I-84.

³⁵ Pièce I-44.

d'une peur irrationnelle, mais bien d'un manque d'information sur des (inaudible) importantes posées à Strateco.

Il s'agit d'un manque sérieux, nous sommes donc très sensibles à leurs préoccupations et nous croyons qu'au-delà des autorisations et des permis, ce projet ne pourra pas aller de l'avant sans le soutien de nos voisins de Mistissini. Strateco doit être en mesure de répondre adéquatement et de manière compréhensible à toutes les questions légitimes de la communauté.

(...)

M. ROBERT LEMIEUX :

... que vous jugiez important l'accord de la communauté de Mistissini au projet pour ... c'est bien le mot que vous avez utilisé, important ou nécessaire ...

Mme MANON CYR :

C'est essentiel, monsieur.

M. ROBERT LEMIEUX :

Essentiel.

Mme MANON CYR :

On en a parlé tout le long de l'acceptabilité sociale, on a parlé tout le long de l'importance au niveau des impacts environnementaux, de minimiser, de s'assurer que nos travailleurs ou les travailleuses qui travailleront à ces opérations-là seront protégés, suivront les règles, la réglementation, mais il est clair pour nous que la position actuelle de Mistissini est préoccupante et pour nous, dans notre logique d'acceptabilité sociale, si c'est bon pour les Jamésiens, c'est bon pour les Cris, et tout le monde doit être en accord avec le projet, on vit dans la même région.³⁶

[133] Le 26 novembre 2010, Strateco émet un communiqué de presse titré comme suit : « Strateco reçoit d'importants appuis lors des audiences publiques sur le projet uranifère Matoush ».

[134] Malgré le titre, le communiqué fait état de l'absence d'appui de la communauté locale. À cet égard, le texte se lit comme suit :

Par ailleurs, lors de l'audience publique de Mistissini, la communauté locale a signifié, par l'entremise de son chef Richard Shecapio, qu'elle n'appuie pas le projet Matoush. Strateco entend poursuivre à développer et approfondir les relations avec les Cris de Mistissini pour répondre convenablement à leurs

³⁶ Pièce D-4 b), p. 51, 57 et 58.

préoccupations et à éventuellement obtenir leur appui. Le Grand Conseil des Cris ne s'est pas prononcé dans le cadre des audiences publiques.³⁷

[135] Le 27 novembre 2010, la Presse, section affaires, publie un article intitulé « Uranium le prix monte, l'opposition aussi – opposition Crie au projet Matoush – Strateco heurte un écueil ».

[136] L'article fait état de l'opposition des Cris au projet et de leurs inquiétudes et récriminations face à celui-ci. Le texte rapporte la réaction du président de Strateco dans les termes qui suivent : « Que la licence soit accordée ou non, le projet n'arrête pas », rétorque Guy Hébert, qui demeure toutefois optimiste sur ses chances de rallier les Cris et d'obtenir la licence. Selon monsieur Hébert, même si les permis sont refusés, la société pourra continuer de faire des travaux de surface puis tenter à nouveau d'obtenir une licence plus tard.

[137] L'article rappelle la publication du communiqué de presse de Strateco de la veille qui fait état d'importants appuis reçus lors des audiences publiques malgré l'opposition de la communauté crie. Il termine en soulignant que le titre de l'entreprise a néanmoins bondi de 13.75 % à la bourse de Toronto.³⁸

[138] Le 2 décembre 2010, l'association des trappeurs Cris donne son appui à la position adoptée par la Nation Crie de Mistissini du rejet du projet Matoush.

[139] Le 3 décembre 2010, une offre de service est soumise par le Conseil Cri sur l'exploration minérale pour la diffusion d'informations fiables et transparentes liées au projet d'exploration uranifère Matoush à Strateco. Cette proposition acceptée le même jour mandate le Conseil sur l'exploration minérale d'offrir une information crédible et indépendante aux Cris de Mistissini sur le projet Matoush, le tout, en langage Cri.

[140] Une des conditions de l'entente est à l'effet que Strateco devra s'abstenir d'interférer dans le travail effectué par le Conseil Cri sur l'exploration minérale.

[141] Il est utile de préciser que le Conseil Cri sur l'exploration minérale est un corps indépendant qui ne relève pas du Conseil de la Nation Crie de Mistissini ou du Grand Conseil des Cris.

[142] Son rôle est bien établi dans l'entente dans les termes qui suivent :

The role of the Cree Mineral Exploration Board (CMEB) is to provide independent and transparent information that is not biased while remaining clear about CMEB's mandate which consists into the promotion of mineral exploration in Eeyou Istchee.

³⁷ Pièce I-52.

³⁸ Pièce I-88.

It is also important to state that the objective of this proposal is strictly limited to the Matoush Uranium Exploration Project and shall in no way be interpreted or publicized as any form of support of this Project from the CMEB, the Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee), the Cree Regional Authority or any other Cree organizations, including the Cree Nation of Mistissini.³⁹

[143] Faisant suite à l'assemblée extraordinaire tenue le 22 novembre 2010, le Conseil de la Nation Crie de Mistissini adopte le 13 décembre 2010 une résolution appuyant la position avalisée par les membres de la communauté en assemblée spéciale de rejeter le projet Strateco. Il y est aussi prévu que la résolution sera transmise aux membres du COFEX et du COMEX et que le chef Richard Shecapio est mandaté pour requérir l'appui du Grand Conseil des Cris et demander que ce dernier adopte une résolution demandant le rejet du projet d'exploration avancée Matoush par Strateco.

[144] Le 14 décembre 2010, la Nation Crie de Mistissini soumet au COMEX et au COFEX son mémoire concluant au rejet du projet Matoush dans les termes qui suivent :

3. CONCLUSION

From the start of the public phase of the COMEX/COFEX review process, the people of Mistissini had many questions about uranium. The community understands that what Strateco is proposing is advanced exploration at this point, and that another environmental assessment and licensing process would be required for the project to become an operational mine. There remains, however, significant concern that the activities being proposed won't harm land users, the environment and wildlife they depend on, and the communities downstream from the site.

Mistissini support sustainable economic development – the community wants to actively promote resource development partnerships that bring lasting social and economic benefits. But the Matoush Advanced Exploration Project does not meet the Cree Nation of Mistissini's standard for good stewardship of the land. As such, the community is strongly recommending that the COMEX and COFEX panels reject the Strateco proposal on the grounds that the company did not make the necessary efforts to build an acceptable level of social acceptability for this new resource development activity within the Cree Nation of Mistissini's traditional territory.⁴⁰

Nos soulignements

[145] Le mémoire transmis inclut la position soumise par le chef Shecapio lors des audiences publiques du 23 novembre 2010 à Mistissini ainsi que la résolution adoptée par le Conseil le 13 décembre 2010.

³⁹ Pièce D-5, annexe D, p. 2.

⁴⁰ *Ibid*, annexe A.

[146] Le 15 décembre 2010, le Grand Conseil de la Nation Crie adopte par résolution la politique minière Crie de juillet 2010.

[147] Le 23 décembre 2010, Strateco invite des investisseurs à rencontrer monsieur Guy Hébert dans un hôtel à Londres les 25 et 26 janvier 2011. Une mention faisant état que Strateco a reçu un support important de toutes les parties impliquées dans les audiences publiques au Québec a été retirée de l'invitation originale, ce qui, néanmoins, a été mal perçu par la communauté Crie⁴¹.

[148] En janvier 2011, un sondage d'importance est mené auprès des membres de la communauté de la Nation Crie de Mistissini. Les résultats démontrent une forte opposition au projet Matoush. Une majorité de répondants affirme ne pas posséder assez d'informations et, en conséquence, désire un moratoire.

[149] Le 13 janvier 2011, Paladin Energy Ltd dépose une lettre d'intention à l'attention de Strateco en vue de son acquisition potentielle.

[150] Paladin offre à Strateco un montant de 221.25 millions de dollars canadiens par voie d'échange de titres de Paladin pour l'ensemble des actions de Strateco. Cette offre est faite sous réserve d'une vérification diligente et de l'obtention par Strateco de sa licence lui permettant de procéder à l'exploration avancée⁴².

[151] Le 17 janvier 2011, Strateco écrit au COFEX ainsi qu'au COMEX pour leur faire part de commentaires additionnels relativement au projet.

[152] Strateco y fait état des efforts soutenus pour rencontrer les membres de la communauté Crie et de bien les informer « pour bien vulgariser l'exploration et l'exploitation de l'uranium, un sujet qui, nous le reconnaissons, est de nature complexe ». Le président Hébert s'est dit surpris qu'aucune des initiatives de Strateco n'ait été considérée par les auteurs du mémoire de la Nation Crie de Mistissini.

[153] Monsieur Hébert y mentionne « qu'à titre de recommandation, nous aimerions porter à votre attention qu'une attestation de conformité de notre étude d'impact environnementale, telle qu'il se fait au BAPE, aurait évité que les remises en question de notre étude d'impact environnementale, par des individus dont les compétences ne sont pas nécessairement vouées à ce type d'exercice, soit prise au sérieux. »

[154] Monsieur Hébert se dit confiant d'obtenir l'appui officiel de la Nation Crie de Mistissini tel qu'il en fait part au COMEX et au COFEX dans les termes qui suivent :

Bien que nous n'ayons pas, pour l'instant, l'appui officiel de la Nation crie de Mistissini, nous croyons que nous avons reçu d'importants appuis aux audiences publiques. En effet, nous estimons que les appuis de la Jamésie, qui représente

⁴¹ Pièce I-49.

⁴² Pièce P-95.

plus de 14 000 citoyens, de tallymen et de familles de lignes de trappe ainsi que de certains membres de la communauté crie sont considérables.

Bien que nous contestions une grande partie des arguments avancés par les auteurs du mémoire de la Nation crie de Mistissini, nous continuons de penser qu'une bonne collaboration est essentielle pour le développement du projet Matoush. C'est pourquoi nous redoublerons d'ardeur pour rétablir le lien de confiance et satisfaire leurs demandes. Nous sommes très confiants de pouvoir trouver une façon de faire qui sera bénéfique pour tout le monde. L'implantation du plan de communication proposé par le Conseil cri sur l'exploration minérale et accepté par Strateco (voir annexe D) ainsi que la formation d'un comité consultatif avec des membres de la communauté crie de Mistissini et de la Jamésie faciliteront l'atteinte de cet objectif.⁴³

Reproduction intégrale
Nos soulignements

[155] Une semaine plus tard, soit le 24 janvier 2011, le Conseil de la Nation Crie de Mistissini adopte une résolution en vue de demander au gouvernement provincial d'imposer un moratoire sur le projet d'exploration avancée d'uranium sur le territoire traditionnel de Mistissini.

[156] La résolution fait aussi état du besoin de plus de temps et d'informations ainsi que de l'implication plus importante des membres de Mistissini pour établir les impacts socioéconomiques et environnementaux du projet d'exploration avancée uranifère.

[157] Enfin, la résolution du Conseil des Cris de la nation de Mistissini demande au Grand Conseil des Cris Eeyou Istchee d'adopter une résolution réclamant également le moratoire sur l'exploration avancée uranifère sur le territoire traditionnel de Mistissini⁴⁴.

[158] En février 2011, le Grand Conseil des Cris répond à l'invitation de formuler ses vues sur le Plan Nord, lequel avait fait l'objet d'une première annonce en septembre 2008.

[159] Le Grand Conseil Cri y rappelle dans son mémoire la relation nation à nation telle qu'établie dans la Paix des Braves et l'importance que tout projet fasse l'objet d'une acceptation sociale et environnementale à long terme à l'égard du territoire, des ressources, de la culture et de l'identité des membres de la Nation Crie.

[160] Le chapitre 19 du mémoire reprend la politique minière de la Nation en faisant état de ce qui suit :

19.2 Cree Nation Mining Policy

⁴³ Pièce D-5, p. 3.

⁴⁴ Pièce D-6.

The Cree of Eeyou Istchee support and promote the development of mineral resources in the James Bay region of Northern Quebec. The Cree recognize the increased economic and social opportunity offered by the mining sector, subject to ensuring that their unique social and environmental regime is adhered to. Accordingly, the Cree have developed the Cree Nation Mining Policy, which provides guiding principles for the conduct of mineral exploration and mining activities within a sustainable manner and in a manner that is respectful of Cree rights and interests.

The purpose of the Mining Policy is to develop a standardized, consistent and effective approach for Cree involvement in all mining related activities occurring on the Territory, including but not limited to, exploration, extraction and the closure of mining projects. Under this Policy, the Cree undertake to support and participate in resource development within our Traditional Territory, provided that (i) our rights are respected, (ii) appropriate measures are taken to protect the environment and our traditional activities and (iii) benefits flow to our communities.

The Cree position is that no mining developments may occur in Eeyou Istchee unless they are socially acceptable to the Cree communities, as demonstrated by the conclusion of agreements with our communities. The Cree must be active partners, not just passive bystanders, in these developments.⁴⁵

[161] Le 11 mars 2011, survient l'accident nucléaire de Fukushima, au Japon. Cet incident a un effet immédiat à la baisse du prix de l'uranium.

[162] Le 23 mars 2011, le Grand Conseil des Cris adopte une résolution appuyant la demande de moratoire adoptée par la Nation Crie de Mistissini de manière à permettre aux membres d'obtenir plus d'informations sur les impacts socioéconomiques et environnementaux du projet uranifère Matoush.

[163] Le 13 avril 2011, le Chef Shecapio transmet au comité consultatif pour l'environnement de la Baie James copie des deux résolutions tant du Conseil de la Nation Crie de Mistissini que du Grand Conseil des Cris demandant un moratoire sur l'exploration uranifère sur le territoire, soutenant avoir besoin davantage d'informations :

The Council of the Cree Nation of Mistissini adopted a second motion calling on the Province to put in place a moratorium on advanced uranium exploration and mining on Mistissini's traditional territory (attached). On March 23rd, 2011 The Grand Council of the Crees (Eyou Itschee) adopted a resolution to support the position of Mistissini with respect to this type of mining activity.

This motion is based on the need to conduct more studies to measure and record baseline data so that we can better understand what impacts uranium mining could have on the vast Otish Mountains watershed.

⁴⁵ Pièce I-156, p. 96.

We need time to continue engaging our people on the issue of advanced uranium exploration and mining. The expectation of the review process to have a majority of people in Mistissini be able to make an informed decision within six months regarding this volatile subject is unrealistic.

We also need time to engage with mining companies to build relationships based on mutual benefit and trust, something that is lacking with Strateco Resources Inc.

This lack of trust was made worse with the media release sent out after the COMEX/COFEX public hearings in Mistissini and Chibougamau in November 2010 where Strateco Resources Inc. claimed strong community support for their project. This statement was in plain contradiction to the expressed opinion of all presenters at the Mistissini hearing, including myself.

The position of the Cree Nation of Mistissini is that the required level of public engagement the proponent identified in their Project Proposal document as being necessary to address outstanding community fears about uranium simply did not materialize.

In closing, I want to make it clear that the Cree Nation of Mistissini supports sustainable economic development. Our community would like to actively promote resource development partnerships that bring lasting social and economic benefits while maintaining the highest degree of land stewardship.⁴⁶

[164] En mai 2011, le COFEX-SUD dépose son rapport et ses recommandations relativement au projet d'exploration uranifère Matoush.

[165] Dans un premier temps, le COFEX déclare ne pas être entièrement satisfait des réponses fournies par le promoteur :

De façon générale, le COFEX-S n'est pas entièrement satisfait des réponses fournies par le promoteur aux demandes d'information additionnelle qui lui ont été soumises durant le processus d'examen. Dans certains cas, par exemple au regard de l'impact du rejet d'effluents sur la qualité de l'eau, des incertitudes ou des doutes persistants ont mené le COFEX-S à formuler plusieurs recommandations au regard de mesures d'atténuation et de suivi. De plus, l'appui du public pour ce projet demeure précaire, en particulier en raison des enjeux liés à l'exploitation et à l'utilisation de l'uranium ainsi que du fait que le promoteur n'a peut-être pas fait preuve d'autant de transparence que ne l'auraient voulu l'ensemble des participants. Une relation de confiance est certainement à bâtir entre le promoteur et les membres la communauté de Mistissini.⁴⁷

[166] En application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE), le COFEX-SUD conclut que « si les mesures d'atténuation proposées sont mises en

⁴⁶ Pièce I-35.

⁴⁷ Pièce P-19, p. 12.

oeuvre, le projet d'exploration souterraine Matoush n'est pas susceptible de causer d'effet environnemental négatif important sur les milieux humain, biophysique et biologique »⁴⁸.

[167] En application cette fois du chapitre 2 de la CBJNQ, la recommandation du COFEX se veut conditionnelle à l'endossement du projet par les communautés locales :

12.2 RECOMMANDATION EN VERTU DU CHAPITRE 22 DE LA CBJNQ

Aux yeux du COFEX-S, la résolution de refus du projet votée par la Nation crie de Mistissini de même que la résolution du Grand Conseil des Cris appuyant une demande de moratoire sur toutes les activités d'exploration ou d'exploitation d'uranium sur les terres traditionnelles de Mistissini et, enfin, l'avis de la CRÉBJ, qui considère important le consensus régional autour du projet, commandent une attention particulière ainsi qu'une approche de prudence dans l'octroi d'une éventuelle autorisation au promoteur.

Étant donné la nature du projet qui distingue celui-ci des autres types d'activités minières en cours sur le territoire de la CBJNQ, le COFEX-S est d'avis que l'endossement du projet par les communautés locales est un facteur clé et recommande donc que les informations additionnelles, tel que le prévoit l'alinéa 22.6.13 du chapitre 22 de la CBJNQ, soient recueillies et présentées par le promoteur à l'Administrateur fédéral avant de décider d'accorder ou non une autorisation permettant la réalisation des travaux d'exploitation avancée au campement Matoush. Ces informations préalables concernent trois conditions majeures abordées dans le présent rapport, soit :

- la révision par le promoteur du programme de suivi visant à bonifier les inventaires du milieu;
- une nouvelle version de l'analyse de risques écotoxicologiques qui prend en compte des scénarios et des paramètres réalistes;
- une évaluation par le promoteur, avec la collaboration de la Nation crie de Mistissini, sur la mise en oeuvre des mécanismes d'information, d'échanges et de communication proposés et ses résultats en termes :
 - e. d'évolution de la perception des risques par la communauté de Mistissini;
 - f. de consultation et de collaboration auprès d'organismes locaux et régionaux, notamment afin de rendre opérationnels et réalisables les objectifs d'embauche, d'approvisionnement et de formation proposés;

⁴⁸ *Ibid*, p. 153.

- g. de démarches entreprises par le promoteur pour rétablir le dialogue et évaluer la réceptivité du Conseil à négocier une entente sur les répercussions et avantages dès la phase d'exploration avancée.⁴⁹

[168] En mai 2011, le gouvernement du Québec dévoile le Plan Nord qu'il présente comme suit :

« Le Plan Nord doit être un projet exemplaire de développement durable qui intègre le développement énergétique, minier, forestier, bioalimentaire, touristique et du transport, la mise en valeur de la faune ainsi que la protection de l'environnement et la conservation de la biodiversité. Il favorisera le développement au bénéfice des communautés concernées et du Québec tout entier, et ce, dans le respect des cultures et des identités. »⁵⁰

[169] Le chapitre portant le titre « Une vision commune pour relever les défis du nord » traite spécifiquement de la relation avec les Premières Nations et les Inuits laquelle doit être basée sur le respect mutuel et le partenariat. Sous ce titre, la présentation du Plan Nord expose ce qui suit :

Tout au long de la démarche, les Premières Nations concernées et les Inuits (figure 2) ont exprimé le souhait de participer pleinement à l'élaboration du Plan Nord et à sa réalisation à titre de partenaires, selon un cadre respectueux de leurs aspirations et de leur propre réalité. Plus spécifiquement, les principes suivants ont été avancés pour rendre possibles les partenariats qu'ils souhaitent rétablir :

- Le maintien d'une relation de Nation à Nation;
- L'obligation de consulter adéquatement les populations;
- La participation des Autochtones tant aux processus décisionnels qu'à la réalisation des projets de développement;
- Le respect des principes du développement durable;
- Le respect de la culture et de l'identité autochtones;
- Le respect des traités, des ententes et des conventions déjà signés et à venir.

Les discussions qui ont conduit à l'élaboration du Plan Nord ont été menées de Nation à Nation et il est de l'intention du gouvernement du Québec de maintenir cette relation privilégiée. Ce dialogue de Nation à Nation se poursuivra donc tout au long de la mise en oeuvre du Plan Nord grâce aux mécanismes mis en place. Les décideurs politiques du Québec et des nations autochtones préserveront le

⁴⁹ *Ibid*, p. 153 et 154.

⁵⁰ Pièce P-22, p. 14.

lien étroit qu'ils ont su tisser au cours des derniers mois dans le cadre de la démarche du Plan Nord.

LE RESPECT DES ENTENTES SIGNÉES ET À VENIR

Le Plan Nord et sa mise en oeuvre respectent et devront toujours respecter les ententes conclues, tout comme les obligations du gouvernement du Québec en ce qui a trait aux Autochtones. Le Plan Nord ne saurait se substituer aux mécanismes actuels qui permettent de traiter certains dossiers de Nation à Nation, tels ceux qui font déjà l'objet de négociations. Le gouvernement du Québec se fera un devoir de respecter ses engagements.

(...)

Non seulement le gouvernement du Québec entend-il respecter ces ententes, mais il s'assurera en outre que la mise en oeuvre du Plan Nord est suffisamment souple pour s'adapter à l'évolution d'autres négociations qui ont cours avec les Premières Nations et les Inuits. Il répondra ainsi aux préoccupations exprimées à maintes reprises par ces derniers quant à la réalisation du Plan Nord dans un contexte évolutif.

ÊTRE À L'ÉCOUTE DES ASPIRATIONS POUR ÉTABLIR DES PARTENARIATS EFFICACES

Il est essentiel que la mise en oeuvre du Plan Nord permette de répondre aux préoccupations des Autochtones. La présence active et centrale de ces populations au coeur du processus d'élaboration du Plan Nord leur a permis de faire entendre leurs voix et d'assurer la prise en compte de leurs intérêts. Le maintien de cette présence permettra aux Autochtones de continuer d'exprimer leurs valeurs et leurs besoins. Ce dialogue se poursuivra certes au sein des Tables des partenaires, mais il s'exprimera aussi dans le cadre de la réalisation du Plan Nord.⁵¹

[170] La présentation du Plan Nord fait aussi état du potentiel élevé des projets d'uranium et de diamants dans le secteur des Monts Otish. Strateco est identifiée comme étant l'un des onze projets miniers en développement sur le territoire du Plan Nord⁵².

[171] Le 15 juin 2011, une réunion se tient au bureau du Conseil de bande de Mistissini entre les représentants de Strateco et le chef Shecapio, monsieur Rod Quinn, responsable de l'environnement pour la communauté de Mistissini et monsieur Hubert Petawabano, officier de l'environnement local pour Mistissini.

[172] L'ordre du jour spécifie que le but de la rencontre est de discuter du projet et de son acceptabilité sociale.

⁵¹ *Ibid*, p. 23 et 24.

⁵² *Ibid*, p. 59 à 61.

[173] Le chef Shecapio fait valoir que la communauté désire dès maintenant savoir ce que pourrait être le pire scénario, non seulement pour la phase d'exploration, mais également dans le cas de l'exploitation d'une mine. Il précise que, selon les informations obtenues, les probabilités qu'un projet d'exploration aboutisse à une mine en production sont de 90 à 95 %.

[174] Le 17 juin 2011, faisant suite à la réception des résolutions des intervenants demandant un moratoire, le comité consultatif pour l'environnement de la Baie James sous la plume de son président, monsieur Ashley Iserhoff, transmet une lettre aux administrateurs tant provinciaux que fédéraux ainsi qu'au président de la CCSN afin de les inviter à la prudence dans leur évaluation du projet Strateco et plus particulièrement de ses impacts environnementaux et sociaux. Il souligne l'importance de transmettre une information fondée et adaptée à l'endroit de la communauté Crie de Mistissini⁵³.

[175] Le 28 juin 2011, madame Feldman, administratrice fédérale, demande par lettre à Strateco de lui fournir les informations additionnelles requises par le COFEX-SUD dans son rapport de mai 2011.

[176] Le 22 juillet 2011, Strateco répond au COFEX et à la demande d'informations additionnelles requises aussi par l'administratrice fédérale.

[177] Strateco y reconnaît que l'uranium est une substance minérale dont les caractéristiques sont peu connues du public et s'engage à informer adéquatement leurs partenaires, incluant la Nation Crie de Mistissini. Strateco ajoute qu'elle entend respecter le processus décrit dans la politique minérale de la Nation Crie :

Strateco recognizes that uranium is a mineral substance whose characteristics are generally unknown to the public and therefore, adequate information thereon must be given to all its stakeholders, including the Cree Nation of Mistissini.

Also, Strateco is committed to developing the Matoush Project on the basis of sound environmental and sustainable best practices. To that end, the concerns raised by the Cree must be discussed in an open, transparent and honest manner. It is in this context that various initiatives are currently being pursued with the Cree in order to establish a new dialogue based on trust, transparency and openness. Strateco's objective is to pursue the development of the advanced exploration phase in collaboration with the Cree and their active participation as partners. It is the firm intention of Strateco to abide with the discussion process described in the Cree Nation Mining Policy and work towards the establishment of a sustainable and collaborative partnership with the Cree.⁵⁴

[178] En juillet 2011, le COMEX dépose son rapport d'analyse environnementale pour le projet d'exploration uranifère Matoush.

⁵³ Pièce I-35.

⁵⁴ Pièce P-77, appendix 1, p. 3.

[179] Au terme de son rapport, le COMEX conclut et recommande le projet, avec réserves :

4. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'analyse du projet faite par le COMEX permet de juger de façon satisfaisante des effets environnementaux et sociaux du projet et de la pertinence de formuler une recommandation positive ou non relative au projet soumis. Il convient de mentionner que l'analyse qui est faite porte spécifiquement sur un projet d'exploration minière mais qu'on ne peut ignorer les incidences de celui-ci sur un éventuel projet d'exploitation minière. Cependant, les présentes conclusions du COMEX ne doivent d'aucune façon être interprétées comme supportant ou non l'avenir d'un éventuel projet d'exploitation minière et à plus forte raison l'avenir des projets uranifères dans le territoire conventionné ou ailleurs au Québec.

(...)

L'acceptabilité environnementale des impacts biophysiques du projet d'exploration n'est pas mise en cause à cette étape-ci. Pour estimer son acceptabilité sociale, il faut tenir compte des emplois créés, des retombées économiques, de l'ouverture et de l'utilisation du territoire et de ses ressources amenées par le projet, mais aussi de la volonté généralement exprimée par les communautés à accueillir les projets miniers. Ceci suppose une collaboration franche et honnête de part et d'autre entre le promoteur et la population. Cependant, la perception du risque face au projet uranifère est très importante, surtout auprès de la population autochtone qui vit en aval du projet et qui exploite le territoire à des fins de subsistance. La perspective que ce projet d'exploration puisse déboucher sur une exploitation, dont les impacts n'ont pas été entièrement déterminés à cette étape-ci, ajoute à l'inquiétude ressentie par la population. Cette inquiétude se justifie d'autant que si le potentiel uranifère du projet se confirme, il pourrait entraîner le développement d'autres exploitations de nature semblable dans la région.

Dans ces circonstances, le COMEX considère avec d'importantes réserves le projet à l'étude. Cependant, tenant compte de l'encadrement qui peut être donné à celui-ci, tant au niveau environnemental que social, et considérant qu'avec cet encadrement, les impacts environnementaux du projet sont en définitive tous gérables. Tenant compte également que ce même projet d'exploration constitue une occasion de développer un lien de confiance et de communication sans lequel la possibilité de procéder à une éventuelle exploitation serait menacée, le COMEX recommande que le projet d'exploration minière qui lui est soumis soit autorisé sous réserve des conditions jointes en annexe au présent rapport.⁵⁵

Nos soulignements

[180] La première condition posée par le COMEX traite spécifiquement de l'acceptabilité sociale :

CONDITIONS**1. Acceptabilité sociale**

Les enjeux liés à un projet minier uranifère sortent de l'ordinaire. Le promoteur devra poursuivre ses démarches visant à informer et rassurer la population et particulièrement celle de la communauté crie de Mistissini, quant à son projet d'exploration minière et aux conséquences d'un éventuel projet d'exploitation du gisement uranifère à l'étude. Le promoteur devra obtenir le consentement des Cris, par l'intermédiaire de la Bande de Mistissini quant à l'acceptabilité sociale du projet, et devra s'engager dans une entente écrite à cet effet avec le Conseil de Bande ou une autre entité désignée par celui-ci. Cette entente devra être transmise pour information à l'Administrateur provincial et au COMEX avant le début des travaux d'excavation de la rampe.⁵⁶

Nos soulignements

[181] Le 2 août 2011, le rapport du COMEX est transmis à la sous-ministre, madame Diane Jean.

[182] Même si le rapport n'est pas dévoilé aux parties, il appert que monsieur Jean-Pierre Lachance de Strateco a pu prendre connaissance des conclusions du rapport du COMEX en août 2011.

[183] Le 26 septembre 2011, une rencontre se tient entre Strateco et le chef Shecapio accompagné de certains représentants du Conseil et du service environnemental de la communauté Crie de Mistissini. Strateco y effectue une présentation succincte du projet. Cette rencontre fut suivie d'une autre tenue à Montréal le 28 septembre entre les représentants de Strateco et ceux du Grand Conseil des Cris.

[184] Le 29 septembre 2011, le chef Shecapio transmet à madame Feldman, administratrice fédérale, une lettre pour répondre à sa demande de commentaires à la suite de sa lettre du 28 juin à monsieur Guy Hébert ainsi que de la réponse du 22 juillet de Strateco.

[185] Le chef Shecapio informe l'administratrice fédérale que la communauté Crie de Mistissini est insatisfaite de la réponse de Strateco et que son approche et ses actions à ce jour ne respectent pas les dispositions de la section 22 de la CBJNQ, de la section 4 de la LCEE et la politique minière de la Nation Crie⁵⁷.

[186] Dans sa lettre, le chef Shecapio demande à madame Feldman un délai additionnel afin de s'assurer de fournir une information complète aux membres de sa communauté.

⁵⁵ Pièce P-20, p. 30, 31 et 32.

⁵⁶ *Ibid*, p. 33.

⁵⁷ Pièce I-20, lettre du 29 septembre 2011 du chef Richard Shecapio à madame Elaine Feldman.

[187] À l'automne 2011, le gouvernement du Québec publie une brochure « Investir dans le secteur minier du Québec » dans laquelle il explique :

URANIUM – PROJETS MINIERS

Situation actuelle

Le Québec possède un potentiel important pour de l'uranium et pourrait devenir un producteur.

De façon générale, le potentiel uranifère du Québec demeure relativement peu exploré. Une foule d'indices ont été découverts récemment dans le bassin des monts Otish. Plusieurs de ces indices sont typiques de dépôts d'uranium associés à des discordances, comme les mines de la Saskatchewan. Ailleurs au Québec, les régions de la Côte-Nord et de la Baie d'Ungava renferment un potentiel pour la découverte de gisements à fort tonnage et faible teneur du type Rössing.

Projets en développement

Le projet Matoush de Ressources Strateco pourrait devenir la première mine d'uranium au Québec. Selon les études préliminaires d'avril 2010, le projet nécessiterait un investissement de 340 M\$ et créerait 160 emplois. L'engagement du gouvernement du Québec à construire la route des monts Otish en partenariat avec les utilisateurs du secteur privé est un élément important dans l'ouverture possible de cette mine.⁵⁸

[188] Le 12 octobre 2011, Strateco transmet au COFEX une lettre portant sur les discussions et les mesures de communication entreprises avec la Nation Crie. À cet égard, monsieur Hébert écrit :

As stated in our most recent meetings, Strateco is committed to developing the Matoush Project on the basis of sound environmental and sustainable best practices. To that end, the concerns raised by the Cree must be discussed in an open, transparent and honest manner. It is in this context that we have been pursuing initiatives with the Cree to establish a framework in which this can be done in order to establish a new dialogue based on trust, transparency and openness. Strateco's objective is to pursue the development of the advance exploration phase in collaboration with the Cree and their active participation as partners. It is the firm intention of Strateco to abide to the discussion process described in the Cree Nation Mining Policy and work towards the establishment of a sustainable and collaborative partnership with the Cree.

(...)

Please be assured that we are engaging our best efforts in responding to all of the concerns of the regulatory authorities and the Cree in connection with the

⁵⁸ Pièce P-60.

assessment of the information, discussion and communication process with the Cree community of Mistissini in a context of a timely approval of the permits allowing the advanced exploration phase of the Matoush Project to go forward. This will allow us to be in a position to gather more pertinent data concerning the Matoush Project to further inform the Cree on the concerns they may have in connection therewith.⁵⁹

Nos soulignements

[189] Le 18 octobre 2011, le ministère du Développement durable, de l'Environnement, des Parcs et de la Faune, prépare un projet de certificat d'autorisation reproduisant les recommandations du COMEX avant de le soumettre à la sous-ministre, madame Diane Jean⁶⁰.

[190] Selon son témoignage à l'audience, madame Jean n'a jamais voulu signer le certificat d'autorisation, et ce, en raison des informations et conditions qui se retrouvent dans la conclusion du COMEX qui la laissent perplexe.

[191] Le 23 novembre 2011, le COFEX-SUD transmet à l'administratrice fédérale sa recommandation complémentaire relativement au projet.

[192] À cet égard, le COFEX y rappelle que l'endossement du projet par la communauté de Mistissini est un facteur clé d'insertion du projet dans le milieu :

Dans un premier temps, le COFEX-S recommande que Ressources Strateco et la Nation crie de Mistissini soumettent aux autorités décisionnelles un document conjoint détaillant la nature, les objectifs ainsi que la durée du mécanisme de collaboration et de communication en cours d'élaboration. Dans un deuxième temps, et à la suite de la mise en oeuvre du dit mécanisme, un diagnostic commun établissant le niveau d'acceptabilité sociale du projet dans la communauté de Mistissini devra être déposé aux autorités décisionnelles par les parties ou par le biais d'un facilitateur reconnu par les deux parties, le cas échéant.

Le COFEX-S maintient enfin que l'endossement du projet par la communauté de Mistissini est un facteur clé d'insertion du projet dans le milieu, bien que l'autorisation finale ne revienne qu'aux autorités décisionnelles. En conséquence, le Comité vous recommande d'attendre les résultats de la mise en oeuvre du mécanisme de collaboration et de communication avant votre prise de décision à titre d'Administrateur fédéral.

Pour ce qui est de fournir des résultats faisant état d'une amélioration au niveau de la perception du risque à l'égard du projet, le COFEX-S réitère sa recommandation d'inclure aux conditions d'approbation, le cas échéant, un programme de suivi visant à permettre au promoteur : 1) de vérifier l'évolution de

⁵⁹ Pièce I-9 b), p. 2.

⁶⁰ Pièce P-79.

la perception des risques dans la communauté; 2) d'identifier les principaux éléments déterminants des perceptions et 3) d'ajuster son programme de communication en conséquence.⁶¹

[193] Le 20 décembre 2011, un article paraît dans la section affaires de la Presse intitulé « Matoush : les Cris s'opposent toujours à Ressources Srateco ». Dans cet article, Guy Hébert exprime clairement que « une entente avec les autochtones est un prérequis pour l'autorisation du projet »⁶².

[194] Le 23 décembre 2011, à la suite de plusieurs rencontres ayant eu cours entre les procureurs de Srateco et ceux de la Nation Crie de Mistissini, une entente de communication et d'information intervient entre elles.

[195] Ainsi, en raison des inquiétudes ressenties au sein de la communauté Crie de Mistissini quant aux dangers potentiels du projet Matoush et de l'insatisfaction de l'information reçue relativement au projet, les parties conviennent de mesures permettant un échange d'informations et un dialogue.

[196] Ainsi, un comité d'information et de communication est formé, composé de membres de la Nation Crie de Mistissini et d'un représentant de Srateco.

[197] Par ailleurs, l'entente signée exprime clairement qu'elle ne doit pas être interprétée comme un support par la communauté Crie de Mistissini du projet Matoush :

10. The execution of the present Agreement reflects the Cree Community of Mistissini's intention to receive additional information concerning the Matoush Project resulting, among other things, from the Advanced Exploration Activities and cannot be interpreted as the Cree Nation of Mistissini's support for the said Advanced Exploration Activities and for the construction and operation phases of the mine for the Matoush Project. In addition, the execution of the present Agreement does not bind the Parties to enter into any other agreement with respect to the Advanced Exploration Activities and the construction and operation phases of the mine for the Matoush Project.⁶³

Nos soulignements

[198] Le 23 décembre 2011, à la suite de la signature de l'entente sur l'information et les communications avec la Nation Crie de Mistissini, Srateco émet un communiqué de presse pour en faire l'annonce.⁶⁴

[199] Srateco y énonce ce qui suit :

⁶¹ Pièce D-9, p. 2.

⁶² Pièce I-89.

⁶³ Pièce P-21, paragr. 10.

⁶⁴ Pièces P-80 et I-21.

Cette entente reflète la volonté des parties engagées à développer et mettre en oeuvre une stratégie de communication pour faciliter le dialogue afin que la phase d'exploration avancée et le développement du projet Mathoush se fassent en étroite collaboration dans un esprit de partenariat. L'entente a été conclue pour une période de quatre ans et est sujette à une révision annuelle.

[200] Elle y rappelle notamment l'importance de l'acceptabilité sociale du projet :

L'entente encourage également la mise sur pied de mécanismes de communication qui permettront d'échanger et diffuser l'information en plus de faciliter la compréhension des enjeux et impacts relatifs au projet Matoush. Strateco et Mistissini donneront notamment un mandat à un expert indépendant pour effectuer une étude sur l'écoulement des eaux de surface et souterraines dans la région du projet Matoush vers le Lac Mistissini. L'acceptabilité sociale du projet est primordiale et nécessite, entre autres, l'établissement d'un lien de confiance entre Strateco et Mistissini.

Nos soulignements

[201] Enfin, Strateco y précise que l'entente ne doit pas être interprétée comme étant un appui de la communauté Crie au projet :

Enfin, alors que l'entente reflète l'intention de la Nation crie de Mistissini de recevoir de l'information supplémentaire, entre autres, sur les travaux d'exploration souterraine, celle-ci ne peut être considérée comme étant son appui aux phases de construction et d'exploitation de la mine du Projet Matoush.

[202] Le 23 décembre 2011, Strateco écrit à la sous-ministre, Diane Jean, et lui transmet l'entente intervenue sur l'information et les communications avec la Nation Crie de Mistissini, lui demande de rendre sa décision rapidement et de délivrer le certificat d'autorisation requis :

Nous sommes heureux de vous informer que Ressources Strateco inc. (« Strateco ») et la Nation crie de Mistissini (« Mistissini ») ont signé aujourd'hui une entente de quatre ans sur l'information et les communications. Cette entente encadrera, entre autres, les relations entre Strateco et Mistissini durant le programme d'exploration avancée du projet uranifère Matoush.

Pour votre information, l'entente de même que le communiqué de presse se trouvent en pièces jointes. Strateco et Mistissini demandent que l'entente ne soit pas accessible au public.

Nous espérons que la conclusion de cette entente vous permettra de donner suite rapidement aux recommandations du COMEX. Une décision positive et rapide nous permettrait de profiter du très court laps de temps durant lequel il est

possible d'accéder par voie terrestre à la propriété Matoush, c'est-à-dire par la route d'hiver que vous avez autorisée.⁶⁵

[203] Cette lettre paraît comme une tentative d'obtenir subtilement de la sous-ministre et administratrice provinciale une décision positive en faisant tout simplement état de l'entente de quatre ans sur l'information et les communications signée avec la Nation Crie de Mistissini, mais passant sous silence l'absence d'appui de la communauté Crie au projet. D'ailleurs, aucune copie de cette lettre adressée à madame Jean ne fut transmise à la Nation Crie de Mistissini.

[204] Le 4 janvier 2012, Strateco émet un communiqué de presse faisant état d'une augmentation significative de ressources du projet uranifère Matoush. Le président Hébert y rappelle qu'il s'agit là d'un projet uranifère exceptionnel. Il omet par contre d'y faire état de la position de rejet du projet de la communauté Crie de Mistissini, ce qui a l'air de déplaire et de miner la confiance de cette dernière⁶⁶.

[205] À ce sujet, le Chef Shecapio explique à l'audience qu'il soupçonne Strateco d'avoir signé l'entente d'information et communications uniquement pour obtenir du financement.

[206] Le 25 janvier 2012, le chef Shecapio écrit à l'administratrice fédérale, Elaine Feldman, pour réitérer sa demande de suspension de toute décision pour une période de six mois. À cet égard, il s'exprime comme suit :

The community thus remains adamant about enabling a period of six (6) months from the date the Agreement was signed in order to experience the Agreement in implementation and to thereafter evaluate whether the public is sufficiently informed to ascertain whether this project, and the potential future mine operation, does not cause significant adverse environmental effects and consequently does not impact the protection of the hunting, fishing, and trapping rights of the Native people in the Territory.

At the end of this six (6) month period, we plan to engage with the broader Community using a variety of methods, including a survey, to determine whether the Agreement has been implemented in a meaningful way and whether as a result the people are sufficiently informed of the project's opportunities and risks. Only from the results of this engagement program at the end of the six-month period can the Cree Nation of Mistissini's leadership determine the Community's satisfaction with the Agreement's implementation and the overall degree of social acceptability of this project.

I therefore urge you to arrange for this proposed project's impact assessment and permitting processes to remain paused until the Cree Nation of Mistissini

⁶⁵ Pièce D-32.

⁶⁶ Pièce I-96.

completes its engagement at the end of the six (6) month period and provides you with the above-mentioned indications.⁶⁷

Reproduction intégrale

[207] Le 2 février 2012, le chef Shecapio émet un communiqué de presse intitulé « Strateco Uranium Project : Mistissini demands a pause and thinks of a moratorium ». Le chef Shecapio s'y exprime comme suit :

"We need to see real and concrete actions on the part of Strateco, in regard to information and consultation with the community. To this date, we are not satisfied with the way in which Strateco has been dealing with the issue of information sharing and consultation with the members of Mistissini. If nothing changes, we will reiterate our demand for a moratorium of advanced uranium exploration on our traditional territory".

[208] Et le chef Shecapio continue :

"Going forward, we hope this agreement improves the quality of useful and relevant information reaching the members of the Cree nation of Mistissini, to make an informed decisions and to measure the social acceptability of Strateco's project"⁶⁸

[209] Cette demande de délai pour décider du projet n'est pas acceptée par madame Feldman.

[210] En effet, le 2 février 2012, elle écrit au président du COFEX pour l'informer qu'elle n'entend pas retenir plusieurs des recommandations du COFEX et qu'elle donne son aval au projet Matoush.

[211] Relativement à l'acceptabilité sociale, elle s'exprime comme suit :

En ce qui concerne l'acceptabilité sociale du projet par la Nation Crie de Mistissini, je n'ai pas l'intention de retenir la recommandation du COFEX-Sud. Par contre, j'entends exiger du promoteur qu'il me tienne au courant de façon régulière de la mise en œuvre de l'entente conclue le 23 décembre 2011 entre le promoteur et la Nation Crie de Mistissini.⁶⁹

[212] Madame Feldman écrit le même jour à monsieur Guy Hébert de Strateco lui faisant part de sa décision en ces termes :

La présente vise à vous informer de ma décision d'autoriser, conformément à l'article 22.6.19, votre projet d'exploration uranifère Matoush. Ma décision est

⁶⁷ Pièce I-12.

⁶⁸ Pièce I-22.

⁶⁹ Pièce P-29.

conditionnelle au respect des conditions mentionnées ci-dessous et à l'annexe I ci-jointe.

Je me réjouis de l'entente que vous avez conclu avec la Nation crie de Mistissini concernant l'échange d'information et la communication dans le cadre de votre projet. Vous conviendrez, j'en suis certaine, de l'importance d'assurer une bonne mise en œuvre de cette entente afin de répondre aux préoccupations de la Nation crie de Mistissini. Par conséquent, je vous demande de me remettre un rapport portant sur le progrès de la mise en œuvre de l'entente six mois et un an suivant sa signature. (...)

Reproduction intégrale

[213] Le même jour, soit le 2 février 2012, le ministre de l'Environnement fédéral, monsieur Peter Kent, fait connaître sa décision d'évaluation environnementale :

Après avoir pris en compte le rapport d'étude approfondie et les commentaires du public présentés en vertu du paragraphe 22(2) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (la Loi), le ministre estime que :

le projet, compte tenu des mesures d'atténuation énoncées, dans le rapport d'étude approfondie, n'est pas susceptible d'entraîner des effets négatifs importants sur l'environnement;

les mesures d'atténuation et le programme de suivi décrits dans le rapport d'étude approfondie sont appropriés pour ce projet.⁷⁰

[214] Conséquemment, le ministre de l'Environnement renvoie le projet à l'autorité responsable, la CCSN.

[215] Dès le 3 février 2012, Strateco émet un communiqué de presse dans lequel elle se réjouit de la décision du ministre de l'Environnement, Peter Kent, ainsi que de celle de l'administratrice fédérale selon la CBJNQ, madame Feldman.

[216] Strateco rappelle que la CCSN peut désormais tenir une audience publique sur les questions d'ordre technique reliées au programme d'exploration souterraine, cette audience constituant la dernière étape avant l'attribution de la licence par la Commission.

[217] Dans ce communiqué, monsieur Hébert s'exprime comme suit :

« Nous sommes très fiers de ces décisions rendues et cela représente une première au Canada pour une société d'exploration uranifère junior. Nous avons travaillé fort pour obtenir ces approbations et nous sommes confiants de pouvoir satisfaire à toutes les exigences liées au développement du projet Matoush, dont en premier lieu celles liées à la satisfaction de la Nation crie de Mistissini. Il est

⁷⁰ Ibid.

essentiel que ce projet se développe en étroite collaboration avec les Cris de Mistissini, dans un esprit de partenariat, et nous allons fournir tous les efforts pour assurer une consultation et un partage d'information basés sur l'ouverture et la transparence. (...) »⁷¹

Nos soulignements

[218] Six réunions seront tenues par le comité d'information et de communication formé selon l'entente intervenue le 23 décembre 2011, le tout entre le 7 février et le 14 mai 2012.

[219] Dans les semaines suivantes, monsieur Guy Hébert présente le projet Strateco à trois reprises dans le cadre de la tournée Plan Nord en compagnie du Premier Ministre, Jean Charest.

[220] Lors de ces rencontres, monsieur Hébert tente d'obtenir l'aval du Premier Ministre Charest à son projet, mais sans succès puisque celui-ci réfère monsieur Hébert aux autorités décisionnelles compétentes.

[221] Le 14 mars 2012, Strateco effectue une présentation publique à Mistissini dans laquelle elle réitère qu'une de ses valeurs corporatives est l'acceptation sociale de ses projets d'exploration et d'exploitation :

Initiate and manage safe, environmentally friendly, and socially accepted exploration and exploitation projects⁷²

[222] Le 4 avril 2012, les employés de la CCSN fournissent à cette dernière un document de support dans lequel ils rappellent la position de la Nation crie de Mistissini dans les termes qui suivent :

4.2.5 Position de la Nation Crie de Mistissini

Pendant la période d'examen de l'évaluation environnementale, les membres de la Nation crie de Mistissini ont engagé des experts-conseils en vue d'examiner l'énoncé des incidences environnementales. Ils ont mis sur pied un groupe de travail composé de pointeurs, de représentants de la collectivité et de travailleurs des secteurs de la santé et de l'éducation. La communauté crie a invité le personnel de la CCSN à prendre part à trois séances d'information publiques (septembre 2009, octobre 2009 et septembre 2010), au cours desquelles des renseignements ont été transmis sur les risques pour la santé, la réglementation de la CCSN concernant les mines d'uranium ainsi que les sciences aquatiques. Le groupe de travail a créé une brochure d'information en langage clair et simple, et un document comportant une

⁷¹ Pièce I-21 b).

⁷² Pièce I-63, p. 5.

foire aux questions destinés à être distribués aux membres de la communauté.

Au cours de ce processus, les membres de la communauté ont exprimé leurs préoccupations par rapport aux thèmes suivants :

- les effets irréversibles possibles sur l'environnement;
- les risques de pollution dans les rivières;
- la gestion des stériles;
- le traitement des effluents;
- la dispersion des poussières radioactives;
- les effets possibles sur les espèces terrestres;
- le stockage des déchets radioactifs;
- le plan des mesures d'urgence;
- le transport des minerais;
- le radon;
- les études historiques sur l'exploitation des mines d'uranium;
- la santé et la sécurité des travailleurs;
- les effets cumulatifs;
- les garanties financières;
- les possibilités d'emploi pour les Cris;
- la participation des Cris au suivi environnemental;
- les connaissances traditionnelles dans la préparation de l'étude des incidences sur l'environnement.

(...)⁷³

[223] Le rapport fourni à la CCSN fait état du sondage mené au sein de la communauté ainsi que des résolutions de rejet du projet et de moratoire adoptés par les conseils tant de la Nation Crie de Mistissini que du Grand Conseil.

⁷³ Pièce P-93, p. 56 et 57.

[224] Le 4 juin 2012, soit après les six rencontres du comité conjoint formé en vertu de l'entente sur l'information et les communications, le chef Shecapio transmet à Strateco une lettre dans laquelle il réitère l'opposition de la communauté au projet :

Despite the signing of the CIA, however, the information that has been presented to change opinions in the community and widespread social acceptability of the project has not been materially improved. Although still in the early phases of its implementation, Strateco's efforts to engage the community since the signing of the CIA have not been, and remain, out of touch with the community's expectations.

The Council of the Cree Nation of Mistissini requested that the licencing phase for Strateco's project remain on-hold until the Cree Nation of Mistissini indicated its satisfaction with the meaningful implementation of the CIA. Unfortunately, this request was not compatible with the federal government's agenda.

Given that the activities carried out since the signing of the CIA have done little to change the opinion of the Cree Nation of Mistissini regarding Uranium mining on our traditional territory, the position of the Council of the Cree Nation of Mistissini remains as it was on November 23rd, 2010 : to reject the advanced uranium exploration project on the Matoush site. We will therefore be requesting that the Canadian Nuclear Safety Commission not grant Strateco Resources Inc. a licence to proceed.

Moreover, the Council of the Cree Nation of Mistissini will be moving forward with the necessary steps to formally request a moratorium on uranium exploration and development on the traditional territory of the Cree Nation of Mistissini.⁷⁴

[225] Les 5, 6 et 7 juin 2012, se tiennent les séances publiques de la CCSN tant à Mistissini qu'à Chibougamau.

[226] Lors de la séance à Mistissini, monsieur Lachance de Strateco admet qu'il y a lieu d'améliorer les relations avec la Nation Crie de Mistissini :

It became clear to us that what we needed to enhance our relations with the Cree Nation of Mistissini in order to respond to its concerns in an appropriate manner and win its respect and support.⁷⁵

[227] Par ailleurs, le Chef Shecapio du Conseil de la Nation Crie de Mistissini dans sa présentation orale devant la CCSN, fait état de ses inquiétudes reliées davantage à l'exploitation d'une mine d'uranium qu'à la confection d'une rampe d'exploration :

The Cree Nation of Mistissini therefore feels that the most important question we need to answer is not whether we accept an exploration ramp on our traditional lands, but whether we accept uranium mining at all.

⁷⁴ Pièce P-51.

⁷⁵ Transcription des propos tenus à l'audience publique du 5 juin 2012, p. 24.

Community members have expressed a great deal of concern about the location of Strateco's project for two main reasons. First, the project is located in the Otish Mountain drainage basin, and second, it is in close proximity to the Albanel-Timiscamie-Otish Park.

The Otish Mountains are the source of the water that supports our people. It is a sacred place for the Cree. To protect the water we drink we need to be very careful about the kind of development we are willing to allow in these mountains.

To protect these mountains for future generations we are working with the provincial government to open the Albanel-Timiscamie-Otish Park. This park will be negatively impacted by this project, as will ecotourism and the revenue it could generate for our community.

The bottom line is that uranium development and the ATO Park cannot co-exist.

We would like to make it clear that the Cree Nation Mistissini is not opposed to mineral exploration and mining. We have recently signed an Impact and Benefits Agreement with a mining company and have had a positive long-term relationship with another mining company in the past.

The Cree Nation of Mistissini, however, does not believe that uranium development is an activity that is consistent with our role as responsible stewards of this land.

In November 2010, the Cree Nation of Mistissini said that this project did not have the support of the community. We confirmed this position again in 2011.

Today nothing has changed and our position remains unchanged.⁷⁶

[228] Et le Chef Shecapio, au nom de la communauté Crie de Mistissini, continue :

We have heard what the experts have to say and we still believe that harm will be caused.

British Columbia and Nova Scotia have legislated moratoria on uranium exploration and mining in communities across Quebec are rejecting the uranium industry because of concerns around the inability of Canadian agencies to effectively identify and address cumulative impacts of uranium exploration, mining and milling. Why would we accept it here?

We do not agree with the CNSC conclusion that Aboriginal consultation has been sufficient and meets the needs of the *Canadian Environmental Assessment Act*. We signed a communication and information agreement with Strateco in December in good faith, in order to give them another opportunity to

⁷⁶ Pièce D-11 a), p. 316 à 318.

do what they should have been doing since 2006 to address my people's concerns with this project.

Nothing, however, has changed since the signing of the agreement. Strateco does not have, and has never had our support for the Matoush Project, despite what they may have announced to their investors.

Furthermore, the Council of Mistissini, with the support of the Grand Council of the Crees has issued a resolution calling for a moratorium on uranium development on our traditional territory.⁷⁷

[229] Lors de son exposé, le Chef Shecapio ajoute :

Regardless of the final decision this Tribunal will have, our role as stewards of this land obliges us to restate our objective of obtaining a moratorium on uranium mining and exploration on our traditional lands, as well as in the Province of Quebec.

Mistissini est clairement contre ce projet. Nous demandons un moratoire sur l'exploration d'uranium sur nos terres ancestrales et ailleurs au Québec.

In Quebec more and more communities and First Nations are rejecting uranium mining as unsustainable and dangerous activity, including the Métis community of Gaspé, the Innu of Uashat Mak Mani-Utenam, and over 325 municipalities in this province who support a moratorium on uranium mining.

We are calling on all communities in Quebec who view uranium mining as an unsustainable and harmful activity to join forces in the call for a moratorium on uranium mining and exploration in this province.

Finally, I am here today to serve notice that the Cree Nation of Mistissini will do whatever it takes to stop uranium development on our traditional lands.

We hope for the recognition and respect of our communities concerns and position by the Commission Tribunal in making its final decision on the issuance of a licence to Strateco Resources.⁷⁸

[230] Au cours de la même assemblée, monsieur Iserhoff, au nom du Grand Conseil des Cris, vient réitérer l'appui de ce dernier à la position exprimée par la communauté de Mistissini :

I just want to reiterate, I guess today, the Grand Council's support to the community of Mistissini and the Cree Nation stands alongside with us.⁷⁹

⁷⁷ *Ibid*, p. 320-321.

⁷⁸ *Ibid*, p. 321.

⁷⁹ *Ibid*, p. 347.

[231] Monsieur Iserhoff indique également les raisons qui justifient le Grand Conseil de la Nation Crie d'appuyer la position de la Nation Crie de Mistissini quant au projet Matoush.

The members of the community of Mistissini are concerned with the potential impacts of the proposed license for the Matoush Advanced Explorations, Matoush Project. The concerns are not related – not only to the advanced exploration stage, but also with the mining exploitation stage, field processing and production, as well as with waste management.

The life circle impacts of the clear nuclear field give rise the serious concerns among the Crees that their environments and health will be subjected to severe repercussions for both this and future generations. There exists a long history of mining in Eeyou Istchee, but not with uranium mining.

It is of crucial importance to take into account the fact that this type of mineral development would be a first in Quebec.

Strateco Resource is not only the only uranium exploration company in the area, and people believe this project will open the door to greater uranium mining developments.

The cumulative impacts of mining, especially uranium mining, are a great concern for the Cree Nation.

We believe a life circle approach to evaluate the impacts and the risks, as well as the costs and benefits would be more appropriate and would determine the cumulative impacts of uranium development more clearly. To limit the review to the exploration stage in the matters of regulatory interest does not allow our people to address all of their concerns.

The importance of informing and involving the people as early as possible before a project's development is fully determined is an internationally recognized principle.⁸⁰

[232] Questionné par un membre de la commission, le chef Shecapio réitère qu'il faut s'inquiéter des effets à long terme et non s'arrêter strictement sur le programme d'exploration :

The focus to the -- by the Commission, also by CNSC, by the Proponent, have focussed solely on the exploration, the Advanced Exploration Program.

We look at it -- it's not just an exploration program, we look at the long-term potential impacts that it could have should this project proceed at the next stage that will lead to mining exploitation.

⁸⁰ *Ibid*, p. 334-335.

Despite the -- all the responses or statements that were made and also the recommendations from the review panel -- from the federal review panel, perhaps this project, the Exploration Program may pose a low-risk at this point but we cannot ignore the long-term potential impacts that will have on our land.⁸¹

[233] À la suite d'une deuxième journée d'audiences publiques à Mistissini, la CCSN se transporte à Chibougamau pour une rencontre tenue le 7 juin 2012.

[234] Tant lors de cette audience que de celles tenues à Mistissini, monsieur Hébert revient sur les efforts déployés par Strateco pour informer et convaincre la communauté Crie de Mistissini et obtenir son appui au projet, ce que manifestement il n'a pas réussi à faire à cette date⁸².

[235] Le 8 juin 2012, Strateco publie un communiqué de presse intitulé : « Audiences publiques : Le processus d'obtention de la licence pour le programme d'exploitation souterraine du projet Matoush tire à sa fin.⁸³

[236] Strateco y fait état qu'au cours des audiences publiques, bien qu'ayant reçu l'appui des élus de la Baie James, le Conseil de la Nation Crie de Mistissini a réitéré son opposition au programme d'exploration avancée et réclamé un moratoire sur l'exploration minière d'uranium.

[237] Strateco soutient qu'elle désire toujours travailler de concert avec les Cris dans le respect des valeurs de chacun et des lois qui s'appliquent sur le territoire.

[238] Le 23 juillet 2012, monsieur Hébert transmet à madame Feldman, administratrice fédérale, une lettre l'informant des différentes démarches de communication entreprises avec la communauté Crie en vue de l'acceptation de son projet uranifère Matoush.

[239] Le 8 août 2012, lors de l'assemblée générale du Grand Conseil des Cris, les membres adoptent une résolution déclarant unilatéralement un moratoire permanent sur l'exploration d'uranium sur son territoire, et ce, en ces termes :

(...)

WHEREAS uranium exploration, mining, milling, refining and transport, and radioactive and toxic uranium mining wastes, create unique and grave risks for human health and the environment, both today and for thousands of future generations;

WHEREAS the risks inherent in uranium exploration, mining, milling, refining and transport, and in radioactive and toxic uranium mining waste, are incompatible

⁸¹ *Ibid*, p. 324-325.

⁸² Pièce D-11 c), notes sténographiques de l'audience tenue le 7 juin 2012 à Chibougamau, p. 22 à 79.

⁸³ Pièce I-97.

with our stewardship responsibilities in Eeyou Istchee, and pose an grave threat to our way of life, economies, culture, and well-being;

WHEREAS there are no independently established or objectively known ways to effectively mitigate these risks on the time-scales that are involved in uranium mining, milling, refining and transport and in radioactive and toxic uranium mining waste, namely hundreds of thousands of years, and indeed there are grave doubts about these issues especially where they have affected other indigenous peoples in their lands and waters;

AND WHEREAS the people and the Cree Nation of Mistissini, the first Cree community located close to proposed uranium exploration and mining, has expressed its total opposition to these activities and called upon the Grand Council of the Crees and Eeyou to support it in this opposition;

(...)

1. Declares and enacts a Permanent Moratorium on all uranium exploration, mining, milling, refining, transport and uranium mining waste emplacement in Eeyou Istchee;
2. Authorizes and mandates the Grand Council of the Cree (Eeyou Istchee), the Grand Chief and the Board of the Cree Regional Authority to take all necessary and appropriate steps as may reasonably be required to ensure the full and immediate recognition and implementation of this permanent moratorium in Eeyou Istchee and to give effect to this Eeyou Assembly Resolution.⁸⁴

[240] Le 10 août 2012, Strateco émet un communiqué de presse dans lequel elle prend acte de la résolution du Grand Conseil des Cris de décréter un moratoire permanent sur l'exploration et l'exploitation uranifère sur le territoire Eeyou Istchee.

[241] Strateco rappelle qu'il est uniquement du ressort du gouvernement du Québec de déclarer un tel moratoire et se déclare déterminée à maintenir le dialogue avec la Nation Crie.

[242] Le 4 septembre 2012, des élections générales se tiennent au Québec au terme desquelles le Parti Québécois est porté au pouvoir.

[243] Le 7 septembre 2012, monsieur Lachance de Strateco écrit au Grand Chef Matthew Coon Come pour convenir d'une rencontre pour discuter davantage du projet Matoush.

[244] Monsieur Lachance réitère que l'uranium est une substance minérale dont les caractéristiques sont généralement méconnues du public et qu'en conséquence une information adéquate doit être donnée à tous les partenaires incluant la Nation Crie.

⁸⁴ Pièce I-39.

[245] Le 9 octobre 2012, le Grand Chef Matthew Coon Come répond à la lettre de monsieur Lachance acceptant alors de tenir la rencontre pour autant que les termes de l'entente sur l'information et les communications signée entre elles le 23 décembre 2011, et qui est demeurée confidentielle, soient rendus publics.

[246] Le chef Coon Come invite Strateco à fournir toute expertise nouvelle qui pourrait apporter des données scientifiques additionnelles tout en précisant que c'est en toute connaissance de cause que la Nation Crie refuse le projet :

In closing, I respectfully disagree that "uranium is a mineral substance whose characteristics are generally unknown to the public", especially if you are intimating that Cree decision-making regarding uranium has somehow been inadequately informed. The characteristics of uranium are accessible, well known, and highly problematic at all points in the nuclear fuel cycle. Moreover, in light of the long time-frames involved with uranium radio-isotopes, it is established that there are huge uncertainties with regard to uranium mining. The Cree Nation (like the governments of BC and Nova Scotia) has decided it is not willing to accept these uncertainties for the foreseeable future.⁸⁵

[247] Cette demande du Chef Coon Come restera sans réponse.

[248] En octobre 2012, le gouvernement du Québec publie une nouvelle brochure portant le titre « Investir dans le secteur minier du Québec » qui reprend essentiellement les mêmes informations que celles contenues dans sa brochure précédente publiée à l'automne 2011⁸⁶.

[249] Le 16 octobre 2012, la CCSN rend sa décision et délivre une licence à Strateco pour son projet d'exploration avancée souterraine Matoush.

[250] Dans son rapport, la CCSN souligne, bien que son mandat ne s'étende pas à vérifier l'acceptabilité sociale d'un projet, l'opposition de la collectivité de Mistissini au projet.

[251] À cet égard, la CCSN s'exprime comme suit :

280. Mentionnant qu'un grand nombre d'intervenants de la collectivité de Mistissini ont exprimé leur opposition au projet, ainsi que l'opinion émise par le représentant du Grand conseil des Cris voulant que l'information présentée par Strateco n'a pas substantiellement amélioré la perception de la collectivité ou répondu aux attentes de celle-ci, la Commission a demandé si l'opposition vise ce projet en particulier, l'exploitation minière de l'uranium ou l'exploitation minière en général. La plupart des intervenants ont répondu qu'ils ne s'opposent pas à l'exploitation minière en général ou au développement économique de la région, mais ils ont

⁸⁵ Pièce I-57.

⁸⁶ Pièce P-27, octobre 2012.

exprimé de vives préoccupations concernant les questions de santé, la contamination, les effets néfastes sur l'environnement et la perturbation de leur mode de vie traditionnel en cas d'autorisation de l'extraction de l'uranium. Ils ont exprimé une très forte opposition au projet et à son développement éventuel en une mine d'uranium. Selon eux, Strateco n'a pas été capable de démontrer jusqu'à présent que le projet pourrait offrir à la collectivité des avantages économiques, éducatifs et autres, tout en ne mettant pas en péril leur santé ou leur mode de vie.⁸⁷

Nos soulignements

[252] La CCSN note que malgré l'entente de communication et d'information intervenue le 23 décembre 2011, Strateco n'a pas obtenu l'acceptation de la collectivité de la région à l'égard du projet (paragraphe 285).

[253] À l'examen, la CCSN reconnaît que la mise en œuvre de l'entente de communication et d'information suscite des inquiétudes et ne répond pas à toutes les attentes des signataires (paragraphe 287).

[254] La CCSN souligne aussi dans son rapport les attentes de la communauté Crie d'obtenir des informations sur les impacts à long terme d'une mine d'uranium :

288. La Commission a noté qu'elle avait l'impression que la collectivité de Mistissini n'était pas tellement préoccupée par le projet d'exploration lui-même, mais plutôt par la possibilité de la construction et de l'exploitation futures de la mine, qui n'ont pas encore été expliquées en détail. La Commission a demandé s'il était possible de clarifier les prochaines étapes et les points d'arrêt du projet à l'intention de la collectivité. Les représentants de Strateco ont répondu qu'ils préféreraient se concentrer uniquement sur le projet d'exploration et non sur les prochaines étapes, car le projet a été expliqué plusieurs fois, ils ont invité les membres de la collectivité et ils ont eu des campagnes porte-à-porte pour expliquer le projet. Les représentants de Strateco ont ajouté qu'ils ont également eu l'occasion d'expliquer leur projet d'exploration aux intervenants au cours de la présente audience publique.⁸⁸

Nos soulignements

[255] La CCSN conclut son rapport en rappelant les préoccupations de la communauté locale, mais en réitérant qu'il n'était pas du mandat de la commission d'examiner l'acceptation sociale pour statuer sur la délivrance de la licence recherchée :

320. L'audience a permis à la Commission de mieux comprendre les préoccupations profondes des membres de la Nation crie de Mistissini à l'égard du projet. La Commission a aussi remarqué que l'information sur

⁸⁷ Pièce P-30, paragr. 280, p. 62.

⁸⁸ *Ibid*, paragr. 288, p. 65.

le projet fournie par Strateco et les renseignements scientifiques présentés par le personnel de la CCSN n'avaient pas influé sur leur perception du projet. La Commission comprend que la collectivité de la région n'accepte pas entièrement le projet. Bien que le mandat de la Commission n'inclut pas l'acceptation sociale, elle encourage fortement Strateco à en faire plus et à utiliser tous les moyens dont elle dispose pour renforcer ses relations avec la population locale et augmenter la fréquence de ses échanges avec celle-ci afin d'accroître l'efficacité du programme d'information publique et de fournir aux collectivités touchées de l'information objective et compréhensible. La Commission comprend également que le rapport du COMEX qui paraîtra prochainement contiendra une analyse approfondie des aspects sociaux du projet.⁸⁹

[256] Dans un article paru le 18 octobre 2012, le président de Stateco, monsieur Guy Hébert, indique que Québec n'a aucune raison de refuser de délivrer la licence recherchée à la suite de la décision rendue par la CCSN. Monsieur Hébert y affirme que la recommandation unanime du COMEX est favorable à son projet⁹⁰.

[257] Or, selon le Grand Chef Coon Come, la réalité est toute autre puisque les Cris opposent un refus au projet d'exploration d'uranium de Strateco.

[258] Dès le lendemain, encore dans la section affaires du journal La Presse, un article fait état de l'opposition des Cris au projet d'exploration d'uranium Matoush.

[259] Interrogé, le Grand Chef Matthew Coon Come affirme avoir rendu public le rapport du comité d'examen chargé d'évaluer les impacts environnementaux du projet puisqu'il estime que monsieur Hébert a voulu tromper la population québécoise et influencer le gouvernement à émettre les autorisations nécessaires pour aller de l'avant avec ses travaux d'exploration en soutenant que le COMEX était unanimement favorable au projet⁹¹.

[260] Le 3 octobre 2012, une rencontre demandée par les représentants de la Nation Crie de Mistissini se tient avec le ministre de l'Environnement, Daniel Breton.

[261] Durant cette rencontre, le Chef Shecapio demande un moratoire permanent de toute activité liée à l'uranium sur leur territoire. Il profite de la rencontre pour faire part au ministre des inquiétudes et des craintes des effets à long terme de l'exploitation de l'uranium sur leur territoire.

[262] Le Chef Shecapio indique clairement au ministre Breton au cours de cet entretien de courte durée que sa communauté rejette le projet d'exploration avancée souterraine de Strateco.

⁸⁹ *Ibid*, paragr. 320, p. 72.

⁹⁰ Pièce I-93.

⁹¹ Pièce I-95.

[263] Le 12 novembre 2012 Strateco, à son tour, obtient une rencontre avec le ministre de l'Environnement, Breton.

[264] Sont présents à cette rencontre, M^e Jean M. Gagné, avocat de Strateco, monsieur Lachance et monsieur Hébert alors que le ministre Breton est accompagné de son chef de cabinet.

[265] Strateco explique au ministre son projet ainsi que le besoin d'une décision rapide sur le certificat d'autorisation.

[266] La discussion porte aussi sur l'acceptabilité sociale. Selon ce que rapporte monsieur Hébert, le ministre leur demande ce qu'est, à leur avis, l'acceptabilité sociale.

[267] Au terme de la rencontre, le ministre informe les représentants de Strateco qu'une décision sera rendue prochainement.

[268] Le 12 novembre 2012, la sous-ministre Diane Jean convoque les membres du COMEX pour une rencontre à être tenue le 14 novembre 2012. Les membres du COMEX connaissaient l'intention de madame Jean de tenir une telle rencontre depuis le 25 octobre 2012.

[269] Le 13 novembre 2012, Guy Hébert de Strateco transmet une lettre au ministre Breton ainsi qu'à la sous-ministre Diane Jean, administratrice, leur demandant avec insistance de rendre une décision à l'égard de la demande de certificat d'autorisation « pour le 28 novembre 2012 »⁹².

[270] Le 14 novembre 2012, se tient la rencontre entre la sous-ministre Diane Jean et les membres du COMEX.

[271] Madame Jean invoque les dispositions du troisième alinéa de l'article 164 de la LQE soulevant l'hypothèse que les recommandations du COMEX ne soient pas suivies. Ainsi, l'ordre du jour du déroulement de la rencontre laisse voir qu'il s'agit d'une consultation formelle des membres du COMEX sur les seize recommandations du 2 août 2011 pour le projet Matoush :

Mme Jean invitera les membres du Comex à présenter chacune des 16 conditions de leurs recommandations et à lui fournir des commentaires au plan de l'acceptabilité environnementale et sociale du projet. Des échanges et des clarifications pourront être faits tout au long de ces discussions. Des notes seront prises pour rendre compte de ces échanges formels.⁹³

[272] Lors de la rencontre, monsieur Mercier, président du COMEX, explique que le contexte du projet Matoush a évolué passablement au cours de la dernière année et que la position des Cris par rapport au projet s'est durcie.

⁹² Pièce P-48.

⁹³ Pièce P-32, p. 2.

[273] Selon les notes de la rencontre, relativement à la condition sur l'acceptabilité sociale du projet, tous les membres du COMEX répondent que la condition sur l'acceptabilité sociale ne peut être satisfaite actuellement :

Selon les membres du Comex, la recommandation favorable au projet à l'été 2011 et l'inclusion de la condition 1 sur l'acceptabilité sociale s'expliquaient par le fait qu'il existait à ce moment une réelle opportunité à ce que Ressources Stratéco et la communauté Crie en arrivent à une entente. À cette époque, la communauté Crie de Mistissini demandait davantage d'informations sur le projet. Il y avait bien un problème d'acceptabilité sociale, mais il y avait une petite possibilité à ce que les parties s'entendent. Le COMEX n'aurait pas jugé le projet acceptable si cette possibilité d'entente n'avait pas existé à ce moment.⁹⁴

Nos soulignements

[274] Au terme de la rencontre, madame Jean conclut avec les membres du COMEX qu'en raison de l'évolution du dossier depuis 2011, la condition d'acceptabilité sociale ne semble pas réalisable actuellement⁹⁵.

[275] À l'audience, madame Jean rapporte que selon son appréciation, si le rapport du COMEX avait été écrit en 2012, la conclusion aurait été totalement différente à l'éclairage de la dernière année.

[276] Madame Jean explique que la fenêtre d'opportunité qui pouvait exister en 2011 n'est plus là en novembre 2012.

[277] Le 19 novembre 2012, le chef Matthew Coon Come rencontre la première ministre Pauline Marois, entretien au cours duquel il réitère sa position sur le moratoire permanent. Il indique à madame Marois que la CBJNQ doit être respectée dans l'éventualité où le gouvernement donne un mandat au BAPE sur l'uranium, et que celui-ci n'a pas compétence sur le territoire de la Baie James.

[278] Le 22 novembre 2012, monsieur Michaël Binder, président de la CCSN publie une lettre ouverte sur son site Internet. Il rappelle qu'au Canada l'extractation et la concentration de l'uranium sont étroitement réglementées par la CCSN. Il reproche ouvertement aux gouvernements provinciaux qui ont décidé d'interdire la prospection d'uranium d'ignorer les données scientifiques probantes issues de nombreuses années de recherche dans le secteur⁹⁶.

[279] Le 29 novembre 2012, le ministre Breton démissionne et sera remplacé quelques jours plus tard par monsieur Yves-François Blanchet, la première ministre Pauline Marois assurant l'intérim.

⁹⁴ *Ibid*, p. 5

⁹⁵ *Ibid*, p. 7

⁹⁶ Pièce P-94.

[280] Le 13 décembre 2012, une rencontre se tient entre monsieur Jean St-Gelais, secrétaire général du conseil exécutif du gouvernement du Québec, accompagné de plusieurs sous-ministres et fonctionnaires avec deux représentants du Grand Conseil des Cris, monsieur Abel Bosum et John Hurley.

[281] Monsieur St-Gelais informe ses interlocuteurs que le gouvernement a décidé de retarder l'annonce d'un BAPE générique et de consulter au préalable les principaux partenaires. Dans le même contexte, le gouvernement rencontrera Strateco et les Jamésiens au cours de la semaine qui suit.

[282] Monsieur Bosum a pour sa part résumé la position de la Nation Crie de rejeter le projet d'uranium sur leur territoire. Monsieur Bosum a aussi ajouté que même si un BAPE générique déposait des recommandations positives et favorables à l'industrie uranifère, la position des Cris demeurerait inchangée⁹⁷.

[283] Le 17 décembre 2012, deux rencontres sont tenues entre les représentants gouvernementaux, dont la sous-ministre Diane Jean et le secrétaire général, Jean St-Gelais, d'abord avec les élus de la Jamésie et ensuite avec les représentants de Strateco.

[284] Les élus de la Jamésie informent les représentants gouvernementaux que la conférence régionale des élus de l'Abitibi est favorable au projet, précisant que le projet Matoush est en fait un projet d'exploration avancée, qu'il n'y aura pas d'exploitation minière à court terme et qu'il faudra une deuxième autorisation en temps et lieu si le gisement s'avère concluant.

[285] Lors de la rencontre avec Strateco tenue le même jour, le président Guy Hébert présente un tableau sommaire de l'entreprise et de l'évolution du projet.

[286] Monsieur Hébert mentionne que sa compagnie est dans une situation difficile en raison de l'incertitude entourant la décision du Québec et demande à ce celle-ci soit rendue le plus rapidement possible dans le dossier.

[287] Monsieur St-Gelais indique aux représentants de Strateco, au terme de la rencontre, qu'une décision sera prise dans le dossier après la période des Fêtes.

[288] Selon le témoignage du sous-ministre Jacques Dupont et comme le confirme son projet de compte rendu des rencontres tenues les 13 et 17 décembre, le gouvernement se trouve confronté à une décision difficile.

[289] Après avoir élaboré les avantages et désavantages reliés à la décision, monsieur Dupont note que le gouvernement envisage une solution à explorer, soit d'amener Strateco à s'engager à accepter de négocier une entente sur les répercussions et

⁹⁷ Pièce P-87 et voir aussi compte rendu de monsieur Jacques Dupont, pièce P-47.

avantages avec les communautés Cries si le projet se rend jusqu'à la phase d'exploitation :

Solution à explorer

Par ailleurs, l'autorisation du projet d'exploration avancée Matouch pourrait être assortie d'une caution morale à l'effet que Stratéco accepte de négocier une ÉRA⁹⁸ avec les communautés Cris si le projet se rend jusqu'à la phase d'exploitation. Le Gouvernement ne s'est jamais impliqué à ce jour pour la négociation des ÉRA. Il faudrait qu'une telle négociation se fasse entre les parties Cri et l'entreprise. Une telle entente viendrait probablement renforcer l'obligation pour les entreprises minières de conclure de telles ententes de partenariat sur le territoire du Nord québécois. C'est toutefois la seule possibilité d'un scénario gagnant qui permettrait à tous d'y trouver son compte. Les Cris seraient probablement satisfaits et le développement du Nord ne serait pas compromis.⁹⁹

Reproduction intégrale

[290] Le 17 janvier 2013, n'ayant pas reçu de décision sur sa demande de certificat d'autorisation, Strateco dépose une requête en mandamus et jugement déclaratoire contre la procureure générale du Québec, représentant le ministre Yves-François Blanchet, afin de le forcer à ce faire.

[291] Le 22 janvier 2013, le chef Shecapio transmet une lettre à Strateco mettant fin à l'entente de communication et d'information signée le 23 décembre 2011.

[292] Le 23 janvier 2013, monsieur Hébert de Strateco répond au chef Shecapio contestant l'annulation de l'entente, celle-ci continuant, à son avis, de s'appliquer.

[293] Le 28 mars 2013, le ministre du Développement durable, de l'Environnement, des Parcs et de la Faune, monsieur Yves-François Blanchet annonce qu'il procédera à la réalisation d'études sur la filière uranifère en confiant un mandat au bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

[294] Dans le communiqué de presse, le ministre précise aussi que d'ici à ce que le BAPE dépose son rapport, aucun certificat d'autorisation ne sera émis pour des projets d'exploration et d'exploitation d'uranium sur l'ensemble du territoire québécois¹⁰⁰.

[295] Strateco soutient que le ministre Blanchet a admis lors d'une réponse dans le cadre d'une émission radiophonique que le moratoire visait aussi Strateco.

⁹⁸ ÉRA : entente sur les répercussions et avantages.

⁹⁹ *Ibid*, p. 6

¹⁰⁰ Pièce P-34.

[296] Selon le témoignage du sous-ministre Dupont, le ministre Blanchet a ignoré les conseils tant du contentieux du ministère que de ses fonctionnaires qui lui recommandaient de ne pas lier les dossiers, vu la judiciarisation du dossier Strateco.

[297] Dans les faits, comme nous le verrons, une décision du ministre est survenue bien avant le rapport du BAPE.

[298] Par communiqué du 28 mars 2013, les communautés Cries approuvent la décision du ministre d'imposer un moratoire sur l'uranium, mais ajoutent que les audiences publiques devront se tenir dans le respect de leurs droits, tels que reconnus dans la CBJNQ.

[299] Au lendemain de l'annonce du moratoire, Strateco émet un communiqué dans lequel elle annonce une dépréciation de ses actifs de l'ordre de 87 millions, entraînant ainsi une chute du cours de l'action en Bourse.

[300] Le 22 avril 2013, Strateco transmet une mise en demeure au ministre Blanchet et réserve ses droits pour toute réclamation future.

[301] Le même jour, Strateco signifie au ministre Blanchet une requête réamendée en mandamus et demande la délivrance d'une ordonnance de sauvegarde afin d'obtenir la délivrance immédiate de la licence ou à défaut, d'ordonner au ministre de rendre sa décision finale sans délai.

[302] Les 13 et 14 juin 2013, les parties sont présentes devant la juge Danielle Blondin de la Cour supérieure pour débattre de l'ordonnance de sauvegarde.

[303] Le 21 juin 2013, comme l'explique monsieur Dupont à l'audience, afin d'éviter tout risque qu'une ordonnance de sauvegarde ne soit prononcée, le ministre Blanchet signifie à Strateco un avis préalable au refus de délivrer le certificat d'autorisation recherché.

[304] Dans son avis préalable, le ministre Blanchet motive le refus du projet par l'absence d'une acceptabilité sociale suffisante. Il ajoute qu'une telle acceptabilité sociale est déterminante pour l'autorisation du projet.

[305] Le ministre Blanchet rappelle que le résultat de la dernière consultation auprès des membres du COMEX est à l'effet que le projet Matoush ne satisfait pas au critère de l'acceptabilité sociale des Cries.

[306] Et le ministre Blanchet conclut :

- [6] Dans les circonstances actuelles, le projet n'accorde pas suffisamment d'importance aux principes de l'article 152 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, notamment à l'égard de la protection du milieu social et

la protection des autochtones, de leurs sociétés, de leurs communautés et de leur économie.¹⁰¹

[307] L'avis de refus informe Strateco, conformément à l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative*, de la possibilité de présenter ses observations dans les 60 jours suivant la signification de l'avis.

[308] Le 11 juillet 2013, Strateco demande à rencontrer le ministre afin de clarifier le motif qui mènerait au refus de délivrer le certificat d'autorisation recherché, soit l'absence d'une acceptabilité sociale suffisante à l'égard du projet¹⁰².

[309] Le 15 juillet 2013, monsieur Jacques Dupont, sous-ministre adjoint à l'expertise hydrique, à l'analyse et aux évaluations environnementales du MDDEFP accuse réception de la lettre du 11 juillet 2013 et ajoute :

L'acceptabilité sociale a toujours été, comme vous le savez pertinemment, un enjeu majeur à l'égard de votre projet. Dans les circonstances, nous demeurons dans l'attente de la présentation de vos observations au plus tard le 20 août 2013.

Après la réception de vos observations, l'opportunité de la tenue d'une rencontre pourrait être reconsidérée selon la nature de celles-ci.¹⁰³

[310] Le 17 juillet 2013, le président de Strateco Guy Hébert, transmet une lettre au ministre Blanchet soulevant plusieurs questions relativement à la notion d'acceptabilité sociale.

[311] Par la même, il demande une prolongation du délai pour présenter ses observations au 20 septembre 2013.

[312] Le 31 juillet 2013, la juge Danielle Blondin rejette la demande d'ordonnance de sauvegarde présentée par Strateco dans le cadre du dossier principal en mandamus.

[313] Le 2 août 2013, le sous-ministre adjoint Jacques Dupont, répond à Guy Hébert en lui rappelant que toutes les instances, soit le COFEX, le CCSN ainsi que le COMEX ont toutes considéré que l'acceptabilité sociale était une considération importante dans la décision à être rendue sur le projet.

[314] À cet égard, le sous-ministre Dupont ajoute :

Le manque d'acceptabilité sociale de la part de la communauté crie, population directement concernée par votre projet, est manifeste et déterminant. Les témoignages exprimés et les mémoires déposés lors des consultations publiques

¹⁰¹ Pièce P-38, paragr. 6

¹⁰² Pièce P-39, en liasse.

¹⁰³ *Ibid.*

démontrent ce manque d'acceptabilité sociale, de même que les résolutions du Conseil de bande de Mistissini et du Grand Conseil des Cris concernant un moratoire sur l'exploration et l'exploitation de l'uranium dans cette partie du territoire du Québec. De plus, même si les Jamésiens sont généralement favorables à votre projet, certains sont d'avis que le soutien du Conseil de bande de Mistissini constitue une condition importante avant toute autorisation.¹⁰⁴

[315] Par ailleurs, le sous-ministre adjoint Dupont fait part à monsieur Hébert de l'acceptation de la prolongation du délai pour Strateco qui pourra présenter ses observations jusqu'au 20 septembre 2013.

[316] Le 20 septembre 2013, Strateco dépose auprès du ministre Blanchet ses « observations de Strateco suivant l'avis préalable au refus de délivrer le certificat d'autorisation à l'égard du projet d'exploration souterraine de la propriété Matoush »¹⁰⁵.

[317] Ce document dont la confection a été confiée à la firme Raymond Chabot Grant Thornton souligne les efforts de Strateco pour informer la communauté locale sur son projet et conclut que le ministère dispose de tous les éléments nécessaires pour prendre une décision favorable à l'égard du projet Matoush, et ce, dans les plus brefs délais.

[318] Le 21 octobre 2013, la direction générale de l'évaluation environnementale présente au ministre un document de support à la décision à être rendue¹⁰⁶.

[319] L'analyse effectuée par la direction générale revoit le concept d'acceptabilité sociale, examine les observations de Strateco formulées à la suite de l'avis préalable de refus, pour ensuite l'amener à conclure :

4.5 Conclusion

L'analyse des observations du promoteur ne change en rien la démarche entreprise le 21 juin 2013 avec l'envoi à Ressources Strateco inc. d'un avis préalable de refus puisqu'il n'y a pas d'acceptabilité sociale du projet. Les relations entre les parties indiquent que dans l'état actuel des choses et bien qu'elle soit un concept dynamique, aucune acceptabilité sociale ne pourrait être acquise. Par ailleurs, le poids prépondérant des Cris dans le processus d'évaluation des impacts sur l'environnement et le milieu social, prévu par la CBJNQ et mis en œuvre par le chapitre II de la LQE, fait en sorte que la décision doit prioritairement être prise en respectant les principes d'application du régime de protection de l'environnement présentés plus tôt. De plus, l'opinion des Jamésiens et de leurs représentants a également été considérée au cours de la procédure d'évaluation environnementale. Enfin, le manque d'acceptabilité sociale par les Cris au moment de la décision est en lui-même une raison suffisante pour refuser d'autoriser le projet.

¹⁰⁴ Pièce P-41, p. 3.

¹⁰⁵ Pièce P-42.

¹⁰⁶ Pièce P-43.

5. DÉCISION DU MINISTRE

Devant les inquiétudes de la population québécoise face à la filière uranifère, le ministre a annoncé la réalisation d'études sur cette filière en vue de confier un mandat au BAPE. D'ici à ce que les conclusions de ce mandat soient connues, le ministre a signifié clairement son intention de ne pas délivrer de certificat d'autorisation sur des projets particuliers. Malgré ces intentions claires, Ressources Strateco inc. a choisi de forcer le ministre à prendre une décision en entreprenant des recours judiciaires.

Compte tenu des délais impartis et de l'imminence de la réponse à donner, le ministre a pris sa décision en se basant sur un portrait de la situation quant à l'acceptabilité sociale du projet à un moment précis dans le temps, situation qui de plus, s'est détériorée depuis la recommandation du COMEX émise en août 2011. Il a donc décidé, le 21 juin 2013, de signifier son intention en vue de prendre une décision pour le motif d'absence d'acceptabilité sociale. Par la suite, le promoteur a fait valoir son point de vue dans un document d'observations. L'analyse des observations de Ressources Strateco inc. n'a pas apporté d'éléments nouveaux qui amèneraient le ministre à prendre une décision différente de celle qu'il a annoncé. Aussi, nous recommandons de transmettre un avis de refus.

Reproduction intégrale

[320] Le 7 novembre 2013, le ministre Blanchet signifie à Strateco le refus de délivrer le certificat d'autorisation recherché. Les motifs du refus sont explicités aux paragraphes 9 à 25 de l'avis.

[321] Après avoir rappelé les principes sur lesquels il doit notamment porter une attention particulière, tel que prévu à l'article 152 de la LQE, le ministre conclut ainsi :

- [22] Le manque d'acceptabilité sociale de la part de la communauté crie, population directement concernée par votre projet, est manifeste et déterminant. Les témoignages exprimés et les mémoires déposés dans le cadre des consultations publiques tenues par le COFEX-S, le COMEX et la CCSN démontrent ce manque d'acceptabilité sociale, de même que les résolutions du Conseil de bande de Mistissini du 24 janvier 2011 et du Grand Conseil des Cris du 23 mars 2011 concernant un moratoire sur l'exploration et l'exploitation de l'uranium dans cette partie du territoire du Québec. De plus, la Conférence régionale des élus de la Baie-James est d'avis que le soutien de la communauté crie de Mistissini constitue une condition importante avant toute autorisation;
- [23] Depuis novembre 2012, aucun changement n'a été constaté en ce qui a trait à l'absence d'acceptabilité sociale de votre projet. Au contraire, le 22 janvier 2013, la Nation crie de Mistissini a mis fin à l'entente d'information et de communication qu'elle avait conclue avec vous le 23 décembre 2011. Cette entente avait notamment pour objet d'encadrer les relations

entre vous et la Nation crie de Mistissini durant la réalisation de votre projet d'exploration souterraine sur la propriété Matoush;

[24] De plus, vos observations soumises au soussigné n'indiquent aucune nouvelle démarche que vous auriez entreprise ou que vous auriez l'intention d'entreprendre afin d'obtenir l'acceptabilité sociale de votre projet. Bien que l'acceptabilité sociale soit un concept dynamique, l'absence de dialogue et de confiance entre les parties prenantes démontre qu'il n'existe présentement aucune évolution favorable à l'égard de l'acceptabilité sociale de votre projet;

[25] Dans les circonstances actuelles, votre projet ne fait pas l'objet d'acceptabilité sociale et n'accorde donc pas suffisamment d'importance aux principes de l'article 152 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, notamment à l'égard de la protection du milieu social et la protection des autochtones, de leurs sociétés, de leurs communautés et leur économie.¹⁰⁷

[322] Le 5 décembre 2013, Strateco signifie au ministre Blanchet une requête en nullité demandant au Tribunal d'annuler la décision du 7 novembre 2013 par laquelle ce dernier refuse la délivrance du certificat d'autorisation recherché et d'ordonner l'octroi d'un tel permis dans un délai de 45 jours du jugement à être rendu.

[323] Le 4 juillet 2014, jugement est rendu par madame la juge Danielle Blondin autorisant la demande d'intervention des Cris à la procédure initiée par Strateco.

[324] Le 18 novembre 2014, un communiqué de presse annonce que le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles et ministre responsable du Plan Nord, monsieur Pierre Arcand, met sur pied un chantier portant sur l'acceptabilité sociale.

[325] Le 11 décembre 2014, Strateco dépose et signifie à la PG Québec la présente réclamation en dommages.

[326] Le 7 janvier 2015, Strateco se désiste de sa requête en nullité¹⁰⁸.

[327] Le 8 juin 2015, Strateco demande la protection de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* (C-36)¹⁰⁹.

[328] Le 17 juillet 2015, le BAPE dépose son rapport et formule ses différentes recommandations au gouvernement, notamment celle de ne pas permettre l'exploitation d'uranium sur le territoire du Québec.

[329] Pour analyser la situation sur le Territoire du Nord du Québec, le BAPE s'est associé à deux comités autochtones, soit le comité consultatif pour l'environnement de

¹⁰⁷ Pièce P-44.

¹⁰⁸ Pièce D-17.

¹⁰⁹ *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*, L.R.C. (1985), c. C-36.

la Baie James ainsi que le comité consultatif de l'environnement Kativik, le tout dans le respect de la CBJNQ.

[330] Pour en arriver à leurs conclusions, le BAPE ainsi que les commissions autochtones ont traité de l'acceptabilité sociale dans les termes qui suivent :

Dans le cas spécifique de la filière uranifère, il appert que, présentement, les conditions ne sont pas réunies pour obtenir l'acceptabilité sociale des communautés du Nord du Québec. En fait, les témoignages et les mémoires déposés au cours de la consultation font apparaître une évidence indiscutable : il existe un état d'inacceptabilité sociale généralisé au sein de ces communautés quant au développement de cette filière. Devant la complexité de la filière uranifère en elle-même et en l'absence de certitudes quant aux effets sur l'environnement et la santé, les communautés du Nord du Québec ont exprimé massivement, collectivement et individuellement, des sentiments de méfiance, de crainte et de refus.

♦ *Avis - Considérant la force de la cohésion sociale dans le territoire conventionné, les commissions sont d'avis que le développement de la filière uranifère devra considérer en priorité l'acceptabilité sociale.*¹¹⁰

Nos soulignements

[331] Les constats des commissaires du BAPE et des commissions autochtones les ont amenés à la conclusion suivante :

Au terme de leurs travaux, les commissions du BAPE, du CCEBJ et du CCEK constatent le rejet quasi unanime des communautés autochtones du territoire conventionné du Québec à l'égard du développement de la filière uranifère.

Ce rejet massif du développement de cette filière par la population découle principalement de la nature radioactive de l'uranium et des nombreuses incertitudes qui subsistent et qui constituent des facteurs prépondérants de ce choix social. Ainsi, les incertitudes relatives à la contamination de l'environnement et de la chaîne alimentaire, aux effets sur la santé, à la gestion des incidents en territoire éloigné et à la gestion des résidus à moyen et long terme, amplifient l'appréhension des communautés autochtones à l'égard de la radioactivité.

Les commissions considèrent qu'un choix politique imposant l'exploration et l'exploitation de l'uranium au Québec fragiliserait considérablement le lien de confiance ainsi que les relations entre les communautés de ces territoires et le gouvernement, en plus d'ébranler la cohésion et la paix sociale. En conséquence, les trois commissions appellent le gouvernement du Québec à la

¹¹⁰ Pièce I-26, p. 404.

plus grande prudence car toute décision prise sans un consentement éclairé risque d'avoir un coût social et politique.¹¹¹

Nos soulignements

[332] Le 22 février 2016, après avoir pris connaissance des notes du sous-ministre Dupont prises au cours des réunions de décembre 2012, Strateco amende ses procédures afin d'ajouter à sa réclamation des dommages punitifs de 10 millions de dollars contre la PG Québec.

Les expertises

[333] Les intervenants ont produit trois expertises et requis le témoignage de leurs rédacteurs à l'audience.

[334] Ainsi, le docteur Louis Simard a été invité à traiter du concept d'acceptabilité sociale au Québec, le docteur Paul Locke de l'évaluation des risques et des craintes de la population à l'égard de l'uranium alors que le docteur Colin Scott a été interrogé sur la réalité autochtone ainsi que sur l'attachement de la communauté au territoire.

[335] Dans chacun des cas, la demanderesse s'est objectée au témoignage de ces experts sur la base de la pertinence. Tout en s'opposant, la demanderesse a convenu qu'ils soient entendus de manière à ce que la décision à être prise sur la pertinence de leur témoignage le soit en toute connaissance de cause.

[336] La défenderesse, la procureure générale du Québec, a pour sa part déposé une expertise comptable et fait témoigner son rédacteur pour contester le quantum de la réclamation de la demanderesse.

[337] Il y a lieu d'examiner tour à tour chacune de ces expertises.

1. Expertise du Dr Louis Simard sur l'acceptabilité sociale au Québec

[338] Le docteur Louis Simard est professeur à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa. Ses travaux portent en large mesure sur la participation du public dans les études de projets dans les secteurs de l'environnement et de l'énergie.

[339] La demanderesse reconnaît son statut d'expert en sociologie avec spécialisation dans la participation publique dans les secteurs de l'environnement et de l'énergie, mais conteste la pertinence de son témoignage.

[340] À l'examen, plusieurs des travaux de recherche récents du docteur Simard concernent directement la notion d'acceptabilité sociale. De façon plus particulière, depuis 20 ans, ses recherches portent sur les travaux du bureau d'audiences publiques

¹¹¹ *Ibid*, p. 405.

sur l'environnement. Or, comme il l'explique, l'acceptabilité sociale est au cœur des travaux du BAPE.

[341] À ce titre, l'expertise du docteur Louis Simard est pertinente et son témoignage est de nature à aider le Tribunal.

[342] L'expert note que par le passé, plusieurs projets ont été refusés par le gouvernement ou ont fait l'objet de recommandations négatives par le BAPE, à défaut d'acceptabilité sociale.

[343] Un chapitre de son expertise porte sur l'évolution du concept et l'importance de l'acceptabilité sociale développée au fil des ans ainsi que son rôle dans la prise de décisions environnementales au Québec.

[344] Il conclut ce chapitre de son expertise comme suit :

Ce chapitre avait pour but de plonger dans la pratique de l'évaluation environnementale, de la participation publique et de la décision au Québec depuis plus de 35 ans en misant sur l'analyse d'un corpus d'une richesse incomparable et l'analyse de quelques décisions. Il ressort de cette analyse plusieurs constats :

- 1) Que si au départ la notion est associée essentiellement au volet social et aux impacts socio-économiques des projets, l'AS devient au fil des ans et des projets la notion qui synthétise les avantages et inconvénients perçus des projets et qui permet de faire un lien avec la décision à prendre à l'issue du processus. L'AS est ainsi utilisée comme un résultat conséquent à partir duquel il est possible pour le décideur de trancher.
- 2) Que l'AS prend une place de plus en plus importante dans la rédaction des rapports du BAPE : de simple évocation, elle devient rapidement une sous-section, une rubrique et un chapitre entier, souvent le dernier du rapport et parfois le plus volumineux, signe de l'importance que prend la notion.
- 3) Qu'elle se développe d'abord en lien avec les parties prenantes situées à l'échelle locale ou régionale mais avec les années, elle est également mobilisée en lien avec la compatibilité ou non des projets avec les politiques publiques sectorielles et qu'elle se développe également dans d'autres domaines d'activités connexes.
- 4) Qu'il est de la responsabilité des promoteurs de faire en sorte que leurs projets soient socialement acceptables, que certaines manœuvres nuisent à l'AS des projets et que les élus locaux et régionaux peuvent jouer un rôle dans la reconnaissance ou non de l'AS des projets.
- 5) Que la notion d'AS est présente dès 1979 dans les échanges entre les parties prenantes sur l'évaluation environnementale et les processus

décisionnels portant sur les grands projets et que celle-ci ne cessera de prendre de l'importance jusqu'à devenir une condition sine qua non aux projets.

6) Qu'il existe plusieurs décisions du gouvernement qui explicitement montrent que les projets sont refusés sur la base d'une absence d'AS et que cette pratique est de plus en plus fréquente.

[345] Dans le chapitre suivant, le docteur Simard cerne la définition qu'il y a lieu de donner à l'acceptabilité sociale et détermine que cette notion renvoie non pas à un processus, mais bien à un résultat.

[346] Dans son analyse, il explique que la référence la plus fréquente est celle retenue par Caron, Malenfant et Conraud voulant que l'acceptabilité sociale se définisse comme suit :

le résultat d'un processus par lequel les parties concernées construisent ensemble les conditions minimales à mettre en place, pour qu'un projet, programme ou politique s'intègre de façon harmonieuse, et à un moment donné, dans son milieu naturel et humain.¹¹²

[347] Dans son analyse, le docteur Simard critique l'approche minoritaire qui veut que l'acceptabilité sociale ne réfère qu'à un processus :

Néanmoins, la position qui consisterait à concevoir la notion d'AS d'abord comme un processus en minimisant la part qui revient au résultat reviendrait, selon nous, à nier la spécificité fondamentale et la pertinence que peut avoir l'AS dans le processus décisionnel. En effet, l'engouement montant pour cette notion depuis plusieurs années peut justement être expliqué par le fait que l'AS offre un critère pour la décision. Par contre, si on devait persister à concevoir l'AS comme étant essentiellement un processus, cette notion pourrait alors être confondue avec les processus d'information, de consultation, de participation ou de négociation – ces processus visant tous à obtenir l'accord des parties prenantes dans le cadre d'une décision. En d'autres termes, si l'AS doit avoir une utilité et peser dans la prise de décision, elle se doit d'abord d'être considérée comme un résultat.¹¹³

[348] Dans sa conclusion, l'expert explique que :

(...) l'acceptabilité sociale correspond à un seuil, un niveau qui, bien qu'il puisse varier à l'intérieur d'un spectrum, s'approche de la notion de consensus, sans être l'unanimité.¹¹⁴

[349] Et il ajoute :

¹¹² Expertise I-28 du docteur Louis Simard, mars 2016, p. 40.

¹¹³ *Ibid*, p. 39.

¹¹⁴ *Ibid*, p. 48.

En effet, l'acceptabilité sociale apparaît aujourd'hui comme incontournable, correspondant tantôt à un « passage obligé » ou à l' « aval populaire ». Il s'agit d'une condition « exigeante », à tout le moins à une qualification très forte qui, au-delà de la tolérance, correspond à l'approbation et l'acquiescement et plus.

[350] Dans le dernier chapitre de son expertise, le docteur Simard commente les positions respectives des parties dans le présent litige :

Il ressort de cette analyse des positionnements très différenciés de la part des deux parties en lien avec la notion d'AS. L'argumentaire développé par la demanderesse laisse voir, selon nous, une position que l'on peut associer à une perspective minoritaire dans la pratique de l'évaluation environnementale au Québec et dans la littérature scientifique alors que la position exprimée par le défendeur s'inscrit en tous points dans la perspective majoritaire et confirmée tant par la pratique que la théorie.

Nous sommes d'avis que la position qui consiste à nier dans les faits la notion d'AS, ou de prétendre qu'elle ne peut être mesurée ou encore être prise en considération dans le processus décisionnel, reflète une lecture issue d'une époque révolue et qui rejette l'ensemble de la pratique et de la théorie et l'évolution observable de la société québécoise depuis plus de 35 ans. La position qui consiste à faire de l'AS une notion qui permet d'opérationnaliser la dimension sociale du développement durable dans le processus décisionnel et qui reconnaît qu'il revient ultimement aux autorités responsables de statuer sur l'appréciation de l'AS est conforme, selon nous, à la pratique et la littérature dans le domaine. En ce sens, la position du défendeur est conséquente, à notre avis, avec l'évolution de la définition et de la portée de la notion d'AS de la société québécoise d'aujourd'hui.¹¹⁵

2. Expertise du Dr Paul Locke, docteur en santé environnementale

[351] Le docteur Paul Locke est docteur en santé environnementale et professeur à l'École de santé publique John Hopkins à Baltimore, Maryland. Son statut d'expert en science de la santé environnementale n'est pas contesté. Son mandat porte de façon principale sur l'évaluation des risques ainsi que des craintes dans la population entourant les projets uranifères. À ce titre, malgré l'opposition de la demanderesse, le Tribunal estime que son témoignage est pertinent et de nature à aider le Tribunal.

[352] Dans son rapport d'expertise, il explique comme suit les inquiétudes générales entourant l'uranium ainsi que celles exprimées par la communauté Crie :

The international uranium extraction industry recognizes that the public has substantial concerns and apprehensions about uranium mining, processing, reclamation and long-term stewardship that arise because past practices created widespread contamination and public health risks. In Canada, many examples of past practices in mining show poor environmental stewardship. These mines are

¹¹⁵ *Ibid*, p. 52.

found in every province and territory, and are of particular concern for Aboriginal peoples who want to make sure that their lands are safe for traditional activities.

(...)

Issues of potential environmental contamination are of particular interest to the Cree Nation of Mistissini. The Cree are generational stewards of their land and have owned, lived, governed and protected it for millennia and since time immemorial. Members of the Cree Nation continue to practice traditional activities and maintain and nurture traplines. The Cree Nation continues to affirm its responsibility to protect the land, water, fish and animals for all current and future generations. In addition to concerns about immediate and shorter term impacts, it is clear that the Cree culture places longer term stewardship on an equal plane with immediate impacts. Thus, a very crucial aspect of any uranium mining project relates to the possible impacts of the project hundreds and even thousands of years into the future.

The special nature of Cree values, lifestyle and attachment to the land were not investigated by Strateco. At least one reviewer of Strateco's EIS pointed out that Strateco had not described Cree culture adequately. Instead, Strateco's consultations focuses on information giving and discussion with a selected few rather than the community.¹¹⁶

Références omises

[353] Relativement au concept du risque, l'expert Locke affirme :

To begin to address this question, it is important to clarify the concept of risk. The term "risk" is often defined in the risk assessment professional literature as a "set of triplets." This triplet set consists of three questions that form the basis for quantitative risk analyses. More specifically, these questions are :

- What can go wrong?
- How likely is that to happen?
- If it does happen, what are the consequences?¹¹⁷

[354] Il explique que malgré les faibles risques, les conséquences d'un incident pourraient être énormes :

The March 2011 meltdown at Japan's Fukushima Daiichi nuclear facility was the result of an unusually large magnitude earthquake (and the tsunami it caused). (...) This very low probability event resulted in a high consequence disaster with enormous negative environmental, public health and economic impacts. Today –

¹¹⁶ Rapport du Dr Paul Locke daté du 31 mars 2016, pièce I-29, p. 12 et 13.

¹¹⁷ *Ibid*, p. 14.

five years after this event – the Fukushima site, the surrounding communities and the nation of Japan are still recovering.

Uranium mining, processing, reclamation and long-term site management can give rise to certain low probability, high consequence events. Severe weather events, natural disasters and/or management errors, while low in probability, have the potential to result in releases that could have large negative consequences. The Committee on Uranium Mining in Virginia identified several specific instances where discussions about low probability, high consequence events should be addressed.¹¹⁸

[355] De façon plus particulière, quant aux inquiétudes des Cris relatives aux événements qui pourraient avoir d'énormes conséquences, le docteur Locke conclut comme suit :

In my opinion, approaches to assessing low probability, high consequence events are available and should be part of any risk analysis. Concern about high consequence events cannot be dismissed simply because the first part in the risk triplet is minimized. The cultural basis for the concerns of the Cree Nation should be taken into account. One such concern involves the long term performance of tailings management facilities. Cree culture and tradition place a high premium on preserving the land and its natural resources in perpetuity. For the Cree, the issue of tailings management facilities, and their effectiveness over the long term, cannot be overstated.¹¹⁹

3. Expertise du Dr Colin Scott, anthropologue

[356] Le docteur Colin Scott est anthropologue, professeur à l'Université McGill. Il étudie les collectivités autochtones ainsi que les liens et attachements de celles-ci à leur milieu depuis plus de 40 ans.

[357] Son statut d'expert en anthropologie et ethnographie avec une spécialité autochtone n'est pas remis en cause à l'audience. Seule la pertinence de son expertise l'est. La demanderesse soutient que la preuve par témoins ordinaires aurait pu mener aux mêmes constats que ceux dégagés par l'expert Scott.

[358] En raison de sa longue expérience, de sa connaissance approfondie du milieu et de ses travaux de recherche, le Tribunal estime que le témoignage du docteur Scott doit être considéré, qu'il est pertinent aux fins du débat et qu'il est de nature à aider le Tribunal dans la compréhension des enjeux considérés dans la prise de décision ici attaquée.

¹¹⁸ *Ibid*, p. 16-17.

¹¹⁹ *Ibid*, p. 18.

[359] Le docteur Scott analyse les territoires de trappe, de chasse et de pêche, le rôle des « tallymen » (les chefs de territoires), ainsi que celui des instances décisionnelles autochtones.

[360] Il explique, tant dans son rapport qu'à l'audience, l'importance du maintien du mode de vie traditionnel pour la communauté Crie, y incluant leur attachement au territoire.

[361] Le docteur Scott conclut son analyse comme suit :

Land stewardship and the conservation of wildlife resources through the family hunting territory system remain vitally important to the continuity of Cree culture and society. As Feit (2005 :281) puts it, "hunting territories are both expressions and means of reproduction of Algonquian social relations, symbolic meanings and relations to the land and wildlife, i.e., they are integral to social reproduction broadly construed." The reproduction and continuity of Cree society relies in several respects on the family hunting territory system. It is an irreplaceable institution in the mixed economy of Cree communities, where hunting, fishing, trapping and gathering continue to represent major sources of high-quality, relatively low-cost food, nutrition and medicine. Family territories are the social matrix within which Cree knowledge of their environment endures – this knowledge can only be transmitted from generation to generation and adapt to changing circumstances through participation in the community of life on the land.

(...)

These institutional arrangements, as a matter of ethnographic and historical fact, and indeed of socio-ecological necessity, have always involved the nesting of family territories within larger band territories. The common rights and interests of the band community are admirably served by the institution of family territories, and at the same time the collective common interest, expressed as a community right, qualifies all members' rights in their respective family territories. Any issue affecting the band community's collective right in its territory cannot be decided by the owners of a family territory alone. The knowledge and opinions of the latter are respectfully taken into account in decision-making, but decisions are a matter of negotiation and consensus-building between the collectivity of all families comprising the band.¹²⁰

4. Expertise présentée en défense des experts-comptables Mallette sencrl

[362] La PG Québec a mandaté la firme Mallette, comptables professionnels agréés, pour fournir leur opinion quant à la réclamation de Srateco. Les comptables agréés associés de la firme, Christian Côté et Alain Boudreault, ont procédé à sa confection.

¹²⁰ Rapport du Dr Colin Scott, 5 février 2016, I-27, p. 57.

[363] Strateco est une corporation publique dite junior, inscrite à la bourse, et comportant un haut degré de spéculation en raison des risques reliés à ses activités.

[364] Dans leur expertise, les experts de Mallette contestent la base de la réclamation de Strateco qui requiert le remboursement de l'ensemble des montants investis dans le projet de Matoush.

[365] Ils sont plutôt d'avis que la réclamation, sans égard au bien-fondé de celle-ci, aurait dû être basée sur une expectative de profits qui, en l'espèce, ne saurait survenir dans un avenir rapproché en raison des étapes à franchir avant d'en arriver à une exploitation et au premier dollar de profit.

[366] Or, il n'existe aucune preuve de la possibilité de Strateco de récupérer ses coûts dans le temps, coûts établis rappelons-le à 146 089 613 \$ excluant les intérêts et l'indemnité additionnelle.

[367] En effet, les experts-comptables de Mallette en considération des phases à franchir avant toute production, estiment que les années requises avant l'atteinte de l'exploitation commerciale par la société varient entre 9 et 13 ans.

[368] Ils sont d'opinion que les risques, pour la compagnie de ne pas pouvoir récupérer en fin de compte les montants investis avant même de faire du profit, sont extrêmement importants.

[369] Dans leur rapport, les experts rappellent les différents risques reliés au projet, lesquels sont admis par Strateco puisqu'ils sont tirés directement de ses rapports annuels de gestion¹²¹ :

Le secteur minier, notamment le domaine de l'uranium, est très risqué. La direction de Strateco était bien au fait des nombreux risques que comportait le secteur, et elle les énumérait en détail à ses rapports de gestion annuels.

Voici les principaux risques présentés dans les rapports annuels de gestion de Strateco :

- La Société et ses programmes d'exploration et d'évaluation minérale en sont aux stades préliminaires;
- La Société ne dispose d'aucune source de revenus provenant de son exploitation;
- Peu de propriétés d'exploration atteignent le stade de mise en production en raison des risques nombreux et élevés;

¹²¹ Rapports annuels de gestion de Strateco déposés en liasse pour les années 2006 à 2014 sous la cote D-1; l'expertise de la firme Mallette est déposée au dossier sous la cote D-26.

- La mise en valeur des ressources est tributaire de plusieurs facteurs externes, telles la fluctuation à la baisse du prix de l'uranium et l'augmentation des coûts;
- La majorité des propriétés ne renferment pas de réserves, et tous les fonds investis en exploration et en évaluation seront probablement perdus;
- Le marché de l'uranium peut être affecté par des facteurs qui échappent au contrôle de la Société;
- La réglementation environnementale pourrait entraîner des frais dont la Société ne peut prévoir l'étendue, et les exigences de la réglementation et des normes environnementales pourraient devenir beaucoup plus strictes, ce qui pourrait nuire sérieusement à la Société;
- Rien ne garantit que la Société réussisse à obtenir le financement requis, lequel est nécessaire et récurrent d'année en année, ce qui pourrait être néfaste sur la rentabilité ou la viabilité du projet et compromettre la continuité d'exploitation de la Société;
- La Société possède une expérience limitée dans la mise en valeur d'une propriété de ressources.¹²²

[370] Après avoir fait valoir que la base de calcul des dommages de Strateco est inappropriée, les experts de Mallette procèdent par la suite à l'examen du montant et des postes de réclamations établis par Strateco.

[371] Ainsi, à la suite de leur analyse, les experts de Mallette contestent le montant réclamé pour la construction de la piste d'atterrissage, l'inclusion de frais légaux dans la réclamation, le rachat d'une redevance payée à la firme Ditem, estimant que ceux-ci n'ont aucun lien avec les frais d'exploration.

[372] Les experts s'opposent aussi à la réclamation de crédits d'impôt qui ont été accordés à Strateco par le gouvernement provincial d'une somme de 38 509 380 \$ et qui ont été réinvestis dans l'entreprise.

[373] Il est plus qu'étonnant que Strateco réclame au gouvernement provincial des sommes que ce dernier lui a accordées en crédits d'impôt en lien avec ses explorations. Ce faisant, elle obligerait le gouvernement du Québec à payer à nouveau le montant qu'il lui avait déjà consenti en crédits d'impôt.

[374] Tel qu'il l'explique à l'audience, monsieur Christian Côté conteste aussi l'inclusion dans la réclamation de bénéfices d'exploitation versés à la firme BBH, compagnie formée et présidée par monsieur Guy Hébert, aussi président de Strateco.

¹²² Rapport d'expertise de la firme Mallette D-26, p. 16.

[375] En effet, BBH fournit du personnel et autres services à Strateco et la facture en conséquence. Pratiquement tous les bénéfices d'exploitation de BBH proviennent de Strateco via les profits rechargés dans les salaires et les frais de gestion facturés. Au net, l'expert Côté détermine que BBH qui est contrôlée par monsieur Hébert a réalisé au fil des ans, via les salaires refacturés à Strateco, un profit de 5 167 579 \$ qui devrait, selon elle, être retranché de la réclamation.

[376] Plusieurs autres postes de dépenses sont aussi contestés par les experts de la firme Mallette puisque celles-ci ont été effectuées de façon prématurée, avant l'obtention de la licence permettant l'exploration avancée souterraine recherchée.

[377] L'analyse des coûts amène l'expert Côté à retrancher de la réclamation une somme de 64 955 353 \$:

L'analyse de la réclamation de Strateco nous incite à conclure que la méthodologie utilisée par la Demanderesse dans le calcul de sa réclamation est inappropriée. En effet, la Demanderesse a présenté l'ensemble des coûts qui ont été investis dans le projet à son avis, mais rien dans la réclamation de la Demanderesse nous permet de lier lesdits coûts à la probabilité de récupération desdits coûts par la Société en date des faits reprochés.

Il nous apparaît ainsi qu'il faut ajouter au calcul des investissements effectués dans le projet, les probabilités que lesdits investissements puissent être récupérés dans l'avenir par la Demanderesse, en fonction des risques inhérents à son domaine d'exploitation. Ce travail est réalisé dans les sections 6.4 et suivantes.

Malgré ce qui précède, nous avons cru bon d'analyser le contenu de la réclamation de la Demanderesse, et le travail effectué nous a incité à procéder à plusieurs ajustements sur la perte de 146 089 613 \$ réclamée par la direction de Strateco à la Pièce P-45.

Voici le détail des ajustements effectués :

Piste d'atterrissage – aéroport (section 6.3.2)	(7 991 000)
Frais légaux (section 6.3.3)	(609 916)
Rachat de la redevance de Ditem (section 6.3.4)	(1 000 000)
Crédits d'impôt (section 6.3.5)	(38 509 380)
Profits inclus dans les salaires (section 6.3.6)	(5 167 580)
Formation des employés pour les travaux souterrains (section 6.3.7)	(5 958)
Rémunération à base d'actions (section 6.3.8)	(4 187 558)

Frais de gestion et frais de gestion comptabilisés dans les immobilisations corporelles (section 6.3.9)	(6 988 219)
Les quatre puits d'observation de la future carrière (section 6.3.10)	(171 128)
Ajustement des produits de disposition de l'exercice 2014 (section 6.3.11)	(601 352)
Ajustement des coûts estimés pour l'exercice 2014 (section 6.3.12)	276 738
	(64 955 353) \$

Ainsi, les pertes annuelles réclamées par Strateco entre les exercices 2006 à 2014 doivent être ajustées à la baisse d'un montant de 64 955 353 \$, ce qui en porte le montant à 81 134 260 \$ avant les intérêts et l'indemnité additionnelle (tableau 1).¹²³

[378] Sur le tout, Mallette est d'avis que la réclamation de Strateco, même si elle était fondée, devrait donc être réduite à un montant de pertes de 81 509 665 \$.

[379] Pour autant qu'il existe un lien entre les sommes investies dans le projet par Strateco et un éventuel dommage, l'expert Côté explique que, pour les quantifier, il faut utiliser le facteur de risque de pondération propre à l'industrie :

Dans l'éventualité où la Cour était d'avis qu'un lien existe entre les sommes investies dans le projet par Strateco et un éventuel dommage, la seule alternative acceptable à notre avis pour quantifier lesdits coûts est d'utiliser un facteur de risque propre au projet et à l'industrie.

Dans une telle situation, nous sommes d'avis que le taux de risque à privilégier doit refléter l'ensemble des risques inhérents à Strateco, à son secteur d'activité, à sa détention en capital-actions et à son niveau de capitalisation, risques qui doivent s'ajouter au taux de rendement d'un placement sans risque comme établi selon les critères habituels.

Basé sur les résultats passés de Strateco, sa situation financière, son niveau de capitaux propres négatifs au 31 décembre 2014 et sur l'ensemble des risques inhérents à l'industrie et spécifiquement à Strateco, nous sommes d'avis que le taux de risque à utiliser pour la Société se situe à 36,4 %.

¹²³ Expertise Mallette, pièce D-26, p. 31. À l'audience, le montant de 64 955 353 \$ a été réduit à 64 579 949 \$ qu'il y a lieu de retrancher à la réclamation pour établir les pertes à 81 509 665 \$.

Ce taux sera utilisé pour établir le facteur de pondération, lequel sert à refléter la notion de risque sur les coûts encourus par Strateco en date des faits reprochés à la Défenderesse.¹²⁴

[380] Ainsi, en application des facteurs de risque et du nombre approximatif d'années requises avant l'atteinte de l'exploitation, monsieur Côté en vient dans son rapport à la conclusion que la réclamation de Strateco, si elle est fondée, devrait être tout au plus de 3 278 737 \$:

Ainsi, notre calcul des coûts investis pondérés d'un facteur de risque conclut à un montant de 3 264 318 \$ (tableau 7) en date des faits reprochés à la Défenderesse, correspondant au montant qui devrait être réclamé par Strateco.

Cette évaluation est faite dans l'éventualité où le Tribunal voudrait faire un lien entre les dommages subis et les coûts investis, malgré notre opinion à l'effet que la méthodologie de récupération des coûts investis par Strateco est inadéquate dans le contexte d'une détermination de dommages financiers.¹²⁵

Position des parties

Position de Strateco

[381] Strateco réclame de la défenderesse 182 684 575 \$ en dommages et intérêts compensatoires ainsi que 10 000 000 \$ en dommages punitifs en raison de la décision du ministre de ne pas lui accorder le certificat d'autorisation recherché pour procéder à la phase d'exploration avancée souterraine du projet Matoush¹²⁶.

[382] Strateco reproche au gouvernement de l'avoir encouragée à investir dans le but d'exploiter les gisements d'uranium dans le sol québécois, de l'avoir associée dans le Plan Nord pour ensuite faire une volte-face, de lui avoir imposé un moratoire et lui avoir refusé son permis.

[383] Elle soutient qu'elle a pu bénéficier de diverses autorisations, dont celles de construire une piste d'atterrissage près du site, que le ministère des Transports a construit le prolongement de la Route 167 qui rend les Monts Otish plus accessibles.

[384] Elle reproche aussi au gouvernement de ne pas avoir respecté les dispositions de la loi et d'avoir accordé un droit de veto au Grand Conseil des Cris ou à la Nation Crie de Mistissini sur le territoire de la Baie James.

[385] Dans son argumentation écrite, Strateco circonscrit sa position comme suit :

¹²⁴ *Ibid*, p. 38

¹²⁵ Pièce D-26, p. 38, montant (tableau 7) modifié à l'audience pour 3 278 737 \$.

¹²⁶ La réclamation totale de la demanderesse a été réduite à la fin de l'audience à **192 684 575 \$** (voir le courriel de M^e Sophie Perron du 27 février 2017).

5. Le gouvernement ne peut pas encourager Strateco à investir au Québec dans le but d'exploiter les gisements d'uranium que le sol québécois renferme, faire de Strateco son « partenaire » *de facto*, entre autres avec le Plan Nord, pour ensuite faire un(sic) volte-face énonçant une interdiction *de facto* de le faire par un moratoire qui perdure toujours suite à des pressions politiques.
6. Le Ministre ne peut requérir de Strateco de respecter le processus rigoureux de la LQE et la CBJNQ, lui fournir une directive détaillée sur l'étude des impacts sur l'environnement et le milieu social qu'il étudiera et sur laquelle il se basera pour émettre ou non un certificat, pour ensuite refuser de prendre une décision. Il ne peut pas non plus ultimement abdiquer sa discrétion et prendre une décision hors du cadre établi par la loi, i.e. accorder dans les faits un droit de veto au Grand Conseil des Cris (« **GCC** ») et à la Nation Crie de Mistissini (« **NCM** »).

[386] Subsidiairement, même en l'absence de faute, Strateco soutient avoir droit à une indemnité puisque le refus du permis constitue, à son avis, une expropriation déguisée, à tout le moins dans ses effets.

[387] Enfin, Strateco fait valoir qu'elle pouvait décider de réclamer la totalité des montants investis dans le projet, sans égard aux profits éventuels.

Position de la Procureure générale du Québec

[388] La PG Québec conteste la réclamation de Strateco soulignant que la décision prise par le ministre Blanchet en est une de politique générale fondamentale et qu'elle est protégée par une immunité relative. Ainsi, pour avoir gain de cause, la demanderesse doit surmonter le fardeau très lourd de prouver la mauvaise foi du ministre, ce qu'elle n'a pu faire en l'instance.

[389] De façon préliminaire, elle soutient que la réclamation de Strateco doit être rejetée puisque cette dernière n'a pas épuisé les recours qui étaient disponibles pour contester la validité de la décision du ministre, soit par voie de contrôle judiciaire ou par un appel de la décision du ministre devant le cabinet selon l'article 167 de la LQE.

[390] La PG Québec affirme que la notion d'acceptabilité sociale découle des dispositions mêmes de la LQE et de la CBJNQ. Elle rappelle que le gouvernement, bien qu'intéressé au développement minier au Québec, ne s'est jamais engagé ni fait de promesse à Strateco pour la délivrance du certificat d'autorisation recherché.

[391] Elle fait valoir que Strateco connaissait depuis le départ l'importance de l'acceptabilité sociale que, manifestement, elle n'a pu obtenir de la communauté locale Crie.

[392] Par ailleurs, la PG Québec ajoute qu'il ne peut y avoir en l'espèce une expropriation déguisée puisque Strateco conserve ses claims et que la perte de

Strateco est directement liée à un des risques qu'elle connaissait depuis le début du projet.

Position des intervenants

[393] Les intervenants dressent un rappel historique ayant mené à la signature du traité qu'est la CBJNQ en 1975 ainsi que la Paix des Braves de 2002. Ils font valoir l'importance pour le gouvernement du Québec de traiter avec la communauté Crie sur une base de nation à nation et de reconnaître leurs droits au maintien de leurs activités traditionnelles sur le territoire.

[394] Ils insistent sur l'importance de l'acceptabilité sociale pour développer des projets qui ont un impact environnemental et social sur le territoire ainsi que sur la communauté.

[395] Comme le soutient la PG, les intervenants plaident aussi que la réclamation de Strateco doit être rejetée à sa face même, puisque cette dernière n'a pas épuisé ses recours.

[396] Ils soutiennent que la décision rendue par le ministre Blanchet reflète l'absence d'acceptabilité sociale du projet de Strateco et qu'elle ne peut donner ouverture aux conclusions recherchées.

[397] Enfin, de façon subsidiaire, les intervenants font valoir que la réclamation de Strateco devrait être rejetée puisque, même si la décision du ministre avait été positive, une autorisation additionnelle était nécessaire de l'administrateur provincial désigné, conformément à la CBJNQ, qui, en l'instance, est la sous-ministre du Développement durable, de l'Environnement, des Parcs et de la Faune.

[398] Conformément à l'entente cadrant leur intervention, les intervenants n'émettent aucun commentaire sur le montant des dommages réclamé par Strateco.

Analyse et décision

L'argument préliminaire : l'épuisement des recours

[399] La PG Québec rappelle que Strateco a d'abord déposé un recours en mandamus, ensuite un recours en nullité après que la décision du ministre a été rendue. Cette dernière s'est désistée de ces recours pour ensuite déposer la présente demande en dommages et intérêts.

[400] La PG Québec soutient que la poursuite en dommages et intérêts constitue en réalité une contestation indirecte de la décision du ministre Blanchet, contestation qui remet en cause la légalité de la décision prise par le ministre.

[401] Ainsi, le recours en dommages et intérêts constitue une demande en contrôle judiciaire déguisée. Les intervenants sont aussi du même avis.

[402] Le Tribunal estime que ce moyen est mal fondé.

[403] En effet, un demandeur peut choisir le remède qu'il entend réclamer et en l'espèce, la demande en dommages et intérêts est une des voies qui s'offraient à elle.

[404] Comme nous le verrons plus loin, la contestation de la décision du ministre bénéficie d'une immunité relative. Ainsi, le fardeau de la demanderesse sera celui s'apparentant à un contrôle judiciaire même si la conclusion recherchée est l'octroi de dommages et intérêts.

[405] En l'espèce, dans les circonstances de l'affaire où un moratoire était imposé, il était illusoire de penser garder sous respirateur les opérations de la compagnie en attendant l'issue des procédures en nullité.

[406] La PG Québec et les intervenants soutiennent aussi que le recours en dommages et intérêts de Strateco devrait être rejeté puisqu'un appel de la décision du ministre était possible devant le conseil des ministres.

[407] Encore là, le Tribunal estime que ce moyen est mal fondé puisqu'en raison du moratoire, de l'intervention de plusieurs sous-ministres de ministères différents dans le processus final de prise de décision, un recours devant le conseil des ministres devenait illusoire.

[408] Même si un droit d'appel au conseil des ministres était possible, il ne saurait empêcher la réclamation en dommages et intérêts, et ce, même si Strateco a renoncé à faire renverser ou annuler la décision du ministre par le conseil des ministres.

[409] Dans l'arrêt *Telezone*, la Cour suprême du Canada explique qu'il appartient au demandeur de choisir son recours :

[18] C'est essentiellement l'accès à la justice qui est en cause en l'espèce. Les personnes qui prétendent avoir subi un préjudice attribuable à une mesure administrative doivent pouvoir exercer les recours autorisés par la loi au moyen de procédures réduisant au minimum les frais et complexités inutiles. Notre Cour doit aborder cette question d'un point de vue pratique et pragmatique en gardant cet objectif à l'esprit.

[19] Le demandeur qui veut obtenir l'annulation d'une décision de l'administration fédérale doit procéder par voie de contrôle judiciaire, comme le précise l'arrêt Grenier. Par contre, s'il ne s'oppose pas à ce que la décision continue de s'appliquer, mais cherche plutôt à se faire indemniser des pertes qu'il dit avoir subies (comme en l'espèce), il n'existe aucune raison logique de lui imposer l'étape supplémentaire d'un détour devant la Cour fédérale pour le contrôle judiciaire de la décision (entreprise pouvant parfois se révéler coûteuse

en soi), alors que ce n'est pas le recours qui lui convient. L'accès à la justice exige que le demandeur puisse exercer directement le recours qu'il a choisi et, autant que possible, sans détours procéduraux.¹²⁷

[410] Ainsi, la demanderesse ne demande pas l'annulation de la décision. Elle demande de la déclarer illégale et elle n'avait pas à utiliser ou épuiser d'autres recours pour réclamer des dommages et intérêts à la défenderesse.

Le débat : les questions en litige

[411] En l'espèce, les questions en litige auxquelles doit répondre le Tribunal sont les suivantes :

QUESTION 1 : LE MINISTRE POUVAIT-IL CONSIDÉRER L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE POUR REFUSER LE CERTIFICAT D'AUTORISATION RECHERCHÉ PAR STRATECO?

QUESTION 2 : LE MINISTRE A-T-IL RENDU UNE DÉCISION DE MAUVAISE FOI EN REFUSANT LE CERTIFICAT D'AUTORISATION À STRATECO?

QUESTION 3 : EST-CE QUE STRATECO A DROIT À UNE COMPENSATION EN RAISON D'UNE EXPROPRIATION DÉGUISÉE?

[412] Avant de répondre aux questions soulevées, il y a lieu d'examiner le droit applicable.

Le droit

L'immunité relative du ministre

[413] Il est bien établi que les décisions rendues par un ministre dans l'application d'une politique générale fondamentale comportent une large discrétion et bénéficient d'une immunité relative importante.

[414] Cela est d'autant plus vrai lorsqu'un ministre décide d'octroyer ou non une licence d'autorisation dans le cadre d'un projet comportant des incidences au niveau environnemental et social.

[415] Dans l'arrêt *Baker c. Canada*¹²⁸, la juge L'Heureux-Dubé de la Cour suprême du Canada définit la notion de pouvoir discrétionnaire :

51 Comme je l'ai dit précédemment, la loi et le règlement délèguent un très large pouvoir discrétionnaire au ministre dans la décision d'accorder une dispense pour des raisons d'ordre humanitaire. Le règlement dit que «[l]e

¹²⁷ *Canada (Procureur général) c. TeleZone inc.*, [2010] 3 R.C.S. 585.

¹²⁸ *Baker c. Canada*, [1999] 2 R.C.S. 817.

ministre est autorisé à accorder, pour des raisons d'ordre humanitaire, une dispense [. . .] ou à faciliter l'admission au Canada de toute autre manière». Ce langage témoigne de l'intention de laisser au ministre une grande latitude dans sa décision d'accorder ou non une demande fondée sur des raisons d'ordre humanitaire.

52 La notion de pouvoir discrétionnaire s'applique dans les cas où le droit ne dicte pas une décision précise, ou quand le décideur se trouve devant un choix d'options à l'intérieur de limites imposées par la loi. (...)

[416] Dans le même arrêt, la juge L'Heureux-Dubé explique les limites au pouvoir discrétionnaire :

56 (...) Toutefois, même si, en général, il sera accordé un grand respect aux décisions discrétionnaires, il faut que le pouvoir discrétionnaire soit exercé conformément aux limites imposées dans la loi, aux principes de la primauté du droit, aux principes du droit administratif, aux valeurs fondamentales de la société canadienne, et aux principes de la Charte.¹²⁹

[417] La demanderesse fonde son argumentaire sur l'arrêt célèbre *Roncarelli c. Duplessis*¹³⁰ où l'appelant a attaqué la décision du premier ministre de lui refuser le renouvellement d'un permis d'alcool pour son restaurant, et ce, en raison de motifs religieux, motifs non liés aux conditions d'octroi du permis recherché.

[418] Dans cette affaire, le non-renouvellement du permis a été faite strictement en raison du fait que Roncarelli était un Témoin de Jéhovah, et pour l'empêcher de fournir des cautionnements aux membres de sa secte. L'annulation du permis, selon la preuve, avait été faite avec l'autorisation expresse et sous l'ordre du premier ministre Duplessis.

[419] Dans son arrêt, la Cour suprême vient baliser la discrétion du décideur dans les termes qui suivent :

(...) A decision to deny or cancel such a privilege lies within the "discretion" of the Commission; but that means that decision is to be based upon a weighing of considerations pertinent to the object of the administration.

In public regulation of this sort there is no such thing as absolute and untrammelled "discretion", that is that action can be taken on any ground or for any reason that can be suggested to the mind of the administrator; no legislative Act can, without express language, be taken to contemplate an unlimited arbitrary power exercisable for any purpose, however capricious or irrelevant, regardless of the nature or purpose of the statute. Fraud and corruption in the 'Commission may not be mentioned in such statutes but they are always implied as exceptions. "Discretion" necessarily implies good faith in discharging public duty; there is always a perspective within which a statute is intended to operate;

¹²⁹ *Ibid*, paragr. 56.

¹³⁰ *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 12.

and any clear departure from its lines or objects is just as objectionable as fraud or corruption. Could an applicant be refused a permit because he had been born in another province, or because of the colour of his hair? The ordinary language of the legislature cannot be so distorted.¹³¹

[420] Plus récemment, dans l'affaire *Imperial Tobacco*, la Cour suprême du Canada explique la protection à accorder aux décisions de politique générale fondamentale reposant sur des considérations d'intérêt public, soit des facteurs économiques, sociaux ou politiques. Ainsi, ces décisions ne sauraient être attaquées à moins d'être irrationnelles ou prises de mauvaise foi :

[90] Je conclus que les décisions de « politique générale fondamentale » du gouvernement à l'égard desquelles ce dernier est soustrait aux poursuites se rapportent à une ligne de conduite et reposent sur des considérations d'intérêt public, tels des facteurs économiques, sociaux ou politiques, pourvu qu'elles ne soient ni irrationnelles ni prises de mauvaise foi. Cette approche concorde avec le message essentiel de la jurisprudence canadienne à cet égard, bien qu'elle fasse ressortir des caractéristiques positives des décisions de politique générale, au lieu de se fonder exclusivement sur le fait qu'elles ne sont pas de « nature opérationnelle ». Elle est aussi étayée par les réflexions faites dans la nouvelle jurisprudence canadienne et étrangère. Cela dit, elle n'est pas censée constituer un critère décisif. On peut s'attendre à ce que surviennent de temps à autre des situations délicates où il n'est pas facile de décider si le degré de « politique générale » en cause suffit à mettre une décision à l'abri de toute responsabilité pour négligence. Il serait illusoire de vouloir établir un critère absolu qui donnerait rapidement et infailliblement une réponse à l'égard de toute décision parmi la gamme infinie de celles que peuvent prendre les acteurs gouvernementaux. On pourra néanmoins facilement cerner la plupart des décisions gouvernementales qui représentent une ligne de conduite fondée sur une mise en balance de considérations économiques, sociales et politiques.¹³²

Nos soulignements

[421] Cette discrétion et immunité relatives sont tout à fait applicables aux décisions rendues en matière d'environnement.

[422] Dans l'arrêt *Bellefleur c. Procureur général du Québec*, la Cour d'appel explique la limite des pouvoirs d'intervention des tribunaux sur la légalité des actes de l'administration :

Dans notre tradition, les tribunaux judiciaires ont un pouvoir de contrôle sur la légalité des actes de l'Administration. Cette réalité juridique bien reconnue est saine en démocratie, puisque ce pouvoir représente, pour le citoyen ordinaire, l'ultime protection contre l'arbitraire politique ou administratif. Par contre, le rôle des tribunaux reste limité. Ils n'ont pas pour mission de remplacer le pouvoir

¹³¹ *Ibid*, p. 140.

¹³² *R. c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, [2011] 3 R.C.S. 45.

législatif, exécutif ou l'Administration ou de s'y substituer. À l'endroit du pouvoir législatif, ils peuvent seulement contrôler la constitutionnalité de la loi. À l'endroit du pouvoir exécutif et administratif, leur tâche est de s'assurer que la loi, et donc la volonté du Parlement, a bel et bien été suivie et respectée. Ils ne peuvent et ne doivent pas s'ériger en arbitres de l'opportunité, de la rationalité, de la prudence ou de la sagesse des décisions politiques ou administratives.

(...)

Évaluer le caractère raisonnable d'une décision administrative est une opération particulièrement délicate et qui comporte un piège évident pour le pouvoir judiciaire. Ce piège est de succomber à la tentation de prendre, à la place du responsable, la décision que le magistrat estime que celui-ci aurait dû prendre et ainsi de substituer sa propre appréciation à celle du décideur. Il faut donc s'en tenir à des critères d'évaluation stricts de contrôle de la légalité. (...) ¹³³

Nos soulignements

[423] Il ne s'agit donc pas pour le Tribunal de décider aux lieu et place du ministre et d'y substituer sa propre opinion, à moins de circonstances particulières.

[424] La Cour d'appel dans l'arrêt *Bellefleur* rappelle l'étendue de la discrétion de l'Administration en matière environnementale :

Les spécialistes du droit de l'environnement sont d'ailleurs unanimes à reconnaître la grande marge de manœuvre dont jouit l'Administration.

Nos soulignements

[425] De la même façon, dans l'arrêt *Gestion Serge Lafrenière inc. c. Calvé*, encore une fois dans le cadre d'une affaire environnementale, la Cour d'appel traite du large pouvoir discrétionnaire du ministre et de ses limites en ces termes :

Première constatation donc, le législateur a chargé le ministre d'évaluer et approuver les projets susceptibles d'entraîner un rejet de contaminant ou de modifier la qualité de l'environnement. Deuxième constatation, pourvu qu'il respecte les prescriptions de la loi et des règlements, le ministre jouit d'un large pouvoir discrétionnaire à l'occasion d'une requête en vue d'approuver un projet.

(...)

L'exercice de pouvoirs discrétionnaires n'est pas soustrait au contrôle judiciaire. Les tribunaux n'hésiteront pas à intervenir lorsque la discrétion est exercée (1) à des fins impropres, non prévues à la loi, (2) de mauvaise foi, (3) selon des principes erronés ou tenant compte de considérations non pertinentes, (4) de façon discriminatoire et injuste, arbitraire ou déraisonnable. Plusieurs décisions

¹³³ *Bellefleur c. Québec (Procureur général)*, [1993] R.J.Q. 2320 (C.A.), p. 59 et 63.

de la Cour ont repris le fardeau imposé au requérant d'établir l'existence de l'une de ces quatre exceptions.¹³⁴

Références omises

[426] Pour obtenir l'annulation d'une décision du ministre en contrôle judiciaire, un requérant doit démontrer son caractère déraisonnable. Puisque les dommages réclamés le sont en raison d'une décision qu'elle considère illégale du ministre, un fardeau semblable doit donc lui être imposé¹³⁵.

[427] Dans l'arrêt *Blanchard*, la Cour d'appel résume ainsi les règles applicables à l'encontre d'une décision discrétionnaire de l'exécutif :

[46] Le rôle des tribunaux judiciaires reste très limité face à l'exercice par le gouvernement de son pouvoir discrétionnaire. La juge L'Heureux-Dubé a rappelé, dans l'arrêt *Laurentides Motels c. Beauport (Ville)*, que le pouvoir discrétionnaire est nécessaire pour donner à l'autorité publique toute la latitude voulue pour prendre des décisions de nature politique dont l'autorité doit être comptable non aux tribunaux, mais à l'électorat ou à la législature. Les tribunaux n'ont pas pour mission de remplacer le pouvoir exécutif ou de s'y substituer.

[47] Il a été depuis longtemps admis que l'on ne peut attaquer l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'une autorité publique que si:

- l'auteur a agi sans compétence ou autrement excédé sa compétence;
- l'auteur ne s'est pas conformé à la procédure prescrite, aux règles de la justice naturelle ou au principe de l'équité procédurale;
- l'auteur a poursuivi une finalité impropre, a agi de mauvaise foi ou par malice ou de façon discriminatoire;
- l'auteur a agi de façon injuste notamment en omettant d'examiner les faits ou de façon déraisonnable ou absurde.¹³⁶

Références omises

[428] De ce qui précède, il faut donc retenir que la décision rendue par le ministre Blanchet en cause dans la présente affaire bénéficie d'une large protection.

[429] Le fardeau de preuve repose donc sur la demanderesse qui doit démontrer, par une preuve claire et convaincante, la mauvaise foi du ministre dans sa prise de décision.

¹³⁴ *Gestion Serge Lafrenière inc. c. Calvé*, [1999] R.J.Q. 1313 (C.A.), p. 19, 20 et 21.

¹³⁵ Voir l'arrêt *Baker c. Canada* précité, note 128, paragr. 51 à 56.

¹³⁶ *Québec (Procureur général) c. Germain Blanchard ltée*, 2005 QCCA 605.

[430] Dans l'arrêt *Finney*, la Cour suprême du Canada donne à la notion de mauvaise foi une portée plus étendue qui englobe l'incurie et l'insouciance grave :

38 En dehors du cadre de ces demandes de dommages-intérêts punitifs, le droit de la responsabilité civile du Québec ne paraît pas toutefois réduire le concept de mauvaise foi à un contenu si étroit. Il semble plutôt accepter la preuve de ce que l'on décrit parfois comme l'insouciance ou l'incurie grave ou déréglée, expressions par lesquelles on tente de traduire en français la notion juridique de « *recklessness* » familière à la langue juridique anglaise. La place de ce concept dans la responsabilité civile de l'administration publique a été discutée. On a constaté que cette notion avait reçu des interprétations diverses et pas toujours conciliables. Tantôt, des interprétations trop larges risquaient d'étendre indûment le domaine de la responsabilité publique et de priver les décideurs administratifs de la liberté d'action et d'appréciation nécessaire à leurs fonctions. Tantôt, au contraire, l'interprétation devenait si stricte que la mauvaise foi, comme source de responsabilité, n'avait qu'une utilité pratique fort restreinte.

39 Ces difficultés montrent néanmoins que la notion de mauvaise foi peut et doit recevoir une portée plus large englobant l'incurie ou l'insouciance grave. Elle inclut certainement la faute intentionnelle, dont le comportement du procureur général du Québec, examiné dans l'affaire *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, représente un exemple classique. Une telle conduite constitue un abus de pouvoir qui permet de retenir la responsabilité de l'État ou parfois du fonctionnaire. Cependant, l'insouciance grave implique un dérèglement fondamental des modalités de l'exercice du pouvoir, à tel point qu'on peut en déduire l'absence de bonne foi et présumer la mauvaise foi. L'acte, dans les modalités de son accomplissement, devient inexplicable et incompréhensible, au point qu'il puisse être considéré comme un véritable abus de pouvoir par rapport à ses fins. (...) ¹³⁷

[431] Dans l'arrêt *Sibeca*, la Cour suprême du Canada définit la notion de mauvaise foi dans le contexte d'une poursuite en responsabilité extracontractuelle d'un corps public. Elle rappelle qu'un recours en dommages et intérêts contre un corps public peut faire intervenir les règles de la responsabilité civile et rappelle la notion de mauvaise foi élaborée par le juge LeBel dans l'arrêt *Finney* :

26 Cette interprétation du concept de mauvaise foi permet d'englober non seulement les actes qui sont délibérément accomplis dans l'intention de nuire, ce qui correspond à la mauvaise foi classique, mais aussi ceux qui se démarquent tellement du contexte législatif dans lequel ils sont posés qu'un tribunal ne peut raisonnablement conclure qu'ils l'ont été de bonne foi. Ce qui paraît être une extension de la mauvaise foi n'est, en quelque sorte, que l'admission en preuve de faits qui correspondent à une preuve circonstancielle de la mauvaise foi à défaut par la victime de pouvoir en présenter une preuve directe.

¹³⁷ *Finney c. Barreau du Québec*, [2004] 2 R.C.S. 17.

27 On peut conclure de cette analyse que l'immunité de droit public attachée à l'exercice du pouvoir législatif et réglementaire peut être intégrée dans le régime de responsabilité applicable aux organismes publics. La formulation de l'art. 1457 du *Code civil du Québec* permet d'incorporer l'obligation faite au demandeur de démontrer que le corps public a agi de mauvaise foi ou dans des circonstances qui font conclure à sa mauvaise foi.¹³⁸

[432] Dans l'arrêt *Hinse* rendu récemment, la Cour suprême du Canada traite de l'immunité relative du ministre en ces termes :

[48] En droit civil québécois, la notion de mauvaise foi est flexible et son contenu varie selon les domaines du droit : *Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, [2004] 3 R.C.S. 304, par. 25. Dans *Finney*, notre Cour a défini la portée d'une immunité d'origine législative prévoyant que le Barreau du Québec ne pouvait être poursuivi pour des actes accomplis de bonne foi. Elle a reconnu que la mauvaise foi a une portée plus large que celle de la seule faute intentionnelle ou de l'existence d'une volonté affirmée de nuire à autrui : par. 37. Elle englobe notamment la notion d'insouciance grave. Selon le juge LeBel :

... l'insouciance grave implique un dérèglement fondamental des modalités de l'exercice du pouvoir, à tel point qu'on peut en déduire l'absence de bonne foi et présumer la mauvaise foi. L'acte, dans les modalités de son accomplissement, devient inexplicable et incompréhensible, au point qu'il puisse être considéré comme un véritable abus de pouvoir par rapport à ses fins. [Nous soulignons; par. 39.]

[49] La définition de mauvaise foi établie dans *Finney* a été reprise par notre Cour dans *Sibeca* dans le contexte de l'immunité relative dont bénéficie une municipalité dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de réglementation. Les remarques de la juge Deschamps sur la nature de ce pouvoir peuvent être transposées en l'espèce :

Les municipalités exercent des fonctions qui requièrent la prise en considération d'intérêts multiples, parfois contradictoires. Pour favoriser pleinement la résolution démocratique des conflits politiques, les corps publics élus doivent disposer d'une marge de manœuvre considérable. Hors d'un contexte constitutionnel, il serait inconcevable que les tribunaux s'immiscent dans ce processus et s'imposent comme arbitres pour dicter la prise en considération d'un intérêt particulier. Ils ne peuvent intervenir que s'il y a preuve de mauvaise foi. La lourdeur et la complexité des fonctions inhérentes à l'exercice du pouvoir de réglementation justifient l'incorporation d'une protection, tant en droit civil qu'en common law. [par. 24]

[50] Pour la juge Deschamps, l'interprétation du concept de mauvaise foi proposée dans l'affaire *Finney* permet de viser tant les cas où les actes sont

¹³⁸ *Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, [2004] 3 R.C.S. 304.

délibérément accomplis dans l'intention de nuire que ceux où une preuve circonstancielle de mauvaise foi s'avère nécessaire : *Sibeca*, par. 26.

[51] Selon nous, retenir une norme de mauvaise foi englobant l'insouciance grave telle qu'elle a été définie dans l'arrêt *Finney* et reprise dans *Sibeca* s'inscrit dans la logique du régime québécois de responsabilité civile. Cette norme rejoint d'ailleurs la notion de faute lourde, laquelle comprend l'insouciance grossière : voir art. 1474 C.c.Q.; J.-L. Baudouin, P. Deslauriers et B. Moore, *La responsabilité civile* (8^e éd. 2014), n° 1-190.

[52] Il va de soi que cette norme se veut plus exigeante que celle de la faute simple à laquelle s'est erronément tenue la première juge en l'espèce. Une simple faute de la nature d'une erreur ou d'une imprudence cadre mal avec la notion de mauvaise foi qui forme les contours de l'immunité relative de l'État. Il serait d'ailleurs paradoxal que l'exercice du pouvoir de clémence du Ministre soit assujéti à une norme de décision raisonnable en cas de révision judiciaire et examiné sous l'angle de la faute simple en cas de responsabilité extracontractuelle.

[53] En somme, échappent à l'immunité relative de l'État les décisions prises de mauvaise foi par le Ministre, y compris celles démontrant une insouciance grave de sa part au sens établi dans les arrêts *Finney* et *Sibeca*. La mauvaise foi peut être établie par une preuve montrant que le Ministre a agi délibérément dans l'intention arrêtée de nuire à autrui. Elle peut aussi l'être par une preuve d'insouciance grave révélant un dérèglement tellement fondamental des modalités de l'exercice du pouvoir que l'on peut en déduire l'absence de bonne foi et présumer la mauvaise foi. C'est sous cet éclairage que l'on doit analyser l'obligation qui incombe au Ministre dans l'exercice de son pouvoir de clémence.¹³⁹

Nos soulignements

[433] À l'audience, la demanderesse elle-même reconnaît le lourd fardeau qui lui revient, alors qu'elle écrit dans son plan d'argumentation détaillé ce qui suit :

3. Ce n'est pas toute décision illégale au sens du droit administratif qui donne droit à des dommages. Mais les décisions arbitraires ou prises de mauvaise foi ou prises de manière grossièrement négligente équivalant à de la mauvaise foi font partie des décisions illégales donnant droit à des dommages.
4. Le gouvernement et le ministre de l'environnement (le « **Ministre** ») bénéficient certes d'une immunité relative. Mais cette immunité a une limite. Le présent dossier illustre en quoi cette limite a été dépassée.

[434] Mais la limite évoquée par la demanderesse a-t-elle été vraiment dépassée en l'instance?

¹³⁹ *Hinse c. Canada (Procureur général)*, [2015] 2 R.C.S. 621.

1. LE MINISTRE POUVAIT-IL CONSIDÉRER L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE POUR REFUSER LE CERTIFICAT D'AUTORISATION RECHERCHÉ PAR STRATECO?

[435] Tel que le souligne la demanderesse, le terme « acceptabilité sociale » n'apparaît pas expressément dans la loi.

[436] Par contre, l'examen de l'article 152 de la LQE laisse clairement voir l'importance pour le ministre de considérer un tel facteur. Le concept d'acceptabilité sociale englobe les principes prévus à la Loi. En effet, l'article prévoit spécifiquement que dans la prise de décisions, une attention particulière doit être accordée aux principes suivants :

b) la protection de l'environnement et du milieu social, notamment au moyen des mesures proposées à la suite de la procédure d'évaluation et d'examen visée aux articles 153 à 167, en vue de diminuer le plus possible, auprès des autochtones, les répercussions négatives des activités reliées aux projets touchant le territoire visé à l'article 133;

c) la protection des autochtones, de leurs sociétés, de leurs communautés et de leur économie, eu égard à toute activité reliée aux projets touchant le territoire visé à l'article 133;

(...)

f) la participation des Cris à l'application du régime de protection de l'environnement et du milieu social prévu dans la présente section;

g) les droits et intérêts, quels qu'ils soient, des non-autochtones;

h) le droit de réaliser des projets, que possèdent les personnes agissant légalement, dans le territoire visé à l'article 133.

[437] Tel que mentionné précédemment, le chapitre 2 de la LQE assujettit expressément les projets situés sur le territoire d'application de la CBJNQ à la procédure d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social alors que le chapitre 1 de la LQE, qui s'applique sur tout le territoire de la province, réfère à un examen lié à la qualité de l'environnement, sans faire état du milieu social.

[438] Mais même en application du chapitre 1 qui ne réfère pas au milieu social, encore là l'acceptabilité sociale doit être considérée.

[439] Dans l'arrêt *Bellefleur*, la Cour d'appel, rappelant les propos de la Cour suprême dans *Friends of the Oldman River*, explique que l'impact social fait partie du processus décisionnel :

La lecture de la « directive » du Ministre au promoteur sur la teneur de l'étude d'impact montre sa volonté d'obtenir de l'information non seulement sur les aspects techniques du projet, mais aussi sur ses aspects sociaux et humains.

Il est en effet acquis, qu'en matière de décisions environnementales l'élément humain, c'est-à-dire l'impact d'un projet sur les personnes, sur leur vie culturelle et sociale est partie intégrante du processus et constitue un facteur important sinon essentiel qu'on ne peut ignorer.

M. le juge Gérard La Forest dans un arrêt récent La Reine c. Friends of the Oldman River, [1992] 1 R.C.S. 3, l'a rappelé en termes éloquentes:

«Je ne puis me convaincre que le concept de la qualité de l'environnement se limite à l'environnement biophysique seulement; une telle interprétation est indûment étroite et contraire à l'idée généralement acceptée que «l'environnement est un sujet diffus» (p. 37)

«Certes, les conséquences éventuelles d'un changement environnemental sur le gagne-pain, la santé et les autres préoccupations sociales d'une collectivité font partie intégrante de la prise de décisions concernant des questions ayant une incidence sur la qualité de l'environnement, sous réserve, bien entendu, des impératifs constitutionnels, question que j'examinerai plus loin.» (p. 37)

«L'environnement, dans son sens générique, englobe l'environnement physique, économique et social touchant plusieurs domaines de compétence attribués aux deux paliers de gouvernement.» (p. 63)¹⁴⁰

[440] Comme l'affirme la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Friends of the Oldman River*, l'environnement dans son sens générique inclut déjà l'environnement social :

Je suis d'accord que la Loi constitutionnelle de 1867 n'a pas conféré le domaine de l'"environnement" comme tel aux provinces ou au Parlement. L'environnement, dans son sens générique, englobe l'environnement physique, économique et social touchant plusieurs domaines de compétence attribués aux deux paliers de gouvernement.¹⁴¹

[441] Le Tribunal retient l'expertise du docteur Louis Simard. L'acceptabilité sociale se mesure à son résultat. S'en tenir strictement au processus mène à un non-sens alors que le ministre serait invité à donner son aval à un projet nettement rejeté par la communauté locale.

[442] Dans sa décision, le ministre a fourni sa définition de l'acceptabilité sociale, laquelle rejoint celle priorisée par l'expert Simard. À cet égard, il s'exprime comme suit :

Le critère de l'acceptabilité sociale

¹⁴⁰ *Bellefleur c. Québec (Procureur général)*, précité, note 133.

¹⁴¹ *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3.

[10] L'acceptabilité sociale peut être définie comme étant « le résultat d'un processus par lequel les parties concernées construisent ensemble les conditions minimales à mettre en place, pour qu'un projet, programme ou politique s'intègre harmonieusement, et à un moment donné, dans son milieu naturel et humain » ou comme étant « le résultat d'un processus de construction et des interactions entre les membres d'une communauté ».

[11] L'acceptabilité sociale est modulée par un ensemble de facteurs :

Elle [l'acceptabilité sociale] est relative au contexte, aux circonstances, aux caractéristiques d'un milieu à un moment donné, aux conditions socioéconomiques de la communauté impliquée au moment où apparaît un projet, au cadre institutionnel dans lequel les décisions sont prises, aux politiques nationales qui s'appliquent, au cadre de gouvernance du projet, à l'identité du promoteur, à la nature des rapports sociaux et des rapports de force au sein de la communauté et à une foule d'autres facteurs.¹⁴²

Références omises

[443] Mais même si le Tribunal retenait que le ministre aurait dû s'en tenir au processus plutôt qu'au résultat, l'analyse de ce dernier menant à sa décision ne saurait être qualifiée ici de mauvaise foi.

[444] Il ressort de l'étude du docteur Louis Simard que plusieurs projets ont été rejetés en raison d'une absence d'acceptabilité sociale, même pour des projets couverts par le chapitre 1 de la LQE. Mentionnons, notamment, le refus du projet de parc éolien de St-Valentin, du site d'enfouissement de Danford Lake ainsi que du projet d'aménagement hydroélectrique à Val-Jalbert.

[445] Or, puisque l'impact social est spécifiquement prévu au chapitre 2 de la LQE applicable aux projets sur le territoire conventionné de la Baie James, encore faut-il s'y attarder davantage et lui accorder le poids requis.

[446] Notons qu'en plus de la LQE, la *Loi sur le développement durable*¹⁴³ souligne l'importance de l'acceptabilité sociale de projets :

2. Dans le cadre des mesures proposées, le «développement durable» s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement.

¹⁴² Refus de délivrer un certificat d'autorisation par le ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs du 7 novembre 2013, paragr. 10 et 11, p. 3, pièce P-44.

¹⁴³ *Loi sur le développement durable*, RLRQ, c. D-8.1.1.

(...)

6. Afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans ses sphères d'intervention, l'Administration prend en compte dans le cadre de ses différentes actions l'ensemble des principes suivants:

(...)

e) «participation et engagement»: la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique;

f) «accès au savoir»: les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en oeuvre du développement durable;

[447] Le règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social dans le territoire de la Baie James et du Nord québécois réfère de la même façon directement à la protection du milieu social. Les articles 4 et 5 du règlement stipulent ce qui suit :

4. Objectifs: Les principaux objectifs d'une étude d'impact sur l'environnement et le milieu social consistent à assurer ce qui suit:

a) une intégration des préoccupations concernant l'environnement et le milieu social dans le processus de conception et de planification du projet et le processus de prise de décision de l'initiateur du projet;

b) une identification systématique de toutes les répercussions possibles du projet sur l'environnement et le milieu social, notamment sur les populations autochtones;

c) une évaluation des solutions de rechange au projet, y compris les variantes pour certains éléments particuliers du projet, afin de minimiser ses impacts négatifs sur les autochtones et les ressources fauniques et maximiser ses répercussions bénéfiques et afin de protéger la qualité de l'environnement;

d) l'insertion de mesures de prévention et de correction au projet afin de minimiser ses impacts sur l'environnement et le milieu social;

e) la connaissance des interactions entre les populations autochtones, l'exploitation des ressources fauniques et le développement économique ainsi que des éléments écologiques que le projet est susceptible d'altérer; et

f) une information de l'autorité administrative compétente afin de lui permettre de formuler les recommandations ou de prendre les décisions qui lui incombent, selon le cas, dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen visée dans

la sous-section 3 de la section II ou la sous-section 3 de la section III du chapitre II de la Loi.

5. Teneur: Toute étude d'impact sur l'environnement et le milieu social préparée en vertu de l'article 160 de la Loi, doit comprendre au moins les éléments suivants, dans la mesure où ils s'appliquent au projet visé, eu égard à la nature et à l'envergure de celui-ci:

a) une description complète du projet, y compris les objectifs recherchés, les emplacements de rechange possibles, l'identification du territoire et des populations susceptibles d'être affectées, une évaluation des installations et des activités reliées aux différentes phases de réalisation du projet ainsi que de l'importance et de la composition de la main-d'oeuvre requise, un bilan énergétique et un bilan des matériaux (entrées et sorties) utilisés pour le projet, une évaluation des ressources matérielles, techniques et humaines requises pour l'exploitation du projet, un énoncé des phases ultérieures du projet ainsi que des phases éventuelles de développement ultérieur;

b) une description de l'environnement, notamment du milieu terrestre (topographie, géologie, sol et drainage), des milieux hydriques (hydrologie et aspects qualitatifs), du milieu atmosphérique (climat, microclimats et aspects qualitatifs), de la végétation et de la faune, y compris des données sur les rapports écologiques et les interactions entre les différents éléments de l'environnement, la rareté, la fragilité, la productivité, la variété, l'évolution et la localisation de ces éléments;

c) une description du milieu social, notamment des populations (démographie, domicile, composition ethnique), l'utilisation du territoire (établissements humains, habitations, services publics, voies de communication, sites patrimoniaux connus, cimetières et lieux de sépulture), l'exploitation de la faune (modes d'exploitation, utilisation et importance des différentes espèces), le revenu et l'emploi (niveau de vie, emploi, entreprises), les institutions sociales (éducation, services publics, transports et autres entreprises de services), la santé et la sécurité, les structures sociales (famille, communautés, relations ethniques) et la culture (valeurs, buts et aspirations);

d) une évaluation des répercussions probables du projet sur l'environnement et le milieu social décrit conformément aux paragraphes b et c, y compris les répercussions directes, indirectes, cumulatives, à long et à court terme, réversibles, irréversibles, locales, régionales et nationales susceptibles de survenir aux différentes étapes de réalisation du projet, avec mention de la fiabilité et de l'exactitude des données utilisées ainsi que des restrictions imposées à l'étude d'impact en raison d'un manque de renseignements et des domaines présentant une incertitude ou un risque;

e) une description des solutions de rechange raisonnables à l'emplacement du projet sur les territoires visés aux articles 133 ou 168 de la Loi et des variantes raisonnables à certains éléments du projet, y compris une évaluation

comparative des coûts, des avantages ou des dangers de chaque variante pour l'environnement et le milieu social;

f) une description et une évaluation des mesures correctives et réparatrices requises pour diminuer ou atténuer les conséquences néfastes du projet sur l'environnement et le milieu social, y compris toute mesure destinée à mettre en valeur les répercussions souhaitables du projet.

La précision des détails fournis dans l'étude d'impact doit correspondre à l'importance et aux conséquences des impacts identifiés.¹⁴⁴

[448] Tant l'esprit que le texte même de la CBJNQ ainsi que celui de la Paix des Braves mettent en relief l'importance de considérer les communautés locales avant l'acceptation de tout projet pouvant avoir des impacts environnementaux et sociaux sur le territoire visé. Non seulement le décideur peut considérer l'acceptabilité sociale d'un projet, mais il le doit.

[449] Strateco sait depuis le début de ses démarches, dès lors du dépôt de son projet préliminaire en juillet 2008, que son projet devait être acceptable pour la communauté locale.

[450] Rappelons que dans son étude d'impact sur l'environnement en 2009, Strateco fait directement référence à l'acceptabilité sociale :

L'étude a été réalisée en suivant la directive émise par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP, février 2009) et constitue une démonstration sans équivoque de l'importance qu'accorde Strateco aux enjeux environnementaux et sociaux liés à la réalisation de son projet. L'analyse des facteurs qui exercent une influence sur les écosystèmes, les ressources et la qualité de la vie des individus et de la collectivité aidera Strateco à jouer un rôle actif dans la protection de l'environnement, tout en favorisant l'acceptabilité sociale du projet et son intégration harmonieuse dans le milieu où il se réalise.¹⁴⁵

[451] Les efforts indéniables que Strateco a déployés au fil des ans pour tenter de l'obtenir démontrent combien cette dernière est consciente de l'importance de l'acceptabilité sociale pour l'obtention de la licence recherchée. À titre d'exemple, les brochures, présentations, vidéo, rencontre avec tallymen (chefs de territoire), délégation de onze Cris pour visiter les installations de la Mine Rabbit Lake en Saskatchewan, etc. démontrent l'importance pour Strateco d'obtenir l'assentiment de la communauté à un projet portant sur une matière controversée¹⁴⁶.

[452] En 2011, dans son rapport annuel, Strateco mentionne que :

¹⁴⁴ RLRQ, c. Q-2, r. 25.

¹⁴⁵ Pièce P-14, étude d'impact sur l'environnement, p. 9.

¹⁴⁶ Voir par exemple les brochures tentant de relier les opposants au projet uranifère, pièces P-62, P-64, P-68 et P-69.

L'acceptabilité sociale du projet est primordiale et nécessite, entre autres, l'établissement d'un lien de confiance entre la Société et la Nation crie de Mistissini.¹⁴⁷

[453] À la fin de 2011, elle réitère la même affirmation dans un communiqué de presse¹⁴⁸.

[454] De la même façon, le président Guy Hébert explique au cours de la même année que l'acceptabilité sociale est un prérequis au projet¹⁴⁹.

[455] Par ailleurs, tous les communiqués d'examen impliqués dans l'évaluation du projet, tant le COFEX, le COMEX que la CCSN ont directement traité de l'acceptabilité sociale du projet de Strateco.

[456] La communauté locale Crie a soulevé ses inquiétudes et ses craintes relativement au projet depuis le tout début.

[457] La communauté Crie a toujours voulu entendre les explications et obtenir l'information sur les effets à long terme reliés non seulement à l'exploration, mais aussi à l'exploitation d'une mine d'uranium.

[458] À titre d'exemple, monsieur Iserhoff assistant au Grand Chef Matthew Coon Come du Grand Conseil des Cries faisait état de ce qui suit le 5 juin 2012 devant la CCSN :

The members of the community of Mistissini are concerned with the potential impacts of the proposed license for the Matoush Advanced Exploration, Matoush Project. The concerns are not related -- not only to the advanced exploration stage, but also with the mining exploitation stage, field processing and production, as well as with waste management.

The life circle impacts of the clear nuclear field give rise to serious concerns among the Crees that their environments and health will be subjected to severe repercussions for both this and future generations. There exists a long history of mining in Eeyou Istchee, but not with uranium mining.

It is of crucial importance to take into account the fact that this type of mineral development would be a first in Quebec.

Strateco Resources is not only the only uranium exploration company in the area, and people believe this project will open the door to greater uranium mining developments.

¹⁴⁷ Pièce D-1 f), p. 19.

¹⁴⁸ Pièce P-80.

¹⁴⁹ Pièce P-89.

The cumulative impacts of mining, especially uranium mining, are a great concern for the Cree Nation.

We believe a life circle approach to evaluate the impacts and the risks, as well as the costs and benefits would be more appropriate and would determine the cumulative impacts of uranium development more clearly. To limit the review to the exploration stage in the matters of regulatory interest does not allow our people to address all of their concerns.

The importance of informing and involving the people as early as possible before a project's development is fully determined is an internationally recognized principle.¹⁵⁰

[459] Strateco n'a jamais répondu à cette demande se bornant à s'en tenir aux questions reliées à la seule phase d'exploration avancée souterraine qu'elle voulait mettre en place¹⁵¹.

[460] Une dégradation des relations entre les parties ainsi qu'un bris du lien de confiance a mené à la rupture de toute discussion entre Strateco et la communauté Crie à partir de juin 2012.

[461] À compter de cette date, la porte s'est refermée pour la communauté Crie.

[462] Les craintes des Crie quant aux impacts et risques à long terme associés aux mines d'uranium jugés incompatibles avec leurs valeurs et leur mode de vie a mené au refus du projet cristallisé par la résolution du Grand Conseil du 8 août 2012 de déclarer un moratoire sur toute exploration de l'uranium sur le territoire Crie Eeyou Istchee¹⁵².

[463] Les réactions publiques et communiqués de presse émis par Strateco à la suite de la décision de rejet du projet tant par la communauté Crie de Mistissini que par le Grand Conseil ainsi qu'à la suite des demandes de moratoire ont été perçus négativement par la communauté Crie et entraîné le bris de confiance pourtant nécessaire pour le succès du projet, tel que Strateco le reconnaissait en décembre 2011 à la suite de la signature de l'entente d'information et de communications¹⁵³.

[464] Strateco banalise l'opposition des Crie lorsque dans son plan d'argumentation présenté à l'audience, elle s'exprime comme suit :

35. Dans le présent dossier, au mieux le Ministre a complètement abdiqué son pouvoir décisionnel en faveur ultimement d'un groupe de dizaines de

¹⁵⁰ Audiences publiques de la CCSN, 5 juin 2012, transcription des notes sténographiques, pièce D-11 a), p. 334 et 335.

¹⁵¹ Même la CCSN l'a noté dans sa décision du 16 octobre 2012, P-30, paragr. 288, reproduit au paragr. 254 du présent jugement.

¹⁵² Pièce I-39.

¹⁵³ Pièce P-80.

contestataires, qui ont présenté des mémoires lors des auditions de la CCSN en juin 2012.

Nos soulignements

[465] La réalité, c'est que tant la communauté Crie de Mistissini que le Grand Conseil ont tenu des réunions, procédé à des sondages, requis des expertises qui ont mené à des résolutions tant du Conseil Cri de Mistissini que du Grand Conseil pour un rejet massif du projet d'exploration avancée de Strateco.

[466] Ainsi, autant le rejet du projet par les communautés locales que la demande de moratoire étaient bien appuyés.

[467] À compter de juin 2012, le constat de l'absence d'acceptabilité sociale du projet est incontournable. Il ne s'agit même pas d'une question de degré. Il y a absence d'acceptabilité sociale.

[468] S'il est vrai que les communautés Cries revendiquent depuis de nombreuses années un droit de veto sur les projets à être implantés sur leur territoire, il faut constater que ce droit ne leur a jamais été accordé par le législateur.

[469] La communauté Crie n'a pas de droit de veto. Il appartenait au ministre de décider de l'ensemble des facteurs à considérer, dont l'absence d'acceptabilité sociale de la communauté Crie au projet.

2. LE MINISTRE A-T-IL RENDU UNE DÉCISION DE MAUVAISE FOI EN REFUSANT LE CERTIFICAT D'AUTORISATION À STRATECO?

[470] Rappelons à ce chapitre qu'il appartenait à la demanderesse de démontrer par une preuve claire et convaincante la mauvaise foi du ministre dans la prise de décision de lui refuser le certificat d'autorisation recherchée.

[471] Il faut aussi garder à l'esprit que la notion de mauvaise foi doit être élargie pour inclure l'insouciance déréglée et l'incurie.

[472] Certains arrêts ou jugements de la Cour d'appel retiennent qu'une décision rendue par un ministre dans le cadre de sa mission, comme en l'espèce, de protection de l'environnement, en application d'une loi d'ordre public, bénéficie d'une présomption de validité ainsi que d'une présomption que celle-ci fut rendue pour une finalité d'ordre public¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Voir *Ferme avicole Laplante ltée c. Régie des marchés agricoles du Québec*, 2010 QCCA 1333; *Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee) c. Québec (Procureur général)*, 2009 QCCA 810; *Northex Environnement inc. c. Blanchet*, 2013 QCCA 872; *Ferme Messicour snc c. Guertin*, [2001] R.J.Q. 2574 (C.A.).

[473] Dans l'examen du processus, la CCSN a donné son aval au projet en émettant une licence à Strateco. Or, il faut rappeler qu'il n'entre pas dans le mandat de la CCSN de tenir compte de l'acceptabilité sociale d'un projet. Son seul mandat a trait à la protection environnementale et à l'encadrement des dangers reliés à la matière.

[474] Le COMEX a recommandé le projet sous réserve, en 2011. Mais il faut aussi remettre en contexte le fait que le COMEX, à la fin de l'année 2012, explique qu'il aurait recommandé le refus du projet à la lumière de l'absence d'acceptabilité sociale au projet.

[475] Le gouvernement du Québec était, à n'en pas douter, intéressé au développement minier et à l'uranium faisant même de Strateco un des projets en vue dans le Plan Nord¹⁵⁵.

[476] Mais s'il a toujours été favorable au développement de ce type de minerai, il a toujours mentionné que cela devait se faire en harmonie avec le milieu social et en prenant les mesures pour protéger l'environnement.

[477] À la suite des élections générales tenues au Québec en septembre 2012, Strateco désire obtenir son certificat d'autorisation le plus rapidement possible.

[478] À la fin de 2012, les élus ont tenu plusieurs rencontres avec les principaux de Strateco témoignant par là de leur intérêt au projet. La rencontre avec la première ministre Marois, celle avec le vice-premier ministre Gendron, et ensuite celle avec le secrétaire exécutif de la province St-Gelais en 2012 ainsi que de la sous-ministre de l'environnement et administratrice provinciale madame Jean en sont une preuve éloquente.

[479] Manifestement, le gouvernement avait un intérêt dans le développement du projet de Strateco. Puisqu'il en tirerait des bénéfices énormes le cas échéant, il a tenté de trouver une voie qui pourrait en permettre la réalisation.

[480] Interrogé au préalable, le sous-ministre adjoint Jacques Dupont l'explique :

Le ministre était impliqué à ce moment-là, il y avait des discussions – et même le secrétaire général – c'était une décision qui était pas évidente pour le gouvernement; c'était rendu très politique rendu là, c'était plus une question administrative, là, c'était une décision qui était politique, et comme de raison, les autorités politiques, que ce soit le ministre ou le conseil exécutif, ils veulent pas nuire au Plan Nord puis ils veulent pas braquer les Cris, ils veulent... ils veulent essayer de trouver une solution qui serait capable d'être bonne pour tout le

¹⁵⁵ Pièce P-22.

monde; mais dans ce cas-ci, elle était pas facile à trouver. Donc, ils étaient dans ce dilemme là, à ce moment là.¹⁵⁶

[481] Le sous-ministre adjoint Dupont est présent aux diverses rencontres tenues avec les intervenants en décembre 2012. Il a dressé une liste des avantages et inconvénients quant à la décision à être rendue.

[482] À cet égard, le rapport de monsieur Dupont, bien qu'il n'ait pas force d'un procès-verbal, fait état de ce qui suit :

4) AVANTAGES – INCONVÉNIENTS DES DÉCISIONS POSSIBLES

Le Gouvernement se trouve devant deux scénarios possibles pour le projet d'exploration avancé Matoush, soit qu'il l'autorise avec conditions ou soit qu'il le refuse. Il y a aura des répercussions négatives peu importe la décision retenue.

Autorisation du projet d'exploration avancée Matoush :

Il faut prendre note que le projet Matoush aura peu d'impact sur l'environnement s'il est autorisé. Ce projet serait encadré par des dispositions très rigoureuses imposées par la CCSN et par les conditions de réalisation des certificats d'autorisation du gouvernement provincial et fédéral.

Avantages

- h. L'entreprise Stratéco sera satisfaite et pourra mettre en oeuvre le projet d'exploration avancée
- i. Cette décision satisfera les élus de la Jamésie, ainsi qu'une bonne partie de la population
- j. Le projet générera des retombées économiques intéressantes pour la région de Chibougamau et de Mistissini
- k. Il s'agira d'un signal clair que le Québec est sérieux dans le développement du Nord pour tous. Ce signal sera bénéfique pour l'industrie minière en général.

Désavantages

- l. La communauté Cri de Mistissini et le Grand Conseil Cri seront mécontents et pourraient prendre des actions juridiques pour contrer le projet. Ils pourraient aussi faire des représentations au plan international pour démontrer que le Québec ne respecte pas ses obligations prévues dans la Paix des Braves.
- m. Les groupes d'intérêt comme Québec a meilleure mine ou les médecins de Sept-Îles dénonceront de manière concertée cette décision du Gouvernement. Il est probable qu'une campagne médiatique sera utilisée par ces groupes pour dénoncer le projet.

¹⁵⁶ Interrogatoire après défense de la part de la demande de Jacques Dupont, le 29 septembre 2015, p. 76.

- n. L'impact de cette décision sur les communautés Cris pourrait entraîner une opposition systématique aux autres projets de développement sur le territoire de Eeyou-Ischtee. Un recours à des méthodes d'opposition comme les blocages routiers seraient à prévoir.

Refus du projet

Avantages

- o. Cette décision satisfera les communautés Cris qui verront dans cette décision un manque de respect de la part du Gouvernement. Cette décision pourra possiblement faciliter la réalisation de futurs projets en Jamésie
- p. Cette décision plaira aux groupes d'intérêt opposés aux projets d'exploration uranifère au Québec
- q. Le refus du projet pourrait donner un signal clair à l'effet que le Gouvernement du Québec est sérieux dans son opposition à la filière nucléaire

Désavantages

- r. Une décision négative mettra en péril la survie de Ressources Stratéco
- s. Une action en Cour supérieure de la part de Ressources Stratéco est presque assurée pour contester cette décision ou pour obtenir des dédommagements pour la perte des 120 millions de dollars investis dans le projet à ce jour.
- t. Le refus de ce projet pourrait donner un signal négatif à l'industrie minière
- u. Le refus du projet pourrait renforcer le pouvoir du Grand Conseil Cri en lui conférant de facto un droit de veto sur les projets nordiques sur le territoire d'Eeyou-Ischtee. Ce serait un précédent possiblement préjudiciable pour le Québec. Cette situation risque de se répercuter ailleurs au Québec dans la mesure où les autres communautés autochtones vont réclamer des droits similaires.¹⁵⁷

Reproduction intégrale

[483] La réunion de décembre 2012 démontre qu'il ne sera pas possible de trouver la voie recherchée. Le ministre doit décider et le secrétaire général de la province, monsieur St-Gelais, indique à Strateco qu'une telle décision surviendra après la période des fêtes.

[484] Or, avant même que la décision ne soit rendue, Strateco signifie le 17 janvier 2013 au ministre Blanchet une requête en mandamus et jugement déclaratoire afin de l'obliger à délivrer le permis, laquelle requête a eu pour effet de complètement « geler » le dossier portant sur la demande d'autorisation du certificat.

[485] En mars 2013, à la suite de l'annonce de la tenue d'un BAPE sur l'uranium et du moratoire, Strateco a voulu forcer la main du ministre en demandant, dans le cadre de

¹⁵⁷ Pièce P-47, p. 10 et 11.

la requête en mandamus, une ordonnance de sauvegarde pour obliger le ministre à lui délivrer de façon intérimaire et immédiate le certificat d'autorisation recherché.

[486] C'est dans ce contexte qu'en juin 2013, le ministre a émis son avis de refus préalable, reçu des observations additionnelles de Strateco pour finalement rendre sa décision de refuser le certificat d'autorisation recherché le 7 novembre 2013.

[487] L'avis de refus du ministre est motivé, fait référence directement à l'absence d'acceptabilité sociale, tout en définissant la notion et en l'appliquant directement au cas visé.

[488] Tel que mentionné précédemment, le ministre détient un pouvoir discrétionnaire dans le cadre d'une telle décision. Cela implique qu'il peut dire oui à un projet ou non.

[489] S'il est vrai que le pouvoir discrétionnaire ne peut être exercé en se fondant sur des motifs non pertinents, le ministre a une discrétion large dans la décision qu'il a à rendre et quant au poids qu'il accordera à chacun des critères.

[490] Le ministre est élu et assume la charge ainsi que la responsabilité de prendre des décisions. Pour ce faire, et en application des critères applicables, il lui est loisible de considérer aussi l'intérêt public, ce qu'il a dû faire en l'instance.

[491] En l'espèce, le ministre se retrouvait devant deux positions irréconciliables et devait décider.

[492] Il est faux de prétendre qu'il a accordé à la communauté Crie un droit de veto. Ce droit de veto n'existe pas, comme la Cour suprême l'a rappelé dans l'arrêt *Moses*¹⁵⁸ et comme tous le reconnaissent, y compris les Cris.

[493] Il a tenu compte, conformément à l'article 152 de la LQE des différents facteurs et principes pertinents, dont celui de l'acceptabilité sociale.

[494] Le poids qu'il a voulu donner à chacun des critères lui appartient. Il s'agit-là d'une décision politique sur laquelle les tribunaux n'ont pas de contrôle pour autant qu'elle découle d'une saine application de la loi.

[495] Le ministre n'a pas abdiqué ses pouvoirs. Il pouvait refuser le certificat recherché.

[496] S'il est vrai que la décision comportait un volet politique important, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit-là de l'apanage des responsabilités des élus de décider.

¹⁵⁸ *Québec (Procureur général) c. Moses*, précité, note 8.

[497] Encore une fois, il n'appartient pas aux tribunaux de substituer leur appréciation à celle de l'autorité décisionnelle quant aux éléments de preuve à privilégier et au poids à donner aux facteurs pertinents.

[498] Dans l'arrêt *Québec (Procureur général) c. Deniso Lebel inc.*¹⁵⁹, la Cour d'appel établit clairement le principe :

En principe, dans ce domaine, lorsque l'État exerce un pouvoir véritablement discrétionnaire, le caractère politique de la décision le soustrait à l'appréciation des tribunaux qui ne peuvent exercer un contrôle d'opportunité. Ils ne peuvent que sanctionner la mauvaise foi et l'intention de nuire, une fois celles-ci démontrées. Comme le professeur Garant le rappelle bien, en citant une opinion du juge Cory, la Couronne, à cet égard, n'est pas une personne ordinaire. Son rôle politique exige le respect et la réserve des tribunaux. Elle doit être libre de gouverner, sans encourir pour autant une responsabilité délictuelle, à chaque fois qu'elle pose un acte de puissance publique:

«Cependant la Couronne n'est pas une personne [ordinaire] et elle doit pouvoir être libre de gouverner et de prendre de véritables décisions de politique sans encourir pour autant une responsabilité délictuelle.»

Dans le présent dossier, la poursuite attaque un acte à caractère proprement politique. Le ministre de l'Énergie et des Ressources est chargé de la gestion du patrimoine forestier du Québec. Entre autres fonctions, il doit assurer la stabilité de l'approvisionnement des industries qui dépendent ultimement de la forêt publique. Un tel rôle comporte inévitablement l'examen de problèmes économiques et sociaux, la définition de priorités régionales ou locales et l'orientation des productions, dans un contexte fortement influencé par une volonté de planification économique, au moment où est survenu ce litige.

Dans ce domaine, des conflits surviennent nécessairement entre des intérêts divers, comme l'illustre le dossier sous examen. (...) La décision à prendre faisait partie des choix inhérents à la définition d'une politique d'aménagement et d'exploitation des forêts et de soutien au développement économique régional.

[499] Dans l'arrêt *Moses*, la Cour suprême rappelle qu'il appartient au pouvoir exécutif et non aux tribunaux de trancher les questions de nature politique, pour autant qu'il n'y ait pas de mauvaise foi :

[19] La Convention prévoit un pouvoir d'infirmer de nature politique. Il peut en effet être interjeté appel de la décision de l'administrateur au lieutenant-gouverneur en conseil du Québec (le cabinet du Québec) ou au gouverneur en conseil fédéral (le cabinet fédéral), selon la compétence à laquelle ressortit le projet (art. 22.7.2). Le cabinet peut « autoriser un développement qui n'a pas été autorisé [par l'administrateur] en vertu de l'article 22.6 ou modifier les conditions posées par l'administrateur en vertu de

¹⁵⁹ *Québec (Procureur général) c. Deniso Lebel inc.*, [1996] R.J.Q. 1821 (C.A.), p. 36, 37 et 38.

l'article 22.6 » (art. 22.7.2). La participation des Cris est certes importante et essentielle, mais au bout du compte, le cabinet du Québec a le dernier mot pour ce qui concerne les terres de la catégorie III lorsque le promoteur minier éconduit par l'administrateur provincial requiert son intervention.¹⁶⁰

[500] La bonne foi se présume (art. 2805 C.c.Q.).

[501] Il est manifeste que la décision rendue par le ministre n'a pas été prise à la légère, qu'elle a fait l'objet d'un examen approfondi après que toutes les parties aient pu s'exprimer pour faire valoir leur position.

[502] Strateco a pu présenter ses observations à la suite de l'avis préalable de refus avant qu'une décision finale ne soit rendue (P-42). Elle a aussi fait des interventions politiques auprès d'élus.

[503] Pour sa part, le ministre a pu bénéficier d'un document de support préparé par son équipe (P-43) qui a étudié les observations de Strateco.

[504] L'acceptabilité sociale est au cœur de la faisabilité du projet. Strateco ne pouvait l'ignorer sachant au surplus que l'uranium est une matière particulière qui soulève beaucoup de réactions populaires et que l'avancement de son projet aurait été une première au Québec.

[505] Eu égard à ce qui précède, aucune preuve n'a démontré, en l'espèce, la mauvaise foi du ministre. Sa décision de refuser d'octroyer à Strateco le certificat d'autorisation recherché est raisonnable.

[506] De la même façon, il ne saurait être question ici d'incurie ou de négligence grossière équivalant à de la mauvaise foi.

[507] L'absence d'acceptabilité sociale invoquée pour refuser le certificat d'autorisation n'était pas un prétexte... c'était une réalité.

[508] On ne se retrouve définitivement pas dans le registre des faits ayant donné lieu à l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*¹⁶¹ qu'invoque la demanderesse.

Indices positifs et fausses attentes

[509] Il est vrai que depuis le début du projet, le gouvernement du Québec a montré un intérêt au développement minier uranifère, et ce, en raison de la montée de la demande au niveau mondial et du prix du minerai.

¹⁶⁰ Québec (*Procureur général*) c. *Moses*, précité, note 8, paragr. 19.

¹⁶¹ Précité, note 130.

[510] Le gouvernement a clairement indiqué qu'il désirait développer le nord du Québec notamment par l'exploration et l'exploitation minières. Son intérêt à le faire est manifeste si l'on considère les montants d'argent de redevances qu'il pourrait en tirer.

[511] Il n'appartenait pas au gouvernement de développer le projet de Strateco ni à établir les liens avec les communautés locales pour obtenir l'acceptabilité sociale d'un projet à haut risque.

[512] Strateco soutient que de nombreuses autorisations lui ont été accordées au fil des ans et que celles-ci ont contribué à maintenir son intérêt à mener la phase d'exploration avancée souterraine pour ultérieurement en arriver à l'exploitation de la mine d'uranium. Elle affirme que ces nombreuses autorisations ont créé chez elle de fausses attentes.

[513] Elle réfère plus particulièrement aux permis, confirmation de non-assujettissement notamment pour la construction d'une piste d'atterrissage, prolongement de la route 167, divers certificats d'autorisation du ministère des Ressources naturelles et de la Faune ainsi que du ministère des Transports.

[514] La demanderesse soutient en s'appuyant sur l'arrêt *Hydro-Québec c. Construction Kiewitt et cie*¹⁶², qu'une des composantes de la bonne foi est le devoir de cohérence et de ne pas créer de fausses attentes :

[92] (...) Lorsqu'une partie crée de « fausses attentes » chez son cocontractant, et qui agit en conséquence à son désavantage, elle ne peut revenir sur la lettre du contrat sans porter atteinte au devoir de loyauté implicite aux articles 6, 7 et 1375 C.c.Q. Les professeurs Lluellas et Moore inscrivent ce devoir de ne pas créer de fausses attentes dans les règles portant sur l'exécution du contrat conforme aux exigences de la bonne foi : (...)

Références omises

[515] L'arrêt *Kiewitt* a été rendu dans un contexte où un contrat existait entre les parties. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

[516] Même en appliquant cette théorie des fausses attentes, elle devrait être rejetée compte tenu de la preuve dans la présente affaire.

[517] Il est vrai que dans le cadre de ses projets connexes à l'exploration de surface, Strateco a dû faire de nombreuses demandes de non-assujettissement à la procédure d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux en vertu du chapitre 2 de la LQE.

¹⁶² *Hydro-Québec c. Construction Kiewitt et cie*, 2014 QCCA 947.

[518] Or, les autorisations antérieures ou les décisions de non-assujettissement ont été examinées à leur mérite dans le cours normal du dossier et ne liaient pas le ministre quant à la décision finale à être rendue.

[519] De la même façon, le prolongement de la route 167 avait été demandé depuis longtemps par la communauté locale même si, à certains égards, il pouvait bénéficier aussi à Strateco.

[520] Si Strateco y a vu des indices positifs à l'avancement de son projet, elle n'a jamais eu l'assurance qu'elle obtiendrait son certificat d'autorisation du ministre.

[521] À l'examen de l'ensemble de la preuve, l'on constate que le ministre n'a jamais représenté à Strateco que le permis lui serait délivré sans l'acceptabilité sociale.

[522] Par ailleurs, il est erroné de soutenir, comme le fait la demanderesse en se fondant sur l'arrêt *Banque de Montréal c. Bail Ltée*¹⁶³, que le ministre a manqué à son devoir d'information envers Strateco.

[523] Au contraire, toute la preuve fait état de l'importance de l'acceptabilité sociale pour l'octroi du certificat d'autorisation requis.

[524] Même les tentatives politiques de monsieur Hébert de Strateco dont celles auprès du premier ministre Charest lors de la présentation du Plan Nord n'ont jamais donné lieu à des promesses ou des engagements à l'octroi de la licence.

[525] Les discussions de Strateco avec le vice-premier ministre Gendron n'ont pas non plus donné lieu à un engagement de sa part ou de son gouvernement.

[526] En ce sens, la présente affaire se distingue nettement de l'arrêt *Mont-Sinaï*¹⁶⁴ qu'invoque la demanderesse.

[527] Il ne saurait être question ici de préclusion promissoire.

[528] Dans l'arrêt *Immeubles Jacques Robitaille*, la Cour suprême établit clairement les conditions de la préclusion promissoire :

[19] En droit public, la préclusion promissoire (*promissory estoppel*) exige la preuve d'une promesse claire et non équivoque faite par l'autorité publique à un justiciable afin de l'inciter à accomplir certains actes. De plus, il est nécessaire que ce dernier se fie à cette promesse et agisse sur la foi de celle-ci pour modifier son comportement (*Centre hospitalier Mont-Sinaï c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, [2001] 2 R.C.S. 281 (« *Mont-Sinaï* »), par. 45-46, citant *Maracle c. Travellers Indemnity Co. of Canada*, [1991] 2 R.C.S. 50;

¹⁶³ *Banque de Montréal c. Bail Ltée*, [1992] 2 R.C.S. 554.

¹⁶⁴ *Centre hospitalier Mont-Sinaï c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, [2001] 2 R.C.S. 281.

J.-P. Villaggi, *L'Administration publique québécoise et le processus décisionnel : Des pouvoirs au contrôle administratif et judiciaire* (2005), p. 329).

[20] Cependant, la doctrine de la préclusion en droit public doit céder devant un intérêt public prépondérant, et elle ne peut être invoquée pour contester l'application d'une disposition explicite de la loi (*Mont-Sinaï*, par. 47; *St. Ann's Island Shooting and Fishing Club Ltd. c. The King*, [1950] R.C.S. 211, p. 220).¹⁶⁵

[529] En l'espèce, le ministre connaissait les impacts d'une décision négative sur Strateco. Il s'agissait d'un lourd désavantage à une décision négative à être rendue. Tel qu'établi précédemment, il appartenait au ministre de soupeser les différents facteurs, tout en considérant l'absence d'acceptabilité sociale comme un de ceux-ci.

[530] Tel que l'explique la Cour d'appel dans l'arrêt *Bellefleur*¹⁶⁶, le ministre ne pouvait ignorer le facteur d'acceptabilité sociale qui a fait l'objet de tant d'insistance dans tous les rapports d'impacts environnementaux et sociaux. Il avait le devoir de la considérer.

[531] Il y a lieu de rappeler ici les propos de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Imperial Tobacco* où elle réitère l'importance de laisser au gouvernement, et non aux tribunaux, la mise en balance des considérations sociales, économiques et politiques pour en arriver à prendre une décision :

[87] Au lieu de définir négativement les décisions de politique générale à l'abri de l'examen judiciaire comme des décisions « n'étant pas de nature opérationnelle », les juges majoritaires dans *Gaubert* les décrivent positivement comme étant des décisions et des mesures discrétionnaires d'ordre législatif ou administratif qui se fondent sur des considérations sociales, économiques ou politiques. Les décisions de politique générale sont habituellement prises par le législateur ou un fonctionnaire tenu officiellement d'évaluer et de mettre en balance des considérations d'intérêt public. La décision est réfléchie et traduit une « politique générale » dans le sens d'une règle ou orientation générale appliquée dans une situation précise. La politique désigne une « ligne de conduite adoptée par un organisme [. . .] public » : *Multidictionnaire de la langue française*, p. 1261. Les juges saisis d'une pareille ligne de conduite adoptée par un organisme public estiment généralement qu'il s'agit d'une décision de politique générale. Il appartient véritablement au gouvernement, et non aux tribunaux, de mettre en balance des considérations sociales, économiques et politiques pour en arriver à une ligne de conduite. C'est pourquoi les décisions et les actes reposant sur ces considérations ne sauraient fonder une action en responsabilité délictuelle.¹⁶⁷

[532] Enfin, la réclamation de 10 millions en dommages punitifs contre le ministre n'a aucun fondement légal ou factuel. En effet, sur quelle base réclamer des dommages

¹⁶⁵ *Immeubles Jacques Robitaille inc. c. Québec (Ville de)*, [2014] 1 R.C.S. 784.

¹⁶⁶ *Bellefleur c. Québec (Procureur général)*, précité, note 133.

¹⁶⁷ Précité, note 132.

punitifs en l'espèce? Il est bien établi que pour obtenir des dommages punitifs, la preuve d'une faute volontaire ou d'une atteinte intentionnelle est nécessaire¹⁶⁸.

[533] Dans l'arrêt *Cinar*, la Cour suprême du Canada le rappelle en ces termes :

[118] (...) Aux termes de l'art. 49 de la *Charte*, des dommages-intérêts punitifs ne sont attribués que si l'atteinte aux droits ou aux libertés garantis par la *Charte* est « intentionnelle ». Une atteinte est intentionnelle lorsque « l'auteur de l'atteinte illicite a un état d'esprit qui dénote un désir, une volonté de causer les conséquences de sa conduite fautive ou encore s'il agit en toute connaissance des conséquences, immédiates et naturelles ou au moins extrêmement probables, que cette conduite engendrera » : *St-Ferdinand*, par. 121. (...) ¹⁶⁹

[534] Eu égard à ce qui précède, le Tribunal estime que la demanderesse ne s'est pas déchargée de son fardeau de démontrer la mauvaise foi, l'incurie ou la négligence grossière du ministre dans sa décision de lui refuser le certificat d'autorisation pour procéder à la phase d'exploration avancée souterraine du projet Matoush.

3. EST-CE QUE STRATECO A DROIT À UNE COMPENSATION EN RAISON D'UNE EXPROPRIATION DÉGUISÉE?

[535] L'article 82 de la *Loi sur les mines* prévoit que le ministre peut ordonner la cessation des travaux et procéder à l'expropriation :

82. Le ministre peut ordonner la cessation des travaux, s'il le juge nécessaire, pour permettre l'utilisation du territoire à des fins d'utilité publique.

Dans ce cas, il suspend, sous certaines conditions, la période de validité du claim.

Après une période de six mois, lorsque le ministre considère que la cessation des travaux doit être maintenue, il procède à l'expropriation de ce claim.

[536] Le 10 décembre 2013, le dernier paragraphe de l'article 82 de la Loi a été modifié pour ajouter qu'en cas d'expropriation, une compensation doit alors être versée pour les travaux exécutés :

Après une période de six mois, lorsque le ministre considère que la cessation des travaux doit être maintenue, il met fin au claim et verse une indemnité correspondant aux sommes dépensées pour tous les travaux effectués, sur dépôt des rapports de ces travaux.

¹⁶⁸ *Curateur public (Québec) c. Syndicat national des employés de l'Hôpital St-Ferdinand*, [1996] 3 R.C.S. 211.

¹⁶⁹ *Cinar Corporation c. Robinson*, [2013] 3 R.C.S. 1158.

[537] L'article 952 du *Code civil du Québec* prévoit qu'un propriétaire doit être indemnisé s'il est contraint de céder sa propriété :

952. Le propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est par voie d'expropriation faite suivant la loi pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité.

[538] Strateco soutient que la décision du ministre d'annoncer un BAPE, d'imposer un moratoire et de refuser son permis équivaut à une expropriation déguisée et qu'elle a ainsi droit à un dédommagement.

[539] Strateco est propriétaire de claims miniers qui, selon la *Loi sur les mines* (LSM), ne confère pas de droit de propriété en soi.

[540] L'article 64 de la LSM prescrit que le titulaire de claims a le droit exclusif de rechercher des substances minérales sur le terrain qui en fait l'objet. Il a ainsi droit d'accès au terrain sur lequel il peut y faire tout travail d'exploration, mais seulement pour autant qu'il soit autorisé à le faire dans le respect des lois et règlements du Québec, dont la LQE.

[541] En vertu de la LSM, le claim se distingue du bail minier qui confère au titulaire le droit à l'exploitation des substances minérales découvertes par l'exploration du terrain.

[542] Rappelons que c'est dans le cadre d'une demande visant la délivrance d'un certificat d'autorisation pour procéder à la phase d'exploration avancée souterraine que Strateco, simple détentrice de claims, s'est vue opposer un refus du ministre.

[543] Après la décision du ministre, Strateco n'a pas été dépossédée et demeure propriétaire des claims pour autant qu'elle acquitte les frais exigés pour les conserver. Or, la dépossession est nécessaire pour constituer une expropriation déguisée¹⁷⁰.

[544] En la présente affaire, manifestement, il n'y a pas eu expropriation ni expropriation déguisée.

[545] En effet, Strateco savait, dès le dépôt de sa demande, que, parmi l'ensemble des risques liés au projet, celui de ne pouvoir obtenir les autorisations nécessaires pour aller de l'avant était présent.

[546] Ainsi, le refus du ministre constitue la réalisation d'un risque connu dès le départ à l'égard de l'exploration d'un minerai particulier dont ultimement l'exploitation aurait été une première au Québec, le tout sur un territoire conventionné et couvert par un traité entre le gouvernement du Québec et la nation autochtone Crie.

¹⁷⁰ *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101.

[547] Tant monsieur Hébert que les dirigeants ou investisseurs de Strateco connaissaient les risques importants et les aléas rattachés au projet. Ils étaient conscients des faibles chances, à l'instar de toute mine, que le projet démarré aboutisse à une mine en production.

[548] Vu l'importance des risques, des crédits d'impôt sont d'ailleurs consentis tant à la société qu'aux investisseurs afin de permettre le financement des projets. Ainsi, l'impact financier, lorsque le projet ne réussit pas, est moindre.

[549] L'exercice effectué par l'expert Christian Côté de la firme Mallette est révélateur sur la hauteur du risque et sur la faible chance en fin de compte de faire quelque profit.

[550] On ne se retrouve pas ici dans une situation où un titulaire de permis se le voit retirer sans raison pour des fins d'utilité publique par un corps public qui se l'approprie. Ici, l'État n'a rien revendiqué de Strateco.

[551] Strateco fait valoir en argumentaire qu'elle devrait recevoir une compensation sans même qu'une faute puisse être reprochée au ministre.

[552] Cet argument ne peut tenir.

[553] En effet, si tel était le cas, dans chaque situation où un promoteur se verrait refuser un permis, il aurait droit à une compensation pour l'ensemble des sommes investies.

[554] Pourtant, il est bien connu que sur le nombre de projets qui démarrent, une infime minorité pourra réussir à se rendre à l'obtention du permis et ultimement à l'exploitation d'une mine.

[555] Le plan de monsieur Hébert, tel que dévoilé à un journaliste en janvier 2016 étonne :

« Il y a deux options. Ou il y a une entente hors cour et le gouvernement nous rachète nos claims, ou on gagne en cour, le gouvernement paye et on garde la propriété pour la développer plus tard. »¹⁷¹

[556] À l'audience, lors des plaidoiries, Strateco convient qu'en obtenant une compensation, elle renoncerait à ses claims.

[557] La réalité c'est que Strateco est libre de payer les frais pour conserver ses claims; c'est d'ailleurs ce qu'elle a fait pour 415 de ses 559 claims en date du 6 décembre 2016.

¹⁷¹ Pièce I-136, Industrie minière, une bataille de 200 millions, La Presse, section affaires du 9 janvier 2016.

[558] Ainsi, rien n'empêche Strateco d'explorer d'autres minéraux sur ses claims ou de tenter éventuellement une nouvelle demande visant l'uranium pour autant qu'elle soit en mesure de convaincre les autorités que sa demande répond et respecte les principes établis dans la Loi.

Conclusion

[559] En l'espèce, Strateco n'a droit à aucune compensation à la suite du refus de délivrance du certificat d'autorisation d'exploration avancée souterraine pour le projet Matoush.

[560] Les intervenants ont soulevé un argument additionnel voulant que même si la thèse de la demanderesse était fondée, une étape additionnelle était requise pour l'obtention de son permis d'exploration avancée souterraine, soit l'autorisation de l'administratrice provinciale qui ne s'est jamais prononcée sur le projet.

[561] Bien qu'il ne soit pas nécessaire de trancher cet argument, il demeure que la sous-ministre exerce ses fonctions comme administratrice provinciale, selon le chapitre 22 de la CBJNQ, par délégation de pouvoir du ministre qui a, lui aussi, autorité conformément à la LQE. Une fois que le ministre a décidé, il devient illusoire d'attendre une décision différente de la sous-ministre qui agirait encore une fois, disons-le, par délégation pour le ministre.

[562] Eu égard à ce qui précède, en raison de la conclusion à laquelle le Tribunal en arrive de rejeter la réclamation, il n'y a pas lieu de statuer sur les dommages.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[563] **REJETTE** la réclamation de Strateco;

[564] **AVEC FRAIS DE JUSTICE**, incluant les frais d'expertise.


DENIS JACQUES, j.c.s.

M^e Doug Mitchel et
M^e Sophie Perron
IRVING MITCHELL KALICHMAN SENCRL/LLP
2, Place Alexis Nihon
3500, boulevard de Maisonneuve Ouest, bureau 1400
Westmount (Québec) H3Z 3C1
Procureurs de la demanderesse

M^e Alexandre Ouellet et
M^e Jennifer H. Tremblay
LAVOIE ROUSSEAU (CASIER 134)
Procureurs de la défenderesse

M^e Jessica Orkin
M^e Natai Shelsen
M^e Cassandra Porter
GOLDBLATT PARTNERS
1100-20, rue Dundas Ouest
Toronto (Ontario) M5G 2G8

M^e Jean-François Bertrand
M^e Isabelle Boisvert-Chastenay
JEAN-FRANÇOIS BERTRAND AVOCATS INC. (CASIER 25)

M^e James O'Reilly
O'REILLY & ASSOCIÉS
1155, boulevard Robert-Bourassa, bureau 1007
Montréal (Québec) H3B 3A7
Procureurs des intervenants

Dates d'audience : 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 23, 24, 25, 26 et 27 janvier 2017,
6, 7, 8, 9, 13, 14, 15, 20, 21, 22, 23 et 24 février 2017