



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

VERSION PROVISOIRE

LE CADRE STRATÉGIQUE SUR LE SAVOIR AUTOCHTONE

**DANS LE CONTEXTE DES EXAMENS DE PROJETS
ET DES DÉCISIONS RÉGLEMENTAIRES**

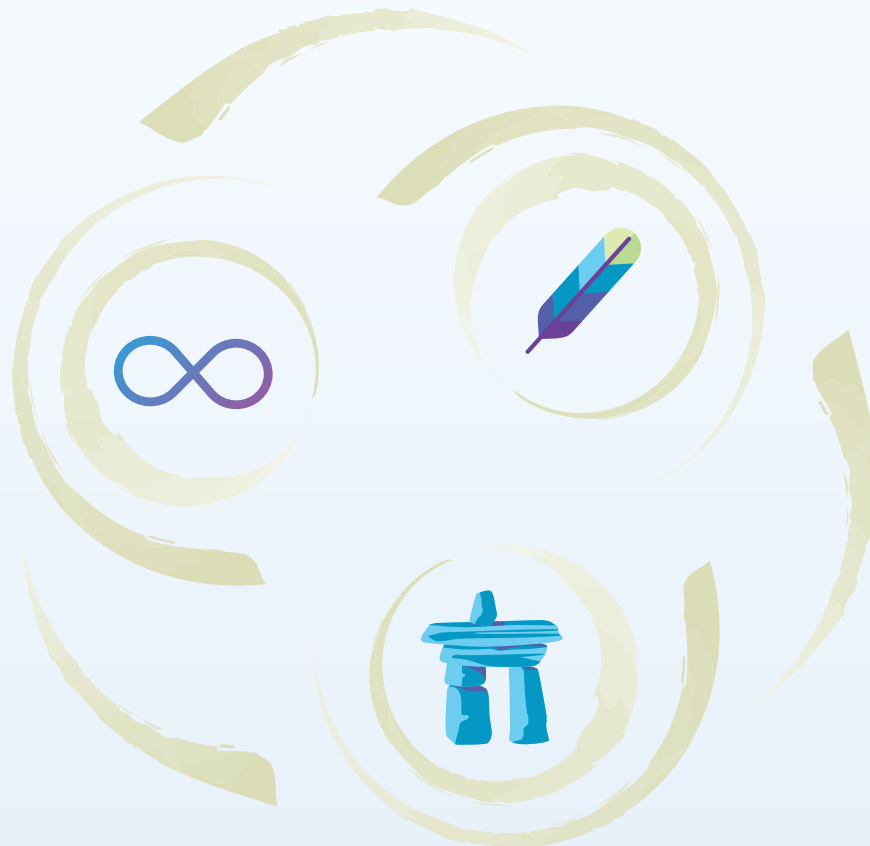


Table des matières

1. Introduction	1
1.1. Objectif du cadre.....	1
1.2. Application du cadre	1
2. Contexte.....	2
3. Savoir autochtone.....	3
3.1. Savoir autochtone dans les lois	4
4. Principes directeurs	5
4.1. Le respect envers les peuples autochtones et leur savoir	5
4.2. Établir et maintenir des relations coopératives avec les peuples autochtones	6
4.3. Prise en compte du savoir autochtone.....	6
4.4. Respect de la confidentialité du savoir autochtone.....	7
4.5. Soutien du renforcement des capacités pour faciliter la prise en compte du savoir autochtone.....	8
5. Conclusion	9

1. Introduction

Le gouvernement du Canada a adopté des lois le 21 juin 2019 relative à la Loi sur l'évaluation d'impact, la Loi sur la Régie canadienne de l'énergie, la Loi sur les pêches et la Loi sur les eaux navigables canadiennes (ensemble, les lois). Ces changements législatifs exigent maintenant que le savoir autochtone soit pris en compte, lorsqu'il est fourni, parallèlement aux autres facteurs, dans les examens de projets et les décisions réglementaires.

1.1. Objectif du cadre

L'objectif du présent cadre stratégique sur le savoir autochtone aux fins des examens de projets et des décisions réglementaires (le cadre) consiste à appuyer une application uniforme des dispositions traitant du savoir autochtone énoncées dans les lois. Le cadre énonce des principes fondamentaux qui guident le travail des fonctionnaires fédéraux lorsqu'ils appliquent les dispositions en vertu des lois et fournit une base aux ministères et organismes pour élaborer des politiques et des orientations adaptées aux besoins opérationnels particuliers de chacun d'eux.

1.2. Application du cadre

Le présent cadre s'applique aux examens de projets et à certaines décisions réglementaires de l'Agence d'évaluation d'impact du Canada, de la Régie de l'énergie du Canada, du Programme de protection du poisson et de son habitat de Pêches et Océans Canada et de Transports Canada, lors de l'application des lois.

Pour plus de clarté, le cadre s'applique aux examens menés par l'Agence d'évaluation d'impact du Canada, y compris les examens de projets désignés (c.-à-d. les évaluations d'impact) et les évaluations régionales et stratégiques menées dans le cadre de la *Loi sur l'évaluation d'impact*. Bien qu'il fournisse des orientations pertinentes en ce qui concerne le savoir autochtone, le cadre ne s'applique pas aux ministères et organismes fédéraux qui prennent des décisions sur des projets non désignés sur le territoire domanial et à l'extérieur du Canada en vertu des articles 82 et 83 de la *Loi sur l'évaluation d'impact*.

Le cadre s'applique dans toutes les régions du Canada où ces processus et décisions réglementaires s'appliquent. Par souci de clarté, bien que la *Loi sur l'évaluation d'impact* ait une application limitée dans les territoires, le cadre s'applique aux processus en vertu de la *Loi sur les eaux navigables canadiennes*, de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie* dans les territoires.

Les commissions d'examen prévues par la *Loi sur l'évaluation d'impact*, les commissions d'examen intégré prévues par la *Loi sur l'évaluation d'impact* et la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie* ainsi que les commissions prévues par la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie* établiront leurs propres processus en matière de savoir autochtone. Ces commissions d'examen indépendant prendront en compte ce cadre ainsi que toute procédure et orientation propre à un ministère ou un organisme fédéral sur le savoir autochtone.

Propre à la *Loi sur les pêches*, le cadre ne s'applique qu'à la prise en compte obligatoire du savoir autochtone fourni pour des décisions prises en vertu des dispositions relatives à la protection du poisson et de l'habitat du poisson de la *Loi sur les pêches*¹. Le présent cadre ne s'applique pas à la prise en compte du savoir autochtone en vertu de l'article 2.5 de la *Loi sur les pêches*, car Pêches et Océans Canada a élaboré une orientation distincte pour les fonctionnaires à l'égard de la mise en œuvre de cette disposition.

Chaque loi est unique dans sa portée et son application. Cela signifie que le processus pour la prise en compte du savoir autochtone peut varier d'un processus et d'une loi à l'autre, selon la situation. La souplesse fait partie intégrante des principes directeurs du cadre afin de répondre à ces réalités opérationnelles.

2. Contexte

Le gouvernement du Canada s'est engagé à mener à bien la réconciliation avec les peuples autochtones au moyen d'une relation renouvelée de nation à nation, de gouvernement à gouvernement et entre la Couronne et les Inuits, axée sur la reconnaissance des droits, le respect, la coopération et le partenariat. Le gouvernement du Canada exerce ses pouvoirs et remplit ses devoirs et fonctions conformément aux droits des peuples autochtones du Canada reconnus et confirmés dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (Déclaration de l'ONU) et les *Principes régissant la relation du Gouvernement du Canada avec les peuples autochtones* (les principes) aident le gouvernement du Canada à mettre en œuvre ses obligations légales. Ceux-ci fournissent également le contexte pour la mobilisation des peuples autochtones, incluant l'application des dispositions sur le savoir autochtone dans les lois. La mobilisation des peuples autochtones afin de prendre en compte le savoir autochtone fourni pour des examens de projets et des décisions réglementaires fait partie de la relation entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones et devrait être entreprise d'une manière conforme au respect des droits de ces derniers.

Le savoir autochtone a apporté, et continue d'apporter, des contributions précieuses aux processus environnementaux et réglementaires, entre autres, partout au pays. Le savoir autochtone a également fait l'objet d'un nombre croissant de discussions internationaux. Reconnaisant les perspectives uniques et la valeur du savoir autochtone, les gouvernements, partout au monde, ont intégré le savoir autochtone dans leurs processus. L'article 31 de la Déclaration de l'ONU considère « que le respect des savoirs, des cultures et des pratiques traditionnelles autochtones contribue à une mise en valeur durable et équitable de l'environnement et à sa bonne gestion ». Le gouvernement du Canada appuie pleinement, et sans réserve, la Déclaration de l'ONU².

Les principes adoptés par le gouvernement du Canada en 2018 sont enracinés dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, guidés par la Déclaration de l'ONU et éclairés par les *appels à l'action de la*

¹ Le paragraphe 34.1(1) de la *Loi sur les pêches* énonce plusieurs facteurs que le ministre des Pêches et des Océans (le ministre) doit prendre en compte lorsqu'il prend certaines décisions (p. ex. les décisions d'autorisation de la *Loi sur les pêches*), notamment le savoir autochtone qui a été fourni, les mesures pour éviter, atténuer et compenser les impacts et les objectifs de gestion des pêches. L'article 2.5 de la *Loi sur les pêches* en revanche fournit neuf facteurs qui peuvent être appliqués aux décisions, notamment le savoir autochtone qui a été fourni au ministre.

² Le 3 décembre 2020, le projet de loi C-15, la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, a été présenté à la Chambre des communes. Le projet de loi affirme que la Déclaration de l'ONU est un instrument international universel en matière de droits de la personne qui s'applique en droit canadien et fournit un cadre pour la mise en œuvre de la Déclaration de l'ONU par le gouvernement du Canada.

Commission de vérité et réconciliation (2015) et le Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (1996). Ils témoignent d'un engagement à l'égard de la bonne foi, de la primauté du droit, de la démocratie, de l'égalité, de la non-discrimination et du respect des droits de la personne. Les principes guident les ministères et organismes fédéraux quant au respect de l'engagement du gouvernement à l'égard du renouvellement des relations de nation à nation, de gouvernement à gouvernement et entre les Inuits et la Couronne, y compris dans le cadre de leur travail concernant la prise en compte du savoir autochtone fourni pour les examens de projets et les décisions réglementaires.

3. Savoir autochtone

Il n'existe pas de définition universellement acceptée du savoir autochtone. Cette expression décrit des systèmes de savoirs complexes ancrés dans les cultures, les langues, les valeurs, les systèmes de justice et les visions du monde uniques des peuples autochtones. Les Premières Nations, les Inuits et les Métis ont chacun des systèmes des savoirs distincts, mais ils partagent certaines caractéristiques communes. Bien que le savoir autochtone comprend les systèmes de savoirs de divers peuples autochtones, le présent cadre utilise l'expression « **savoir autochtone** » plutôt que « système de savoir autochtone », car le mot système n'est pas l'expression utilisée dans les lois. Parmi les autres expressions courantes pour les systèmes de savoir autochtone, mentionnons les connaissances traditionnelles, les connaissances écologiques ou environnementales traditionnelles, les connaissances traditionnelles autochtones, les connaissances traditionnelles métisses et l'Inuit Qaujimagatuqangit.

Le savoir autochtone a tendance à être propre à une nation ou collectivité et lié au territoire, découlant de la relation intime des peuples autochtones avec leur monde naturel. Il est généralement considéré comme du savoir collectif qui englobe les valeurs communautaires, les enseignements, les relations, les cérémonies et la gouvernance. Ce savoir est cumulatif et dynamique, s'appuyant sur les expériences des générations antérieures et évoluant dans le contexte de la société contemporaine.

La spiritualité, les cérémonies, la réciprocité, les relations et les responsabilités à l'égard de la terre constituent une partie intégrante du savoir autochtone. Les peuples autochtones sont indissociables de leur savoir. Le savoir autochtone ne se limite pas à l'utilisation des terres et n'est pas relégué au passé (comme le terme « traditionnel » pourrait le suggérer). Les savoirs autochtones sont des systèmes de valeurs de vie divers qu'il faut prendre en compte parallèlement à d'autres connaissances, notamment la science occidentale. Les femmes autochtones, les personnes de diverses identités de genre et les personnes bispirituelles détiennent souvent du savoir concernant des sujets particuliers (p. ex. l'eau).

3.1. Savoir autochtone dans les lois

En vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact*, de la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie*, des dispositions sur la protection du poisson et de l'habitat du poisson de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur les eaux navigables canadiennes*, le savoir autochtone doit être pris en compte, lorsqu'il est fourni, aux côtés d'autres facteurs dans les examens de projets et les décisions réglementaires. Les lois exigent que le savoir autochtone soit :

1. pris en compte dans certaines décisions ou certains processus lorsque cela est prévu;
2. traité comme confidentiel lorsqu'il est fourni à titre confidentiel;
3. protégé contre toute divulgation non autorisée lorsqu'il est fourni à titre confidentiel, sous réserve de certaines exceptions, notamment en matière d'équité procédurale et de justice naturelle ou pour une utilisation dans le cadre de procédures judiciaires.

Outre les dispositions communes concernant la prise en compte obligatoire et la confidentialité du savoir autochtone, la *Loi sur l'évaluation d'impact* contient également certaines dispositions de transparence qui exigent des évaluations d'impact de projets désignés, des évaluations stratégiques et régionales pour décrire la manière dont le savoir autochtone fourni est pris en compte et utilisé.

Le gouvernement du Canada reconnaît que le savoir autochtone améliore la prise de décisions fédérale et renforce la rigueur des examens de projets et des décisions réglementaires. À titre d'exemple, le savoir autochtone aide les organisations fédérales à avoir une compréhension plus complète des visions du monde autochtones, des cultures autochtones, de l'environnement et des conditions sociales, sanitaires et économiques des peuples autochtones pendant les évaluations d'impact. Le savoir autochtone favorise une meilleure compréhension des impacts environnementaux, sociaux, sanitaires et économiques potentiels des projets, ainsi que des répercussions sur les droits des peuples autochtones, et sa prise en compte a permis d'améliorer la conception des projets. Le savoir autochtone peut également renforcer les mesures d'atténuation et d'accommodement, aider à élaborer les conditions des projets que les promoteurs doivent satisfaire et contribuer à une surveillance à long terme plus efficace des impacts d'un projet sur les peuples et collectivités autochtones. Les systèmes des savoirs autochtones et de connaissances scientifiques occidentales devraient être valorisés également et utilisés en tandem pour atteindre ces meilleurs résultats. Pour les examens de projets et les décisions réglementaires, les peuples autochtones peuvent partager du savoir autochtone par le biais d'études formelles ou durant le processus des consultations. À noter que l'étendue du travail effectué pour inclure le savoir autochtone dans ces processus peut varier selon la portée et l'ampleur de l'examen du projet ou de la décision réglementaire.

4. Principes directeurs

Les sections ci-dessous décrivent les principes, sous cinq thèmes, qui guideront les fonctionnaires fédéraux de l'Agence d'évaluation d'impact du Canada, de la Régie de l'énergie du Canada, du Programme de protection du poisson et de son habitat de Pêches et Océans Canada et de Transports Canada (les ministères et organismes fédéraux), lors de l'application des dispositions relatives aux connaissances autochtones dans les lois.

4.1. Le respect envers les peuples autochtones et leur savoir

Les ministères et organismes fédéraux reconnaissent que le savoir autochtone peut améliorer la compréhension des impacts potentiels des projets et mener à des résultats améliorés, notamment une conception de projet, une construction, des opérations et des méthodes de désaffectation améliorées, des mesures d'atténuation et d'accommodement renforcées et une surveillance plus efficace. Le savoir autochtone fourni, par conséquent, joue un rôle important dans les examens de projets et les décisions réglementaires.

Les ministères et organismes fédéraux reconnaissent que les nations ou collectivités autochtones pourraient avoir établi des processus et des protocoles qui régissent les questions liées au savoir autochtone. Ces processus et protocoles peuvent se présenter sous de nombreuses formes (p. ex. formellement documentés, communiqués oralement ou lors de cérémonies). Le dialogue avec les peuples autochtones est essentiel pour comprendre les directives propres aux nations ou collectivités concernant les processus et les protocoles relatifs au savoir autochtone, en savoir davantage sur les effets potentiels des décisions et orienter les résultats. Il appartient aux peuples autochtones de décider s'ils veulent partager leur savoir avec des ministères et organismes fédéraux.

Les principes suivants guideront les travaux des fonctionnaires fédéraux responsables de la mise en œuvre du savoir autochtone dans les quatre lois :

- Garder à l'esprit le contexte des droits ancestraux et issus de traités des Premières Nations, des Inuits et des Métis affirmés dans la section 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* lors du travail avec des peuples autochtones afin d'inclure du savoir autochtone fourni dans des examens de projets et des décisions réglementaires.
- Respecter les intérêts, les priorités et les circonstances divers des Premières Nations, des Inuits et des Métis.
- Les interactions avec les nations ou collectivités autochtones sont respectueuses des orientations, des protocoles et des processus des nations ou collectivités autochtones pertinentes.
- Les peuples autochtones guideront la compréhension du contexte et la signification de tout savoir autochtone qu'ils fournissent, indiqueront la raison pour lequel il est fourni et la façon dont leur savoir, même lorsqu'il n'est pas fourni à titre confidentiel, peut être partagé.

4.2. Établir et maintenir des relations coopératives avec les peuples autochtones

Les ministères et organismes fédéraux reconnaissent que l'établissement de relations avec les peuples fondées sur le respect et la confiance mutuels ainsi que le travail en collaboration avec les peuples autochtones faciliteront le partage, la compréhension et la prise en compte obligatoire du savoir autochtone dans les examens de projets et les décisions réglementaires.

Une compréhension appropriée du contexte culturel, et le respect de celui-ci, est nécessaire pour la prise en compte adéquate du savoir autochtone. Cela s'acquiert normalement grâce à des relations et un dialogue continu avec les nations ou collectivités autochtones, et non en tant que processus distinct.

Les principes suivants guideront les travaux des fonctionnaires fédéraux responsables de la mise en œuvre des dispositions sur le savoir autochtone dans les quatre lois :

- La communication avec les peuples autochtones au sujet des possibilités de participation à des examens de projets et des décisions réglementaires, de quel savoir autochtone peut être pris en compte et de toute condition de sa prise en compte dans des examens de projets et des décisions réglementaires est essentielle pour que les peuples autochtones puissent décider s'ils souhaitent partager leur savoir et comment le faire.
- Une mobilisation précoce des peuples autochtones favorise un dialogue significatif et continu et une meilleure compréhension du contexte de tout savoir autochtone fourni.
- Respecter les principes de propriété, de contrôle, d'accès et de possession (PCAP) des Premières Nations en ce qui a trait au savoir autochtone.
- Seuls les détenteurs de savoir autochtone et les nations ou collectivités sont en mesure de partager leur savoir.
- Les processus visant à inclure le savoir autochtone dans les examens de projets et les décisions réglementaires tiennent compte des femmes autochtones, des jeunes, des aînés, des personnes de diverses identités de genre et des personnes bispirituelles.
- Outre les protocoles sur le savoir autochtone, si les dispositions des traités existants et des ententes sur la consultation officielles avec les nations ou collectivités autochtones du gouvernement du Canada s'appliquent à la collecte et à la prise en compte du savoir autochtone, elles sont respectées.

4.3. Prise en compte du savoir autochtone

Le savoir autochtone améliore la compréhension des impacts potentiels des projets et sa prise en compte peut renforcer les mesures d'atténuation et d'accommodement, aider à élaborer des conditions relatives à un projet et contribuer à une surveillance à long terme plus efficace des impacts des projets. Des orientations, des politiques et des processus clairs pour la prise en compte du savoir autochtone, élaborés par chacun des quatre ministères ou organismes, sont nécessaires pour soutenir les examens de projets et les décisions réglementaires.

Les principes suivants guideront les travaux des fonctionnaires fédéraux responsables de la mise en œuvre du savoir autochtone dans les quatre lois :

- La communication avec les nations ou collectivités autochtones sur la façon dont le savoir autochtone est compris en validant ou en vérifiant comment il est décrit et la manière dont il a été pris en compte favorise une prise en compte précise et respectueuse du savoir autochtone.
- Informer les peuples autochtones des processus et des politiques associés aux examens de projets et aux décisions réglementaires, ainsi que des possibilités de partager leurs connaissances, en temps opportun.
- La souplesse dans les processus et les politiques, assujettis aux exigences législatives et réglementaires, aidera à appuyer la prise en compte du savoir autochtone; par exemple, en adaptant le savoir fourni dans une langue autochtone et dans des formes autres que la forme écrite.
- Le savoir autochtone doit être compris et pris en compte dans le contexte dans lequel il est fourni; cela comprend leur prise en compte uniquement aux fins pour lesquelles il est fourni.
- Les systèmes de savoirs autochtones et de connaissances scientifiques occidentales sont valorisés également et l'intégrité du savoir autochtone doit être maintenue lorsqu'il est pris en compte parallèlement aux connaissances scientifiques occidentales.
- Avant de fournir du savoir autochtone, les collectivités autochtones décideront qui fournit et, le cas échéant, vérifieront le savoir autochtone ainsi que la manière dont les autorisations de les inclure dans ces processus sont obtenues.

4.4. Respect de la confidentialité du savoir autochtone

Les ministères et organismes fédéraux sont tenus de protéger le savoir autochtone contre la divulgation non autorisée, conformément aux lois respectives. Les dispositions de chacune des lois accordent une protection au savoir autochtone confidentiel qui est partagé à titre confidentiel, sous réserve de certaines exceptions législatives, notamment l'équité procédurale et la justice naturelle, ou pour une utilisation dans le cadre de procédures judiciaires.

Les ministères et organismes fédéraux reconnaissent également l'importance d'établir des processus fondés sur le consentement pour empêcher la divulgation non autorisée du savoir autochtone. Les ministères et organismes fédéraux reconnaissent que les collectivités autochtones détermineront si elles souhaitent partager leur savoir et quels aspects de ce dernier elles veulent partager à titre confidentiel. Ils reconnaissent également l'importance des procédures visant à empêcher la divulgation non autorisée du savoir autochtone et que le consentement doit être explicite et non présumé.

Les principes suivants guideront les travaux des fonctionnaires fédéraux responsables de la mise en œuvre du savoir autochtone des quatre lois :

- Avant de recevoir tout savoir autochtone, les fonctionnaires fédéraux indiqueront clairement qu'il existe des exceptions en vertu desquelles le savoir autochtone fourni à titre confidentiel peut être divulgués.

- Les nations ou collectivités autochtones déterminent si elles partageront leur savoir et quels aspects de celui-ci sont partagés à titre confidentiel.
- Si du savoir autochtone fourni à titre confidentiel doit être divulgué en raison de l'une des exceptions, pour des raisons d'équité procédurale et de justice naturelle, les fonctionnaires fédéraux doivent consulter la personne ou la nation ou collectivité qui l'a fourni ainsi que la personne ou l'organisation à qui l'on propose de les divulguer, au sujet de la portée de la divulgation proposée et les conditions potentielles dans lesquelles le savoir autochtone sera divulgué et mettre en œuvre des mesures pour gérer cette divulgation.
- Les ministères ou organismes fédéraux communiqueront à la nation ou collectivité la façon dont ils géreront, stockeront et traiteront le savoir autochtone fourni à titre confidentiel.

4.5. Soutien du renforcement des capacités pour faciliter la prise en compte du savoir autochtone

Les ministères et organismes fédéraux reconnaissent qu'il est nécessaire d'aider les peuples autochtones à renforcer leur capacité à participer pleinement aux examens de projets et aux décisions réglementaires ainsi que d'appuyer la capacité des fonctionnaires fédéraux à dialoguer avec les peuples autochtones au sujet de leur savoir. Les peuples autochtones peuvent avoir besoin de soutien pour faciliter la transmission et la prise en compte du savoir autochtone dans les processus des examens de projets et de décisions réglementaires.

Les ministères et organismes fédéraux reconnaissent que les peuples autochtones ont également besoin de temps et de ressources pour recueillir et gérer le savoir autochtone, notamment en ce qui concerne les ressources humaines, l'éducation, la formation, la recherche, la traduction, la mise en mémoire et la gestion de l'information, entre autres activités. Le fait de soutenir les nations ou collectivités autochtones de ces façons permettra aux peuples autochtones de mieux participer aux examens de projets et aux décisions réglementaires et de fournir du savoir autochtone à prendre en compte dans ces processus.

Les principes suivants guideront les travaux des fonctionnaires fédéraux responsables de la mise en œuvre du savoir autochtone dans les lois :

- Lorsque de l'aide financière ou d'autres mécanismes sont disponibles pour soutenir la participation des peuples autochtones aux examens de projets et aux décisions réglementaires, ils sont fournis le plus tôt possible.
- Le soutien des capacités pour les peuples autochtones devrait répondre aux besoins des nations ou collectivités dans la mesure du possible. Cela peut comprendre l'élaboration de protocoles concernant le savoir autochtone et tenir compte des limites de la capacité des nations ou collectivités, des exigences en matière de langues autochtones, des exigences logistiques et de la disponibilité des détenteurs de savoir ou des représentants des nations ou collectivités.
- Les nations ou collectivités autochtones doivent consigner et préserver leur savoir; les ministères et organismes fédéraux appuient cet accès aux données et leur collecte, dans la mesure du possible.
- Appuyer le renforcement des compétences culturelles et de la sensibilisation des fonctionnaires fédéraux participant aux examens de projets et aux décisions réglementaires, y compris au sujet de

l'histoire, du patrimoine, des cultures, des droits et des perspectives des Premières Nations, des Inuits et des Métis, et leurs relations avec la Couronne.

5. Conclusion

Le présent cadre appuie une application cohérente des dispositions relatives au savoir autochtone énoncées dans les lois. Les principes fondamentaux aux présentes guident les travaux des fonctionnaires fédéraux en vertu des lois. Les ministères et organismes fédéraux auront des politiques et des orientations qui sont compatibles avec ce cadre et sont adaptées aux exigences opérationnelles propres à chaque ministère. Le cadre fera l'objet d'un examen et d'une mise à jour à mesure que les ministères et organismes fédéraux acquerront plus d'expérience au chapitre de la prise en compte du savoir autochtone dans les examens de projets et les décisions réglementaires.