

Agence d'évaluation d'impact du Canada
*Recherche de consensus dans les évaluations
d'impact*

Recherche de consensus : Participation des Autochtones aux évaluations d'impact au Canada

Rapport final

9 juillet 2024

(mis à jour le 10 décembre 2025)

Numéro de projet : 459

Préparé pour :

Science et recherche, Direction des consultations
Agence d'évaluation d'impact du Canada

Préparé par :

Two Worlds Consulting
Unité 220, 645, rue Fort
Victoria (C.-B.) V8W 1G2

Table des matières

| | |
|--|----|
| Abréviations | 3 |
| Résumé | 4 |
| 1. Introduction | 5 |
| 2. Analyse documentaire | 6 |
| 2.1 Mobilisation précoce, continue et concrète..... | 7 |
| 2.2 Obstacles institutionnels et bureaucratie | 8 |
| 2.3 Souveraineté/autonomie gouvernementale: Pratiques de consensus autochtones préexistantes.. | 9 |
| 3. Approche de la recherche | 10 |
| 4. Résultats | 11 |
| 4.1 Objectifs et compréhension du consensus..... | 11 |
| 4.2 Traités, droits et titres dans les processus de consensus..... | 14 |
| 4.3 Points de vue sur le rôle de l'AEIC..... | 16 |
| 4.4 Obstacles législatifs et souveraineté : Perspectives métisses | 18 |
| 4.5 Défis rencontrés..... | 20 |
| 4.6 Pratiques exemplaires | 23 |
| 5. Études de cas | 25 |
| 6. Discussion et recommandations | 32 |
| 7. Conclusion | 35 |
| 8. Références..... | 37 |
| 9. Annexe A..... | 47 |

Abréviations

| Abréviation | Définition |
|-------------|--|
| AIIP | Athabasca Indigenous Investments Partnership |
| C.-B. | Colombie-Britannique |
| BCEAA | <i>Environmental Assessment Act</i> , S.B.C. 2018, ch. 51 |
| LCEE 2012 | <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i> , S.C. 2012, ch. 19, art. 52 |
| RCAANC | Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada |
| CCSN | Commission canadienne de sûreté nucléaire |
| LDNUDPA | <i>Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones</i> |
| OCA | Obligation de consultation et d'accommodement |
| BEE | Bureau d'évaluation environnementale |
| EIE | Étude d'impact sur l'environnement |
| MPCC | Mobilisation précoce, continue et concrète |
| CLPE | Consentement libre, préalable et éclairé |
| EI | Évaluation d'impact |
| LEI | <i>Loi sur l'évaluation d'impact</i> 2019, ch. 28 |
| AEIC | Agence d'évaluation d'impact du Canada |
| CEC | Commission d'examen conjoint |
| GNL | Gaz naturel liquéfié |
| MRAR | Ministère des Relations avec les Autochtones et de la Réconciliation |
| MN-S | Métis Nation-Saskatchewan |
| TNO | Territoires du Nord-Ouest |
| MGP | Métaux du groupe des platineux |
| PRRO | People of the River Referrals Office |
| STSA | S'ólh Téméxw Stewardship Alliance |
| PNT | Première Nation Tsawwassen |
| DNUDPA | Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones |

Résumé

Ce rapport présente les résultats de la recherche sur les approches de recherche de consensus dans le contexte des évaluations d'impact (EI) qui sont adaptables aux diverses nations autochtones du Canada. Cette recherche comprend une analyse documentaire, une analyse d'études de cas contemporaines sur la recherche d'un consensus avec les Autochtones et des entretiens avec des praticiens et des experts des EI. En utilisant une approche fondée sur les distinctions, nous avons sélectionné des personnes à interroger ayant l'expérience des perspectives des Premières Nations, des Métis et des Inuits.

L'analyse documentaire souligne l'importance d'une mobilisation précoce, continue et concrète (MPCC) dans la recherche d'un consensus, l'intégration du savoir autochtone et la correction des déséquilibres de pouvoir dans l'EI. Elle met l'accent sur la nécessité d'une mobilisation authentique, d'une compétence culturelle et d'une remise en question des patrimoines coloniaux dans la prise de décision.

Les principales conclusions des entretiens avec les nations, les organisations et les professionnels de la réglementation autochtones soulignent que la reconnaissance des droits et des titres autochtones et la promotion des relations entre les nations sont essentielles à la recherche d'un consensus efficace. Les experts ont souligné que le consensus implique une compréhension mutuelle et un accord sur le processus, et pas nécessairement un consentement à un projet. Les résultats de la recherche montrent également que la recherche d'un consensus sur les EI varie entre les administrations fédérales et provinciales et entre les Métis et les Premières Nations en raison de l'incohérence des normes politiques. En outre, il est essentiel de parvenir à un consensus interne au sein des nations autochtones par le biais d'un dialogue inclusif et de protocoles traditionnels.

Les pratiques actuelles de recherche de consensus dans les EI présentent des points forts, tels que la reconnaissance des traités autochtones et l'émergence des nations autochtones en tant que co-organismes de réglementation. Cependant, le manque de capacités, les délais et le climat politique empêchent souvent une participation efficace des Autochtones et la recherche d'un consensus. Le patrimoine colonial dans les processus d'EI et la nécessité d'une meilleure compréhension de la gouvernance autochtone ajoutent à ces défis.

Les recommandations formulées dans ce rapport pour améliorer la recherche de consensus dans les EI auxquelles participent plusieurs nations et groupes autochtones sont les suivantes :

- > Adopter une mobilisation précoce et continue afin d'assurer une inclusion concrète des perspectives autochtones dès le début du projet.
- > Promouvoir des cadres réglementaires qui respectent les traités, les droits et les titres autochtones et qui favorisent l'autodétermination.
- > Soutenir les processus menés par les Nations dans le cadre des EI dans toutes les administrations du Canada en augmentant le financement des nations autochtones afin de renforcer leurs capacités internes.
- > Plaider en faveur de normes de mobilisation et de consultation uniformes dans toutes les provinces afin de garantir une participation équitable des nations autochtones aux processus d'EI fondés sur le consensus.
- > Veiller à ce que les normes de mobilisation, de consultation et de recherche de consensus au Canada soient conformes à celles définies par l'Agence d'évaluation d'impact du Canada (AEIC) et à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA).

Ce rapport démontre que la reconnaissance et le respect des cadres de gouvernance autochtones, qui reposent sur les droits inhérents et issus de traités, sont essentiels pour un processus efficace de recherche de consensus au sein des EI. Il est essentiel de donner la priorité à la prise de décision fondée sur le consensus afin d'assurer une consultation sérieuse en vertu du devoir juridique d'obligation de

consultation et d'accommodement (OCA), de respecter les normes de consentement libre, préalable et éclairé (CLPE), de garantir la participation équitable des nations autochtones et de faire progresser la réconciliation.

Introduction

La recherche d'un consensus est essentielle pour naviguer dans le paysage complexe des évaluations d'impact (EI) au Canada en vue d'une participation, d'une mobilisation concrète et d'une consultation des populations autochtones. La mobilisation désigne le processus d'établissement de relations avec les nations autochtones en dehors de toute obligation juridique. La consultation concerne l'obligation juridique de la Couronne d'examiner les effets négatifs potentiels sur les intérêts autochtones (British Columbia Energy Regulator, 2024). La recherche du consensus peut être considérée comme distincte de la consultation, car elle nécessite plus de temps et vise à obtenir un accord mutuel, ce qui permet de remédier à l'absence historique de contribution et de contrôle des Autochtones dans les processus de prise de décision (Boyd & Lorefice, 2019). Cependant, la recherche du consensus est également une composante importante du processus de mobilisation et de consultation des populations autochtones dans l'EI.

La recherche d'un consensus met l'accent sur la prise de décision collective, l'inclusion et la reconnaissance des droits des Autochtones. La reconnaissance et le respect des processus décisionnels uniques des nations autochtones, profondément ancrés dans leurs contextes historiques et culturels, sont essentiels à l'établissement de relations fructueuses et à l'intégration des intérêts autochtones. La recherche de consensus garantit que les nations autochtones peuvent influencer le processus de prise de décision en favorisant la confiance, la compréhension mutuelle et le partage des responsabilités (Bureau de l'évaluation environnementale [BEE], 2020a). Elle permet de déterminer les préoccupations, de fixer des priorités et de négocier des résultats qui reflètent les intérêts culturels, environnementaux et socio-économiques des Autochtones.

La recherche de consensus dans les EI facilite le renforcement des relations de nation à nation et de la gouvernance fondée sur les traités entre les gouvernements eurocanadiens et autochtones. La recherche de consensus permet d'intégrer et de respecter les processus de prise de décision collective profondément ancrés dans les contextes historiques et culturels autochtones. Les structures autochtones de prise de décision et d'autonomie gouvernementale, telles que les conseils tribaux, les cercles d'Aînés et les systèmes de clans, donnent la priorité à la recherche du consensus, à la prise de décision collective et au transfert intergénérationnel des connaissances (Hanrahan, 2016; Kliskey et al., 2021; Maclean et al., 2014). Ces processus, guidés par des principes de réciprocité, de gestion et d'interconnexion avec leur territoire et leur collectivité, sont essentiels pour favoriser des partenariats concrets, promouvoir l'autodétermination et faire progresser la réconciliation. En cultivant la confiance, la compréhension mutuelle et le partage des responsabilités, la recherche de consensus garantit que les nations autochtones sont des partenaires à part entière dans les processus décisionnels liés aux EI.

Les cadres juridiques et politiques fournissent des orientations sur la mobilisation et la consultation concrètes des populations autochtones dans le but de parvenir à un consensus sur les décisions ayant une incidence sur les populations autochtones (Agence d'évaluation d'impact du Canada [AEIC], 2022a). Il s'agit notamment de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA), (Organisation des Nations Unies [ONU], 2007) dont le Canada est devenu signataire en 2016 et qui a été promulguée en 2021 (Gouvernement du Canada, 2021; Affaires autochtones et du Nord Canada, 2016). La DNUDPA consacre le droit des peuples autochtones au consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) et affirme que « *Les États consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources, notamment en ce qui concerne le développement, l'utilisation ou*

l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres. » (ONU, 2007, p. 10). Le CLPE exige une consultation sérieuse, une négociation de bonne foi et un consentement avant d'entreprendre des projets susceptibles d'avoir une incidence sur les droits et les intérêts des populations autochtones (Coalition pour les droits des peuples autochtones & Assemblée des Premières Nations, 2018). L'obligation de consultation et d'accommodement (OCA) de la Couronne oblige aussi juridiquement le gouvernement à mobiliser les nations autochtones pour traiter les répercussions négatives potentielles des projets proposés (Gouvernement du Canada, 2024). Ainsi, la recherche d'un consensus tout au long du processus d'EI est essentielle pour obtenir le CLPE et garantir le respect des droits autochtones grâce à un dialogue constructif, à la prise en compte des points de vue autochtones et à la prise en compte des préoccupations (Coyle, 2016; Bureau de l'évaluation environnementale, 2020b; Papillon et al., 2020). La recherche de consensus signifie une coopération entre le Bureau de l'évaluation environnementale (BEE) et les représentants des nations autochtones participantes afin de parvenir à un accord sur les décisions ou les recommandations du processus. En conséquence, plusieurs lois sur l'évaluation d'impact et les lignes directrices correspondantes prévoient la recherche d'un consensus avec les nations autochtones à des étapes clés du processus d'évaluation, par exemple lors de la planification du processus (Coalition pour les droits des peuples autochtones, 2023; AEIC, 2022).

La recherche d'un consensus se heurte encore à des obstacles tels que les déséquilibres de pouvoir, l'insuffisance des ressources et les contraintes de temps. Les différences culturelles, les barrières linguistiques et les différentes visions du monde peuvent compliquer les efforts de recherche de consensus. Les effets potentiels des projets d'extraction de ressources entrent souvent en conflit avec les droits et les titres inhérents et issus de traités des autochtones et perturbent l'autodétermination, ce qui entraîne des litiges et de la méfiance. Pour relever ces défis, il faut s'engager en faveur de la compétence culturelle et être prêt à remettre en question le patrimoine colonial dans les processus de prise de décision (Coalition pour les droits des peuples autochtones & Assemblée des Premières Nations, 2018).

Dans le présent rapport, nous explorons les approches de recherche de consensus adaptables par diverses nations autochtones lorsqu'elles sont impliquées dans des processus d'EI au Canada. Nous examinons la recherche de consensus sous l'angle de la réconciliation, des droits inhérents et issus de traités des populations autochtones et de l'autodétermination. Cette recherche permet de comprendre en profondeur les défis et les possibilités de la recherche de consensus, grâce à une revue de la littérature pertinente, à l'exploration d'études de cas contemporaines sur la recherche de consensus et à l'analyse d'entretiens primaires semi-structurés avec des nations, des organisations et des professionnels de la réglementation autochtones.

Notre approche de la recherche est centrée sur les perspectives, les valeurs et les priorités des populations autochtones. Nous visons à déterminer des méthodes durables et équitables de recherche de consensus qui favorisent des relations respectueuses et soutiennent l'autodétermination autochtone. En outre, nous offrons un aperçu des stratégies efficaces pour une mobilisation, une consultation autochtone et des approches collaboratives concrètes dans l'EI et le développement des ressources au sens large.

Analyse documentaire

Il est largement reconnu que la participation des Autochtones aux EI permet d'améliorer la conception des projets et les efforts d'atténuation, et de réduire les répercussions des projets. Néanmoins, il existe des obstacles à la participation, tels que des ressources financières limitées, une participation en temps opportun à l'élaboration des projets, une certaine lassitude dans les régions où les ressources sont fortement exploitées et une influence limitée sur les résultats des projets (Udofia et al., 2017). Dans la littérature scientifique, la recherche de consensus impliquant les nations autochtones a fait l'objet d'une attention croissante. Si les approches consensuelles ont d'abord été popularisées dans le secteur forestier ces dernières années, plusieurs autres industries et secteurs gouvernementaux ont reconnu leur valeur pour aider à résoudre les problèmes d'exploitation des ressources et d'environnement touchant les populations autochtones (Beckley, 1998).

Dans cette section, nous explorons les thèmes et les limites relevés par l'analyse documentaire des approches de recherche de consensus. Ces résultats ont inspiré notre méthodologie de recherche, notre processus d'entretien et nos recommandations.

Mobilisation précoce, continue et concrète

Les peuples autochtones du monde entier sont depuis longtemps les gardiens de leurs terres et possèdent des connaissances inestimables en matière de durabilité environnementale et de pratiques traditionnelles. Cependant, leur voix a été marginalisée dans les grands projets énergétiques, ce qui a entraîné des conflits et une dégradation de l'environnement. Les peuples autochtones soulignent l'importance d'une participation concrète à la planification des projets et à la prise de décision, alors que de nombreux promoteurs et organismes de réglementation recherchent des processus d'approbation plus rapides, qui annulent la participation autochtone (Udofia et al., 2017).

Le rapport 2019 du Comité permanent des ressources naturelles de la Chambre des communes du Canada intitulé : *Pratiques exemplaires internationales relativement à la participation des Autochtones aux grands projets énergétiques*, présidé par le député James Maloney, fournit un cadre complet qui met l'accent sur une mobilisation précoce, continue et concrète (MPCC). Ce cadre offre des éléments essentiels à la recherche d'un consensus avec les nations autochtones dans le domaine de l'exploitation des ressources. Il souligne l'importance des perspectives autochtones dans la recherche d'un consensus et soutient le CLPE dans les processus de consultation, en particulier lorsque les décisions fédérales risquent d'avoir une incidence négative sur les peuples autochtones. Nous explorons ci-dessous le cadre de la MPCC présenté par Maloney (2019) comme un guide instructif pour les processus de recherche de consensus.

Mobilisation précoce

L'établissement de la confiance et d'une compréhension commune dès le début du projet est la pierre angulaire d'une mobilisation réussie. La MPCC suggère une mobilisation précoce, soit dès l'étape de conceptualisation et de conception du projet, comme pratique exemplaire pour mobiliser les nations autochtones. Prno et al. (2021) affirme que les promoteurs et les collectivités ont souvent besoin de temps pour établir la confiance, comprendre les problèmes et répondre aux préoccupations, ce qui souligne l'importance pour les promoteurs d'établir des relations dès le début. Cette approche de mobilisation précoce dans le processus d'EI facilite la compréhension mutuelle des intérêts et des préoccupations de toutes les parties concernées dès le début du projet. Elle permet également de rationaliser le long processus réglementaire pour les EI, qui comprend des étapes d'examen complexes de la part des parties prenantes et des partenaires. Maloney (2019) a souligné que les protocoles de développement industriel doivent être mis à jour pour faciliter une mobilisation précoce.

Mobilisation continue

Une mobilisation précoce est impérative pour établir une relation de confiance et garantir une mobilisation transparente pendant toute la durée d'un projet. Il s'agit de la clé d'une relation durable, mutuellement respectueuse et bénéfique. Une mobilisation permanente faisant intervenir une communication et une collaboration soutenues tout au long du cycle de vie du projet est une autre pierre angulaire des pratiques exemplaires. La mobilisation permanente permet aux nations autochtones de surveiller les incidences du projet, d'exprimer leurs préoccupations et de participer aux processus décisionnels.

Mobilisation concrète

Une mobilisation concrète va au-delà des consultations, en mettant l'accent sur des partenariats authentiques et sur l'autonomisation. Elle comprend la reconnaissance du savoir autochtone, le respect des protocoles culturels et l'intégration des pratiques traditionnelles dans la planification et la mise en œuvre des projets. Selon Maloney (2019), une mobilisation concrète comprend également un partage

équitable des bénéfices, des initiatives de recherche de capacités et des possibilités d'emploi et d'entrepreneuriat autochtones.

Le cadre de MPCC sert de pierre angulaire à la recherche de consensus, favorisant la compréhension mutuelle, le respect et la coopération entre les nations autochtones et les promoteurs de projets. En donnant la priorité aux droits, aux valeurs et aux aspirations des populations autochtones, la MPCC atténue les conflits, renforce la légitimité des projets et favorise le développement durable. La recherche d'un consensus exige que toutes les parties concernées s'engagent à négocier de bonne foi, à faire des compromis s'il y a lieu et à donner la priorité aux intérêts collectifs à long terme plutôt qu'aux gains à court terme. La réussite de la recherche de consensus repose sur des processus décisionnels transparents, des canaux de communication clairs, un engagement en faveur de la compétence culturelle autochtone et un mécanisme efficace de résolution des conflits. Ils nécessitent un apprentissage et un respect mutuels entre toutes les parties, en veillant au respect des protocoles culturels et sociaux convenus. En outre, il est essentiel de cultiver un environnement de négociation sûr et respectueux, exempt de coercition, tout en travaillant à l'obtention d'un consensus.

Maloney (2019) explique en outre que la mise en œuvre de la MPCC se heurte à des difficultés, notamment à des déséquilibres de pouvoir, à des différences culturelles et à des barrières institutionnelles. Pour relever ces défis, il faut une volonté politique, des réformes institutionnelles et des efforts de renforcement des capacités pour donner aux nations autochtones les moyens d'agir. Cependant, le cadre de MPCC offre une voie vers la réconciliation, la justice et le développement durable, en s'alignant sur les efforts mondiaux visant à faire progresser les droits des Autochtones et la conservation de l'environnement.

Obstacles institutionnels et bureaucratie

La collaboration entre les gouvernements, les promoteurs et les nations autochtones est cruciale pour la réussite des projets de développement proposés. Toutefois, les barrières institutionnelles et les obstacles bureaucratiques entravent souvent les processus de recherche de consensus.

Cadres juridiques

Les cadres juridiques fédéraux et provinciaux qui régissent les droits des Autochtones et la réglementation propre à l'EI manquent souvent de clarté et d'uniformité, ce qui contribue à l'incertitude et aux conflits. Des cadres tels que la DNUDPA, qui définit le CLPE, et l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* du Canada, dont découle l'OCA, reconnaissent les droits inhérents et issus de traités des peuples autochtones ainsi que leur droit à l'autodétermination. Cependant, la traduction de ces droits en politiques efficaces et applicables se heurte souvent à des difficultés bureaucratiques variables d'une administration à l'autre.

Ces cadres juridiques et réglementaires mis en place par les structures dirigeantes eurocanadiennes pour les projets d'exploitation des ressources n'intègrent souvent pas de manière adéquate les perspectives autochtones et ne reconnaissent pas leurs droits inhérents et issus de traités (Lieu et al., 2019). Selon Barnaby (2009), ces cadres tendent à refléter les idéologies coloniales, qui limitent l'autonomie autochtone et empêchent la reconnaissance de l'administration autochtone sur les terres et les ressources. Les processus bureaucratiques donnent la priorité à la rapidité plutôt qu'à la consultation et au consentement, ce qui entraîne des conflits et des retards dans la mise en œuvre des projets. En outre, l'absence de mécanismes culturellement appropriés pour résoudre les conflits et traiter les griefs exacerbe les tensions et sape les efforts de renforcement de la confiance. De même, Darling et collab. (2023) note que le fait que de ne pas reconnaître les peuples autochtones en tant que titulaires de droits compromet les processus des cadres juridiques pour une reconnaissance véritable des droits issus des traités et l'inclusion des visions du monde autochtones dans la consultation et la recherche de consensus dans l'EI.

Déséquilibre des pouvoirs et structures décisionnelles

Les relations entre le Canada et les peuples autochtones sont marquées par une longue histoire de colonialisme qui a créé des déséquilibres de pouvoir persistants (Hebert, 2018). Bien que le Canada ait l'obligation juridique de consulter les peuples autochtones sur les projets susceptibles d'affecter leurs droits et leurs territoires (*Nation Haida c. Colombie-Britannique (ministère des Forêts)—Décisions de la CSC*, 2004), le processus de consultation est souvent loin de constituer une mobilisation concrète. Cela est dû à la portée et au calendrier limités de la prise de décision, où les décisions prises sont fortement influencées par les parties prenantes non autochtones (Hebert, 2018). En conséquence, la recherche de consensus est compromise, car les perspectives et les besoins des Autochtones ne sont pas pris en compte de la même manière.

En outre, les structures bureaucratiques eurocanadiennes vont souvent à l'encontre des processus décisionnels traditionnels des nations autochtones, favorisant les agences gouvernementales et les parties prenantes non autochtones (Hebert, 2018). Darling et collab. (2023) affirme que l'absence de reconnaissance des peuples autochtones en tant que titulaires de droits limite leur capacité à remédier aux déséquilibres de pouvoir inhérents à la recherche d'un consensus dans le contexte de l'EI et à influencer le processus décisionnel.

Contraintes de ressources et problèmes de capacités

Les nations autochtones sont souvent confrontées à des contraintes de ressources et à des problèmes de capacités, ce qui limite leur capacité à participer efficacement aux processus décisionnels liés aux EI, y compris à la recherche d'un consensus. Les capacités sont généralement classées en ressources institutionnelles et humaines, toutes deux pouvant souvent être entravées par un financement inadéquat des participants autochtones (White et al., 2007). Le manque de financement, d'expertise technique, de familiarité avec les processus bureaucratiques eurocanadiens et le manque de soutien administratif peuvent exacerber les disparités en matière de participation et d'influence des Autochtones. Cela limite encore davantage la capacité des collectivités et des gouvernements autochtones à tirer parti des possibilités offertes par les cadres juridiques fédéraux et provinciaux (Maloney, 2019; White et al., 2007). Le chef Laboucan-Avirom, dans Maloney (2019), précise que les Autochtones « *doivent avoir la capacité de comprendre les aspects techniques des projets [énergétiques], de transmettre des informations aux membres de la collectivité et de recueillir des informations auprès des membres de la collectivité et des gardiens du savoir*. Cela exige beaucoup plus de financement que ce qu'offre actuellement le Canada. »

Différences culturelles et obstacles linguistiques

Les obstacles culturels et linguistiques constituent des difficultés supplémentaires à la recherche d'un consensus entre les nations autochtones et les agences gouvernementales. Les différences de vision du monde, de style de communication et de maîtrise de la langue peuvent entraver l'efficacité du dialogue et la compréhension mutuelle. Les modèles actuels de prise de décision peuvent ne pas intégrer les modes de connaissance et les processus de prise de décision autochtones, ce qui a pour effet d'aliéner davantage les nations autochtones du processus d'EI (Lieu et al., 2019).

Souveraineté/autonomie gouvernementale : Pratiques de consensus autochtones préexistantes

Les nations autochtones du Canada ont de longues traditions d'autonomie et de souveraineté qui datent d'avant l'arrivée des colons européens (Barnaby, 2009). Ces traditions englobent un réseau complexe de structures de gouvernance, de systèmes juridiques et de processus décisionnels qui ont guidé les nations autochtones dans la gestion de leurs terres et de leurs ressources pendant des générations (Barnaby, 2009). Par conséquent, Coombes et collab. (2012) affirment que : « Pour de nombreux peuples autochtones, les conflits liés aux questions environnementales ou à la gestion des ressources sont intimement liés à des questions élargies

de reconnaissance, de souveraineté et de place dans l'économie dominante » Wyatt et al. 2019).

Les traités modernes ou les revendications territoriales et la reconnaissance par la Cour suprême du Canada des droits et des titres autochtones en dehors des réserves et des régions couvertes par les traités dans l'affaire *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, qui a fait jurisprudence, (*Nation Tsilhqot'in*, 2014) ont renforcé la souveraineté autochtone dans le contexte de l'exploitation des ressources (Gouvernement du Canada, 2007, 2024). Les accords modernes sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale des Autochtones, tels que la Convention de la Baie James et du Nord québécois, 1975 (Convention de la Baie James et du Nord québécois, 1975), l'Accord du Nunavut, 1993 (Accord entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté La Reine du chef du Canada, 2002) et l'Accord-cadre définitif du Yukon, 1993, (Accord-cadre définitif, 1993), et le traité des Nisga'a, 2000 (Lois fédérales codifiées du Canada, *Loi sur l'Accord définitif nisga'a*, 2022), ont permis à de nombreuses nations autochtones d'exercer un plus grand contrôle sur leurs terres et leurs ressources, leur donnant ainsi les moyens de participer plus efficacement aux EI (Morales, 2019).

Le contrôle accru sur les terres et les ressources qu'offrent ces accords a permis aux nations autochtones de relancer et de renforcer leurs systèmes de gouvernance traditionnels. Les nations autochtones ont recours à des pratiques de recherche de consensus enracinées dans les systèmes de gouvernance traditionnels pour prendre des décisions collectivement. Ces pratiques mettent l'accent sur le dialogue, le respect de la diversité des points de vue, la prise en compte de l'incidence sur les générations futures, le partage et la réciprocité (Barnaby, 2009). En intégrant les connaissances, les valeurs et les priorités autochtones dans les processus de prise de décision, la recherche du consensus favorise des résultats éclairés et équitables qui profitent à toutes les parties concernées (Lieu et al., 2019).

Approche de la recherche

Pour notre recherche, nous avons adopté une approche basée sur les distinctions, en choisissant un groupe diversifié de répondants ayant une compréhension approfondie des perspectives autochtones, y compris celles des Métis, des Inuits et des Premières Nations. Nous avons stratégiquement sélectionné la littérature, les études de cas et les personnes interrogées afin de rendre compte des expériences variées et particulières des nations autochtones dans le domaine de l'évaluation d'impact à l'échelle du Canada.

Cette étude est basée sur un examen approfondi d'une vingtaine d'articles et de rapports, totalisant environ 300 pages, sur l'examen de trois cas canadiens contemporains d'exploitation de ressources ayant trait à la recherche de consensus dans l'EI, et sur des entretiens semi-structurés visant à explorer les approches de recherche de consensus au Canada impliquant des nations et des groupes autochtones. L'analyse documentaire nous aide à déterminer les lacunes en matière de connaissances et à formuler des questions pour les entretiens. Les études de cas fournissent des exemples actuels de recherche de consensus et de collaboration dans le domaine de l'EI. Les entretiens permettent d'obtenir des renseignements sur les processus de recherche de consensus de la part de personnes représentant des nations autochtones, des organisations et des organismes de réglementation provinciaux.

Nous avons mené huit entretiens semi-structurés avec des chefs autochtones, des professionnels de l'EI et des représentants d'organismes de réglementation, par le biais de Microsoft Teams. Des questions semi-structurées et ouvertes ont été posées aux personnes interrogées. Ces dernières ont reçu les questions à l'avance, sur demande. Chaque entretien a duré une heure et a été enregistré avec le consentement des personnes concernées. Les entretiens ont été transcrits et codés thématiquement à l'aide de NVivo, un logiciel d'analyse de données qualitatives. Les participants ont revu les transcriptions des entretiens pour s'assurer de leur exactitude et garantir une interprétation fiable des renseignements partagés.

La liste des personnes interrogées figure ci-dessous.

- Andrew Spriggs, coordonnateur des terres et de la consultation, Nation métisse de la Saskatchewan, Sask.;
- Braya Quilty, coordonnatrice des terres et de la réglementation, Nation métisse de Fort Chipewyan, Alb.;
- Représentant de la nation autochtone, *anonyme*, Premières Nations de la côte – Initiative Great Bear, C.-B.;
- Jamie Benton, gestionnaire de la recherche et des projets spéciaux, S’ólh Téméxw Stewardship Alliance, C.-B.;
- Kent Bretzlaff, directeur général, Office d’évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon, Yukon;
- Lucas King, directeur de l’unité de planification territoriale de Zhaagimaa Waabo, Grand conseil du Traité n° 3, Ont.;
- Mark Haines et Edwin Hubert, Bureau de l’évaluation environnementale de la Colombie-Britannique, C.-B.;
- Sheila Williams, gestionnaire des droits et des titres issus de traités, Première Nation Tsawwassen, C.-B.;

Compte tenu du temps, de la portée et des ressources limités, cette étude se concentre sur la détermination des professionnels autochtones ayant une grande expérience des processus de recherche de consensus dans les EI. Nous avons sélectionné des personnes de la Colombie-Britannique, de l’Alberta, de la Saskatchewan, de l’Ontario et du Yukon. En outre, notre recherche explore l’expérience générale des participants à la recherche de consensus dans les administrations fédérales et provinciales. Par conséquent, si nos résultats reflètent les expériences distinctes des nations et des peuples autochtones dans des administrations particulières, ils ne peuvent pas être extrapolés à l’ensemble des nations autochtones du Canada.

Résultats

Objectifs et compréhension du consensus

Les personnes interrogées ont toujours compris que les objectifs des processus de recherche de consensus étaient de parvenir à une compréhension commune des problèmes, des intérêts et des valeurs. Cette compréhension commune a pour but d’éclairer le processus d’élaboration des projets pour les promoteurs, les décideurs et les membres de la collectivité.

Toutefois, les personnes interrogées n’ont pas toutes la même perception de la valeur des pratiques de recherche de consensus pour leur organisation et leur pays. Certains considèrent qu’il est crucial pour la prise en compte des droits et des titres autochtones dans les accords internationaux, soulignant que le CLPE est essentiel pour parvenir à un consensus sur les grands projets. À l’inverse, d’autres ont fait état d’expériences où les processus de recherche de consensus ont isolé des groupes et des collectivités au lieu de favoriser une perspective commune. Comme l’a indiqué une personne interrogée :

Il existe un véritable consensus, qui ne satisfait pas toujours tout le monde, mais qui permet de comprendre l’intérêt d’avancer ensemble d’une bonne manière. (Lucas King, communication personnelle, 21 mars 2024)

Le consensus peut donc être caractérisé comme un dialogue continu visant à parvenir à une compréhension mutuelle et au respect des points de vue divergents, même si l’on ne parvient pas toujours à des accords complets. Les personnes interrogées ont souligné qu’un dialogue précoce et continu, une compréhension commune des intérêts et des problèmes, et le respect mutuel des positions individuelles sont essentiels à la réussite d’un processus de recherche de consensus.

Elles ont également souligné la distinction entre consensus et consentement, notant que l'obtention d'un consensus n'implique pas le consentement à un projet. Par exemple, un consensus peut être atteint sur un processus d'EI, mais cela ne garantit pas le consentement à un certificat d'EI.

En outre, les personnes interrogées ont déclaré qu'un processus de recherche de consensus axé sur les promoteurs et administré strictement par des gouvernements eurocanadiens ayant un héritage colonial tend à diluer les intérêts et les valeurs des nations autochtones. En revanche, un processus de collaboration avec les gouvernements autochtones préserve mieux ces intérêts et ces valeurs.

Des processus ont été mis en place devant les nations pour parvenir à un accord, mais c'est pour répondre aux objectifs de l'industrie et de la Couronne et pour faire avancer l'exploitation des ressources. (Représentant d'une nation autochtone, communication personnelle, 6 mars 2024)

Indépendamment de la valeur perçue des approches actuelles de recherche de consensus, les personnes interrogées ont exprimé leur intérêt et leur optimisme à l'égard des pratiques de recherche de consensus collaboratives ou dirigées par les Autochtones.

Je reste persuadé que la plus grande force consiste à faire les choses ensemble à partir de la base, c'est sa plus grande force pour s'assurer que vous essayez d'atteindre les objectifs finaux en obtenant un consensus entre les parties. (Représentant d'une nation autochtone, communication personnelle, 6 mars 2024)

Dans l'ensemble, les contributions des personnes interrogées ont révélé la nature complexe et multiforme des avantages et des défis associés aux approches consensuelles faisant intervenir les nations autochtones dans les EI.

Recherche de consensus au sein des nations autochtones

Les personnes interrogées ont souligné l'importance de parvenir à un consensus interne pour une prise de décision efficace lorsque les nations sont confrontées à des grands projets de développement. Un représentant de la Première Nation de Tsawwassen (PNT) a fait part de son processus pour parvenir à un consensus interne sur le Projet du Terminal 2 à Roberts Bank (AEIC, 2013), elle qui était l'une des nations les plus touchées. Pour parvenir à un consensus interne, elle a mené des entretiens approfondis avec les membres, les fonctionnaires et les dirigeants élus de la PNT, ainsi que des groupes de discussion réunissant divers comités. Cette approche inclusive a abouti à l'élaboration du cadre *šxʷkʷecxənəm* (Williams et al., 2022), un mécanisme de gouvernement à gouvernement traitant des conséquences modernes du traité (Accord définitif de la Première Nation de Tsawwassen, 2007) pour les évaluations du Projet du Terminal 2 à Roberts Bank en Colombie-Britannique (C.-B.). Ce cadre a été appliqué au processus d'évaluation en collaboration avec le BEE de la C.-B. et l'AEIC.

*Il s'agissait d'un processus de grande envergure, et nous avons abouti à ce document très complet qui définit les aspirations en matière d'intendance (le cadre *šxʷkʷecxənəm*), mais qui parle également des différentes stratégies issues du processus d'entretien avec nos membres. Nous disposons de six stratégies différentes. Il s'agit d'une consultation approfondie de notre collectivité. Et puis nous avons ce travail vraiment formidable qui a été présenté au gouvernement fédéral et qui dit, hé, voici les répercussions cernées par la Première Nation de Tsawwassen [...] Et après tout ce travail, cela ne signifie pas que les membres de Tsawwassen veulent ce projet. Il s'agissait d'un projet très controversé. Le Terminal 2 à Roberts Bank est littéralement à notre porte. (Sheila Williams, communication personnelle, 1^{er} mars 2024)*

Le représentant de la PNT a noté que, bien que la collectivité soit parvenue à un consensus pour s'opposer au projet, les dirigeants ont décidé d'y consentir sur la base des mesures d'accommodement convenues par toutes les parties. Cet exemple illustre clairement la distinction faite précédemment entre consensus et consentement. Les mesures d'accommodement comprenaient l'intégration des

connaissances culturelles et de gestion de la PNT dans les processus d'évaluation des incidences du projet sur leurs droits et leurs titres. Cela démontre les avantages d'une approche respectueuse et collaborative de gouvernement à gouvernement pour répondre aux préoccupations des nations autochtones et obtenir un consentement consensuel dans l'EI.

Le mot « consentement » comporte une nuance. La Première Nation de Tsawwassen ne soutient pas le Projet du Terminal 2 à Roberts Bank. Toutefois, nous y avons consenti sur la base des mesures d'accommodement que nous avons reçues de la Couronne. Les membres de la Première Nation de Tsawwassen ne veulent pas nécessairement le projet et le Conseil exécutif ne le veut pas non plus. Toutefois, grâce à ces mesures d'accommodement, nous pourrions disposer d'une capacité de gestion pour les générations à venir. Il s'agit donc de peser le pour et le contre, si ce projet doit aller de l'avant de toute façon, nous n'avons pas la décision définitive sur le projet. Comment allons-nous de l'avant? (Sheila Williams, communication personnelle, 1^{er} mars 2024)

À titre de représentant du Grand conseil du Traité n° 3, l'Ontario a également fait part des mécanismes internes de recherche de consensus, en citant en exemple le modèle de partage des recettes tirées de l'exploitation des ressources. Ce modèle illustre le consensus interne par le partage égal des revenus tirés de la terre entre les collectivités participantes, reconnaissant le territoire comme une terre partagée. Il convient de noter que ce modèle est le résultat de négociations entre les représentants des nations autochtones du nord de l'Ontario, y compris le Grand conseil du Traité n° 3, et le gouvernement de l'Ontario. Cet accord de partage des revenus attribue une partie des revenus miniers (40 % des taxes et des redevances minières) et forestiers (45 % des droits de coupe forestiers) aux Premières Nations du nord de l'Ontario (Kitching, 2018; Ross, 2022).

La personne interrogée a en outre souligné que pour parvenir à un consensus, il faut des discussions approfondies et la prise en compte de multiples facteurs, et pas seulement un vote à la majorité. Lorsqu'il est impossible de parvenir à un consensus, les protocoles et les cérémonies établis, tels que décrits par Manito Aki Inakonigaawin, sont utilisés à titre indicatif. Manito Aki Inakonigaawin, la Grande Loi de la Terre, « signifie le devoir de respecter et de protéger les terres qui peuvent être affectées par la surexploitation, la dégradation et les processus contraires à l'éthique ». [Il représente « une manière de penser, une manière de sentir et une manière de vivre » pour les Anishinaabe (Grand conseil du Traité n° 3, 2024)]. Ce processus garantit une approche holistique de la recherche de consensus en respectant toutes les relations au sein du territoire.

Le consensus n'est pas 50 % plus un. C'est du temps passé à discuter, et c'est ce que j'ai vécu : beaucoup de temps passé à discuter et à peser ces facteurs dans un sens ou dans l'autre. S'il n'y a pas de consensus dans notre application humaine du consensus, c'est là que les protocoles sont invoqués pour demander des conseils. Dans la forme écrite de Manito Aki Inakonigaawin, il était demandé d'organiser une cérémonie dans chacune des quatre directions du Traité n° 3. C'est ainsi que s'est perpétué le consensus, non seulement entre les membres de la famille humaine, mais aussi au sein de la création. (Lucas King, communication personnelle, 21 mars 2024)

Ces exemples montrent que pour parvenir à un consensus interne, il faut un dialogue inclusif, le respect des protocoles traditionnels et un engagement à prendre des décisions transparentes et informées afin de garantir les meilleurs résultats pour toutes les parties concernées. Ils soulignent en outre que la recherche du consensus joue un rôle clé dans la résolution des problèmes lors de la prise de décision, en particulier dans les projets nécessitant un accord collectif. Elle est considérée comme une composante essentielle d'un processus décisionnel éclairé et unifié. En abordant les questions au fur et à mesure qu'elles se posent, la recherche du consensus garantit que toutes les parties concernées sont alignées et que les décisions sont fondées sur une compréhension commune. Considérer la recherche de consensus comme une étape vers l'obtention du CLPE souligne son importance pour atteindre les objectifs élargis d'une gestion de projet efficace, d'une gouvernance fondée sur les traités et de la réconciliation.

Traités, droits et titres dans les processus de consensus

La discussion sur les approches consensuelles dans les EI ne peut être séparée de la discussion sur les traités, les droits et les titres autochtones. Les EI sont un moyen important pour les nations autochtones d'affirmer leurs droits issus de traités et leur souveraineté sur leurs terres et leurs ressources. Indépendamment de la taille, de la capacité ou de la reconnaissance des nations autochtones, toutes les discussions sont fondées sur le respect de leurs traités, de leurs droits et de leurs titres. Donner aux nations les moyens de déterminer leurs propres méthodes d'affirmation est bénéfique pour toutes les parties concernées.

Une partie du consensus consiste à enseigner à la province, au gouvernement fédéral et aux promoteurs qui sont les Tsawwassen, en tant que nation moderne issue d'un traité. En quoi consiste l'identité Tsawwassen? Quelles sont les valeurs Tsawwassen? Cette compréhension commune nous permet de parvenir plus facilement à un consensus (Sheila Williams, communication personnelle, 1^{er} mars 2024).

Les personnes interrogées ont souligné la valeur des organisations autochtones représentant une ou plusieurs nations, qui jouent le rôle de co-organismes de réglementation. Les co-organismes de réglementation font progresser les priorités des États membres dans les grands projets de développement et les processus d'EI qui y sont associés, y compris la recherche d'un consensus. Ils collaborent avec les promoteurs de projets et les gouvernements provinciaux et fédéraux afin de contribuer de manière concrète à ces processus et de les influencer. Un rôle de co-organisme de réglementation permet aux nations de faire valoir leurs traités, leurs droits et leurs titres, de participer activement dans l'élaboration des EI et de négocier des mesures d'accommodement. Cette structure facilite la recherche d'un consensus en favorisant la MPCC et le développement de relations avec les promoteurs.

Cette approche permet de répondre aux consultations ponctuelles et limitées dans le temps que les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent engager avec les nations autochtones en l'absence de représentation organisée. Par exemple, un représentant de la S'ólh Téméxw Stewardship Alliance (STSA) a parlé de son expérience en tant que co-organisme de réglementation. La STSA, par l'intermédiaire du People of the River Referrals Office (PRRO), s'engage activement auprès des différentes parties prenantes. Le PRRO gère et facilite les communications et les procédures administratives pour les renvois concernant les Premières Nations Stó:lō signataires (actuellement 17 nations) en Colombie-Britannique, en effectuant des examens techniques et en préparant des réponses (STSA, 2024b). La STSA a conclu de nombreux accords avec le gouvernement fédéral, la province de la Colombie-Britannique et d'autres organisations afin de favoriser les relations de collaboration et de gouvernement à gouvernement (STSA, 2024a).

Nous estimons que nous n'avons plus besoin de compter sur le gouvernement provincial ou fédéral pour faire appliquer la loi ou pour établir les règlements, car nous élaborons en même temps nos propres règlements, qui sont étayés par des lois provinciales ou fédérales, comme la DNUDPA et la LDNUDPA, pour nous permettre de le faire nous-mêmes. (Jamie Benton, communication personnelle, 9 février 2024)

Les personnes interrogées du BEE, l'organisme de réglementation provincial, ont fait remarquer que les besoins et les processus décisionnels des nations autochtones dépassent souvent l'organisme de réglementation provincial. L'adoption d'un rôle de co-organisme de réglementation permet aux gouvernements autochtones de participer directement avec les promoteurs, ce qui réduit la nécessité pour le BEE de jouer le rôle d'intermédiaire à chaque étape. Cette approche permet à l'organisme de réglementation d'adopter un rôle de soutien tout en respectant la gouvernance autochtone et en reconnaissant que les deux parties sont des organismes de réglementation ayant leurs propres compétences et limites.

En outre, cette approche collaborative est également bénéfique d'un point de vue relationnel à long terme. Elle encourage les promoteurs à établir des relations étroites avec les nations autochtones et favorise une dynamique respectueuse de la gouvernance autochtone. Les personnes interrogées ont suggéré qu'à mesure que les nations s'adaptent à ce nouveau rôle, il est essentiel que les promoteurs s'engagent de manière concrète avec leurs gouvernements pour assurer la réussite et la conformité des projets à long terme.

Les personnes interrogées ont également souligné qu'une voie de co-organisme de réglementation met en œuvre des mécanismes de gouvernement à gouvernement. Cela permet aux gouvernements provinciaux et fédéral d'aider les nations à faire valoir leurs droits et titres issus de traités dans les processus d'EI par le biais de l'OCA, du CLPE et de la recherche de consensus. Toutefois, les nations représentées par les co-organismes de réglementation et agissant en tant que tels ont souligné l'importance des capacités requises pour assumer cette responsabilité, capacités dont toutes les nations ne disposent pas.

Le tableau ci-dessous décrit les rôles et avantages des nations agissant en tant que co-organismes de réglementation ou représentées par un co-organisme de réglementation par rapport à celles qui ne sont pas représentées de la même manière dans les EI.

Tableau 1. Approches coréglementaires et non coréglementaires pour les nations autochtones dans le cadre des EI

| Approche coréglementaire | Approche non coréglementaire |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Permet d'affirmer directement et efficacement les droits et les titres dans les grands projets de développement. • Permet aux nations signataires d'un traité d'affirmer leur autorité sur le territoire et les ressources avec le soutien des gouvernements provinciaux et fédéral. • Permet aux nations de faire valoir leurs intérêts au-delà des stipulations des gouvernements fédéral et provinciaux. • Favorise la collaboration entre les gouvernements fédéral, provinciaux et autochtones en matière de gouvernance. • Capacité à mettre en œuvre une mobilisation précoce et durable, une consultation véritable, y compris des efforts de recherche de consensus, en favorisant les relations avec les promoteurs. • Capacité à rassembler les ressources nécessaires pour entreprendre un processus interne de recherche de consensus afin d'informer le CLPE dans les EI. • L'accès aux ressources et la capacité de diriger, d'appliquer et d'élaborer des règlements qui reflètent les intérêts de la nation par le biais d'un dialogue continu avec les gouvernements fédéral et provinciaux concernés. | <ul style="list-style-type: none"> • Limité à la revendication indirecte de droits et de titres sur la réalisation du projet par le biais du processus d'EI. • Restreint les intérêts des nations à ce qui peut être réglementé dans le cadre de politiques reflétant un patrimoine colonial. • Opère dans des cadres politiques et des stipulations eurocanadiennes qui portent un patrimoine colonial. • Influence minimale sur les intérêts des nations dans les processus d'EI, y compris les mesures d'atténuation de l'incidence du projet et les mesures d'accommodement. • Possibilité et capacité minimales de mettre en œuvre une mobilisation précoce et soutenue, et d'établir des relations avec les gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi qu'avec les promoteurs. • Les ressources et les capacités limitées entraînent un manque de participation concrète, des consultations de dernière minute et des consultations ponctuelles. • Capacité limitée à influencer les efforts de recherche de consensus concrets et efficaces, y compris à entreprendre un processus de recherche de consensus au sein de leurs propres collectivités. |

Points de vue sur le rôle de l'AEIC

Les expériences des personnes interrogées en matière d'EI et de processus de recherche de consensus ont varié d'une région à l'autre du Canada. Cependant, elles ont toutes partagé l'appréciation commune de l'AEIC quant à la compréhension de l'importance des traités, des droits et des titres. Les personnes interrogées ont également apprécié la mobilisation autochtone, le processus de consultation et les programmes de soutien des capacités de l'AEIC. De nombreux intervenants ont souligné la nécessité d'accroître les possibilités de financement des capacités, en citant le succès de ces programmes existants.

Le processus mis en place présentement par le gouvernement provincial limite la mobilisation. Il y a des contraintes de temps qui nous semblent irréalistes, les contraintes fédérales sont beaucoup plus souples et elles permettent l'application de la procédure appropriée. (Andrew Sprigs, communication personnelle, 21 mars 2024)

Les personnes interrogées ont souligné les différences entre les projets désignés par le gouvernement fédéral et ceux relevant de la compétence provinciale en matière de mobilisation et de consultation des

populations autochtones. Les représentants des nations autochtones de Colombie-Britannique ont déclaré avoir reçu un soutien adéquat de la part des organismes de réglementation provinciaux, tandis que ceux des autres provinces ont fait état d'un manque de soutien. Ils ont relevé des difficultés dans les projets où la consultation est régie par des politiques et des pouvoirs discrétionnaires provinciaux. Par conséquent, toutes les nations autochtones ne bénéficient pas d'une mobilisation et d'une consultation uniformes et concrètes de la part de leurs organismes de réglementation provinciaux, ce qui témoigne d'un manque d'efforts de recherche de consensus.

Un représentant de la Métis Nation-Saskatchewan (MN-S) a déclaré que la Saskatchewan First Act (2023), qui a modifié la constitution de la Saskatchewan, a limité les possibilités de mobilisation et de consultation des Autochtones dans les processus d'EI. Il convient de noter que cette loi s'est heurtée à l'opposition généralisée des nations autochtones de la Saskatchewan. Les dirigeants autochtones soulignent que l'affirmation de la compétence exclusive de la province sur les « ressources naturelles non renouvelables, ses ressources forestières et sa production d'énergie électrique » (The Saskatchewan First Act, 2023) porte atteinte aux droits inhérents et issus de traités des Autochtones sur la terre, l'eau et les ressources (Hunter, 2023). En outre, la personne interrogée a laissé entendre que ces modifications ont réduit la portée des projets qui peuvent être désignés pour l'EI fédérale.

Il n'y a pas eu de projet évalué par l'AEIC depuis un certain temps en Saskatchewan, en particulier dans le cadre de la nouvelle réglementation, et quelques-unes de nos mines d'uranium sont passées à côté de l'AEIC avant qu'elle ne soit mise en place. (Andrew Spriggs, communication personnelle, 21 mars 2024)

D'autres personnes interrogées, qui ont fait état d'expériences négatives avec leur gouvernement provincial, ont exprimé le souhait que l'AEIC établisse des critères de base définis et mesurables en matière de mobilisation, de consultation, de consensus et de consentement, auxquels les provinces doivent se conformer.

Je pense que la responsabilité doit incomber davantage à l'AEIC, car il y a tellement de valeurs différentes au niveau provincial qu'elles semblent pouvoir facilement contourner le processus fédéral et les réglementations fédérales, et je pense que les détails peuvent facilement être liés. Qui est responsable de quoi? (Braya Quilty, communication personnelle, 15 mars 2024)

Les personnes interrogées ont souligné l'importance d'instaurer l'équité dans les processus d'EI à travers le Canada afin d'éviter que les nations ne soient affectées de manière disproportionnée par les différentes valeurs des gouvernements provinciaux. En outre, elles ont souligné la nécessité de mettre en place des mécanismes pour traiter les cas où les provinces ne respectent pas les normes de mobilisation et de consultation. Des politiques provinciales uniformes, harmonisées avec les lois fédérales et les politiques de l'AEIC, sont essentielles pour renforcer la mobilisation et la consultation concrètes des populations autochtones, répondre à l'exigence du CLPE et rechercher un consensus sur les décisions ayant une incidence sur les populations autochtones. Toutefois, les personnes interrogées ont reconnu que la réalisation de ces objectifs pourrait signifier des défis davantage politiques que techniques.

Je pense donc que si l'AEIC adopte des approches plus consensuelles avec les nations, il s'agira davantage d'un processus politique que d'un processus technique, c'est ce que je constate. (Andrew Spriggs, communication personnelle, 21 mars 2024)

Les personnes interrogées ont également suggéré que l'AEIC prenne l'initiative de favoriser des relations innovantes de gouvernement à gouvernement avec les nations autochtones. Reconnaisant la nature coloniale des institutions eurocanadiennes, l'AEIC a été invitée à créer des espaces de collaboration pour la gouvernance autochtone qui intègrent et respectent les lois et les outils de prise de décision autodéterminés de chaque nation. Un représentant du Grand conseil du Traité n° 3, a d'ailleurs communiqué ce qui suit :

...[S]e souvenir que l'on participe à un système colonial de gouvernance et s'assurer qu'un espace est ouvert pour la gouvernance autochtone ou dans les protocoles de gouvernance Anishinaabe du Traité n° 3, qu'on respecte ce fait et qu'il y aura une certaine forme de changement législatif. Mais il y a aussi beaucoup de possibilités de travailler dans ce cadre. (Lucas King, communication personnelle, 21 mars 2024)

Les représentants du BEE ont indiqué qu'en tant qu'organisme de réglementation fédéral, l'AEIC joue un rôle de soutien dans le processus de recherche de consensus en permettant au BEE de mener des discussions avec les nations autochtones dans le cadre de projets de substitution. La substitution sous-entend que le BEE effectue une évaluation qui répond à la fois aux exigences provinciales et fédérales (AEIC, 2020). Même s'il existe des différences terminologiques mineures, les cadres réglementaires de l'AEIC et du BEE sont généralement alignés. Ils ont indiqué que l'AEIC intervient généralement vers la fin du processus d'évaluation pour élaborer les conditions du projet et s'engager avec les nations sur les questions fédérales, en veillant à ce que les exigences provinciales et fédérales soient prises en compte et en facilitant un processus d'évaluation environnementale complet et inclusif.

L'efficacité du rôle de l'AEIC en tant qu'organisme de réglementation dans les processus d'EI est largement étayée par les réactions positives des personnes interrogées. Toutefois, les opinions de certaines personnes interrogées ont été influencées par le fait qu'elles n'ont pas eu l'occasion de participer à des projets réglementés par le gouvernement fédéral. Elles ont souligné la nécessité d'élargir la portée des projets désignés par le gouvernement fédéral afin de remédier à l'inadéquation des politiques de consultation provinciales, qui entravent les efforts de recherche de consensus. Guidées par les cadres du CLPE et de l'OCA, ces politiques garantissent un dialogue constructif et la prise en compte des préoccupations des Autochtones. Malgré la reconnaissance et l'appréciation du rôle de l'AEIC dans les évaluations fédérales et les projets de substitution, des améliorations ont été citées. Beaucoup ont suggéré que l'AEIC joue un rôle plus proactif en encourageant des relations novatrices entre gouvernements et en créant des espaces de collaboration qui mettent en œuvre des pratiques de gouvernance autochtones.

Obstacles législatifs et souveraineté : Perspectives métisses

En 2011, la Cour suprême du Canada a souligné que « [l']histoire des Métis en est une de lutte pour la reconnaissance de leur identité particulière, en tant que descendants mixtes d'Européens et d'Indiens. Pris entre deux identités et cultures dominantes, les Métis ont lutté pendant plus de deux siècles pour que leur identité, leur culture et leur autonomie gouvernementale particulières soient reconnues. » (Alberta c. Cunningham, 2011 CSC 37 au paragraphe 70). (Gouvernement du Canada, 2023)

En vertu du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les Métis ont été expressément inclus comme l'un des « peuples autochtones du Canada », et avec cette inclusion « le Canada reconnaît la compétence de ces gouvernements métis dans les domaines de la citoyenneté, de l'administration interne et du choix de leurs dirigeants. » (Gouvernement du Canada, 2023). Le projet de loi C-53 est le premier texte législatif à reconnaître certains gouvernements métis dans le cadre d'une relation de nation à nation et de gouvernement à gouvernement avec le Canada.

Si tous les peuples métis sont reconnus par la Constitution, toutes les nations métisses n'ont pas le statut d'autonomie gouvernementale. La Métis Nation of Ontario, la Métis Nation of Alberta, la MN-S et la Métis Nation of British Columbia participent à des négociations continues avec les gouvernements fédéral et provinciaux pour obtenir cette reconnaissance. L'obtention d'une reconnaissance officielle permet d'accéder à des financements liés, par exemple, à la langue, de renforcer le pouvoir de décision concernant leurs droits et titres, et de faire progresser l'autodétermination (CBC News, 2021; Métis Nation of Alberta, 2024; Ralliement national des Métis, 2024; Paradis, 2023). L'absence d'autonomie crée des obstacles qui empêchent les nations de faire valoir leurs droits et d'influencer les processus de l'EI. Il s'agit notamment de parvenir à un consensus entre les Premières Nations et les nations métisses :

Il s'agit donc d'une situation très difficile, car les Premières Nations, dans un certain sens, ne croient pas que les Métis ont le droit de gérer certaines situations, alors que les Métis estiment qu'ils ont le droit de gérer certaines situations, en particulier dans une administration fédérale et parce que les Métis sont reconnus au niveau fédéral, mais pas au niveau provincial en Saskatchewan. (Andrew Spriggs, communication personnelle, 21 mars 2024)

Les personnes interrogées ont donné un aperçu des différences de traitement entre les Métis et les Premières Nations par les gouvernements fédéral et provinciaux de l'Alberta et de la Saskatchewan.

Je tiens à souligner que nos droits ne sont pas établis de façon crédible au niveau provincial et que nous sommes toujours dans l'attente de cette reconnaissance, car cela ouvrira de nombreuses portes. En effet, nous avons récemment rédigé un énoncé de préoccupation et le promoteur nous a répondu qu'il avait communiqué avec le député provincial et qu'il n'était pas tenu de nous consulter. Parce que nous sommes en quelque sorte enveloppés dans cette association et que nous ne sommes toujours pas considérés comme indépendants, ou comme souverains. (Braya Quilty, communication personnelle, 15 mars 2024)

Les personnes interrogées ont dit se sentir négligées par les gouvernements fédéral et provinciaux. Par exemple, le représentant de la MN-S a souligné les difficultés rencontrées pour parvenir à un consensus avec les Premières Nations, car la MN-S est reconnue au niveau fédéral, mais pas au niveau provincial en Saskatchewan. Cela donne l'impression que les nations métisses ne sont pas traitées sur un pied d'égalité par les gouvernements provinciaux et les promoteurs réglementés par ces derniers.

Au niveau fédéral, nous avons l'impression d'être sur un pied d'égalité avec les Premières Nations. Au niveau provincial, nous avons l'impression d'être des Autochtones de second rang parce que le gouvernement fédéral et les promoteurs réglementés au niveau provincial ne nous traitent pas de la même manière qu'ils le font avec les Premières Nations. (Andrew Spriggs, communication personnelle, 21 mars 2024)

Les personnes interrogées ont indiqué que les Premières Nations sont souvent consultées avant les Métis, ce qui désavantage ces derniers. En outre, il existe des désaccords entre les Premières Nations et les nations métisses sur les compétences et les revendications territoriales, en particulier lorsqu'une nation métisse ou une organisation métisse est reconnue par le gouvernement fédéral, mais pas par le gouvernement provincial. La dynamique varie d'une province à l'autre, les résultats étant souvent influencés par la population d'utilisateurs traditionnels des terres dans les différentes régions. Un représentant de la Fort Chipewyan Métis Nation, en Alberta, a fait part de son expérience de ces obstacles législatifs. Notamment, la province de l'Alberta n'a pas mis en place de processus de consultation formel pour les Métis avant 2015 (Gouvernement de l'Alberta, 2020).

En raison du système colonial, certains droits ont été accordés aux Premières Nations et non aux Métis, et c'est une question qui doit être abordée, car ils ne sont pas identiques. Même si, au niveau fédéral, ces droits sont considérés comme identiques. Nous faisons constamment l'expérience d'une infériorité, comme si nous étions une considération secondaire. (Braya Quilty, communication personnelle, 15 mars 2024)

Cette complexité ajoute à la difficulté de faire participer les Premières Nations et les Métis à des processus de recherche de consensus. Un représentant de la MN-S a indiqué qu'il était plus facile de parvenir à un consensus et de favoriser la collaboration lorsqu'il s'agit de traiter des questions environnementales que lorsqu'il s'agit de projets menés par des promoteurs. Il a également indiqué que le consensus entre les nations devient possible lorsque les intérêts communs sont reconnus et qu'un leadership efficace est en place.

Je pense que tant du côté des Premières Nations que des Métis, nous avons des dirigeants très charismatiques, et ils façonnent leurs propres relations les uns avec les autres au sein

des directions des différentes nations. En général, lorsque ces dirigeants se retrouvent dans la même pièce, ils peuvent trouver des points communs. C'est pourquoi nous nous efforçons, au sein de notre propre nation, de faire en sorte que les différentes régions se mettent d'accord et de faire appel à des juristes pour tenter de conclure des accords. Il est difficile de faire comprendre aux gens qu'il s'agit d'un processus qui doit avoir lieu, que nous devons parvenir à un consensus. Je pense donc que si l'AEIC adopte des approches plus consensuelles avec les nations, il s'agira davantage d'un processus politique que d'un processus technique. C'est ce que je constate. (Andrew Spriggs, communication personnelle, 21 mars 2024)

Le manque d'uniformité dans la reconnaissance officielle et l'autonomie de nombreuses nations métisses en matière de gouvernance a une incidence sur leur participation aux processus de recherche de consensus. Si certaines sont reconnues au niveau fédéral, beaucoup ne le sont pas au niveau provincial, ce qui entraîne des pratiques de consultation incohérentes et des obstacles à l'affirmation de leurs droits dans le cadre des procédures d'EI. Les personnes interrogées ont fait état de difficultés à parvenir à un consensus en raison des différences de statut de reconnaissance et de priorités en matière de consultation entre les Premières Nations et les nations métisses. Ces obstacles politiques et législatifs entravent la participation des Métis aux processus décisionnels. Des politiques de consultation uniformes et équitables, alignées sur les cadres du CLPE et de l'OCA, sont essentielles pour une mobilisation concrète. Par conséquent, des mesures politiques et techniques plus proactives sont nécessaires pour garantir que toutes les nations autochtones sont consultées de manière adéquate et que leurs droits sont respectés.

Défis rencontrés

Les personnes interrogées ont souligné les défis auxquels sont confrontées les nations autochtones au Canada lorsqu'elles naviguent dans le paysage diversifié de l'EI et des exigences réglementaires. Elles ont souligné que le succès de tout processus de consensus est intrinsèquement lié à la solidité des relations et de la confiance établies avant cette étape de la consultation autochtone. L'absence de relations constructives et concrètes entre les gouvernements autochtones et eurocanadiens et les promoteurs conduit à un processus de recherche de consensus déficient. Voici quelques-uns des principaux défis auxquels les nations sont confrontées dans leurs efforts pour parvenir à un consensus. Il s'agit notamment de la capacité et du financement, des délais, de la reconnaissance et de l'individualité, des conflits d'intérêts et de la confidentialité, ainsi que des politiques incohérentes entre les administrations.

Capacité et financement

Un défi commun souligné par toutes les personnes interrogées est la nécessité de renforcer les capacités et le financement. Elles ont indiqué que les nations autochtones ont besoin de personnel supplémentaire et d'un développement des capacités à long terme pour répondre aux exigences de l'EI, y compris le processus de recherche de consensus. Les personnes interrogées ont indiqué qu'à l'heure actuelle, les nations font largement appel à des consultants pour fournir un soutien technique et autre afin de répondre aux besoins de l'EI. Comme les consultants sont généralement financés par les accords de capacité des promoteurs, il en résulte une dépendance excessive à l'égard des ressources de l'industrie. Il est donc urgent de trouver d'autres sources de financement pour réduire cette dépendance et des moyens de soutenir une croissance durable et à long terme des capacités au sein des nations.

Je pense que toutes les nations sont confrontées à ce problème, mais qu'il s'agisse de l'AEIC ou d'autres processus gouvernementaux, tout le monde semble être à bout de souffle, surtout du côté autochtone, c'est certain. Mais il est très important de s'assurer que l'on dispose des ressources adéquates, à la fois financières et humaines, pour être en mesure d'agir sur les deux fronts. (Représentant d'une nation autochtone, communication personnelle, 6 mars 2024)

Les personnes interrogées ont souligné la nécessité d'augmenter le financement de l'AEIC pour soutenir les évaluations menées par les Autochtones et le renforcement des capacités. Elles ont reconnu que le programme de soutien aux capacités autochtones de l'AEIC a été bénéfique pour les programmes communautaires et le renforcement des capacités. Cependant, elles ont souligné que le financement actuel est insuffisant pour répondre pleinement à leurs besoins. Elles ont souligné l'importance de garantir l'équité salariale afin que les programmes de soutien des capacités puissent offrir une rémunération compétitive et équitable au personnel des nations. Souvent, les nations ont également recouru à leurs propres efforts de financement.

Il est évident qu'en l'absence de ressources et de capacités suffisantes, les nations ne sont pas en mesure de répondre aux exigences du processus de recherche de consensus dans l'EI, qui est un élément essentiel du CLPE et des politiques de consultation des populations autochtones. Avec des capacités renforcées, les nations seront mieux placées pour participer pleinement aux discussions sur l'EI, plus tôt et à plus vaste échelle, et veiller à ce que leurs préoccupations soient prises en compte tout au long du processus.

Restrictions temporelles

L'un des obstacles auxquels se heurtent les nations autochtones dans les EI est le délai insuffisant accordé à la mobilisation et à la consultation. Ce manque de temps empêche une consultation véritable et la recherche d'un consensus. Les délais réglementaires limités, même lorsque le financement et les capacités sont suffisants, restreignent la capacité des nations à participer de manière concrète dans les processus et les résultats de l'EI et à les influencer. Il est notamment difficile d'embaucher des experts et de préparer les rapports nécessaires en réponse aux notifications de projet. Par conséquent, de nombreuses nations voient leurs préoccupations négligées ou ignorées, et ont souvent recours à des mesures de dernière minute telles que des interventions judiciaires. Il est important de noter que ces expériences varient en fonction des administrations de l'EI auxquelles le projet en question est soumis.

Notre province a adopté, sous le nom de Saskatchewan First Act, une loi qui prive les Autochtones de leur droit à la consultation, et sa politique de consultation prévoit un processus d'évaluation à trois niveaux. Dans le cas d'une évaluation de niveau 1, ils vous accordent environ 30 jours pour répondre, et ce dans les 30 jours suivant l'envoi de l'avis par la poste. Vous n'avez donc pas le temps d'embaucher des techniciens ou de les mobiliser pour rédiger un rapport ou pour effectuer un travail concret sur ce sujet, sur la consultation. Dans le cas d'une évaluation de niveau 3, qui vise l'évaluation des effets à long terme et permanents, vous disposez de 70 jours pour répondre. Ainsi, même dans le cadre de cette procédure, une mine d'uranium à grande échelle peut obtenir l'approbation de la province dans les 70 jours suivant la demande de permis. Nous devons donc être très proactifs et veiller à ce que, si nous nous opposons à ce projet, ce soit de manière préventive. Nous devons donc utiliser le système judiciaire pour mettre en place des verrous afin que ce permis ne puisse pas être approuvé.
(Andrew Spriggs, communication personnelle, 21 mars 2024)

Les restrictions temporelles entraînent un manque de mobilisation et de consultation concrètes, empêchant souvent le processus d'atteindre l'étape de recherche de consensus du processus d'EI. Par conséquent, de nombreuses nations autochtones ne sont pas satisfaites de ces processus, ce qui entraîne des difficultés pour obtenir le CLPE, établir des relations de gouvernement à gouvernement et favoriser les relations avec les promoteurs. Cette insatisfaction peut entraîner des discordes et des conflits dans les projets de développement. Par conséquent, le processus de consultation ne parvient souvent pas à dégager un véritable consensus, ce qui contraint les Nations à réagir plutôt qu'à prendre les devants.

Conflits d'intérêts et confidentialité

Les conflits d'intérêts et la confidentialité dans le cadre des EI où plusieurs nations autochtones sont mobilisées peuvent créer de la méfiance et des tensions, ce qui complique les processus de recherche de

consensus. En proposant des accords différents aux différentes nations, les promoteurs risquent d'exacerber par inadvertance les dissensions existantes. Le climat politique, propre à chaque province et territoire, peut encore compliquer ce processus. En outre, les instances compétentes en matière d'EI sont des facteurs cruciaux à prendre en considération.

Il y a la question des conflits d'intérêts et de la façon dont les promoteurs traitent avec les différentes nations en ce moment. Les promoteurs ne veulent pas que chaque nation sache ce qu'une autre nation obtient d'eux, il y a beaucoup de secrets. Il pourrait y avoir beaucoup de jalousie et de méfiance entre les Nations. Une grande société d'uranium, avec laquelle la nation métisse travaille, poursuit ses activités d'exploration et pourrait créer d'autres mines. Par conséquent, je perçois comme un problème le fait de réunir tout ce monde dans la même pièce et de leur offrir différentes ententes. Ce pourrait simplement devenir un concours de comparaisons. (Andrew Spriggs, communication personnelle, 21 mars 2024)

Les personnes interrogées ont souligné la nécessité d'améliorer la participation du gouvernement fédéral à la recherche d'un consensus. Un représentant de la MN-S a suggéré que l'AEIC envisage d'adopter l'approche de la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN), qui gère efficacement les relations avec les nations autochtones en maintenant des interactions distinctes et en respectant la confidentialité. Ainsi, la protection des renseignements sensibles pourrait faciliter l'obtention d'un consensus entre les nations sur un projet.

La CCSN s'occupe également des Premières Nations, elle s'occupe de tous les peuples autochtones, mais elle nous sépare également des autres nations. Nous n'organisons pas de réunions pour tenter d'obtenir un consensus sur quoi que ce soit par l'intermédiaire de la CCSN et, pour des raisons de confidentialité, ils ne nous en disent pas trop sur ce qui se passe, mais ils nous font savoir que telle Première nation a donné son accord ou qu'ils sont en train d'examiner un point, et ils nous donnent de petits détails ici et là sans enfreindre la confidentialité. (Andrew Spriggs, communication personnelle, 21 mars 2024)

Manque d'uniformité des politiques

Les personnes interrogées ont souligné les difficultés auxquelles les nations sont confrontées en raison du manque d'uniformité des politiques relatives à l'EI et de la diversité du climat politique au Canada. Elles ont souligné que les lignes directrices générales de l'AEIC destinées aux organismes de réglementation et aux promoteurs créent des lacunes qui excluent souvent les nations autochtones d'une participation véritable. Il est essentiel de bien comprendre les différentes administrations et les domaines couverts par les traités pour élaborer des politiques et des lignes directrices précises qui garantissent une participation adéquate de toutes les nations. L'absence de politiques de mobilisation concrètes obligatoires se traduit par une participation inadéquate, une violation des droits de consultation des populations autochtones et de l'OCA.

Mais pour tout ce qui n'est pas réglementé au niveau fédéral, nous nous battons, nous nous battons énormément pour être consultés, pour être consultés de manière concrète, parce que beaucoup d'entre eux essaient de nous consulter, mais ce n'est pas une consultation véritable, c'est simplement une étape comme une autre pour eux. Si nous pouvions essayer d'obtenir un peu plus de contrôle fédéral sur certaines situations. Je ne dis pas que le progrès est mauvais ni que l'industrie est mauvaise, mais il devrait y avoir un processus, et ce processus devrait comprendre la consultation des Autochtones. (Andrew Spriggs, communication personnelle, 21 mars 2024)

Diversité autochtone et patrimoine colonial

Les personnes interrogées ont souligné la difficulté de parvenir à un consensus lorsque plusieurs nations contribuent à une EI. L'un des principaux problèmes représente le manque de compréhension et de reconnaissance, de la part des promoteurs et des organismes de réglementation, des structures de

gouvernance propres à chaque nation autochtone. Traiter les nations autochtones comme un groupe homogène complique les efforts pour parvenir à un consensus et ne permet pas de réunir efficacement toutes les parties autour de la table. Il est essentiel d'élaborer des cadres propres à chaque nation autochtone et à ses lois. Il est essentiel de veiller à ce que les intérêts et les valeurs de chaque nation soient pris en compte dans le processus de recherche de consensus afin de préserver leurs droits et leurs titres. Cette approche permet à chaque nation de contribuer et de façonner les processus de prise de décision et garantit la prise en compte de leurs besoins et intérêts uniques et autodéterminés.

Et je pense qu'il est très important pour l'Agence d'évaluation d'impact de comprendre ces champs de compétence. Si vous avez quelque chose qui se situe entre des zones de traité, le Traité 3 par exemple, la nation Anishinaabe et le Traité 3 comptent 28 Premières Nations Anishinaabe, et il y a peut-être beaucoup de points communs, mais lorsque vous avez des zones de traité qui englobent plusieurs nations différentes, souvent la Couronne intervient et traite les nations comme une seule entité, ce qui n'est pas le cas. Vous travaillez également avec trois nations différentes et vous devez en être conscient. (Lucas King, communication personnelle, 21 mars 2024)

Les personnes interrogées ont indiqué que le processus de consensus actuel est entravé par des cadres structurels et coloniaux qui ne parviennent pas à faire respecter les droits des nations autochtones. L'utilisation de termes tels que « mobilisation » et « consensus » dissimule souvent l'absence de véritable consultation et de compréhension des valeurs autochtones. En l'absence d'un espace et d'un temps suffisants pour permettre un dialogue constructif, le processus se réduit à une formalité procédurale plutôt qu'à un véritable effort pour respecter et inclure les perspectives autochtones. Cette approche peut conduire à des interprétations erronées des valeurs autochtones et avoir des répercussions négatives sur les territoires autochtones.

Je pense qu'à l'heure actuelle, le processus de consensus est encore très structurel. Il est issu d'un contexte colonial qui laisse penser à une case à cocher standard et où ils écoutent ce qu'ils veulent entendre. Je parle en effet des organismes de réglementation, qui entendent ce qu'ils veulent entendre et pas nécessairement ce que les collectivités et les nations essaient de communiquer. Ce qu'elles veulent faire comprendre. Je pense qu'il y a encore beaucoup de choses qui sont mal interprétées et prises hors contexte, ce qui peut être préjudiciable lorsqu'il s'agit de valeurs et de la protection de leur territoire. (Braya Quilty, communication personnelle, 15 mars 2024)

Pratiques exemplaires

Les pratiques exemplaires pour des méthodes efficaces de recherche de consensus relevées par les personnes interrogées comprennent des délais clairs, une communication transparente, une mobilisation précoce et continue, des relations de nation à nation, ainsi qu'une compétence et une éducation culturelles. Ces pratiques constituent la base d'un processus de recherche de consensus équitable, uniforme et efficace pour l'EI.

Délais et transparence : L'établissement de délais clairs et le maintien de la transparence sont des pratiques exemplaires essentielles pour une recherche efficace de consensus. Toutes les parties qui prennent part au processus d'évaluation doivent bien comprendre le calendrier et les étapes à suivre. Des canaux de communication transparents et ouverts sont essentiels pour communiquer les renseignements et les mises à jour tout au long du processus. Il est essentiel de prévoir suffisamment de temps pour préparer le processus de recherche de consensus et de faire preuve de souplesse dans les délais impartis. Cette approche permet à tous les participants de participer de manière concrète, en plus de favoriser un environnement de collaboration qui permet de parvenir à un consensus authentique et respectueux.

Les bons objectifs d'un processus de recherche de consensus sont ceux qui respectent les délais des participants, parce qu'il y a toujours beaucoup de pression dans le cadre d'une évaluation, car les mines doivent être construites ou les projets doivent être achevés. Mais si l'on précipite les choses, on n'atteint

pas un consensus. Ce n'est pas fait de bonne foi. (Kent Bretzlaff, communication personnelle, 22 mars 2024)

Financement des capacités : La participation fructueuse et véritable des nations aux processus de recherche de consensus nécessite un soutien financier et des ressources humaines. Des ressources adéquates sont essentielles pour garantir l'efficacité des processus de recherche de consensus. Cela inclut la capacité et le financement des nations à établir un consensus interne avec leurs membres. Les organismes de réglementation de l'EI et les institutions gouvernementales concernées devraient renforcer le soutien au financement des capacités des nations. On réduira ainsi l'incertitude et on minimisera la dépendance à l'égard du financement du promoteur. En outre, ce soutien favorisera le renforcement continu des capacités internes au sein des nations. Cet effort contribuera à améliorer les compétences des membres des nations autochtones, ce qui leur permettra de mobiliser plus efficacement leurs collectivités dans les processus de consensus basés sur l'EI pour le CLPE.

Vous savez, ce qui serait bien? C'est que l'AEIC finance davantage les capacités des nations, en particulier celles qui effectuent leurs propres évaluations dirigées par des Autochtones. Je pense que c'est essentiel parce qu'elles reçoivent peu d'argent de l'AEIC, et si un groupe autochtone réalise sa propre évaluation dirigée par des Autochtones, il s'agit d'une tâche colossale. (Sheila Williams, communication personnelle, 1^{er} mars 2024)

Relations de nation à nation : Pour que les nations puissent apporter leur pleine contribution, il est essentiel que la collectivité participe dès le début et de manière continue, et qu'elle mène le débat. Le processus d'EI devrait donner la priorité à l'établissement de relations de respect et de collaboration entre les nations autochtones et toutes les parties concernées. Pour la réussite du processus de recherche de consensus, il faut une mobilisation précoce, continue et concrète. Les organismes de réglementation de l'EI, tels que l'AEIC, devraient renforcer les tribunes existantes et les mécanismes techniques, administratifs et de gouvernance afin de créer un espace permettant aux nations autochtones d'exercer leurs droits issus des traités et leurs systèmes de gouvernance. Cette approche collaborative avec les gouvernements eurocanadiens permet d'étendre et d'approfondir les relations de nation à nation. Le recours aux pratiques traditionnelles autochtones, le partage d'histoires et l'instauration de la confiance par le biais du respect et de la compréhension mutuels peuvent être quelques-unes des premières mesures prises pour faciliter cet effort.

Je pense que l'Agence doit comprendre cette image holistique et la connectivité de tout ce qui se passe. Mais elle doit également intervenir à un stade suffisamment précoce pour permettre l'établissement de relations et un processus de consensus de nation à nation. (Lucas King, communication personnelle, 21 mars 2024)

Compétence culturelle autochtone : La recherche d'un consensus efficace nécessite une compréhension approfondie du processus d'évaluation culturelle, sociale et environnementale. Il est essentiel de dispenser une formation sur les valeurs, la gouvernance, les connaissances traditionnelles, l'utilisation des terres et les pratiques culturelles des populations autochtones, et de comprendre les incidences potentielles des projets proposés sur les différentes collectivités.

La compétence culturelle autochtone consiste à reconnaître et à apprécier les valeurs, les traditions et les systèmes de croyances des peuples autochtones tout en comprenant l'incidence de ses propres croyances et de son histoire sur leur bien-être. Il s'agit de reconnaître la valeur de la diversité des visions du monde, des comportements, de la spiritualité, des coutumes, de la langue, des attitudes et du statut social et économique (Assemblée des Premières Nations, 2021; Université de Toronto, Mississauga, 2020). Alors que de nombreuses nations autochtones ont une connaissance approfondie des systèmes juridiques eurocanadiens, les organismes de réglementation et les promoteurs manquent souvent de compréhension de la diversité des valeurs et de la gouvernance autochtones. Cette lacune peut être comblée par une formation générale aux compétences culturelles et par des séances éducatives ciblées avec les nations touchées. Ces séances peuvent être collaboratives ou dirigées par la nation, ce qui laisse suffisamment de temps pour recevoir et synthétiser l'apprentissage et y réfléchir. Une

compréhension mutuelle et une compétence culturelle communes peuvent contribuer à éviter les erreurs de communication et les attentes inadaptées, et à favoriser un processus de recherche de consensus plus respectueux et plus efficace.

Souvent, les nations autochtones et ceux qui travaillent dans ces nations connaissent le système juridique occidental et le système de la Couronne beaucoup mieux que la plupart des autres personnes. C'est en fait l'Agence et la Couronne qui doivent commencer à mieux comprendre et à apprendre les processus qui doivent être mis en place dans une administration. C'est essentiel parce que sinon, on passe des mois et des mois assis dans une salle de réunion à se parler les uns aux autres, mais il est primordial de commencer sur la même page et de comprendre les structures de gouvernance dans lesquelles on travaille afin de pouvoir discuter des prochaines étapes et des besoins de chaque nation au fur et à mesure qu'avance l'évaluation du projet. (Lucas King, communication personnelle, 21 mars 2024)

Études de cas

Dans cette section, nous présentons trois études de cas de projets d'exploitation de ressources portant sur plusieurs nations autochtones, des partenaires industriels et des organismes de réglementation des administrations fédérales, de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de l'Ontario. Ces cas illustrent les succès, les obstacles, les occasions et les défis liés aux processus de recherche de consensus entre les nations autochtones et avec les organismes de réglementation provincial et fédéral de l'EI. Elles mettent en évidence les approches de collaboration et de partenariat qui façonnent aujourd'hui le paysage de l'exploitation des ressources.

Chaque étude de cas souligne l'importance et les avantages des modèles de partenariat inclusifs pour les nations autochtones et l'industrie. Elles soulignent la nécessité pour les organismes de réglementation de faire participer les nations dès le début, tout au long du processus d'évaluation et après celui-ci afin d'obtenir un consensus. Les études révèlent les complexités entre les différentes administrations et le potentiel de collaboration. Elles montrent également comment les nations peuvent coopérer pour parvenir à un consensus et la nécessité pour les promoteurs et les organismes de réglementation de soutenir un processus complet de recherche de consensus pour les grands projets. En cas d'absence de consensus entre les nations et les organismes de réglementation, des approches innovantes et concrètes sont nécessaires. Les organismes de réglementation doivent faire preuve de créativité et écouter les nations concernées par ces projets.

Étude de cas n° 1 : Projet de liquéfaction de gaz naturel et de terminal maritime Ksi Lisims LNG, Colombie-Britannique

Promoteur : Nation Nisga'a, Rockies LNG Limited Partnership et Western LNG LLC

Compétence : *Environmental Assessment Act* de la Colombie-Britannique, S.B.C. 2018, ch. 51 (BEE de la C.-B.) et *Loi sur l'évaluation d'impact* du Canada, S.C. 2019, ch. 28 (LEI). Participation de l'AEIC (substitution)¹

Statut de la demande : Approuvé en 2025

Le projet d'installation d'exportation de GNL et de terminal maritime de Ksi Lisims est mené par la nation Nisga'a en partenariat avec Rockies LNG Limited Partnership et Western LNG LLC. Construite sur des terres appartenant aux Nisga'a, cette installation vise la plus faible intensité d'émission et prévoit d'être carboneutre. La portée ambitieuse du projet est axée sur la promotion d'une croissance économique menée par les Autochtones tout en fournissant une énergie fiable et à faible teneur en carbone aux marchés mondiaux (Gouvernement de la Colombie-Britannique, 2024).

Défis :

- **Répercussions sociales et environnementales :** Les préoccupations portent notamment sur les émissions de gaz à effet de serre (GES), les incidences sur les écosystèmes marins (baleines en raison du trafic des pétroliers), le saumon de la rivière Nass et la pression exercée sur le réseau électrique de la Colombie-Britannique.
- **Comptabilisation des GES :** Le scepticisme concernant les émissions de carbone déclarées a conduit de nombreuses nations et organisations environnementales à exiger une comptabilisation complète des émissions, y compris une évaluation des émissions de GES associées aux activités en amont qui font partie intégrante du projet Ksi Lisims.
- **Portée de l'EI :** Nombreux sont ceux qui ont contesté l'approche de l'évaluation, la qualifiant de « division de projet », où les composantes du projet sont évaluées de façon distincte, sans tenir compte de l'ensemble des émissions produites. On estime que cette division arbitraire facilite des revendications de carboneutralité plus réalisables (Gitanyow Chiefs Office, 2023).
- **Absence de consensus entre les nations :** Les Lax Kw'alaams et le BEE ne sont pas parvenus à un consensus sur le fait que Ksi Lisims devait faire l'objet d'une évaluation environnementale. Les Lax Kw'alaams ont contesté la décision du BEE de procéder à une évaluation environnementale, en invoquant le manque de données probantes sur la carboneutralité et sa contribution aux changements climatiques.
- **Litiges juridiques et territoriaux :** Les Gitanyow affirment que la Nation Nisga'a a revendiqué des parties de leur territoire dans le traité des Nisga'a. Ils considèrent que la procédure de négociation des traités du Canada, selon le principe du « premier arrivé, premier servi », est problématique, car elle peut entraîner des différends entre nations voisines. Les Gitanyow affirment que le gazoduc proposé, qui partirait du nord-est de la Colombie-Britannique et

¹ Lorsqu'un projet relève à la fois de l'évaluation environnementale provinciale et de l'évaluation environnementale fédérale, un accord facilite une évaluation unique et coopérative afin d'éviter la duplication des procédures. Dans ce cadre, les deux gouvernements conservent leur pouvoir de décision, les ministres provinciaux et fédéraux prenant des décisions indépendantes sur la délivrance d'un certificat d'évaluation environnementale sur la base de l'évaluation unique. Ce processus est connu sous le nom de substitution. (Gouvernement de la Colombie-Britannique, 2018)

servirait à transporter du gaz naturel jusqu'à l'installation, s'étendrait sur plus de 50 kilomètres à travers Gitanyow Lax'yip, exacerbant ainsi les conflits territoriaux (Coles, 2024).

- *Opposition publique* : Un vaste éventail d'organisations de la société civile, d'organisations autochtones et d'organisations environnementales ont fait part de leurs préoccupations concernant ce projet de GNL, en raison notamment du scepticisme à l'égard de l'affirmation de carboneutralité et des incidences environnementales sur le saumon et le climat. (Simmons, 2024; Waters, 2024). Nombreux sont ceux qui considèrent la promotion du GNL comme un soutien à la réconciliation économique avec les Autochtones, mais ceux-ci lui reprochent de poursuivre l'extraction des ressources sans véritablement tenir compte des objectifs clés de la réconciliation, tels que le contrôle économique, la gestion, la durabilité et la souveraineté autochtone. Des doutes existent également sur le fait que le gaz naturel soit une énergie propre, ce qui souligne la nécessité de disposer d'options énergétiques renouvelables et à faible teneur en carbone pour lutter contre les changements climatiques. (Greenford, 2023; Lapointe, 2024; The Yellowhead Institute, 2021).

Approche :

- *Évaluation de substitution* : Le BEE supervise l'évaluation pour le compte de l'AEIC, en menant l'EI du projet dans le cadre de la BC EEA, conformément aux exigences législatives de la LEI. (AEIC, 2023b)
- *Résolution des litiges* : À la demande des Lax Kw'alaams, le BEE a amorcé une procédure de règlement des litiges, en se concentrant sur la portée insuffisante du projet de gazoduc sous-marin et les effets cumulatifs. Cette procédure n'a pas permis de résoudre le litige, ce qui a conduit les Lax Kw'alaams à contester la décision du BEE de procéder à une EE (Coles, 2024; Kelly, 2023).
- *Défis juridiques* : Les Gitanyow poursuivent la Nation Nisg'a'a en justice pour des différends territoriaux (Coles, 2024).
- *Examen approfondi et commentaires du public* : À l'issue de la période de consultation publique² en décembre 2023, le BEE a demandé aux promoteurs de fournir des renseignements supplémentaires pour répondre aux préoccupations soulevées lors de la consultation publique, notamment en ce qui concerne les émissions de carbone, les besoins en énergie et les incidences potentielles sur l'environnement et la faune. Les promoteurs ont jusqu'à un an pour présenter une demande révisée (Simmons, 2024).

Principaux enseignements :

- L'absence d'un processus de recherche de consensus impliquant toutes les nations concernées dès le début du projet peut entraver l'obtention d'un accord et la réalisation de progrès.
- Les partenariats entre les nations autochtones et l'industrie nécessitent une communication efficace avec les nations touchées et le maintien de la transparence avec le public en ce qui concerne la conception du projet et ses répercussions potentielles.

² La participation du public aux évaluations environnementales (EE) facilite l'échange de renseignements sur les incidences potentielles d'un projet et garantit la prise en compte des points de vue du public. Les périodes de consultation publique obligatoires permettent au BEE de recueillir et d'évaluer les commentaires de la collectivité, ce qui est essentiel pour traiter les répercussions potentielles du projet (Bureau de l'évaluation environnementale, 2022).

- Le consensus et les opinions du grand public sur les grands projets jouent un rôle crucial dans le processus d'évaluation. Un manque de soutien public peut entraîner des retards et une augmentation des coûts.
- Il est nécessaire d'élaborer des stratégies pour répondre aux préoccupations relatives à la portée des projets, telles que le fractionnement des projets et les effets cumulatifs qui en découlent. Le fractionnement du projet peut conduire à une sous-estimation de l'incidence sur l'environnement, ce qui affecte le processus décisionnel et le consensus avec le BEE.
- Le règlement des différends territoriaux et autres avec les nations voisines est crucial pour la réussite du projet.

Ces enseignements mettent en évidence les défis que pose la gestion de projets énergétiques à grande échelle qui cherchent à équilibrer les objectifs économiques, environnementaux et sociaux, en particulier dans les scénarios qui font intervenir plusieurs nations autochtones et un partenariat avec l'industrie pétrolière et gazière élargie. La complexité est encore accrue par les intérêts divers et potentiellement contradictoires de toutes les parties concernées.

Répercussions :

Les partenariats industriels apparaissent comme un moyen pour les nations autochtones d'obtenir l'équité, des avantages économiques et l'autodétermination. Les avis divergent, certains considérant que ces partenariats perpétuent les préjudices coloniaux et négligent leurs répercussions sur l'environnement et les changements climatiques. Les organismes de réglementation doivent faire preuve de souplesse et d'exhaustivité, en recherchant un consensus dès le début du processus d'évaluation. Des approches innovantes sont nécessaires pour s'attaquer à des questions complexes.

Étude de cas n° 2 : Projet de mine de cuivre et de métaux du groupe des platineux de Marathon – Nord-ouest de l'Ontario

Promoteur : Génération PGM Inc.

Compétence de l'EI : *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, S.C. 2012, ch. 19, art. 52 (LCEE 2012) et *Loi ontarienne sur l'évaluation environnementale* par le biais d'un processus de Commission d'examen conjoint (CEC) ³.

Statut de la demande : Approuvée en 2022

Le Projet de mine de cuivre et de métaux du groupe des platineux de Marathon, mené par Generation PGM Inc, est un projet de complexe minier de palladium à ciel ouvert. Le projet est situé le long de la Biigtig Zibi (rivière Pic), à 9,3 kilomètres de la réserve de la Première Nation Biigtigong Nishnaabeg, dans le nord-ouest de l'Ontario. Il se trouve sur les terres ancestrales exclusives de la Première Nation. La mine vise à répondre à la demande de minéraux essentiels pour les batteries de véhicules électriques grâce à des pratiques durables et à améliorer l'économie régionale (Biigtigong Nishnaabeg, 2022b; AEIC, 2022c).

³ Le processus de la CEC pour le Projet de palladium de Marathon a représenté la première évaluation environnementale harmonisée de l'Ontario avec le Canada. Ce processus d'évaluation environnementale unique intègre les exigences fédérales et provinciales. (Ministry of the Environment, Conservation and Parks, 2024; Impact Assessment Agency of Canada, 2021)

Défis :

- *Revendications territoriales* : La Première Nation Biigtigong Nishnaabeg, qui n'a pas signé le traité Robinson-Supérieur de 1850, a déposé une revendication territoriale autochtone. Des négociations sont en cours depuis 2020 avec le Canada et l'Ontario (Biigtigong Nishnaabeg, 2022c).
- *Consensus interne* : Obtenir l'accord de la collectivité pour le projet. Litiges potentiels avec d'autres nations autochtones touchées.
- *Effets cumulatifs et préoccupations environnementales* : Destruction de l'habitat, contamination de l'eau et effets cumulatifs sur l'habitat du caribou dans la région. Répercussions cumulatives supplémentaires dues au développement passé et présent et à la prospection minière en cours à proximité de la Biigtig Zibi (rivière Pic), une voie d'eau culturellement importante (Biigtigong Nishnaabeg, 2022b; Cyca, 2024).
- *Répercussions sur les droits et les titres* : Effets temporaires et permanents sur l'accès aux terres traditionnelles en raison de la suppression d'une ligne de piégeage enregistrée et de la dérivation prévue de l'eau de la rivière Pic. Les promoteurs et les organismes de réglementation doivent établir un consensus avec la nation, en mettant l'accent sur le consentement continu après le projet.
- *Répercussions sur la collectivité* : La pression exercée par l'afflux de travailleurs, y compris les membres des nations enregistrées, exacerbe la pénurie de logements et d'infrastructures d'éducation et de services sociaux (Biigtigong Nishnaabeg, 2022b; IAAC, 2022c).

Approche :*Ratification par la collectivité et consultation de cette dernière*

- *Protection provisoire des terres* : Le ministère du Développement du Nord de l'Ontario a émis un « avis de mise en garde » sur les terrains miniers, exigeant une consultation renforcée pour protéger les terres des Biigtigong Nishnaabeg.
- *MPCC* : Une mobilisation précoce, continue et concrète pour établir des partenariats bénéfiques avec l'industrie et les organismes de réglementation afin de répondre aux préoccupations de la nation.
- *Engagement communautaire* : Vaste consultation dirigée par la nation de ses membres, communication permanente et collaboration avec les promoteurs et les organismes de réglementation; élaboration d'un plan global tenant compte des incidences sur la culture, le logement, la santé et l'environnement. (Biigtigong Nishnaabeg, 2022b)
- *Accord sur les avantages* : Négociation de possibilités sociales et économiques mutuellement bénéfiques par le biais d'accords sur les avantages et du plan d'accommodement de la Couronne.
- *Consensus interne* : Le 12 novembre 2022, 90 % des électeurs ont soutenu le projet, ce qui montre que la collectivité est très favorable à l'accord sur les avantages pour la collectivité et aux mesures d'accommodement proposées par la Couronne. (Biigtigong Nishnaabeg, 2022a; Services aux Autochtones Canada, 2023)
- *Consentement permanent* : Rechercher explicitement un processus consensuel avec le gouvernement du Canada, en soulignant la nécessité d'un consensus et d'un consentement continu tout au long du projet et après celui-ci (AEIC, 2022d, 2022c, 2023a)

Examen conjoint et processus fondé sur le consensus :

- *Commission d'examen conjoint* : Créée par le ministre fédéral de l'Environnement et du Changement climatique et le ministre de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs de l'Ontario. (AEIC, 2022b)
- *Relations entre nations* : L'AEIC et le gouvernement du Canada ont travaillé à l'établissement d'une relation de collaboration, en tenant compte des répercussions et en créant un précédent de nation à nation.
- *Mobilisation des Autochtones* : L'AEIC a mobilisé sept groupes autochtones, dont la Première Nation Biigtigong Nishnaabeg et la Nation métisse de l'Ontario, et a conclu un accord de consultation avec celles-ci.
- *Financement des capacités et documentation* : L'AEIC a fourni un financement de plus de 1,2 million de dollars pour la participation et a assuré un soutien et une consultation continus après l'évaluation environnementale, avec une documentation détaillée et une collaboration avec les entités fédérales et provinciales.
- *Examen des documents* : Les groupes autochtones ont examiné les documents de procédure, contribuant à l'évaluation préliminaire des répercussions sur les droits, soulignant les conclusions, les solutions et les engagements de la Couronne.
- *Avancement du CLPE* : Réalisé grâce à un processus d'évaluation environnementale mené en collaboration par la Première Nation Biigtigong Nishnaabeg et le gouvernement du Canada, comprenant une mobilisation communautaire importante afin d'harmoniser le projet avec la vision de la collectivité et de maximiser les possibilités économiques locales (Biigtigong Nishnaabeg, 2022b; AEIC, 2023a)

Principaux enseignements :

- La mobilisation précoce et continue des Autochtones est essentielle pour favoriser les relations de nation à nation et une évaluation fondée sur le consensus.
- Le soutien au financement des capacités fourni par l'AEIC a été essentiel pour une mobilisation et une participation concrètes des Autochtones, ainsi que pour le processus de consultation et de consensus interne.
- La recherche permanente d'un consensus par le biais de consultations communautaires approfondies et d'une communication ouverte avec les organismes de réglementation et les promoteurs est essentielle pour atténuer les inquiétudes de la collectivité et réduire la résistance sociale.
- La ratification par la collectivité du projet, de l'accord sur les avantages et des mesures d'accommodement est nécessaire pour garantir un large soutien et une participation active de la collectivité.
- La maximisation du leadership autochtone est essentielle à un processus d'évaluation fondé sur le consensus, garantissant l'alignement sur la vision de la collectivité et maximisant les possibilités économiques grâce à des consultations continues avec la Première Nation Biigtigong Nishnaabeg pendant et après l'évaluation du projet.

Répercussions :

Le Projet de mine de cuivre et de métaux du groupe des platineux de Marathon met en évidence l'importance d'une approche collaborative efficace de nation à nation pour l'exploitation des ressources et constitue une référence pour les initiatives futures. Le modèle consensuel de l'AEIC et l'approche de la commission d'examen conjoint ont permis de combler les lacunes politiques entre les administrations, en garantissant un soutien et une consultation continus avec de nombreux groupes autochtones. Ce modèle démontre qu'il est possible de combler les lacunes politiques grâce à une consultation approfondie de la collectivité, à un consensus interne

et à des relations solides, ce qui constitue un cadre précieux pour les projets ultérieurs.

Étude de cas 3 : Partenariat d'Athabasca Indigenous Investments dans la propriété d'un pipeline – Nord-est de l'Alberta

Un accord de partenariat de propriété autochtone dans le secteur du pétrole et du gaz au Canada

L'Athabasca Indigenous Investments (AII) est une société en commandite nouvellement créée par 23 nations autochtones signataires des Traités 6 et 8, dont les Cris, les Dénés et les Métis du nord-est de l'Alberta. Ce partenariat supervise les investissements dans sept pipelines exploités par Enbridge. Cet investissement permet à ces nations d'être directement propriétaires, gérantes et responsables, ce qui leur procure des avantages économiques considérables aujourd'hui et pour les générations futures.

Enbridge Inc. et ces nations ont acquis collectivement une participation non opérationnelle de 11,57 % dans les pipelines pour un montant de 1,12 milliard de dollars, ce qui en fait le plus grand partenariat économique autochtone lié à l'énergie en Amérique du Nord (Athabasca Indigenous Investments, 2024; Enbridge Inc, 2022).

Défis :

- *Partenariats communautaires diversifiés* : Gérer divers partenariats communautaires et naviguer dans des environnements réglementaires et juridiques complexes.
- *Disparités en matière de ressources* : Remédier aux disparités internes en matière de ressources qui pourraient limiter la participation économique, le maintien et la gouvernance.
- *Facteurs externes* : Gestion des questions environnementales, de la volatilité des marchés, des politiques gouvernementales imprévisibles, des processus de consultation et de consensus des populations autochtones, des réglementations environnementales et de l'opposition sociale.

Approche :

La stratégie d'AII est axée sur l'autonomisation par le biais d'une prise de décision inclusive, la promotion de l'autosuffisance économique et la réduction des dépendances externes. Le partenariat s'engage à naviguer de manière responsable dans la réglementation, en alignant les objectifs économiques sur la responsabilité environnementale et sociale. Leur approche comprend la prise de décision coordonnée au niveau communautaire, le renforcement des capacités et une mobilisation réglementaire proactive. L'AII a mis en place un cadre efficace pour le contrôle des pipelines par les Autochtones, en améliorant les possibilités économiques et la résilience des collectivités, et en s'assurant un rôle important dans le secteur énergétique canadien (Martens, 2021; Restoule, 2023).

L'AIIIP a mis en place un cadre efficace pour le contrôle des pipelines par les Autochtones, en améliorant les possibilités économiques et la résilience des collectivités, et en garantissant un rôle important dans le secteur énergétique canadien.

Principaux enseignements :

- Les partenariats économiques de collaboration entre plusieurs nations permettent de mettre en commun des capitaux pour garantir les fonds propres.

- La diversification économique grâce à l'exploration de projets d'énergie renouvelable et d'autres projets d'infrastructure peut améliorer la stabilité des revenus et la résilience économique des nations autochtones.

Répercussions :

Le partage des revenus et les partenariats d'équité dans les projets d'extraction offrent des avantages concrets aux nations autochtones dont les terres et les collectivités sont touchées. Historiquement, ces nations n'ont pas reçu une part équitable des ressources ou des avantages communautaires. En se réunissant par le biais de processus consensuels et en mettant en commun leurs capitaux, de nombreuses nations peuvent faire progresser la réconciliation. Les gouvernements peuvent soutenir cette démarche en accordant des prêts dans le cadre de la réconciliation économique.

L'exploitation des énergies renouvelables et d'autres projets d'infrastructure permettra de diversifier les sources de revenus et d'assurer la stabilité. La promotion d'une plus grande participation des Autochtones aux activités économiques garantit des avantages équitables et favorise l'autosuffisance. Le soutien au développement durable permet d'équilibrer la croissance économique et la gestion de l'environnement, garantissant à la fois le progrès économique et la santé de l'environnement.

La mise en place d'un programme national de prêts garantis aux Autochtones est essentielle pour surmonter les obstacles au capital et faciliter l'appropriation des projets d'exploitation des ressources. L'élaboration de politiques équilibrées soutiendra la participation économique des Autochtones tout en atteignant les objectifs environnementaux.

Discussion et recommandations

Les résultats de la recherche soulignent le rôle essentiel de la recherche de consensus dans la promotion d'une compréhension commune entre les parties prenantes, en particulier dans le contexte de la participation de plusieurs nations autochtones aux EI. Ce processus se caractérise par un dialogue continu visant à parvenir à une compréhension et à un respect mutuels, mais il n'implique pas de consentement. Un consensus interne efficace au sein des nations autochtones, comme le démontrent la PNT et Grand conseil du Traité n° 3, souligne l'importance d'un dialogue inclusif et des protocoles traditionnels. Les rôles coréglementaires et la mobilisation précoce et continue sont essentiels pour garantir de véritables contributions de la part des nations autochtones. Toutefois, le manque d'uniformité dans la reconnaissance et le statut d'autonomie gouvernementale, en particulier pour les nations métisses, constitue un obstacle important. La nécessité d'augmenter le financement des capacités et de mettre en place des politiques provinciales uniformes qui cadrent avec la loi fédérale a également été mise en évidence.

Les pratiques actuelles de recherche de consensus dans les EI présentent à la fois des forces et des faiblesses, qui varient d'une administration à l'autre. Les points forts sont la reconnaissance des traités, des droits et des titres autochtones et l'émergence des nations autochtones en tant que co-organismes de réglementation. Toutefois, des lacunes importantes subsistent en termes de capacités, de délais et de climat politique, ce qui complique les processus et empêche souvent de nombreuses nations de parvenir ou de participer à la recherche d'un consensus. Le patrimoine colonial inhérent à l'EI, y compris les processus fondés sur le consensus, et la nécessité d'une compréhension plus approfondie de la gouvernance et des protocoles autochtones, compliquent davantage ces défis.

Nous examinons ci-dessous les éléments de l'EI qu'il est proposé d'améliorer et la nécessité d'une collaboration intersectorielle pour résoudre les problèmes systémiques et faciliter un processus efficace de recherche de consensus.

Uniformité des normes politiques entre les administrations

L'uniformité des politiques et des normes relatives aux EI est impérative pour la consultation et le consensus des populations autochtones. Les cadres politiques peuvent encourager les promoteurs à s'engager directement auprès des nations et à nouer des relations. Les organismes de réglementation de l'EI et les organismes gouvernementaux compétents peuvent établir des normes uniformes et applicables en matière de recherche d'un consensus autochtone afin de garantir une consultation sérieuse dans toutes les administrations. Des lignes directrices et des protocoles clairs et uniformes sont essentiels pour définir les responsabilités et les actions entre les mandats provinciaux et fédéraux, afin d'éviter les allers-retours entre les nations et la province. Il est essentiel de clarifier les responsabilités du gouvernement fédéral dans ces cas.

Si ces questions relèvent de mandats provinciaux ou fédéraux, il convient d'établir des lignes directrices et des protocoles précis et clairs afin de déterminer qui est responsable de quoi et quelles sont les mesures à prendre par chacun de ces organes pour intervenir. Il y a un tel va-et-vient entre la nation et la province que je me demande quelle est la responsabilité du gouvernement fédéral dans ces cas-là. (Braya Quilty, communication personnelle, 15 mars 2024)

Les organismes de réglementation peuvent collaborer avec les gouvernements provinciaux pour établir une base de référence pour le processus de recherche de consensus, en tenant compte des délais adéquats, du financement des capacités et du respect des traités, des droits et des titres autochtones. Une meilleure participation fédérale peut améliorer les efforts de mobilisation, de consultation et de recherche de consensus. Il s'agit notamment de réexaminer les critères selon lesquels les projets d'exploitation des ressources sont désignés dans le cadre de la *Loi sur l'évaluation d'impact* du Canada. Ces critères doivent tenir compte des répercussions potentielles sur les nations autochtones, y compris l'étendue et la gravité de ces impacts, ainsi que de tout effet transfrontalier.

Lorsque les Haïdas ont été interrogés sur les répercussions, les réponses ont été les suivantes : « vous ne faites pas partie de la zone d'étude d'impact ». Merci pour vos réponses, mais votre territoire ne fait pas partie de ceux qui ont été touchés par cette affaire? Mais ce qui se produit au final, c'est le volume du trafic maritime qui transite dans les deux sens par le territoire haïda, pour un grand nombre de ces projets proposés. C'est l'élément le plus important, d'après moi. Bien que l'incidence réelle de ce qui se passe pour accéder à la ressource ne se produise pas nécessairement sur un territoire, les considérations relatives à toutes les personnes concernées, depuis l'extraction jusqu'à la destination, devraient être prises en compte dans les évaluations d'impact. (Représentant d'une nation autochtone, communication personnelle, 6 mars 2024)

Voies du consensus centrées sur la nation

Pour améliorer le processus de recherche de consensus, il faut veiller à ce que toutes les parties prenantes reçoivent régulièrement des mises à jour sur l'état d'avancement du projet et des rapports pertinents, afin de garantir l'égalité d'accès à l'information. Les outils et méthodes précises de partage de l'information peuvent faire l'objet de discussions avec chaque nation, car elles sont susceptibles d'avoir chacune leurs propres besoins et limites. L'établissement de calendriers clairs pour les processus de recherche de consensus permet aux parties prenantes de savoir quand elles doivent s'attendre à des mises à jour et quand leur contribution est requise. Les nations peuvent ainsi planifier leurs ressources en conséquence. La souplesse est essentielle lorsque l'on travaille avec plusieurs nations autochtones, chacune ayant des cultures, des traditions et des structures de gouvernance distinctes. L'adaptation aux

processus décisionnels propres à chaque nation autochtone est essentielle à l'efficacité du processus de recherche de consensus.

Je pense qu'il s'agit simplement de faire preuve de souplesse avec chaque nation qui suit le processus. Toutes les nations ne sont pas identiques. Chaque nation a ses propres procédures pour faire avancer les possibilités, certaines sont votées par le chef et le conseil, d'autres sont prises par le conseil d'administration, d'autres encore font l'objet d'un référendum auprès de la collectivité. (Représentant d'une nation autochtone, communication personnelle, 6 mars 2024)

De même, la compréhension et le respect des protocoles décisionnels internes des nations, tels que le *Manito Aki Inakonigaawin* utilisé par le Grand conseil du Traité n° 3, sont essentiels à l'efficacité des efforts de recherche de consensus. L'élaboration de cadres adaptés à chaque nation autochtone et à ses structures de gouvernance uniques leur permet de contribuer aux processus de prise de décision et de les façonner, en veillant à ce que leurs besoins et intérêts propres soient pris en compte de manière efficace.

Si on le lui demande, le Grand conseil du Traité n° 3 peut adopter une approche dirigée par le Grand conseil, mais seulement à la demande des 28 Premières Nations et par mandat, mais sinon ce sont les lois communautaires qui, par l'intermédiaire de Manito Aki Inakonigaawin, guident la nation. Il est donc très important que ce soit la loi de la nation, mais on pourrait dire que c'est un outil qui est utilisé dans le Traité n° 3 pour la prise de décision, la recherche de consensus et tous ces éléments maintenant. Je dirais donc que, de manière équivalente dans d'autres nations, il existe des outils, des lois, des protocoles autodéterminés que l'Agence doit comprendre, ce qui, j'en suis conscient, représente beaucoup de travail. Le Canada est un vaste territoire. Mais il s'agit d'un vaste territoire partagé, et il faut donc comprendre les processus qui se déroulent dans ces territoires (Lucas King, communication personnelle, 21 mars 2024)

Harmoniser les pratiques de l'EI avec les objectifs de la réconciliation

Pour harmoniser les pratiques de l'EI avec les objectifs de réconciliation, il faut donner la priorité à une mobilisation concrète et à l'instauration d'un climat de confiance avec les nations autochtones. Cet engagement en faveur des relations de nation à nation et de gouvernement à gouvernement signifie la mise en œuvre de la DNUDPA dans les contextes de l'EI et du développement des ressources. Écouter les préoccupations, y répondre de manière respectueuse et transparente et intégrer les connaissances traditionnelles dans le processus d'EI sont des étapes essentielles. Reconnaître et respecter les perspectives et expériences uniques des nations autochtones peut conduire à des résultats plus équitables et durables.

Les organismes de réglementation fédéraux, comme l'AEIC, peuvent collaborer avec les gouvernements provinciaux afin d'établir une base de référence pour un processus de recherche de consensus concret. Il s'agit notamment de tenir compte des délais adéquats, du financement des capacités et du respect des traités, des droits et des titres des populations autochtones. Une meilleure participation fédérale peut améliorer les efforts de mobilisation, de consultation et de recherche de consensus. L'adoption d'une approche consensuelle permet à de multiples systèmes de connaissances et administrations de collaborer de manière égale, ce qui se traduit par des projets de meilleure qualité et plus durables. L'établissement d'un consensus à partir de zéro garantit l'investissement local et la durabilité à long terme, ce qui profite à la fois aux nations autochtones et aux administrations occidentales et fait progresser la réconciliation.

Je pense que c'est le plus grand avantage d'une approche fondée sur le consensus. Elle laisse la place à de multiples systèmes de connaissances, mais aussi à des administrations jouant sur un pied d'égalité dans le processus de prise de décision, ce qui va créer de meilleurs projets. Cette approche va également créer plus d'investissements généraux et localisés dans ces projets, afin

que les choses soient durables pour l'avenir, car si vous implantez quelque chose quelque part sans consensus ou consentement, cela ne va pas favoriser la durabilité. Si vous créez ces processus de consensus et que vous construisez le processus de consentement à partir de la base pour atteindre ce consensus entre les administrations, vous aurez des champions à la fois des nations autochtones et des administrations occidentales qui mèneront ces projets, et c'est ce qui les rendra durables pour l'avenir. (Lucas King, communication personnelle, 21 mars 2024)

Recommandations

Voici une liste de recommandations pour un processus efficace de recherche de consensus faisant intervenir plusieurs nations autochtones dans le cadre des EI. Ces recommandations reposent sur les conclusions du présent rapport et reflètent les points de vue exprimés par les personnes interrogées.

- 1. Mobilisation précoce, continue et concrète :** Établir des exigences réglementaires qui encouragent une mobilisation précoce, continue et concrète de la part des promoteurs avant d'entamer les processus réglementaires.
- 2. Reconnaissance des droits issus des traités :** Mettre en œuvre des approches réglementaires holistiques fondées sur la reconnaissance et le respect des traités, des droits et des titres des nations.
- 3. Organismes de réglementation nationaux et processus dirigés par les nations :** Encourager et soutenir les organismes de réglementation nationaux et/ou les processus dirigés par les nations dans le cadre des EI.
- 4. Financement des capacités pour les responsabilités d'organismes de réglementation :** Mettre en place un financement des capacités pour soutenir les nations qui souhaitent assumer des responsabilités d'organismes de réglementation.
- 5. Financement des capacités à long terme :** Accroître le financement des capacités afin de soutenir les processus et les protocoles de consensus à long terme, pilotés par les nations.
- 6. Délais souples :** Permettre et respecter les variations temporelles dans les processus réglementaires afin de répondre aux capacités variables des nations.
- 7. Participation équitable :** Créer des possibilités pour les nations qui ne sont pas reconnues au niveau fédéral ou provincial d'être incluses de manière concrète dans les processus réglementaires.
- 8. Minimiser les irrégularités provinciales :** Appliquer les exigences réglementaires de base de manière à minimiser les irrégularités provinciales.
- 9. Éducation sur les protocoles autochtones :** Veiller à ce que les organismes de réglementation de l'EI soient informés des protocoles et des procédures établis par chaque pays pour leur participation aux EI.

La recherche du consensus fait partie intégrante du CLPE tel qu'il est inscrit dans la DNUDPA. Ces recommandations soulignent la nécessité d'une approche holistique de la recherche de consensus à chaque étape des EI. L'amélioration du consensus passe par le renforcement de la MPCC, l'adhésion à l'OCA, ainsi que la reconnaissance et la mise en œuvre des droits issus des traités des populations autochtones. Une fois ces éléments fondamentaux en place, il est possible d'appliquer un processus efficace de recherche de consensus qui aboutit à des résultats équitables. En outre, la recherche d'un consensus efficace peut renforcer les relations entre les nations, ce qui est essentiel pour la réconciliation et la durabilité des projets en cours et de l'environnement.

Conclusion

Cette recherche souligne le rôle essentiel de la recherche de consensus dans le paysage complexe des EI au Canada, en particulier avec la participation des Autochtones. Notre objectif consistait à déterminer des approches adaptables pour rechercher un consensus parmi les diverses nations autochtones participant à l'exploitation des ressources par le biais de processus d'EI.

L'une des principales conclusions est la nécessité d'un organisme de réglementation fédéral plus fort et d'une orientation gouvernementale détaillée. Bien que l'AEIC fournisse de nombreux documents d'orientation aux praticiens, de nombreuses personnes interrogées sont convaincues que les politiques liées à la DNUDPA et au CLPE doivent être appliquées de manière uniforme dans l'ensemble du Canada, et non dans des cas ou des administrations particuliers. L'uniformité des pratiques, des normes politiques et des orientations est essentielle.

Les résultats soulignent l'importance des relations respectueuses entre les nations dans le cadre de la recherche d'un consensus. Les nations dotées de capacités coréglementaires sont mieux placées pour nouer des relations avec les gouvernements et les promoteurs, ce qui leur donne davantage d'occasions de faire connaître leurs points de vue et de négocier des accommodements. Il s'agit notamment de renforcer la capacité à parvenir à un consensus interne et avec les nations autochtones voisines et touchées.

L'établissement de relations respectueuses et la garantie d'une participation égale des Autochtones sont essentiels à la recherche d'un consensus. Cette recherche fournit des indications sur les stratégies efficaces pour une mobilisation concrète, la résolution de conflits et l'établissement de partenariats. Ces stratégies peuvent contribuer à des résultats plus équitables et durables en matière de développement, favoriser des relations respectueuses, soutenir l'autodétermination des populations autochtones et faire progresser les objectifs de réconciliation.

Nous recommandons que les études futures explorent les processus par lesquels les nations autochtones recherchent un consensus interne, à la fois dans le cadre des EI et au-delà. La reconnaissance des protocoles et des mécanismes de prise de décision propres aux différentes nations autochtones améliorera le processus de recherche de consensus dans les EI, en particulier pour les projets de grande envergure impliquant plusieurs nations. Ces études doivent prendre en compte les expériences uniques des Premières Nations, des Métis et des Inuits à travers le Canada afin de créer des évaluations d'impact efficaces et consensuelles qui remplissent les obligations d'OCA et du CLPE.

Références

Accord entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada (2002).

<https://publications.gc.ca/site/fra/9.640423/publication.html>

Andrew Sprigs. (2024, March 21). *Consensus Based Approaches Interview* [Microsoft Teams]. Assemblée des

Premières Nations. (2021). 1. *What is Cultural Competency? – AFN It's Our Time Toolkit*.

<https://education.afn.ca/afntoolkit/web-modules/plain-talk-8-cultural-competency/what-is-cultural-competency/>

Athabasca Indigenous Investments. (2024). *Athabasca Indigenous Investments*.

<https://athabascaindigenousinvestments.com/>

Barnaby, J. (2009). *Indigenous decision making processes: What can we learn from traditional governance?*

BC Energy Regulator. (2024). *Consultation & Engagement*. <https://www.bc-er.ca/how-we-regulate/engage-with-indigenous-communities/consultation-engagement/>

Beckley, T. M. (1998). Moving toward consensus-based forest management: A comparison of industrial, co-managed, community and small private forests in Canada. *The Forestry Chronicle*, 74(5), 736–744. <https://doi.org/10.5558/tfc74736-5>

Biigtigong Nishnaabeg. (2022a). *CBA Ratification*. Biigtigong Nishnaabeg.

<https://www.picriver.com/cba-ratification/>

Biigtigong Nishnaabeg. (2022b). *Community Sessions Written Submission for the Joint Review Panel Hearings on the Marathon Palladium Project Ref. No. 54755*.

Biigtigong Nishnaabeg. (2022c). *Registration for the Joint Review Panel Hearings on the Marathon Palladium Project (Reference Number 54755)*. <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p54755/142839E.pdf>

- Boyd, B., & Lorefice, S. (2019). Understanding Consultation and Engagement with Indigenous Peoples in Resource Development. *The School of Public Policy Publications*, 12.
<https://doi.org/10.11575/sppp.v12i0.68159>
- Braya Quilty. (2024, March 15). *Consensus Based Approaches Interview* [Microsoft Teams].
- CBC News. (2021, March 17). Métis Nation in B.C. votes to declare self-government, with plans to forge new relationship with province. *CBC News*. <https://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/b-c-m%C3%A9tis-government-1.5952482>
- Coalition for the Human Rights of Indigenous Peoples, & Assembly of First Nations. (2018). *Free, Prior & Informed Consent Fact Sheet*. <https://www.afn.ca/wp-content/uploads/2018/09/2018-06-03-FPIC-factsheet.pdf>
- Coles, S. (2024, June 4). In northwest B.C., a land disagreement between First Nations heads to court. *Ricochet*. <https://ricochet.media/indigenous/landback/in-northwest-b-c-a-land-disagreement-between-first-nations-heads-to-court/>
- Lois fédérales codifiées du Canada, *Loi sur l'Accord définitif Nisga'a*, L.C. 2000, ch. 7 (2022).
<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/n-23.3/TexteCompleet.html>
- Coombes, B., Johnson, J. T., & Howitt, R. (2012). Indigenous geographies I: Mere resource conflicts? The complexities in Indigenous land and environmental claims. *Progress in Human Geography*, 36(6), 810–821. <https://doi.org/10.1177/0309132511431410>
- Coyle, M. (2016). From Consultation to Consent: Squaring the Circle? *University of New Brunswick Law Journal*, 67, 235–235.
- Cyca, M. (2024). Why did Indigenous-led conservation funding set off furious backlash from First Nations? *The Narwhal*. <https://thenarwhal.ca/metis-nation-ontario-conservation-funding/>
- Enbridge Inc. (2022). *Indigenous Communities and Enbridge Announce Landmark Equity Partnership*. <https://www.prnewswire.com/news-releases/indigenous-communities-and-enbridge-announce-landmark-equity-partnership-301634930.html>

Bureau de l'évaluation environnementale, C.-B. (2020a). *Guide to Consensus-Seeking under the Environmental Assessment Act, 2018.*

https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/environment/natural-resource-stewardship/environmental-assessments/guidance-documents/2018-act/guide_to_consensus_seeking_under_the_ea_act_v1_-_april_2020.pdf

Bureau de l'évaluation environnementale, C.-B. (2020b). *Guide to Consensus-Seeking under the Environmental Assessment Act, 2018.*

Bureau de l'évaluation environnementale, C.-B. (2022). *Public Comment Policy: Version 1.1.*

First Nations Major Project Coalition. (2023). *Primer for Effective Indigenous Involvement in BC Environmental Assessment.*

Bureau des chefs Gitanyow. (2023, 11 décembre). Ksi Lisims LNG Project Raises Alarms Over Climate, Lack Of Consultation And Fisheries On Gitanyow Huwilp. *Gitanyow Hereditary Chiefs.*

<https://www.gitanyowchiefs.com/news/ksi-lisims-lng-project-raises-alarms-over-climate-lack-of-consultation-and-fisheries-on-gitanyow-huwilp/>

Gouvernement de l'Alberta. (2020). *The Government of Alberta's Policy on Consultation with Metis Settlements on Land and Natural Resource Management, 2015.*

<https://open.alberta.ca/dataset/policy-on-consultation-with-metis-settlements-2015>

Gouvernement de la Colombie-Britannique. (2018, 23 mai). *Frequently asked questions—Province of British Columbia.* Province of British Columbia.

<https://www2.gov.bc.ca/gov/content/environment/natural-resource-stewardship/environmental-assessments/frequently-asked-questions>

Gouvernement de la Colombie-Britannique. (2024). *Ksi Lisims LNG: Environmental Assessment.*

<https://www.projects.eao.gov.bc.ca/p/60edc23bc69c5e0023a12539/project-details>

- Gouvernement du Canada. (2007). *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. https://www.un.org/development/desa/indigenouseoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_F_web.pdf
- Gouvernement du Canada. (2023). *Reconnaître et mettre en œuvre l'autonomie gouvernementale de la Nation métisse de l'Ontario*. <https://www.canada.ca/fr/relations-couronne-autochtones-affaires-nord/nouvelles/2023/02/reconnaitre-et-mettre-en-uvre-lautonomie-gouvernementale-de-la-nation-metisse-de-lontario.html>
- Gouvernement du Canada. (2024). *Le gouvernement du Canada et l'obligation de consulter*. <https://www.rcaanc-cimac.gc.ca/fra/1331832510888/1609421255810>
- Gouvernement du Canada, D. of J. (2021, April 12). *Document d'information : Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. <https://www.justice.gc.ca/fra/declaration/apropos-about.html>
- Grand conseil du Traité n° 3. (2024). *Manito Aki Inakonigaawin*. Grand Council Treaty #3. <https://gct3.ca/land/manito-aki-inakonigaawin/>
- Greenford, D. H. (2023). *Burning Bridge: Debunking LNG as a Climate Solution*. The David Suzuki Foundation.
- Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts) – Jugement de la CSC, 29419 (CSC 73 2004). <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/fr/item/2189/index.do>
- Hanrahan, M. (2016). Making Indigenous Culture the Foundation of Indigenous Governance Today: The Mi'kmaq Rights Initiative of Nova Scotia, Canada. *Native American and Indigenous Studies*, 3(1), 75–95. <https://doi.org/10.5749/natiindistudj.3.1.0075>
- Hebert, M. (2018). *Indigenous Spheres of Deliberation* (pp. 100–112).
- Hunter, A. (2023, March 16). Sask. First Act passes in front of gallery full of First Nations and Métis people opposed to bill. *CBC News*. <https://www.cbc.ca/news/canada/saskatchewan/sask-first-act-1.6781070>

Agence d'évaluation d'impact du Canada. (31 mai 2022). *Plan conjoint de mobilisation et de partenariat avec les Autochtones*. [https://iaac-](https://iaac-aeic.gc.ca/050/evaluations/document/144745?culture=fr-CAT)

[aeic.gc.ca/050/evaluations/document/144745?culture=fr-CAT](https://iaac-aeic.gc.ca/050/evaluations/document/144745?culture=fr-CAT)

Agence d'évaluation d'impact du Canada. (2013, 23 septembre). *Projet du Terminal 2 à Roberts Bank*.

<https://iaac-aeic.gc.ca/050/evaluations/proj/80054>

Agence d'évaluation d'impact du Canada. (2020, 24 janvier). *Avis d'approbation de la substitution en vertu de la Loi sur l'évaluation d'impact*. <https://iaac-aeic.gc.ca/050/evaluations/document/133727>

Agence d'évaluation d'impact du Canada. (2021, 3 février). *Entente modifiée de la commission d'examen conjoint et le mandat*. [https://iaac-](https://iaac-aeic.gc.ca/050/evaluations/document/137597?&culture=fr-CA)

[aeic.gc.ca/050/evaluations/document/137597?&culture=fr-CA](https://iaac-aeic.gc.ca/050/evaluations/document/137597?&culture=fr-CA) Agence d'évaluation

d'impact du Canada. (2022a).

Plan de mobilisation et de partenariat avec les peuples Autochtones

Évaluation d'impact du projet d'agrandissement de la mine Base de Suncor. [https://iaac-](https://iaac-aeic.gc.ca/050/evaluations/document/155432)

[aeic.gc.ca/050/evaluations/document/155432](https://iaac-aeic.gc.ca/050/evaluations/document/155432)

Agence d'évaluation d'impact du Canada. (2022b, 2 août). *Rapport de la commission conjointe - Projet de Palladium de Marathon*. [https://iaac-aeic.gc.ca/050/evaluations/document/144649?&culture=fr-](https://iaac-aeic.gc.ca/050/evaluations/document/144649?&culture=fr-CA)

[CA](https://iaac-aeic.gc.ca/050/evaluations/document/144649?&culture=fr-CA) Agence d'évaluation d'impact du Canada. (2022c, 30 novembre). *Le gouvernement du Canada approuve le projet de palladium de Marathon* [Communiqué de presse].

[https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/nouvelles/2022/11/le-gouvernement-du-](https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/nouvelles/2022/11/le-gouvernement-du-canada-approuve-le-projet-de-palladium-de-marathon.html)
[canada-approuve-le-projet-de-palladium-de-marathon.html](https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/nouvelles/2022/11/le-gouvernement-du-canada-approuve-le-projet-de-palladium-de-marathon.html)

Agence d'évaluation d'impact du Canada. (2022d, 30 novembre). *Communiqué : Déclaration de décision en matière d'évaluation environnementale*. <https://iaac-aeic.gc.ca/050/evaluations/document/145681>

Agence d'évaluation d'impact du Canada. (2023a). *The Impact Assessment Act: From The Development, To The Implementation And Follow-Up Of Cultural Mitigation Measures*.

Agence d'évaluation d'impact du Canada. (2023b, 6 avril). *Avis d'approbation de la substitution en vertu de la Loi sur l'évaluation d'impact*. [https://iaac-](https://iaac-aeic.gc.ca/050/evaluations/document/147281?wbdisable=true)

[aeic.gc.ca/050/evaluations/document/147281?wbdisable=true](https://iaac-aeic.gc.ca/050/evaluations/document/147281?wbdisable=true) Affaires autochtones et du Nord

Canada. (2016, 10 mai). *Le Canada appuie maintenant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones sans réserve* [Communiqué de presse].

<https://www.canada.ca/fr/affaires-autochtones-nord/nouvelles/2016/05/le-canada-appuie-maintenant-la-declaration-des-nations-unies-sur-les-droits-des-peuples-autochtones-sans-reserve.html>

Services aux Autochtones Canada. (2023, 17 mars). *La Biigtigong Nishnaabeg First Nation célèbre la signature de l'entente sur les retombées communautaires et le financement du nouveau centre culturel* [Communiqué de presse]. <https://www.canada.ca/fr/services-autochtones-canada/nouvelles/2023/03/la-biigtigong-nishnaabeg-first-nation-celebre-la-signature-de-lentente-sur-les-retombees-communautaires-et-le-financement-du-nouveau-centre-culturel.html>

Convention de la Baie James et du Nord québécois (1975).

Jamie Benton. (2024, February 29). *Consensus Based Approaches Interview* [Microsoft Teams].

Kelly, P. (2023). *La'x Kwalam Band and British Columbia Environmental Assessment: Final Report on Dispute Resolution*.

<https://www.projects.eao.gov.bc.ca/api/public/document/6406516b71c8c700229c899f/download/Final%20Report%20Lax%20Kw'alaams%20-%20EAO%20Dispute%20Resolution%20February%202015%2C%202023.PDF>

Kent Bretzlaff. (2024, March 22). *Consensus Based Approaches Interview* [Microsoft Teams]. Kitching, H.

(2018, May 3). "A truly historic agreement": Province and northern Ontario First Nations

to share resource revenues. *CBC News*. <https://www.cbc.ca/news/canada/thunder-bay/ontario-first-nations-resource-revenue-sharing-1.4646576>

Kliskey, A., Williams, P., Griffith, D. L., Dale, V. H., Schelly, C., Marshall, A.-M., Gagnon, V. S., Eaton, W. M., & Floress, K. (2021). *Thinking Big and Thinking Small: A Conceptual Framework for*

- Best Practices in Community and Stakeholder Engagement in Food, Energy, and Water Systems. *Sustainability*, 13(4), Article 4. <https://doi.org/10.3390/su13042160>
- Lapointe, J. (2024, June 28). "Economic reconciliation" is a false promise for Indigenous peoples. *The Breach*. <https://breachmedia.ca/economic-reconciliation-is-a-false-promise-for-indigenous-peoples/>
- LaurieGHC. (2023, December 11). Ksi Lisims LNG Project Raises Alarms Over Climate, Lack Of Consultation And Fisheries On Gitanyow Huwilp. *Gitanyow Hereditary Chiefs*. <https://www.gitanyowchiefs.com/news/ksi-lisims-lng-project-raises-alarms-over-climate-lack-of-consultation-and-fisheries-on-gitanyow-huwilp/>
- Lieu, J., Virla, L. D., Abel, R., & Fitzpatrick, C. (2019). "Consensus Building in Engagement Processes" for Reducing Risks in Developing Sustainable Pathways: Indigenous Interest as Core Elements of Engagement. In H. Doukas, A. Flamos, & J. Lieu (Eds.), *Understanding Risks and Uncertainties in Energy and Climate Policy: Multidisciplinary Methods and Tools for a Low Carbon Society* (pp. 55–78). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-03152-7_2
- Lucas King. (2024, March 21). *Consensus Based Approaches Interview* [Microsoft Teams].
- Maclea, K., Robinson, C., & Natcher, D. (2014). Consensus Building or Constructive Conflict? Aboriginal Discursive Strategies to Enhance Participation in Natural Resource Management in Australia and Canada. *Society and Natural Resources*, online first. <https://doi.org/10.1080/08941920.2014.928396>
- Maloney, J. (2019). *International Best Practices for Indigenous Engagement in Major Energy Projects: Building Partnerships on the Path to Reconciliation*.
- Martens, K. (2021, September 17). The deal is an investment in the oil patch and Indigenous communities. *APTN News*. <https://www.aptnnews.ca/national-news/economic-reconciliation-40-million-pipeline-stake-boon-for-8-communities-in-alberta/>
- Métis Nation of Alberta. (2024). Self-Government in Canada. *Métis Nation of Alberta*. <https://albertametis.com/governance/self-government-in-canada/>

Métis National Council. (2024). *Métis National Council: About Us*.

<https://www.metisnation.ca/about/about-us>

Ministry of the Environment, Conservation and Parks, O. (2024). *Marathon Platinum Group Metals and*

Copper Mine Project. <http://www.ontario.ca/page/marathon-platinum-group-metals-and-copper-mine-project>

Morales, S. (2019). *Indigenous-led Assessment Processes as a Way Forward*. Centre for International

Governance Innovation. <https://www.cigionline.org/articles/indigenous-led-assessment-processes-way-forward/>

Papillon, M., Leclair, J., & Leydet, D. (2020). *Free, Prior and Informed Consent: Between Legal Ambiguity*

and Political Agency. <https://doi.org/10.1163/15718115-02702015>

Paradis, D. (2023, February 24). Métis Nations Alberta, Ontario and Sask sign agreement with Feds.

APTN News. <https://www.aptnnews.ca/national-news/crown-indigenous-relations-self-government-agreement-metis-nation-of-alberta-ontario-saskatchewan/>

Prno, J., Pickard, M., & Kaiyogana, J. (2021). Effective Community Engagement during the

Environmental Assessment of a Mining Project in the Canadian Arctic. *Environmental Management*, 67(5), 1000–1015. <https://doi.org/10.1007/s00267-021-01426-5>

Restoule, K. (2023, June 21). These major projects show we're making progress on reconciliation. *The*

Hub. <https://thehub.ca/2023-06-21/karen-restoule-canadas-first-nations-are-seizing-the-opportunity-to-build-a-more-prosperous-country-for-all/>

Ross, I. (2022). Anishinabek leaders weigh in on resource revenue sharing. *Northern Ontario Business*.

<https://www.northernontariobusiness.com/industry-news/mining/anishinabek-leaders-weigh-in-on-resource-revenue-sharing-5082522>

Sheila Williams. (2024, March 1). *Consensus Based Approaches Interview* [Microsoft Teams].

Simmons, M. (2024, June 18). B.C.'s new pipeline, Prince Rupert Gas Transmission, explained. *The*

Narwhal. <https://thenarwhal.ca/bc-prince-rupert-gas-transmission-construction/>

- STSA. (2024a). *Agreements*. S'ólh Téméxw Stewardship Alliance. <https://thetsa.ca/resources-relations/agreements/>
- STSA. (2024b). *People of the River Referrals Office*. S'ólh Téméxw Stewardship Alliance. <https://thetsa.ca/stsa-operations/prro/>
- The Saskatchewan First Act, SS 2023, c 9 (2023). <https://www.canlii.org/en/sk/laws/stat/ss-2023-c-9/latest/ss-2023-c-9.html>
- The Tsawwassen First Nation Final Agreement (2007). <https://tsawwassenfirstnation.com/governance-overview/treaty-and-constitution/>
- The Yellowhead Institute. (2021). *Cash Back: A Yellowhead Institute Red Paper*.
- Tsilhqot'in Nation v. British Columbia 2014 SCC 44, [2014] 2 S.C.R. 256 (Supreme Court of Canada 2014). <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/14246/index.do>
- Udofia, A., Noble, B., & Poelzer, G. (2017). Meaningful and efficient? Enduring challenges to Aboriginal participation in environmental assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, 65, 164–174. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2016.04.008>
- Umbrella Final Agreement (1993).
- UN, G. A. (2007). United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. *UN Wash*, 12, 1– 18.
- University of Toronto Mississauga. (2020). *Indigenous Cultural Competency Training | Office of Indigenous Initiatives*. <https://www.utm.utoronto.ca/indigenous/indigenous-cultural-competency-training-0>
- White, G., Christensen, V., & Ehrlich, A. (2007). *Involving Canada's Indigenous Peoples in Environmental Impact Assessment: Co-management through The Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board*. 27th Annual Conference of the International Association for Impact Assessment, South Korea.
- Williams, S., Mather, B., & Saely, A. (2022). Collaboration in Action: Applying the ᓂᓄᓐᓂᓐᓂᓐᓂᓐ Framework for Environmental Assessments in Tsawwassen First Nation's Territory. *Confidence In Impact*

Assessment: Policies, Partnerships And Public Involvement. 41st Annual Conference of the International Association for Impact Assessment, Vancouver.

Wyatt, S., Hébert, M., Fortier, J.-F., Blanchet, É.-J., & Lewis, N. (2019). Strategic approaches to Indigenous engagement in natural resource management: Use of collaboration and conflict to expand negotiating space by three Indigenous nations in Quebec, Canada. *Canadian Journal of Forest Research*, 49(4), 375–386. <https://doi.org/10.1139/cjfr-2018-0253>

Annexe A

Questions d'entretien

Notre recherche fait référence à la description suivante de consensus présentée dans le « *Guide to Consensus-Seeking under the Environmental Assessment Act, 2018* » publié par le Bureau de l'évaluation environnementale de la Colombie-Britannique (BEE, 2020) : « *un résultat activement approuvé par tous les groupes autochtones participants ou auquel aucun ne s'oppose, tout en conservant le droit d'exprimer leur consentement ou leur refus à l'issue de l'évaluation.* »

1. Pouvez-vous nous parler de votre rôle et de la manière dont vous avez pris part aux processus d'évaluation d'impact? 2. Que signifie pour vous le terme « consensus » dans le contexte des évaluations d'impact? Comment décririez-vous le processus?
2. Comment voyez-vous le rôle de l'AEIC dans le processus de recherche de consensus?
3. Selon vous, quel est, ou quel devrait être, l'objectif des processus de recherche de consensus?
4. Quels sont les avantages et les inconvénients de la recherche du consensus?
5. Pouvez-vous donner des exemples de méthodes efficaces de recherche de consensus que vous avez vus être utilisées dans des évaluations d'impact auxquelles participent plusieurs nations/groupes autochtones?
6. Pouvez-vous donner des exemples de méthodes efficaces de recherche de consensus que vous avez vus être utilisées dans des contextes internes ou non propres aux EI, mobilisant plusieurs nations/groupes autochtones, et qui pourraient inspirer les processus d'évaluation d'impact?
7. De votre point de vue, quels sont les principaux défis rencontrés au cours du processus de recherche de consensus dans les évaluations d'impact?
8. Quels sont les facteurs clés à prendre en considération lors de l'élaboration de pratiques exemplaires pour la recherche d'un consensus dans les évaluations d'impact avec les nations autochtones?
9. De quelle manière les pratiques historiques, culturelles et de gouvernance autochtones influencent-elles ou pourraient-elles influencer le processus de recherche de consensus dans les évaluations d'impact?
10. Envisagez-vous d'autres méthodes ou systèmes de recherche de consensus qui pourraient être plus efficaces ou plus inclusifs?
11. Votre collectivité ou nation utilise-t-elle une approche, des techniques ou des outils particuliers (par exemple, mobilisation précoce, allocation de ressources, capacité) pour la recherche de consensus? Dans l'affirmative, pourriez-vous nous donner des détails sur ces méthodes?
12. Sur la base de votre expérience, quelles recommandations proposeriez-vous pour améliorer le processus de recherche de consensus dans les évaluations d'impact?