



# DOCUMENT DE TRAVAIL :

# CADRE STRATÉGIQUE SUR LES CONNAISSANCES AUTOCHTONES

## DANS LE CONTEXTE DES EXAMENS DE PROJETS ET DES DÉCISIONS RÉGLEMENTAIRES PROPOSÉS



# INTRODUCTION

L'objectif du présent document de travail est d'entamer une discussion et de recueillir les commentaires des peuples autochtones, des intervenants, des provinces, des territoires et du public sur les principes, les pratiques exemplaires et les autres éléments qui guideront l'élaboration d'un cadre stratégique sur les connaissances autochtones dans le contexte des examens de projets et des décisions réglementaires proposés. Ce cadre stratégique aidera à guider la mise en œuvre des dispositions relatives aux connaissances autochtones dans la législation proposée conformément aux projets de loi [C-68](#) et [C-69](#).

Ce cadre stratégique sera élaboré en partenariat avec les peuples autochtones tout en sollicitant des contributions supplémentaires auprès des particuliers, des gouvernements, des communautés et des organisations autochtones lors de diverses réunions et ateliers sur les connaissances autochtones organisés à travers le Canada.

## Les connaissances autochtones améliorent les examens de projets et les décisions réglementaires

Les connaissances autochtones ont apporté et continuent d'apporter de précieuses contributions aux processus environnementaux, réglementaires et autres, à travers le pays. Les connaissances autochtones ont également fait l'objet d'un débat international croissant. Reconnaisant leur valeur et perspectives uniques, les gouvernements du monde entier ont intégré les connaissances autochtones dans les processus décisionnels. Les connaissances autochtones ont également été abordées par un certain nombre d'organisations internationales, y compris les Nations Unies à travers la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* qui reconnaît « que le respect des savoirs, des cultures et des pratiques traditionnelles autochtones contribue à une mise en valeur durable et équitable de l'environnement et à sa bonne gestion ».

Les connaissances autochtones améliorent le processus décisionnel fédéral et renforcent la rigueur des examens de projets et des décisions réglementaires. Les connaissances autochtones permettent aux organismes fédéraux d'avoir une compréhension plus complète des visions du monde et des cultures des Autochtones, de l'environnement ainsi que des conditions sociales, sanitaires et économiques des peuples autochtones. Les connaissances autochtones améliorent la compréhension des répercussions potentielles des projets et leur considération, telle que démontré lors de projets antérieurs, a mené à une meilleure conception des projets. Elles peuvent également renforcer les mesures d'atténuation et d'accommodement de même que les conditions d'autorisation que les promoteurs devront respecter; de plus, elles contribueront à un suivi à long terme plus efficace des répercussions des projets sur les collectivités autochtones et plus largement.

## De nouvelles règles pour les examens de projets et les décisions réglementaires proposés en vertu des projets de loi C-68 et C-69

En février 2018, le gouvernement du Canada a déposé des projets de loi ([C-68](#) et [C-69](#)) qui mettraient en place de nouvelles règles dans le but de protéger notre environnement, le poisson et son habitat, ainsi que les cours d'eau, et d'assurer la confiance du public à l'égard de la façon dont les décisions concernant la mise en valeur des ressources sont prises. Les nouvelles règles refléteraient les valeurs qui sont importantes pour tous les Canadiens et feraient en sorte que les examens de projets et les décisions réglementaires proposés soient éclairés par les cultures, le savoir, les pratiques et l'expertise distincts des peuples autochtones. Les nouvelles règles donneraient également aux entreprises la certitude et la clarté dont elles ont besoin dès le départ et permettraient un examen plus rapide et plus prévisible des projets et des décisions réglementaires favorisant la compétitivité et les investissements dans les secteurs des ressources naturelles du Canada.

## Les nouvelles règles faciliteraient la mobilisation des Autochtones et les partenariats avec eux

Le gouvernement du Canada s'est engagé à réaliser la réconciliation avec les peuples autochtones, par l'entremise d'une relation renouvelée de nation à nation, de gouvernement à gouvernement et entre les Inuits et la Couronne, et fondée sur la reconnaissance des droits, le respect, la collaboration et les partenariats.

Les nouvelles règles énoncées dans les projets de loi [C-68](#) et [C-69](#) continueraient de veiller à ce que le respect des droits des peuples autochtones du Canada soit intégré dans les processus destinés à soutenir les examens de projets et les décisions réglementaires proposés. Les peuples autochtones seraient activement mobilisés, seraient mieux en mesure de conclure des partenariats et de collaborer avec les fonctionnaires fédéraux, et auraient plus d'occasions de participer à des conseils, des [comités consultatifs](#) et d'experts ainsi que des [conseils consultatifs](#).

## Ce que nous avons entendu des peuples autochtones

Les projets de loi proposés ont été éclairés par des commentaires fournis aux comités d'experts et aux comités parlementaires, qui les ont étudiés, de même que des consultations avec les peuples autochtones, l'industrie, les provinces et les territoires, ainsi que le public. De plus, les fonctionnaires fédéraux ont tenu des rencontres avec des groupes autochtones qui leur ont transmis des observations par écrit et des commentaires à ces sujets.

Durant ce processus, les groupes autochtones ont soulevé un certain nombre d'enjeux clés liés aux connaissances autochtones, notamment :

- les connaissances autochtones doivent, au bout du compte, être intégrées d'une manière transparente dans la prise de décisions;
- les connaissances autochtones, lorsqu'elles sont transmises à titre confidentiel, doivent être protégées contre toute communication non autorisée et utilisation abusive;
- les connaissances autochtones doivent être considérées au même titre que la science occidentale;
- les connaissances et le contexte culturel des peuples autochtones doivent être pris en compte dans les évaluations et les processus réglementaires.

Des commentaires supplémentaires sur les questions relatives aux connaissances autochtones dans le contexte des examens de projets et des décisions réglementaires proposés sont sollicités dans le cadre d'une mobilisation continue avec les peuples autochtones concernant les projets de loi.

## Les connaissances autochtones dans la législation proposée

Les connaissances autochtones constituent une composante intégrale des projets de loi [C-68](#) et [C-69](#), c'est-à-dire la [Loi sur l'évaluation d'impact](#) proposée, la [Loi sur la Régie canadienne de l'énergie](#) proposée, la [Loi sur les eaux navigables canadiennes](#) proposée, ainsi que les [modifications apportées à la Loi sur les pêches](#). Les projets de loi font référence au terme « connaissances autochtones » afin de refléter la nature évolutive du savoir des peuples autochtones du Canada. L'importance d'intégrer les connaissances autochtones dans la prise de décision, au même titre que l'information et les données scientifiques, est reconnue dans le préambule du projet de loi [C-69](#).

« Attendu que le gouvernement du Canada [...] s'est engagé à avoir recours à des processus transparents fondés sur la mobilisation précoce et la participation inclusive, dans le cadre desquels les décisions sont prises en tenant compte des meilleures connaissances scientifiques et données disponibles ainsi que des connaissances autochtones des peuples autochtones du Canada »

– Préambule du projet de loi C-69

## Prise en considération des connaissances autochtones dans les examens de projets et les décisions réglementaires proposés en vertu des projets de loi C-68 et C-69

S'appuyant sur des années de pratique consistant à prendre en considération des connaissances et perspectives autochtones lors de l'examen de projets, les mesures législatives proposées introduiraient une exigence obligatoire de prendre en considération les connaissances autochtones, lorsqu'elles sont fournies. Plus concrètement, il serait obligatoire, lorsqu'elles sont fournies, que les connaissances autochtones soient prises en compte dans le cadre des examens de projets et des décisions réglementaires proposés qui suivent :

- les évaluations d'impact, les évaluations stratégiques et les évaluations régionales;
- les certificats relatifs aux pipelines et aux lignes de transport d'électricité réglementés par le gouvernement fédéral;
- les autorisations pour les projets extracôtiers d'énergie renouvelable et les lignes de transport d'électricité en mer;
- l'approbation des ouvrages dans les eaux navigables;
- les autorisations visant à assurer la protection du poisson et de son habitat.

Suite à ce que nous avons entendu des groupes autochtones, la [Loi sur l'évaluation d'impact](#) proposée exigerait également que les rapports des évaluations d'impact, des évaluations stratégiques et des évaluations régionales décrivent la façon dont toutes les connaissances autochtones fournies sont prises en compte et utilisées afin de promouvoir la transparence dans le processus de décision. Il s'agit d'un des moyens par lequel l'Agence canadienne d'évaluation d'impact proposée réconciliera de manière transparente différents types d'informations dans ses processus d'analyse et de prise de décision. De plus, le ou la ministre de l'Environnement ne pourrait approuver la [substitution](#) d'un processus (c.-à-d. [l'évaluation d'impact](#) serait réalisée par une autre instance) que s'il ou elle est convaincu(e) que le rapport d'évaluation précisera la façon dont les connaissances autochtones fournies ont été prises en compte et utilisées lors de l'évaluation du projet concerné. Ces exigences de transparence devront être soigneusement pondérées avec les dispositions relatives à la confidentialité et à la protection des connaissances autochtones énoncées dans la législation proposée, et qui sont décrites plus en détail ci-dessous.

## Confidentialité et protection des connaissances autochtones

La législation proposée comporte des dispositions destinées à assurer la confidentialité et la protection des connaissances autochtones contre toute communication non autorisée dans le contexte des examens de projets et des décisions réglementaires proposés. Ainsi, il serait obligatoire de traiter comme renseignements confidentiels toutes connaissances autochtones partagées à titre confidentiel avec le ministre concerné, l'Agence canadienne d'évaluation d'impact proposée, la Régie canadienne de l'énergie proposée, un comité sur les évaluations stratégiques ou régionales, ou la commission d'examen, selon le cas.

Plus précisément, les connaissances autochtones confidentielles ne pourraient être communiquées sans un consentement écrit, sauf si :

- le public y a accès;
- la communication est nécessaire à des fins d'l'équité procédurale et de la justice naturelle ou pour usage dans des poursuites judiciaires;
- la communication est autorisée dans les circonstances prévues par règlement.

Avant de communiquer des connaissances autochtones confidentielles aux fins de l'équité procédurale et de la justice naturelle, des consultations à propos de la portée de la communication proposée et des éventuelles conditions de cette communication seraient nécessaires. Cette consultation se déroulerait entre le ministre concerné, l'Agence canadienne d'évaluation d'impact proposée, la Régie canadienne de l'énergie proposée, un comité sur les évaluations stratégiques ou régionales, ou la commission d'examen, selon le cas, et la personne ou l'entité qui a fourni ces connaissances autochtones, ainsi que la personne ou l'entité à qui on propose de les communiquer. Dans ce contexte, une « communication » pour une telle raison ne signifie pas que les connaissances autochtones fournies à titre confidentiel deviendraient accessibles au public ou mises à la disposition de toute personne sans protections permanentes ni limitations concernant leur distribution et/ou leur utilisation potentielles.

Il est proposé d'apporter des modifications corrélatives à la *Loi sur l'accès à l'information* en conséquence des projets de loi [C-68](#) et [C-69](#) afin d'interdire la communication en vertu de cette loi des connaissances autochtones transmises à titre confidentiel dans le cadre des examens de projets et des décisions réglementaires proposés.

## Élaboration d'un cadre stratégique sur les connaissances autochtones

Le cadre stratégique sur les connaissances autochtones comportera une approche globale, fondée sur des principes, concernant la prise en considération et la protection des connaissances autochtones confidentielles fournies contre toute communication non autorisée dans le cadre des examens de projets et des décisions réglementaires proposés en vertu des projets de loi [C-68](#) et [C-69](#). Le cadre stratégique favorisera une compréhension commune entre les peuples autochtones et les organismes fédéraux responsables des examens de projets et des décisions réglementaires proposés en vertu des projets de loi, tout en reconnaissant les approches régionales, culturelles et fondées sur les distinctions en matière de connaissances autochtones.

Le cadre stratégique vise à assurer que les dispositions relatives aux connaissances autochtones dans la législation proposée soient appliquées de manière cohérente. Les organisations fédérales seront responsables de l'application du cadre stratégique à certains processus et décisions en vertu de la législation proposée et seraient en mesure de l'utiliser comme base pour l'élaboration de procédures et directives supplémentaires. Le cadre stratégique renforcera la prévisibilité dans les examens de projets et les décisions réglementaires proposés, et abordera également la nécessité de promouvoir la transparence dans le cadre de la [Loi sur l'évaluation d'impact](#) proposée, tout en assurant la protection contre la communication non autorisée des connaissances autochtones confidentielles fournies. Le cadre stratégique énoncera également des dispositions et des mesures qui pourraient être mises en place pour protéger toutes connaissances autochtones confidentielles fournies dans le contexte des examens de projets et des décisions réglementaires proposés.



# FAITES-NOUS PART DE VOS POINTS DE VUE

Le gouvernement du Canada diffuse le présent document de travail en vue d'entamer une discussion et de recueillir des observations des peuples autochtones, des intervenants, des provinces, des territoires et du public au sujet des principes et des pratiques exemplaires en vue de l'élaboration d'un cadre stratégique pour la considération et la protection contre toute communication non autorisée des connaissances autochtones confidentielles fournies dans le cadre des examens de projets et des décisions réglementaires proposés.

Les commentaires sur d'autres éléments susceptibles de faire partie du cadre stratégique ou sur des questions se rapportant plus largement aux connaissances autochtones sont encouragés et les bienvenus.

Voici quelques questions d'ordre général dont vous pourriez tenir compte au moment de formuler vos commentaires :

## Un cadre stratégique sur les connaissances autochtones fondé sur des principes

- 1 Sur quels principes le gouvernement du Canada devrait-il s'appuyer pour considérer les connaissances autochtones dans le cadre des examens de projets et des décisions réglementaires proposés, et pour protéger ces connaissances contre la communication non autorisée?
- 2 Quelles seraient les pratiques exemplaires existantes susceptibles de contribuer à alimenter et à orienter l'élaboration du cadre stratégique?

## Respect et protection des connaissances autochtones fournies dans le cadre des examens de projets et des décisions réglementaires proposés

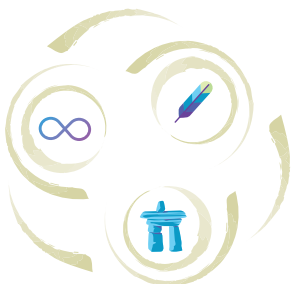
- 6 Quels principes, quelles pratiques et quels protocoles devraient être établis pour promouvoir le respect et la protection des connaissances autochtones?
- 7 De quelle façon le gouvernement devrait-il consigner ou enregistrer les connaissances autochtones confidentielles?

## Prise en considération des connaissances autochtones fournies dans le cadre des examens de projets et des décisions réglementaires proposés

- 3 De quelle façon peut-on promouvoir une véritable prise en considération des connaissances autochtones dans le cadre des examens de projets et des décisions réglementaires proposés?
- 4 Quels principes et quelles valeurs sont essentiels à la compréhension des connaissances autochtones?
- 5 Pouvez-vous nommer certains protocoles, pratiques exemplaires ou directives en lien avec la prise en considération des connaissances autochtones?

## Autres questions à examiner

- 8 De quelle façon le gouvernement peut-il créer un équilibre entre, d'une part, la transparence nécessaire conformément à la [Loi sur l'évaluation d'impact](#) proposée et, d'autre part, les exigences législatives relatives à la confidentialité et la protection des connaissances autochtones?
- 9 Quelles mesures pourraient être mises en place pour s'assurer que les connaissances autochtones soient prises en considération et protégées contre la communication non autorisée lors de la [substitution](#) d'un processus?



Parlons des connaissances autochtones





# RESSOURCES EN MATIÈRE DE CONNAISSANCES AUTOCHTONES

[Aboriginal Women and Aboriginal Traditional Knowledge \(ATK\): Input and Insight on Aboriginal Traditional Knowledge](#) (en anglais seulement)

[Best Practices for Project Planning with Indigenous Traditional Knowledge](#) (en anglais seulement)

[Centre for International Governance Innovation, Traditional Knowledge](#) (en anglais seulement)

[Connaissances traditionnelles autochtones : lignes directrices sur les procédures et les protocoles](#) (voir également l'annexe 2 : [Connaissances traditionnelles autochtones : ressources relatives aux protocoles](#))

[Convention sur la diversité biologique, Article 8\(j\) – Connaissances, innovations et pratiques traditionnelles](#)

[Convention sur la diversité biologique, les Lignes directrices Akwé: Kon](#)

[Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#)

[First Nation of Na-Cho Nyak Dun Traditional Knowledge Policy](#) (en anglais seulement)

[Government of the Northwest Territories Traditional Knowledge Policy](#) et [Traditional Knowledge Policy Implementation Framework](#) (en anglais seulement)

[Indigenous Policy Framework for the City of Calgary](#) (en anglais seulement)

[Mackenzie Valley Review Board Guidelines for Incorporating Traditional Knowledge in Environmental Impact Assessment](#) (en anglais seulement)

[Mackenzie Valley Review Board, Traditional Knowledge External Resources](#) (en anglais seulement)

[Métis Traditional Environmental Knowledge](#) (en anglais seulement)

[Mi'kmaq Ecological Knowledge Study \(MEKS\) Protocol](#) (en anglais seulement)

[New Brunswick Mi'gmaq Indigenous Knowledge Study \(NBMIKS\) Guide V.3](#) (en anglais seulement)

[Nunavut Impact Review Board; Inuit Qaujimajatuqangit](#)

[Roundtable on Indigenous Knowledge and Western Science: Summary of Literature](#) (en anglais seulement)

[Tenir compte du savoir traditionnel autochtone dans les évaluations environnementales aux termes de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale \(2012\)](#)

[Traditional Knowledge Guide for the Inuvialuit Settlement Region, Northwest Territories, Volume I: Literature Review and Evaluation](#) et [Volume II: Using Traditional Knowledge In Impact Assessments](#) (en anglais seulement)

[Les principes PCAP® des Premières Nations](#)

[The Land is Our Teacher: Reflections and Stories on Working with Aboriginal Knowledge Holders to Manage Parks Canada's Heritage Places](#) (en anglais seulement; pour une brève présentation de la version française, intitulée La terre, source de savoir, voir : <https://www.pc.gc.ca/fr/agence-agency/aa-ia/terre-land>)

# ANNEXE A : GLOSSAIRE DES PRINCIPAUX TERMES

## Comités consultatifs autochtone :

En vertu du projet de loi [C-69](#), l'Agence canadienne d'évaluation d'impact aurait obligation de mettre sur pied un comité consultatif autochtone qui offrirait des conseils et du soutien à l'Agence dans le cadre de son travail avec les peuples autochtones lors de l'élaboration d'un vaste éventail de politiques et de lignes directrices relativement au nouveau processus d'évaluation d'impact proposé. La [Loi sur la Régie canadienne de l'énergie](#) proposée comprend une disposition obligeant la Régie canadienne de l'énergie proposée à mettre sur pied un comité consultatif afin d'améliorer la participation des peuples autochtones aux projets portant sur des pipelines, des lignes de transport d'électricité et l'énergie renouvelable extracôtière, de même que sur des pipelines abandonnés. Le comité devrait obligatoirement inclure des membres qui représentent les intérêts des Premières Nations, des Métis et des Inuits, et les personnes seraient nommées selon une approche fondée sur les distinctions.

## Comité consultatif technique des sciences et des connaissances :

Un comité établi par l'Agence canadienne d'évaluation d'impact proposée pour la conseiller sur des sujets liés aux évaluations d'impact, de même qu'aux évaluations régionales et aux évaluations stratégiques. Ces sujets comprennent les enjeux scientifiques, environnementales, sanitaires, sociales ou économiques et les connaissances autochtones. Le Comité consultatif technique des sciences et des connaissances doit compter au moins une personne autochtone.

## Commission d'examen :

Un organisme qui peut effectuer l'évaluation d'impact d'un projet désigné, lorsque le ou la ministre de l'Environnement renvoie ce dernier à une commission d'examen. Une commission d'examen est composée d'une ou de plusieurs personnes qui sont impartiales et libres de tout conflit d'intérêts lié au projet. Ces personnes doivent posséder les connaissances ou l'expérience pertinentes à l'égard des effets anticipés du projet désigné ou avoir une bonne connaissance des intérêts et des préoccupations des peuples autochtones du Canada et qui sont pertinents pour l'évaluation. De plus, lorsqu'un projet proposé nécessite la réalisation d'une évaluation d'impact tant par le gouvernement fédéral qu'une province ou une autre instance, il serait possible d'établir une commission conjointe qui réunirait plusieurs instances afin d'éviter le dédoublement.

## Conseil consultatif du ou de la ministre :

Un conseil établi par le ou la ministre de l'Environnement pour le ou la conseiller sur des questions relatives à la mise en œuvre des régimes d'évaluation d'impact, d'évaluation régionale et d'évaluation stratégique prévus dans la [Loi sur l'évaluation d'impact proposée](#). Le conseil consultatif du ou de la ministre devrait obligatoirement inclure des membres qui représentent les intérêts des Premières Nations, des Métis et des Inuits, et les personnes seraient nommées selon une approche fondée sur les distinctions.





## Équité procédurale et justice naturelle :

L'équité procédurale est un principe qui repose sur l'hypothèse qu'une décision est plus susceptible d'être équitable si la procédure selon laquelle cette décision a été prise a été juste. L'équité procédurale ne concerne pas le bien-fondé de la décision. Les principes de justice naturelle sont plutôt axés sur l'assurance que le décideur a suivi la procédure adéquate pour rendre sa décision. Dans le contexte des examens de projet et des décisions réglementaires proposés en vertu des projets de loi [C-68](#) et [C-69](#), les connaissances autochtones confidentielles peuvent être communiquées, sous réserve de certaines conditions énoncées ci-dessus, aux promoteurs ou aux autres parties/personnes concernées aux fins de l'équité procédurale et de la justice naturelle.

## Évaluations d'impact :

Les évaluations d'impact seraient un outil de planification pour comprendre les effets positifs et négatifs d'un projet désigné, notamment ses répercussions environnementales, économiques, sociales et sanitaires. La [Loi sur l'évaluation d'impact](#) proposée marquerait un changement radical, puisque les évaluations environnementales seraient délaissées et remplacées par les évaluations d'impact.

## Évaluations régionales :

Un outil essentiel permettant de mieux comprendre et gérer les effets cumulatifs engendrés par diverses activités au fil du temps, de répertorier leurs répercussions potentielles sur les droits et les intérêts des peuples autochtones et d'alimenter les évaluations de projets, et ce, en collaboration avec les provinces, les territoires, les peuples autochtones et les parties prenantes.

## Évaluations stratégiques :

Les évaluations stratégiques en vertu de la [Loi sur l'évaluation d'impact](#) proposée donneront une orientation sur la façon dont une politique, un plan, un programme ou un enjeu qui sont pertinents pour la réalisation d'une évaluation d'impact seraient pris en compte dans le cadre de ce processus.

## Substitution :

La [Loi sur l'évaluation d'impact](#) proposée maintient la possibilité de substitution, qui fait en sorte que le processus d'une autre instance, comme une province, peut remplacer le processus fédéral du moment qu'il respecte les mêmes normes. Cependant, au terme du processus de substitution, la décision eu égard à l'intérêt public continuerait d'être prise par le ou la ministre de l'Environnement ou par le Cabinet, si l'affaire est renvoyée.

