



Le 22 juillet 2026

Lettre ouverte au gouvernement du Canada : Analyse critique des propositions du gouvernement fédéral visant à accélérer le processus fédéral d'approbation des grands projets

À l'attention de l'honorable Dominic LeBlanc, C.P., c.r., député et de l'honorable Steven MacKinnon, C.P., député

I. INTRODUCTION

L'Assemblée des Premières Nations (APN) est une organisation nationale de défense des intérêts qui représente les peuples des Premières Nations au Canada. Elle fait progresser les droits inhérents et issus de traités des Premières Nations, par la voie de l'élaboration de politiques, de l'éducation du public et de l'élaboration conjointe de lois visant à renforcer les capacités des Premières Nations.

Notre mandat repose sur la reconnaissance du fait que les Premières Nations jouissent d'un droit inhérent à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale, comme l'affirme l'article 3 de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA)* et comme le reconnaît, à l'échelle nationale, *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (L.C. 2021, ch. 14) [LDNU]. L'APN s'exprime ici en sa qualité d'institution représentative des peuples des Premières Nations, conformément au droit de participation confirmé par l'article 18 de la DNUDPA.

La présente constitue la réponse officielle de l'APN à la lettre des honorables Dominic LeBlanc et Steven MacKinnon, datée du 8 mai 2026, invitant l'APN à participer à des discussions sur les réformes prévues en matière de lois, de réglementation et de politiques afin d'« améliorer l'efficacité de la réglementation et des chaînes d'approvisionnement ».

Les neuf propositions du Canada, regroupées sous les titres « Réaliser des grands projets au Canada » et « Renforcer l'unité de l'économie canadienne par le commerce et les transports », soulèvent des préoccupations profondes et systémiques en ce qui concerne l'engagement du Canada à respecter ses obligations constitutionnelles, législatives et internationales envers les Premières Nations.

L'APN affirme sans équivoque que la présente ne constitue pas un consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause à l'une quelconque des propositions énoncées dans la correspondance du gouvernement du Canada ou dans les documents de travail qui l'accompagnent. De même, la participation de l'APN à ce processus de consultation ne satisfait aucunement à l'obligation de la Couronne de consulter et d'accommoder prévue à l'article 35 de la *Loi*



constitutionnelle de 1982, ni ne la décharge de cette obligation, ni ne diminue celle-ci; elle ne satisfait pas non plus à l'obligation de la Couronne d'obtenir un consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLCC), comme l'exigent les articles 19 et 32 de la DNUDPA et l'article 5 de la LDNU.

Par ailleurs, en l'absence de précisions sur la manière dont le Canada a l'intention de mettre en œuvre chacune de ses propositions, l'APN ne peut que se limiter à formuler des critiques, des commentaires et des suggestions d'ordre général jusqu'à ce que le gouvernement fournisse des renseignements détaillés sur ses projets de modifications législatives visant à mettre en œuvre ces propositions.

Ces propositions ont d'importantes répercussions sur les mesures législatives récemment adoptées ou en cours d'examen visant à protéger les Premières Nations, telles que le projet de loi C-37, *Loi sur l'eau potable des Premières Nations*. L'article 8 de cette loi dispose actuellement que les principales lois environnementales, notamment la *Loi sur les pêches*, la *Loi sur les eaux navigables canadiennes*, la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* de 1994, la *Loi maritime du Canada*, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* de 1999, la *Loi sur la marine marchande du Canada* de 2001 et la *Loi sur les espèces en péril*, prévalent sur les lois des Premières Nations en cas de conflit. L'article 29 de cette loi exige que le ministre consulte les instances dirigeantes des Premières Nations et collabore avec elles afin de veiller à ce que les lois des Premières Nations protègent l'environnement autant ou davantage que les lois fédérales en matière d'environnement. L'affaiblissement du cadre réglementaire environnemental canadien résultant des propositions actuelles compromettrait les garanties prévues par la loi. De plus, la *Loi sur l'eau potable des Premières Nations* reconnaît l'importance fondamentale de la protection de l'eau de source pour la gestion à long terme de l'eau potable. Les changements proposés à la législation environnementale du Canada menacent directement les eaux et les sources d'eau des Premières Nations, ce qui va à l'encontre des engagements pris par le Parlement pour assurer l'accès à une eau potable salubre aux communautés des Premières Nations.

Par souci de clarté, précisons qu'en soulevant les préoccupations exposées ci-dessous, l'APN s'oppose aux propositions du Canada dans la mesure où elles affaiblissent les protections environnementales, raccourcissent les délais d'examen, limitent les consultations constructives ou ne respectent pas la norme du CPLCC. Ces préoccupations sont soulevées sans préjudice, et le fait de signaler des préoccupations particulières, des lacunes ou de possibles modifications ne doit pas être interprété à tort par le gouvernement comme une acceptation des propositions ou d'une partie de celles-ci, ni comme un consentement à celles-ci.

Les recommandations présentées ci-dessous sont conformes aux résolutions adoptées par l'APN lors de son assemblée générale annuelle tenue à Ottawa du 14 au 16 juillet 2026, à savoir la résolution 7/2026, *Protéger les droits des Premières Nations face aux initiatives fédérales visant à accélérer la mise en œuvre des grands projets et à étendre le réseau de pipelines*, et la résolution 8/2026, *Protéger le consentement libre, préalable et éclairé dans le cadre des grands projets fédéraux et de la réforme réglementaire*. Ces résolutions indiquent que les Premières Nations en assemblée s'opposent à toute réforme législative, politique ou réglementaire fédérale qui affaiblirait les protections environnementales, saperait la surveillance, limiterait les véritables consultations, raccourcirait les délais d'examen ou contournerait le consentement préalable, libre et éclairé des Premières Nations en ce qui concerne les grands projets et la simplification

réglementaire. Ces résolutions enjoignent à l'APN de demander au gouvernement que les réformes ne restreignent pas, ne limitent pas, ne réinterprètent pas ou ne remplacent pas la capacité des Premières Nations d'exercer leur droit d'accorder ou non leur consentement libre, préalable et éclairé par l'intermédiaire de leur propre gouvernance, de leurs ordonnances juridiques, de leurs lois, de leurs coutumes et de leurs processus décisionnels. Ces résolutions enjoignent également à l'APN de demander plus de transparence concernant les changements proposés, ainsi que des ressources, du temps et un soutien technique supplémentaires pour participer pleinement à tout changement futur sur le plan de la législation, de la réglementation ou des politiques.

La présente lettre expose les préoccupations de fond de l'APN, son analyse juridique et ses appels à l'action découlant d'une évaluation rigoureuse des propositions en question; elle souligne également la ferme opposition de l'APN, conformément aux résolutions susmentionnées, à toute mesure qui porterait atteinte aux droits et au titre des Premières Nations ou à la norme du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLCC).

Cette lettre est présentée comme suit. La partie II.A traite du processus de consultation. La partie II.B répond aux six propositions de grands projets présentées dans le document « Réaliser de grands projets au Canada ». La partie II.C répond aux trois propositions relatives aux chaînes d'approvisionnement présentées dans le document « Renforcer l'unité de l'économie canadienne par le commerce et les transports ». La partie III expose les appels à l'action non négociables et les appels à l'action généraux de l'APN.

II. RÉPONSE DE FOND AUX PROPOSITIONS DU CANADA

A. Le processus de consultation

Avant toute chose, l'APN tient à aborder le processus de consultation lui-même, qui soulève de sérieuses préoccupations à part entière. Le gouvernement avait initialement prévu une période d'environ 30 jours, du 8 mai au 7 juin 2026, pour la présentation de commentaires sur des propositions législatives de grande envergure qui restructureraient en profondeur le régime de réglementation régissant les grands projets dans tout le Canada. À la suite des nombreuses réactions et critiques des Premières Nations concernant ce délai, le gouvernement a repoussé la date limite de présentation des commentaires au 22 juillet 2026.

La prolongation de la période de consultation reste tout à fait inadéquate compte tenu de l'ampleur des changements proposés et du risque que les propositions aient une incidence considérable sur les droits des Premières Nations, allant à l'encontre de leur compétence inhérente, de leurs droits protégés par la Constitution et de la nécessité d'obtenir leur CPLCC. Il est à la fois surprenant et problématique que la brève prolongation accordée n'ait pas prévu la possibilité d'un dialogue substantiel ou constructif avec la Couronne au sujet des changements proposés. Cette approche ne suffit pas pour obtenir le CPLCC des Premières Nations.

Le document de travail lui-même reconnaît que « suivant la période d'engagement, le gouvernement déposera rapidement le projet de loi ». Cette déclaration révèle un échéancier législatif préétabli qui considère la consultation comme une simple formalité procédurale plutôt que comme un véritable processus de dialogue itératif, comme l'exige le principe de CPLCC.

Ce n'est pas la première fois que l'on s'inquiète d'un manque de consultation. En 2025, l'APN a exprimé de sérieuses préoccupations concernant le processus de consultation tronqué et inadéquat pour le projet de loi C-5, *Loi sur l'unité de l'économie canadienne* (adoptée sous le nom de *Loi visant à bâtir le Canada*), en soulignant que les Premières Nations n'avaient disposé que de sept jours pour réagir à un résumé du projet de loi sans avoir reçu au préalable le texte intégral.

Le Canada doit consulter les Premières Nations en vertu de l'article 19 de la DNUDPA, qui indique que « les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés – par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives – avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. » Et selon le Principe n° 6 du document *Principes régissant la relation du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones* (2018) (**Principes du Canada**), le Canada « reconnaît qu'un engagement significatif avec les peuples autochtones vise à obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, lorsque le Canada propose de prendre des mesures ayant une incidence sur les peuples autochtones et leurs droits ».

La période de commentaires, au cours de laquelle des propositions préalablement rédigées sont présentées selon le principe « à prendre ou à laisser », ne constitue pas l'élaboration conjointe exigée par le CPLCC. Elle est tout à fait insuffisante pour que les Premières Nations puissent mener à bien les processus de gouvernance interne, les consultations communautaires et les analyses techniques indépendantes requises pour formuler des commentaires éclairés sur des propositions de cette envergure. Les Premières Nations n'ont pas été invitées à participer à la rédaction de ces propositions, et aucun processus d'élaboration conjointe n'a été établi avant leur publication.

L'APN demande au Canada de prolonger à nouveau la période de consultation d'au moins 180 jours, d'établir un véritable processus d'élaboration conjointe dans le cadre duquel les Premières Nations participeront en tant que partenaires à la rédaction de toute loi qui en résulterait, et de confirmer qu'aucune loi ne sera présentée avant que le CPLCC ne soit obtenu.

B. Les six propositions de grands projets

a) 1^{re} proposition : Examen et prise de décision fédéraux en un an maximum

Aperçu de la proposition

Le gouvernement du Canada propose des modifications législatives afin que les évaluations d'impact et les examens de permis fédéraux soient effectués simultanément. Tout le processus fédéral d'examen et de prise de décision ne dépasserait pas un an.

Problèmes concernant les approbations de projets en fonction d'une échéance déterminée

L'APN affirme que le délai rigide d'un an est fondamentalement incompatible avec les obligations du Canada en vertu de la DNUDPA, de la *Loi constitutionnelle de 1982* et de la jurisprudence bien établie de la Cour suprême du Canada.

L'article 19 de la DNUDPA exige un CPLCC avant l'adoption et l'application de mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones. L'article 32(2) exige 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 la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres ». La norme du CPLCC prévoit un processus itératif de dialogue authentique, et non un exercice soumis à des contraintes administratives destinées à rassurer les investisseurs.

Le Principe n° 3 du Canada exige que la Couronne « agisse avec honneur, intégrité, bonne foi et équité dans ses rapports avec les Premières Nations et leurs peuples ». Toutefois, un processus axé sur une échéance, destiné principalement à attirer des investissements subordonne l'honneur de la Couronne à des impératifs commerciaux.

Le Principe n° 6 engage le Canada à obtenir un CPLCC lorsque des mesures ont une incidence sur les droits des Premières Nations. L'APN constate que le délai serré actuel de deux ans imposé par le Canada pour le processus décisionnel a également fait l'objet de vives critiques de la part des Premières Nations en raison de préoccupations liées à la consultation.

Par conséquent, la proposition de réduire encore le délai pour le faire passer à un an est inacceptable et indéfendable; elle soulèvera des questions quant à la légitimité des autorisations qui seront accordées sans que le Canada se soit acquitté de manière appropriée de ses obligations envers les Premières Nations.

L'obligation de consulter et d'accommoder et comment elle est touchée par cette proposition

La décision dans l'affaire *Nation haïda c. Colombie-Britannique (ministre des Forêts)*, 2004 CSC 73 (**Haïda**) établit que l'obligation de consulter et d'accommoder existe à l'intérieur d'un spectre proportionnel à la force de la revendication et à la gravité des effets négatifs potentiels. Une consultation approfondie, située à l'extrémité supérieure de ce spectre et applicable aux projets susceptibles d'avoir une incidence considérable sur les droits ou sur le titre, exige un délai prolongé, plusieurs cycles de consultation, des études commandées par les détenteurs du savoir des Premières Nations, ainsi que des mesures d'adaptation itératives. Une période maximale d'un an imposée par la loi exerce une pression de facto qui incite à écourter les consultations ou à reporter les échanges constructifs à des périodes où ils pourraient ne plus être juridiquement contraignants.

L'APN souligne que l'arrêt *Haïda* établit le seuil et le contenu minimal des obligations de la Couronne. Il s'agit du minimum, et non du plafond, de ce qu'exige la réconciliation. Dans l'affaire *Première nation crie Mikisew c. Canada (ministre du Patrimoine canadien)*, 2005 CSC 69, (**Mikisew**), la Cour suprême du Canada confirme que même les décisions d'application apparemment générale peuvent déclencher l'obligation de consulter et d'accommoder lorsqu'elles sont susceptibles de porter atteinte aux droits ancestraux ou issus de traités, et elle applique le cadre établi dans l'affaire *Haïda* au niveau des décisions précises de la Couronne. Il convient d'interpréter ces dispositions conjointement avec la norme supérieure du CPLCC exposée

ci-dessous, plutôt que de considérer l'obligation de consulter et d'accommoder comme la limite maximale des obligations de la Couronne.

En vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact*, L.C. 2019, ch. 28, art. 1 (**LEI**) et de la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie (LRCE)*), ainsi que dans le cadre des autorisations délivrées conformément aux dispositions relatives à la protection des poissons et de leur habitat prévues par la *Loi sur les pêches*, le savoir autochtone doit être pris en compte dans l'examen des projets et les décisions en matière de réglementation. Il est inquiétant de constater que même ces exigences pourraient désormais relever d'un pouvoir discrétionnaire, étant donné les nouveaux pouvoirs dont dispose le ministre en vertu de la *Loi visant à bâtir le Canada*, ce qui ne fait qu'aggraver les préoccupations suscitées par les nouvelles propositions.

La prise en compte réelle du savoir autochtone n'est pas un processus qui peut être accéléré sur le plan administratif. Le savoir autochtone est détenu par des gardiens particuliers, il est souvent lié aux saisons ou propre à un lieu donné, et il ne peut être recueilli et vérifié que par des processus régis par la communauté, qui fonctionnent selon leur propre rythme plutôt que selon un calendrier réglementaire. La collecte et l'utilisation de ce savoir sont également soumises à la souveraineté des données autochtones, notamment aux *principes de propriété, de contrôle, d'accès et de possession* des Premières Nations, qui exigent que ce savoir soit transmis selon les conditions de la communauté et ne soit pas réutilisé dans le cadre de décisions sans consentement. Un délai de prise de décision rigide d'un an risque donc de réduire l'obligation réglementaire de prendre en compte le savoir autochtone à une simple formalité procédurale, ce savoir étant recueilli trop rapidement pour être adéquatement compris, évalué ou adapté.

En outre, le fait de limiter à un an le délai prévu pour consulter les Premières Nations et prendre en compte le savoir autochtone fait fi de la compétence des Premières Nations et de leur pouvoir de décision sur leurs propres territoires. Les Premières Nations, qui jouissent de droits protégés par la Constitution, devraient jouer un rôle plus important dans la prise de décision et la réglementation concernant les projets menés sur leurs territoires, conformément à leurs propres processus et institutions, au lieu d'être réduites à une simple participation au sein de systèmes de réglementation conçus par la Couronne. Plusieurs Premières Nations partout au Canada ont déjà commencé à mener leurs propres évaluations d'incidences environnementales, conformément à leurs propres lois et processus de gouvernance. Les modifications proposées par le Canada pour le cadre de réglementation canadien devraient renforcer et améliorer les évaluations et le processus de réglementation menés par les Autochtones, et non pas affaiblir davantage ni restreindre la compétence autochtone. Ce sont les Premières Nations qui doivent interpréter et expliquer la portée de leurs connaissances, ainsi que la manière dont celles-ci devraient éclairer les décisions touchant leurs terres, leurs eaux et leurs ressources.

Cette préoccupation est aggravée par les propositions de rationalisation élargie du Canada (discutées ci-dessous), qui affaibliraient les mécanismes réglementaires grâce auxquels le savoir autochtone est actuellement reconnu. Dans l'ensemble, un délai maximal d'un an, s'ajoutant à un cadre d'examen fusionné et affaibli, est difficile à concilier avec l'honneur de la Couronne et l'engagement à obtenir le CPLCC mentionnés dans les principes 3 et 6 des Principes du Canada. Lorsque la portée de la revendication est importante et que les répercussions potentielles sont graves, l'extrémité du spectre de *Haida* (et l'engagement sincère envers le savoir autochtone qu'elle exige) ne peut être subordonnée à une échéance fixe conçue pour rassurer les investisseurs.

C'est l'obligation de consulter et d'accommoder ainsi que la prise en considération du savoir autochtone qui l'accompagne, qui doivent déterminer l'échéance.

De plus, la proposition prévoyant un processus décisionnel d'un an ne mentionne pas de financement accru pour renforcer les capacités des Premières Nations en raison du délai serré imposé pour examiner les nombreux projets proposés, y réagir et y participer en l'espace d'un an. Sans engagement de la part du Canada à mettre à la disposition des Premières Nations un financement significatif destiné à renforcer leurs capacités afin de faciliter le respect du délai raccourci pour l'examen des projets, cette proposition ne fera qu'accroître les goulots d'étranglement dans les processus d'examen et d'approbation des projets. Les Premières Nations ont besoin d'une expertise et de ressources suffisantes pour participer efficacement aux consultations, et un financement est essentiel pour assurer un processus de consultation équitable et équilibré ainsi que le maintien de conditions équitables. Dans l'affaire *Saugeen First Nation v. Ontario (MNR)*, 2017 ONSC 3456, la Cour divisionnaire de l'Ontario a statué que [traduction] « pour participer de façon efficace aux consultations, une Première Nation doit disposer d'une expertise et de ressources suffisantes ». La Cour a cité l'affaire *Platinex Inc. v. Kitchenuhmaykoosib Inninuwug First Nation*, 2007 CanLII 20790 (ON SC), pour étayer la thèse selon laquelle [traduction] « la question d'un financement approprié est essentielle à un processus de consultation équitable et équilibré, afin de garantir des "conditions équitables" ». Les détracteurs des modèles provinciaux à « guichet unique » ont fait remarquer que le fait de condenser les examens dans un délai fédéral rigide d'un an, sans augmenter considérablement le financement destiné à renforcer les capacités communautaires, aggraverait probablement les goulots d'étranglement, au lieu de les atténuer.

Le processus d'examen de la réglementation doit tenir compte du savoir autochtone

L'une des principales façons de communiquer le savoir autochtone, ainsi que les préoccupations et les répercussions potentielles sur les droits des Premières Nations, à la Couronne, aux organismes de réglementation et aux promoteurs consiste à recueillir des informations sur l'utilisation traditionnelle des terres et des ressources (UTTR) qui sont souvent présentées sous la forme d'études sur l'UTTR. Celles-ci permettent d'informer les promoteurs, la Couronne et les organismes de réglementation sur la manière dont les Premières Nations ont exercé, par le passé et à l'heure actuelle, leurs droits dans les domaines concernés par les projets proposés, de sorte que toute décision d'approuver ces projets soit éclairée par une compréhension claire des possibles impacts directs et cumulatifs que ces projets pourraient entraîner. Les informations sur l'UTTR sont essentielles pour que les processus de réglementation tiennent compte des impacts particuliers sur les droits des Premières Nations. Elles servent à éclairer les décideurs quant à la pertinence des projets pour l'intérêt public et les aident à déterminer des mesures d'atténuation et de compensation appropriées.

Les délais d'approbation des grands projets doivent laisser suffisamment de temps pour mener des études sur l'UTTR, qui sont essentielles pour éclairer toute décision d'approbation de ces projets. Si les décisions ne s'appuient pas sur de solides informations issues de ces études, elles ne reposeront pas sur la compréhension nécessaire des répercussions sur les droits des Premières Nations. Lorsque les décisions d'approbation d'un projet ne s'appuient pas sur les informations essentielles sur l'UTTR, le projet risque d'être mené d'une manière qui n'évite pas ou n'atténue pas de façon appropriée ses impacts directs et cumulatifs sur les droits des Premières Nations. Il

en résultera, en fait, une réduction de la participation véritable des Premières Nations aux processus de réglementation concernés et une incertitude en matière de réglementation qui retardera inévitablement les approbations de projets que le Canada propose et que l'industrie soutient dans le cadre des propositions. Les efforts visant à rationaliser la participation et la consultation des Premières Nations sans obtenir leur acceptation et leur consentement iront à l'encontre de l'objectif primordial de créer un climat de bonne entente et risquent davantage d'entraîner des retards plutôt que des gains d'efficacité. Le Canada doit revoir cette approche.

Il convient également de noter que les propositions problématiques de simplification des procédures d'examen des grands projets ne reconnaissent pas que cela ferait peser une charge inacceptable sur les ressources humaines et financières des Premières Nations et de leurs gouvernements. En proposant de simplifier les processus d'examen, ces propositions ne contribuent nullement à alléger cette charge.

Évaluations d'impact et examens de permis

La proposition visant à ce que les évaluations fédérales d'impact et les examens de permis se déroulent simultanément est problématique.

En vertu de la LEI, la déclaration du ministre est réputée faire partie du permis délivré. Les déclarations elles-mêmes doivent s'appuyer sur les évaluations d'impact.

Le gouvernement du Canada propose que le processus d'examen des demandes de permis se déroule en même temps que les évaluations d'impact. La proposition ne précise pas clairement comment le processus prévu par la LEI sera pris en compte. Par exemple, si les déclarations (qui doivent s'appuyer en premier lieu sur les évaluations d'impact) doivent faire partie intégrante du permis, comment le processus d'examen de demande du permis peut-il avoir lieu avant que l'évaluation d'impact ne soit achevée?

La proposition laisse entendre que le gouvernement canadien estime que l'examen des demandes de permis n'a pas besoin de l'information des évaluations d'impact. Or, il ne peut y avoir d'examen en bonne et due forme d'une demande de permis sans que soient prises en compte des conditions adéquates fondées sur les évaluations d'impact, lesquelles reflètent les points de vue, les préoccupations et les savoirs autochtones des Premières Nations concernées, qui font partie intégrante d'une consultation efficace.

Il est peu probable que cette proposition donne lieu à un résultat permettant de rationaliser les approbations de projets de manière durable. Les ressources consacrées aux examens préliminaires des demandes de permis seront gaspillées, car la délivrance des permis doit être guidée par les informations obtenues grâce aux évaluations d'impact. Si les approbations des permis sont accordées sans que les conditions appropriées, fondées sur les évaluations d'impact et les déclarations y soient associées, le risque devient la réalisation de projets causant des dommages substantiels et irréparables à l'environnement.

- b) 2^e proposition : Un seul processus de consultation Couronne-Autochtones
(centre des consultations Couronne-Autochtones)

Aperçu de la proposition

Le gouvernement propose de créer un centre des consultations Couronne-Autochtones au sein de l'Agence d'évaluation d'impact du Canada « pour faire en sorte que chaque groupe autochtone susceptible d'être touché par un grand projet soit consulté dans le cadre d'un processus clair et coordonné propre à chaque projet ». L'APN estime que cette proposition soulève quatre préoccupations fondamentales.

Quatre préoccupations fondamentales suscitées par la proposition

Premièrement, l'article 18 de la DNUDPA affirme « le droit [des peuples autochtones] de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits, par l'intermédiaire de représentants qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures, ainsi que le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles ». De plus, l'article 19 exige que les peuples autochtones soient consultés « par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives ». La création d'un centre des consultations Couronne-Autochtones, destiné à consolider les processus de participation, soulève de profondes préoccupations, car la Couronne pourrait dicter la forme, le calendrier et la structure des consultations au lieu de respecter les systèmes de gouvernance et les procédures décisionnelles des Premières Nations. La définition unilatérale par la Couronne de ce qui constitue « un seul processus » par communauté et par projet ne correspond peut-être pas à la manière dont les Premières Nations organisent leur gouvernance, exercent leur compétence sur leurs territoires ou prennent des décisions collectives.

Deuxièmement, l'affirmation du Canada selon laquelle le centre des consultations garantira le « consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause » des peuples autochtones constitue une interprétation fondamentalement erronée de ce principe. Le CPLCC n'est pas un résultat administratif que la Couronne peut « garantir » par sa propre conception institutionnelle. C'est l'exercice autonome de la volonté collective des Premières Nations, qui est le fruit de leurs propres processus de gouvernance, libres de toute pression ou contrainte extérieure. Prétendre « garantir » le consentement grâce à un mécanisme géré par la Couronne peut en soi imposer des pressions structurelles qui compromettent le caractère « libre » du consentement.

Troisièmement, le regroupement des consultations au sein d'une seule entité bureaucratique risque d'éloigner le processus de consultation des véritables décideurs au sein des ministères fédéraux concernés, qui ont le pouvoir d'accorder ou de refuser des permis. Cela crée un décalage structurel entre le dossier de consultation et la décision finale. L'obligation de consulter et d'accommoder incombe à la Couronne envers chaque groupe titulaire de droits, et chaque Première Nation dont les droits risquent d'être touchés a droit à une consultation adaptée à sa situation particulière. Un centre des consultations risque d'adopter une approche « uniforme » qui ne tient pas compte de la diversité des droits, des revendications et des structures de gouvernance parmi les centaines de Premières Nations du Canada. En fin de compte, la question constitutionnelle reste de savoir si les processus de réglementation permettent un dialogue bidirectionnel constructif, des accommodements adéquats et la mise en place d'un décideur véritablement prêt à modifier les

conclusions, les conditions ou les approbations à la lumière de ce que chaque Première Nation communique. Un centre des consultations risque d'uniformiser ce processus et d'adopter une approche pan-autochtone en matière de consultation et d'accommodement.

Quatrièmement, le Principe n° 1 du Canada exige que les relations soient fondées sur la reconnaissance et la mise en œuvre du droit à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale. Le Principe n° 4 reconnaît que l'autonomie gouvernementale des Autochtones fait partie du système en évolution du Canada de fédéralisme coopératif et préconise des processus qui « reconnaissent que les peuples autochtones représentent une composante fondamentale du cadre constitutionnel du Canada ». L'utilisation d'un centre des consultations conçu et géré par la Couronne constitue fondamentalement un exercice d'efficacité administrative de la Couronne et non un exercice de partenariat ou de gouvernance conjointe.

Cette préoccupation est d'autant plus vive que la REC prévoit déjà des mécanismes de participation des Premières Nations propres à chaque organisme de réglementation. Un « centre des consultations Couronne-Autochtones » ne doit en aucun cas remplacer, affaiblir ou contourner ces mécanismes. Il devrait renforcer et améliorer la norme de consultation, et non l'affaiblir. Si la mise en place d'un tel centre est envisagée, celui-ci doit être conçu conjointement avec les Premières Nations, régi par des obligations légales claires et tenu de respecter les lois, les protocoles, les structures de gouvernance et les délais des Premières Nations, en particulier ceux qui relèvent de leur compétence et de leur pouvoir décisionnel.

Bureau de consultation avec les Autochtones de l'Alberta

Le centre des consultations Couronne-Autochtones proposé a une certaine ressemblance avec le Bureau des consultations avec les Autochtones de l'Alberta (Aboriginal Consultation Office – ACO), qui a été créé pour gérer le processus de consultation au nom de la Couronne et pour regrouper les questions de consultation au sein d'un seul ministère, plutôt que dans plusieurs. L'ACO fournit des renseignements à l'Autorité de réglementation de l'énergie de l'Alberta (Alberta Energy Regulator – AER) sur le caractère adéquat de la consultation, l'AER devenant alors l'instance décisionnaire compétente en matière d'approbation des projets. L'ACO fonctionne selon des étapes de consultation normalisées : évaluation préalable à la consultation, échange d'informations, examen des préoccupations, vérification du dossier de consultation et détermination de la pertinence de la consultation.

L'ACO a été largement critiqué quant à sa capacité à fonctionner efficacement comme centre des consultations. L'ACO s'appuie sur un processus de consultation normalisé qui ne tient pas compte de la nature unique et exhaustive des droits des Premières Nations, en réduisant ce processus à un simple remplissage de cases à cocher. Une consultation efficace exige une approche et une mise en œuvre souples, ainsi qu'une prise en compte et une bonne connaissance des points de vue des Premières Nations. Il ne peut y avoir un seul processus de consultation pour tous les projets reposant sur une approche uniforme.

Il existe également un risque important que le centre des consultations Couronne-Autochtones proposé reproduise les lacunes observées dans les champs de compétence dans les modèles provinciaux à guichet unique. Dans le cadre albertain, par exemple, c'est le Bureau de consultation de l'Alberta qui détermine si la consultation est adéquate, mais c'est l'Autorité de réglementation

de l'énergie de l'Alberta qui délivre les permis. Étant donné que l'Autorité de réglementation n'a pas compétence pour déterminer le caractère adéquat de la consultation sur le plan constitutionnel, et que le Bureau de consultation agit strictement en tant que centre de coordination administratif, les Premières Nations concernées se retrouvent dans un vide juridique, sans voie administrative claire pour contester une consultation déficiente. L'APN craint que le centre des consultations Couronne-Autochtones risque de reproduire exactement cette lacune sur le plan des compétences, en laissant les Premières Nations sans recours efficace lorsque la consultation est inadéquate.

Un autre problème lié au rôle de l'ACO en tant que centre des consultations est le fait qu'il oblige les Premières Nations à s'engager dans un processus de consultation sur les effets négatifs potentiels d'un projet avant même que l'AER ne mène le processus d'audience et d'évaluation. Cependant, l'AER ne peut pas gérer les consultations avec les Premières Nations en raison de la présence de l'ACO agissant en tant que centre des consultations. Cela signifie que les consultations se terminent avant que les Premières Nations ou l'ACO ne connaissent les conditions du projet qui détermineront la décision d'approbation et ne sachent si ces conditions répondront aux préoccupations soulevées par les Premières Nations. Il en résulte donc des consultations incomplètes.

De plus, la proposition s'appuie sur le centre des consultations Couronne-Autochtones pour déterminer adéquatement les Premières Nations susceptibles d'être touchées par un projet donné. La capacité de la Couronne à déterminer correctement les territoires sur lesquels différentes Premières Nations exercent leurs droits issus des traités a fait l'objet de critiques courantes à la fois de la part de l'ACO et de l'Autorité de réglementation de l'énergie de la Colombie-Britannique. La Couronne s'appuie souvent sur des cartes de consultation inexactes et obsolètes pour déterminer les Premières Nations qui doivent être consultées au sujet d'un projet donné. Cela a entraîné d'importants retards dans la réalisation de projets en Colombie-Britannique et en Alberta, les Premières Nations étant contraintes d'intervenir à des stades avancés du processus d'approbation d'un projet, parce qu'elles n'avaient pas été initialement considérées comme devant être consultées, en raison de l'utilisation par la Couronne de données cartographiques obsolètes et inexactes.

Une affaire judiciaire est actuellement en cours concernant une contestation constitutionnelle déposée par la Première Nation crie de Mikisew et la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca visant le régime du Bureau des consultations avec les Autochtones de l'Alberta (ACO). La plainte fait valoir que le régime de consultation de l'Alberta ne respecte pas les obligations de consultation de la Couronne envers les Premières Nations, qu'il crée des obstacles au contrôle judiciaire et empêche les tribunaux de superviser efficacement les consultations menées par la Couronne. L'affaire étant toujours devant les tribunaux, la question de la constitutionnalité de l'ACO reste en suspens. Des questions subsistent en ce qui concerne le centre des consultations Couronne-Autochtones proposé : sur quelles informations s'appuiera-t-il pour déterminer les Premières Nations qui doivent être consultées au sujet d'un projet, et par quels moyens les Premières Nations pourront-elles intervenir dans un projet si elles n'ont pas été consultées dès le début du processus d'examen du projet? Sans coordination ni processus d'examen conjoint avec les Premières Nations visant à établir un régime de consultation acceptable, il est probable que le centre des consultations soit confronté aux mêmes retards dans les projets que ceux que l'on observe en Colombie-Britannique et en Alberta.

c) 3^e proposition : Une seule décision par projet

Aperçu de la proposition

Le gouvernement du Canada propose des modifications législatives qui permettraient à la ministre de l'Environnement, du Changement climatique et de la Nature de délivrer un seul document de décision fédérale, qui comprendrait l'ensemble des décisions fédérales requises pour qu'un projet puisse aller de l'avant.

Considérations législatives

L'article 32(2) de la DNUDPA exige des consultations [avec les Premières Nations] et leur CPLCC « avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources ». Dans le système actuel de multiples permis, chaque autorisation fédérale représente une possibilité distincte pour les Premières Nations de soulever des préoccupations propres au domaine de réglementation concerné — qu'il s'agisse des pêches, de la navigation, de l'environnement ou d'autres domaines — et de demander un accommodement pour chacun d'eux. Le fusionnement de toutes les autorisations en une seule décision risque de masquer les impacts distincts sur les différents aspects des droits des Premières Nations et de réduire considérablement le nombre de points d'intervention efficaces dont disposent les titulaires de ces droits.

Cette proposition ne mentionne rien non plus sur la participation des Premières Nations aux processus de prise de décision et d'examen concernant l'approbation des projets en vertu de la LEI. On craint vraiment que le gouvernement du Canada ne prétende accélérer l'approbation des projets en prenant le contrôle unilatéral des processus d'examen et d'approbation des projets en vertu de la LEI, sans veiller à ce que le CPLCC des Premières Nations soit obtenu.

L'APN s'inquiète par ailleurs du fait que cette proposition transforme la question fondamentale, qui n'est plus de savoir si un projet doit être mis en œuvre, mais comment il doit l'être. Une fois qu'une approbation consolidée a été accordée, la capacité des Premières Nations à influencer véritablement la trajectoire du projet est de fait compromise.

Selon le Principe n° 7 des Principes du Canada, chaque atteinte aux droits visés par l'article 35 doit comporter des justifications de très haute importance, qui tiennent compte des perspectives autochtones et satisfont aux obligations fiduciaires de la Couronne. Or, la consolidation des décisions accroît le risque qu'une consultation insuffisante sur un aspect quelconque d'un projet vienne entacher l'ensemble de la décision, en entraînant potentiellement plus, et non moins, de contestations judiciaires.

Considération liée à l'obligation de consulter et d'accommoder

La proposition ne mentionne rien non plus sur la participation des Premières Nations aux processus de prise de décision et d'examen concernant l'approbation des projets en vertu de la LEI. On craint vraiment que le gouvernement du Canada ne prétende accélérer l'approbation des projets en prenant le contrôle unilatéral des processus d'examen et d'approbation des projets en vertu de la LEI, sans obtenir le CPLCC des Premières Nations.

L'obligation de consulter et d'accommoder, telle qu'établie dans l'affaire *Haida* et la jurisprudence ultérieure, s'applique à toute décision de la Couronne susceptible d'avoir un effet préjudiciable sur les droits ancestraux ou issus de traités. En regroupant plusieurs décisions en une seule, le Canada cherche peut-être à réduire le nombre de ses obligations en matière de consultation. Même si cette fusion administrative peut se justifier par des raisons d'efficacité, elle ne doit pas entraîner une diminution de la qualité intrinsèque de la consultation ou de l'accommodement. La Couronne ne peut pas recourir à une restructuration procédurale pour atteindre indirectement ce qu'elle ne peut pas obtenir directement, à savoir une réduction de son obligation constitutionnelle de consulter et d'accommoder.

d) 4^e proposition : Autorité de projet unique

Aperçu de la proposition

Le gouvernement du Canada propose de confier la responsabilité de certaines catégories de projets à des autorités de réglementation : la Régie de l'énergie du Canada (**REC**) pour les pipelines et les lignes de transport internationaux et interprovinciaux et les sources d'énergies renouvelables extracôtières et la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) pour les projets nucléaires et d'uranium. Il importe de noter que les projets supervisés par la REC ne feraient plus l'objet d'une évaluation d'impact distincte au titre de la LEI. Pour les pipelines avec de longues emprises, le gouverneur en conseil déciderait si le projet est dans « l'intérêt du public », au début du processus de décision, avant que la REC n'effectue son examen des conditions et de l'itinéraire détaillé.

Problèmes liés à une décision précoce en matière « d'intérêt public »

L'APN fait remarquer que la résolution 95/2024, *Leadership des Premières Nations dans le cadre des évaluations d'impact*, exhorte le gouvernement du Canada à veiller à ce que, dans la mise en œuvre de la LEI, l'Agence d'évaluation d'impact du Canada continue de jouer un rôle dans l'évaluation des projets nucléaires. La *Loi sur l'évaluation d'impact* de 2019 comprend plusieurs exigences qui protègent les droits des Premières Nations, telles que la prise en compte obligatoire du savoir autochtone, l'évaluation des impacts sur les droits dans la prise de décisions et la possibilité que la réglementation permette aux gouvernements des Premières Nations de mener eux-mêmes des évaluations d'impact.

L'APN affirme que la proposition du gouvernement est fondamentalement incompatible avec l'article 32 (2) de la DNUOPA, qui exige que le CPLCC soit demandé et obtenu avant l'approbation de tout projet touchant les terres des peuples autochtones. La proposition visant à ce qu'une décision politique relative à l'« intérêt public » soit prise avant même que l'ensemble des impacts d'un pipeline sur les terres, les eaux et les droits des Premières Nations ne soit évalué va à l'encontre de ce qu'exige l'article 32 (2), à savoir que le consentement doit précéder l'approbation, et non la suivre.

Que le gouverneur en conseil se prononce sur la question de savoir si un projet est d'intérêt public sans tenir adéquatement compte des points de vue et du savoir des Premières Nations ainsi que des répercussions sur celles-ci constitue une situation inacceptable et contraire aux lois du Canada.

Dans le cadre législatif actuel, le gouverneur en conseil ne rend sa décision relative à l'intérêt public qu'après que la Commission a terminé son rapport et formulé sa recommandation. Une décision sur l'intérêt public rendue d'emblée par la Couronne ne serait pas conforme à l'honneur de la Couronne ni à l'obligation de consulter. Cette approche pourrait mener à une décision cruciale visant à approuver une demande au titre d'un projet d'intérêt public qui aurait inévitablement des répercussions sur les droits des peuples des Premières Nations, potentiellement avant même qu'un promoteur ne soit désigné, que la portée d'un tel projet ne soit clairement connue et (surtout) avant que les Premières Nations susceptibles d'être touchées n'aient même été identifiées, financées, entendues et prises en compte, et bien avant que les répercussions sur les droits visés à l'article 35 n'aient été examinées et évaluées de manière approfondie.

Comme cette approche étroite ne tiendrait pas compte de l'intérêt public dans le contexte des droits des peuples des Premières Nations, elle serait source d'incertitude et de retards pour les projets concernés, et pourrait être considérée comme illégale.

Par ailleurs, la Cour suprême du Canada a établi dans l'affaire *Haïda* que l'obligation de consulter et d'accommoder prend naissance dès la phase de planification stratégique et s'intensifie à mesure que la Couronne passe de décisions de moindre importance à des autorisations ayant un impact majeur. Une détermination préliminaire de l'« intérêt public », qui précède un examen complet de la réglementation, renverse cette logique : la décision la plus lourde de conséquences, à savoir si le projet doit ou non être mis en œuvre, serait prise avant l'évaluation détaillée qui déterminerait l'étendue et le contenu des obligations de consultation de la Couronne.

De plus, le Principe n° 6 engage le gouvernement du Canada à obtenir le CPLCC lorsqu'il propose des mesures ayant une incidence sur les droits et les terres des peuples autochtones, et le Principe n° 8 reconnaît que les peuples autochtones doivent avoir un accès équitable et continu à leurs terres, à leurs territoires et à leurs ressources. Une conclusion relative à l'intérêt public, rendue avant même que les conditions et le cheminement ne soient déterminés, compromet fondamentalement ces deux engagements

Importance des évaluations d'impact

La suppression des évaluations d'impact prévues par la LIE pour les projets réglementés par la REC élimine un mécanisme essentiel permettant d'évaluer les impacts des grandes infrastructures énergétiques sur les territoires des Premières Nations, tant sur le plan environnemental qu'en matière de droits. La suppression de l'élément LIE n'éliminerait pas seulement les chevauchements; elle supprimerait un cadre d'évaluation plus large et essentiel axé sur la durabilité, les effets cumulatifs, les savoirs autochtones, les impacts sur les Premières Nations, les effets négatifs sur les droits visés à l'article 35 et la prise de décision transparente dans l'intérêt public.

L'article 26 de la DNUDPA protège les droits des peuples autochtones sur leurs terres, leurs territoires et leurs ressources, et l'article 29 protège le droit à la préservation de l'environnement et de la capacité de production des terres des Premières Nations. Exclure les pipelines, les lignes de transport d'électricité et les sources d'énergies renouvelables extracôtières du processus de la LEI sans mettre en place un mécanisme équivalent ou supérieur au sein du cadre de la REC risque d'entraîner un recul net de la protection des droits des Premières Nations. Le Canada doit préserver

des protections équivalentes ou plus solides dans la LRCE elle-même, notamment en exigeant la participation des Premières Nations, la réalisation d'études menées par les Premières Nations, l'évaluation des effets cumulatifs et régionaux, l'accommodement et une prise de décision fondée sur les droits.

Par ailleurs, ni la REC ni la CCSN n'ont le même mandat ni le même savoir-faire pour évaluer les impacts des projets sur les espèces en péril, les écosystèmes d'eau douce et des milieux marins, ou d'autres aspects environnementaux. Le changement proposé aboutirait à des décisions qui ne tiendraient pas suffisamment compte des impacts, tant directs que cumulatifs, des projets en question sur les terres et les eaux des Premières Nations.

Pour les Premières Nations, ce n'est pas le fait que la consultation soit gérée de manière centralisée qui permet de déterminer si elle est adéquate, mais bien le fait que le processus décisionnel reste ouvert à des changements de ses conclusions en fonction des éléments de preuve fondés sur les droits et des mesures d'accommodement proposées.

Comparaisons avec la *Loi visant à bâtir le Canada*, le projet de loi C-5 et des lois provinciales

Les risques juridiques liés au raccourcissement des délais de consultation sont déjà en train de se concrétiser. Des Premières Nations en Ontario ont entrepris une contestation constitutionnelle contre le projet de loi C-5 du Canada (*Loi sur l'unité de l'économie canadienne*) et le projet de loi n° 5 de l'Ontario, en soutenant que les mesures d'accélération constituent un réel danger pour l'autodétermination des Premières Nations et leur droit à préserver leurs modes de vie sur leurs territoires. La contestation met en évidence les préoccupations selon lesquelles les approbations accordées par le Conseil des ministres à huis clos, sans débat parlementaire et ayant la capacité de passer outre les lois existantes, sont en contradiction avec la DNUDPA et les principes d'autodétermination.

Le projet de loi C-5 habilite le Conseil des ministres fédéral à classer certains projets d'infrastructure comme relevant de « l'intérêt national » et permet aux promoteurs de simplifier le processus d'autorisation en considérant que toutes les exigences fédérales sont « approuvées » d'avance et en sautant la phase de planification pour les projets visés par la LIA. Les Premières Nations ont exprimé leur inquiétude quant au fait que ces cadres décisionnels accélérés ont été mis en place sans consultation préalable adéquate, et que la définition restrictive de l'« intérêt national » risque d'exclure les points de vue et les priorités des Premières Nations. L'absence de consultation et d'accommodement adéquats a, depuis toujours, donné lieu à d'importants litiges concernant d'anciens grands projets au Canada; sans le soutien nécessaire des communautés des Premières Nations, le développement des projets risque d'être retardé par des procédures judiciaires et une éventuelle intervention communautaire. La proposition du Canada visant à fixer un délai d'un an pour la prise de décision risque d'entraîner des contestations judiciaires semblables, en particulier lorsque les projets traversent les territoires de plusieurs Premières Nations ou impliquent des effets cumulatifs complexes qui ne peuvent être évalués de manière raisonnable dans des délais aussi serrés.

Parallèlement à la législation fédérale et à celle de l'Ontario, la Colombie-Britannique a également adopté des mesures législatives similaires visant à simplifier les procédures, à savoir la loi sur les projets d'infrastructure intitulée *Infrastructure Projects Act* (projet de loi n° 15) et la loi sur les

projets d'énergie renouvelable intitulée *Renewable Energy Projects (Streamlined Permitting) Act* (projet de loi n° 16), qui ont pour objectif de rationaliser le processus d'approbation des projets. Le bureau d'évaluation environnementale de la Colombie-Britannique a également publié un document de travail proposant un processus d'évaluation environnementale accéléré qui ne prendrait que 20 mois, au lieu des 3 à 5 ans requis pour une évaluation standard. Bien qu'il n'ait pas encore reçu la sanction royale, le projet de loi Q-5 du Québec prévoit également des mesures visant à accélérer les processus. Le gouvernement fédéral a par ailleurs conclu avec toutes les provinces, à l'exception de la Saskatchewan, des ententes de collaboration « un projet, une évaluation » qui visent à éliminer le double emploi des évaluations environnementales des grands projets et à rationaliser les évaluations des grands chantiers tels que les mines et les ports.

- e) 5^e proposition : Définir des zones économiques au moyen d'évaluations d'impact régionales.

Aperçu de la proposition

Le gouvernement du Canada propose des mesures législatives pour créer des « zones économiques fédérales », qui couvriraient notamment les corridors de transport, les réseaux de télécommunications, de production et de transmission d'énergie ainsi que les régions industrielles. Certains développements dans des zones précises seraient « préapprouvés, sous réserve de conditions ».

Problèmes liés à la proposition

Le concept de zones économiques préapprouvées constitue une remise en cause fondamentale de la DNUDPA ainsi que de l'obligation constitutionnelle de consulter et d'accommoder. L'article 32(1) de la DNUDPA affirme que les peuples autochtones « ont le droit de définir et d'établir des priorités et des stratégies pour la mise en valeur et l'utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources ». L'article 32 (2) exige l'obtention du CPLCC pour chaque projet avant son approbation. En préapprouvant des catégories de projets de développement au sein de zones géographiques définies, le Canada élimine de fait le consentement préalable, donné librement, et en connaissance de cause pour chaque projet, le réduisant à une consultation ponctuelle au niveau de la zone plutôt qu'au consentement continu, projet par projet, envisagé par l'article 32. Ces impacts cumulatifs ne se limitent pas aux effets environnementaux et économiques; ils comprennent également des impacts sociaux cumulatifs sur les communautés des Premières Nations, notamment le risque disproportionné de violence auquel sont confrontées les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA autochtones en raison de l'intensification des activités d'exploitation sur leurs territoires. Les Appels à la justice 13.1 et 13.2 de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées exigent que les industries de l'extraction et de l'exploitation des ressources tiennent compte de la sécurité et de la protection des femmes, des filles et des personnes 2ELGBTQQIA autochtones à toutes les étapes de planification, d'évaluation, de mise en œuvre, de gestion et de surveillance des projets, et que les gouvernements et les organismes chargés d'évaluer, d'approuver ou de surveiller les projets d'exploitation réalisent des évaluations des répercussions socioéconomiques fondées sur le genre, avec des mesures d'atténuation intégrées avant l'approbation du projet. Un processus de consultation ponctuel, mené au niveau de la zone, ne permet pas d'anticiper, d'évaluer ou

d'atténuer de manière adéquate les risques sociaux cumulés liés aux multiples projets non spécifiés qu'une désignation de zone économique fédérale rendrait possibles.

À l'heure actuelle, tant le cadre de la REC que celui de la LEI exigent que les répercussions sur les droits des Premières Nations soient examinées au cas par cas pour chaque projet. Les zones économiques fédérales proposées auront probablement des répercussions sur les droits de plusieurs Premières Nations et pourraient englober de multiples projets ayant chacun des répercussions particulières sur les droits de chaque Nation. Une consultation menée au niveau de la zone ne permet pas de cerner, d'évaluer ou de prendre pleinement en compte ces répercussions distinctes. Une telle approche serait contraire au principe du CPLCC ainsi qu'aux exigences relatives à l'obligation de consulter et d'accommoder. Par conséquent, cette approche donnerait inévitablement lieu à des contestations judiciaires.

L'article 26 de la DNUDPA reconnaît le droit des peuples autochtones aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis, et l'article 27 exige que le Canada mette en place, en concertation avec les peuples autochtones, un processus équitable afin de reconnaître les droits des peuples autochtones en ce qui concerne leurs terres et de statuer sur ces droits. L'approbation préalable de zones pourrait, dans les faits, prédéterminer l'orientation de l'exploitation des terres des Premières Nations sans qu'il y ait de processus de consentement propre à chaque projet, ce qui est particulièrement inquiétant étant donné que de nombreuses désignations potentielles de corridors et de zones industrielles viendraient se superposer à des territoires traditionnels des Premières Nations.

La planification et l'évaluation au niveau régional ne posent pas de problème en soi. La collaboration régionale entre les Premières Nations peut renforcer la capacité et la rigueur en matière d'évaluation de l'environnement et des projets. Lorsque les Premières Nations s'organisent elles-mêmes au niveau régional pour élaborer des principes collectifs destinés à guider l'évaluation des projets sur leurs territoires, comme l'a fait le Grand conseil du Traité n° 3, cette collaboration peut renforcer leur participation et leur compétence en matière de développement sur leurs territoires. La préoccupation de l'APN ne porte pas sur la collaboration régionale menée par les Premières Nations, mais sur les zones économiques fédérales imposées par la Couronne et proposées par le gouvernement du Canada, qui prédétermineraient les résultats du développement sans CPLCC propre à chaque projet.

L'obligation de consulter et d'accommoder prévue à l'article 35 est déclenchée par un acte précis de la Couronne susceptible de porter atteinte à des droits ancestraux ou issus de traités particuliers. Si le Canada devait estimer qu'une consultation menée au niveau d'une zone donnée satisfait aux obligations de la Couronne pour tous les projets ultérieurs menés au sein de cette zone, cela constituerait un écart significatif et inadmissible par rapport à la jurisprudence existante, qui prévoit une évaluation des impacts propre à chaque projet ainsi qu'une consultation adaptée. Dans l'affaire *Clyde River (Hameau) c. Petroleum Geo-Services Inc.*, 2017 CSC 40 (**Clyde River**), la Cour suprême du Canada a affirmé que la Couronne ne peut se fonder sur un processus réglementaire pour s'acquitter de son obligation de consulter et d'accommoder, à moins que ce processus ne prévoie une consultation adéquate au stade approprié. Cela inclut une consultation au stade stratégique de haut niveau de l'approbation des projets. L'importance d'évaluer les effets cumulatifs à ce niveau stratégique est soulignée par la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans l'affaire *Yahey v British Columbia*, 2021 BCSC 1287 (**Blueberry River**), dans laquelle la

Cour a estimé que les effets cumulatifs d'un aménagement de grande envergure, approuvé par étapes, avaient porté atteinte de manière injustifiée aux droits issus des traités. L'approbation préliminaire de catégories de projets d'aménagement au sein d'une zone, sans évaluation propre à chaque projet, risque précisément d'entraîner le type de préjudice cumulatif non évalué contre lequel la Cour met en garde dans l'affaire *Blueberry River*.

Le principe n° 1 reconnaît le droit à l'autodétermination, et le principe n° 4 préconise la participation des peuples autochtones à un processus décisionnel efficace. Le fait d'approuver à l'avance des projets de développement dans des zones définies par le gouverneur en conseil prive les Premières Nations de leur pouvoir décisionnel permanent sur les activités menées sur leurs territoires et est contraire l'engagement déclaré du Canada de reconnaître les Premières Nations comme des ordres de gouvernement distincts dotés d'une compétence inhérente sur leurs terres.

f) 6^e proposition : Cadre réglementaire simplifié et efficace

Aperçu de la proposition

Cette proposition englobe tout un éventail de modifications, notamment la restriction de certaines activités qui nécessitent un permis en lien avec la navigation, l'assouplissement des permis portant sur les poissons et leurs habitats, le transfert de certains pouvoirs décisionnels du gouverneur en conseil aux ministres, l'autorisation d'entreprendre certaines activités préliminaires de construction avant une décision sur les impacts, l'autorisation accordée au ministre responsable de l'unité de l'économie canadienne pour modifier les conditions environnementales pour les projets d'importance nationale et le pouvoir limité donné au gouverneur en conseil d'exempter certains projets de l'application du critère de mise en péril pour les espèces menacées. Plusieurs éléments de cette proposition sont extrêmement problématiques du point de vue des droits des Premières Nations.

Problèmes liés à la proposition

Activités préliminaires de construction

Premièrement, autoriser le démarrage des travaux de construction avant qu'une décision sur les impacts ne soit prise contrevient directement à l'article 32(2) de la DNUDPA, qui exige un consentement préalable à toute approbation. Cela laisse entendre que l'évaluation d'impact et l'approbation qui s'ensuit sont gagnées d'avance. Des complications surgiront si les conditions appropriées ne sont pas réunies pour mettre en œuvre des mesures d'atténuation et si les effets négatifs ne peuvent être efficacement pris en compte dans le projet en raison du démarrage précoce des travaux. Autoriser des activités entraînant une perturbation du sol avant qu'une évaluation des effets n'ait été effectuée créerait des faits accomplis irréversibles sur le terrain, ce qui porterait préjudice à toute consultation ultérieure. La Cour suprême du Canada a toujours soutenu qu'une consultation constructive doit avoir lieu avant que des décisions irréversibles ne soient prises; autoriser le début des travaux avant que la Couronne n'ait évalué et rempli son obligation de consulter et d'accommoder transforme la consultation ultérieure en un simple exercice visant à atténuer un fait accompli, plutôt qu'en un véritable dialogue sur l'opportunité et les modalités de la réalisation d'un projet.

Un excellent exemple des risques liés à l'autorisation d'activités préliminaires de construction avant une évaluation complète est la mise en place de camps de travailleurs temporaires et des infrastructures associées. Les Appels à la justice soulignent qu'il est essentiel de prendre en compte des considérations supplémentaires en matière de sécurité pour les travaux préliminaires lorsque ceux-ci sont autorisés avant l'approbation du projet. Si des travaux préliminaires sont autorisés avant qu'une décision relative à leur impact ne soit prise, rien ne permet de savoir comment les risques sociaux et de sécurité qui y sont associés, notamment les risques pour la sécurité des femmes, des filles et des personnes 2ELGBTQQIA autochtones, seraient évalués ou atténués, puisque l'évaluation d'impact visant à les déterminer et à y remédier n'a pas encore eu lieu.

Le concept d'approbation d'activités préliminaires de construction avant l'évaluation complète d'un projet laisse entendre que l'évaluation d'impact et l'approbation ne sont qu'une formalité. Le processus d'évaluation d'impact se divise généralement en cinq étapes : planification, étude d'impact, évaluation d'impact, prise de décision et étape postérieure à la décision. La décision n'est prise qu'au cours de la quatrième étape, et à ce stade, plusieurs conclusions sont possibles : (1) le projet est autorisé à se poursuivre; (2) le projet est autorisé à se poursuivre sous certaines conditions; ou (3) le projet n'est pas autorisé à se poursuivre. Si les travaux de construction peuvent débiter avant qu'une décision ne soit prise, cela peut avoir un effet dissuasif sur la capacité à imposer des conditions visant à réduire le risque d'effets négatifs importants ou à rejeter le projet si ces effets ne peuvent être atténués. Les conclusions possibles sont essentielles et, sans elles, le processus d'évaluation d'impact est considérablement affaibli. Cela garantit également des litiges supplémentaires si des conditions ou des décisions supplémentaires sont prises et entraînent des coûts supplémentaires pour le promoteur.

Cette préoccupation ne se limite pas aux travaux de construction de grande envergure. Les travaux préliminaires, tels que le défrichage, la construction de routes d'accès, l'aménagement de chantiers, les travaux géotechniques, la construction de passages à gué ou la préparation du site, ont une incidence sur les terres, les eaux, le patrimoine culturel, les sites sacrés, les zones de récolte et les droits issus des traités. Aucun travail préliminaire ne devrait être entrepris s'il est susceptible d'avoir une incidence sur les droits visés à l'article 35, sur les terres, les eaux, le patrimoine culturel, les sites sacrés, les zones de récolte ou les savoirs autochtones des Premières Nations, à moins que la Première Nation concernée n'ait donné son consentement préalable librement et en connaissance de cause et que tout consentement réglementaire requis ait été obtenu.

Modifications aux conditions environnementales

Deuxièmement, autoriser le ministre responsable de l'Unité de l'économie canadienne à modifier les conditions environnementales pour les « projets d'importance nationale » introduit une dérogation politique aux protections environnementales qui constituent souvent les mécanismes mêmes grâce auxquels les droits des Premières Nations bénéficient d'une protection concrète. Cela est incompatible avec la norme du CPLCC et crée un mécanisme susceptible de porter atteinte aux droits garantis par l'article 35 sans satisfaire au critère de justification établi par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R c. Sparrow*, [1990] 1 RCS 1075.

Exemption de l'application du critère de mise en péril

Troisièmement, donner au gouverneur en conseil le pouvoir d'exempter certains projets de l'application du critère de mise en péril pour les espèces menacées met en danger la biodiversité et les écosystèmes dont dépendent les Premières Nations pour l'exercice de leurs droits, notamment les pratiques de récolte, culturelles et spirituelles liées à ces espèces. L'article 29 de la DNUDPA reconnaît le droit des peuples autochtones à « la préservation et à la protection de leur environnement et de la capacité de production de leurs terres ou territoires et ressources ». Le Principe n° 7 du Canada reconnaît que chaque atteinte aux droits visés par l'article 35 doit comporter des justifications de très haute importance et le Principe n° 3 exige bonne foi et équité.

La récente décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Laboratoires Nucléaires Canadiens Ltée c. Canada (Procureur général)*, 2026 CAF 106, confirme l'importance des mesures de protection de l'environnement. Dans cette affaire, à laquelle la Première Nation de Kebaowek était partie en défense, la Cour a estimé que les motifs invoqués par le ministre pour délivrer un permis en vertu de la *Loi sur les espèces en péril* pour une installation d'élimination des déchets « n'a pas respecté les normes applicables en matière de transparence, d'intelligibilité et de justification ».

De même, dans l'affaire *Première Nation de Kebaowek c. Laboratoires nucléaires canadiens*, 2025 CF 319, la Cour fédérale a jugé que la Commission canadienne de sûreté nucléaire avait commis une erreur en concluant qu'elle n'avait pas compétence pour appliquer la DNUDPA et la LDNU lors de l'évaluation de l'obligation de consulter et d'accommoder. La Cour a estimé que le CPLCC, tel qu'énoncé à l'article 29 (2) de la DNUDPA, exige un processus qui met davantage l'accent sur la nécessité d'un niveau approfondi de consultation et de négociations visant à parvenir à une entente mutuellement acceptée. La Cour a renvoyé l'affaire pour réexamen, en précisant que le processus de consultation doit intégrer les lois, les savoirs et les pratiques autochtones, et tendre à la conclusion d'un accord. Ces décisions montrent bien que toute modification de réglementation qui affaiblit les protections environnementales sans consultation adéquate fera l'objet d'une contestation judiciaire importante, et que la proposition visant à exempter des projets du critère de mise en péril augmenterait encore le risque de litige et compromettrait la capacité de la Couronne à s'acquitter de son devoir de consultation.

La protection des espèces est également une question de droits. De nombreuses espèces menacées revêtent une importance culturelle, spirituelle et économique pour les Premières Nations, et les effets néfastes sur ces espèces peuvent nuire à la récolte, à la sécurité alimentaire, aux pratiques culturelles et aux responsabilités en matière d'intendance. Les exemptions aux mesures de protection des espèces ne devraient pas être accordées lorsqu'elles sont susceptibles de porter atteinte aux droits des Premières Nations, à moins que les Premières Nations concernées n'aient été pleinement consultées et n'aient donné leur consentement.

L'effet cumulatif des mesures de simplification réglementaire, notamment l'assouplissement des normes environnementales, le démarrage précoce des travaux, le contournement des dispositions réglementaires pour des raisons politiques et les exemptions concernant les espèces en péril, constitue une érosion systémique du cadre de protection qui donne un effet concret aux droits prévus à l'article 35. Chaque assouplissement des normes peut sembler modeste pris isolément, mais leur effet combiné se traduit par un affaiblissement considérable de l'architecture

réglementaire dans laquelle la Couronne exerce actuellement son obligation de consulter et d'accommoder.

C. Les trois propositions relatives aux chaînes d'approvisionnement

À titre d'observation préliminaire, l'APN constate que le document de travail de Transports Canada intitulé « Renforcer l'unité de l'économie canadienne par le commerce et les transports » n'analyse pas de manière adéquate les répercussions de ses propositions sur le marché du travail des communautés des Premières Nations. Les réformes proposées pour les corridors commerciaux, la gouvernance portuaire et la présentation des rapports réglementaires entraîneraient une restructuration des secteurs d'activité et des chaînes d'approvisionnement auxquels les citoyens des Premières Nations participent en tant que travailleurs, entrepreneurs et détenteurs de droits. Toutefois, le document de travail ne fait aucune mention des répercussions de ces changements sur la main-d'œuvre. Cette omission constitue une lacune importante dans l'analyse qui sous-tend ces propositions.

La désignation de « corridors commerciaux nationaux » et la modernisation de la gouvernance des administrations portuaires auront des conséquences directes sur les marchés du travail et la participation économique des Premières Nations. Les projets d'infrastructures liés aux corridors et aux ports créent de nombreux emplois dans les secteurs de la construction et de l'exploitation; pourtant, l'expérience montre que les travailleurs et les entreprises des Premières Nations sont toujours exclus des possibilités offertes en l'absence d'engagements contraignants en matière de marchés publics et d'emploi. Le document de travail ne fait aucune mention d'objectifs obligatoires en matière de marchés publics destinés aux Premières Nations, d'exigences en matière de formation de la main-d'œuvre et d'apprentissage, ni de mécanismes visant à garantir que les communautés des Premières Nations bénéficient des emplois créés par les investissements dans des infrastructures d'importance nationale. Sans ces engagements, ces propositions risquent de reproduire le schéma selon lequel les grands projets d'infrastructure génèrent de la richesse pour les communautés non autochtones, tandis que les communautés des Premières Nations en supportent les coûts environnementaux et sociaux.

De plus, la rationalisation proposée de la réglementation des transports risque d'entraîner le remplacement des travailleurs des Premières Nations dans des secteurs où les exigences réglementaires créent actuellement des possibilités d'emploi et de formation. La simplification des exigences en matière de rapports et la réduction des points de contrôle réglementaires pourraient réduire le besoin de postes liés à la liaison avec les communautés, à la surveillance environnementale et à la conformité, postes actuellement occupés par des travailleurs des Premières Nations. Les propositions ne tiennent pas compte non plus de leur incidence sur les communautés des Premières Nations qui dépendent économiquement des industries liées au secteur des transports et des chaînes d'approvisionnement, comme la pêche, les services maritimes et le transport des ressources. Toute restructuration de la réglementation du commerce et des transports doit s'accompagner d'une évaluation exhaustive de l'impact sur le marché du travail, menée en partenariat avec les Premières Nations, et assortie d'engagements contraignants sur le plan de l'équité en matière d'emploi, des marchés publics accordés aux Premières Nations, du soutien à l'adaptation de la main-d'œuvre et de l'embauche préférentielle dans les opérations des corridors et des ports situés sur les territoires des Premières Nations ou à proximité de ceux-ci.

a) 7^e proposition : Corridors commerciaux nationaux

Aperçu de la proposition

Le gouvernement du Canada propose de moderniser la Politique nationale des transports et de mettre l'accent sur l'importance de l'efficacité des chaînes d'approvisionnement en désignant des corridors commerciaux nationaux.

Problèmes liés à la proposition

En désignant des corridors comme des infrastructures commerciales d'importance nationale, le Canada privilégie le trafic commercial au détriment des droits fonciers des Premières Nations et de l'intendance environnementale. L'APN affirme que cela est contraire aux obligations du Canada en vertu de l'article 32(2), de la DNUDPA, qui exige que le CPLCC soit sollicité et obtenu avant l'approbation de tout projet touchant les terres autochtones.

La désignation proposée de corridors commerciaux constitue une décision stratégique de la Couronne qui détermine à l'avance les priorités de développement pour certaines zones géographiques, dont un bon nombre traversent des territoires traditionnels des Premières Nations. La décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Haïda* établit que l'obligation de consulter et d'accommoder peut s'appliquer dès le stade de la planification stratégique. La désignation des corridors commerciaux entraînerait des impacts cumulatifs sur les droits ancestraux et issus de traités, ce qui nécessite une consultation approfondie, et non une simple notification.

Par ailleurs, le Principe n° 8 reconnaît que la réconciliation exige que les peuples autochtones partagent « les richesses produites par les terres et les ressources dans le cadre de l'économie globale du pays ». L'APN insiste pour qu'aucune désignation de corridor ne soit mise en œuvre sans CPLCC, sans mécanisme de gouvernance conjointe et sans engagements contraignants en matière de partage équitable des recettes, notamment en ce qui concerne les redevances de transit, les participations au capital et les garanties de marchés publics.

b) 8^e proposition : Modernisation de la gouvernance portuaire

Aperçu de la proposition

Le gouvernement du Canada propose de moderniser le cadre de gouvernance portuaire du Canada afin de mieux tenir compte des réalités du commerce moderne et de favoriser la collaboration entre les autorités portuaires.

Problèmes liés à la proposition

L'APN affirme que cette proposition n'est pas conforme aux articles 3, 4, 18 et 26 de la DNUDPA et à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Clyde River*. L'article 3 affirme le droit à l'autodétermination. L'article 4 reconnaît le droit des autochtones d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche leurs affaires intérieures et locales. L'article 18 affirme le droit des peuples autochtones de participer aux prises de décisions par l'intermédiaire de représentants qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures.

L'article 26 reconnaît le droit des peuples autochtones aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis.

c) 9^e proposition : Simplification de la présentation des rapports réglementaires

Aperçu de la proposition

Le gouvernement propose l'adoption d'un système « Une fois suffit », permettant aux entreprises de soumettre l'information une fois, laquelle sera partagée entre les ministères et les organismes, ce qui permettra de réduire les redondances et les inefficacités dans la réglementation des transports. Bien que cette proposition soit présentée comme une amélioration procédurale, l'APN soulève trois préoccupations majeures à son sujet.

Problèmes liés à la proposition

Premièrement, cette approche autoriserait la diffusion, à d'autres ministères ou organismes, des savoirs traditionnels des Premières Nations, des comptes rendus de consultation, des informations territoriales et d'autres données sensibles des Premières Nations communiquées à un ministère fédéral, sans le consentement explicite des Premières Nations concernées. Il s'agit là d'une violation directe de la souveraineté des données des Premières Nations, protégée par les principes PCAP (propriété, contrôle, accès et possession), et par l'article 31 de la DNUDPA, qui affirme le droit des peuples autochtones « de préserver, de contrôler, de protéger et de développer leur patrimoine culturel, leur savoir traditionnel et leurs expressions culturelles traditionnelles », ainsi que leur propriété intellectuelle sur ces connaissances.

Deuxièmement, la réduction des « redondances » réglementaires pourrait, dans la pratique, supprimer des exigences qui remplissent des fonctions essentielles de protection des droits des Premières Nations. Ce qui semble redondant du point de vue de l'efficacité administrative peut en réalité correspondre à des obligations de consultation distinctes envers différents groupes titulaires de droits, relativement à divers aspects de ces droits.

Troisièmement, l'approche « Une fois suffit » réduit peut-être les multiples points de contact que les Premières Nations utilisent activement pour participer à la prise de décision ou pour soulever des préoccupations propres à certains domaines aux différentes étapes de l'élaboration d'un projet. Comme indiqué plus haut, dans l'affaire *Mikisew*, la Cour suprême du Canada a statué que les décisions administratives d'application générale peuvent déclencher l'obligation de consulter et d'accommoder lorsqu'elles sont susceptibles de porter atteinte à certains droits ancestraux ou issus de traités. L'APN insiste pour qu'aucun échange de documents de consultation des Premières Nations ou de savoirs traditionnels entre les ministères n'ait lieu sans le consentement explicite et éclairé des Premières Nations concernées, et pour que le gouvernement fournisse un compte rendu disposition par disposition de chaque exigence réglementaire dont la suppression est proposée, en précisant si chacune d'entre elles remplit actuellement une fonction de protection des droits des Premières Nations.

III. PRÉOCCUPATIONS, RECOMMANDATIONS ET APPELS À L'ACTION DE L'APN

S'appuyant sur l'analyse juridique qui précède, l'APN formule les appels à l'action suivants. Les « appels à l'action non négociables » constituent des limites absolues qui ne doivent pas être franchies si les propositions doivent rester dans les limites des obligations constitutionnelles du Canada, des engagements légaux découlant de la DNUDPA et des obligations internationales découlant de la DNUDPA. Les « appels à l'action généraux » déterminent des voies constructives par lesquelles le Canada peut véritablement faire progresser la réconciliation tout en poursuivant des objectifs économiques légitimes.

A. Appels à l'action non négociables

Voici les appels à l'action non négociables de l'APN :

- Pas d'activités préliminaires de construction avant que les décisions relatives à l'impact ne soient rendues et que la consultation ne soit terminée;
- Pas de dérogation politique aux conditions environnementales sans CPLCC;
- Pas d'exemption concernant les espèces en péril sans le CPLCC des Premières Nations concernées;
- Pas de décision prise à l'avance invoquant « l'intérêt public » avant un examen complet de la réglementation et sans le CPLCC des Premières Nations concernées;
- Pas d'approbation préalable de zones économiques sans mécanisme permanent de consentement propre à chaque projet et sans gouvernance conjointe;
- Pas de désignation de corridors commerciaux nationaux traversant les territoires des Premières Nations sans CPLCC, sans gouvernance conjointe et sans accord de partage équitable des recettes;
- Pas de réforme de la gouvernance portuaire sans CPLCC, sans représentation obligatoire des Premières Nations au sein des conseils d'administration, sans gestion conjointe de la surveillance environnementale et sans partage des recettes;
- Pas de suppression des exigences réglementaires qui servent à protéger les droits des Premières Nations sans CPLCC;
- Pas d'échange des documents de consultation, des savoirs traditionnels ou des informations territoriales des Premières Nations entre les ministères ou les organismes sans le CPLCC des Premières Nations concernées;
- Pas de modèle centralisé de sélection des consultations qui s'appuie sur des cartes, des zones ou des outils internes de la Couronne sans préavis, sans divulgation, sans possibilité de réponse et sans motivation écrite lorsqu'une Première Nation conteste la nécessité d'une consultation;
- Pas de progression des réformes relatives aux grands projets, aux zones économiques fédérales ou aux procédures d'approbation accélérées sans une évaluation et une atténuation des impacts sociaux cumulatifs de l'intensification

des activités de développement sur les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA autochtones, conformément aux Appels à la justice 13.1, 13.2 et 13.5 de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées.

L'APN insiste sur le fait qu'il s'agit là de limites non négociables. Si le Canada allait de l'avant avec l'une quelconque des propositions d'une manière qui enfreindrait ces limites, l'APN considérerait ce comportement comme un manquement à l'obligation d'obtenir le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause des Premières Nations concernées. Dans ce cas, les Premières Nations seraient en droit de refuser leur consentement, de s'opposer aux mesures par tous les moyens politiques et parlementaires à leur disposition, et de faire valoir les droits et recours juridiques réservés à la fin de la présente lettre, notamment en contestant toute mesure législative, décision relative à un projet, ou désignation de zone ou de corridor effectuée sans CPLCC.

B. Appels à l'action généraux

a) Le CPLCC comme norme applicable

L'APN affirme clairement et sans équivoque que la norme applicable aux propositions en question est celle du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, et non le seuil constitutionnel minimal de l'obligation de consulter. Il s'agit de mesures législatives et administratives qui auront une incidence directe et profonde sur les droits, les terres, les territoires et les ressources des Premières Nations. La LDNU oblige le Canada à « prendre toutes les mesures nécessaires pour que les lois du Canada soient conformes à la Déclaration » (article 5). L'article 19 de la DNUDPA exige le CPLCC des Premières Nations avant l'adoption de mesures législatives. L'article 32 (2) exige un CPLCC avant toute approbation de projet. Le Principe n° 6 du Canada engage le gouvernement à « élaborer des processus et des approches visant à obtenir le consentement des Autochtones ». L'APN rejette toute interprétation selon laquelle cet engagement satisferait à l'obligation de consulter, qui constitue un minimum constitutionnel et non le plafond que représente le CPLCC. La norme à respecter n'est autre que le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause des Premières Nations.

b) Des projets viables et durables

L'APN conteste la prémisse sous-jacente aux propositions, selon laquelle une consultation adéquate des Premières Nations entraîne des problèmes d'efficacité pour les grands projets. Cette prémisse est fautive. Les projets mis en œuvre avec le consentement véritable des Premières Nations, fondé sur les principes du CPLCC sont plus durables, font l'objet de moins de contestations judiciaires et créent une plus grande sécurité économique pour toutes les parties, y compris les investisseurs et les promoteurs de projets. C'est l'absence de véritable consultation qui constitue la principale source de retards dans les projets et d'incertitude chez les investisseurs. En particulier, le savoir autochtone repose sur des générations de vie en contact étroit avec la terre; il revêt une grande valeur pour faire comprendre les conditions passées et actuelles de l'environnement, ce qui contribue à préserver le territoire et à soutenir des projets durables. Comme l'indique le Cadre stratégique sur le savoir autochtone dans le contexte des examens de

projets et des décisions réglementaires, les connaissances autochtones améliorent la compréhension des effets potentiels des projets et leur prise en compte peut renforcer les mesures d'atténuation et d'accommodement, aider à élaborer des conditions relatives à un projet et contribuer à une surveillance à long terme plus efficace des effets des projets. L'APN reconnaît que la croissance économique du Canada dépend en partie de la réconciliation avec les Premières Nations, notamment en évitant les coûts importants liés aux litiges, aux mesures correctives et aux règlements qui découlent inévitablement du non-respect des obligations. Le Canada servirait mieux ses propres objectifs économiques en investissant dans des processus solides et respectueux des droits, qui produisent des résultats durables, plutôt qu'en raccourcissant les délais d'une manière qui engendre une vulnérabilité juridique.

c) Participation économique et partage des recettes

Conformément au Principe n° 8 du Canada, qui reconnaît que la réconciliation exige que les peuples autochtones « partagent les richesses produites par les terres et les ressources dans le cadre de l'économie globale du pays », l'APN insiste pour qu'aucune simplification de réglementation ne soit mise en œuvre sans engagements contraignants parallèles en matière de partage équitable des recettes avec les Premières Nations, de participation au capital et de garanties en matière de marchés publics. Toute discussion sur l'accélération des approbations de projets doit être liée à des mécanismes concrets de participation économique des Premières Nations, notamment des prises de participation dans les projets, des redevances de transit pour les corridors traversant les territoires des Premières Nations et des objectifs obligatoires en matière de marchés publics accordés aux Premières Nations.

d) Cadre de consultation intégré

L'APN demande au gouvernement du Canada de reconsidérer la séparation artificielle entre les propositions relatives aux chaînes d'approvisionnement et celles concernant les grands projets. Ces propositions ne doivent pas être évaluées isolément. Leur impact cumulatif sur les droits, les territoires et les intérêts économiques des Premières Nations est supérieur à la somme de leurs effets individuels. L'APN demande la mise en place d'un cadre de consultation intégré qui permette aux Premières Nations d'évaluer l'ensemble de ces propositions et leurs effets cumulatifs sur les droits des Premières Nations, conformément aux obligations du Canada en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et de la norme de CPLCC.

e) Maintien des mesures de protection de l'environnement

L'APN exhorte le Canada à maintenir et à renforcer, au lieu d'affaiblir, les mesures de protection environnementale existantes qui protègent l'ensemble des terres, des eaux et des écosystèmes abritant des espèces de poissons et d'animaux sauvages, dont la grande majorité sont migratrices, ce qui englobe les terres et les eaux des Premières Nations, de la Couronne et des propriétaires privés. Les modifications proposées au cadre de réglementation de l'environnement du Canada entraîneraient une dégradation accrue des terres et des eaux des Premières Nations, alors même que bon nombre d'entre elles continuent de souffrir d'une pénurie d'eau et d'une insécurité hydrique. Selon un rapport publié en 2024 par Horizons de politiques Canada, la perte de biodiversité combinée à l'effondrement des écosystèmes constituerait l'un des événements les plus probables et ayant le plus fort impact susceptible de perturber la société canadienne au cours de la

prochaine décennie. Le rapport de juin 2025 du Bureau du vérificateur général sur l'habitat essentiel des espèces en péril a révélé que le Canada ne s'acquitte pas actuellement de ses responsabilités en matière de protection de l'habitat essentiel des espèces en péril. Seulement 32 % des espèces en péril disposent d'une désignation complète de leur habitat essentiel. De plus, la majorité des études sur l'habitat essentiel ont été achevées en retard ou ne sont toujours pas terminées. La perte et la dégradation de l'habitat des espèces en péril sont la principale menace à la survie de la plupart de ces espèces. Les Premières Nations en assemblée ont confirmé leur déclaration d'urgence climatique en 2023 et ont demandé des mesures urgentes et transformatrices pour le climat dans la résolution 36/2023. Tout nouvel affaiblissement des mesures de protection de l'environnement porterait atteinte aux droits des Premières Nations et constituerait un manquement de la Couronne à ses responsabilités et obligations en matière de protection de l'environnement, ce qui risquerait de faire peser ces responsabilités sur les Premières Nations et l'ensemble de la population canadienne.

Le rythme accéléré et l'ampleur cumulée du développement des grands projets envisagés dans les propositions présentées aggraverait également les risques sociaux exposés dans les Appels à la justice de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées. Il faudrait donc mener des études et des évaluations socio-économiques plus approfondies avant d'approuver les projets, et renforcer les services de police, de santé et les infrastructures sociales dans les régions où se déroulent des projets d'extraction de ressources, afin de réduire les répercussions sur les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA des Premières Nations.

f) Un modèle de gouvernance conjointe au lieu d'un centre des consultations
Couronne-Autochtones

Plutôt que d'accepter le centre des consultations Couronne-Autochtones présenté dans la 2^e proposition, l'APN exhorte le gouvernement du Canada à mettre en place un modèle de gouvernance conjointe dans le cadre duquel les autorités des Premières Nations partagent le pouvoir décisionnel pour les projets touchant leurs territoires. Cela est conforme à l'article 18 de la DNUDPA, qui affirme le droit des peuples autochtones de participer à la prise de décisions par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives; à l'article 32 (1), qui affirme le droit des peuples autochtones de déterminer les priorités et les stratégies relatives pour la mise en valeur et l'utilisation de leurs terres; au Principe n° 1, qui exige des relations fondées sur la reconnaissance et la mise en œuvre du droit à l'autodétermination; et au Principe n° 4, qui reconnaît l'autonomie gouvernementale des Autochtones comme faisant partie du système en évolution du Canada de fédéralisme coopératif. L'APN propose que ce modèle de gouvernance conjointe comprenne des comités mixtes Premières Nations-Couronne pour la prise de décisions, des protocoles de consentement des Premières Nations élaborés par celles-ci conformément à leurs propres traditions de gouvernance, ainsi que des cadres contraignants de prise de décision conjointe qui garantissent que les autorités des Premières Nations disposent d'un pouvoir décisionnel réel, et pas simplement consultatif. La mise en œuvre d'un modèle de gouvernance conjointe apportera la certitude que toutes les parties souhaitent voir s'instaurer dans le processus d'approbation des projets. Garantir la participation des Premières Nations dès le début grâce à des processus de prise de décision conjointe permettra de passer aux étapes suivantes de l'élaboration des projets en sachant que les obligations de consultation ont été respectées. Conformément à cette approche, l'APN demande également au gouvernement du Canada d'accélérer l'élaboration d'un règlement sur la gestion conjointe avec les Premières Nations ainsi que d'autres mécanismes qui permettent aux Premières

Nations d'exercer un véritable pouvoir de décision sur les projets et les processus touchant leurs territoires.

g) Gouvernance des Premières Nations dans les corridors commerciaux et les ports

L'APN insiste sur le fait que les propositions relatives à la modernisation de la gouvernance portuaire et à la désignation de corridors commerciaux nationaux nécessitent non seulement une consultation, mais aussi un CPLCC et une gouvernance conjointe. L'APN demande la mise en place de mécanismes contraignants pour la prise de décision conjointe avec les Premières Nations, tels qu'une représentation obligatoire des Premières Nations au sein des conseils d'administration des autorités portuaires situées sur les territoires des Premières Nations ou à proximité de ceux-ci, des exigences de consentement pour la désignation des corridors, leur prolongement ou toute modification de leur fonctionnement, la gestion conjointe de la surveillance environnementale, ainsi que des mécanismes de partage des recettes comprenant des redevances de transit, des participations au capital et des garanties en matière de marchés publics. Ces mécanismes doivent être établis comme conditions préalables à toute modernisation, conformément au Principe n° 8 et à l'article 32 de la DNUDPA.

h) Souveraineté de l'Arctique et Premières Nations du Nord

L'APN demande au Canada de veiller à ce que tout projet de corridor commercial dans l'Arctique fasse l'objet d'une évaluation exhaustive de l'impact sur l'environnement et les droits, menée en véritable partenariat avec les Premières Nations du Nord. La vulnérabilité environnementale propre aux écosystèmes arctiques et la dépendance particulière des Premières Nations du Nord à l'égard de ces écosystèmes pour l'exercice de leurs droits, notamment dans leurs pratiques de récolte, culturelles et spirituelles, exigent le plus haut niveau de coopération et de protection. L'article 29 de la DNUDPA protège le droit des Premières Nations à la conservation et à la protection de leur environnement et de la capacité de production de leurs terres. Aucune désignation de corridor arctique ne peut se faire sans le CPLCC des Premières Nations du Nord concernées.

i) Participation constructive

L'APN reconnaît qu'il existe des points de vue divergents parmi les dirigeants des Premières Nations en ce qui concerne la réponse appropriée à apporter aux propositions du gouvernement. Les projets de résolution présentés lors de l'Assemblée générale annuelle de l'APN témoignent d'une diversité de positions, allant du mandat confié à l'APN de mener un travail de plaidoyer parlementaire pour s'opposer à toutes les mesures législatives et politiques visant à simplifier les approbations réglementaires sans CPLCC au mandat de plaider en faveur de mécanismes dirigés par les Premières Nations dans les processus fédéraux, lesquels mécanismes permettraient à celles-ci de suspendre, de prolonger ou de modifier les délais selon les besoins afin de faire respecter le CPLCC. Ces positions reflètent une question stratégique fondamentale : faut-il participer de manière constructive aux réformes proposées par le Canada en cherchant à obtenir des modifications qui intègrent des mesures de protection adéquates pour les Premières Nations, ou bien faut-il rejeter totalement le processus, comme étant fondamentalement vicié et incompatible avec le CPLCC?

L'APN estime que ces perspectives ne s'excluent pas mutuellement. L'APN peut et doit s'opposer à toute réforme législative, politique ou réglementaire qui affaiblirait les mesures de protection environnementale, compromettrait la surveillance, limiterait les consultations constructives, raccourcirait les délais d'examen ou contournerait le CPLCC, tout en plaidant simultanément en faveur de modifications qui renforceraient la participation des Premières Nations à tout nouveau processus. La résolution 7/2026 *Protéger les droits des Premières Nations face aux initiatives fédérales visant à accélérer la mise en œuvre des grands projets et à étendre le réseau de pipelines* enjoint à l'APN de mener des actions de plaidoyer auprès du Parlement en faveur de la participation directe des titulaires de droits des Premières Nations, en reconnaissant que, si un projet de loi est présenté, les Premières Nations doivent être en mesure d'en façonner le contenu plutôt que de se contenter de s'y opposer en marge du processus législatif. La résolution 28/2026, *Protéger le consentement libre, préalable et éclairé dans le cadre des grands projets fédéraux et de la réforme réglementaire*, enjoint en outre à l'APN de plaider pour que les processus fédéraux reconnaissent le droit des Premières Nations à déterminer leurs propres processus décisionnels en matière de CPLCC, notamment par l'intermédiaire de leurs propres lois, ordonnances juridiques et systèmes de gouvernance.

L'APN estime donc que sa participation à ces propositions, y compris au moyen de la présente lettre, ne porte pas atteinte à son droit de rejeter en bloc toutes les mesures législatives qui en découleraient et qui ne respecteraient pas la norme du CPLCC. Une participation constructive au processus actuel ne doit pas être interprétée à tort comme une acceptation des propositions ou du processus par lequel elles ont été élaborées. La volonté de l'APN de proposer des modifications et des garanties reflète son engagement à protéger les droits des Premières Nations par tous les moyens possibles, et ne constitue aucunement un soutien à l'approche sous-jacente. Si le Canada décide d'adopter des mesures législatives sans avoir obtenu le CPLCC, l'APN mettra en œuvre tous les recours juridiques, politiques et parlementaires à sa disposition, notamment en s'opposant à l'ensemble de ces mesures législatives.

L'APN demande au gouvernement du Canada qu'il présente un compte rendu, disposition par disposition, de chaque exigence réglementaire dont la suppression est proposée, en précisant clairement si chacune d'entre elles remplit actuellement une fonction de protection des droits des Premières Nations. Aucune exigence réglementaire remplissant une telle fonction ne peut être supprimée sans le CPLCC des Premières Nations concernées. L'APN exige en outre que le Canada confirme que les principes de PCAP des Premières Nations ainsi que l'article 31 de la DNUDPA, qui protège la souveraineté des données des Premières Nations, seront pleinement respectés dans tout régime d'échange d'informations entre les ministères et les organismes.

IV. CONCLUSION ET RÉSERVE DE DROITS

L'APN réaffirme son engagement indéfectible en faveur d'un dialogue constructif avec la Couronne, fondé sur le respect des droits. L'APN ne s'oppose pas au développement économique; elle insiste plutôt pour que ce développement repose sur le respect des droits inhérents et des droits issus des traités des Premières Nations, conformément à la *Loi constitutionnelle de 1982*, à la LDNU, à la DNUDPA, et aux Principes du Canada. Les neuf propositions qui nous sont présentées, telles qu'elles sont actuellement structurées, comportent des risques importants d'affaiblir le contenu substantiel des obligations constitutionnelles de la Couronne envers les Premières

Nations. Les délais de consultation très courts, la trajectoire législative prédéterminée et l'absence de processus d'élaboration conjointe sont bien loin de répondre à la norme du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause que le Canada s'est engagé à respecter. L'APN exhorte le gouvernement du Canada à démontrer, par ses actes et non par de simples paroles, qu'il est prêt à honorer la relation de nation à nation avec les Premières Nations, à respecter l'autodétermination des Premières Nations et à élaborer des cadres de réglementation de manière collaborative, plutôt que de manière unilatérale. Les appels à l'action formulés dans la présente lettre constituent les conditions minimales à remplir pour que le CPLCC puisse commencer à être sollicité et obtenu au cours de la poursuite de l'élaboration de ces propositions.

L'APN se réserve par la présente tous les droits et recours juridiques dont elle dispose. Sans limiter la portée générale de ce qui précède, l'APN se réserve le droit de contester toute mesure législative adoptée sans CPLCC, toute décision relative à un projet particulier prise en vertu du cadre proposé, toute désignation de zone touchant les territoires des Premières Nations sans leur consentement, toute désignation de corridor commercial touchant les territoires des Premières Nations sans leur consentement, toute réforme de la gouvernance portuaire excluant la participation et la gouvernance conjointe des Premières Nations, ainsi que toute modification de réglementation portant atteinte aux droits prévus à l'article 35 sans que soit satisfait le critère de justification établi par la Cour suprême du Canada. L'APN se réserve en outre le droit d'invoquer le caractère inadéquat de ce processus de consultation comme élément de preuve dans toute procédure judiciaire ultérieure.

L'APN espère que le Canada donnera une réponse de fond aux préoccupations et aux appels à l'action exposés dans le présent document avant la mise en œuvre de l'une quelconque des mesures législatives et réglementaires proposées, et qu'un véritable processus d'élaboration conjointe, à la hauteur de la relation de nation à nation entre les Premières Nations et la Couronne, sera mis en place.

Megwetch,

Cindy Woodhouse Nepinak
Cheffe nationale

Cc : Comité exécutif de l'APN