



Série de webinaires de l'APN sur l'évaluation d'impact

Ce que nous avons entendu.

Le 24 septembre 2024, de 13 h à 15 h HNE

Assemblée des Premières Nations, Direction de l'environnement, des terres et de l'eau



Mandat de l'APN sur l'évaluation d'impact

- Appellent le Canada à veiller à ce que l'élaboration des règlements et des politiques respecte pleinement les obligations constitutionnelles et autres obligations juridiques de la Couronne envers les Premières Nations, ainsi que les normes établies par la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* ([résolution 69/2018](#)).
- Appellent le Canada à engager un dialogue cible avec les Premières Nations afin de déterminer, de tenir compte et de déclencher les protocoles, les éléments et les processus nécessaires à l'élaboration conjointe des politiques et règlements ([résolutions 69/2018](#) et [06/2019](#)).
- Demandent au Canada de respecter ou d'aller au-delà du précédent établi dans l'élaboration et l'adoption éventuelle de la *Loi sur les espèces en péril* (LEP), qui prévoyait la participation entière, directe et sans entrave des Premières Nations ([résolution 73/2017](#)).



Mandat de l'APN sur l'évaluation d'impact

- Appellent le Canada à veiller à ce que l'élaboration des règlements et des politiques respecte pleinement les obligations constitutionnelles et autres obligations juridiques de la Couronne envers les Premières Nations, ainsi que les normes établies par la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* ([résolution 69/2018](#)).
- Appellent le Canada à engager un dialogue cible avec les Premières Nations afin de déterminer, de tenir compte et de déclencher les protocoles, les éléments et les processus nécessaires à l'élaboration conjointe des politiques et règlements ([résolutions 69/2018](#) et [06/2019](#)).
- Demandent au Canada de respecter ou d'aller au-delà du précédent établi dans l'élaboration et l'adoption éventuelle de la *Loi sur les espèces en péril* (LEP), qui prévoyait la participation entière, directe et sans entrave des Premières Nations ([résolution 73/2017](#)).



Loi sur l'évaluation d'impact (LEI)

- Les Premières Nations ont participé activement au processus d'élaboration de politique pour la *Loi sur l'évaluation d'impact (LEI)*.
- La LEI est entrée en vigueur en août 2019. Elle abroge et remplace la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*.
- La LEI décrit un processus d'évaluation d'impact des grands projets et des projets réalisés sur des terres fédérales ou à l'étranger.
- L'Agence d'évaluation d'impact du Canada (AEIC) est chargée de réaliser les évaluations d'impact dans le cadre de la LEI.



Principales dispositions relatives aux Premières Nations

- Prise en compte obligatoire des l'impacts d'un projet sur les droits ancestraux dans le cadre de l'évaluation et à l'étape de la prise de décision;
- Prise en compte et protection obligatoires des connaissances autochtones;
- Reconnaissance des corps dirigeants autochtones en tant qu'« instances »;
- Nouvelles possibilités d'évaluations dirigées par les Autochtones;
- Interdiction de mettre en œuvre des projets désignés sans une approbation en vertu de la LEI s'ils ont des effets sur les droits ou intérêts des Autochtones;
- Création obligatoire d'un comité consultatif autochtone.



Ce que nous avons entendu : Modifications récentes

- Effets « non négligeables »
 - Recommandation : Les Premières Nations doivent participer à la catégorisation et à l'approbation de l'impact potentiel sur les droits.
- Pas de modifications dans les sections sur les évaluations régionales. L'AEIC peut se réengager dans les évaluations régionales.



Alignement sur la Déclaration des Nations Unies

- Dans le préambule, la LEI fait référence à l'engagement du gouvernement du Canada de mettre en œuvre la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (Déclaration des Nations Unies).
- La *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (LDNU) est entrée en vigueur après la LEI.
- Plan d'action de la LDNU
 - Le gouvernement du Canada s'est engagé à développer des outils d'évaluation obligatoires pour déterminer si les lois et règlements, nouveaux ou modifiés, sont conformes à la Déclaration des Nations Unies. Ces outils n'ont pas été adoptés.
 - Selon la MPA 51, l'AEIC doit mettre en œuvre la LEI de manière à ce qu'elle respecte la Déclaration des Nations Unies; elle énumère certains moyens de mise en œuvre.



Incohérences entre la LEI et la Déclaration des Nations Unies

- Article 26
 - La LEI ne reconnaît pas et ne protège pas juridiquement les terres, les territoires et les ressources des Premières Nations conformément aux lois, aux coutumes, aux traditions et aux régimes fonciers des Premières Nations.
- Article 32
 - La LEI n'exige pas le consentement libre, préalable et éclairé des Premières Nations concernées avant que le gouvernement du Canada n'approuve un projet.
- Article 37
 - La LEI prévoit des mécanismes de coopération et de prise de décisions commune, mais elle ne parvient pas à mettre en œuvre efficacement ces attributions et à partager la prise de décisions avec les Premières Nations sur les territoires visés par un traité.



Projets de recommandation

- Demander la modification de la LEI afin qu'elle reconnaisse la compétence et le pouvoir décisionnel des Premières Nations.
- Exiger un outil d'évaluation publique obligatoire pour s'aligner sur la LDNU.
- Demander au gouvernement du Canada qu'il finance une analyse de l'alignement sur la LDNU dirigée par les Premières Nations.



Évaluations dirigées par les Premières Nations

- Un nombre croissant d'évaluations dirigées par les Premières Nations.
- Les évaluations dirigées par les Premières Nations permettent de savoir si une communauté accorde ou non son consentement préalable, libre et éclairé.
- La LEI exige que l'évaluation d'impact fédérale prenne en compte l'évaluation dirigée par les Premières Nations, ainsi que d'autres facteurs.
- La question en suspens est celle d'un financement adéquat.
 - L'Agence d'évaluation d'impact du Canada a indiqué qu'il existait des fonds disponibles pour des « projets pilotes » d'évaluation dirigée par les Premières Nations sur une base ponctuelle.



Ce que nous avons entendu

- Désir d'exercer une autorité inhérente sur les terres, les eaux et l'air, qui est conforme aux ordres juridiques, aux coutumes, aux traditions et à d'autres éléments des Autochtones.
- Les Premières Nations veulent la mise en place d'un processus clair permettant de décider d'accorder ou non leur consentement préalable, libre et éclairé.
- Beaucoup d'intérêt pour en apprendre davantage sur les processus d'évaluation d'impact propres aux Premières Nations.
- Soutien à la mise en place d'un portefeuille de financement particulier pour soutenir les évaluations d'impact dirigées par les Premières Nations.
- Le gouvernement du Canada doit respecter et mettre en œuvre les décisions des Premières Nations qui sont issues de ces processus d'évaluation dirigés par les Premières Nations.



Projets de recommandation

- Webinaire sur les évaluations dirigées par les Premières Nations : 28 novembre 2024.
- Demander au gouvernement du Canada d'allouer et fournir des fonds pour soutenir l'élaboration de lois/procédures d'évaluation propres aux Premières Nations et les évaluations elles-mêmes dirigées par les Premières Nations.
- Un groupe de travail constitué de Premières Nations qui ont effectué leur propre EI/EE afin qu'elles présentent leurs expériences et leurs enseignements, en vue d'élaborer une trousse à outils pour les évaluations dirigées par les Premières Nations.
- Chercher un financement pour organiser une réunion ou un atelier l'an prochain sur les évaluations dirigées par les Premières Nations.



Liste de projets - Examen quinquennal

- Le *Règlement sur les activités concrètes*, également connu sous le nom de « Liste des projets », est un règlement qui définit des catégories de « projets désignés » qui sont soumis à la LEI et qui peuvent nécessiter une évaluation d'impact fédérale.
- L'AEIC doit examiner la Liste des projets cinq ans après son adoption et présenter un rapport de conclusions et de recommandations au ministre de l'ECCE.
- Le document de discussion de l'AEIC est publié aux fins de commentaires.
- L'AEIC examine la question sous l'angle de l'« efficacité réglementaire », mais elle ne procède pas à une analyse de l'impact sur les droits inhérents ou le titre des Premières Nations, qui sont protégés par la Constitution.
- Les Premières Nations ont contesté l'approche initiale de la Liste de projets et ont fait de nombreuses suggestions concernant les catégories de projets qui devraient être incluses dans cette liste.



Projets nucléaires

- L'AEIC a proposé d'exempter les propositions de PRM unique et d'augmenter les seuils pour les PRM multiples ou de supprimer tous les PRM ainsi que les réacteurs nucléaires à grande échelle utilisant des technologies connues. L'AEIC envisage également d'exempter ou de réduire les évaluations des projets nucléaires utilisant des technologies connues sur des sites de production d'électricité à partir de combustibles fossiles provenant de friches industrielles (document de discussion, p. 38).
- Entrée actuelle : les réacteurs nucléaires d'une puissance combinée de 900 MWth sur un site de classe 1 et de 200 MWth hors d'un site de classe 1.
- Aucun projet nucléaire n'a suscité une EI depuis 2019. Le ministre a rejeté une demande de désignation au titre de l'article 9.

Que pensez-vous de l'idée de l'AEIC d'exempter les PRM et les réacteurs nucléaires à grande échelle (utilisant des technologies connues) des exigences fédérales en matière d'EI ?



Sables bitumineux in situ

- Entrées actuelles : les nouvelles installations d'extraction de sables bitumineux in situ ou tout agrandissement de ces installations, qui possèdent une capacité de production de bitume de 2 000 m³/jour ou plus dans une province ne disposant pas d'une loi provinciale pour limiter les émissions de gaz à effet de serre provenant des sables bitumineux ou dans laquelle la limite a été atteinte.
- Dans la province où des projets sont proposés, en raison du quota d'émissions provincial en vigueur, aucune installation de sables bitumineux in situ n'a été retenue en vue d'une EI fédérale depuis 2019.
- L'AEIC a proposé de supprimer les nouvelles installations de sables bitumineux in situ et tout agrandissement d'installation de sables bitumineux in situ (document de discussion, p. 40).
- La résolution 06/2019 de l'APN demande tout particulièrement d'inclure les installations de sables bitumineux in situ dans la Liste des projets.

Que pensez-vous de la proposition de l'AEIC de supprimer ces projets, qui ne requerront plus ainsi une EI fédérale?



Installation de production d'électricité à partir de combustibles fossiles

- Entrées actuelles : toute installation de production d'électricité à partir de combustibles fossiles, nouvelle ou agrandie, de 200 MW ou plus.
- Depuis 2019, cinq installations ont suivi le processus d'EI et trois ont été exclues. Les six qui avaient suivi le processus en vertu de la LCEE (2012) ont toutes également été exclues.
- L'AEIC a proposé de retirer les installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles de la Liste des projets.

Les installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles devraient-elles être prises en compte en raison de leur contribution aux émissions de gaz à effet de serre et de leur impact sur les Premières Nations?



Mines de charbon

- L'AEIC a proposé des seuils plus bas pour les nouvelles mines de charbon (document de discussion, p. 35) : 3000 t/jour pour les nouvelles mines et les agrandissements.
 - Retour au seuil de la LCEE, 2012.
- Liste actuelle : mines de charbon ayant une capacité de production égale ou supérieure à 5000 t/jour.
- Aucune mine de charbon n'a atteint le seuil actuel depuis 2019.
- Des demandes de désignation ont été reçues de la part d'Autochtones.
Préoccupations : impact sur les droits et effets nocifs du sélénium sur les poissons.
Le seuil proposé engloberait-il de manière appropriée les mines de charbon?



Ce que nous avons entendu

- La LEI interagit-elle avec la législation fédérale/PN sur la protection de l'enfance?
- Inquiétude quant à l'approche adoptée pour examiner « l'efficacité réglementaire » et non les droits ancestraux. Manque d'informations sur la manière dont ces points de vue ont été pris en compte ou pondérés en cas d'opposition.
- Le retrait de catégories de projets de la Liste des projets ou l'augmentation des seuils donne moins de possibilités aux Premières Nations d'influer sur la prise de décisions concernant les projets réalisés sur leurs territoires.
- Les propositions de l'AEIC concernant la production in situ de sables bitumineux, les projets nucléaires et les PRM constituent des sources de préoccupation.
- Suggestion : renforcer les possibilités et exigences d'évaluations régionales.



Questions de discussion

- Quels autres types de projets devraient être inclus dans la Liste des projets en raison de leurs impacts potentiels sur les droits inhérents, issus de traités et protégés par la Constitution des Premières Nations?
- Est-ce que de nouvelles technologies ou de nouveaux types de projets vous préoccupent en raison de leur impact potentiel sur les droits inhérents, issus de traités et protégés par la Constitution des Premières Nations?



Projets de recommandation

- Demander à l'AEIC d'expliquer comment les droits ancestraux ont été utilisés en tant qu'approche pour orienter les modifications proposées et/ou comment l'impact sur les droits ancestraux des ajouts/suppressions/modifications apportés à la Liste des projets a été pris en compte ou examiné.
- Faire valoir que les installations de sables bitumineux in situ, les installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles, les projets nucléaires et les PRM sont susceptibles d'avoir un impact sur le titre et les droits des Premières Nations et qu'ils devraient donc faire l'objet d'une évaluation d'impact fédérale.



Évaluation des projets sur les terres fédérales et exemptions

- Les exigences relatives à l'évaluation des projets non désignés (ne figurant pas sur la Liste des projets) sur les « terres fédérales », y compris les réserves et les aires protégées, sont énoncées dans la LEI.
- Les autorités fédérales doivent déterminer si « le projet n'est pas susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants » ou si ces effets environnementaux négatifs importants sont justifiées par les circonstances.
- Des projets peuvent être exemptés de la « détermination des effets environnementaux » s'ils sont énumérés dans l'*Arrêté désignant des catégories de projets* (arrêté ministériel).
- Services aux Autochtones Canada administre les évaluations des effets environnementaux sur les terres de réserve au moyen du processus d'examen environnemental.
- Parcs Canada administre l'évaluation des effets environnementaux sur les terres qu'il gère, notamment les parcs nationaux, les réserves nationales de faune, les aires marines nationales de conservation, les sites historiques nationaux et les canaux historiques, au moyen de son processus d'évaluation d'impact.



Ce que nous avons entendu

- Inquiétude quant à la manière dont la potentialité d'effets cumulatifs a été évaluée et à comment elle a été prise en compte dans les propositions de projets exemptés d'une détermination des effets environnementaux.



Questions de discussion

- Avez-vous des questions ou des recommandations à formuler concernant le processus d'examen environnemental de SAC?
- Êtes-vous préoccupés par l'un ou l'autre des projets que l'AEIC propose d'exempter des processus de détermination des effets environnementaux?



Projets de recommandation

- Demander aux Premières Nations ayant de l'expérience dans l'utilisation du processus d'examen environnemental (PEE) de formuler des recommandations .
 - Questionnaire?
- Discuter avec SAC en vue de formuler des recommandations concernant son processus d'examen environnemental.
- Investir dans des processus de suivi et de surveillance dirigés par les PN pour s'assurer que les projets exemptés des exigences d'une détermination des effets environnementaux n'ont pas en fin de compte un impact plus important que ceux initialement définis.



Coadministration de l'EI fédérale

- L'article 114 donne au ministre de l'Environnement et du Changement climatique le pouvoir de conclure des accords pour reconnaître des corps dirigeants autochtones en tant qu'instance et autoriser les corps dirigeants autochtones à exercer des attributions ou à accomplir des tâches ou des fonctions en rapport avec les évaluations d'impact relatives à des terres en particulier.
- Il existe une limitation auto-imposée selon laquelle un règlement doit être adopté afin de reconnaître les corps dirigeants autochtones comme des instances aux fins de la LEI. Ce règlement est appelé « Règlement sur l'entente de coadministration des évaluations d'impact avec les Autochtones ».
- L'AEIC discute actuellement de la coadministration autochtone, et les Premières Nations peuvent fournir des commentaires et des recommandations portant sur la façon dont le règlement et les politiques connexes abordent la coadministration.



Coadministration (suite)

- Le Cercle d'experts a rédigé conjointement un document de discussion à titre personnel.
- Le document de discussion est un diagnostic plutôt qu'un énoncé de position.
- Le document de discussion expose les points de vue divergents de l'AEIC et du Cercle d'experts .
- Les processus communautaires doivent faire l'objet d'une demande, y compris le temps nécessaire aux Premières Nations pour observer les protocoles et célébrer les cérémonies nécessaires.
- Le règlement devrait-il être accéléré pour permettre la négociation d'ententes avant un changement de gouvernement?



Demandes de renseignements en suspens

- Les ententes de coadministration avec des Autochtones ne s'appliqueront qu'à des terres spécifiées. Si un corps dirigeant autochtone était reconnu comme une « instance » au sens de la *Loi sur l'évaluation d'impact* dans le cadre d'une entente de coadministration avec des Autochtones, le projet proposé devrait-il se situer entièrement sur les terres spécifiées pour que ce corps dirigeant autochtone puisse être candidat à une substitution?
- Que se passerait-il dans la situation suivante? : une entente de coadministration avec des Autochtones a été conclue, mais la province souhaite que son processus remplace celui de l'EI fédérale?



Ce que nous avons entendu

- Inquiétudes concernant toute négociation ou entente avec le gouvernement du Canada et les conséquences sur les traités historiques.
 - L'AEIC a confirmé qu'aucun règlement, politique ou entente n'enfreindra un traité.
 - Les traités sont inscrits dans la Constitution et prévalent.
- Inquiétudes concernant la transformation des Premières Nations en municipalités.
 - Un membre du Cercle d'experts a indiqué que cette situation pourrait être réalisable de manière générale, mais que cela ne serait pas nécessairement dû à la coadministration de l'EI fédérale ou aggravé par celle-ci.
- Quel mécanisme permettrait à une Première Nation de mettre fin à une entente dans le cas où elle ne serait plus satisfaite?
 - L'AEIC et le Cercle d'experts ont estimé qu'il s'agissait d'une suggestion utile pour les éléments à prendre en considération.
- Suggestion : L'entente pourrait constituer une autre solution de règlement par rapport à l'examen judiciaire.
- L'AEIC ne devrait pas limiter les pouvoirs, les devoirs ou les fonctions qui pourraient être exercés par un corps dirigeant autochtone.
- Ce sont les Premières Nations qui devraient effectuer les déterminations finales concernant l'approbation des projets.



Questions de discussion

- Que pensez-vous de la suggestion de créer un comité chargé de superviser les déterminations d'admissibilité?
- Comment traiter les « chevauchements » territoriaux ou les zones d'utilisation partagée?



Projets de recommandation

- Adopter un règlement d'habilitation qui protège les Premières Nations durant la négociation d'ententes de coadministration avec les Autochtones.
 - Inclure une disposition relative à la primauté des droits inhérents et issus de traités protégés par la Constitution.
- Ne pas renoncer à soutenir les évaluations dirigées par les Premières Nations au profit des ententes de coadministration avec les Autochtones. Toutes les voies d'autodétermination doivent être ouvertes aux Premières Nations.



Merci