

Document d'information
Examen quinquennal du Règlement sur les activités concrètes (Liste de projets)
Septembre 2024

Le présent document a été préparé à titre informatif en prévision de la série de webinaires de l'Assemblée des Premières Nations sur l'évaluation d'impact. La participation des Premières Nations aux webinaires ne constitue pas une consultation ni ne remplit l'obligation de la Couronne de consulter et d'accommoder les Premières Nations en ce qui concerne un projet ou une évaluation, et ne doit pas être interprétée comme telle.

CONTEXTE

Le *Règlement sur les activités concrètes*, également connu sous le nom de Liste de projets, est un règlement qui établit des catégories de « projets désignés » qui sont assujettis à la *Loi sur l'évaluation d'impact (LEI)* et qui peuvent nécessiter une évaluation d'impact au niveau fédéral.¹ L'Agence d'évaluation d'impact du Canada (AEIC) est tenue d'examiner la Liste de projets² cinq ans après son adoption³ et de soumettre au ministre de l'Environnement et du Changement climatique du Canada (ECCC) un rapport énonçant ses conclusions et ses recommandations.⁴

La Liste de projets actuelle (adoptée en 2019) comprend 61 entrées qui couvrent 10 secteurs différents : parcs nationaux et zones protégées; défense; mines et usines; installations nucléaires; pétrole et gaz; lignes de transmission et pipelines; énergies renouvelables; transports; déchets dangereux; et projets liés à l'eau. Des seuils (souvent liés à la « capacité de production ») sont utilisés pour chaque catégorie de projet. Les projets ne sont pris en compte que s'ils atteignent ou dépassent le seuil.

EXAMEN QUINQUENNAL DE L'AGENCE D'ÉVALUATION D'IMPACT

Le Document de travail sur l'examen de la Liste de projets (document de travail) introduit une nouvelle perspective pour cet examen, en réponse aux initiatives du gouvernement du Canada visant à « améliorer l'efficacité » des processus d'évaluation d'impact et de délivrance de permis pour les projets majeurs définis par le Groupe de travail ministériel chargé de l'efficacité réglementaire des projets de croissance propre. Leur vision est décrite plus en détail dans le rapport intitulé *Bâtir un avenir propre pour le Canada : Un plan visant à moderniser les processus fédéraux d'évaluation et d'autorisation afin d'accélérer la réalisation des projets de croissance propre*.⁵ Le document de travail de l'AEIC n'inclut pas les titres ou les droits inhérents et issus de traités des Premières Nations ou la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (*Déclaration*) comme optique, guide ou point de réflexion pour l'examen. En fait, ni

¹ *Règlement sur les activités concrètes (DORS/2019-285)*

² *Loi d'évaluation d'impact*, L.C. 2019, ch. 28, art. 1 au par. 111(1).

³ Liste de projets, art. 3.

⁴ LEI, par. 111(2).

⁵ Agence d'évaluation d'impact du Canada, *Document de travail sur la Liste de projets proposés* et page 5; Groupe de travail ministériel chargé de l'efficacité réglementaire des projets de croissance propre, *Bâtir un avenir propre pour le Canada : Un plan visant à moderniser les processus fédéraux d'évaluation et d'autorisation afin d'accélérer la réalisation des projets de croissance propre* (Juin 2024), [en ligne](#).

la *Déclaration* ni la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* ne sont mentionnées dans le document de travail.

Il est à noter que lors de l'élaboration de la Liste de projets, les Premières Nations ont recommandé que tout examen du règlement implique les Premières Nations et soit ouvert, participatif et responsable, avec des avis publics en temps opportun et des possibilités appropriées de formuler des commentaires, y compris des webinaires, des ateliers et des réunions publiques à travers le pays.⁶ De nombreuses Premières Nations ont recommandé des délais plus courts (2 à 3 ans) pour la réalisation d'examens continus de la Liste de projets.

PRINCIPAUX ENJEUX

Les Premières Nations ont contesté l'approche initiale adoptée pour l'élaboration de la Liste de projets⁷, laquelle reposait sur une approche fondée sur des critères qui ne prenaient en compte que les projets ayant « le plus grand potentiel d'effets négatifs dans les domaines de compétence fédérale liés à l'environnement » et qui utilisait des seuils qui ne prenaient en compte que les projets d'une certaine envergure. La Liste de projets a réduit la portée des projets soumis à une évaluation fédérale par rapport à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012*.

L'utilisation de seuils dans la Liste de projets encourage le « fractionnement des projets » et contribue à l'incapacité de cerner, d'évaluer, de prévenir ou d'atténuer les effets cumulatifs de multiples projets qui, individuellement, peuvent se situer en dessous du seuil. La taille des projets peut être délibérément restreinte pour se situer légèrement en dessous des seuils prescrits, ce qui permet aux promoteurs de se soustraire aux exigences fédérales en matière d'évaluation d'impact. Les Premières Nations ont formulé de nombreuses recommandations concernant l'élaboration de la Liste de projets de manière à mieux cerner les projets susceptibles d'entraîner des répercussions sur les Premières Nations et pour lutter contre le fractionnement des projets :

- exiger l'évaluation de plusieurs petits projets proposés par le même promoteur s'ils atteignent un certain seuil lorsqu'ils sont pris ensemble;⁸
- exiger l'évaluation de plus d'un projet proposé dans une zone géographique ou un espace donné au cours d'une certaine période, même s'ils n'atteignent pas individuellement le seuil de la Liste de projets;⁹
- adopter plusieurs types de seuils afin d'évaluer l'impact en fonction de plusieurs ensemble de critères;¹⁰

⁶ *Biigtigong Nishnaabeg Submission on the Project List* (2019) [en ligne](#), page 37; *Bingwi Neyaashi Anishnaabek Submission to Discussion Paper on Project List* (2019) [en ligne](#), page 39.

⁷ *Submission to Canada Environmental Assessment Agency Re: The Proposed Project List on behalf of Heiltsuk Tribal Council* (31 mai 2019) [en ligne](#), page 2; *Kebaowak First Nation Submission on regulations being developed for the Canadian Impact Assessment Act ("IAA") in Bill C-69, namely, the Regulations Designating Physical Activities (the "Project List Regulation") and Information Requirements and Time Management* (31 mai 2019) [en ligne](#), page 6; *Naskapi Nation of Kawawachikamach Letter re Federal Review of Environmental and Regulatory Processes: Discussion Papers pertaining to the Proposed Impact Assessment System (File: PE-DPGIA(I)-078)* (31 mai 2019) [en ligne](#), page 2.

⁸ *Dene Nation Submission on the Project List Discussion Paper* (31 mai 2019) [en ligne](#), page 9.

⁹ *Soumission de Biigtigong Nishnaabeg*, page 16.

¹⁰ *Soumission du Conseil tribal d'Heiltsuk*, page 4.

- exiger que l'AEIC soit avisée des projets approchant les seuils, que l'avis déclenche un examen préliminaire par l'AEIC et les Premières Nations, une consultation formelle et une décision officielle sur la nécessité de l'EI;¹¹
- adopter un mécanisme d'examen conjoint convenu par les Autochtones pour s'assurer que les projets « proches des seuils » sont pris en compte dans les exigences d'EI.¹²

Les projets qui ne figurent pas sur la Liste de projets ne peuvent faire l'objet d'une évaluation d'impact qu'à la discrétion du ministre, en vertu de l'article 9 de la LEI. Cela impose aux Premières Nations un fardeau important pour faire pression sur le ministre afin qu'il exerce son pouvoir discrétionnaire de désigner un projet pour une évaluation. En fait, de nombreuses demandes de désignation émanent des Premières Nations et la plupart sont rejetées.

RÉSUMÉ DES CHANGEMENTS PROPOSÉS ET (IN)COHÉRENCE AVEC LES SOUMISSIONS DES PREMIÈRES NATIONS

Le Document de travail de l'AEIC présente des « options de consultation » qui suggèrent des changements à la Liste de projets par catégorie. Nous indiquons ci-dessous si les changements proposés pour chaque catégorie de projet sont cohérents ou non avec les soumissions des Premières Nations sur la Liste de projets de 2019 (au cours du processus initial d'élaboration du règlement) et d'autres mandats des Premières Nations.

Proposition de modification	Type de projet	Cohérence ou incohérence avec les soumissions des Premières Nations ou autres positions formulées *Non exhaustif
Retirer	Sables bitumineux in situ	Incohérence avec la résolution de l'APN n° 06/2019, incohérence avec les soumissions de 2019. ¹³
	Production d'électricité à partir de combustibles fossiles	Incohérence avec les soumissions de 2019. ¹⁴

¹¹ Metlakatla Stewardship Society Letter re Feedback on the Proposed Project List Discussion Paper (31 mai 2019) [en ligne](#), page 2.

¹² First Nations Major Projects Coalition Submission on the Project List Discussion Paper (31 mai 2019) [en ligne](#), page 4.

¹³ Soumission de la Première Nation de Kebaowak, page 10.

¹⁴ Soumission de la Première Nation de Kebaowak, pages 10 et 11; Soumission de la Première Nation de Tsartlip, [en ligne](#), pages 1-2.

Ajouter	Projets à fort potentiel d'effets sur des « terres fédérales sensibles »	Cohérence éventuelle avec les soumissions de 2019. ¹⁵
	L'énergie des vagues	Cohérence avec les soumissions de 2019. ¹⁶
Ajuster pour élargir la portée	Mines de charbon	Cohérence éventuelle avec les soumissions de 2019. ¹⁷
Ajuster pour réduire la portée	Dépôts ferroviaires	Incohérence avec les soumissions de 2019. ¹⁸
	Les PRM et les réacteurs nucléaires à grande échelle utilisant des technologies connues sur des sites autorisés	Incohérence avec les résolutions de l'APN no. 06/2019 et 52/2023; incohérence avec les soumissions de 2019. ¹⁹
	Mines d'uranium sur des sites autorisés	Incohérence avec les soumissions de 2019. ²⁰

¹⁵ Le Conseil tribal d'Heiltsuk a recommandé d'inclure les aires marines protégées en vertu de la *Loi sur les océans* dans la liste des aires protégées fédérales. Soumission du Conseil tribal d'Heiltsuk, page 3. La Première Nation de Kebaowak a recommandé que tous les projets qui interfèrent avec l'habitat essentiel des espèces inscrites sur la liste de la *Loi sur les espèces en péril* soient inclus dans la Liste de projets. Soumission de la Première Nation de Kebaowak, page 10.

La Première Nation de Tsartlip a recommandé l'ajout de la construction, modification, expansion, désaffectation ou abandon proposé de tout projet situé dans un habitat essentiel décrit dans un programme de rétablissement publié ou faisant l'objet d'une ordonnance de protection en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*. Soumission de la Première Nation de Tsartlip, page 2.

¹⁶ Kitigan Zibi Anishinabeg, *Consultation on the Discussion Paper on the Proposed Project List* (23 mai 2019) [en ligne](#), page 1.

¹⁷ Bingwi Neyaashi Anishinaabek a recommandé que la Liste de projets comprenne toutes les mines de charbon et leurs expansions, ainsi que toutes les centrales électriques alimentées au charbon. Soumission de Bingwi Neyaashi Anishinaabek, page 28.

Voir également la soumission de Kitigan Zibi à la page 2; *Wolf Lake First Nation comments on the Discussion Paper on the Proposed Project List* (31 mai 2019) [en ligne](#), page 5.

¹⁸ Soumission de Biigtigong Nishnaabeg, page 23; Soumission de Bingwi Neyaashi Anishinaabek, page 24; Soumission de Kitigan Zibi, page 2.

¹⁹ Lettre de la Nation Anishinabek à la sénatrice Rosa Galvez (mars 2019), [en ligne](#); Soumission de la Première Nation de Kebaowak, page 14; Soumission de Kitigan Zibi, pages 2-3; Soumission de la Première Nation de Wolf Lake, page 5.

²⁰ Soumission de Biigtigong Nishnaabeg, page 32; Soumission de Bingwi Neyaashi Anishinaabek, page 33; Soumission de Kitigan Zibi, pages 2-3; Soumission de la Première Nation de Wolf Lake, page 5.

De nombreuses catégories de projets que les Premières Nations ont recommandé d'inclure à la Liste de projets ont été ignorées. Par exemple, en 2019, les Premières Nations ont recommandé que les usines de pâtes et papiers, les installations d'aquaculture, la fracturation pétrolière et gazière, le transport maritime de pétrole et tout projet qui entraînerait une augmentation du trafic ferroviaire ou maritime soient inclus dans la Liste de projets.²¹ Les Premières Nations ont également recommandé que, pour que le régime d'évaluation d'impact tienne compte des changements climatiques, la Liste de projets doit comprendre des déclencheurs basés sur la quantité d'émissions de gaz à effet de serre (GES) émises par un projet proposé et que le seuil soit réduit au fil du temps afin de respecter les engagements internationaux et nationaux du Canada en ce qui a trait aux changements climatiques.²²

QUESTIONS DE DISCUSSION

1. Soutenez-vous la méthode et la portée adoptée par l'Agence pour l'examen quinquennal de la Liste de projets? Pourquoi ou pourquoi pas?
2. Les seuils actuels sont-ils appropriés pour identifier les projets qui représentent une menace pour les droits inhérents, les droits issus de traités et les droits protégés par la Constitution des Premières Nations?
3. Les changements proposés par l'AEIC aux types de projets décrits ci-dessus sont-ils cohérents ou non avec les soumissions, résolutions, mandats, etc. de vos communautés?
4. Quels autres types de projets devraient être inclus dans la Liste de projets en raison des répercussions potentielles sur les droits inhérents, les droits issus de traités et les droits protégés par la Constitution des Premières Nations?
5. Y a-t-il de nouvelles technologies ou de nouveaux types de projets qui vous préoccupent en raison de leurs répercussions potentielles sur les droits inhérents, les droits issus de traités et les droits protégés par la Constitution des Premières Nations?

²¹ *The First Nations of Maa-nulth Treaty Society Letter re Comments on Regulations Related to Canada's Bill C-69, Impact Assessment Act* (31 mai 2019), en ligne, page 2; Soumission du Conseil tribal d'Heiktsuk, page 2-3; Première Nation de Kebaowak, page 10; Soumission de la Metlakatla Stewardship, page 1; Soumission de la Première Nation de Tsartlip, page 2.

²² Soumission de la Première Nation de Tsartlip, page 1; Soumission de la Première Nation de Wolf Lake, page 4.