

SÉRIE DE WEBINAIRES SUR L'ÉVALUATION D'IMPACT

RAPPORT SOMMAIRE

Aperçu de la série de webinaires

Le Secteur de l'environnement de l'Assemblée des Premières Nations (APN) a organisé une série de cinq webinaires, du 27 août 2024 au 24 septembre 2024, sur diverses questions de politique en matière d'évaluation d'impact (EI), afin de partager des informations avec les Premières Nations et les organisations des Premières Nations et de recueillir des commentaires pour éclairer les recommandations de l'APN. Ces recommandations seront intégrées dans les documents de plaidoyer, y compris les soumissions techniques.

Les trois séances thématiques de la série ont porté sur l'examen quinquennal de la « Liste des projets » en matière d'évaluations d'impact fédérales et les exigences concernant l'EI sur les terres fédérales (y compris les réserves et certaines zones protégées) et la coadministration des évaluations d'impact avec les Autochtones. Au cours de chaque séance, des représentants de l'Agence d'évaluation d'impact du Canada (AEIC) ont présenté des propositions contenues dans les documents de consultation énumérés ci-dessous et l'APN a facilité la discussion afin d'identifier les problèmes et d'élaborer des recommandations.

Il y a eu beaucoup d'intérêt pour en savoir plus sur les processus d'évaluation d'impact menés par les Premières Nations. Le Secteur de l'environnement de l'APN propose d'y répondre en planifiant et en organisant une deuxième série de webinaires comportant une séance sur les évaluations d'impact menées par les Premières Nations le 28 novembre 2024, de 13 h à 15 h (HNE).

Mandat de l'APN

L'objectif de cette série de webinaires était de partager des informations pour aider les Premières Nations et les organisations régionales, provinciales et territoriales à participer pleinement et efficacement à l'élaboration des réglementations et des politiques liées aux évaluations d'impact fédérales. Ce travail de plaidoyer et d'autres travaux en cours sont dirigés par l'Assemblée des Premières Nations dans les résolutions 73/2017, 07/2018, 69/2018 et 06/2019. L'APN est chargée de :

- Demander au Canada de veiller à ce que l'élaboration des réglementations et des politiques respecte pleinement les obligations constitutionnelles et autres obligations légales de la Couronne à l'égard des Premières Nations, ainsi que les normes établies par la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* ([résolution 69/2018](#)).
- Demander au Canada d'engager un dialogue ciblé avec les Premières Nations afin d'identifier, de reconnaître et de lancer les protocoles, les éléments et les

processus nécessaires à l'élaboration conjointe de réglementations et de politiques (résolutions 69/2018 et 06/2019).

- Demander 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).
- Continuer à soutenir et coordonner, dans la mesure du possible, les interventions et la participation des Premières Nations, des organisations régionales et des organisations provinciales et territoriales dans le processus d'élaboration conjointe mentionné ci-dessus, y compris la création de processus régionaux particuliers en vue de répondre à des préoccupations précises et d'appuyer des dispositions dans le cadre des relations de nation à nation (résolutions 73/2017, 07/2018 et 69/2018).
- Plaider en faveur d'un financement adéquat directement destiné à chaque Première Nation pour sa participation pleine et entière aux examens environnementaux et réglementaires (résolutions 73/2017, 07/2018, 69/2018 et 06/2019).
- Diriger des séances régionales d'information pour appuyer les Premières Nations et les organisations régionales, provinciales et territoriales durant le processus (résolutions 73/2017, 07/2018 et 69/2018).

Liens vers les enregistrements des séances

Date	Sujet	Lien vers l'enregistrement
27 août 2024	Introduction	Anglais : https://www.youtube.com/watch?v=0usHD9rtegU Français : https://www.youtube.com/watch?v=IIIVVD1SGP0
3 septembre 2024	Révision quinquennale de la Liste des projets	Anglais : https://youtu.be/WJDItdXyJe8 Français : https://www.youtube.com/watch?v=R_-3-Fmx-jc
10 septembre 2024	Évaluation d'impact dans les réserves et autres terres fédérales	Anglais : https://www.youtube.com/watch?v=yw4D8KuqHqg Français : https://www.youtube.com/watch?v=kdRaVHwP1ws&feature=youtu.be
17 septembre 2024	Coadministration des évaluations d'impact fédérales avec les Autochtones	Anglais : https://youtu.be/ru_V1iKmy18 Français : https://www.youtube.com/watch?v=pJbjrBMdFEA

24 septembre 2024	Ce que nous avons entendu	Anglais : https://www.youtube.com/watch?v=CcYu69fjQcE Français : https://www.youtube.com/watch?v=4FhPLBw7Qpc
-------------------------	------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Introduction

Le 27 août 2024, des représentants de l'AEIC ont présenté le contexte de la *Loi sur l'évaluation d'impact* (LEI), les modifications récentes et les initiatives réglementaires en cours.

Les Premières Nations exercent leur compétence sur l'utilisation et la gestion de leurs terres et de leurs eaux depuis des temps immémoriaux. L'imposition de la souveraineté de la Couronne et le déplacement des Premières Nations de leurs terres et de leurs eaux ont limité la capacité de nombreuses Premières Nations à assumer leurs responsabilités en matière d'intendance. Malgré ces difficultés, ces responsabilités et la compétence inhérente requise pour les assumer persistent. Les Premières Nations restent activement engagées dans la protection et l'entretien de leurs terres et de leurs eaux, conformément aux droits inhérents, aux responsabilités et aux systèmes juridiques autochtones.

La LEI est entrée en vigueur le 21 juin 2019, remplaçant la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012* (LCEE de 2012) et établissant un nouveau processus pour évaluer les impacts des grands projets sur les questions relevant de la « compétence fédérale ». Les Premières Nations ont massivement participé aux activités parlementaires et à d'autres formes de plaidoyer liées au projet de loi C-69, *Loi édictant la Loi sur l'évaluation d'impact et la Loi sur la Régie canadienne de l'énergie, modifiant la Loi sur la protection de la navigation et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*, ce qui démontre l'importance de cette loi pour les Premières Nations.

Les principales dispositions de la LEI relatives à l'implication des Premières Nations dans les évaluations d'impact fédérales sont les suivantes : prise en compte obligatoire des incidences d'un projet sur les droits des Autochtones, tant dans le cadre de l'évaluation qu'au stade de la prise de décision; prise en compte et protection obligatoires du savoir autochtone; reconnaissance des corps dirigeants autochtones en tant que « compétences »; nouvelles possibilités d'évaluations menées par les Autochtones; interdiction pour les projets désignés de procéder sans approbation en vertu de la LEI s'ils ont une incidence sur les droits ou les intérêts des Autochtones; et création obligatoire d'un comité consultatif autochtone.

Déclaration d'inconstitutionnalité et modifications apportées par la CSC

Le 13 octobre 2023, la Cour suprême du Canada (CSC) a rendu un avis dans le cadre du *Renvoi relatif à la Loi sur l'évaluation d'impact* (l'« avis de la CSC »). La majorité de la Cour a estimé que la majeure partie de la Loi sur l'évaluation d'impact (LEI) et les

règlements qui en découlent étaient inconstitutionnels parce qu'ils ne relevaient pas de la compétence fédérale. En réponse à l'avis de la CSC, le gouvernement a modifié la LEI par le biais de la *Loi d'exécution du budget de 2024*. Des modifications ont été apportées aux articles de la LEI relatifs à la désignation des projets, aux décisions d'examen préalable, aux décisions d'intérêt public, à la définition des effets fédéraux, à la substitution et à l'évaluation par des commissions intégrées.

Les participants au webinaire étaient préoccupés par la classification potentielle des effets sur les droits des Premières Nations comme étant « négligeables » ou « non négligeables ». L'APN a toujours affirmé, et les participants au webinaire l'ont confirmé, qu'aucun impact potentiel sur les droits des Premières Nations ne devrait être considéré comme « négligeable ». En outre, toute analyse de l'impact potentiel sur les droits des Premières Nations, même lors des décisions initiales de sélection, doit être réalisée en partenariat avec les Premières Nations.

Les modifications apportées à la LEI permettent au ministre de l'Environnement et du Changement climatique du Canada (ECCC) et à l'AEIC de remplacer l'évaluation d'impact fédérale par les évaluations ou « processus » d'une province, d'un territoire ou d'un corps dirigeant autochtone. Cela a inquiété les participants au webinaire, étant donné que tous les régimes d'évaluation ou de réglementation provinciaux et territoriaux ne sont pas égaux, en particulier lorsqu'il s'agit de la façon dont chacun peut prendre en compte les droits ainsi que les titres inhérents et issus de traités des Premières Nations. Les Premières Nations devraient se demander si les effets potentiels des projets peuvent être évalués et gérés efficacement par les organismes de réglementation provinciaux et territoriaux et si ces processus déclenchent et remplissent adéquatement l'obligation de la Couronne de consulter les Premières Nations en vue d'obtenir leur consentement libre, préalable et éclairé.

Droits des Autochtones et déclaration des Nations Unies

En 2021, le Parlement a adopté la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (LDNUDPA) qui affirme que la Déclaration sur les droits des peuples autochtones (Déclaration des Nations Unies) est un instrument international universel relatif aux droits de la personne applicable en droit canadien et qui fournit un cadre pour la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies par le gouvernement du Canada. La CSC a ensuite affirmé que la LDNUDPA intégrait la Déclaration des Nations Unies dans le droit positif du Canada. La LDNUDPA exige que le gouvernement du Canada, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones, prenne toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les lois fédérales sont conformes à la Déclaration des Nations Unies.

La LEI est entrée en vigueur en 2019 (avant la LDNUDPA) et fait référence à l'engagement du gouvernement du Canada à mettre en œuvre la Déclaration des Nations Unies dans le préambule de la législation. L'AEIC a exprimé son engagement à mettre en œuvre les objectifs de la Déclaration des Nations Unies par le biais de la LEI,

notant qu'elle a été rédigée en gardant à l'esprit la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies et des politiques et procédures qui en découlent.

Le site Web de l'AEIC indique ce qui suit :

« Par conséquent, la *Loi sur l'évaluation d'impact* établit déjà un cadre législatif et stratégique harmonisé avec la Déclaration et n'a pas besoin d'être modifiée à la lumière de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. »

Cependant, l'APN n'est pas d'accord avec la position de l'AEIC selon laquelle la LEI est alignée sur les normes minimales énoncées dans la déclaration des Nations Unies. En particulier, la LEI est incompatible avec les articles 26, 32 et 37 de la déclaration des Nations Unies. La LEI est incompatible avec l'article 26 de la Déclaration des Nations Unies parce qu'elle n'accorde pas de reconnaissance juridique et de protection aux terres, territoires et ressources des Premières Nations conformément aux lois, coutumes, traditions et régimes fonciers des Premières Nations. La LEI est incompatible avec l'article 32, car elle n'exige pas le consentement libre, préalable et éclairé des Premières Nations concernées pour que le gouvernement du Canada puisse approuver un projet. De plus, la LEI est incompatible avec l'article 37 parce qu'elle prévoit des mécanismes de coopération et de partage de la prise de décision, mais le gouvernement ne parvient pas à mettre en œuvre efficacement ces pouvoirs et à partager la prise de décision avec les Premières Nations, y compris dans les territoires régis par un traité.

Il est nécessaire de procéder à une analyse indépendante de l'alignement de la LEI, de ses règlements et de ses politiques sur la Déclaration des Nations Unies et la LDNUDPA, étant donné que l'AEIC n'a pas tenu compte des critiques dans le passé. Le gouvernement du Canada doit financer une étude indépendante menée par les Premières Nations à cet égard.

Les participants au webinaire ont indiqué qu'ils aimeraient comprendre comment les appels à la justice formulés dans le *rapport final de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées* ont orienté et éclairé l'élaboration des lois, des règlements et des politiques concernant l'évaluation des grands projets dans les territoires des Premières Nations. Quelles mesures ont été prises pour s'assurer que les projets qui contribueront à des impacts cumulatifs permanents sur les Premières Nations, y compris ceux liés au bien-être socioéconomique, à la santé, à la culture, etc., sont rejetés? Quelles mesures sont prises pour s'assurer que le régime fédéral d'évaluation d'impact ne se contente pas de délivrer des permis et des approbations pour polluer? Ces questions constitueraient un bon point de départ pour une étude indépendante sur la cohérence des évaluations d'impact fédérales avec la déclaration des Nations Unies.

Liste des projets – Examen quinquennal

Le 3 septembre 2024, le webinaire s'est concentré sur l'examen quinquennal du *Règlement sur les activités concrètes*. Les représentants de l'AEIC ont présenté le contenu du [document de travail portant sur l'examen du Règlement sur les activités concrètes](#). Toute personne souhaitant fournir des commentaires écrits sur le document de travail peut faire part de ses observations ou téléverser une soumission sur le même site Web ou l'envoyer par courriel à l'adresse regulations-reglements@iaac-aeic.gc.ca avant le 27 septembre 2024. L'APN a demandé à l'AEIC de faire preuve de souplesse dans la réception des soumissions des Premières Nations et des organisations des Premières Nations.

Le *Règlement sur les activités concrètes*, également connu sous le nom de Liste des projets, est un règlement qui définit les 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 soumettre un rapport présentant ses conclusions et ses recommandations au ministre de l'ECCE.

La Liste des 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 électriques 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 fixé. L'APN a toujours fait remarquer que le fait de retirer des catégories de projets de la Liste des projets ou d'augmenter les seuils réduit les possibilités pour les Premières Nations d'influencer la prise de décision concernant les projets sur leurs territoires.

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 la Liste des projets. L'utilisation de seuils dans la Liste des projets encourage le « fractionnement des projets » et contribue à l'incapacité d'identifier, d'évaluer, de prévenir ou d'atténuer les impacts cumulatifs de multiples projets qui peuvent individuellement se situer en dessous du seuil. Les Premières Nations ont formulé de nombreuses recommandations pour que la Liste des projets soit mieux adaptée aux projets susceptibles d'avoir un impact 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 ensemble un seuil; 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 des projets; adopter plusieurs types de seuils afin de saisir les impacts par le biais de plus d'un ensemble de critères; exiger que les projets approchant les seuils soient notifiés à l'AEIC, que la notification déclenche un examen préliminaire par l'AEIC et les Premières Nations, une consultation formelle et une décision formelle sur la nécessité

de l'EI; ou adopter un mécanisme d'examen conjoint convenu par les Autochtones pour s'assurer que les projets « approchant les seuils » sont pris en compte dans les exigences de l'EI.

Le document de travail introduit une nouvelle perspective pour l'examen, en réponse aux initiatives du gouvernement du Canada visant à « améliorer l'efficacité » des processus d'évaluation de l'impact et d'autorisation pour les grands projets définis par le groupe de travail ministériel sur l'efficacité de la réglementation pour les projets de croissance propre. Leur vision est décrite plus en détail dans le rapport intitulé « Pour un avenir propre au Canada : un plan visant à moderniser les processus fédéraux d'évaluation et d'autorisation afin d'accélérer la réalisation des projets de croissance propre ». Le document de travail de l'AEIC n'inclut pas les droits inhérents, les droits issus de traités et les titres des Premières Nations, ni la Déclaration des Nations Unies, en tant qu'objectif, guide ou considération pour l'examen. En fait, ni la Déclaration ni la Loi sur la Déclaration des Nations Unies ne sont mentionnées dans le document de travail. De plus, l'AEIC n'a pas expliqué exactement comment les cadres d'examen ont été pondérés ou comment les tensions entre ces deux cadres d'examen ont été ou n'ont pas été abordées. L'AEIC doit expliquer comment les droits autochtones ont été utilisés pour guider les changements proposés et comment l'impact des ajouts, des suppressions et des modifications à la Liste des projets sur les droits autochtones a été pris en compte ou traité.

Projets nucléaires

Dans son document de travail, l'AEIC a proposé d'exempter les petits réacteurs modulaires (PRM) uniques et d'augmenter les seuils pour les PRM multiples ou, alternativement, 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 désaffectés de production d'électricité à base de combustibles fossiles (document de travail p. 38). Les participants au webinaire ont vivement exprimé leur désaccord avec la proposition de retirer les PRM ou les réacteurs nucléaires à grande échelle de la Liste des projets. La sécurité de la technologie nucléaire et l'impact à long terme des matériaux et des déchets provenant des PRM et des projets nucléaires à grande échelle suscitent de vives inquiétudes. En outre, la suggestion selon laquelle les installations nucléaires ne nécessiteraient pas d'évaluation d'impact fédérale parce qu'elles sont situées sur des sites désaffectés ne tient pas compte du fait que les activités menées sur ces sites peuvent ne pas avoir reçu le consentement libre, préalable et éclairé des Premières Nations sur le territoire desquelles elles sont situées et que la poursuite ou l'extension de toute activité peut compromettre la vision à long terme des Premières Nations ou l'exercice de leurs responsabilités en matière de gestion.

Installations de production d'énergie à partir de sables bitumineux et de combustibles fossiles in situ

La Liste des projets actuelle couvre la construction ou l'agrandissement d'installations d'extraction de sables bitumineux in situ ayant une capacité de production de bitume de 2 000 m³/jour ou plus, dans une province sans législation provinciale visant à limiter les émissions de gaz à effet de serre provenant des sables bitumineux ou dont la limite a été atteinte. En raison du plafond d'émissions provincial où les projets sont proposés, aucune installation de sables bitumineux in situ n'a été retenue pour une EI fédérale depuis 2019. Pour cette raison, l'AEIC a proposé de supprimer les nouvelles installations de sables bitumineux in situ et les agrandissements d'installations de sables bitumineux in situ (document de travail, p. 40). Toutefois, la résolution 06/2019 de l'APN demande expressément l'inclusion des installations de sables bitumineux in situ dans la Liste des projets.

La Liste de projets actuelle comprend des installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles, nouvelles ou agrandies, de 200 MW ou plus. Toutefois, depuis 2019, cinq ont été soumises au processus d'EI et trois ont été éliminées. Les six projets entrés dans le processus en vertu de la LCEE de 2012 ont également été éliminés. Pour cette raison, l'AEIC a proposé de retirer les installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles de la Liste des projets. Cependant, les installations de production d'énergie à partir de combustibles fossiles devraient faire l'objet d'une évaluation d'impact fédérale en raison de leur impact potentiel sur les Premières Nations, qui relève directement de la compétence fédérale.

En outre, les participants au webinaire étaient particulièrement préoccupés par l'extraction et l'utilisation du lithium pour la technologie des batteries et d'autres utilisations, et recommandent que ces activités soient ajoutées à la Liste des projets. En outre, les participants au webinaire étaient très préoccupés par tout impact potentiel sur l'eau, y compris les menaces sur la qualité et la quantité de l'eau. Une suggestion pourrait être de créer une entrée dans la Liste des projets qui permettrait d'inclure tout projet sur la base de son impact potentiel sur l'eau.

Évaluation des projets sur les terres fédérales et dispenses

Le 10 septembre 2024, des représentants de l'AEIC et de Services aux Autochtones Canada (SAC) ont présenté le contexte du processus d'examen environnemental de SAC et les modifications proposées à l'*Arrêté désignant des catégories de projets* (arrêté d'exclusion ministériel). Toute personne souhaitant apporter sa contribution à l'arrêté d'exclusion ministériel a été invitée à le faire en utilisant le forum en ligne avant le 10 octobre 2024. L'AEIC a indiqué que même si elle recevait des commentaires par courrier électronique à l'adresse regulations-reglements@iaac-aeic.gc.ca, elle inviterait

les envoyeurs à entrer leurs commentaires dans le formulaire en ligne. L'APN a exhorté l'AEIC à faire preuve de souplesse dans la façon dont elle reçoit les informations des Premières Nations et des organisations des Premières Nations, car l'utilisation de ce forum en ligne est un obstacle potentiel à une participation significative. Par ailleurs, SAC a indiqué qu'il était en train de revoir son processus d'examen environnemental (PEE) et que toute personne souhaitant formuler des recommandations sur le PEE pouvait contacter Yasmine Boctor-Moghaddam à l'adresse yasmine.boctor-moghaddam@sac-isc.gc.ca.

Les exigences relatives à l'évaluation des projets non désignés (ceux qui ne figurent pas sur la Liste des projets) sur les « terres fédérales », y compris les réserves et les zones protégées, sont énoncées dans la LEI. Les autorités fédérales doivent déterminer que « le projet n'est pas susceptible de causer des effets environnementaux négatifs importants » ou que ces effets négatifs importants sur l'environnement sont justifiés dans les circonstances. Les projets peuvent être exemptés de l'obligation de déterminer les effets sur l'environnement 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 par le biais du processus d'examen environnemental. SAC est en train de revoir son processus d'examen environnemental. L'APN réfléchit également à la manière de faciliter le retour d'information et les recommandations des Premières Nations concernant le PEE. Une des options serait de préparer et de diffuser un questionnaire.

Les participants au webinaire ont exprimé leur inquiétude quant aux effets cumulatifs potentiels des « petits » projets que l'AEIC propose d'exempter. L'AEIC doit expliquer comment l'évaluation des effets cumulatifs a influencé ses propositions de projets à exempter en raison de la détermination des effets environnementaux, y compris le PEE de SAC.

Les participants au webinaire ont également exprimé leur inquiétude quant aux conséquences imprévues des projets exemptés dans les réserves et sur d'autres terres fédérales, et à la manière dont ces conséquences seraient identifiées ou traitées si le projet était exempté de l'examen environnemental. Le gouvernement du Canada doit investir dans des programmes de surveillance environnementale menés par les Premières Nations afin que celles-ci puissent déterminer si les projets qui n'ont pas fait l'objet d'un PEE n'ont pas eu de conséquences intentionnelles qui auraient dû les rendre admissibles au PEE. En outre, la surveillance menée par les Premières Nations pourrait permettre de déterminer si les projets qui ont fait l'objet d'un PEE ont été conçus conformément aux paramètres identifiés dans le PEE et s'ils ont respecté les conditions. Nous notons des lacunes importantes en matière de données et les problèmes de capacité pour les bases de référence et le suivi environnemental dans les réserves des Premières Nations et nous demandons un investissement substantiel pour aider les communautés à améliorer ces capacités.

Coadministration d'une EI fédérale

Le 17 septembre 2024, des représentants de l'AEIC et du Cercle d'experts ont présenté conjointement le contenu du Document de travail sur les ententes de coadministration des évaluations d'impact avec les Autochtones. Les participants au webinaire ont été invités à faire part de leurs commentaires par écrit via le forum en ligne disponible au même lien ci-dessus ou par courriel à l'adresse indigenouspolicy-politiquesautochtone@iaac-aeic.gc.ca avant le 28 octobre 2024. L'AEIC et les membres du Cercle d'experts ont reconnu que le document de travail et la période de commentaires sont destinés à servir de points de départ aux discussions sur la coadministration des évaluations d'impact fédérales avec les Autochtones et que l'AEIC est ouverte à la coordination de discussions bilatérales avec les Premières Nations et les organisations des Premières Nations. Toute personne intéressée par de telles réunions peut envoyer un message à l'adresse courriel mentionnée ci-dessus. L'APN remercie le Cercle d'experts pour son engagement dans les discussions sur la coadministration avec les Autochtones et pour le temps qu'il a consacré à ce webinaire.

La LEI permet au ministre de l'Environnement et du Changement climatique de conclure des ententes avec les corps dirigeants autochtones afin d'autoriser ces entités à exercer des pouvoirs ou à accomplir des tâches ou des fonctions en rapport avec les évaluations d'impact réalisées dans le cadre de la LEI. Ces ententes permettront au Canada et aux Premières Nations de partager officiellement la gouvernance et la prise de décision à des moments clés du processus d'évaluation d'impact.

Avant de conclure une entente de coadministration, il faut d'abord mettre en place une réglementation. L'AEIC a publié un document de travail élaboré conjointement par l'AEIC et le Cercle d'experts, un sous-comité du Comité consultatif autochtone de l'Agence, afin d'ouvrir le dialogue sur ces nouveaux outils. Les Premières Nations auront l'occasion de commenter le document de travail et de contribuer à l'élaboration des futurs règlements sur les ententes de la coadministration avec les Autochtones.

Les ententes de coadministration devront respecter les lois canadiennes et n'autoriseront que l'exercice des pouvoirs, devoirs et fonctions fédéraux qui existent déjà dans la législation. Les évaluations, ou parties d'évaluations, qui peuvent être menées dans le cadre d'une entente de coadministration devront s'aligner sur les exigences de la Loi sur l'évaluation d'impact, y compris le respect de la procédure et des délais. Les ententes doivent également préciser les terres sur lesquelles elles s'appliquent et définir les pouvoirs, devoirs et fonctions spécifiques qui peuvent être exercés par les Premières Nations.

Les participants au webinaire ont exprimé leur inquiétude quant au fait que les délais des évaluations d'impact sont trop courts pour permettre une participation significative des Premières Nations et qu'un corps dirigeant autochtone ne peut pas prolonger les délais au-delà de ce que prévoit la LEI pour laisser du temps aux processus communautaires tels que les protocoles et les cérémonies.

Les participants au webinaire craignaient que les négociations ou les ententes avec le gouvernement du Canada ne menacent les traités historiques. L'AEIC a confirmé que rien dans la réglementation, la politique ou les ententes concernant la coadministration des évaluations d'impact fédérales avec les Autochtones n'enfreindrait les traités. Les traités sont inscrits dans la constitution et prévaudraient sur les ententes relatives aux évaluations d'impact.

Les participants au webinaire ont exprimé leur inquiétude quant au fait que les Premières Nations sont transformées en municipalités par le gouvernement du Canada. Les membres du Cercle d'experts ont indiqué qu'ils avaient des préoccupations similaires de manière générale, mais qu'ils ne considéraient pas nécessairement que la possibilité d'une coadministration de l'évaluation d'impact fédérale contribuait à ce problème.

Les participants au webinaire ont soulevé la question de savoir ce qu'il adviendrait d'une entente de coadministration dans le cas où la Première Nation ne serait pas satisfaite de sa mise en œuvre. L'AEIC et le Cercle d'experts ont indiqué que cette question n'avait pas encore été prise en compte dans l'élaboration du document de travail et qu'ils seraient heureux de recevoir des conseils à ce sujet dans les documents techniques.

Une autre question à examiner est celle des procédures de résolution des litiges. Actuellement, dans le cadre de l'évaluation d'impact, si une Première Nation ou un autre groupe n'est pas satisfait de la décision finale du ministre concernant l'approbation du projet, la voie à suivre est celle de la révision judiciaire. Les membres du Cercle d'experts ont noté que dans le contexte d'une entente de coadministration où le corps dirigeant autochtone a exercé des pouvoirs ou pris des décisions, cela pourrait les exposer à un contrôle judiciaire – c'est-à-dire qu'ils pourraient être impliqués dans des poursuites judiciaires à la suite d'une de leurs décisions. Les participants au webinaire ont estimé que l'entente de coadministration elle-même pourrait peut-être prévoir des mécanismes alternatifs de règlement des conflits qui offriraient une solution de rechange aux litiges entre les parties à l'entente (le gouvernement du Canada et le corps dirigeant autochtone) ou les parties externes. L'AEIC et les membres du Cercle d'experts ont déclaré qu'il s'agissait d'une suggestion utile et qu'ils seraient prêts à l'étudier plus en détail lors de discussions futures.

En général, les participants au webinaire étaient convaincus que les Premières Nations devraient être celles qui prennent les décisions finales concernant les approbations et les conditions des projets. Cela indique que de nombreuses communautés cherchant à négocier des ententes de coadministration voudraient que la décision finale soit l'un des pouvoirs couverts par l'entente que le corps dirigeant autochtone doit exercer. L'AEIC ne devrait pas restreindre les pouvoirs, devoirs ou fonctions exercés par le corps dirigeant autochtone de manière à exclure la détermination finale, ce qui pourrait conduire à un rejet du concept d'ententes de coadministration.

Lors de l'examen du document de travail et de l'étude des recommandations, les Premières Nations devraient se demander comment elles considèrent la suggestion d'un comité chargé de superviser les déterminations d'admissibilité et comment les « chevauchements » territoriaux ou les zones d'utilisation partagée devraient être abordés. Ces deux questions doivent être abordées par les Premières Nations elles-mêmes, d'une manière conforme à leurs structures de gouvernance et leur autodétermination.

En tenant compte des commentaires des participants au webinaire, l'APN envisage des recommandations relatives au règlement qui permettrait la négociation d'ententes de coadministration. Il est important que les progrès réalisés pour permettre la négociation facultative de ces ententes ne soient pas perdus en cas de changement de gouvernement. C'est pourquoi l'APN envisage de recommander l'adoption rapide d'un règlement-cadre d'habilitation. Il est important que même ces règlements protègent les Premières Nations lors des négociations; en particulier, il doit y avoir une disposition concernant la préséance des droits inhérents et des droits issus des traités protégés par la Constitution.

Demandes de renseignements en suspens

De plus, bien que nous reconnaissons que le plan d'action national de la Loi sur la déclaration des Nations Unies indique que l'habilitation, la négociation et ostensiblement la mise en œuvre d'ententes de coadministration sont des moyens de mettre en œuvre l'évaluation d'impact fédérale conformément à la Déclaration des Nations Unies et à la Loi sur la déclaration des Nations Unies, le gouvernement du Canada et l'AEIC ne peuvent pas renoncer au soutien des évaluations de projets menées par les Premières Nations en faveur de ces ententes. Les Premières Nations ne doivent pas être forcées d'administrer le régime fédéral d'évaluation d'impact plutôt que d'adopter leurs propres lois ou processus d'évaluation des impacts sur l'environnement, purement et simplement ou en raison d'un manque de financement, de soutien ou d'application. Toutes les possibilités de participation autodéterminée à l'évaluation, à l'approbation et au conditionnement des projets sur les territoires des Premières Nations doivent leur être ouvertes et disponibles. Voir la section ci-dessous sur les évaluations menées par les Premières Nations pour obtenir plus d'informations à ce sujet.

L'APN a des questions en suspens qui ont été communiquées à l'AEIC. Au moment de la rédaction de ce rapport sommaire, nous attendons les réponses à ces questions. Ces questions portent sur la substitution de l'évaluation d'impact fédérale par des processus d'évaluation d'impact sur l'environnement menés par les provinces, les territoires ou les Autochtones ou par des processus réglementaires :

Les ententes de coadministration avec les Autochtones ne s'appliqueront qu'aux terres spécifiées. Si un corps dirigeant autochtone était reconnu comme une « compétence » au sens de la Loi sur l'évaluation d'impact en vertu d'une

entente de coadministration avec les Autochtones, le projet proposé devrait-il se situer entièrement sur les terres spécifiées pour que cette compétence autochtone puisse être candidate à la substitution? Que se passe-t-il si une entente de coadministration a été conclue et que la province souhaite que sa procédure soit substituée à l'évaluation d'impact fédérale?

Évaluations menées par les Premières Nations

Les participants au webinaire ont affirmé haut et fort que nous avons collectivement une responsabilité envers les générations futures et le monde non humain de protéger et d'améliorer le monde naturel, en particulier l'eau. Partout au Canada, les Premières Nations renforcent leur capacité à participer aux évaluations d'impact et à les diriger. Plus les Premières Nations seront en mesure de comprendre les projets proposés et d'y répondre, en tant que parties intéressées, compétences ou coadministrateurs de la LEI, plus le processus réglementaire sera efficace et efficient. Les lacunes actuelles dans les capacités internes de nombreuses Premières Nations exercent une pression importante sur les Premières Nations, les promoteurs de projets et les organismes de réglementation, car il est plus difficile pour les Premières Nations d'effectuer le travail nécessaire pour évaluer si un projet doit recevoir leur consentement libre, préalable et éclairé.

Les Premières Nations sont de plus en plus nombreuses à mener leurs propres évaluations des grands projets sur leurs territoires. De nombreuses Premières Nations cherchent à exercer leur autorité inhérente sur les terres, les eaux et l'air d'une manière compatible avec leurs ordres juridiques, leurs coutumes, leurs traditions, etc. Les évaluations menées par les Premières Nations peuvent indiquer si une communauté donne ou non son consentement libre, préalable et éclairé à un projet et si elle exige des conditions pour un projet. La LEI exige que l'évaluation d'impact fédérale prenne en compte les évaluations menées par les Premières Nations, ainsi que d'autres facteurs, et qu'elles informent la décision du ministre de l'Environnement sur un projet. Des exemples d'évaluations menées par les Premières Nations ont été bien documentés et des leçons ont été retenues, mais le dialogue entre les Premières Nations reste nécessaire pour partager les leçons tirées de ces processus. L'APN souhaite aider les Premières Nations à se renseigner sur les évaluations antérieures ou en cours menées par les Premières Nations afin d'identifier les leçons retenues en organisant un webinaire sur les évaluations menées par les Premières Nations le 28 novembre 2024, de 13 h à 15 h (heure de l'Est).

L'une des questions en suspens est la nécessité d'un financement adéquat pour permettre aux Premières Nations de développer leurs propres lois ou processus d'évaluation d'impact et l'application de ces lois ou processus aux évaluations menées par les Premières Nations. L'AEIC a indiqué qu'il existe actuellement un petit montant de financement disponible pour les évaluations menées par les Premières Nations dans le cadre d'un projet pilote sur le leadership autochtone en matière d'évaluation d'impact. Le gouvernement du Canada doit allouer un portefeuille de financement spécifique pour

soutenir le développement de lois ou de processus d'évaluation d'impact propres aux Premières Nations et également financer l'application de ces lois et processus aux projets proposés sur les territoires des Premières Nations.

Une autre question en suspens est celle de savoir comment les décisions prises par les Premières Nations et les conditions qu'elles imposent dans le cadre de leurs processus d'évaluation sont appliquées et mises en œuvre par leurs homologues du gouvernement fédéral et respectées par les promoteurs. Les participants au webinaire ont clairement indiqué que le gouvernement du Canada doit respecter, mettre en œuvre et appliquer les décisions et les conditions des Premières Nations issues de ces processus d'évaluation menés par les Premières Nations.

L'APN et les participants au webinaire ont identifié le besoin d'un groupe de travail ou d'un réseau de représentants des Premières Nations ayant une expérience des évaluations menées par les Premières Nations, afin de partager les expériences et les leçons retenues et, peut-être, de contribuer à l'élaboration d'une trousse d'outils pour guider l'élaboration de lois ou de processus d'évaluation propres aux Premières Nations.

Ce que nous avons entendu

Le 24 septembre 2024, le personnel de l'APN a animé une séance de clôture de la série de webinaires et a présenté un résumé des informations reçues tout au long de la série de webinaires. Les participants se sont montrés favorables à la poursuite de la série de webinaires afin de partager des informations sur l'élaboration de lois, de réglementations et de politiques en matière d'évaluation d'impact et d'échanger des expériences entre les Premières Nations. Les participants étaient désireux de créer des réseaux et de discuter de questions entre eux afin de renforcer les relations entre les nations. L'APN prévoit une deuxième partie à la série de séminaires en ligne et réfléchit également à la manière de créer un réseau de Premières Nations et d'organisations des Premières Nations afin de partager les expériences et les leçons retenues concernant les projets sur leurs territoires et les évaluations d'impact liées à ces projets.