



Mokwateh



Changements climatiques, minéraux critiques et participation autochtone aux processus réglementaires

Auteurs : JP Gladu, Ken Coates, Katarina Savic

Contents

Présentation	3
Notre méthode de recherche	7
Partie 1 : Contexte.....	8
Un héritage trouble : les peuples autochtones et l'économie des ressources naturelles.....	8
Reconnaissance juridique des Autochtones et réglementation environnementale :	
une évolution sur deux pans.....	10
Droits des Autochtones.....	12
Les jalons dans la reconnaissance et l'affirmation des droits autochtones.....	15
La prise de conscience écologique et le resserrement de la réglementation.....	18
Loi sur l'évaluation d'impact	18
Les traités et autres instruments réglementaires.....	21
Contraintes de capacité et processus réglementaire.....	21
Partie 2 : Analyse	24
Les effets de la Loi sur l'évaluation d'impact et de la DNUDPA	24
Effets de la Loi sur l'évaluation d'impact.....	24
Effets de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA)	27
Partie 3 : Apprentissage expérientiel : la participation autochtone aux processus réglementaires gouvernementaux	29
Les Cris et les Inuits de la baie James, au nord du Québec	30
Le pétrole et le gaz de la mer de Beaufort et le pipeline de la vallée du Mackenzie.....	31
Les Innus et la baie de Voisey, au nord du Labrador	33
La mine de Baffinland au Nunavut.....	35
L'extraction d'uranium dans le nord de la Saskatchewan	37
Les traités du Yukon et l'exploitation minière	38
La Première Nation Tahltan au nord-ouest de la Colombie-Britannique.....	41
La loi sur les ressources de la Première Nation Secwépemc	43
Partie 4 : Participation autochtone aux évaluations d'impact	45
Règlements complexes, évolutifs et déconnectés	45
Capacité et temps limités.....	47
Partie 5 : Recommandations d'intégration des concepts et perspectives autochtones aux processus réglementaires du secteur de la croissance propre	49
Acceptation des lois et protocoles autochtones.....	50
Respect des traités.....	51
Renforcement des capacités des communautés autochtones	51
Établissement de processus d'évaluation, d'approbation, de surveillance et de restauration gérés par les Autochtones.....	53
Conclusion.....	54



Présentation

Pour le Canada, c'est à l'intersection des objectifs climatiques et des politiques sur les ressources naturelles à l'échelle nationale que vont se jouer ses perspectives économiques, tout comme la souveraineté autochtone et le legs environnemental aux générations futures. Pour se préparer, lui ainsi que ses partenaires commerciaux, au virage mondial vers la sobriété en carbone, le pays doit produire beaucoup plus de minéraux et d'énergie renouvelable que par le passé. Il faut savoir que le Canada est depuis longtemps l'un des maillons essentiels de la chaîne d'approvisionnement mondiale en minerai, ce qui a alimenté le développement industriel tant ici qu'à l'étranger. Or, pour que les communautés autochtones touchent une part équitable de cette prospérité et puissent exercer une influence appréciable sur l'activité extractive, il faut déjà qu'il y ait une industrie minière viable et profitable. C'est là le cœur du dilemme que pose le secteur en plein essor des minéraux critiques au Canada : il est essentiel, mais compliqué, d'incorporer les droits ancestraux et issus de traités dans le processus d'exploitation des ressources.

Les enjeux sont absolument cruciaux. Les projets de croissance propre pourraient être la clé de la prospérité économique des collectivités locales et du pays dans son ensemble, tout en s'inscrivant dans la transition énergétique. Le bémol, c'est qu'ils doivent tous prendre place sur des terres autochtones, qu'il s'agisse de territoires traditionnels, de terres visées par un traité, ou simplement d'emplacements à proximité de communautés autochtones. Si la nouvelle infrastructure énergétique se construit selon les mêmes méthodes que dans les dernières décennies, l'extraction de ressources combinée à la poursuite des dégâts environnementaux et socioéconomiques limitera les avantages pour les communautés autochtones. Non, il faut que les futurs projets se fondent sur une consultation inclusive, équitable et efficace des peuples autochtones ainsi que sur le principe du consentement préalable libre et éclairé.

Ce processus s'inscrit dans le contexte de la reconnaissance – attendue depuis si longtemps et si durement acquise – des droits et de l'autonomie des Autochtones, une lutte particulièrement intense dans le secteur des ressources. L'émancipation des peuples autochtones est l'un des développements politiques et juridiques majeurs des

25 dernières années, et la question de l'exploitation des ressources a été à l'avant-scène de la revendication de leurs droits ancestraux et issus de traités. Bien que l'affirmation de ces droits historiques et politiques en ce qui concerne les ressources et leur exploitation ait ajouté une couche de complexité à un processus d'approbation et de suivi déjà souvent alambiqué, la mesure a donné aux Autochtones une place réelle et appréciable à la table des décisions. Comme on pouvait s'y attendre, il faut du temps aux systèmes plus massifs pour s'adapter à leur nouvelle autorité, car tout essentiel que ce soit, il n'est pas simple de reconnaître et d'intégrer les droits ancestraux et issus de traités dans le processus d'exploitation des ressources. Avec le temps, le rôle des Autochtones dans les processus fédéraux et territoriaux va se clarifier, leurs lois sur les ressources vont être établies, et surtout, les intervenants dans le processus vont acquérir de l'expérience en mobilisation autochtone. On devrait donc voir les processus d'approbation se recadrer graduellement autour de systèmes où les Autochtones occupent une place centrale.

La transition vers l'énergie propre nécessite une refonte des processus réglementaires établis par les gouvernements fédéraux, provinciaux, territoriaux et autochtones. Il faut donc absolument trouver les moyens d'adapter et d'améliorer les processus d'évaluation d'impact et d'octroi de permis pour les projets de croissance propre (énergie propre, minéraux critiques) au Canada, afin de mieux correspondre aux capacités et aux besoins des Autochtones et de renforcer leurs droits et leur autorité décisionnelle. C'est pourquoi le présent document va :

- exposer la perspective autochtone des lois et règlements récents ou autrement pertinents dans les différentes subdivisions du territoire;
- présenter des projets électriques et miniers qui constituent de bons ou de mauvais cas de figure de partenariats avec les peuples autochtones;
- faire des recommandations pour les gouvernements et le secteur privé compte tenu de l'évolution que connaîtra le milieu dans un avenir proche, mais aussi plus lointain.

À ce jour, le processus de réglementation, d'autorisation, d'examen et d'approbation des projets de croissance propre toujours été la chasse gardée des autorités fédérales, provinciales et territoriales – les gouvernements et nations autochtones se voyant ignorés malgré leurs droits et titres de propriété à l'égard des terres. Des réformes ont été menées, mais il reste encore beaucoup à faire. En particulier, le processus de réglementation a urgemment besoin d'être décolonisé, surtout avec l'intensification de la demande dans le cadre de la transition énergétique du Canada¹.

Les minéraux critiques tels que le cuivre, le lithium, le nickel, le cobalt et les terres rares, qui sont des composants essentiels des technologies d'énergie propre, sont de

1 Wright, Laura, et Jerry P. White. 2012. « Developing Oil and Gas Resources on or Near Indigenous Lands in Canada: An Overview of Laws, Treaties, Regulations and Agreements ». *International Indigenous Policy Journal* 3 (2). <https://doi.org/10.18584/iipj.2012.3.2.5>.
Dana, Léo-Paul, Bob Kayseas, Peter W. Moroz, et Robert B. Anderson. 2016. « Toward a better understanding of Aboriginal/Indigenous rights and their impact on development: an application of regulation theory. » *Academy of Management (AOM)*. <https://hal.science/hal-02089156/document>.
Anderson, Robert B., Leo Paul Dana, et Teresa E. Dana. 2006. « Indigenous land rights, entrepreneurship, and economic development in Canada: "Opting-in" to the global economy ». *Journal of world business* 41 (1), 1 : 45-55. <https://doi.org/10.1016/j.jwb.2005.10.005>.

plus en plus en demande; il y a là une énorme occasion à saisir pour le secteur minier canadien et pour les nations autochtones. En effet, le pays et le monde entier ont besoin d'énormément d'énergie – selon certaines projections, le double ou le triple de la production actuelle – pour parvenir à une économie propre. Le marché des minéraux critiques est déjà vaste (malgré sa contraction de 10 % dans la dernière année en raison de la chute des prix des minéraux servant aux batteries), et la demande devrait atteindre les 325 milliards de dollars américains en 2023, puis les 770 milliards de dollars d'ici 2040². Il faudra ainsi quelque 30 milliards de dollars d'investissements additionnels dans la production de minéraux critiques pour répondre à ce bond de la demande³. Les prix généralement bas pourraient stimuler le déploiement de technologies d'énergie propre à moyen terme, même s'ils font mal à court terme au portefeuille de l'industrie⁴.

Quoi qu'il en soit, « la seule voie vers la carboneutralité passe sur les terres des Autochtones⁵ », c'est-à-dire que tous les projets de croissance propre sont appelés à se bâtir sur des terres visées par un traité, dans des régions faisant l'objet de revendications territoriales, sur des territoires traditionnels, ou autrement à proximité de collectivités autochtones. Nous voilà devant l'occasion sans pareille d'affirmer les droits (sur la terre, et à l'autodétermination) des Autochtones et d'encourager un partenariat réellement constructif entre les nations autochtones, l'industrie et les gouvernements.

Le Canada n'est pas la seule nation à la croisée des chemins. La communauté internationale est elle aussi confrontée aux changements climatiques, et la réponse mondiale doit passer par l'abandon massif des combustibles fossiles au profit de formes plus propres de production et de consommation d'énergie⁶.

Les pressions à l'échelle planétaire pour transformer radicalement les fondements mêmes des systèmes énergétiques et économiques mondiaux ont toutefois placé les terres autochtones dans la mire des promoteurs ainsi qu'au cœur des priorités économiques nationales. Le minerai que tous s'arrachent provient des terres souvent reculées et peu peuplées des communautés autochtones, qui diront volontiers oui à certains projets, mais souvent non à d'autres⁷. La situation peut engendrer des tensions, entre la nécessité de reconnaître les droits des Autochtones et le besoin en minéraux critiques,

2 Agence internationale de l'énergie. 2024. *Global Critical Minerals Outlook 2024*. <https://www.iea.org/reports/global-critical-minerals-outlook-2024/market-review>.

3 Trottier-Chi, Calvin. 2024. « La transition énergétique du Canada nécessitera 16 milliards de dollars en minéraux critiques d'ici 2040 ». Institut climatique du Canada. <https://440megatonnes.ca/fr/insight/mineraux-critiques-economie-propre/>.

4 Ibid.

5 First Nations Major Projects Coalition. 2022. « The Only Road to Net Zero Runs Through Indigenous Lands: Indigenous equity ownership of major projects ». https://fnmpc.ca/wp-content/uploads/FNMP_C_Post-Conf_11022022_web.pdf.

6 Reed, Graeme, Nicolas D. Brunet, Deborah McGregor, Curtis Scurr, Tonio Sadik, Jamie Lavigne, et Sheri Longboat. 2022. « Toward Indigenous visions of nature-based solutions: an exploration into Canadian federal climate policy ». *Climate Policy* 22 (4) : 514-533. <https://doi.org/10.1080/14693062.2022.2047585>.

7 Tsosie, Rebecca. 2007. « Indigenous people and environmental justice: the impact of climate change ». *University of Colorado Law Review* 78. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1399659.

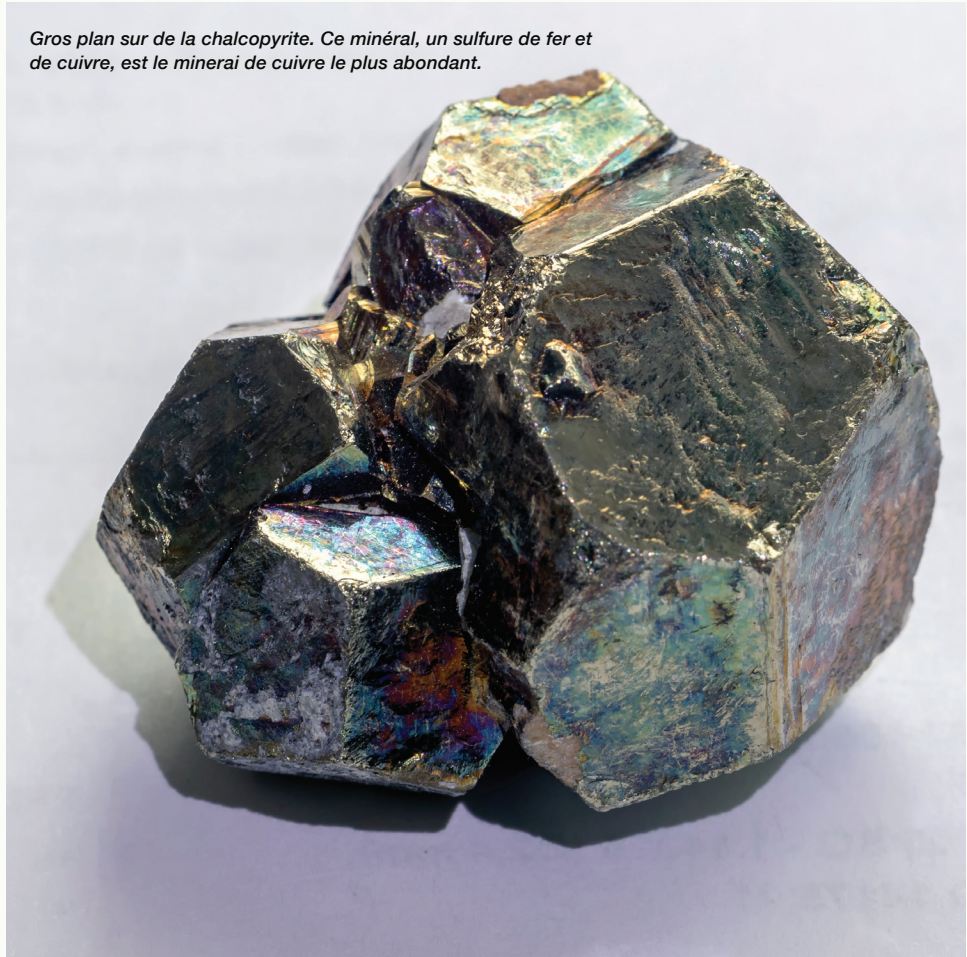
7 Burton, John, Deanna Kemp, Rodger Barnes, et Joni Parmenter. 2024. « Mapping critical minerals projects and their intersection with Indigenous peoples' land rights in Australia ». *Energy Research & Social Science* 113 : 103556. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2024.103556>.

Herring, Rachel, Keaton Sandeman, et Lyuba Zarsky. 2024. « Decarbonization, critical minerals, and tribal sovereignty: Pathways towards conflict transformation ». *Energy Research & Social Science* 113 : 103561. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2024.103561>.

Heffron, Raphael J. 2020. « The role of justice in developing critical minerals ». *The extractive industries and society* 7(3) : 855-863. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.06.018>.

mais l'établissement de règles et de processus clairs qui insistent sur l'autonomie des Autochtones rend la collaboration possible entre les deux camps⁸. Ce jeu des forces entre les peuples autochtones enfin émancipés, les exigences écologiques mondiales, les intérêts commerciaux et les politiques économiques nationales et infranationales sera l'un des aspects marquants du paysage politique au 21^e siècle.

Gros plan sur de la chalcopryrite. Ce minéral, un sulfure de fer et de cuivre, est le minéral de cuivre le plus abondant.



⁸ Lennox, Corinne. 2012. « Natural resource development and the rights of minorities and indigenous peoples ». *State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2012*. Minority Rights Group International. https://www.researchgate.net/publication/299858988_Natural_Resources_Development_and_the_Rights_of_Minorities_and_Indigenous_Peoples.
Anaya, James. 2005. « Indigenous peoples' participatory rights in relation to decisions about natural resource extraction: The more fundamental issue of what rights indigenous peoples have in lands and resources ». *Arizona Journal of International and Comparative Law*. <https://repository.arizona.edu/handle/10150/659115>.

Notre méthode de recherche

Pour ce document de cadrage, nous avons employé des méthodes mixtes, afin de produire des analyses et recommandations nuancées. Nous avons d'abord parcouru la littérature savante et professionnelle sur la transition vers la carboneutralité et le développement économique autochtone dans le secteur des ressources. Nous avons ensuite épluché les lois et règlements encadrant les évaluations d'impact au Canada, puis étudié le tout pour comprendre les implications au chapitre des droits et de l'autorité décisionnelle des peuples autochtones, notamment par un examen des critiques et réponses des Autochtones et du milieu juridique. Nous sommes aussi allés chercher une expertise locale auprès de neuf experts de cinq provinces et territoires ayant pris directement part à des évaluations d'impact auprès de communautés autochtones. Armés de ce mélange de perspectives – publiques, privées et citoyennes (autochtones et allochtones) –, nous avons été en mesure de faire ressortir les expériences communes et les différences régionales, et de réfléchir à de nouvelles voies pour l'avenir des évaluations d'impact au Canada. Les citations dans le présent document sont directement tirées de ces conversations, mais pour protéger l'anonymat de nos sources, nous n'indiquons pas qui en sont les auteurs.

Le présent document se veut une synthèse de l'implication, des attentes et des préférences des Autochtones en ce qui concerne l'exploitation des ressources et ses retombées. Le tout est guidé, en fil d'Ariane, par la reconnaissance de l'autorité et de la prééminence des droits ancestraux et issus de traités, conformément à l'interprétation vivante qu'en font les tribunaux canadiens, ainsi que de l'importance grandissante des relations entre les Autochtones et le privé pour l'avenir de l'exploitation des ressources⁹.

⁹ Coates, Ken and Brian Lee Crowley. 2013. *New Beginnings How Canada's Natural Resource Wealth Could Re-shape Relations with Aboriginal People*. Institut Macdonald-Laurier. https://www.macdonaldlaurier.ca/files/pdf/2013.01.05-MLI-New_Beginnings_Coates_vWEB.pdf.

Partie 1 : Contexte

Un héritage trouble : les peuples autochtones et l'économie des ressources naturelles

Les peuples autochtones sont depuis longtemps engagés dans un bras de fer avec les gouvernements allochtones concernant l'exploitation des ressources sur leurs terres traditionnelles. Ces dernières ont été considérées *terra nullius* – des terres vacantes, inhabitées – pendant des générations par les pays industrialisés. Cette rhétorique du « droit de conquête » a été invoquée pour justifier le pillage et la mercantilisation des terres autochtones et convaincre les gouvernements coloniaux et nationaux d'y autoriser des routes, des voies ferrées, des chantiers forestiers, des projets miniers... Les peuples autochtones n'ont pas été consultés, et leurs droits ainsi que leurs besoins sociaux, économiques et écologiques ont été systématiquement bafoués au nom de ce que la société occidentale et les gouvernements coloniaux appelaient « le progrès ». Les nations comme le Canada ont ainsi pu s'épanouir économiquement et produire des milliers d'emplois pour les nouveaux arrivants, ainsi que des profits souvent considérables pour nombre d'entreprises exploitant les ressources naturelles¹⁰.

Vague après vague de développement ont renforcé et chronicisé la doctrine coloniale et intensément discriminatoire de l'exploitation du territoire. C'est ainsi qu'au moins jusqu'aux années 1970, la plupart des projets miniers ont été menés sans aucun égard à l'équilibre écologique ni aux droits, aux titres de propriété et à la sécurité collective des Autochtones¹¹. Rivières et lacs ont été détournés, harnachés, endommagés; dans bien des cas, les rejets des processus industriels finissaient dans l'écosystème aquatique au détriment des poissons, de la faune en général et des collectivités qui en tiraient leur eau potable. Sans oublier la perturbation des pratiques culturelles comme la chasse et la trappe, évincées par le passage

¹⁰ Les meilleures synthèses à ce sujet : 1) Miller, James Rodger. 2018. *Skyscrapers hide the heavens: A history of native-newcomer relations in Canada*. University of Toronto Press; et 2) Dickason, Olivia Patricia, et David McNab. 2008. *Canada's First Nations: A History of Founding Peoples from Earliest Times*. Oxford University Press.

¹¹ Bainton, Nicholas. 2020. « Mining and Indigenous peoples ». *Oxford Research Encyclopedia of Anthropology*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190854584.013.121>.

Sandlos, John, et Arn Keeling. 2015. *Mining and communities in Northern Canada: History, politics, and memory*. University of Calgary Press. <https://doi.org/10.11575/prism/34601>.

d'équipement lourd, le dynamitage, la construction de routes et l'intense activité extractive¹². La dislocation environnementale s'est aussi doublée de bouleversements sociaux de même ampleur. Par exemple l'arrivée de mineurs par centaines, voire milliers, qui chamboulait les localités autochtones souvent isolées en apportant peu ou pas d'investissements dans la collectivité en retour¹³. L'industrie minière extrayait le minerai hors du sol, mais aussi la richesse hors du territoire pour la redistribuer, en majorité, à des lieues des Autochtones et de leurs terres. Ceux-ci ont vu leur vie personnelle et familiale et leurs peuplements perturbés par l'exploitation coloniale et discriminatoire des ressources, et les répercussions – les méfaits énormes, les traumatismes générationnels – persisteront encore des décennies¹⁴. Qui plus est, à peu près rien de la richesse produite par l'industrie extractive a fini dans les poches des Autochtones ou amené des revenus, des emplois, etc. pour leurs communautés.

L'expansion du secteur primaire de l'économie a été l'un des facteurs du déclin catastrophique de l'indépendance socioéconomique et de la vivacité culturelle et linguistique des nations et communautés autochtones¹⁵. Certes, la qualité et la gestion des projets se sont améliorées avec la succession de règlements adoptés, mais l'impact social et environnemental de l'activité antérieure allait persister pendant des générations. Par exemple, des collectivités comme celles de la Première Nation de Ross River, au Yukon, ou des Cris du Lac Lubicon, en Alberta¹⁶, ont mis de longues années à se remettre des conséquences immédiates et aussi vastes que dévastatrices de leur proximité avec des sites miniers. D'autres, plus éloignées de l'activité extractive, ont aussi subi des répercussions, quoique plus modestes et graduelles. L'amer souvenir laissé derrière les projets d'exploitation du sous-sol ou des autres ressources naturelles (pensons à l'étalement de la richesse des mineurs devant la pauvreté des Autochtones, au mauvais traitement des femmes autochtones ou aux ravages pour l'environnement) reste gravé dans la mémoire collective de nombre de communautés autochtones, un rappel brutal et souvent omniprésent de leur marginalisation et du mal que leur a fait l'exploitation débridée des ressources¹⁷.

¹² Piper, Liza. 2010. *The industrial transformation of subarctic Canada*. University of British Columbia Press. <https://doi.org/10.59962/9780774815345>.
 Keeling, Arn, et John Sandlos. 2009. « Environmental justice goes underground? Historical notes from Canada's northern mining frontier ». *Environmental Justice* 2 (3) : 117-25. <https://doi.org/10.1089/env.2009.0009>.
 Hall, Rebecca. 2013. « Diamond mining in Canada's Northwest Territories: A colonial continuity ». *Antipode* 45 (2) : 376-93. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2012.01012.x>.
¹³ Weinstein, Martin. 1996. *The Ross River Dena: A Yukon Aboriginal Economy*. Commission royale sur les peuples autochtones. https://publications.gc.ca/collections/collection_2016/bcp-pco/Z1-1991-1-41-23-eng.pdf.
 Keeling, Arn, et John Sandlos. « Ghost towns and zombie mines: The historical dimensions of mine abandonment, reclamation, and redevelopment in the Canadian North ». University of Calgary Press, 377-420. <https://doi.org/10.1515/9781552388563-011>.
¹⁴ Hamilton, John David. 1994. *Arctic revolution: social change in the Northwest Territories, 1935-1994*. Dundurn. https://www.dundurn.com/books/_t22117/a9781550022063-arctic-revolution.
 Duffy, Quinn. 1988. *The Road to Nunavut: The Progress of the Eastern Arctic Inuits Since the Second World War*. <https://www.mqup.ca/road-to-nunavut--the-products-9780773533721.php>.
 Irlbacher-Fox, Stephanie. 2010. *Finding Dahshaa: Self-government, social suffering, and Aboriginal policy in Canada*. University of British Columbia Press. <https://www.ubcpres.ca/finding-dahshaa>.
¹⁵ Frideres, James S. 1984. « Government Policy and Indian Natural Resource Development ». *The Canadian Journal of Native Studies* 4 (1) : 51-66. <https://cjns.brandonu.ca/wp-content/uploads/4-1-frideres.pdf>.
 James Frideres. 1974. *Canada's Indians: Contemporary Conflicts*. Prentice Hall.
¹⁶ Weinstein, Martin. 1996. *The Ross River Dena: A Yukon Aboriginal Economy*. Commission royale sur les peuples autochtones. https://publications.gc.ca/collections/collection_2016/bcp-pco/Z1-1991-1-41-23-eng.pdf.
 Ferreira, Darlene Abreu. 1992. « Oil and Lubicons don't mix: A land claim in northern Alberta in historical perspective ». *Canadian Journal of Native Studies*, 12 (1) : 1-35.
 Huff, Andrew. 1999. « Resource development and human rights: A look at the case of the Lubicon Cree Indian Nation of Canada ». *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 10 : 161.
¹⁷ O'Faircheallaigh, Ciaran. 2013. « Extractive industries and Indigenous peoples: A changing dynamic? » *Journal of Rural Studies* 30 : 20-30. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2012.11.003>.

Reconnaissance juridique des Autochtones et réglementation environnementale : une évolution sur deux pans

La réponse de certains peuples autochtones à l'approche coloniale d'exploitation destructrice des ressources, à l'intrusion sur leurs terres et au concept de *terra nullius* a été d'exiger la reconnaissance officielle de leurs droits ancestraux et issus de traités, d'exiger des traités modernes pour les zones précédemment non cédées, et de faire valoir leurs intérêts dans la gestion de l'utilisation des ressources sur leurs territoires traditionnels^{18 19}.

Il faut absolument comprendre les traités pour bien appréhender l'histoire des ressources naturelles au Canada. L'expansion du pays a été légitimée par la Couronne au moyen des traités historiques, sauf que ceux-ci ont été largement mal interprétés, mal compris et négligés, et que des pans entiers du Canada n'ont jamais été cédés à ce jour²⁰. Les traités dits historiques, signés aux 17e, 18e et 19e siècles entre la Couronne britannique et les nations autochtones, établissent les différents droits, obligations et responsabilités intervenant entre les parties²¹. Les gouvernements coloniaux successifs ont délibérément mal compris et mal interprété ces traités pour prétendre que les nations autochtones signataires avaient cédé leurs terres à la Couronne²². Les différences culturelles et linguistiques entre Premières Nations et Européens ont conduit à une compréhension très différente des traités. Par exemple, les Premières Nations ne croient pas au fait que les humains ont la propriété ou la domination de la terre, et n'auraient donc jamais accepté de céder celle-ci²³. Or, dans les siècles qui ont suivi la signature des premiers traités et la Confédération en 1867, les droits et titres des Autochtones sur la terre ont été ignorés à dessein afin de laisser le champ libre à la société allochtone et à l'extraction débridée des ressources par la Couronne.

18 Castrilli, Joseph F. 2000. « Environmental regulation of the mining industry in Canada: an update of legal and regulatory requirements ». *University of British Columbia Law Review* 34 : 91.

Kuzior, Aleksandra, et Wes Grebski. 2022. « Mining Industry in Canada (Opportunities and Threats) ». *Acta Montanistica Slovaca* 27 : 407-16. <https://doi.org/10.46544/ams.v27i2.10>.

Russell, Bonita I., Daniel Shapiro, et Aidan R. Vining. 2010. « The evolution of the Canadian mining industry: The role of regulatory punctuation ». *Resources Policy* 35 (3) : 90-97. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2009.09.002>.

19 Coates, Ken. 2004. *A global history of indigenous peoples*. Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9780230509078>.

Bodley, John H. 2014. *Victims of progress*. Rowman & Littlefield. <https://rowman.com/ISBN/9781442226944/Victims-of-Progress-Sixth-Edition>.

20 Yellowhead Institute. 2022. *An annotated guide to the (mal)interpretation of confederation era treaties in Canada*. Yellowhead Institute. <https://yellowheadinstitute.org/wp-content/uploads/2022/05/annotated-treaty-factsheet-yellowhead-institute.pdf>.

21 Miller, James R. 2009. *Compact, contract, covenant: Aboriginal treaty-making in Canada*. University of Toronto Press. <https://utppublishing.com/doi/book/10.3138/9780802095152>.

22 Yellowhead Institute. 2022. *An annotated guide to the (mal)interpretation of confederation era treaties in Canada*. Yellowhead Institute. <https://yellowheadinstitute.org/wp-content/uploads/2022/05/annotated-treaty-factsheet-yellowhead-institute.pdf>.

23 Living Sky School Division. s. d. *Treaty 6 – Interpretations and Misunderstandings*. <https://www.livingskysd.ca/treaty6-interpretations>.

« Le gouvernement lui-même recourt tout le temps au processus officiel [judiciaire] qui fait qu'une Première Nation doit s'adresser aux tribunaux pour faire valoir sa cause. Malheureusement, ça creuse le fossé entre les deux ordres de gouvernement et, bien franchement, ça fait gonfler les coûts. Les Premières Nations doivent déboursier beaucoup d'argent pour passer par ce

processus. En fin de compte, même si des affaires majeures ont été tranchées en notre faveur dans les dernières années, on est pris avec ce précédent [de devoir aller en cour], surtout ici pour nos ententes. Cela me déconcerte au plus haut point que l'on doive continuellement emprunter cette voie », affirme notre expert des Premières Nations du Yukon.

Cette interprétation coloniale, paternaliste et coercitive des traités a pavé la voie à un colonialisme « légitimisé » par la Couronne, ainsi qu'aux conséquences aussi perturbatrices que dévastatrices de l'exploitation des ressources du territoire autochtone, comme ce fut le cas avec la mine Giant dans les Territoires du Nord-Ouest²⁴ ou avec l'empoisonnement au mercure de la Première Nation de Grassy Narrows par les rejets des usines de pulpes et papier ontariennes de 1913 jusqu'aux années 1970²⁵. Il aura fallu attendre la vague d'activisme autochtone et environnemental des années 1960 et 1970 pour que des lois et règlements réellement efficaces soient enfin mis en place²⁶.

L'affirmation selon laquelle les nations autochtones auraient cédé et remis leurs terres à la Couronne a été réfutée tant par les documents d'archives que par la tradition orale relatant la négociation des traités, qui faisaient miroiter un partage des terres et de la compétence, ainsi qu'une aide mutuelle²⁷. Récemment, une démarche fort attendue a été entamée devant les tribunaux provinciaux du pays : une réinterprétation des traités, où les Premières Nations font état de leur interprétation des obligations imposées par ces instruments ainsi que des injustices qui se sont produites depuis leur signature²⁸.

24 Beckett, Caitlynn. 2020. « Beyond remediation: Containing, confronting and caring for the Giant Mine Monster ». *Environment and Planning E: Nature and Space* 4 : 1389-1412. <https://doi.org/10.1177/2514848620954361>.

Sandlos, John, et Arn Keeling. 2016. « Toxic legacies, slow violence, and environmental injustice at Giant Mine, Northwest Territories ». *The Northern Review* 42 : 7-21. <https://doi.org/10.22584/nr42.2016.002>.

25 Ilyniak, Natalia. 2024. « Mercury poisoning in grassy narrows: Environmental injustice, colonialism, and capitalist expansion in Canada ». *McGill Sociological Review* 4 : 43-66. <https://www.mcgill.ca/msr/msr-volume-4/mercury-poisoning-grassy-narrows>.

Philibert, Aline, Myriam Fillion, et Donna Mergler. 2020. « Mercury exposure and premature mortality in the Grassy Narrows First Nation community: a retrospective longitudinal study ». *The Lancet Planetary Health* 4. [https://www.thelancet.com/journals/lanplh/article/PIIS2542-5196\(20\)30057-7/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanplh/article/PIIS2542-5196(20)30057-7/fulltext).

26 Rothenberg, Sarah E. 2023. « Invited Perspective: Linking the Intergenerational Impacts due to Mercury Exposure in Grassy Narrows First Nation, Canada ». *Environmental Health Perspectives* 131 (7). <https://doi.org/10.1289/EHP12721>.

27 Castrilli, Joseph F. 2000. « Environmental regulation of the mining industry in Canada: an update of legal and regulatory requirements. » *University of British Columbia Law Review* 34 : 91.

28 Yellowhead Institute. 2022. *An annotated guide to the (mal)interpretation of confederation era treaties in Canada* (fiche de renseignement annotée). Yellowhead Institute. <https://yellowheadinstitute.org/wp-content/uploads/2022/05/annotated-treaty-factsheet-yellowhead-institute.pdf>.

28 Gray, Christina, Q.C. Janes, Tejas Madhur, Brianna McCann, David Taylor Gill, Kaelan Unrau, Hayden King, et Première Nation de Gull Bay. 2022. *Treaty Interpretation in the Age of Restoule*. Yellowhead Institute. <https://yellowheadinstitute.org/wp-content/uploads/2022/05/Restoule-Special-Report-YI-May-2022.pdf>.

Dans les régions de compétence fédérale, provinciale ou territoriale, près de 700 revendications territoriales de groupes autochtones sont actuellement à l'étude²⁹. Le gouvernement du Canada participe actuellement à plus de 186 tables de négociation et de discussion avec des groupes autochtones partout au pays concernant ces revendications³⁰, lesquelles sont susceptibles de se répercuter sur l'économie propre au Canada. Et tant qu'elles ne sont pas traitées, celles-ci créent une incertitude autour des projets, mais surtout, mettent en attente la justice et la compensation pour les communautés autochtones. Il faut donc que les gouvernements s'affairent en priorité à la négociation et au règlement des revendications, puis se plient aux conclusions dans les meilleurs délais.

Droits des Autochtones³¹

Les peuples autochtones ont fondamentalement le droit à la souveraineté, à l'autonomie nationale et à l'autodétermination, même si les autorités fédérales, provinciales et territoriales du Canada manquent souvent à le reconnaître. Ces droits, qui justifient leur place dans le processus d'examen, d'approbation et d'autorisation des projets, sont à prendre en compte de différentes manières. C'est là le concept à saisir pour comprendre comment les différents ordres de gouvernement peuvent concrètement s'y prendre pour placer les peuples autochtones au centre du processus d'évaluation d'impact partout au Canada³².

- **Droits inhérents préalables à la colonisation** : Les nations autochtones qui existaient sur l'île de la Tortue avant sa colonisation étaient des entités souveraines ayant leurs propres variantes de la compétence territoriale des gouvernements contemporains³³, et aussi leur propre système de lois et de droits gouvernant leurs terres et territoires³⁴. Ces droits, bien qu'ils aient été bafoués avec les conséquences dévastatrices que l'on connaît, n'ont jamais été aliénés.
- **Proclamation royale de 1763** : Publiée par le roi George III, afin de revendiquer un territoire britannique en Amérique du Nord et d'établir les procédures pour la colonisation européenne sur les terres autochtones, la Proclamation royale confirme

29 Rapport généré à partir de la page « Rapports - revendications particulières » du gouvernement du Canada. https://services.aadnc-aandc.gc.ca/SCBRL_E/Main/ReportingCentre/External/externalreporting.aspx?lang=fr.

30 Gouvernement du Canada. s. d. « Négociations en cours ». <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1100100030285/1529354158736>.

31 Au fil de l'histoire du Canada, la terminologie pour désigner les premiers peuples habitant le territoire a changé. En 1982, les termes « Autochtones » (en français) et « *Aboriginals* » (en anglais) étaient les équivalents jugés corrects et respectueux pour ceux que l'on appelait autrefois les « Indiens » du Canada; depuis, le gouvernement du Canada a souscrit à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) et adopté le mot « *Indigenous* » dans sa terminologie anglaise pour désigner les habitants originaux du territoire (demeurés les « Autochtones » en français). Idéalement, ce sont les peuples autochtones eux-mêmes qui établissent par quelle appellation ils s'autodésignent.

32 Borrows, John. 2002. *Recovering Canada: The resurgence of indigenous law*. University of Toronto Press. <https://utppublishing.com/doi/10.3138/9781487516581>.

Ali, Saleem H. 2009. *Mining, the environment, and indigenous development conflicts*. University of Arizona Press. <https://uapress.arizona.edu/book/mining-the-environment-and-indigenous-development-conflicts>.

Papillon, Martin, et Thierry Rodon. 2017. « Proponent-Indigenous agreements and the implementation of the right to free, prior, and informed consent in Canada ». *Environmental Impact Assessment Review* 62 : 216-224. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2016.06.009>.

33 Borrows, John. 2010. *Canada's Indigenous constitution*. University of Toronto Press. <https://utppublishing.com/doi/book/10.3138/9781442610385>.

Borrows, John. 2005. « Indigenous legal traditions in Canada ». *Journal of Law and Policy* 19 (1) : 167-223. Washington University. https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1380&context=law_journal_law_policy.

34 Centre for First Nations Governance. s. d. « Our Inherent Rights ». <https://fngovernance.org/our-inherent-rights/>

explicitement l'existence et la pérennité des titres ancestraux, et indique que les terres seraient considérées comme appartenant aux Autochtones tant qu'elles ne seraient pas cédées par un traité³⁵. Bien que cette proclamation reste injuste de par sa nature, la plupart des juristes et spécialistes autochtones reconnaissent qu'elle constitue un premier pas majeur vers la reconnaissance des droits et titres autochtones existants, y compris le droit à l'autodétermination. La Proclamation royale a jeté les bases du processus d'établissement des traités, ce qui est encore bien pertinent de nos jours dans le contexte des processus d'évaluation d'impact³⁶.

- **Traités :** Ces accords, intervenus entre des groupes métis, inuits ou des Premières Nations bien précis et la Couronne (le gouvernement), reconnaissent certains droits et certaines obligations pour toutes les parties signataires. Il y a grosso modo deux types de traités : les traités historiques, qui ont été signés entre les années 1701 et 1975, et les traités modernes, qui ont été signés depuis 1975³⁷. Les droits qui en découlent varient selon le traité ainsi que l'époque et les circonstances de leur négociation. Par exemple, les droits et avantages s'inscrivant dans le cadre des traités historiques sont souvent, entre autres, l'allocation de terres de réserve, le versement de rentes chaque année à la Première Nation, et le droit de chasser et pêcher sur les terres inoccupées de la Couronne. Du côté des traités modernes négociés avec les groupes autochtones, on retrouve couramment des obligations de consultation et de mise à participation de ces groupes, la propriété des terres, le droit de récolter la faune, et l'autonomie de gouvernance, entre autres modalités³⁸. À ce jour, les obligations imposées par les traités historiques, mais aussi parfois par les modernes, ont été interprétées différemment par les parties prenantes, et font encore l'objet de débats, de négociations, et de recours devant les tribunaux fédéraux, provinciaux et territoriaux³⁹. En pratique, comme l'illustre le témoignage ci-dessous, la consultation des Autochtones mène à une approche radicalement différente de l'utilisation du territoire et de l'évaluation des projets :

35 Indigenous Foundations. s. d. « Royal Proclamation, 1763 ». University of British Columbia. https://indigenousfoundations.arts.ubc.ca/royal_proclamation_1763/.

36 Fenge, Terry, et Jim Aldridge. 2015. *Keeping promises: The Royal Proclamation of 1763, Aboriginal rights, and treaties in Canada*. McGill-Queen's University Press (MQUP). <https://www.mqup.ca/keeping-promises-products-9780773545878.php>.

37 Gouvernement du Canada. s. d. « À propos des traités ». <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1100100028574/1529354437231>.

38 Gouvernement du Canada. s. d. « À propos des traités ». <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1100100028574/1529354437231>.

39 Miller, James R. 2009. *Compact, contract, covenant: Aboriginal treaty-making in Canada*. University of Toronto Press. <https://utppublishing.com/doi/book/10.3138/9780802095152>.

« [Nous avons fait produire] une étude sur l'affectation et l'utilisation du territoire traditionnel par une société qui avait déjà fait ce genre de travail avec nos Aînés. Nos chefs héréditaires ont invité ces gens à venir sur la terre; ils ont adoré, car, vous savez, c'est tout l'inverse d'être isolé chez eux. Donc, on les a amenés sur le territoire où était censé se mener le projet, et on leur a montré pourquoi ce n'était pas une bonne idée. Ils

ont pu voir nos sites de pêche et de chasse, ce qui leur a permis d'alimenter leur rapport sur nos pratiques culturelles et l'emplacement de nos territoires de chasse traditionnels. Le rapport remis au promoteur et au gouvernement disait : "Voici qui nous sommes." C'est comme ça que nous exerçons nos traditions et pratiques culturelles sur cette terre », nous dit un expert autochtone sur les ressources dans l'Ouest canadien.

- **Article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 :** Cet article enchâsse officiellement dans le droit canadien les droits ancestraux et issus de traités applicables aux Premières Nations, aux Métis et aux Inuits du Canada. Ces droits englobent les titres ancestraux³⁷, qui sont basés sur l'occupation et la possession communautaires historiques de la terre par les peuples autochtones, ainsi que le droit aux us et coutumes, pratiques, traditions et activités telles que la chasse et la pêche⁴⁰. Il s'agit d'un jalon important pour les droits des Autochtones, car l'article est devenu un outil que ceux-ci pouvaient invoquer pour se défendre lorsque l'État violait leurs droits⁴¹.
- **Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) :** Cet instrument international établit les droits humains collectifs et individuels des peuples autochtones autour du monde au fil de 46 articles. La DNUDPA n'est pas juridiquement contraignante, mais certaines nations ont entrepris de l'enchâsser dans leurs lois, comme c'est le cas du Canada au fédéral. C'est ainsi qu'en 2021, le projet de loi C-15 a été adopté : il exige du gouvernement qu'il prépare et exécute un plan d'action pour intégrer la Déclaration au régime légal canadien. Les thèmes centraux de la DNUDPA sont notamment le droit à l'autodétermination; le droit d'être reconnus comme peuples distincts; le droit au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause; et le droit d'être libre de toute forme de discrimination⁴².

40 Centre d'études constitutionnelles. s. d. « Aboriginal Rights: Section 35 ». <https://www.constitutionalstudies.ca/the-constitution/aboriginal-rights/>.

41 Slatery, Brian. 1982. « The constitutional guarantee of Aboriginal and treaty rights ». *Queen's Law Journal* 8 : 232. https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=2176&context=scholarly_works.

Macklem, Patrick. 2001. *Indigenous difference and the Constitution of Canada*. University of Toronto Press. <https://www.jstor.org/stable/10.3138/j.ctt1287t1k>.

King, Hayden, et Shiri Pasternak. 2018. « Canada's emerging Indigenous rights framework: A critical analysis ». *Yellowhead Institute*. <https://yellowheadinstitute.org/rightsframework/>.

42 Coates, Ken, et Carin Holroyd. « Indigenous internationalism and the emerging impact of UNDRIP in Aboriginal affairs in Canada ». *Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale*. <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep05242.5.pdf>.

Favel, Blaine, et Ken S. Coates. 2016. « Understanding UNDRIP: Choosing action on priorities over sweeping claims about the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples ». *Institut Macdonald-Laurier*. <https://www.macdonaldlaurier.ca/files/pdf/MLI-10-UNDRIPCoates-Flavel05-16-WebReadyV4.pdf>.

Craft, Aimée, Brenda L. Gunn, Cheryl Knockwood, Gordon Christie, Hannah Askew, John Borrows, Joshua Nichols et coll. 2018. « UNDRIP implementation: more reflections on the braiding of international, domestic and indigenous laws ». *Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale*. <https://www.cigionline.org/publications/undrip-implementation-more-reflections-braiding-international-domestic-and-indigenous/>.

Les jalons dans la reconnaissance et l'affirmation des droits autochtones

Plus récemment, il s'est opéré des progrès majeurs dans la reconnaissance, la mise au clair et l'affirmation des droits des Autochtones du Canada. Voici le fil des événements marquants sur le parcours de la prise en compte des droits autochtones dans le secteur des ressources naturelles canadien.

- **Mépris et violation des droits (du premier contact aux années 1960) :** Même s'ils ont toujours existé, les droits autochtones ont été délibérément ignorés et bafoués. C'est là un choix que les gouvernements coloniaux faisaient activement et en toute connaissance de cause, jusqu'à ce que la donne commence à changer avec les campagnes en faveur des droits des Autochtones dans les années 1960⁴³.
- **Activisme juridique (années 1960) :** Au fil d'une série de contestations judiciaires entamées au milieu des années 1960, les peuples autochtones ont graduellement et sélectivement obtenu la reconnaissance juridique de certains droits, à commencer par ce qui concernait les activités de récolte et l'utilisation du territoire traditionnel⁴⁴.
- **Reconnaissance de la nécessité de traités modernes (fin des années 1960) :** Vers la fin des années 1960, le gouvernement du Canada a contemplé l'élimination de la catégorie juridique d'« Indien inscrit », dans une optique d'intégration au reste de la population canadienne sans séparation imposée par l'État⁴⁵. Au bout de cinq ans de vive résistance autochtone, les autorités fédérales ont entrepris de négocier des traités avec les Inuits et les Premières Nations vivant sur des terres non cédées. Ces traités ont été longs à établir, mais à force d'insistance, les Autochtones ont obtenu une participation substantielle à l'approbation et à la surveillance de l'exploitation des ressources ainsi qu'à la gestion de l'eau et des terres. À l'aube des années 2000, le gros du territoire canadien à l'exception de la Colombie-Britannique était couvert par des traités, modernes ou historiques⁴⁶.
- **Obligation de consultation et d'accommodement (2004) :** Frustrés par la poursuite des intrusions d'exploitants de ressources sur leurs terres, les Autochtones ont réclamé en justice plus d'influence dans l'administration de leurs territoires. Ils ont remporté une longue suite de victoires judiciaires, notamment les décisions de la Cour suprême

⁴³ McNab, David T. 2009. « A brief history of the denial of indigenous rights in Canada ». *A History of Human Rights in Canada: Essential Issues*.

⁴⁴ Eudaily, Seán Patrick. 2004. *The present politics of the past: indigenous legal activism and resistance to (neo) liberal governmentality*. Routledge. <https://www.routledge.com/The-Present-Politics-of-the-Past-Indigenous-Legal-Activism-and-Resistance-to-NeoLiberal-Governmentality/Eudaily/p/book/9780415651042>.

Woo, Grace Li Xiu. 2011. *Ghost dancing with colonialism: Decolonization and Indigenous rights at the Supreme Court of Canada*. University of British Columbia Press. <https://www.ubcpres.ca/ghost-dancing-with-colonialism>.

Sanders, Douglas. 1990. « The Supreme Court of Canada and the "legal and political struggle" over indigenous rights ». *Canadian Ethnic Studies* 22 (3) : 122.

⁴⁵ Weaver, Sally M. 1981. *Making Canadian Indian Policy: The Hidden Agenda 1968-1970*. University of Toronto Press. <https://utppublishing.com/doi/book/10.3138/9781487584849>.

⁴⁶ Pour la perspective de l'Assemblée des Premières Nations sur les traités modernes, voir : Assemblée des Premières Nations. s. d. « Modern Treaties in Canada, 1975 to present ». <https://education.afn.ca/afntoolkit/web-modules/plain-talk-4-treaties/1-treaties-and-why-they-are-important/modern-treaties-in-canada-1975-present/>.

Voir aussi : gouvernement du Canada. s. d. « Traités modernes ». <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1677073191939/1677073214344>.

en 2004 dans les affaires *Nation haida* et *Taku River* qui ont établi l'« obligation de consultation et d'accommodement » : leurs peuples se voyaient confirmer une place du début à la fin dans la surveillance et l'approbation des projets⁴⁷. Les gouvernements (fédéral, provinciaux et territoriaux) et les entreprises privées ont en effet l'obligation formelle de consulter officiellement les communautés autochtones avant d'autoriser un projet, et de fournir une compensation adéquate pour toute perturbation de leurs modes de vie ou dislocation de leurs territoires traditionnels⁴⁸.

- **Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique (2014) :** Certains groupes autochtones étaient encore loin d'avoir obtenu une pleine reconnaissance de leurs droits ancestraux et issus de traités par les tribunaux. La Nation Tsilhqot'in, dans le centre de la Colombie-Britannique, affirmait qu'elle n'avait jamais cédé ni perdu son titre ancestral à ses terres. La Cour suprême du Canada lui a donné raison en 2014, et reconnu la persistance de son titre ancestral sur une portion (bien plus petite que celle réclamée par la Première Nation) de son territoire traditionnel. Ce jugement a profondément changé la compréhension nationale de la portée des droits des Autochtones sur les terres non visées par un traité, mais a aussi fixé la barre très haut pour faire valoir ces droits. Dans le secteur primaire, la décision a mis en lumière le fait qu'en majorité, les réclamations territoriales autochtones n'ont pas été mises à l'épreuve, et donc, qu'elles sont loin d'être une affaire classée⁴⁹.
- **Relations des nations avec l'industrie dans le cadre de contrats et d'investissement en actions (années 2010) :** Les peuples autochtones ont pu exiger que leurs droits inhérents soient reconnus dans les processus d'exploitation des ressources, armés qu'ils étaient d'un arsenal de droits reconnus par la loi et issus de traités pour inciter les entreprises et les gouvernements à être plus ouverts à leur participation dans l'industrie primaire. Dans les années 1960, les peuples autochtones participaient de manière bien minimale à ce pan de l'économie; au tournant de 2010, des centaines de communautés avaient des collaborations et des accords officiels avec les sociétés d'exploitation des ressources. Les projets ont ainsi mené à l'embauche de nombreux travailleurs autochtones, à la sous-traitance d'importants chantiers par des entreprises

47 Tzimas, E. Ria. 2005. « Haida Nation and Taku River: A commentary on Aboriginal consultation and reconciliation ». *The Supreme Court Law Review: Osgoode's Annual Constitutional Cases Conference*, 29 (1). <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/sclr/vol29/iss1/22/>.

Olynyk, John M. 2005. « The Haida nation and Taku river Tlingit decisions: Clarifying roles and responsibilities for aboriginal consultation and accommodation ». *The Negotiator* : 2-7. https://www.lawsonlundell.com/media/news/236_Negotiatorarticle.pdf.

48 Newman, Dwight G. 2009. *The duty to consult: New relationships with Aboriginal peoples*. University of British Columbia Press. <https://www.ubcpres.ca/the-duty-to-consult>.

Newman, Dwight G. 2019. *Revisiting the duty to consult Aboriginal peoples*. University of British Columbia et Purich Publishing. <https://www.ubcpres.ca/revisiting-the-duty-to-consult-aboriginal-peoples>.

49 Coates, Ken, et Dwight Newman. 2014. « The End Is Not Nigh: Reason Over Alarmism in Analysing the Tsilhqot'in Decision ». *Institut Macdonald-Laurier*. <https://www.macdonaldlaurier.ca/files/pdf/MLTheEndIsNotNigh.pdf>.

Borrows, John. 2015. « The durability of terra nullius: Tsilhqot'in Nation v. British Columbia ». *University of British Columbia Law Review* 48. <https://utoronto.scholaris.ca/server/api/core/bitstreams/b1515fdd-da24-4eab-befa-02e4c62b687a/content>.

Hoehn, Felix. 2016. « Back to the future-Reconciliation and Indigenous sovereignty after Tsilhqot'in ». *University of New Brunswick Law Journal* 67. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2811276.

Racette, Renee. 2018. « Tsilhqot'in Nation: Aboriginal Title in the Modern Era ». *Indigenous Justice: New Tools, Approaches, and Spaces* : 89-96. https://www.researchgate.net/publication/325251261_Tsilhqot'in_Nation_Aboriginal_Title_in_the_Modern_Era.

Ariss, Rachel, Clara MacCallum Fraser, et Diba Nazneen Somani. 2017. « Couronne policies on the duty to consult and accommodate: Towards reconciliation? ». *McGill International Journal of Sustainable Development Law and Policy* 13 (1) : 1-55.

autochtones, et à des millions de dollars en avantages collectifs et/ou en partage des recettes tirées de l'exploitation des ressources pour les collectivités participantes. Cette participation ne se faisait toutefois pas dans des conditions idéales, ces localités ayant peu d'options économiques viables hors de l'exploitation des ressources et subissant de fortes pressions de la part des gouvernements et entreprises pour entériner, ou du moins tolérer, cette activité sur leur territoire⁵⁰. Toujours est-il que la participation des peuples autochtones s'accroît; dans le cadre de certains projets, leurs gouvernements ont fait des investissements en actions dans des infrastructures connexes aux chantiers d'exploitation (lignes de transmission, installations de stockage d'énergie, machinerie lourde), et la tendance se poursuit.

Au cours des 50 dernières années, certains peuples autochtones ont vu changer leurs relations avec le secteur primaire. Négligence et marginalisation ont, pour certains, laissé place à la supervision accrue et à la participation active qu'ils réclamaient en vertu de leurs droits. Cependant, le portrait varie considérablement d'une région à l'autre. Ce sont les Inuits du Nunavut⁵¹, les Innus du Labrador⁵², et les Premières Nations et Métis du nord de la Saskatchewan⁵³ et du nord de la Colombie-Britannique⁵⁴ qui sont les plus actifs. Ailleurs, les Premières Nations se sont élevées contre, et ont pu ralentir, l'exploitation des ressources en raison de préoccupations concernant l'environnement, l'eau, la qualité de vie, et parfois, le mépris continu et continu de leur droit d'autodétermination dans le processus de consultation et de mobilisation. Certes, les arrangements juridiques et politiques actuels ne vont pas jusqu'à accorder un droit de veto aux peuples autochtones sur les projets miniers et autres grands chantiers, mais la réalité est que peu de ces initiatives d'exploitation des ressources pourront aller de l'avant sans une participation appréciable et soutenue des Autochtones ni le consentement des collectivités⁵⁵.

50 Caine, Ken J., et Naomi Krogman. 2010. « Powerful or just plain power-full? A power analysis of impact and benefit agreements in Canada's north ». *Organization & Environment* 23 (1) : 76-98. <https://doi.org/10.1177/1086026609358969>. Fidler, Courtney, et Michael Hitch. 2007. « Impact and benefit agreements: A contentious issue for environmental and aboriginal justice ». *Environments* 35 (2). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1340057.

Prno, Jason. 2007. « Assessing the effectiveness of impact and benefit agreements from the perspective of their Aboriginal signatories ». Thèse de doctorat. University of Guelph. <https://atrium.lib.uoguelph.ca/items/fbb18bf2-1bb7-41a6-a1cf-48fc4fdb7c03>.

Jones, Jen, et Ben Bradshaw. 2015. « Addressing historical impacts through impact and benefit agreements and health impact assessment: Why it matters for Indigenous well-being ». *Northern review* 41 : 81-109. <https://thenorthernreview.ca/index.php/nr/article/view/472/507>.

O'Faircheallaigh, Ciaran. 2020. « Impact and benefit agreements as monitoring instruments in the minerals and energy industries ». *The Extractive Industries and Society* 7 (4) : 1338-46. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214790X20301581>.

Cameron, Emilie, et Tyler Levitan. 2014. « Impact and benefit agreements and the neoliberalization of resource governance and indigenous-state relations in northern Canada ». *Studies in political economy* 93 (1) : 25-52. <https://doi.org/10.1080/19187033.2014.11674963>.

51 Adebayo, Eric, et Eric Werker. 2021. « How much are benefit-sharing agreements worth to communities affected by mining? ». *Resources Policy* 71 : 101970. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2020.101970>.

52 Gibson, Robert B. 2006. « Sustainability assessment and conflict resolution: Reaching agreement to proceed with the Voisey's Bay nickel mine ». *Journal of cleaner production* 14 (3) : 334-48. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2004.07.007>.

53 Poelzer, Gregory. 2023. « Corporate Engagement Strategies in Northern Mining: Boliden, Sweden and Cameco, Canada ». *Environmental Management* 72 (4) : 838-49. <https://doi.org/10.1007/s00267-023-01854-5>.

54 Fidler, Courtney Riley. 2008. « Aboriginal participation in mineral development: Environmental assessment and impact and benefit agreements ». Thèse de doctorat. University of British Columbia. <https://dx.doi.org/10.14288/1.0066787>.

55 Moody's Investors Service. 2020. « Indigenous Rights are growing increasingly important for Canadian project execution and corporate activities ».

La prise de conscience écologique et le resserrement de la réglementation

Loi sur l'évaluation d'impact

L'un des textes de loi récents les plus importants est la *Loi sur l'évaluation d'impact* fédérale, qui a été adoptée en juin 2019. Elle a été jugée en partie inconstitutionnelle par la Cour suprême du Canada en 2023, quoique c'était davantage au motif des droits des provinces et territoires plutôt qu'à la lumière des réserves exprimées par les Autochtones⁵⁶. La *Loi* a étendu les processus de surveillance et d'examen réglementaires à un point que certains acteurs du secteur primaire jugeaient excessif. Le gouvernement du Canada a introduit de nouvelles mesures dans le budget fédéral de 2024 (Section 28, *Loi sur l'évaluation d'impact*) pour rectifier le tir au dossier de la constitutionnalité tout en donnant aux Autochtones plus de possibilités de participation, de coopération et de partenariat avec le gouvernement dans les décisions relatives aux évaluations d'impact⁵⁷. Comme le commente un cabinet : « Les modifications proposées n'apportent que des changements très précis et maintiennent le régime d'évaluation d'impact⁵⁸. »

Les nouvelles modifications, qui reçoivent un accueil mixte auprès des communautés autochtones, des écologistes et des sociétés du secteur des ressources, ajoutent une couche de complexité considérable pour l'approbation et la surveillance des projets. Bien que l'intention initiale derrière la *Loi sur l'évaluation d'impact* et la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie* était, entre autres, de donner une plus grande place aux Autochtones dans la prise de décision sur les projets et les modalités de leur approbation, il est vrai que cela complexifie les processus⁵⁹.

Le jeu des forces est difficile à équilibrer. Les organisations inuites, métisses et des Premières Nations accordent une grande importance à la prise de décisions concernant l'exploitation de leur territoire. La nouvelle réglementation introduit plusieurs paliers d'évaluation, qui varient selon la région administrative et le site des projets et qui peuvent impliquer plus d'une province ou d'un territoire. Les nouvelles exigences fédérales mettent l'accent sur les impacts en aval; étendent l'obligation de consultation aux communautés autochtones plus éloignées du site exploité; exigent un examen complet des potentielles implications socioculturelles; ajoutent des critères de genre au processus d'examen; et resserrent les normes sur les plans scientifiques et biologiques.

56 Dryden, Joel. 2023. « Supreme Court rules environmental impact legislation largely unconstitutional ». *CBC News*. <https://www.cbc.ca/news/canada/calgary/supreme-court-richard-wagner-impact-assessment-act-1.6993720>.

57 Voir la division 28 : Parlement du Canada. *Projet de loi C-69 (première lecture)*. 44^e législature, 1^{re} session. <https://www.parl.ca/documentviewer/fr/44-1/projet-loi/C-69/premiere-lecture>.

58 Charlebois, Pierre-Olivier, Emilie Bundock, Kerry Kaukinen, et Sabrina Spencer. 2024. « Le Gouvernement fédéral propose des modifications à la Loi sur l'évaluation d'impact afin de respecter la décision de la Cour suprême ». Fasken. <https://www.fasken.com/fr/knowledge/2024/05/federal-government-proposes-amendments-to-impact-assessment-act>.

59 Exner-Pirot, Heather. 2024. « Canadian competitiveness in resource development – A post-mortem ». *Institut Macdonald-Laurier*. <https://macdonaldlaurier.ca/canadian-competitiveness-resource-development-post-mortem-heather-exner-pirot-commentary/>.
Agence d'évaluation d'impact du Canada. 2024. « Document d'orientation : Évaluation des répercussions potentielles sur les droits des peuples autochtones. » <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/services/politiques-et-orientation/guide-practitioner-evaluation-impact-federale/document-orientation-evaluation-repercussions-potentielles-droits-peuples-autochtones.html>.

Les promoteurs de projets doivent ainsi respecter et inclure les savoirs autochtones dans leurs évaluations, tout en s'acquittant de l'obligation encore assez floue de consultation et d'accommodement établie par les tribunaux⁶⁰.



Judy DaSilva, de Grassy Narrows (en fauteuil roulant), dirige un groupe chantant le Chant de la Terre Mère lors d'un rassemblement visant à exprimer ses inquiétudes et son opposition au projet du gouvernement provincial de l'Ontario d'étendre ses activités minières dans la région dite du Cercle de feu, dans le nord de l'Ontario, à Toronto, le jeudi 20 juillet 2023. LA PRESSE CANADIENNE/Cole Burston

⁶⁰ Pour un examen critique du point de vue de l'Ouest canadien, voir : Finlay, Martha Hall, et Marla Orenstein. 2019. « Bill C-69: We Can Get This Right ». *Canada West Foundation*. 2019. <https://cwf.ca/research/publications/report-bill-c-69-we-can-get-this-right/>.

Dans son commentaire de 2021, le cabinet de droit Dentons dépeint toute l'ampleur du processus d'évaluation d'impact:⁶¹

La *Loi sur l'évaluation d'impact* (LEI) a pour principal objectif d'amener plus de certitude, de coordination, d'efficacité, d'inclusion et de transparence dans le processus d'évaluation fédéral des incidences des grands projets d'exploitation des ressources ainsi que des projets menés sur le territoire domanial. L'effet voulu : instaurer la confiance dans les décisions que prendra la nouvelle Agence d'évaluation d'impact du Canada sur la base de la science et des données factuelles ainsi que des principes du développement durable, de la consultation du public et de la participation des Autochtones. Le nouveau site Web du Registre canadien d'évaluation d'impact donne également un accès public à l'information concernant le type d'évaluation et la phase actuelle du projet proposé ainsi qu'aux principaux documents déposés par le promoteur et l'Agence, y compris l'avis des décisions prises par cette dernière, justifications à l'appui, dans son évaluation.

Sous le régime de la LEI, une évaluation est requise pour les « projets désignés », à savoir : i) les projets décrits dans le *Règlement sur les activités concrètes* (généralement appelé Liste des projets) et ii) les projets ainsi désignés à la discrétion du ministère de l'Environnement (lorsque celui-ci estime que l'activité qui sera menée physiquement sur le site pourrait avoir des effets négatifs sur le

territoire domanial, entraîner des conséquences néfastes directes ou indirectes, ou encore causer l'inquiétude du public à un point qui justifie la désignation).

La LEI décline l'évaluation d'impact en cinq phases : l'étape préparatoire, l'évaluation d'impact, l'évaluation d'impact, la prise de décision et l'étape postérieure à la décision. La nouvelle phase de planification vise à créer des gains, à la fois en temps et en coût, au début du processus en introduisant des calendriers et des résultats plus prévisibles pour les promoteurs miniers en ce qui concerne la suite de leur projet. Lorsque l'Agence estime qu'une évaluation d'impact s'impose pour un « projet désigné » et qu'elle procédera à cette évaluation, elle doit informer le promoteur des raisons de sa décision et lui indiquer quelle information il doit lui transmettre pour les besoins de l'évaluation. La LEI confère également au Ministère le pouvoir de mettre fin à un projet proposé avant même que l'évaluation d'impact ne soit imposée ou débutée s'il juge que ledit projet entraînerait des effets environnementaux inacceptables sur le territoire domanial ou anticipe que le promoteur ou son projet ne recevra pas les permis ou approbations nécessaires de la part d'autres organismes de réglementation fédéraux.

61. Leanne Krawchuk, Robin Longe, et Sandy Walker. 2021. « Canada's new mining regulations: how will they affect the industry? ». *Dentons Mining Law Blog*. <https://www.dentonsmininglaw.com/canadas-new-mining-regulations-how-will-they-affect-the-industry/>.

Les traités et autres instruments réglementaires

Les traités modernes, le pouvoir d'autogouvernance autochtone et les lois provinciales et territoriales ont complexifié les processus d'évaluation d'impact et d'approbation des projets. Les dispositions des traités modernes énoncent les responsabilités précises de l'État et des sociétés d'exploitation, et vont généralement décrire le rôle des Autochtones dans le processus d'approbation. Il incombe ensuite aux gouvernements provinciaux et territoriaux d'établir des procédures et cadres de réglementation officiels. Les processus étant relativement nouveaux, ce travail est en cours. Entrent aussi en jeu d'autres nuances, comme la nécessité d'obtenir différents permis (concernant l'eau, la terre, la construction, etc.) ainsi que des licences environnementales de nature générale, et la notion mal définie et informelle d'« acceptabilité sociale » – à savoir si les communautés des environs appuient, ou du moins acceptent, le projet proposé⁶². Tout cela nécessite l'intervention d'une batterie de juristes, de scientifiques, d'experts en sciences sociales, de personnel des relations communautaires et d'autres spécialistes, qui sont censés travailler ensemble pour faire progresser un projet dans le processus réglementaire, mais qui échoueront parfois⁶³.

Contraintes de capacité et processus réglementaire

Pour convaincre les organismes de réglementation que la totalité des répercussions environnementales et sociales ont été correctement évaluées, il faut mener des études approfondies – et coûteuses – sur le terrain. Ce sont les entreprises qui effectuent les examens, et il est souvent attendu d'elles qu'elles paient, parfois avec l'aide financière du gouvernement, des évaluations et études autochtones. Les mieux nanties des communautés inuites, métisses et des Premières Nations, comme certaines nations impliquées dans l'exploitation des sables bitumineux ou certaines collectivités inuites du nord du Québec, sont généralement susceptibles d'avoir les ressources et l'expérience nécessaire pour prendre part efficacement au processus réglementaire⁶⁴. Mais les communautés autochtones n'ont pas toujours la capacité, le financement ou l'expérience qu'il leur faudrait, ce qui les désavantage dans le processus. Il peut aussi y avoir des désaccords au sein de la communauté quant à l'idée d'appuyer ou non un projet, ce qui va causer des ralentissements et des débats internes. D'autres intervenants, dont un nombre croissant d'organisations non gouvernementales de l'environnement (ONGE), se mêlent également des délibérations.

62 Prno, Jason, et D. Scott Slocombe. 2012. « Exploring the Origins of 'Social License to Operate' in the Mining Sector: Perspectives From Governance and Sustainability Theories ». *Resources Policy* 37 (3) : 346–57. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2012.04.002>.

63 La dernière critique détaillée en date sur la surréglementation du secteur minier a été produite en juin 2024 par l'Institut C.D. Howe : Institut C.D. Howe. 2024. « Smoothing the Path: How Canada Can Make Faster Major-Project Decisions ». <https://cdhowe.org/publication/smoothing-path-how-canada-can-make-faster-major-project-decisions/>.

64 Westman, Clinton N., et Tara L. Joly. 2019. « Oil Sands Extraction in Alberta, Canada: A Review of Impacts and Processes Concerning Indigenous Peoples ». *Human Ecology* 47 (2) : 233–43. <https://doi.org/10.1007/s10745-019-0059-6>. Wyatt, Stephen, Martin Hébert, Jean-François Fortier, Édouard-Julien Blanchet, et Nathalie Lewis. 2019. « Strategic Approaches to Indigenous Engagement in Natural Resource Management: Use of Collaboration and Conflict to Expand Negotiating Space by Three Indigenous Nations in Quebec, Canada ». *Canadian Journal of Forest Research* 49 (4) : 375–386. <https://doi.org/10.1139/cjfr-2018-0253>.

Il se pourrait d'ailleurs que des ONGE et grands mouvements citoyens rompus à la sensibilisation et mobilisation du public s'opposent énergiquement à un projet; la pression exercée sur les organismes de réglementation et les décideurs gouvernementaux peut ralentir le processus d'approbation⁶⁵. Et cela va bien sûr aller à l'encontre du discours à l'appui du projet émanant des entreprises et, dans certains cas, des gouvernements infranationaux.

Les divers rapports produits par les scientifiques et experts en sciences sociales, avec leur multiplicité de conclusions et de perspectives, peuvent aussi allonger le travail d'évaluation et ajouter de la complexité aux procédures d'examen. Il peut aussi être difficile pour les membres du public de faire la part des choses devant les données, souvent contradictoires, qui sont présentées dans le jargon technique des experts-conseils. Oui, les entreprises doivent communiquer leurs rapports aux communautés autochtones concernées, mais peu de ces dernières ont l'expertise et le temps qu'il faut pour éplucher tout ce matériel technique. C'est donc un exercice collectif qui s'est avéré aussi dispendieux que chronophage, et les avis sont partagés quant à savoir si cette abondance de données et d'analyses a réellement amélioré la qualité des résultats analytiques ou la prise de décisions.

L'approbation d'une mine selon le cycle de l'exploitation des ressources au Canada, avec sa convergence de lois et processus autochtones, fédéraux, provinciaux et territoriaux, prend de 12 à 15 ans. En 2024, le gouvernement du Canada a exprimé l'aspiration de réduire ce délai à cinq ans⁶⁶. En effet, à en croire les critiques contre le régime actuel, des milliards de dollars d'investissements ont pris la direction de pays où le processus d'approbation prend moins de temps, au détriment de l'assiette fiscale, du bassin d'emplois et de la prospérité générale du Canada⁶⁷.

L'annulation de projets aurait auparavant eu peu d'effet pour les communautés autochtones, mais avec les arrangements actuels, la prise de retard dans leur approbation peut couper un flot substantiel d'avantages pour ces communautés. Reste que nombre d'entre elles soupèsent avec soin les avantages économiques et autres par rapport aux potentiels coûts sociaux environnementaux à mesure que le projet avance.

⁶⁵ Carroll, William K., Nicolas Graham, et Mark Shakespeare. 2020. « Foundations, NGOs, clean growth networks and the integral state ». *The Canadian Journal of Sociology* 45(2) : 109-42.

⁶⁶ The Editorial Board. 2024. « A Critical Push to Speed up Mine Approvals ». *The Globe and Mail*. <https://www.theglobeandmail.com/opinion/editorials/article-a-critical-push-to-speed-up-mine-approvals/>

⁶⁷ Exner-Pirot, Michael Gullo and Heather. 2024. « Michael Gullo and Heather Exner-Pirot: Finally, We All Agree Canada Must Get More Major Projects Built ». *The Hub*. <https://thehub.ca/2024/05/27/michael-gullo-and-heather-exner-pirot-we-all-agree-canada-must-get-more-projects-built/>

« Le processus actuel, qui visait à améliorer les choses? Je pense qu'il échoue lamentablement, sinon nous verrions déjà les investissements mondiaux affluer et les autres pays se succéder à notre porte. Ce n'est pas ce qui se passe. Le cadre actuel mis en place par l'État a fait fuir les investissements. Et ce n'est pas bon pour

notre PIB. Tout le monde va voir chez nos voisins du Sud, ou ailleurs. Parce que le processus obtenir des fonds ou faire quoi que ce soit ici est rébarbatif. Il est long. Il est strict. Et surtout, il rend ça impossible de bâtir [quelque chose], à cause des politiques actuelles », nous dit un exploitant autochtone de Colombie-Britannique.


Les experts autochtones interrogés pour le présent rapport reconnaissent à l'unanimité que les procédures établies par la Loi sur l'évaluation d'impact modifiée et par les autres lois fédérales et infranationales sont trop onéreuses, en plus de ne pas reconnaître et défendre convenablement les aspirations des Autochtones.

Les peuples autochtones ont été tenus en marge du processus d'exploitation des ressources. Mécontents de cet état de fait, ils se sont battus pour obtenir la reconnaissance juridique et politique de leurs droits, et ont pris la place qui leur revient dans le système d'approbation. Le processus a changé d'une façon concrète et profonde pour désormais impliquer une bien meilleure évaluation des projets proposés sur le plan de la science, de la culture et des considérations des Autochtones.

Cependant, les experts autochtones interrogés pour le présent rapport reconnaissent à l'unanimité que les procédures établies par la *Loi sur l'évaluation d'impact* modifiée et par les autres lois fédérales et infranationales sont trop onéreuses, en plus de ne pas reconnaître et défendre convenablement les aspirations des Autochtones. Comme beaucoup dans l'industrie, ils sentent que les procédures actuelles sont trop complexes, prennent trop de temps, coûtent trop cher et ne produisent pas des résultats plus efficaces ou mieux éclairés qu'avant.

Ils conviennent que le néolibéralisme débridé des années 1950 et 1960 a causé de grands dommages aux communautés autochtones, les laissant elles ainsi que l'environnement en proie à des problèmes parfois catastrophiques. Mais aux yeux de nombreux observateurs autochtones, le balancier a basculé trop loin dans le sens opposé, pour ainsi faire fuir les investissements, juguler les affaires et la création d'emploi ainsi que creuser la pauvreté de trop de leurs communautés.

C'est peut-être contre-intuitif, mais comme il y a généralement peu d'autres débouchés économiques dans les coins reculés et isolés du pays, la principale voie de développement reste la participation active à l'exploitation – correctement menée, bien sûr – des ressources naturelles. C'est ainsi que certaines communautés autochtones prennent activement part à cette exploitation, mais d'une manière qui cherche à respecter leurs droits, à préserver l'environnement et à satisfaire à la réglementation et aux procédures d'évaluation fédérales, provinciales et territoriales. Il y a plusieurs composantes politiques et législatives importantes dans le contexte canadien qui influent sur le processus d'évaluation d'impact pour les peuples autochtones.



La première ministre des Territoires du Nord-Ouest, Caroline Cochrane, prend la parole lors d'une conférence de presse à Yellowknife, le mercredi 29 mars 2023. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a présenté un projet de loi visant à encadrer la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, qui, selon elle, favorisera la réconciliation sur le territoire. LA PRESSE CANADIENNE/Emily Blake

Partie 2 : Analyse

Il y a plusieurs composantes politiques et législatives importantes dans le contexte canadien qui influent sur le processus d'évaluation d'impact pour les peuples autochtones.

Les effets de la *Loi sur l'évaluation d'impact* et de la DNUDPA

Effets de la Loi sur l'évaluation d'impact

La grande difficulté dans les dernières décennies a été la nature fluide et imprévisible des processus d'examen et de réglementation au Canada; ceux-ci ne cessent d'évoluer avec les orientations provinciales et territoriales, le régime de lois fédérales et, de plus en plus, les initiatives autochtones. Comme il a été dit plus tôt, la nouvelle mouture de la *Loi sur l'évaluation d'impact* a accru l'environnement réglementaire dans plus d'une dimension : géographique (élargissement des zones à l'étude), thématique (extension de la portée de l'étude), conceptuelle (ajout d'une analyse comparative entre les sexes) et temporaire (obligation d'évaluation exhaustive des effets cumulatifs impliquant l'étude des projets antérieurs et la production de projections à long terme).

La plupart des extensions ou modifications augmentent les coûts et délais associés aux études. Ces exigences ont d'ailleurs plombé la rentabilité de projets qui auraient autrement été commercialement viables. En revanche, lorsque les instances provinciales ont la mainmise sur le processus, comme en Alberta et en Saskatchewan, elles peuvent prendre une voie qui ne se prête pas à la prise de décisions inclusives et éclairées avec les peuples autochtones. Par exemple, la porte-parole de l'opposition provinciale en matière de relations avec les Premières Nations et les Métis, Betty Nippi-Albright, admonestait le gouvernement de la Saskatchewan en 2023 pour sa politique d'accorder des permis d'exploration majeurs aux entreprises, et des « perles et babioles » (une consultation strictement minimale) aux

Premières Nations⁶⁸. Dans tous les cas, les changements à la *Loi sur l'évaluation d'impact* contribuent à la complexité et à l'incertitude entourant les processus, et du coup aux risques des projets, ce qui rend l'approbation plus dispendieuse.

« Le caractère technique des processus d'examen place le pouvoir entre les mains de l'État, des entreprises et des promoteurs de projets, et laisse trop peu de place aux savoirs autochtones ou aux avis de la collectivité.

Nous n'avons pas la possibilité de réellement intégrer le processus. On dirait qu'on ne nous laisse intervenir toujours qu'à la dernière minute. On n'a pas l'impression que notre Première Nation fait partie du processus ou que sa voix est entendue, peut-être parce qu'elle ne s'exprime

pas à coup de données et de jargon technique, mais plutôt en termes de cycles saisonniers. Nous nous basons sur nos connaissances culturelles pour savoir à quel moment de l'année récolter, à quel moment aller chercher du bois... **Ils n'ont jamais donné de poids à notre savoir traditionnel.** Ils se reposent sur leur expertise purement techno-scientifique, sans comprendre le territoire où ils veulent œuvrer », nous explique un exploitant autochtone de la Colombie-Britannique.

68 Warick, Jason. 2023. « First Nations sick of Sask. government's 'trinkets and beads' approach to resource development: Opposition ». CBC. <https://www.cbc.ca/news/canada/saskatoon/first-nations-sick-governments-trinkets-beads-approach-1.6910351>.

La révision de 2024 du processus d'évaluation d'impact n'aura servi à ajuster légèrement la LEI, sans réellement la réformer. Les analystes juridiques n'ont en effet pas constaté de changements majeurs dans les plans ou les priorités du gouvernement. Osler, un cabinet canadien spécialisé en droit des affaires, a fait valoir que les contestations constitutionnelles n'ont pas été en tout point désamorçées :

« Les 32 modifications proposées font le minimum pour répondre aux préoccupations les plus importantes relevées par la CSC. Plus précisément, elles :

1. revoient la définition trop large et contraire à la constitution de l'expression "effets relevant d'un domaine de compétence fédérale", qui a une incidence sur les décisions clés prises en vertu de la *Loi*;

2. imposent de nouvelles contraintes à la prise des décisions suivant l'examen préalable;
3. restructurent le processus de prise de la décision finale de la *Loi*;
4. accroissent les possibilités de coopération avec les évaluations menées par d'autres ressorts.⁶⁹

Pour les analystes d'Osler, les modifications visent à pallier les manques du texte de loi initial et ne représentent pas une réévaluation fondamentale de la législation. La *Loi sur l'évaluation d'impact* est le reflet des priorités environnementales du gouvernement, mais ses détracteurs y voient l'adoption par les autorités fédérales d'une ligne de conduite contre l'exploitation des ressources. Le gouvernement a rejeté cette étiquette, faisant valoir que d'autres mesures favorisent en fait cette activité.

Ces initiatives législatives, toutes bien intentionnées qu'elles soient dans leur souci des implications sociales, culturelles et autres de l'exploitation des ressources, ont des conséquences inattendues avec leur expansion. Par exemple, les Premières Nations favorables à un projet ont constaté que leur approbation pourrait être contestée par un autre groupe autochtone bien plus éloigné qui s'inquiéterait des effets cumulatifs ou en aval pouvant se produire près de chez lui. On comprendra à juste titre que le fait de devoir travailler avec plusieurs groupes autochtones aux territoires adjacents ou qui se chevauchent augmente la complexité des consultations et de l'exploitation des ressources.

⁶⁹ Gilmour, Brad, Sander Duncanson, Sean Sutherland, Maureen Killoran, et Niall Fink. 2024. « Projet de modification de la Loi sur l'évaluation d'impact : triage ou grosse chirurgie? » Osler, Hoskin & Harcourt LLP. <https://www.osler.com/fr/articles/mises-%C3%A0-jour/projet-de-modification-de-la-loi-sur-levaluation-dimpact-triage-ou-grosse-chirurgie/>.

À l'inverse, les groupes autochtones qui voient leur subsistance ou leur bien-être potentiellement menacés par un projet majeur en amont ou à une certaine distance accueillent favorablement l'occasion d'être entendus dans le processus d'évaluation. Ceux nourrissant de sérieux doutes sur un chantier en particulier ou sur l'activité extractive en général apprécient l'encadrement accru. L'expansion considérable des processus d'examen a aussi été une manne pour l'« industrie » de l'évaluation de projet – un créneau largement allochtone généreusement rémunéré pour produire les évaluations biologiques, géologiques, sociales, économiques, culturelles, etc. qu'exigent les organismes de réglementation⁷⁰.

Effets de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA)

En 2021, le gouvernement du Canada a entrepris de souscrire aux principes de la DNUDPA. Ce travail est toujours en cours; l'État a lancé un processus de mise en œuvre ambitieux, mais il n'y a pas eu grande consultation du public à ce jour. La Colombie-Britannique progresse plus vite sur son propre plan exhaustif, mais essuie une opposition marquée parmi sa population allochtone. L'initiative fédérale d'application de la DNUDPA en est toujours à l'étape des consultations, mais les partisans d'une plus grande autorité pour les Autochtones voient déjà une potentielle avancée majeure dans les dispositions sur consentement le consentement préalable, libre et éclairé.

La DNUDPA a des répercussions considérables sur les collectivités et le discours public, mais pas encore dans la pratique du droit ou la réglementation. Comme l'a commenté un leader autochtone de la Saskatchewan : « *La notion de consentement préalable, libre et éclairé fait désormais partie du parler canadien, mais personne ne sait vraiment ce que ça veut dire en pratique. Beaucoup pensent que nous avons un droit de veto sur les projets.* » Loin d'aider les choses, les promesses à interprétation ouverte des gouvernements sont qualifiées par certains de simples « engagements à faire des promesses ». La plupart des gouvernements autochtones misent donc sur d'autres avenues pour affirmer leur souveraineté sur leurs territoires traditionnels⁷¹.

Certains peuples autochtones affirment que les promesses dans le style de la DNUDPA ne sont jamais la grande priorité. Les manifestations existantes de l'autorité autochtone, notamment à travers les jugements sur l'obligation de consultation et d'accommodement, les traités modernes et les accords de collaboration avec les sociétés d'exploitation des ressources, ont probablement autant, sinon plus, d'effet que n'en aurait la mise en application de la DNUDPA. Quoi qu'il en soit, la disposition sur le consentement préalable, libre et éclairé de la DNUDPA n'est pas un substitut robuste à l'obligation de consultation et d'accommodement ni aux dispositions des traités et des lois autochtones sur les ressources – lesquelles sont toutes plus détaillées et font

⁷⁰ Noble, Bram F. 2009. « Promise and dismay: The state of strategic environmental assessment systems and practices in Canada ». *Environmental Impact Assessment Review* 29 (1) : 66-75.

⁷¹ Coates, Ken. 2024. « Can Canada fulfil the promises imbedded in the UN's declaration on indigenous rights ». National Newswatch. <https://nationalnewswatch.com/2024/06/21/can-canada-fulfil-the-promises-imbedded-in-the-uns-declaration-on-indigenous-rights>.

toutes l'objet d'une jurisprudence plus abondante que la DNUDPA. Sans rien enlever à la pertinence d'adopter celle-ci, la DNUDPA reste surtout un point de départ pour l'expansion et l'enchâssement des droits des peuples autochtones dans le droit canadien.

L'expérience de la Colombie-Britannique sur ce point fait aussi figure de mise en garde. La province s'est lancée dans un plan de mise en œuvre complet, audacieux, complexe et diversifié. Son gouvernement a annoncé, dans le cadre de ce vaste plan, que les Autochtones seraient consultés au stade initial de la planification du développement et de l'utilisation des terres. Cette initiative témoignait du sérieux que le gouvernement de la Colombie-Britannique accorde à la reconnaissance et à l'autonomisation des Autochtones⁷².

Mais la réaction du public a été plus virulente que celui-ci anticipait. Deux partis d'opposition ont rejeté l'idée et ont clairement indiqué qu'ils s'opposeraient à l'initiative. L'opinion publique s'est tellement retournée contre la stratégie de mise en œuvre du gouvernement que celui-ci a retiré sa proposition peu de temps après. Dans un geste inédit, celui-ci a tout de même confirmé la propriété du peuple haïda sur l'archipel Haïda Gwaii. Comme l'écrivait une journaliste : « C'est une première dans l'histoire canadienne qu'un gouvernement colonial reconnaisse le titre autochtone sur l'entièreté d'un territoire terrestre, et la première reconnaissance de ce type à se produire hors des tribunaux. Les experts y voient une nouvelle avenue vers la réconciliation avec les Autochtones⁷³. » Reste que l'opposition du Parti conservateur de la Colombie-Britannique à la DNUDPA aura été l'un des sujets chauds des élections provinciales d'octobre 2024. Ce fût probablement le discours politique le plus ouvertement critique envers la DNUDPA et les droits autochtones de mémoire récente, et on notera que le Parti n'a pour ainsi dire aucunement pâti d'avoir adopté cette position. Comme quoi les gouvernements et communautés autochtones du Canada n'ont pas fini de se battre pour l'acceptation publique de leurs droits sur le territoire et sur l'exploitation de ses ressources.



⁷² Gouvernement de la Colombie-Britannique. 2024. « Declaration Act Action Plan ». <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/governments/indigenous-people/new-relationship/united-nations-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples/implementation>.

⁷³ Renner, Serena. 2024. « On Haida Gwaii, a colonial government is no longer lord of the land ». *The Narwhal*. <https://thenarwhal.ca/haida-get-their-land-back/>

A black canoe is resting on a wooden stand by a body of water. The stand is made of weathered wooden posts and beams. The background shows a calm body of water and a distant shoreline with trees under a cloudy sky. The text is overlaid on the left side of the image.

Partie 3 : Apprentissage expérientiel : la participation autochtone aux processus réglementaires gouvernementaux

Il est primordial de comprendre la pluralité et la nature des relations entre les Autochtones et le secteur primaire ainsi que l'évolution des approches d'approbation et de supervision des dernières décennies. Chacune de ces relations est complexe et multidirectionnelle; il n'est pas rare que des collectivités ayant signé une entente de collaboration avec des entreprises du secteur des ressources naturelles amènent ces dernières en cour pour des infractions. Chacune des études de cas présentées ci-dessous illustre la complexité des processus, qui englobent de nombreuses ententes, des accords juridiques et les perspectives variées des communautés autochtones, des différents ordres de gouvernement, des entreprises, des organismes environnementaux et d'autres parties intéressées. Elles traitent également du fonctionnement de certaines approches ainsi que celles à privilégier.



Les Cris et les Inuits de la baie James, au nord du Québec

Point à retenir : Les traités modernes peuvent réaffirmer et renforcer les droits et titres de propriétés des Autochtones et permettent de partager les avantages et les risques des projets d'énergie propre.

Même dans les années 1970, les gouvernements envisagent d'immenses projets sans tenir compte des peuples autochtones. À cette époque, le Québec a d'ambitieux plans d'électrification pour lesquels il faut inonder de vastes étendues de terres autochtones au nord. Les Cris de la baie James, censés être déplacés de force par la construction et l'inondation, contestent le projet en insistant sur le besoin de négociation d'un traité moderne pour leur territoire non cédé. Devant des décisions défavorables des tribunaux, le Québec s'assoit à la table de négociation et signe une entente en 1975. Aux termes de celle-ci, les Cris de la baie James obtiennent un règlement financier, une meilleure reconnaissance de leurs droits et un rôle important dans l'approbation de projets liés aux ressources et à l'infrastructure. Le traité moderne fait des Cris de la baie James des partenaires dans les projets subséquents, ce qui hausse la barre de la défense des droits autochtones en justice et des négociations de traité, puis transforme l'application des droits autochtones au Canada.

Bien qu'il ait fallu des années de négociations politiques et de contestations juridiques pour atteindre un tel niveau d'accommodement et de collaboration, le nord du Québec est déterminant dans le deuxième référendum sur la souveraineté de la province. En effet, le gouvernement du Québec prend d'importants engagements en matière d'autonomie et de participation des Autochtones du nord lors des processus décisionnels. Dans les deux décennies qui ont suivi, le nord du Québec devient un excellent exemple de participation autochtone aux projets d'exploitation des ressources. Les sociétés d'exploitation des ressources crées et inuites règnent dans les sphères de prestation de services et de construction, sans compter qu'elles participent activement à l'exploitation minière et à son développement. Les collectivités connaissent d'importantes retombées et peuvent ainsi diversifier leur économie.

L'évaluation dans le nord du Québec se fait toujours de manière professionnelle et sans confrontation. L'autorité des Cris et des Inuits de la baie James est reconnue et acceptée par les entreprises du secteur primaire. La collaboration en dehors des processus d'évaluation officiels est solide et coopérative; elle se manifeste notamment par une mobilisation du grand secteur de l'hydroélectricité de la région. Les Cris et les Inuits accordent une priorité absolue à l'environnement et savent exprimer leurs préoccupations auprès des gouvernements et des promoteurs privés.

Grâce à la Convention de la Baie James et du Nord québécois (mais aussi à des ententes comparables avec les Inuits au nord de la province), les peuples autochtones de la région deviennent d'importants partenaires dans les projets. Les nouvelles grandes expansions de l'infrastructure, énoncées dans le *Plan d'action nordique 2023-2028*, comprennent les routes, de nouvelles initiatives de transport et d'autres services. L'initiative de 4,7 milliards de dollars, présentée comme un projet collaboratif, s'accompagne d'une consultation des Autochtones dans toutes les sphères : consultations et planifications de fond, mais aussi embauche et sous-traitance dans leurs communautés.

Le pétrole et le gaz de la mer de Beaufort et le pipeline de la vallée du Mackenzie

Point à retenir : La participation autochtone au processus décisionnel peut transformer l'exploitation des ressources naturelles et optimiser l'équité, mais des obstacles commerciaux et environnementaux peuvent tout de même nuire à la viabilité et aux résultats du projet. Il est important de trouver un équilibre pour assurer une réussite commune.

Dans les années 1970, les projets pétrogaziers dans la mer de Beaufort sont un gage de prospérité nationale. La construction d'un pipeline qui longe le fleuve Mackenzie pourrait créer des emplois et faire rouler l'économie des environs. Les communautés des Premières Nations, des Métis et des Inuvialuit de la région auraient droit à des retombées importantes (mais peu détaillées). Les promoteurs proposent des plans d'emplois et de rendement financier généraux et vagues pour la région. Le projet est grandiose et les répercussions sur l'environnement, incertaines, mais la combinaison de risques sociaux et écologiques préoccupe autant les communautés autochtones locales que le mouvement environnemental émergeant à l'échelle nationale.

En 1970, le gouvernement du Canada mène l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie, dirigée par le juge Thomas Berger. Elle est composée d'assemblées hautement médiatisées et fort courues, qui donnent aux Autochtones l'occasion d'exprimer leurs craintes quant au pipeline. Dans un ensemble de recommandations qui transforment la mobilisation autochtone pour les projets de ressources naturelles et d'infrastructure au Canada, l'enquête Berger conseille en 1977 de retarder la construction du pipeline jusqu'à ce que l'on réponde aux revendications territoriales de la région. Les Autochtones peuvent donc, dans ce cas-ci, transformer les attentes et la compréhension de leur participation au processus décisionnel.

Mais la compréhension du processus et des recommandations par le public est loin d'être idéale. La majorité des collectivités autochtones et allochtones sont ambivalentes à propos du projet; elles veulent éviter les perturbations environnementales des projets antérieurs, mais sont tout de même enthousiastes à l'idée de créer des emplois, des possibilités d'affaires et des retombées. De grandes discussions entre les promoteurs, les collectivités et les groupes autochtones – inspirés de processus réglementaires externes – mènent à une participation accrue des Autochtones et à des participations en capital.

Même si les projets de gisement de pétrole dans la mer de Beaufort sont mis de côté, les sociétés associées au champ de pétrole Norman Wells aux Territoires du Nord-Ouest font une proposition plus modeste : construire un pipeline de Norman Wells jusqu'au réseau pipelinier albertain. Cette initiative s'inspire des revues scientifiques et des consultations de la communauté menées pour le projet de la vallée du Mackenzie. Grâce à cette expérience antérieure, les groupes des Premières Nations et des Métis savent à quoi s'attendre. Le projet suscite peu l'intérêt



du public et se conclut en 1985. Le pipeline est en service pendant des dizaines d'années sans entraîner les répercussions environnementales négatives envisagées par les détracteurs.

Le secteur de l'énergie ne délaisse pas la mer de Beaufort; il redirige simplement son attention vers le gaz naturel et les grands gisements de la région. Au début des années 2000, les promoteurs conçoivent de nouveaux plans pour un gazoduc qui traverse la vallée du Mackenzie. Toutefois, les contestataires – qui viennent de groupes autochtones, mais surtout de groupes environnementaux – refont surface et engendrent un débat animé et intense. Encore une fois, les groupes autochtones régionaux revendiquent un rôle plus important dans le projet, notamment une combinaison d'équité au sein de la communauté, de création d'emplois et d'occasions commerciales. Ils demandent une place plus importante à la supervision et à la restauration environnementales, ce qu'ils obtiennent.

En 2003, un plan de pipeline, le projet gazier Mackenzie, renaît de ses cendres et propose 34 % de propriété sur le pipeline aux Autochtones, ce qui fait miroiter d'importants revenus constants potentiels. L'entreprise responsable, TransCanada PipeLines Limited Corporation, collabore avec des communautés autochtones et encourage l'avènement du Aboriginal Pipeline Group, qui à son tour négocie pour la propriété d'un tiers du projet avec un consortium d'entreprises, y compris Imperial Oil Resources Ventures Limited, Exxon Mobil Canada Properties, Shell Canada Limited et ConocoPhillips Canada Limited⁷⁴.

En revanche, les processus d'approbation officiels – qui connaissent de nombreux retards, des changements de normes et une participation accrue d'organismes environnementaux externes – s'éternisent, ce qui frustre les promoteurs et remet en cause la viabilité du projet. Le gouvernement du Canada approuve éventuellement le pipeline en 2011, après plusieurs examens réglementaires, mais les longs retards minent la viabilité commerciale du projet ainsi que la planification de croissance économique pour les Autochtones.

Les collectivités autochtones se préparent à une nouvelle approche au développement du nord, mais l'économie du secteur change, en grande partie en raison de l'exploitation de gaz de schiste. Cette dernière perturbe les fondements commerciaux du projet, et par le fait même mène à l'annulation du pipeline par les promoteurs en 2017. L'annulation du projet gazier Mackenzie perturbe les communautés autochtones qui ont, pour la première fois, l'intention de tirer profit du potentiel économique d'un grand projet de ressources naturelles. Le débat entourant le pipeline de la vallée du Mackenzie s'était déroulé sous les yeux du public, qui perd de l'intérêt à partir du moment où le projet est abandonné.

Ultimement, le projet de gaz naturel connaît le même sort que le projet de pipeline de la vallée du Mackenzie. Des considérations commerciales, principalement liées à l'avènement de la fracturation et de grands champs dans le sud du Canada et aux États-Unis, compromettent l'analyse de cas du développement énergétique aux Territoires du Nord-Ouest. Le projet de gazoduc est abandonné en 2017 au grand désarroi de nombreuses communautés autochtones qui comptaient sur les revenus du pipeline pour revitaliser la région et subvenir à leurs besoins. Comme un chef autochtone des Territoires du Nord-Ouest nous a affirmé : « l'abandon de ce projet a ébranlé les plans économiques pour un ensemble de collectivités ».

⁷⁴ Munzur, Alaz. 2021. « Canadian northern corridor special series: Mackenzie valley gas pipeline in retrospect ». Université de Calgary. https://www.policyschool.ca/wp-content/uploads/2021/11/NC27A_Mackenzie-Valley-Gas-Pipeline_Munzur.pdf.

Les Innus et la baie de Voisey, au nord du Labrador

Point à retenir : Pour une exploitation des ressources réussie, les sociétés minières et les communautés autochtones doivent mener des négociations sérieuses et collaborer, afin d'arriver à des ententes bénéfiques aux deux parties qui respectent les pratiques autochtones et créent des possibilités économiques durables.

La baie de Voisey, l'un des plus grands gisements de nickel au monde, se trouve au nord du Labrador, en territoire innu. Avant que Vale, l'une des plus grandes sociétés minières du monde, prenne le contrôle, les relations entre les mineurs et les peuples autochtones sont conflictuelles, en grande partie en raison des disparités des attentes.

En général, l'exploration minière est faite par de petites entreprises. Lorsqu'elles repèrent une propriété prometteuse, elles amassent des fonds pour les premières étapes de développement et doivent prouver la viabilité de la mine. Les petites entreprises nourrissent souvent les attentes des peuples autochtones de la région, puisqu'elles ont besoin de leur accord pour poursuivre les démarches.

En 2006, Vale achète la propriété et change considérablement le discours. Après avoir prouvé l'existence de grands gisements de nickel dans la baie de Voisey, l'entreprise est prête à investir des centaines de millions de dollars, mais ne peut passer à la prochaine étape sans établir de solides liens avec les peuples autochtones. Après de longues et



souvent difficiles négociations, Vale et les Innus concluent un accord qui comprend d'importants accommodements en appui aux droits de récolte et aux pratiques culturelles des Autochtones. Les deux parties ont dû mettre de côté les promesses des découvreurs de gisements de minéraux, considérées comme irréalistes et ingérables par Vale.

L'entreprise et ses partenaires autochtones négocient des ententes commerciales, que les Innus utilisent comme base du développement des affaires et des activités avec la promesse de soutenir les personnes et les collectivités et de subvenir à leurs besoins. Les mesures sont empreintes de créativité collective : par exemple, le chargement de cargos de minerai dans l'océan est autorisé dans la mesure où les chasseurs innus peuvent utiliser le passage du fjord et les ressources de la société minière pour ainsi assurer le maintien des activités de récolte. Les contrats de services de cafétéria avec Vale jettent les bases d'une entente similaire avec le service de traversier du Labrador, qui crée de nombreux emplois et des possibilités commerciales pour les collectivités autochtones. Il est primordial de noter que la taille et la longévité anticipée de la mine (récemment prolongée jusqu'en 2035) donnent confiance à la société minière et aux Autochtones tout en servant de garantie financière pour négocier des ententes plus exhaustives qui respectent la communauté.

Le projet de la baie de Voisey passe par tous les processus réglementaires et d'approbation requis, mais la solidité du développement repose sur des discussions facultatives. Ces dernières sont définies par les besoins et les priorités exprimés par les Innus et par la volonté de Vale à ajuster ses activités, lorsque convenable et possible du point de vue financier, afin d'intégrer les Innus aux processus et systèmes miniers. Les accommodements connaissent certains ralentissements et obstacles, mais la trajectoire est généralement positive et démontre ce que l'on peut réaliser avec de la bonne volonté et une approche de collaboration positive. En effet, l'un des meilleurs signes de bonne coopération est l'absence de conflit public et juridique, comme avec la propriété de la baie de Voisey encore à ce jour.

La mine de Baffinland au Nunavut

Point à retenir : La consultation et la participation des Autochtones ne sont pas des événements ou processus isolés et uniques, ni même une « liste à cocher » en début de projet. Elles font plutôt partie intégrante du processus d'exploitation des ressources tout au long de la vie de la mine et même après avec la remise en état. Les Autochtones peuvent décider de retirer leur soutien (lorsqu'accordé) et leur approbation.

Il est rare qu'une seule ronde de négociation et d'ententes commerciales suffise pour répondre aux préoccupations des Autochtones relatives à l'exploitation des ressources. La mise en chantier de la mine de Baffinland au Nunavut, l'un des grands et précieux gisements de fer au monde, en est un exemple typique. À la suite de longues négociations avec les autorités régionales et territoriales inuites, des ententes permettent de lancer la première grande phase de ce projet d'envergure, qui nécessitait l'accès à un port océanique, à des routes minières et potentiellement à un chemin de fer. La population inuite de la région est peu nombreuse, mais demeure tout de même très attachée à ses activités de récolte.

Le gouvernement du Nunavut a participé à de longues négociations de déconcentration des pouvoirs avec le gouvernement du Canada, notamment quant à son pouvoir sur le territoire et les ressources. L'étape finale du processus, conclue au début de 2024, donne au gouvernement du Nunavut une autorité semblable à celle des provinces quant à l'exploitation de ses ressources. La première phase de la mine de Baffinland a pris fin avant que le territoire gagne en pouvoir, mais les prochaines étapes seront davantage supervisées par les Inuits et le gouvernement du Nunavut. L'idée et la réalité d'un gouvernement régional géré par les Autochtones qui élabore conjointement des projets d'exploitation de ressources retiennent beaucoup l'attention.

Après de longues audiences basées sur les deux études sur les répercussions du projet et les témoignages des Inuits sur les effets potentiels, les autorisations de diversification des activités sont maintenues. Les processus d'approbation territoriaux, inuits et fédéraux officiels – qui accusent de nombreux retards, comportent des changements des normes communautaires sur l'approbation et les activités en raison de l'ampleur et les perturbations potentielles de la mine, et nécessitent la participation de plusieurs d'organismes environnementaux externes – s'éternisent, ce qui frustre les promoteurs et soulève des doutes sur la viabilité du projet. Le projet finit tout de même par être approuvé, après que les différentes parties aient accepté de nombreuses modalités. La mine de Baffinland ouvre ses portes, preuve qu'en consacrant le temps nécessaire à un processus ouvert, transparent et approfondi, il est possible de respecter les préoccupations des entreprises, les normes environnementales, les intérêts de la communauté et les objectifs du gouvernement, malgré la grande frustration et l'incertitude.

Après plusieurs années de roulement, l'entreprise minière demande la permission d'agrandir considérablement l'infrastructure d'extraction de minerai et de transport. Ces discussions se déroulent en réponse aux craintes croissantes des Inuits quant aux conséquences socioéconomiques et environnementales de l'intensification de l'exploitation. Les collectivités locales et les organismes de récolte inuits s'opposent à l'expansion. Toutefois, le gouvernement du Nunavut, les travailleurs de la mine et certains leaders communautaires y sont pour la plupart favorables puisque la mine crée des centaines d'emplois pour les Inuits de la région. À la grande surprise de plusieurs, dont la société minière, certains employés locaux – qui bénéficient de revenus élevés ainsi que de nouvelles formations et compétences – déménagent dans des villes du sud et viennent au travail grâce à un arrangement de navette aérienne. Le débat régional porte notamment sur l'insistance de l'entreprise à faire

L'extraction d'uranium dans le nord de la Saskatchewan

Point à retenir : Des consultations et des ententes significatives et respectueuses entre le secteur primaire et les peuples autochtones sont déterminantes pour l'exploitation des ressources et la coopération à long terme. De bons partenariats, eux, peuvent engendrer des emplois à long terme et d'importantes possibilités d'affaires.

Les premières étapes de l'extraction de l'uranium au nord de la Saskatchewan se sont déroulées avec peu, voire aucune participation des Autochtones. Les communautés des Premières Nations et des Métis ont souvent été perturbées : interférence avec la récolte; construction de nouvelles routes, de terrains d'aviation et de lotissements urbains; disparités de revenus et de mode de vie entre la population locale et les nouveaux arrivants; introduction d'alcool et de drogues dans les communautés. Mais la mine entraîne tout de même la création d'un certain nombre d'emplois avec un salaire décent.

Le recensement et l'exploitation des sites d'uranium les plus riches du monde situés au nord de la Saskatchewan changent radicalement la donne dans les années 1990. L'entreprise principale, Cameco, conclut que le développement complet et stable de la région requiert une collaboration plus étroite avec les communautés autochtones. Le problème ne réside pas dans le processus d'approbation réglementaire; le gouvernement de la Saskatchewan dispose déjà de stratégies et de règlements en faveur du développement.

Une formule de consultations respectueuses et ouvertes dans la région mène à un ensemble d'ententes sur les répercussions et avantages avec les communautés des Premières Nations et des Métis. La région de l'Athabasca, la partie la plus au nord de la province, devient au centre des discussions de coopération, qui mènent, au début des années 2000, à un accord multicommunautaire complet de 10 ans. Cameco promet 2 milliards de gain, notamment des emplois et des occasions de valorisation, des contrats d'affaires et des paiements communautaires. Une telle entente est possible grâce à la richesse et la taille des gisements d'uranium, la fiabilité générale des marchés (malgré un net repli au début des années 2000) et la nature de Cameco (auparavant une société d'État), qui avait un grand sens des responsabilités envers la région et les peuples autochtones du nord. L'entente sur les répercussions et les avantages surpasse les exigences des règlements provinciaux, ce qui prouve la valeur et le sérieux que la société minière accorde aux partenariats autochtones.

Au nord de la province et dans le secteur minier, on voit la collaboration de la Saskatchewan comme une entente positive et constructive. Dans le cas présent, les règlements supplémentaires liés au secteur nucléaire jouent également un rôle, car l'uranium est hautement toxique. Les Premières Nations participent aux examens et leurs communautés contribuent à leur approche auprès des politiciens et des fonctionnaires à Ottawa. Les apparences conjointes montrent que les communautés autochtones sont sensibles à l'exploitation des ressources sur leurs territoires traditionnels. Les Premières Nations et les Métis ne sont pas maîtres de Cameco, mais n'hésitent pas à souligner toute infraction aux règlements gouvernementaux ou à l'entente.

La situation au nord de la Saskatchewan laisse entendre que le désir de conclure des ententes constructives et profitables avec les peuples autochtones régionaux et les gouvernements pèse lourd dans la balance quand vient le temps d'évaluer et d'approuver un projet, ou même d'obtenir un permis ou une licence.

Les traités du Yukon et l'exploitation minière

Point à retenir : Les traités modernes et les cadres réglementaires au Yukon ont donné davantage de pouvoir aux Autochtones sur l'exploitation des ressources, ce qui rend les processus d'approbation plus rigoureux et souvent fastidieux, mais renforce les droits des Autochtones et défend leurs intérêts. Des traités ont découlé des systèmes d'évaluation de projet inclusifs qui fâchaient les sociétés minières, prolongeaient les processus d'approbation et ralentissaient l'exploitation des ressources, sans l'arrêter.

Les traités modernes ont considérablement changé les paramètres de l'exploitation des ressources. Le Yukon étant l'une des régions les plus riches en minerais au pays, l'Accord-cadre définitif de 1993 et les ententes sur l'autonomie gouvernementale conclues avec 11 des 14 Premières Nations du territoire transforment la réglementation. Malgré le grand système à l'échelle du territoire géré par l'Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon (OÉESY), les Premières Nations ont beaucoup de pouvoir sur l'exploitation de leurs territoires traditionnels et ont un droit de veto sur les activités se tenant sur les terres visées par règlement. Les sociétés minières doivent collaborer activement avec les Premières Nations touchées par leurs projets, dont la plupart sont aux prises avec des problèmes de main-d'œuvre et peinent à collaborer équitablement avec de telles entreprises et les organismes gouvernementaux (les deux ayant beaucoup plus de ressources). Résultats : les approbations sont lentes, les retards de permis engendrent de la frustration chez les entreprises, et le gouvernement territorial est préoccupé par les délais de mise en place des plans de développement économique dans la région. Au fil du temps, les processus d'approbation de l'OÉESY et des Premières Nations locales se sont clarifiés et, de façon assez limitée, ont été simplifiés et améliorés. Selon les sociétés minières, les structures déjà en place leur sont défavorables; elles ajoutent des coûts, découragent les investisseurs et affaiblissent l'intérêt pour les activités minières sur le territoire.



À l'heure actuelle, les Premières Nations et le secteur minier sont essentiels aux processus réglementaires. Les Premières Nations font valoir leur statut de principaux décideurs, mais elles reconnaissent que la recherche et les interventions scientifiques et professionnelles du monde occidental sont nécessaires, en grande partie pour les grands enjeux des anciennes mines comme la mine Faro, où il a fallu un programme d'assainissement de plusieurs milliards de dollars pour réparer les dommages causés par des années d'infiltration de polluants dans le réseau d'aqueduc. Actuellement, les peuples autochtones du Yukon participent activement aux processus réglementaires et d'approbation, dont ils se servent pour réaffirmer leurs droits et leurs modes de vie et bénéficier de retombées économiques durables, comme dans le cadre du grand projet Casino, du controversé projet Victoria Gold, près de Mayo, et de plusieurs projets miniers potentiels près de Mayo et de Ross River.

Même avec une supervision rigoureuse, les activités minières se poursuivent, particulièrement sur les propriétés de la Victoria Gold Corporation, au centre nord du Yukon. La Première Nation Na-Cho Nyäk Dun participe grandement à la supervision et aux activités. La société de développement économique détient plusieurs contrats et coentreprises avec des sociétés d'exploration et minières locales, à un point tel qu'il n'y a pas assez d'emplois dans les mines et les services pour répondre à la demande. Na-Cho Nyäk Dun, qui compte moins de 450 âmes, dont plusieurs citoyens émérités vivant loin de la collectivité principale de Mayo, n'a pas assez de main-d'œuvre pour gérer l'examen et les exigences de mobilisation ainsi que concentrer ses efforts sur les relations entre elle et l'entreprise. De ce fait, l'entreprise conclut des contrats avec d'autres Premières Nations et entreprises locales pour une bonne partie de ses services, de son approvisionnement et de son travail en sous-traitance, créant ainsi un partenariat élargi et de nouvelles avenues de collaboration. Cette approche est également conforme aux procédures d'évaluation et d'examen, qui demeurent compliquées et exhaustives, et la majorité des efforts sont axés sur les procédures de l'OÉESY.

Une autre Première Nation du Yukon, Tr'ondëk Hwëch'in, exploite des centaines de placers (extraction de minéraux des sables de rivière) sur son territoire et participe activement à la refonte controversée de la *Loi sur l'extraction de l'or* du Yukon.

Le gouvernement territorial travaille étroitement avec les Premières Nations pour élaborer des lois qui privilégient et reconnaissent les droits ancestraux et issus de traités. Le secteur minier s'inquiète des plans, qui placent les intérêts des Premières Nations au-dessus des siens et modifieraient potentiellement la structure multigénérationnelle au sein du territoire. En d'autres mots, les Premières Nations demandent d'être incluses dans toutes les activités minières, y compris l'exploration de base, avec rémunération, et s'attendent à pouvoir freiner les projets qui nuisent à la récolte ou qui menacent des sites d'importance culturelle. Le secteur minier, habitué à un libre accès aux terres (surtout à l'étape d'exploration), lui, se montre fortement en désaccord avec la nouvelle loi.

Les Premières Nations du Yukon ne s'opposent pas à l'extraction minière ni aux autres projets, même si elles ont rejeté toutes les propositions de projets d'hydroélectricité sur le territoire malgré le besoin urgent en électricité propre. Elles recourent toutefois aux processus d'évaluation et d'approbation pour déclarer leur mécontentement avec les grands chantiers.

L'un des plus grands projets miniers entrepris au Yukon, la mine de cuivre Casino, se situe sur le territoire de la Première Nation Tr'ondëk Hwëch'in. La mine peinait à obtenir des autorisations de base; sa demande de route d'accès est d'ailleurs retardée d'au moins cinq ans. D'importantes décisions, comme le besoin de transport vers la côte (comme à Skagway, en Alaska) et l'approbation du plein développement, restent à venir. Les Tr'ondëk Hwëch'in expriment leurs craintes, notamment en ce qui concerne les répercussions environnementales et la perturbation des Premières Nations. Leur appui pour les grandes initiatives est au mieux incertain. Le projet montre encore une fois la complexité des projets miniers à grande échelle par rapport aux territoires et intérêts des Autochtones, puisqu'ils concernent les territoires de différentes communautés :

« Le site minier et une partie de la route d'accès se trouvent sur le territoire traditionnel de la Première Nation Selkirk. Un tronçon de la route d'accès est sur le territoire traditionnel de la Première Nation Little Salmon/Carmacks, et la conduite d'approvisionnement en eau de Casino, sur le territoire traditionnel des Tr'ondëk Hwëch'in. Le territoire traditionnel de la Première Nation Kluane est en aval de l'emplacement proposé de la mine et certains aspects du projet sont sur le territoire traditionnel de la Première Nation White River. »⁷⁵

En signant l'entente de collaboration avec les promoteurs miniers de 2015, la cheffe Roberta Joseph pèse ses mots : « Les Tr'ondëk Hwëch'in sont ravis de pouvoir commenter efficacement la proposition de projet Casino. Nous avons la ferme intention d'établir des partenariats afin de soutenir et de garantir une extraction minière responsable sur notre territoire traditionnel⁷⁶. » Cette Première Nation se sert des systèmes d'évaluation et de permis complexes pour étudier chaque étape du projet et veille à ce que ce dernier respecte son calendrier, et non celui de l'entreprise ou du gouvernement, conformément à ses besoins et ses intérêts.

⁷⁵ Casino Mining Corporation. s. d. « Project Overview ». <https://casinomining.com/project/>.

⁷⁶ Casino Mining Corporation. 2015. « Western Copper and Gold and Tr'ondëk Hwëch'in Sign Co-operation Agreement for Casino ». <https://casinomining.com/news-archive/western-copper-and-gold-and-trondek-hwechin-sign-co-operation-agreement-for-casino/>.

La Première Nation Tahltan au nord-ouest de la Colombie-Britannique

Point à retenir : La Première Nation Tahltan a trouvé le juste milieu entre l'exploitation des ressources et la protection culturelle et environnementale en établissant de solides liens avec le secteur selon ses modalités, ce qui a apporté d'importantes retombées économiques à la communauté et conservé son pouvoir sur les zones fragiles.

Après des débats intenses et difficiles et devant l'opposition menée par les Aînés de la Première Nation Tahltan, le Chef et le Conseil ont opté pour une collaboration étroite avec le secteur. Indépendamment, les Aînés de la nation Tahltan revendiquaient la protection des zones culturelles et économiques essentielles contre le déploiement d'un plan de fracturation de Shell et l'établissement de la mine Fortune sur le territoire traditionnel. Dans les vingt années suivantes, les Tahltans comptent parmi les revendicateurs les plus actifs du secteur de l'exploitation des ressources, exception faite des projets de sables bitumineux de l'Alberta, et sont reconnus pour leur volonté à s'opposer aux projets dans les zones sensibles sur le plan écologique et culturel. Ils négocient plusieurs propriétés riches en ressources du nord-ouest de la Colombie-Britannique avec de nombreuses entreprises. Ces négociations permettent de fonder des entreprises d'exploitation autochtones, d'embaucher de nombreux citoyens et d'attirer d'importantes sources de revenus autonomes (c.-à-d., qui ne proviennent pas du gouvernement) pour la nation. En novembre 2023, la Première Nation Tahltan et le gouvernement de la Colombie-Britannique concluent une entente qui met les deux entités sur un pied d'égalité dans le processus d'approbation finale des nouveaux projets d'exploitation des ressources.

Les Tahltans se forgent une réputation de Première Nation astucieuse, en faveur du développement, et ouverte à relater son histoire à d'autres communautés autochtones qui envisagent de collaborer avec des sociétés d'exploitation des ressources. Ils pensent à long terme et cherchent à créer des entreprises, à obtenir des actifs, à favoriser la prospérité et à établir des partenariats durables avec le secteur primaire et le gouvernement. Selon certains détracteurs, notamment des Aînés de la communauté, les Tahltans dépassent les bornes en s'alliant aux sociétés minières et en mettant de côté les préoccupations environnementales et sociales.



D'autres membres de la nation réprouvent cette caractérisation : ils respectent tous les processus d'évaluation et d'approbation officiels et, par leur participation, veillent à ce que les étapes réglementaires se déroulent harmonieusement et rapidement. Les normes et les attentes de la Première Nation sont également claires. Par exemple, une mine proposée par Doubleview était trop près d'importantes zones de récolte et de culture, donc les Tahltans ont manifesté leur désaccord et le projet est resté dans les cartons. Chad Norman Day, chef de la nation Tahltan, a commenté la situation :

« Les Tahltans sont fiers de collaborer avec des partenaires du secteur et de la province, mais cette entreprise n'a cessé de nous manquer de respect et d'enfreindre les protocoles et les processus que nous avons instaurés avec les autres sociétés minières sur notre territoire. Nous ferons tout en notre pouvoir pour protéger notre territoire et nos ressources, notamment en empêchant Doubleview de concrétiser ses aspirations pour notre territoire. »⁷⁷

Dans cette situation, la participation active des Tahltans et leur compréhension approfondie du secteur minier les ont aidés à prendre leur décision. Le conflit avec Doubletree est né du refus de se conformer aux protocoles des Tahltans. Un journaliste mentionne d'ailleurs :

« Le gouvernement central a créé un cadre de mobilisation, qui veille à ce que l'activité minière sur son territoire soit conforme aux lois des Tahltans. Le cadre oblige les entreprises à consulter sérieusement la nation et à respecter ses droits et son titre, notamment le droit de déclarer des zones hors limite pour les chantiers. Il présente également les protocoles et les politiques en matière de communication qui s'appliquent pour un processus décisionnel collaboratif. Plus de 30 entreprises l'ont accepté, mais selon M. Day, Doubleview a refusé. »⁷⁸

L'expérience des Tahltans illustre une grande tendance en ce qui a trait à la participation des Premières Nations à l'exploitation des ressources : la nation est ouverte à la collaboration, mais selon ses propres modalités. Beaucoup d'entreprises ont réussi à mener à bien leur projet dans le respect de ces conditions, et les Tahltans ont non seulement entraîné la création d'entreprises prospères ainsi que de nombreux emplois locaux, mais ont aussi obtenu d'importantes sources de revenus.

⁷⁷ Gouvernement central Tahltan. 2021. « Tahltan Nation Opposes Doubleview Gold Corps' Operations ». <https://tahtlan.org/tahtlan-nation-opposes-doubleview-gold-corps-operations/>.

⁷⁸ Simmons, Matt. 2021. « Tahltan Nation evicts Doubleview Gold from territory over refusal to respect Indigenous law ». The Narwhal. <https://thenarwhal.ca/tahtlan-nation-evicts-doubleview-gold-corp/>.

La loi sur les ressources de la Première Nation Secwépemc

Point à retenir : De plus en plus de Premières Nations, comme la nation Secwépemc, affirment leur souveraineté et leur autodétermination par l'élaboration et l'application de leurs propres lois sur les ressources. Celles-ci privilégient les perspectives autochtones ainsi que leur autorité sur les territoires traditionnels, mais leur intégration aux règlements gouvernementaux actuels reste un défi.

Après des contestations judiciaires et des négociations avec différents ordres de gouvernement, les Premières Nations ont acquis une autorité considérable dans le processus d'exploitation des ressources. Elles savent également que leur statut de premiers habitants et leur souveraineté leur confèrent des droits inhérents. Dans les dernières années, on a vu une résurgence de l'affirmation de la souveraineté et du droit à l'autodétermination. La Première Nation Secwépemc, dont les territoires traditionnels se trouvent près de Kamloops, en Colombie-Britannique, a élaboré ses propres lois et approches pour gouverner l'exploitation des ressources. Un organisme a d'ailleurs commenté :

« Yirí7 re stsq'ey's-kucw (nos lois et coutumes) nous ont été accordés par Sk'elép (coyote), comme le racontent nos anciens récits oraux, les stseptékwll. Les lois des Secwépemc gouvernent la nation et jettent les bases morales et spirituelles de la société intimement liée au territoire et à notre histoire. Des anciens récits oraux de Sk'elép et des métamorphes ressortent trois lois fondamentales pour les Secwépemc :


- 1. la loi secwépemc sur la souveraineté (y compris le pouvoir de signer des traités);***
- 2. la loi secwépemc qui définit les droits et l'accès aux ressources;***
- 3. les lois secwépemc sur la responsabilité sociale et environnementale (soins).***

Les ancêtres des Secwépemc ont transmis ces lois par les récits oraux, laissant ainsi un legs d'expérience et de connaissances qui guident les agissements en communauté et dans le respect de tous les êtres vivants. Les stseptékwll ont donné aux Secwépemc les connaissances nécessaires pour vivre en harmonie avec leur loi et son application; elles rappellent aux générations qui suivent les conséquences sociales, morales et naturelles des ancêtres et de l'infraction des lois. Elles rappellent les noms, l'histoire et les emplacements sur le Secwepemcúlecw et font le pont entre ces manifestations et les actes posés sur le territoire. Les lois sont des leçons tirées de nombreuses générations d'ancêtres. »⁷⁹

⁷⁹ Secwépemc Strong, s. d. « Stsq'ey (Laws and Jurisdiction). » <https://secwepemcstrong.com/secwepemc-governance-4-pillars-overview/stsqey/>

Une loi sur les ressources par les Premières Nations peut offrir une grande certitude au groupe autochtone et au promoteur de projet, tout en privilégiant les perspectives autochtones, plutôt que les considérations réglementaires et politiques. Une telle loi, qui évolue au Canada et est exemplifiée par les processus des Secwépemc, est une affirmation de la souveraineté et du droit de contrôle concernant l'aménagement des territoires traditionnels. Elle amène les Premières Nations à définir les exigences d'exploration et d'exploitation et existe indépendamment des règlements provinciaux, territoriaux ou fédéraux. Elle est importante, puisqu'elle permet à une nation de définir les paramètres acceptables pour l'utilisation de son territoire, et fournit donc des directives claires autant aux sociétés d'exploitation des ressources qu'aux organismes gouvernementaux.

Les règlements des Secwépemc sur le territoire et les ressources sont encore en cours d'élaboration. Des enjeux importants perdurent, comme la volonté des gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéral de reconnaître la souveraineté autochtone et les lois sur les ressources des Premières Nations. L'intégration de telles lois et règlements nécessitera de longues négociations et un travail considérable dans les prochaines années. Le fait que les lois ne sont pas rejetées du revers de la main et que les Premières Nations peuvent affirmer leur primauté dans les projets d'exploitation des ressources illustre bien la trajectoire des aspirations autochtones et des processus d'exploitation au Canada.



Des équipes s'efforcent de contenir et de nettoyer un déversement de pipeline à l'usine de Long Lake de Nexen Energy, près de Fort McMurray, en Alberta, le mercredi 22 juillet 2015. L'agence de recherche et développement de l'Alberta élabore un nouveau programme visant à améliorer la surveillance des pipelines et les interventions en cas de déversement en mobilisant davantage de populations autochtones. LA PRESSE CANADIENNE/Jeff McIntosh

Partie 4 : Participation autochtone aux évaluations d'impact

Les peuples autochtones ne s'opposent pas au progrès économique; ils accordent plutôt la priorité à leurs traditions, leurs cultures et leurs valeurs, qui ne concordent pas toujours avec les projets d'exploitation des ressources.

À l'avenir, pour accélérer les projets de croissance propre, il faudra un changement des mentalités ainsi que de la législation et des politiques publiques concernant les peuples autochtones. Ainsi, on pourra préserver les droits autochtones et reconnaître leur souveraineté. Les collaborations réussies entre sociétés et groupes autochtones, dont la liste s'allonge rapidement, et l'amélioration du savoir professionnel sur l'exploitation des ressources au sein des gouvernements autochtones ont facilité la collaboration, maintenant plus fiable et plus rapide. Mais la critique des processus d'approbation et de surveillance reste tenace, en partie parce que l'opposition des Premières Nations aux projets est vue comme un ajout aux coûts, à l'incertitude et au temps nécessaire pour obtenir l'autorisation finale. Le tout cause des tensions et dresse des obstacles puisque bon nombre d'allochtones ont l'impression que les communautés autochtones entravent la croissance économique. Il faut toutefois retenir que les peuples autochtones ne s'opposent pas au progrès économique; ils accordent plutôt la priorité à leurs traditions, leurs cultures et leurs valeurs, qui ne concordent pas toujours avec les projets d'exploitation des ressources.

Peu d'intervenants dans le processus appuient sans équivoque le système en place; la plupart demandent une refonte majeure des règlements et procédures. Tous les leaders autochtones interviewés pour ce projet revendiquent des améliorations considérables aux systèmes réglementaires, et demandent que les avis autochtones priment sur les interventions externes en ce qui a trait aux décisions que les peuples autochtones considèrent comme locales ou régionales.

Règlements complexes, évolutifs et déconnectés

L'un des plus grands obstacles réside dans la longue histoire de négligence des peuples autochtones dans les processus réglementaires. Même les professionnels de longue date du secteur primaire ont de la difficulté à rester au fait des changements des lois et politiques, particulièrement à la lumière du fait que les communautés autochtones

gagnent en pouvoir et élaborent leurs propres politiques d'utilisation du territoire et d'exploitation des ressources. Devant la constante évolution du paysage réglementaire, accélérée dans les dernières années par la reconnaissance de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones comme loi fédérale officielle au Canada et comme politique provinciale et territoriale dans certains cas, il est difficile de rester à l'affût de tous les changements. Il est évident qu'il faut consulter les peuples autochtones lors des processus d'approbation et de surveillance des projets d'exploitation des ressources, et que les droits autochtones dans le secteur sont concrets et importants. Toutefois, pour l'instant, ces droits ne sont pas toujours bien compris, reconnus et préservés.

Certaines régions ont adopté des traités modernes solides; d'autres ont plutôt des règlements locaux sur l'exploitation des ressources des Autochtones. Dans les régions couvertes par les traités historiques (avant les années 1970), il existe peu de contraintes visant le gouvernement, les entreprises et les groupes autochtones. De plus, chaque province et territoire a ses propres règles, règlements et procédures; il y a un monde de différences entre le Nunavut et la Saskatchewan, par exemple.

Puisque l'exploitation des ressources naturelles est principalement régie par les gouvernements provinciaux et territoriaux, les priorités de ces entités sont d'une importance capitale et les approches varient grandement. Le gouvernement Saskatchewan, favorable au développement, entrave peu les projets d'exploitation. L'Ontario privilégie les projets au nord, mais a connu d'importantes tensions, une forte résistance autochtone et de grands obstacles quand est venu le moment d'harmoniser ses priorités stratégiques avec celles des Premières Nations de la région. Le Québec et les territoires du nord, en revanche, ont conclu d'importantes ententes avec les groupes autochtones, avec qui ils collaborent de près pour l'approbation et la supervision de projets. Au Nouveau-Brunswick, où les projets d'exploitation sont moins nombreux et plus modestes, les liens entre le gouvernement et les Autochtones sont moins étroits. La province n'a signé aucun traité moderne et dispose de peu de procédures officielles. Elle s'est donc trouvée en opposition aux Premières Nations pour certains chantiers. Les mesures reflètent les réalités du fédéralisme colonial canadien, la répartition des responsabilités des territoires et des ressources aux gouvernements territoriaux, et l'activisme fédéral pour des causes environnementales. Le tout a mis en évidence la diversité de la réglementation et le « chaos » administratif, comme le décrit un observateur de la Saskatchewan.

Selon l'examen annuel de l'Institut Fraser des meilleures régions minières, le Canada occupe toujours un rang assez élevé. En 2023, la Saskatchewan s'est classée troisième au monde, et Terre-Neuve-et-Labrador, l'Ontario, le Manitoba et le Québec figuraient tous dans les dix premiers rangs. Deux régions qui protègent fermement les peuples autochtones se sont classées bien plus bas : le Yukon occupe la 28^e place, et les Territoires du Nord-Ouest, la 45^e. Le rapport conclut que l'incertitude entourant les zones protégées, les revendications territoriales et la réglementation environnementale découragent

l'investissement minier dans plusieurs régions canadiennes⁸⁰. Pour les sociétés d'exploitation des ressources travaillant dans les provinces et territoires, le fardeau administratif et juridique de la réglementation canadienne freine la participation et ajoute aux coûts et au temps nécessaires pour les projets.

Capacité et temps limités

Les sociétés minières approchent constamment les collectivités, qui se sentent souvent inondées par la quantité et la variété de demandes de permission et d'approbation. La plupart d'entre elles doivent composer avec l'intensité et la complexité des demandes, qui ne font que s'accroître lorsque les projets passent de la phase d'exploration à celle de développement. Un professionnel des ressources autochtones du Yukon, qui avait reçu des rapports techniques d'un promoteur totalisant plusieurs milliers de pages et n'avait que deux semaines pour donner une réponse, décrit le processus comme « inéquitable » et « accablant ».

Les dispositions réglementaires actuelles sont coûteuses, chronophages et incertaines. Les communautés qui participent aux projets d'exploitation obtiennent souvent du financement de la part du promoteur ou du gouvernement régional pour les processus d'examen. Mais les systèmes d'évaluation et d'approbation sont tout de même compliqués. Les chercheurs mènent des études sur les territoires, et paient souvent les Aînés et les travailleurs pour leur temps et leurs efforts. Le Chef, le Conseil et le personnel consacrent beaucoup de temps à l'examen des rapports nombreux et volumineux ainsi qu'à la participation aux audiences formelles, tâches qui ne sont pas toutes rémunérées. Pour les communautés qui appuient le développement et souhaitent créer des emplois et mettre en branle les opérations commerciales, le temps consacré aux études et aux audiences vient faire obstacle aux plans sociaux, éducatifs et économiques, et est donc considéré comme un coût pour la population. Le report des audiences et les décisions initiales (et même subséquentes) défavorables peuvent frustrer et décevoir la communauté de soutien. Si des décisions négatives ou des coûts d'évaluations perçus convainquent les promoteurs de laisser tomber le plan, les communautés peuvent perdre une occasion spéciale de développement économique local. La rancune qui perdure dans certains quartiers de la vallée du Mackenzie est un excellent exemple de cette réaction; les efforts concertés externes, principalement gérés par des gens de l'extérieur de la région, ont causé l'annulation du pipeline proposé qui représentait plusieurs milliards de dollars (voir la partie 3, le pétrole et le gaz de la mer de Beaufort et le pipeline de la vallée du Mackenzie) et qui aurait appartenu à 34 % aux Autochtones de la région. Plusieurs communautés pensent que cet abandon a contribué à l'appauvrissement continu et aux enjeux sociaux et culturels de la population.

⁸⁰ Mejía, Julio and Elmira Aliakbari. 2024. *Survey of Mining Companies 2023*. Institut Fraser. <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/2023-annual-survey-of-mining-companies.pdf>.

« Le système provincial [en Saskatchewan] convient à un promoteur; il est même très bien. Il est rapide, pas besoin de parler à personne [...] Pour les peuples autochtones, il ne vaut rien. C'est terrible. On manque de temps, d'argent. C'est vraiment terrible, surtout si on fait quelque chose qui sort de la réglementation fédérale, comme simplifier le processus. Terrible. Ce qui se fait en Colombie-Britannique et en Ontario, ou même au Manitoba et en Alberta, c'est mieux. Ça ne

veut pas dire grand-chose, mais c'est mieux. Quand je compare avec ce qui se fait ailleurs, je constate à quel point c'est terrible ici [dans cette province]. Mon peuple n'a pas l'occasion de participer d'une manière positive; les processus ici ne sont pas faits pour ça, même si la province a apporté quelques petites révisions. Essentiellement, rien n'a changé », selon un spécialiste du secteur primaire autochtone dans les Prairies.

Voilà les plus grands obstacles auxquels se heurtent les communautés autochtones désirant déterminer leur degré d'appui ou d'opposition à l'exploitation des ressources. Les communautés qui s'en tirent le mieux sur le plan des finances se trouvent généralement dans des milieux urbains ou à proximité de grands projets d'exploitation ou d'infrastructure. Pour bien des régions, peu d'occasions économiques se présentent à l'horizon. Les groupes environnementaux, qui ont de bonnes et sincères raisons de s'opposer à certains projets, courent le risque de défendre une approche qui impose la pauvreté à long terme dans des communautés qui sont déjà marginalisées sur le plan économique et qui ne cherchent qu'à améliorer leur qualité de vie en donnant l'occasion à sa population de vivre et de travailler sur son territoire traditionnel. Cela illustre la réalité économique découlant de siècles d'exploitation des ressources au Canada, pendant lesquels de nombreuses communautés autochtones ont été marginalisées dans leur propre territoire. Actuellement, beaucoup de communautés des Premières Nations, des Métis et des Inuits concluent à regret que la seule solution apparente à la dépendance sociale prolongée des peuples autochtones de régions rurales et éloignées est de participer de manière prudente aux chantiers d'exploitation et d'infrastructure. Évidemment, cette situation reflète la réalité économique bien plus que la préférence des Autochtones, comme bon nombre des communautés ont de la difficulté à ralentir la migration de sa population vers des régions plus prospères.

Partie 5 :

Recommandations d'intégration des concepts et perspectives autochtones aux processus réglementaires du secteur de la croissance propre

Les processus réglementaires et d'approbation actuels, notamment les modifications à la *Loi fédérale sur l'évaluation d'impact*, des différentes administrations du secteur primaire ont fait de grandes avancées par rapport aux mesures en place dans les années 1970 et 1980. Les gouvernements autochtones ont obtenu un pouvoir et une autorité considérables, et ont produit des ententes de collaboration exhaustives avec les sociétés minières, les sociétés de pipelines et les autres promoteurs qui, collectivement, ont rapporté des milliards de dollars aux communautés autochtones, créé des milliers d'emplois pour les travailleurs autochtones, et engendré des centaines de contrats pour les entreprises autochtones et communautaires. Dans certains cas, ils ont également pu refuser un projet ou ont permis d'importantes améliorations aux plans. Comme l'a expliqué Heather Exner-Pirot, directrice de l'énergie, des ressources naturelles et de l'environnement à l'Institut Macdonald-Laurier, « *si les peuples autochtones sont perçus comme étant vulnérables, des règlements supplémentaires sont justifiés, mais s'ils sont perçus comme des leaders potentiels pour les projets d'exploitation des ressources, ces mêmes règlements peuvent être problématiques.* »

L'apport des autochtones à ce niveau est loin d'être terminé. L'intérêt actuel pour les minéraux critiques et l'énergie propre a convaincu les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux d'accélérer l'obtention d'approbation et le développement canadien en général, ce qui accroît la pression pour les communautés autochtones – l'économie de l'énergie propre et la sécurité de l'économie canadienne sont en jeu dans cette formulation – tout comme le risque (réel ou perçu) d'affaiblir les normes écologiques nationales et régionales. Les nouvelles approches, qui s'ajoutent aux

règlements et processus en place, doivent reconnaître les droits ancestraux et issus de traités, assurer le consentement de la communauté, respecter les normes et priorités environnementales, soutenir les efforts des entreprises pour concevoir des projets viables, et contribuer aux priorités économiques et sociales globales de la région et du pays. L'ensemble de priorités est complexe et vaste, mais il est largement partagé au pays.

Acceptation des lois et protocoles autochtones

Le regain de pouvoir des Autochtones et la résurgence de leurs droits ont fait entrer des éléments supplémentaires en jeu. Certaines communautés autochtones ont préparé des lois sur les ressources naturelles qui présentent – sans mention aux règlements et procédures fédérales, provinciales et territoriales – les conditions à respecter pour obtenir leur soutien. Les exploitants de ressource, de manière un peu surprenante peut-être, saluent les lois, qui expliquent enfin clairement les attentes des Autochtones. Ces lois autochtones n'ont pas de statut officiel devant les tribunaux et auprès des gouvernements, mais sont particulièrement importantes pour obtenir un permis social communautaire.

Les gouvernements et les organismes de réglementation doivent voir les peuples autochtones comme des nations autonomes et intégrer leurs lois et protocoles aux vastes processus réglementaires. Les gouvernements n'ont toujours pas reconnu, avec sincérité, la souveraineté partagée avec les peuples autochtones, à l'exception des régions disposant de traités modernes où on respecte leur contrôle sur les terres visées. En revanche, les traités modernes couvrent à peine plus de 40 % du territoire canadien, donc le reste du pays est géré par des traités historiques, amicaux ou simplement inexistant, qui ont moins de fondement juridique officiel permettant aux peuples autochtones de revendiquer leur autorité dans les processus réglementaires. Mais l'expansion stable des aires protégées et de conservation autochtones, où les priorités autochtones ont un pouvoir considérable et où les dirigeants autochtones sont chargés de la supervision du développement sur le terrain et de la protection de la nature, fait rayonner la participation autochtone dans les régions rurales et éloignées.

Toutefois, l'impression que les lois autochtones font obstacle aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux subsiste. Il faut que ça change. Des ententes sur les compétences partagées, selon lesquelles l'autorité autochtone est reconnue au même titre que celle du gouvernement public, offriraient une indication générale du degré de respect pour le pouvoir des Autochtones dans un domaine essentiel et décisionnel. Ainsi, les efforts des Autochtones pour créer des lois de protection des ressources locales et régionales devraient être encouragés et appuyés par tous les ordres de gouvernement, et les lois doivent être prises en compte dans les processus d'approbation.

Respect des traités

Les traités modernes ont gagné en clarté, notamment grâce à la protection ajoutée du statut protégé par la Constitution. Ils soulignent, de façon très détaillée, les responsabilités et les droits des peuples autochtones quant à l'exploitation des ressources et l'utilisation du territoire. Ils remplacent les règlements et lois en plus d'être indispensables au regain de pouvoir des gouvernements et communautés autochtones. Les dispositions garantissent également un rendement financier aux Autochtones au moyen de régimes de partage des revenus ainsi qu'un rôle important dans les processus officiels d'approbation et de supervision d'un projet. Elles veillent à ce que les peuples autochtones soient représentés au sein des conseils d'examen et de supervision ainsi que d'organismes de réglementation. Les traités servent de mécanismes de participation autochtones à toutes les étapes du développement et de l'évaluation, puis veillent à ce que les communautés autochtones puissent prendre la parole sur l'utilisation de leurs territoires traditionnels.

Dans les régions de compétence fédérale, provinciale ou territoriale, près de 700 revendications territoriales de groupes autochtones sont actuellement à l'étude. Le gouvernement du Canada participe également à plus de 186 tables de négociation et de discussion avec des groupes autochtones au pays concernant ces revendications, lesquelles sont susceptibles de se répercuter sur l'économie propre au Canada. Et tant qu'elles ne sont pas traitées, celles-ci créent une incertitude autour du développement de projets, mais surtout, mettent en attente la justice et les représailles pour les communautés autochtones. Il faut donc que les gouvernements s'affairent en priorité à la négociation et au règlement des revendications, puis se plient aux conclusions dans les meilleurs délais.

Renforcement des capacités des communautés autochtones

Les règlements, les processus et les évaluations ne sont efficaces que si les promoteurs autochtones peuvent participer de manière significative. Les communautés autochtones, souvent petites et confrontées à plusieurs problèmes sociaux, environnementaux, économiques et politiques qui se chevauchent, sont désavantagées par rapport au secteur primaire et au gouvernement. Sans parler de celles qui ressentent une « fatigue de consultation », définie comme la lassitude ou le désintérêt d'une communauté lorsqu'elle est trop souvent ou mal consultée. Le volume important de consultations de différents secteurs se battant pour leur attention pèse sur les ressources et le temps à consacrer à ces dossiers. Pour rééquilibrer les choses, les acteurs du secteur et les gouvernements devraient fournir les ressources financières et humaines requises pour accroître la capacité des promoteurs autochtones à participer au processus à leur façon.

Il faut suffisamment de fonds pour veiller à ce que la participation des Autochtones aux processus ne soit pas trop coûteuse pour les communautés. Les entreprises et les gouvernements doivent également respecter les priorités concurrentes des nations, et coordonner leurs approches de la consultation communautaire afin de réduire le

fardeau administratif inutile qui repose sur les communautés. Les gouvernements devraient financer le travail préalable des organismes autochtones (habituellement, à l'échelle régionale) visant à déterminer les régions hors limite pour des raisons écologiques, culturelles ou de mode de vie avant l'exploration et les premières étapes de développement des sociétés d'exploitation des ressources.

« Si je pouvais changer une chose, ce serait que les peuples autochtones puissent participer au même degré, qu'ils soient en Saskatchewan, au Nouveau-Brunswick ou au Yukon. Je pense qu'on pourrait inciter tout le monde à mettre en place les appels à l'action [de la Commission de vérité et réconciliation] et à réagir au rapport final sur les femmes et filles autochtones disparues et assassinées dans leurs appels à la justice pour l'industrie extractive. On pourrait intégrer ces éléments partout, et avoir la capacité nécessaire à la participation des communautés autochtones. Tout le monde aurait à peu près les mêmes règles. Je pense

que les choses iraient beaucoup plus vite [dans ma province], mais tout le Canada pourrait en bénéficier. Si tout le monde comprenait ces politiques, comme la DNUDPA, ces documents modernes qui montrent à quoi ressembleraient les droits autochtones si on les adoptait tous, on aurait un point commun pour collaborer. Je pense réellement que, même dans un système imparfait, cela ferait une énorme différence. Je sais que [ma province] passerait assez rapidement à l'ère moderne si on y parvenait », explique un spécialiste des ressources autochtone des Prairies.

Établissement de processus d'évaluation, d'approbation, de surveillance et de restauration gérés par les Autochtones

Il convient de porter attention à l'adoption complète et approfondie des processus d'approbation et de surveillance autochtones. Il s'agirait d'un changement radical au sein de la pratique canadienne et internationale, qui devrait probablement commencer par une étape d'essai (par exemple, avec le projet de la Première Nation Squamish et de Woodfibre LNG). La déconcentration des pouvoirs fédéraux au bénéfice des trois territoires, particulièrement en ce qui concerne le territoire et les ressources, est l'occasion rêvée de renverser l'approche actuelle, qui marginalise les avis et les priorités des peuples autochtones. Le jugement de ces derniers devrait être au sommet des priorités, et ne devrait pas se limiter à une simple rétroaction pendant les processus décisionnels officiels. Le pays avance lentement dans cette direction, à grands frais pour les communautés autochtones. Un gouvernement public ferait preuve d'énormément de courage et de prévoyance s'il reconnaissait les décisions autochtones et en faisait une priorité de cette façon. Les grandes responsabilités (et les ressources) seraient donc entre les mains des Autochtones, et les interventions pour des intérêts particuliers, comme ceux des entreprises et des organismes environnementaux non gouvernementaux, se retrouveraient plus bas dans la liste des priorités. Cette approche susciterait un intérêt considérable à l'échelle internationale, puisque pour la première fois de son histoire, le pays privilégierait l'autorité juridique et environnementale des peuples autochtones, en plus des traités pour des enjeux liés à l'exploitation des ressources.

« Eh bien, je pense que le gouvernement fédéral doit appuyer les peuples autochtones. Ce sont nos territoires qui sont touchés; c'est pourquoi je pense que le gouvernement doit d'abord nous consulter et ensuite consulter le secteur – les gens sur le terrain, les entreprises. Je pense que, pour accélérer les processus réglementaires, il faut regarder ce que font les autres

pays qui appliquent cette démarche complexe, ou ceux dotés de bons processus environnementaux, en s'assurant qu'ils font preuve de diligence raisonnable. Je pense qu'on doit se pencher sur ces pays et suivre l'exemple des plus prospères », affirme un chef d'entreprise autochtone de l'Ouest canadien.

Nicole Norris, coordonnatrice des partenariats avec les Premières Nations (au centre), observe Ken Thomas, gestionnaire des ressources halieutiques et fauniques de la tribu Penelakut, discuter de l'importance de la restauration des bancs de palourdes lors d'une visite des jardins marins salish sur l'île Russell, un parc national des îles Gulf de 32 acres situé près de l'île Salt Spring, en Colombie-Britannique, le jeudi 8 septembre 2022. LA PRESSE CANADIENNE/Chad Hipolito

Conclusion

Le présent document démontre qu'il est pertinent de trouver collectivement la meilleure solution pour éviter de surcharger le processus d'approbation réglementaire tout en reconnaissant, comprenant et préservant les droits des peuples autochtones et en tenant compte des effets positifs et négatifs des projets proposés. Dans sa décision récente en 2023 sur la *Loi sur l'évaluation d'impact*, la Cour suprême du Canada a clairement statué que les critères – sous leur forme actuelle – sont trop subjectifs et mal définis pour qu'ils restent de compétence fédérale. Les recommandations du présent rapport, dont plusieurs ont été proposées par des groupes autochtones au fil des ans, doivent être révisées et élaborées avec toutes les parties, sous la présidence des gouvernements et peuples autochtones. Elles doivent être coordonnées aux lois et règlements locaux et régionaux, tenir compte des traités en vigueur, et engendrer de nouvelles approches axées sur les Autochtones qui continuent de transformer l'économie des ressources naturelles au Canada.

Les processus réglementaires et décisionnels actuels au Canada sont mieux qu'avant, mais ils demeurent lourds, coûteux et chronophages, avantagent les spécialistes et conseillers externes aux dépens des groupes autochtones, sont vulnérables aux interventions externes qui font passer les priorités autochtones en arrière-plan, et ne produisent pas de résultats répondant aux besoins autochtones de manière constante. Malgré les critiques, ce ne sont pas toutes les communautés autochtones qui s'opposent à l'exploitation des ressources; ce sont ces communautés qui ont façonné des normes, processus et structures réglementaires de sorte à mieux représenter leurs priorités. Le pouvoir accordé aux peuples, communautés et gouvernements autochtones n'est pas incompatible avec les priorités climatiques nationales ou les exigences relatives aux projets viables sur le plan économique, environnemental et social. Les projets de croissance propre doivent être réalisés de manière plus prudente, convenable et inclusive. La position des communautés autochtones varie : ces dernières n'appuient pas ou ne s'opposent pas systématiquement à l'exploitation des ressources sur leurs territoires. Toutefois, elles s'opposent toutes aux projets défavorables ou destructeurs sur le plan social ou écologique. Elles connaissent leurs droits et sont enthousiastes à l'idée d'affirmer et de renouveler la reconnaissance et le respect de leur autorité. De nombreuses communautés intéressées à l'exploitation

des ressources ou y prenant déjà part sont déterminées à améliorer les processus et le contexte réglementaire au profit des peuples autochtones, du pays dans son ensemble et de l'environnement.

Au moyen de traités modernes, d'importantes décisions des tribunaux et d'ententes négociées, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont lentement, et souvent à contrecœur, accepté l'étendue des pouvoirs des peuples autochtones. La reconnaissance véritable et soutenue des priorités autochtones commence lentement, principalement dans les régions nordiques et non métropolitaines. Tout au long du processus interminable et politiquement sinueux, les communautés et gouvernements autochtones ont été vigoureux, déterminés à faire valoir leurs demandes, qui ont été respectées à un certain degré. Des exemples récents et de plus en plus nombreux de relations entre les Autochtones et les entreprises prouvent que les systèmes émergents de consultation et de reconnaissance des droits et priorités servent les intérêts des Autochtones, et peuvent aussi donner lieu à des projets d'exploitation des ressources et d'infrastructure satisfaisants. Les grandes lignes de la stratégie durable de l'approbation de projet ont été énoncées. Les processus réglementaires et d'approbation étaient initialement inspirés par les Autochtones, mais ils sont désormais gérés par ces derniers. Les communautés autochtones tireraient avantage de l'amélioration des relations; le Canada pourrait également bénéficier de l'exploitation prudente et respectueuse de ses ressources naturelles, si cette entreprise économique essentielle se fait de concert avec les peuples autochtones.