



**MÉMOIRE DU GRAND CONSEIL DE LA NATION WABAN-AKI AU COMITÉ
D'EXPERTS DANS LE CADRE DE L'EXAMEN DES PROCESSUS D'ÉVALUATION
ENVIRONNEMENTALE**

BUREAU DU NDAKINNA DU GRAND CONSEIL DE LA NATION WABAN-AKI

Mémoire final

22 décembre 2016

TABLE DES MATIÈRES

1.	Mise en contexte du mémoire	1
2.	La Nation W8banaki et le Ndakinna	2
2.1.	Habiter le Ndakinna: le territoire au coeur des relations de la Nation W8banaki.....	2
2.2.	Le Ndakinna: au coeur de profondes transformations	4
2.3.	L'importance des écosystèmes et d'une approche intégrée dans la gestion du territoire.....	4
3.	Droits et intérêts des Premières Nations	5
3.1.	Considérations autochtones principales	5
3.1.1.	Nécessité d'un processus distinct et culturellement approprié.....	5
3.1.2.	Financement approprié	6
3.1.3.	Délais de réponse appropriés accordés aux consultations	7
3.1.4.	Implication des Premières Nations dans la planification du développement de leur territoire..	8
3.1.5.	Implication des Premières Nations au sein des différentes étapes de l'évaluation environnementale	9
3.2.	L'évaluation environnementale en contexte: considérations générales	10
3.2.1.	Développement tenant compte de l'environnement, de la société et de l'économie et les processus fédéraux d'évaluation environnementale	10
3.2.2.	Prise de décision en temps opportun.....	12
3.2.3.	Respect des engagements nationaux et internationaux.....	13
3.3.	Planification de l'évaluation environnementale	14
3.3.1.	Examen préalable et assujettissement à la LCÉES.....	14
3.3.2.	Planification du développement et évaluations environnementales	15
3.3.3.	Portée de l'examen.....	16
3.3.4.	Validité des autorisations	17
3.4.	Réalisation de l'évaluation environnementale.....	17
3.4.1.	Définition des rôles des organismes et instances	19
3.5.	Décision et suivi.....	21
3.5.1.	Décision gouvernementales	21
3.5.2.	Surveillance et le suivi des projets	21
3.6.	Coordination de l'évaluation environnementale	22
3.6.1.	Arrimage entre le fédéral et le provincial	22
3.6.2.	Organisation responsable de l'évaluation environnementale	23
4.	Intégration des principes de la DNUDPA.....	24
4.1.	Consentement	24

4.2.	Libre	25
4.3.	Préalable.....	25
4.4.	Éclairé	26
4.5.	Processus à privilégier	26
5.	Conclusion	26
	Annexe : Références.....	28

1. MISE EN CONTEXTE DU MÉMOIRE

Nous accueillons favorablement la décision du gouvernement fédéral d'entreprendre un examen des processus environnementaux et réglementaires, incluant le rétablissement des mesures de protection éliminées et l'intégration de mesures de protection modernes à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE)*.

Le gouvernement actuel a été élu notamment en promettant de restaurer la confiance du public envers les processus d'évaluations environnementales et en s'engageant à entrer dans une nouvelle ère en matière de relations avec les Premières Nations. Dans le cadre de l'Examen actuel, ce gouvernement s'est engagé à assurer la pleine et entière participation des Autochtones et l'intégration de leurs droits et intérêts dans ce processus. Dans ses travaux, le Comité d'experts responsable de l'examen de la LCEE devra veiller au respect de cet engagement. En ce sens, nous saluons la flexibilité du comité d'experts lors d'une rencontre à laquelle nous avons assisté et participé en octobre dernier à Québec, où il nous a été possible de discuter ouvertement et constructivement des enjeux identifiés par les Premières Nations quant à la LCEE. Nous espérons que le rapport du Comité d'experts une fois déposé saura refléter la teneur de nos discussions. Nous en sommes confiants, d'autant plus que ce dernier nous a mentionné qu'il serait possible de le commenter avant son dépôt.

Comme vous savez, différents comités mènent trois autres examens en parallèle. Ces derniers concernent l'Office National de l'Énergie, la loi sur les pêches (LP) et la loi sur la protection de la navigation (LPN). Nous sommes d'avis que toutes ces composantes, incluant la LCEE, sont intimement liées, notamment car l'évaluation environnementale fédérale est fonction de sa juridiction, et de ce fait, de la portée de ses différentes lois à caractère environnemental. Ainsi, nous nous questionnons sur l'efficacité d'en remettre l'examen à quatre comités distincts, surtout s'ils ont des échéanciers différents. Nous espérons donc qu'ils ne travailleront pas en silo et qu'ils s'assureront de coordonner leurs travaux pour mettre en place une vision et une approche globale à l'avant-garde en matière d'environnement et de relation avec les Premières Nations.

Les changements législatifs apportés en 2012 à la LCEE dans le cadre du projet de loi C-38 ont largement restreint la proportion des projets soumis au processus d'évaluation environnementale fédérale, en plus de limiter la participation du public. Dans sa version actuelle, la LCEE 2012 n'est pas adaptée aux réalités des Premières Nations et constitue un recul pour l'environnement. En effet, les Premières Nations habitent et occupent le territoire de manière dynamique, et y exercent depuis des temps immémoriaux leurs pratiques d'activités telles que la chasse, la pêche, le piégeage ou la cueillette. Elles entretiennent ainsi un mode de vie spécifique et une relation substantielle avec le territoire et ses ressources. Or, la version actuelle de la LCEE contient plusieurs failles qui entravent la capacité des Premières Nations à honorer ce lien.

Afin de collaborer de bonne foi et fournir des recommandations au Comité d'experts pour l'écriture de son rapport, nous présentons d'abord l'importance pour la Nation W8banaki¹ de concevoir le Ndakinna de manière holistique et de maintenir et consolider les liens qui nous unissent à notre territoire. Ensuite, nous expliquons les principaux enjeux et solutions identifiés jusqu'à maintenant pour le présent examen qui découle de notre conception particulière du territoire. Globalement, nous pensons qu'une vision et des

¹ Le signe « 8 » exprime un son particulier à la langue w8banaki qui se prononce comme un « an » nasal (plus précisément comme un son se situant entre le « an » et le « on ») (selon Monique Nolett-Ille [1996] citée dans Charland 2005 : 302). Les W8banakiak sont les membres appartenant à la Nation W8banaki. Pour référer plus spécifiquement à un membre appartenant à l'une des communautés d'Odanak ou de Wôlinak, il est préférable d'employer le terme « Aln8ba » qui se traduit par « être humain ».

protections modernes devraient être ancrées dans une approche écosystémique transversale — coordonnée au sein de toutes les lois et organisations fédérales — de l’environnement visant à s’assurer qu’« aucune perte nette de biodiversité » n’ait lieu. Cette vision devrait reconnaître et considérer de manière significative nos connaissances écologiques, nos droits et nos intérêts.

2. LA NATION W8BANAKI ET LE NDAKINNA

La Nation W8banaki occupe le Ndaquina, son territoire ancestral, depuis des temps immémoriaux. Le vaste territoire des W8banakiak couvrait entre le 17e et le 19e siècle, un espace qui correspond aujourd’hui à une partie du Québec, du Nouveau-Brunswick et des États américains du Maine, du Vermont et du New Hampshire. À l’époque des premiers contacts, les W8banakiak sillonnaient les grandes voies d’eau du territoire pour s’installer selon les saisons où il y avait des ressources nécessaires à leur subsistance. Ce semi-nomadisme favorisait la pratique de diverses activités telles que la chasse, la trappe, la pêche, la cueillette et une agriculture de subsistance saisonnière.

La Nation W8banaki est composée de deux communautés, Odanak et Wôlinak, qui regroupent près de 3000 membres et qui sont situées respectivement aux embouchures des rivières Saint-François et Bécancour, à proximité du fleuve Saint-Laurent. Chacune dispose d’un organe décisionnel élu soutenu par une structure administrative, les Conseils des Abénakis d’Odanak et de Wôlinak, qui administre tous les aspects de la vie sur les communautés, en plus de s’assurer de la promotion et du respect des droits de l’ensemble des membres de la Nation. Les Conseils se sont dotés d’une entité administrative commune permettant de centraliser certains services et ressources, le Grand Conseil de la Nation Waban-Aki (GCNWA). À travers le Bureau du Ndaquina, ce dernier s’acquitte notamment des consultations et de la représentation en matière de questions territoriales depuis 2013. Entre 2014 et 2016, le Bureau du Ndaquina a mené une étude sur l’utilisation et l’occupation contemporaine du territoire (ÉUOT) dont les données ont servi à documenter ce mémoire.

2.1. HABITER LE NDAKINNA : LE TERRITOIRE AU CŒUR DES RELATIONS DE LA NATION W8BANAKI

Comment les W8banakiak sont nés du frêne noir...

« When Tabaldak, the Owner-Creator made the world, he made the mountains, the trees, and the animal people. Something was missing. The Earth was not complete. He decided it was time to make the Human beings. He looked around for something to shape them with. There were the stones. He piled stones large and high, and breathing the wind of life onto them, he stirred the spirits of the stones to wake. The stones rose, and began to move. They were large and strong, and walked the Earth with terrible power. But they were hard and unfeeling. They did not care where they stepped. Tabaldak was not pleased. He shook the Earth until the Stone People were destroyed. Tabaldak decided to try again. This time, he chose to shape the people from the Ash tree. These People of Ash were growing and green, in harmony with their Mother, the Earth. Their skins were soft, and breathed in all life. They shared their breath with all the living things. Their limbs were supple and strong, and they danced like leaves in the wind ». (Davis et Bruchac [2010]. Extrait de Dawn Land)

La relation particulière que nous entretenons avec le Ndaquina, notre territoire, est le fondement de notre identité. Elle transcende la simple volonté d’assurer une saine gestion des ressources. Notre récit de la création du monde est révélateur en ce sens, car il explique comment notre Nation est née du frêne, une ressource encore essentielle pour la fabrication de nos paniers, et comment notre souffle est partagé par l’ensemble des êtres vivants sur terre.

Le développement et l'exploitation des ressources naturelles et du territoire ont le potentiel d'entraver notre capacité de nous prévaloir de nos droits et de nuire au dynamisme de notre culture. Nous ne sommes pas contre le développement en soi, mais nous considérons qu'avec nos droits viennent des responsabilités de contrôler, gérer, préserver et de protéger notre territoire. Effectivement, nos sorties sur le territoire ne sont pas uniquement des moments où l'on prélève des ressources. Avec ce privilège vient le devoir de veiller à ce que toute activité sur le territoire se fasse en cohérence avec certains principes qui nous sont chers :

La forêt est un monde vivant, je dois faire attention au milieu naturel. Il s'agit de savoir comment s'en servir et de ne pas abuser des ressources... prendre ce dont on a besoin. Ainsi, il en restera pour ceux qui vont venir après. J'ai commencé à chasser à 5 ans avec mon père. Mon père disait : « si tu tues quelque chose, tu l'arranges et tu le manges, sinon laisse-le vivant ». Si tu prends soin de la nature, elle va prendre soin de toi et te le remettre d'une certaine manière. Tu as tout ce qu'il te faut dans la forêt, les plantes, les remèdes. [...] Il faut que tu sois accepté par la forêt. Si la forêt t'accepte, tu vas te sentir protégé par elle, par l'esprit de la forêt (témoignage d'un Aln8ba d'Odanak, mai 2015).

Il est ainsi primordial de respecter et d'être reconnaissant envers ce que la nature nous donne, de récolter uniquement ce qui nous est nécessaire dans l'immédiat et d'éviter le gaspillage. Le respect de ces principes nous permet de pouvoir continuer à pratiquer nos activités saisonnières, de transmettre nos savoirs à nos enfants et nos petits-enfants, et de nous assurer un accès au territoire et à des ressources de qualité et en quantité suffisante maintenant et pour les générations futures (Voir nos mémoires sur la LPN et la LP déposés respectivement aux comités parlementaires TRAN et FOPO). Il faut souligner aussi qu'étant donné que nous préconisons la valorisation entière des ressources, advenant que leur santé soit affectée de quelque manière que ce soit par le développement, nous en sommes les premiers touchés. La contamination des abats, la baisse du succès de reproduction (diminution des ressources en territoire), le développement de cancer et de malformations (baisse de l'état de santé des animaux en territoire) ne sont que quelques exemples des impacts de la contamination des écosystèmes pour nous.

Nos sorties et les activités sur le Ndakinna sont considérées comme un moment privilégié et essentiel par plusieurs d'entre nous pour faire le plein d'énergie, se ressourcer et maintenir notre équilibre. Elles font partie intégrante de ce que nous sommes. Elles sont aussi des occasions pour transmettre nos savoirs et pour renforcer nos liens familiaux et communautaires. Les animaux, les fruits, les plantes et les autres ressources récoltés sont de précieux cadeaux qui constituent une occasion de partage, de visite de nos proches ou de rassemblement.

Certains lieux sont particulièrement significatifs pour notre Nation, dont plusieurs sont des rivières ou des lacs. Le lac Saint-Pierre (*Nebesek ou Atali saotegwak*²) est sans équivoque l'un de ces endroits. Les raisons de cet attachement peuvent être historiques, personnelles, communautaires ou familiales :

Toute ma vie, j'ai toujours été dans le secteur Bécancour pour la cueillette de petits fruits et du raisin. Mon père faisait du vin, on allait cueillir du raisin. On allait à la pêche, chasser les grenouilles. Ça l'a toujours été la rivière Bécancour, toute ma vie, et le lac St-Paul quand j'étais plus jeune. [...] On se promenait sur la rivière. On avait un bateau, on avait des canots. On allait au fleuve. C'était partout sur la rivière. (témoignage d'une Aln8ba de Wôlinak, septembre 2015)

² Les noms entre parenthèses suivant la mention d'un lieu sont les toponymes w8banakiak répertoriés dans (GCNWA 2015)

Il est en ce sens nécessaire de considérer dans les évaluations environnementales que l'emplacement est important et que l'on ne peut pas toujours déplacer un site fréquenté à des fins alimentaires, rituelles ou sociales, particulièrement s'il est fréquenté depuis longtemps, sans affecter la pratique de nos activités et la relation que nous avons avec notre territoire.

2.2. LE NDAKINNA : AU CŒUR DE PROFONDES TRANSFORMATIONS

À partir de l'arrivée des Européens, le Ndakinna a subi de nombreuses et profondes modifications tant humaines que biophysiques, particulièrement à mesure que les basses-terres du Saint-Laurent devenaient le milieu de vie de la majorité de la population du Québec (Nash 2002; Gélinas 2003; Charland 2005; Pellerin et Poulin 2013; GTSÉStL 2014; GCNWA 2015). Ces transformations se sont accélérées au courant du siècle dernier. Couplées aux changements climatiques (IDDPNQL 2013), elles ont eu des répercussions concrètes sur le Ndakinna.

Par exemple, nous sommes préoccupés par l'effondrement du stock de perchaude du lac Saint-Pierre. Ce poisson est une espèce d'importance pour nous, tout comme l'est l'esturgeon jaune. Les marais et marécages dotés d'une végétation arbustive qui constituent son milieu de reproduction privilégié sont aussi fréquentés par plusieurs autres poissons et ressources fauniques indispensables à nos activités. Actuellement, la Nation est contrainte de s'imposer volontairement des restrictions pour la pêche à la perchaude, en surcroît au moratoire en place, dans l'espoir de voir cette ressource se rétablir, mais ces efforts ne semblent pas porter fruit (MDDEFP 2013; de la Chenelière et coll. 2014). Nous sommes déterminés à participer à la sauvegarde de cette espèce et soutenir les efforts concertés allant en ce sens (https://gcnwa.com/wp-content/uploads/2016/10/2016-09-08_perchaude_positionnement-final.pdf). Cette situation représente néanmoins une preuve que les répercussions qu'ont les impacts cumulatifs de l'empreinte humaine dans la vallée du Saint-Laurent dans un contexte de changements climatiques constituent un risque sérieux pour la capacité de la Nation à se prévaloir de ses droits.

2.3. L'IMPORTANCE DES ÉCOSYSTÈMES ET D'UNE APPROCHE INTÉGRÉE DANS LA GESTION DU TERRITOIRE

Pour la Nation W8banaki, le territoire est appréhendé selon les différents bassins versants des principales rivières qui nous servaient et nous servent encore aujourd'hui de voie de circulation pour nos déplacements afin de pratiquer nos activités ou simplement nous ressourcer (Voir notre mémoire sur la LPN).

Les modifications humaines et biophysiques décrites précédemment qu'a subi le Ndakinna depuis la colonisation ont eu un impact profond sur le territoire. Les conséquences environnementales de ces modifications se sont notamment cristallisées à l'approche du millénaire par l'effondrement du stock de perchaude au Lac Saint-Pierre — stock de poisson d'importance pour la Nation depuis des temps immémoriaux — et par l'incapacité des mesures gouvernementales à résoudre cette problématique d'envergure.

Ainsi, nous croyons que seule une approche écosystémique transversale permettra de comprendre et protéger adéquatement les écosystèmes dont dépend la Nation pour la pratique de ses activités. L'empreinte anthropique présente dans le Ndakinna, particulièrement dans la vallée du Saint-Laurent, impose un stress considérable sur les écosystèmes.

De plus, Les changements climatiques auxquels font face toutes les populations à l'échelle mondiale exacerbent les menaces à l'intégrité des écosystèmes et des ressources naturelles du Ndakinna et à la

préservation du mode de vie w8banaki (IDDPNQL 2013; GCNWA 2014; IPCC 2014). Il ne suffit plus maintenant de réduire les émissions de GES, nous devons aussi nous adapter.

Le consensus scientifique est de plus en plus clair quant au fait que les services rendus par les écosystèmes sont une pièce maîtresse de cette adaptation, et que prendre action pour protéger la résilience de ces écosystèmes est bien plus rentable économiquement que l'inaction (He et coll., 2016). Pour permettre de maintenir les ressources dont dépend la Nation pour la pratique de ses activités, notamment de pêche, de chasse, de piégeage et de cueillette à des fins alimentaires, rituelles ou sociales, il est nécessaire de prendre action dès maintenant pour comprendre les écosystèmes dont elles dépendent. Leur capacité à remplir leurs fonctions écologiques doit être maintenue, il en va du respect de nos droits. L'article 29 de la DNUDPA et clair à cet égard, les peuples autochtones ont droit à la préservation et à la protection de leur environnement et de la capacité de production de leurs terres ou territoires et ressources.

La prochaine section définit donc non seulement les attentes qu'à la Nation en matière de processus de consultation, mais aussi les changements nécessaires à la mise en place d'une vision écosystémique de l'évaluation environnementale.

3. DROITS ET INTÉRÊTS DES PREMIÈRES NATIONS

3.1. CONSIDÉRATIONS AUTOCHTONES PRINCIPALES

Les Premières Nations exercent de façon continue, en vertu de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, la responsabilité de contrôler, gérer, préserver et protéger leur territoire. Ces droits sont toujours existants et ont été réaffirmés par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Depuis, un certain nombre de jugements sont venus renforcer, préciser et garantir les droits des Premières Nations.

Par ailleurs, la *Déclaration des Nations Unies sur les Peuples autochtones* (DNUDPA), ratifiée par le Canada en 2016, reconnaît également ces droits. L'article 25, plus particulièrement, l'énonce clairement : « Les peuples autochtones ont le droit de conserver et de renforcer leurs liens spirituels particuliers avec les terres, territoires, eaux et zones maritimes côtières et autres ressources qu'ils possèdent ou occupent et utilisent traditionnellement, et d'assumer leurs responsabilités en la matière à l'égard des générations futures ».

3.1.1. Nécessité d'un processus distinct et culturellement approprié

De par l'existence et la reconnaissance de ces droits, la Couronne est investie de l'obligation de consulter et d'accommoder les Premières Nations lorsqu'elle envisage de prendre des décisions ou des mesures qui peuvent avoir des effets indésirables sur leur capacité à se prévaloir de leurs droits. Les Premières Nations désirent participer à l'évaluation environnementale par le biais d'un processus distinct et culturellement approprié. Rappelons toutefois que bien que la participation des Premières Nations dans le processus d'évaluation environnementale peut contribuer à la mise en œuvre de la consultation, elle ne peut généralement pas remplir cette obligation. En effet, l'agence gouvernementale n'est pas l'entité gouvernementale qui prend la décision finale concernant l'approbation d'un projet ni qui contrôle la mise en œuvre des mesures d'accommodements.

Actuellement, la LCEE intègre au processus d'évaluation environnementale les Premières Nations en tant que participantes au même titre que l'ensemble du public. Bien que certaines mesures soient prises par la Couronne pour établir une consultation distincte, la LCEE ne considère pas les Premières Nations de façon distincte. Dans cette perspective, nous souhaitons que le gouvernement profite du processus actuel de

modification du cadre législatif canadien pour reconnaître le droit d'être consulté et accommodé au sein même des lois environnementales. Le gouvernement doit être disposé à apporter des changements fondamentaux dans le processus d'évaluation environnementale à cet égard.

Recommandations

Pour prendre en compte de manière optimale les droits des Premières Nations, il est nécessaire d'inclure à la LCEE, et ce, dans un chapitre distinct, les dispositions particulières prises pour remplir adéquatement l'obligation de la Couronne de les consulter et de les accommoder. Pour ce faire :

- ce chapitre devrait inclure une section qui reconnaît explicitement les droits autochtones et leur présence sur l'ensemble du territoire;
- prévoir une politique distincte de consultation des Premières Nations à mettre en place;
- les droits et les intérêts, les spécificités culturelles, les enjeux et les préoccupations des Premières Nations doivent également faire l'objet d'un chapitre distinct dans les études d'impacts. Les lignes directrices doivent exiger l'ajout de ce chapitre distinct;
- la réalisation d'études de caractérisation de l'utilisation et l'occupation du territoire par des Premières Nations devrait être obligatoire et mentionnée explicitement dans les lignes directrices;
- la prochaine version de la loi devrait prévoir que les savoirs traditionnels des communautés potentiellement affectées par un projet *doivent* être pris en compte, plutôt que *peuvent* être pris en compte;
- tous les savoirs traditionnels transmis au gouvernement devraient être protégés par la loi. Cela pourrait être par le biais du par. 13(3) de *Loi sur l'accès à l'information*, LRC 1985. Dans un tel cas, ce paragraphe devrait être modifié pour inclure *tout* gouvernement autochtone en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

3.1.2. Financement approprié

Pour que ce processus soit optimal, nous considérons qu'il doit s'accompagner d'un financement approprié. Le financement octroyé aux Premières Nations dans le cadre de la LCEE 2012 pour leur permettre de participer aux processus d'évaluation environnementale est positif et nécessaire. Cependant, le processus d'attribution de ce dernier ne favorise pas la participation significative des Premières Nations.

Le financement, lorsque principalement accordé par projet, ne permet pas le maintien et le développement d'une équipe permanente ayant les qualifications (notamment de nature technique et scientifique) et les connaissances (notamment à propos des spécificités culturelles de la Nation) requises pour analyser de façon adéquate les impacts potentiels des projets en question. Par ailleurs, ce financement n'est généralement peu ou pas rétroactif et ne débute souvent qu'une fois la consultation publique entamée. Ainsi la Nation doit utiliser ses ressources internes pour déterminer ses besoins en matière d'information et le caractère adéquat de la documentation produite par le promoteur en vue d'évaluer les impacts du projet. Par ailleurs, lorsque l'aide financière est disponible pour permettre au personnel qualifié d'étudier un projet (une fois l'étude jugée recevable et rendue publique), la Première Nation doit généralement composer avec l'information disponible, ce qui peut limiter sa capacité à évaluer de manière éclairée les impacts appréhendés sur ses droits et ses intérêts.

Recommandations

Par conséquent, le cadre canadien d'évaluation environnementale devrait prévoir des mesures pour assurer auprès des Premières Nations le financement adéquat de leurs activités en lien avec la consultation dans le cadre du processus d'évaluation environnementale notamment par :

- un financement récurrent permettant de mettre en place et de maintenir une équipe multidisciplinaire de coordination des consultations en mesure d'évaluer efficacement les impacts de projets sur les droits et les intérêts de leur communauté et, le cas échéant, d'établir les besoins en matière d'expertise spécialisée supplémentaire;
- pour les besoins et expertises spécifiques à chaque projet, des ententes de financement conclues en amont du processus, pouvant être rétroactives et couvrir l'ensemble du processus de consultation, de la description du projet (avant-projet) jusqu'à la surveillance (construction), le suivi (exploitation) et le démantèlement. Ce financement doit s'ajuster en fonction du degré de complexité du projet en permettant aux communautés de demander des fonds supplémentaires pour obtenir les services de conseillers spécialisés (par ex : ingénieur, géologue, biologiste, historien, anthropologue, archéologue, etc.);
- les promoteurs devraient être encouragés à dégager des fonds pour permettre aux communautés de réaliser elles-mêmes la caractérisation de l'utilisation et de l'occupation du territoire ainsi que la documentation des impacts sur ces composantes (ou de déléguer ce travail aux personnes de leur choix).

3.1.3. Délais de réponse appropriés accordés aux consultations

La loi prévoit des moments précis pour la consultation ainsi que des délais précis pour soumettre tout commentaire ou préoccupation. Les délais impartis au processus ne prennent pas en compte que les Premières Nations sont des gouvernements qui doivent engager des processus internes de consultation et de prise de décision. Dans les conditions actuelles, ces dernières n'ont pas toujours le temps nécessaire pour procéder à la consultation de leur population, des aînés et des utilisateurs du territoire, tout en respectant les délais exigés par le fédéral. Par ailleurs ces délais ne considèrent pas le nombre de consultations en cours et la capacité interne de l'organisation des Premières Nations, en fonction des ressources humaines et financières disponibles, de traiter les consultations.

Le Bureau du Ndaakina du GCNWA ne dispose actuellement que de deux professionnels permanents dont une part significative des tâches peut être dédiée à l'analyse nécessaire au support de la gestionnaire responsable de la réponse aux consultations. La variabilité dans le volume de consultation et les délais impartis peuvent cependant rendre difficile l'harmonisation de ces tâches avec la réalisation des autres mandats qu'ils doivent accomplir.

Recommandations

Les délais prévus par la loi doivent tenir compte des facteurs suivants pour permettre à la consultation spécifique des Premières Nations d'avoir lieu de manière significative, sans affecter ou retarder le processus général d'évaluation environnementale :

- Le processus de consultation distinct doit prévoir des délais qui sont compatibles aux réalités des communautés autochtones concernées (processus démocratiques internes et capacité de l'organisation à traiter les demandes);

- Les limitations organisationnelles imposées par le mode de financement des Premières Nations qui sera choisi (c.-à-d. plus les Premières Nations seront en mesure de maintenir une équipe permanente dédiée à la réponse aux consultations, plus elles seront en mesure de s'adapter aux délais courts; voir préoccupation précédente).

3.1.4. Implication des Premières Nations dans la planification du développement de leur territoire

De par leur statut, les Premières Nations disposent de droits particuliers sur leur territoire et ses ressources. C'est à la lumière de leurs droits et intérêts que les Premières Nations appréhendent leurs relations avec les autres gouvernements.

L'article 32 de la DNUDPA indique notamment que « les peuples autochtones ont le droit de définir et d'établir des priorités et des stratégies pour la mise en valeur et l'utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources ». Par ailleurs, les paragraphes 26(1) et (2) de la DNUDPA indiquent que :

1. Les peuples autochtones ont le droit aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisé ou acquis.
2. Les peuples autochtones ont le droit de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres, territoires et ressources qu'ils possèdent parce qu'ils leur appartiennent ou qu'ils les occupent ou les utilisent traditionnellement, ainsi que ceux qu'ils ont acquis.

Ensuite, l'article 29 de la DNUDPA stipule que les peuples autochtones ont droit à la préservation et à la protection de leur environnement et de la capacité de production de leurs terres ou territoires et ressources. Ces articles, bien que basés sur la notion d'occupation « traditionnelle » ne font aucunement référence à une obligation d'avoir occupé un territoire au moment du contact avec les Européens pour que le droit à la protection du territoire, des ressources et de l'environnement soit reconnu. Par ailleurs, les territoires « acquis » sont aussi protégés, et la « capacité de production » des territoires est protégée.

Recommandations

Pour s'assurer d'une participation significative des Premières Nations, il est essentiel que les promoteurs soient en mesure de connaître, d'identifier et de communiquer avec l'ensemble des communautés pouvant potentiellement être affectées par leur projet, tant par ses impacts directs que par ses impacts résiduels, et ce, en amont du processus, soit dès l'étape de conception :

- Il est impératif que la future LCEE fasse des Premières Nations des partenaires dans le processus de prise de décisions pour tout ce qui a trait à l'exploitation du territoire et des ressources;
- La responsabilité d'aider un initiateur de projet à l'identification des communautés potentiellement touchées repose sur le gouvernement, notamment avec le ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC);
- Il est essentiel de tenir compte des chevauchements territoriaux dans l'identification des communautés;
- Les Premières Nations doivent avoir été informées en amont, avoir reçu l'ensemble de la documentation et avoir eu le temps nécessaire pour comprendre les projets sur leur territoire et leurs impacts potentiels sur leurs droits et intérêts.

3.1.5. Implication des Premières Nations au sein des différentes étapes de l'évaluation environnementale

Le processus d'évaluation environnementale soutenu par la future LCEE devra être considéré comme une manière d'impliquer les Premières Nations dans la planification du développement de leurs territoires à une échelle plus large que celle de leurs communautés, pour tous les projets qui touchent leur territoire. Par ailleurs, pour s'assurer que nous recevons toute l'information nécessaire à un consentement libre, préalable et éclairé, il est nécessaire de nous impliquer en amont de l'évaluation environnementale et tout au long du processus.

Le Canada appuie maintenant sans réserve la DNUDPA et veut ainsi insuffler une vie nouvelle à l'article 35(1) de la Constitution qui édicte :

Les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

Or, en vertu de l'article 19 de la DNUDPA, les États doivent coopérer de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de les concerner, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Les lois en matière d'évaluation environnementale affectent directement les droits des peuples autochtones, il est donc important de nous consulter avant de modifier ces dernières.

Recommandations

Intégrer et prendre en compte les Premières Nations en amont du processus ainsi qu'à toutes les étapes de l'évaluation environnementale. Cette implication des Premières Nations au processus d'évaluation nécessite que :

- le gouvernement informe les Premières Nations du dépôt de tout projet à l'examen sur leur territoire;
- les Premières Nations potentiellement touchées par un projet participent dès le processus préalable et à la rédaction des lignes directrices pour l'*étude d'impacts environnementale et sociale* (ÉIES). Les lignes directrices doivent indiquer notamment, mais sans s'y limiter, clairement que les Premières Nations doivent être consultées sur le contenu des études d'utilisation et d'occupation de leur territoire, des études d'impacts, et que ces études doivent traiter spécifiquement de leurs préoccupations dans un chapitre distinct;
- Les connaissances de Premières Nations doivent être intégrées de manière significative, au même titre que la science occidentale aux évaluations environnementales;
- Les Premières Nations puissent effectuer elles-mêmes ou déléguer à l'entité de leur choix les études de caractérisation de leur utilisation et occupation du territoire;
- les Premières Nations soient consultées sur le caractère complet et adéquat de l'information contenue dans l'ÉIES préparée par un initiateur;
- les Premières Nations soient consultées et puissent commenter avant son dépôt le rapport final de l'autorité responsable de l'évaluation sociale et environnementale du projet et des enjeux autochtones qui informera la décision du ministre;
- les Premières Nations soient consultées sur la décision du ministre et informées des raisons de cette décision;
- les Premières Nations soient consultées sur la surveillance et le suivi des projets lorsqu'ils sont approuvés et réalisés.

3.2. L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE EN CONTEXTE : CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

En vertu de l'objectif selon lequel les décisions prises par le gouvernement fédéral devraient être durables et dans l'intérêt du public, l'évaluation environnementale joue actuellement le rôle d'informer la décision du gouvernement, en tentant de tenir compte des trois aspects suivants de la durabilité : l'environnement, la société et l'économie. De plus, la nouvelle loi devra viser le droit des sept générations à venir de vivre dans un environnement sain.

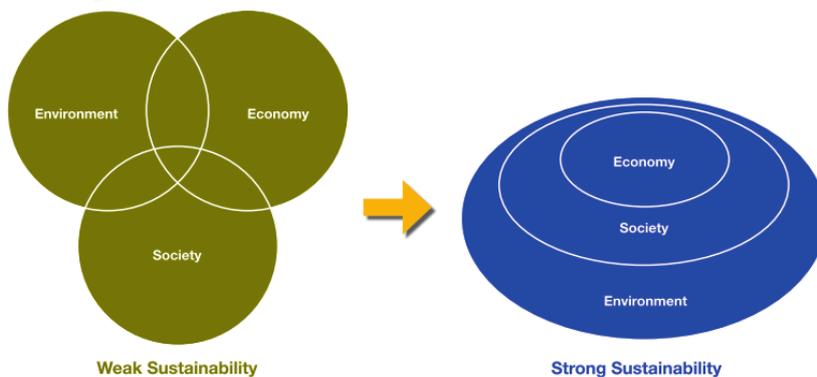
Recommandations

- L'objectif actuel de l'évaluation environnementale est de « mitiger les effets négatifs d'un projet sur l'environnement ». Il devrait être remplacé par un objectif de durabilité;
- La nouvelle loi devra prendre en compte les impacts d'un projet sur l'environnement et les sociétés pour les sept générations à venir. Le titre de la loi devrait refléter ce changement pour s'appeler : « Loi canadienne sur l'évaluation environnementale et sociale » (LCEES 2017).

3.2.1. Développement tenant compte de l'environnement, de la société et de l'économie et les processus fédéraux d'évaluation environnementale

Le fonctionnement actuel des processus environnementaux canadiens semble basé sur une conception dépassée de la durabilité, qui ne permet dans les faits qu'une faible durabilité. Le processus canadien devrait refléter l'évolution de la science du développement durable (figure 3-1).

Figure I-1. Triple Bottom Line: interconnected and interdependent benefits.



Source: Maureen Hart—Sustainable Measures

Figure 3-1 : Évolution du concept de durabilité d'une durabilité faible (weak sustainability), vers une durabilité forte (strong sustainability). Tiré de USDA, 2011.

La conception actuellement utilisée (*weak sustainability*) a été définie à la naissance du concept de développement durable et proposait de considérer les aspects environnementaux, sociaux et économiques comme des parties séparées d'un système qui interagissent les uns avec les autres. Dans les dernières années, avec le développement de la discipline qu'est le développement durable, notre compréhension du concept et

des relations entre ces trois aspects a évolué, et plusieurs pays et organisations ont intégré cette évolution de la science dans leurs processus environnementaux (USDA, 2011 ; Statistics New Zealand, 2008).

On comprend maintenant que l'environnement est la base de la durabilité (*strong sustainability*), car ses composantes produisent des biens et services qui ne peuvent être produits par aucun autre moyen. Ainsi, la société (aspect social) ne peut exister sans l'environnement qui fournit l'air, l'eau, l'énergie naturelle, les matières premières, etc. Ensuite, l'économie dépend des interactions sociales entre les membres de la société (USDA, 2011 ; Statistics New Zealand, 2008).

Recommandations

Une saine administration publique doit être ancrée dans une compréhension de la réalité ancrée dans les meilleures pratiques scientifiques. Pour s'assurer que le gouvernement dispose de la meilleure information lorsqu'il rend des décisions dans l'intérêt public selon les principes de durabilité, il est nécessaire que le cadre conceptuel, législatif et réglementaire canadien permette de comprendre le rôle et les services rendus - à la société et à l'économie - par les écosystèmes, ainsi que leur capacité de support :

- Le concept central de la durabilité est le fait que les biens et services rendus par l'environnement sont irremplaçables;
 - Le cadre environnemental canadien doit permettre d'étudier et comprendre les impacts cumulatifs que subissent actuellement les différents écosystèmes (fragmentation du territoire, pollution, dégradation et destruction de l'habitat, etc.), ainsi que leur capacité de support (maintien des fonctions écosystémiques, comme la régulation du climat, le contrôle des inondations, la production de ressources fauniques et floristiques, etc.);
 - Le processus d'évaluation environnementale canadien doit viser à s'assurer que les nouveaux programmes, plans et politiques (ÉES), ou projets (ÉIES) ne causent « aucune perte nette de biodiversité ».
- La société est dépendante de l'environnement;
 - Le cadre environnemental canadien doit permettre d'étudier et de comprendre les impacts cumulatifs que subit actuellement la société en raison du développement passé (smog, inondations, dégradation du paysage, pertes de repères culturels, etc.), ainsi que des risques qui y sont associés (sécurité publique, santé publique, bien-être, vitalité culturelle, etc.);
 - La loi canadienne doit assurer à tout citoyen le droit à un environnement sain (à l'instar de ce qui est prévu à cet effet à l'article 19 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec), ce droit doit être pris en compte dans l'évaluation environnementale l'évaluation des nouveaux programmes, plans et politiques (ÉES), ou projets (ÉIES);
 - La loi canadienne doit assurer le respect des droits des Premières Nations et leur permettre de prendre part de manière culturellement appropriée à la gestion de leur territoire, ces droits doivent être pris en compte dans l'évaluation environnementale l'évaluation des nouveaux programmes, plans et politiques (ÉES), ou projets (ÉIES);
 - Le processus d'évaluation environnementale canadien doit viser à s'assurer que les nouveaux programmes, plans et politiques (ÉES), ou projets (ÉIES) n'ont pas un impact négatif sur la société, ni sur les droits et la culture des Premières Nations.
- L'économie est dépendante de la société, et donc par extension, de l'environnement;
 - Le cadre environnemental doit permettre d'étudier et de comprendre les impacts cumulatifs que subit actuellement l'économie en raison du développement passé (dégradation des infrastructures, augmentation des besoins en santé, dégradation de la qualité des terres agricoles, dégradation des paysages exploités, etc.), ainsi que des risques qui y sont associés (augmentation des coûts en infrastructure, augmentation des coûts en santé, augmentation des coûts liés à la réponse aux événements extrêmes, perte d'activités économiques liées au paysage/environnement[tourisme, chasse et pêche, etc.], coûts associés à l'adaptation aux changements climatiques, etc.);
 - Le processus d'évaluation environnementale canadien doit viser à comprendre l'ensemble des implications économiques de tout nouveau programme, plan et politique (ÉES), ou projet (ÉIES). L'impact économique ne peut se limiter qu'aux bénéfices du projet, on doit y soustraire

les coûts indirects comme les subventions et les crédits d'impôt octroyés au promoteur par la société canadienne, les coûts reliés à la santé et aux services sociaux des populations subissant des impacts sociaux, les coûts engendrés par les impacts sur les écosystèmes et la biodiversité (pertes attendues de revenus touristiques, coûts reliés aux pertes de fonctions de filtration de l'eau et de contrôle des inondations des milieux humides, etc.), car ces coûts sont ultimement assumés par la société;

- Le processus d'évaluation environnementale canadien doit viser à s'assurer que les nouveaux programmes, plans et politiques (ÉES), ou projets (ÉIES) ont un impact économique net positif (voir point précédent).

3.2.2. Prise de décision en temps opportun

Un processus environnemental strict, exigeant et crédible, permettant de prendre en compte des engagements nationaux et internationaux du Canada assurera une prédictibilité du processus.

Le gouvernement du Canada a comme objectif avoué de redonner une crédibilité au processus d'évaluation environnemental canadien, le cadre même de cette consultation en fait mention. Ce manque de crédibilité pousse divers groupes d'intérêt à en contester les conclusions et les recommandations ce qui cause un retard indéniable, voir l'abandon de projets de développement.

Dans certains cas, si un projet avait initialement pris en compte tous les aspects mentionnés précédemment, il aurait été écarté d'emblée par l'initiateur, ou planifié de manière significativement différente, car son impact (environnemental, social et économique) négatif aurait été manifeste. Le cas de Northern Gateway, récemment refusé par le gouvernement en est un bon exemple. À l'inverse, lorsqu'un processus scientifiquement crédible permettra de déterminer qu'un projet est dans l'intérêt public canadien et durable (interrelations positives entre économie, société et environnement), la décision du gouvernement pourra être prise en temps opportun, être informée et transparente, et prendre en compte ses engagements.

Les communautés seront rassurées à propos de leur bien-être (car la dépendance de l'économie envers la société, et celle de la société envers l'environnement auront été prises en compte), et les droits des Premières Nations auront été considérés au sein d'un processus culturellement approprié. Le risque de voir une décision (positive ou négative) du gouvernement contestée sera donc minimisé, et elle sera rendue en temps opportun.

Recommandations

Pour assurer la prise de décision en temps opportun, le processus devra :

- Être prévisible, les investisseurs devraient pouvoir être en mesure d'évaluer à l'avance, avec un bon degré de certitude si un projet qu'ils désirent financer est acceptable ou non :
 - Définir clairement les critères selon lesquels une politique, un plan, un programme ou un projet sera évalué et les seuils d'acceptabilité y étant attachés;
- Être juste, envers les Premières Nations, la société et les générations futures :
 - Les seuils d'acceptabilité environnementale, sociale et économique devront être durables (voir définition précédente);
- Être crédible et transparent, ancré dans la science et les connaissances autochtones, pour permettre au public canadien de s'assurer de la bonne administration gouvernementale :
 - Les agences gouvernementales chargées des processus doivent être suffisamment financées, et détenir l'expertise nécessaire pour être en mesure de réaliser les études qui serviront à

- définir et réviser de manière périodique les critères d'évaluation des projets et leurs seuils d'acceptabilité;
- Les agences gouvernementales chargées des processus doivent être en mesure de vulgariser et diffuser l'information scientifique ayant mené à la définition des critères d'évaluations et des seuils d'acceptabilité;
 - Favoriser la participation des Premières Nations et du public, pour s'assurer que l'ensemble du processus est acceptable socialement et culturellement :
 - Impliquer les Premières Nations et le public dans la planification des évaluations environnementales, pour s'assurer que les critères d'évaluation des projets et les seuils d'acceptabilité conviennent à leurs attentes et besoins;
 - Impliquer les Premières Nations et le public le plus tôt possible dans l'évaluation environnementale d'un projet, pour s'assurer que le processus fournira les informations nécessaires et sera en mesure de définir l'atteinte ou non des seuils d'acceptabilité.

3.2.3. Respect des engagements nationaux et internationaux

Gaz à effets de serre (GES)

Le Canada s'est engagé au niveau international dans la lutte contre les changements climatiques, d'abord avec le Protocole de Kyoto (1997) puis l'Accord de Paris (2015).

Or, le Canada se compte parmi les pays ayant les émissions les plus élevées de GES par habitant (GWCPI 2016). Malgré la faible population du pays, il fait partie des 10 émetteurs les plus importants dans le monde en termes absolus. Plutôt que d'avoir réduit ses émissions, le Canada a même augmenté ses émissions de 20 % depuis 1990 (Environnement Canada 2016).

Dans l'optique de respecter ses engagements internationaux et dans la perspective d'une révision de la LCEE 2012, il serait erroné et même négligent de ne pas calculer les émissions des gaz à effet de serre d'un projet lors d'une évaluation environnementale.

Recommandations

- La LCEES 2017 mettra en œuvre les engagements du gouvernement du Canada au niveau international en prenant en compte les émissions de GES d'un projet sur l'entièreté du cycle de vie du projet, incluant toutes les modifications des émissions en amont et en aval, directes, indirectes et cumulatives;
- La LCEES 2017 devrait prendre en compte l'amplification des impacts environnementaux résiduels et cumulatifs du projet en raison des scénarios réalistes de changements climatiques.

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

Le Canada appuie depuis mai 2016 la DNUDPA et s'est engagé à la mettre en œuvre. Le comité d'expert responsable de l'examen de la LCEE 2012 nous a demandé comment le gouvernement pourrait tenir compte de la DNUDPA dans la future LCEES 2017, particulièrement en ce qui concerne le consentement libre, préalable et éclairé (CLPE). Nous nous sommes penchés sur la question et sommes d'avis que cette réflexion est trop complexe pour être traitée en même temps que celle de l'évaluation environnementale, considérant les délais serrés. L'intégration des principes de la DNUDPA, particulièrement du CLPE, est fondamentale pour le futur des relations Nation à Nations entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations. Elle devrait donc faire

l'objet d'un processus à part de celui en cours. Néanmoins, nous partageons certaines pistes de réflexion préliminaires à la section 4 sur la question du CLPE.

3.3. PLANIFICATION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

3.3.1. Examen préalable et assujettissement à la LCÉES

La LCEE 2012 a pour objet de « protéger les composantes de l'environnement qui relèvent de la compétence législative du Parlement contre tous effets environnementaux négatifs importants d'un **projet désigné** » (par.4 [1] [a].)

De façon générale, en vertu de la LCEE 2012, seuls les « projets désignés » par règlement nécessitent une évaluation environnementale (art.8). La LCEE a à toutes fins pratiques éliminé l'étape de l'examen préalable puisque seuls les projets les plus susceptibles d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants dans les domaines de compétence fédérale ont été inclus dans la liste, tel qu'expliqué sur le site de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE).

La LCEE 1992 intégrait un vrai processus d'examen préalable permettant de réviser une gamme plus vaste de projets, plutôt que seulement ceux qui sont déjà susceptibles d'avoir des impacts importants. En effet, la LCEE 1992 imposait un examen préalable notamment dès qu'une autorité fédérale exerçait certains pouvoirs. Ainsi, à titre d'exemple, l'approbation d'un ouvrage par le ministre en vertu de la *Loi sur les pêches* ou la *Loi sur la protection des eaux navigables* entraînait automatiquement un examen préalable, ce qui n'est plus le cas.

Par exemple, la centrale nucléaire de Gentilly-2 est sur le territoire traditionnel w8banaki, le Ndakinna et à moins de 50 km de la communauté de Wôlinak. Plus tôt cette année, Hydro-Québec a fait une demande et a obtenu le permis pour déclasser les réacteurs de cette centrale. Le déclasser implique notamment le stockage de déchets radioactifs à proximité de populations humaines et de cours d'eau.

Or, en vertu du *Règlement désignant les activités concrètes*, le déclasser d'un réacteur nucléaire existant ne génère pas l'obligation de procéder à une évaluation environnementale (LCEE 2012). Il n'y a donc pas eu d'évaluation environnementale du déclasser en vertu de la LCEE 2012. La *Commission canadienne de la sécurité nucléaire* a tout de même procédé à une « évaluation environnementale » en vertu de sa propre politique interne (CCSN 2016), mais celle-ci implique beaucoup plus d'incertitude et de discrétion que le processus prévu par la LCEE 2012.

Nous comprenons qu'une approche prévoyant systématiquement un examen préalable pouvait dans certains cas imposer des délais et un fardeau aux promoteurs, néanmoins il faut retourner à notre avis à une réelle première étape d'examen préalable afin de s'assurer de couvrir tous les projets qui pourraient avoir des impacts négatifs sur l'environnement, la société, et spécifiquement les Premières Nations.

Recommandations

- La LCEES 2017 devrait adopter au minimum une approche hybride. Les projets suivants devraient être examinés (examen préalable) afin de déterminer si une évaluation environnementale est nécessaire :
 - Assujettissement des projets supportés par le gouvernement : projets pour lesquels l'initiateur est financé ou reçoit des crédits d'impôt par le fédéral;
 - Assujettissement de projets ayant un impact appréhendé sur une compétence fédérale : projets qui nécessitent une autorisation en vertu d'une loi fédérale.

- Projets d'ampleur majeure ou transprovinciale (risque environnemental et social) :
 - Assujettissement de projets désignés (approche de LCEE 2012), avec une liste plus exhaustive et inclusive de projets, **ou**;
 - Assujettissement de tous les projets risquant d'avoir un impact sur une composante de l'environnement incluse dans un champ de compétence fédérale, **et**;
 - Exclusion des projets ne comportant pas de risque significatif pour l'environnement et la société à l'aide d'une liste de projets exclus, établie en concertation avec les Premières Nations.
- La Couronne ou le(la) ministre la représentant devrait être la seule entité pouvant rendre une décision quant à la nécessité ou non d'une évaluation environnementale, car c'est elle qui est liée par l'obligation de consulter et d'accommoder les Premières Nations. Une décision par toute autre entité pourrait résulter en un préjudice aux droits ou intérêts d'une Première Nation. Cette détermination devrait être faite en concertation avec :
 - Les Premières Nations concernées;
 - Les ministères et organismes concernés.

3.3.2. Planification du développement et évaluations environnementales

Le gouvernement doit avoir une vision d'ensemble globale et à long terme de l'état des écosystèmes. Il doit s'en servir pour développer une vision durable du développement, en concertation avec les Premières Nations, et être en mesure de la communiquer adéquatement de façon transparente au public canadien.

Tel que mentionné précédemment, pour arriver à un processus durable, il est nécessaire d'en arriver à une meilleure compréhension de la capacité de support des écosystèmes et de la relation de dépendance qu'entretiennent la société et l'économie envers les services rendus par la nature.

Pour pouvoir adéquatement déterminer les critères selon lesquels un projet en particulier devrait être évalué et les seuils d'acceptabilité à rencontrer pour que ce dernier soit considéré comme durable, il est nécessaire que le gouvernement dispose d'une connaissance adéquate de l'état des écosystèmes, à une échelle géographique appropriée, et des impacts appréhendés selon le secteur d'activité du projet.

Sans la combinaison de ces connaissances, il risque de découler un processus inadéquat, n'évaluant pas l'ensemble des aspects et impacts du projet. Cette connaissance doit être acquise en amont de l'évaluation de tout projet.

Recommandations

La LCÉES devrait prévoir l'obligation pour le gouvernement, en amont des ÉIES de projets, de connaître la capacité de support des écosystèmes à une échelle appropriée (régions biogéographiques, ou autre entité écologiquement adéquate) en :

- Réalisant des *Évaluations environnementales régionales* pour établir un bilan des impacts cumulatifs (pressions anthropiques) et de la capacité de support des écosystèmes (capacité à maintenir les fonctions écosystémiques) pour chaque région biogéographique ou entité écologiquement adéquate;
- Prévoyant leur mise à jour périodique;
- Fournissant des moyens financiers adéquats aux ministères fédéraux responsables d'acquérir les connaissances et de maintenir l'expertise interne nécessaires à cet exercice;

- Fournissant des moyens financiers adéquats aux Premières Nations pour assurer leur participation significative et l'intégration de leurs savoirs écologiques à cet exercice;

La LCÉES devrait prévoir l'obligation pour le gouvernement, en amont des ÉIES de projets, de connaître les spécificités relatives aux différents secteurs de développement et d'exploitation des ressources naturelles susceptibles de porter des impacts sur l'environnement en :

- Réalisant des *Évaluations environnementales stratégiques (ou sectorielle)* pour établir un bilan, pour chaque secteur d'activité ou d'exploitation des ressources naturelles (extraction minière, transport d'hydrocarbures, développement portuaire, etc.), des impacts appréhendés (et cumulatifs), et des conditions et seuils permettant d'en établir la durabilité;
- Prévoyant leur mise à jour périodique;
- Fournissant des moyens financiers adéquats aux ministères fédéraux responsables d'acquérir les connaissances et de maintenir l'expertise interne nécessaires à cet exercice;
- Fournissant des moyens financiers adéquats aux Premières Nations pour assurer leur participation significative et l'intégration de leurs connaissances écologiques à cet exercice;

Finalement, les résultats de ces processus devraient servir à établir, en concertation avec les Premières Nations :

- Le cadre conceptuel utilisé pour réaliser les *Évaluations environnementales stratégiques* des politiques, plans et programmes gouvernementaux;
- Le contenu des *Lignes directrices* des ÉIES pour chaque projet, en fonction de son secteur d'activité (impacts appréhendés et seuils de durabilité) et de sa localisation géographique (capacité de support du milieu récepteur).

3.3.3. Portée de l'examen

L'environnement est de compétence législative partagée. La nouvelle loi doit protéger toutes les composantes de l'environnement qui relèvent de la compétence législative du Parlement fédéral et non seulement certains éléments « fédéraux » spécifiques choisis par le législateur. Ainsi, les effets considérés devraient inclure - mais ne devraient pas s'y limiter : les effets sur le poisson, l'habitat du poisson, les espèces aquatiques au sens de la Loi sur les espèces en péril, les impacts interprovinciaux et les oiseaux migrateurs (par. 5[1] [a], CEAA 2012).

Par ailleurs, dans le cas d'impact sur les autochtones (par. 5[1] [c]), les impacts évalués ne devraient pas nécessairement se limiter aux impacts qui modifient l'environnement et qui ont un impact sur les Premières Nations. Un projet pourrait avoir un impact négatif sur la santé ou les conditions socio-économiques des Premières Nations sans que ceux-ci soient liés à une modification d'une composante de l'environnement.

Il est d'ailleurs commun que les projets créent des tensions à l'intérieur des communautés en ce qui a trait à l'approbation ou non du projet, puis certains impacts tels que la création d'une richesse inégale entre les membres ou des hausses de revenus soudains qui peuvent créer des problèmes dans les familles (consommation, jeu, etc.). Les concepts traditionnels d'utilisation et de protection des territoires de chasse ont aussi souvent été dénaturés lors du développement d'un projet.

L'évaluation des impacts socio-économiques (négatifs et positifs) devrait être effectuée en prenant en compte, notamment, l'impact négatif de la perte des services écologiques rendus par les écosystèmes, et les coûts

indirects et directs assumés par la société (subventions, exemptions fiscales, coûts en santé et services sociaux, etc.).

L'examen devrait également porter sur la participation des différents projets évalués aux impacts cumulatifs, dont les seuils de durabilité auront été établis à une échelle biogéographique et/ou scientifiquement appropriée.

Recommandations

- La LCEES 2017 devrait prendre en compte tous les impacts environnementaux qui peuvent affecter un secteur de compétence législative du Parlement fédéral.
 - Cette détermination doit suivre le raisonnement de la durabilité présenté précédemment, et évaluer la capacité de support de l'écosystème à conserver ses fonctions écologiques liées aux champs de compétences fédérales (p.ex. : est-ce que les mesures d'évitement, d'atténuation et de compensation des impacts d'un projet permettront d'assurer la durabilité des habitats du poisson [dont leurs fonctions écosystémiques de production de ressources halieutiques] du plan d'eau de compétence fédérale subissant l'impact, à l'échelle biogéographique appropriée).
- Dans le cas d'impact sur les autochtones, les impacts évalués par la LCEES devraient être tout impact sur les autochtones, même ceux qui ne sont pas liés directement à un impact sur une composante de l'environnement.
- Les impacts sur l'économie doivent non seulement comptabiliser les impacts positifs, mais aussi tous les coûts indirects impliqués, tels que les subventions et crédits d'impôt octroyés par les contribuables, les coûts à la santé des populations, les pertes liées à la perte de biodiversité (tourisme, filtration de l'eau de marais).

3.3.4. Validité des autorisations

Après avoir complété le processus d'évaluation environnementale, et suite à l'obtention de l'ensemble des autorisations, il arrive que certains promoteurs retardent la réalisation de leur projet. On constate que des projets autorisés plusieurs décennies auparavant peuvent être amorcés sans qu'aucune vérification ou mise à jour ne soit réalisée. Les connaissances technologiques, scientifiques, autochtones et les normes environnementales évoluent, mais les projets autorisés semblent être exemptés de la nécessité de se conformer aux meilleures pratiques de l'industrie.

Recommandations

La future LCEES 2017 devrait prévoir :

- Un délai de validité des autorisations accordées à un initiateur de projet;
- Un mécanisme de mise à jour - incluant une application des dernières normes et connaissances environnementales, et une consultation des Premières Nations - des projets ayant reçu une autorisation, mais n'ayant pas commencé les travaux en respectant la période de temps alloué.

3.4. RÉALISATION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Actuellement, dans les ÉIES réalisées par les promoteurs et leur collaborateurs. Les Premières Nations constatent que leurs droits et intérêts ne sont pas toujours bien distingués par rapport à ceux de la population

générale, qui pèsent par ailleurs davantage dans la valorisation de certains éléments de l'environnement plus que d'autres.

Par ailleurs, les parties des ÉIES qui traitent des impacts sur l'utilisation et l'occupation du territoire sont souvent peu documentés voire diluées tout au long du document, ce qui pour effet de minimiser l'importance accordée aux impacts des projets sur les droits, intérêts et activités des Premières Nations. Pour cette raison, nous recommandons de traiter des enjeux des Premières Nations dans un chapitre distinct et de laisser les Premières Nations réaliser ou choisir qui sera responsable de réaliser la caractérisation de l'utilisation et de l'occupation du territoire, à condition qu'un financement approprié leur soit décerné.

Par ailleurs, comme nous l'avons exprimé aux sections « considérations autochtones principales » et « évaluation environnementale en contexte », nous recommandons que la réalisation des études environnementales soit guidée par des principes cohérents avec la conception des Premières Nations de leur territoire et de leurs ressources, partagée aussi en général par les nouvelles approches du développement durable, qui ont été décrites dans les sections précédentes de ce mémoire.

Plus particulièrement, mais sans s'y limiter, nous demandons à ce qu'une approche écosystémique de l'environnement soit enchâssée dans la loi, que l'évaluation environnementale tienne compte des impacts résiduels et cumulatifs, que le développement du territoire vise « aucune perte nette de biodiversité » et que les droits des Premières Nations soient reconnus et respectés par la future LCEES.

Recommandations générales

Pour permettre d'arriver aux objectifs mentionnés précédemment, et d'intégrer de manière adéquate les considérations des Premières Nations (notamment, mais sans s'y limiter, à l'égard de leur capacité à maintenir dans le temps et pour les générations futures, leur capacité à pratiquer des activités qui dépendent des ressources naturelles, telles la chasse, la pêche, le piégeage et la cueillette à des fins alimentaires, rituelles ou sociales), la LCÉES ou un de ses règlements devrait définir clairement certaines exigences quant au contenu des ÉIES et à leurs objectifs :

- Toute activité portant un impact négatif devrait avoir à franchir la séquence d'évitement et d'atténuation, la signification de cette séquence devrait être enchâssée dans la loi, et l'ÉIES devrait exprimer de façon transparente et scientifiquement crédible en quoi l'option retenue est la plus appropriée.
 - Évitement : l'initiateur devrait devoir démontrer de manière scientifiquement crédible qu'il a exploré toutes les options (tracés alternatifs, technologies disponibles, etc.) disponibles et que celle qu'il a retenue est celle du moindre impact (notamment en regard des risques technologiques et de leurs répercussions);
 - Atténuation : l'initiateur devrait devoir démontrer de manière scientifiquement crédible qu'il a évalué tous les moyens à sa disposition pour réduire au maximum les répercussions environnementales et sociales de la variante retenue (notamment en regard des risques technologiques et de leurs répercussions);
- La loi devrait prévoir expressément que tout impact résiduel significatif après application de la séquence précédente, devrait être non seulement qualifier, mais aussi quantifier d'une manière scientifiquement crédible (superficie affectée, et degré de dégradation des fonctions écosystémiques), puis systématiquement compensé, avant que l'impact n'ait lieu, pour permettre d'atteindre un objectif d'« aucune perte nette de biodiversité ».

- La loi devrait prévoir les modalités acceptables pour effectuer ces compensations et en assurer le suivi de leur efficacité, en sachant que le promoteur ou l'initiateur n'a pas toujours les connaissances et compétences pour l'effectuer.
- La loi doit prévoir que tout risque technologique doit faire l'objet d'une évaluation exhaustive, pour permettre de déterminer s'il est évité et atténué (voir point précédent, notamment avec égard aux choix de tracés, localisations et technologies) de manière adéquate et pour s'assurer que l'initiateur est en mesure d'en réparer et compenser les impacts si nécessaire en tenant compte de :
 - L'importance des milieux susceptibles d'être affectés pour les Premières Nations concernées, certains éléments de l'environnement et certains lieux sont irremplaçables.
 - La nature des risques environnementaux (intensité, durée, réversibilité, etc.);
 - L'importance environnementale, sociale, culturelle et économique des écosystèmes susceptibles d'être affectés. Plus le milieu touché cumule de fonctions écologiques importantes, plus son altération risque d'affecter les communautés avoisinantes (qualité de l'eau, fourniture de ressources naturelles traditionnelles pour les Premières Nations, etc.) et l'économie (tourisme, pêche commerciale, etc.), et donc plus il est onéreux de réparer ou compenser ces dommages;
 - La capacité de support du milieu susceptible d'être affecté. Dans un écosystème dont la capacité de support est déjà réduite, il sera possiblement plus ardu de restaurer les fonctions de l'écosystème après un accident.

3.4.1. Définition des rôles des organismes et instances

Outre les considérations autochtones principales mentionnées plus haut, lesquelles s'appliquent dans la réalisation de l'évaluation environnementale, certaines précisions sont nécessaires quant aux rôles et responsabilités respectifs des différents acteurs impliqués dans l'évaluation environnementale.

Le promoteur devrait :

- Être encouragé à contacter et impliquer les Premières Nations en amont du projet, voir même pendant la phase de conception, nos connaissances peuvent aider à éclairer son analyse et à déterminer la meilleure variante (localisation, tracé ou technologie) pour éviter le plus possible les impacts sur nos droits et intérêts;
- Être responsable de commander de manière transparente la réalisation de l'ÉIES auprès d'un tiers indépendant scientifiquement crédible, avec un encadrement très strict fourni par des *Lignes directrices* établissant clairement les exigences en matière d'évaluation des impacts (particulièrement en matière de Premières Nations), les critères évalués, les obligations légales et réglementaires (dont la séquence d'évitement et d'atténuation, et la manière de l'appliquer) et les seuils d'acceptabilité (définis à l'étape de la planification);
 - Pour s'assurer de la qualité des ÉIES, la loi doit prévoir des dispositions pour s'assurer qu'elles seront réalisées par du personnel professionnel qualifié (dont la spécialité est compatible avec l'adoption d'une approche écosystémique, notamment pour permettre aux études de caractérisation de refléter un portrait scientifiquement crédible de la dynamique écologique du milieu récepteur) et imputable des résultats (capacité des mesures d'évitement, d'atténuation et de compensation à maintenir les fonctions écologiques des écosystèmes dont dépend la société et à assurer à tout Canadien le respect de son droit à un environnement sain);

- Pour assurer la transparence et l'indépendance scientifique du personnel réalisant l'ÉIES, il est essentiel de baliser dans la loi le rôle des consultants en évaluation d'impacts. Effectivement, afin d'éviter les conflits d'intérêts et s'assurer de la légitimité des études d'impacts, si celles-ci demeurent faites par les promoteurs, il est nécessaire que la LCEES prévoie des mesures pour s'assurer qu'il existe une relation indépendante entre les consultants en environnement et les promoteurs du projet pour lesquels ils font l'étude;
- L'évaluation des impacts sur les Premières Nations doit être réalisée conjointement avec les Premières Nations, selon un processus distinct et culturellement approprié.

Les Premières Nations devraient :

Les Premières Nations doivent être impliquées dans la réalisation de l'évaluation environnementale, tel que défini dans la section « considérations autochtones principales », selon un processus distinct et culturellement approprié. En tant que gouvernement, elles ont le droit d'être consultées en amont du projet et tout au long des étapes du processus d'évaluation environnementale. De plus, spécifiquement durant la réalisation de l'ÉIES elles devraient :

- Avoir la responsabilité de mener les études de caractérisation de l'utilisation et de l'occupation du territoire, à condition que les études soient financées de manière appropriée par le promoteur ou l'autorité responsable. Les Premières Nations devraient aussi pouvoir choisir de déléguer ce travail à l'organisme de leur choix;
- Identifier elles-mêmes leurs composantes environnementales qu'elles valorisent. Chaque composante de l'environnement doit faire l'objet d'une valorisation distincte pour les Premières Nations qui tiendra compte de leurs particularités culturelles.

L'agence gouvernementale en concertation avec les Premières Nations concernées :

- Préparer les lignes directrices pour les ÉIES;
- Évaluer la recevabilité des ÉIES, en conformité aux lignes directrices émises;
- Évaluer l'acceptabilité environnementale, sociale et économique du projet;
- Recommander au ministre une décision, à la lumière du rapport final d'évaluation environnementale qu'il lui remet.

La Couronne devrait :

- Recevoir l'avis de projet et déterminer la nécessité de réaliser une ÉIES, en concertation avec les Premières Nations concernées;
- Être responsable, ultimement, de consulter et d'accommoder les Premières Nations de manière distincte et culturellement appropriée;
- D'assurer l'arrimage avec les gouvernements provinciaux concernant leurs champs de compétence respectifs;
- De prendre la décision finale concernant un projet, à la lumière du rapport final d'évaluation environnementale soumis par l'agence gouvernementale responsable et en consultant et accommodant les Premières Nations;
- D'effectuer la surveillance du respect des conditions attachées à son autorisation et le suivi des projets lorsqu'ils sont approuvés et réalisés (les ministères ou agences gouvernementales concernés).

3.5. DÉCISION ET SUIVI

Pour assurer une prise en compte effective des peuples autochtones, le gouvernement doit intégrer leurs préoccupations tout au long du processus décisionnel, se terminant par la décision finale du législateur désigné et par le suivi des projets.

3.5.1. Décision gouvernementale

Dans la version actuelle de la LCEE, les Premières Nations sont uniquement informées de la décision du ministre. Or, elles doivent être consultées sur la décision qui sera rendue par le ministre, et être informées des conditions et raisons de la décision.

Cette consultation doit être prévue dans la politique de consultation distincte. Il s'agit d'une façon directe d'impliquer les Premières Nations dans la planification du développement de leurs territoires, où l'importance est décrite dans la section « considérations autochtones principales ». Plus une Première Nation émet de préoccupations et de recommandations par rapport à un projet, plus la rétroaction devrait être exhaustive. En ce sens, la nouvelle LCEES devrait s'arrimer à une politique de consultation distincte des Premières Nations, incluant des principes, des cadres et des lignes directrices balisant le contenu des rétroactions du gouvernement aux Premières Nations.

Recommandations :

- Le gouvernement a l'obligation de fournir une rétroaction sur les préoccupations et les recommandations que les Premières Nations ont émises. Effectivement, cela leur permet de s'assurer que la recommandation de l'instance d'évaluation environnementale a suffisamment intégré leurs considérations;
- La décision du ministre doit faire référence à la consultation fédérale effectuée et aux mesures d'accommodement prévues. Dans le cas où la décision finale du législateur irait à l'encontre du désir de la Première Nation, les raisons doivent être clairement justifiées, avec transparence;
- Pour respecter les engagements découlant de la DNUDPA, la LCEES 2017 devrait prévoir que si les impacts d'un projet sur les terres ou ressources des Premières Nations sont importants, leur consentement devrait être obtenu.

3.5.2. Surveillance et le suivi des projets

Il est important que les Premières Nations soient en mesure de travailler en amont des processus, mais aussi en aval afin d'assurer un suivi des projets. Ainsi, elles doivent être consultées sur les mesures de surveillance et de suivi, autant qu'à toutes les étapes préalables à la décision finale du gouvernement.

La surveillance consiste en toute mesure mise en place pour s'assurer que les conditions à la réalisation d'un projet sont respectées, et ce, durant toute la durée de vie du projet. Le suivi consiste à vérifier que les mesures de compensation sont efficaces et à suivre certains aspects du projet suscitant des doutes sur leur sécurité ou sur leur atteinte à la qualité de l'environnement. Le suivi doit impérativement prendre en compte les risques et les conséquences d'accidents et défaillances, même lorsque leur probabilité d'occurrence s'avère très faible.

Recommandations :

La loi doit prévoir une responsabilité gouvernementale à propos de l'application des mesures exigées dans l'autorisation d'un projet :

- Surveillance : Le gouvernement doit s'assurer de faire appliquer ses conditions à l'initiateur lors de la construction et l'exploitation du projet :
 - L'obligation de l'initiateur à rendre compte de ses engagements environnementaux, et son imputabilité en cas de non-respect, doivent être prévue par la loi;
 - Le gouvernement ou une agence doit être responsable d'effectuer un contrôle du respect des engagements environnementaux par l'initiateur et être imputable de ce contrôle auprès des Premières Nations et du public canadien;
- Suivi : Le gouvernement doit s'assurer que les mesures d'évitement, d'atténuation et de compensation sont efficaces, notamment à moyen et long terme, pour permettre de préserver les fonctions écologiques des écosystèmes :
 - L'initiateur doit être imputable, tout au long de la durée de vie de son projet, de l'efficacité des mesures environnementales mises en place;
 - Le gouvernement ou une agence doit être responsable d'effectuer un contrôle du suivi réalisé sur l'efficacité des mesures mises en place et être imputable de ce contrôle auprès des Premières Nations et du public canadien;
- Risques environnementaux : Le promoteur doit être imputable de l'ensemble des coûts relatifs aux impacts environnementaux et sociaux qui sont reliés aux conséquences d'une défaillance ou autre incident raisonnablement prévisible dans le cadre de ses activités (doit être étudié de manière appropriée dans l'évaluation environnementale).
 - La loi doit prévoir qu'il dépose en garantie au gouvernement les fonds nécessaires, évalués notamment à partir des critères discutés précédemment (importance du milieu récepteur pour les Premières Nations et pour les autres communautés, fonctions écologiques, capacité de support du milieu, nature du risque technologique, etc.);
 - La loi doit prévoir que le gouvernement est responsable de déterminer la nature adéquate du montant donné en garantie et qu'il doit en être imputable auprès des Premières Nations et du public canadien.

3.6. COORDINATION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

3.6.1. Arrimage entre le fédéral et le provincial

Le gouvernement doit étendre sa vision du développement et considérer la durabilité des projets avec une approche écosystémique. Pour permettre cette vision, une harmonisation ou une collaboration doit avoir lieu entre les paliers fédéral et provinciaux de gouvernement.

Il nous est difficile de déterminer le seuil d'acceptabilité des projets lorsque les impacts sont tous évalués en silo. Beaucoup d'éléments environnementaux qui ont des incidences directes sur les Premières Nations sont de juridiction provinciale. Les responsabilités sont partagées entre le fédéral et le provincial, mais les impacts ne sont jamais combinés et évalués dans leur ensemble, avec une vision écosystémique. Ainsi, en plus d'impliquer les Premières Nations dans l'évaluation environnementale, nous préconisons une meilleure coordination entre les différents paliers de gouvernement.

Bien que ces derniers aient différents champs de compétence en matière d'environnement, il est nécessaire qu'ils partagent certaines informations et collaborent entre eux surtout lors de la planification de l'évaluation

environnementale et particulièrement en ce qui concerne la prise en compte des impacts résiduels et cumulatifs et la réalisation d'études environnementales régionales et stratégiques. Nous réitérons qu'il s'agit d'un aspect crucial pour les Premières Nations afin de disposer de toute l'information sur notre territoire au préalable afin d'émettre notre avis de manière libre et éclairée.

Recommandations :

Notre rôle n'est pas de définir la façon d'arriver à ce résultat. Cependant, nous désirons souligner certains points qui nous semblent importants, peu importe la méthode retenue, elle doit s'assurer :

- De permettre la considération de l'ensemble des impacts environnementaux, sociaux et économiques au sein de la même analyse;
- De permettre, pour tout projet, l'évaluation, l'évitement, l'atténuation et la compensation de l'ensemble des impacts environnementaux, sociaux, et économiques négatifs, peu importe de quelle juridiction ils dépendent;
- De permettre l'implication des Premières Nations dans l'ensemble du processus;
- De permettre la mise en place d'une politique visant à ce qu'aucun projet de compétence fédérale ne puisse causer une « perte nette de biodiversité » ou compromettre la capacité des écosystèmes à remplir leur fonction écologique.
- Si la substitution est envisagée, le gouvernement fédéral doit conserver sa responsabilité envers les Premières Nations dans tous les cas de figure;

3.6.2. Organisation responsable de l'évaluation environnementale

Il peut être complexe pour les Premières Nations, et le public canadien d'avoir à interagir avec des organisations qui ont des pratiques différentes, en fonction du secteur d'activité dans lequel le projet étudié évolue. Cette séparation cause aussi une absence d'uniformité dans les processus qui peut causer des disparités dans les exigences environnementales auxquelles sont soumis les projets.

Toute organisation ayant des orientations ou responsabilités autres, telles que la régulation et la bonne conduite d'un secteur d'activité, comme l'*Office National de l'Énergie* (ONÉ) ou la *Commission canadienne de la sûreté nucléaire* (CCSN), risque d'avoir des intérêts divergents. De plus, la réalisation d'évaluations environnementales est une distraction par rapport aux rôles et objectifs de ces organisations de contrôle.

Il est nécessaire de s'assurer que tous les projets soient traités de manière équitable, et que les Premières Nations et le public canadien puissent interagir de manière simple avec une seule procédure et une seule organisation. De plus, la réalisation des études environnementales requiert une expertise et des ressources spécialisées, qui du point de vue de l'efficacité dans l'attribution des fonds publics devraient être regroupées au sein d'une seule et même organisation.

Recommandations

À des fins d'efficacité et pour simplifier l'interaction des Premières Nations et du public canadien avec le processus d'évaluation environnementale :

- La responsabilité de la réalisation des évaluations environnementales devrait être entièrement déléguée à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale ou une organisation équivalente, en

concertation avec les Premières Nations. L'organisation retenue doit être indépendante et avoir les compétences et l'expertise pour coordonner ces évaluations.

- Pour les projets soumis à des processus réglementés par l'Office national de l'Énergie (ONÉ) et la Commission canadienne de la sûreté nucléaire (CCSN), en vue d'éviter le dédoublement du processus, tout en permettant aux organisations concernées de remplir leur rôle efficacement, l'ACÉE devrait coordonner leur participation au processus, le cas échéant;

Cette façon de fonctionner permettrait à l'ONÉ et à la CCSN de se concentrer sur leurs rôles principaux d'encadrement, de réglementation et de contrôle des secteurs et activités industriels et de protéger le public canadien à l'intérieur de leurs champs de compétence.

4. INTÉGRATION DES PRINCIPES DE LA DNUDPA

À ce jour, nous ne pouvons pas émettre de recommandations claires et proposer de modèle pour intégrer le CLPE à la future LCEES 2017. Néanmoins, nous tenions à partager au comité certaines réflexions concernant trois types de processus d'évaluation environnementale existant actuellement au Canada et au Québec soit celui de l'Agence Canadienne d'évaluation environnementale (ACÉE), de l'Office national de l'énergie (ONÉ) et du modèle dit de type « paritaire » découlant de l'application de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ).

Nous divisons notre comparaison selon quatre sections : consentement, libre, préalable et éclairé; suivant la logique de la DNUDPA.

Nous tenons à spécifier que bien que ces réflexions sont basées sur notre expérience et sur des discussions avec divers intervenants ayant participé aux processus de la CBJNQ. Une analyse détaillée en fonction des critères et directions de l'ONU pour l'application de la DNUDPA serait nécessaire pour arriver à formuler des recommandations complètes et effectives sur l'application du CLPE, ce qui aurait pris trop de temps dans le cadre du processus actuel d'examen de LCEE 2012. Cette réflexion peut servir à cibler certains pièges à éviter dans l'implémentation du principe de CLPE, mais ne constitue pas un avis ni une prise de position de la Nation sur l'opérationnalisation du CLPE.

4.1. CONSENTEMENT

Représentation des Premières Nations au sein des instances

Nous nous sommes d'abord penchés sur la représentation des Premières Nations au sein de l'instance d'évaluation environnementale.

Au sein de l'ACÉE et de l'ONÉ, les commissaires sont uniquement nommés par le gouvernement canadien. Ainsi, les Premières Nations ne sont aucunement représentées sur ces instances.

Les comités sous la CBJNQ sont quant à eux de type « paritaire ». Toutefois, cette parité est relative étant donné qu'ils sont constitués de 2 membres représentant les Premières Nations et de 3 à 4 membres représentant les différents paliers de gouvernement. Au sein du comité d'évaluation, lorsque le projet soumis est de nature provinciale, les membres fédéraux n'ont pas de droit de vote. À l'inverse, pour les projets de nature fédérale, les membres provinciaux n'ont pas le droit de vote. Quand il s'agit d'un projet de juridiction à la fois provinciale et fédérale, le vote des membres représentants les Premières Nations compte pour 2.

Toutefois, il subsiste un flou concernant la parité pour les comités d'examen responsables de la prise de décision, composés de 2 membres des Premières Nations et de 3 membres du gouvernement.

Nature du pouvoir de l'instance

La nature du pouvoir de l'instance est la même pour les trois instances, c'est-à-dire recommander aux décideurs. Lorsque le rapport final d'évaluation environnementale est terminé par l'ACÉE, les Premières Nations peuvent être informées de la recommandation avant sa transmission. Il n'existe aucun processus d'engagement à l'étape décisionnelle dans le processus de l'ONÉ. Pour ce qui est des comités paritaires, le pouvoir des Premières Nations est plus direct, étant donné la présence de leurs représentants au sein des comités, bien que ces derniers ne semblent pas toujours pleinement paritaires.

Chevauchements territoriaux

Pour que l'ensemble des Premières Nations soit consulté selon les principes de la CLPE, il est nécessaire de prendre en compte les chevauchements territoriaux lors de l'identification des communautés potentiellement touchées par un projet. Lors des processus de l'ACÉE et de l'ONÉ, toutes les Premières Nations concernées sont en théorie prises en compte, contrairement aux processus découlant de la CBJNQ, où seuls les signataires de la CBJNQ sont spécifiquement impliqués, ce qui semble constituer une lacune de ce processus.

4.2. LIBRE

Les Premières Nations se sentent-elles libres de donner ou non leur consentement? Sentent-elles que leur avis compte dans la prise de décision finale? Nous n'avons pas le temps de nous pencher sur les perceptions des Premières Nations concernées, particulièrement pour instances auxquelles nous n'avons jamais directement participé. Nous avons tenté de nous attarder sommairement à voir s'il y avait des cas passés où la recommandation de l'instance paritaire (dans le cas de la CBJNQ) n'allait pas dans le sens de ce que la Première Nation désirait, ou encore, s'il y avait eu une prise de décision gouvernementale contraire à l'avis des Premières Nations concernées (dans tous les processus). Pour l'ONÉ, le cas des oléoducs TransMountain et Northern Gateway en serait des exemples, le second ayant d'ailleurs été refusé à posteriori par le gouvernement. Pour la CBJNQ, un exemple récent pourrait être la construction des chemins d'accès forestiers « H section Ouest » et « I ». Bien que nous n'ayons pas documenté ce cas, notre perception de la situation est que la communauté de Waswanipi semblait y être fermement opposée. La grandeur de la route semble avoir été réduite, mais la Première Nation semblait y être tout de même opposée. Comme nous n'avons pas documenté ce cas en particulier, nous ne pouvons pas témoigner des efforts mis en place pour tenter d'obtenir leur consentement.

4.3. PRÉALABLE

Les différents délais accordés aux Premières Nations concernées pour formuler leur avis sur un projet varient selon l'instance. Pour l'ACÉE et pour les projets soumis à la CBJNQ, le processus d'engagement débute lors de la réception de l'avis de projet, alors que pour l'ONÉ, la consultation sur le fond - consistant en plus qu'une simple transmission d'informations - ne commence que lors des audiences publiques sur l'acceptabilité sociale et environnementale. Pour l'ONÉ, les délais du processus total sont fixes. La CBJNQ propose certains délais pour encadrer le processus. Cependant, dans les faits, ceux-ci semblent généralement souples. Ainsi, lorsque nécessaire, l'administrateur semble pouvoir prolonger le temps permis pour rendre sa décision au besoin, pour faire une consultation adéquate, par exemple, des Premières Nations concernées.

4.4. ÉCLAIRÉ

Capacité d'obtenir l'expertise nécessaire à la compréhension du projet en temps opportun

Pour ce qui est de l'ACÉE, une évaluation des besoins spécifiques de chaque Nation impliquée est effectuée en amont, en tenant compte de la localisation géographique et de la nature du projet. Pour l'ONÉ, il s'agit plutôt d'un financement fixe ne tenant pas compte des besoins spécifiques de chaque Nation, de plus l'instance semble avoir le pouvoir de modifier unilatéralement les seuils de financement. Ce qui a eu lieu dans le processus entourant Énergie Est, où l'ONÉ a retiré l'ensemble du financement potentiellement disponible pour la deuxième occasion de participer, en informant les Premières Nations que l'enveloppe initiale allait devoir couvrir l'ensemble des dépenses. Ainsi, pour ces deux instances, le financement est octroyé par projet et sert entre autres à l'analyse des dossiers et à la préparation aux audiences publiques; il n'y a pas de financement disponible pour faire un suivi des engagements de l'initiateur envers les Premières Nations.

Dans le cas de la CBJNQ, aucun financement ne semble accordé directement aux Premières Nations par le gouvernement, et ce, ni pour promouvoir la participation publique, ni pour acquérir de l'expertise supplémentaire, ni pour faire le suivi des engagements du promoteur. Cependant, lorsqu'une autorisation générique pour un promoteur est émise, elle vient toujours avec une liste de conditions de l'administrateur. Il semble désormais standard pour tout projet d'exploitation naturelle qu'une de ces conditions soit que le promoteur mette sur pied et finance un comité de suivi, incluant des membres des communautés des Premières Nations.

Capacité à obtenir les informations nécessaires en temps opportun

Pour l'ACÉE, une consultation des Premières Nations sur le contenu des lignes directrices de l'étude d'impact semble possible. Le processus de l'ONÉ permet aux Premières Nations de faire des commentaires lors de la consultation publique, c'est-à-dire une fois que l'étude d'impact a déjà été jugée recevable par l'instance, ce qui ne permet pas de s'assurer qu'elle contiendra l'information nécessaire à l'étude du projet par la Première Nation. Pour ce qui est des projets sous la CBJNQ, les Premières Nations concernées par les projets semblent pouvoir influencer le contenu de l'étude d'impact par la directive émise au promoteur. Effectivement, lorsque l'avis de projet est envoyé aux communautés, elles semblent pouvoir indiquer ce qu'elles souhaitent inclure dans l'étude d'impacts par le biais de leurs représentants au comité d'évaluation.

4.5. PROCESSUS À PRIVILÉGIÉ

Cette réflexion sommaire nous porte à croire qu'aucun processus actuellement en place ne pourrait être appliqué « tels quels » pour opérationnaliser la DNUDPA. Les pratiques recommandées à la section 3 sont certainement des pistes de solution à intégrer lorsqu'il sera question de créer une instance ou un processus pour y arriver. Cependant, l'analyse sommaire réalisée dans la section 4 nous porte à croire qu'il est nécessaire que le gouvernement et les Premières Nations se donnent une opportunité spécifique d'étudier et de développer, en concertation, une formule adéquate.

5. CONCLUSION

Les Premières Nations entretiennent une relation unique et privilégiée avec leur territoire. Ce lien privilégié avec la Terre-Mère transcende la simple volonté d'assurer une saine gestion des ressources. La relation avec le territoire est un élément central de l'identité culturelle des Premières Nations et doit être protégée et mise en valeur. En tant que gouvernements et tel que stipulent respectivement les articles 32 et 29 de la DNUDPA, les Premières Nations « ont le droit de définir et d'établir des priorités et des stratégies pour la mise en valeur

et l'utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources » et « ont droit à la préservation et à la protection de leur environnement et de la capacité de production de leurs terres ou territoires et ressources ».

Le présent mémoire fait état de notre conception de ce que doit être la future LCEE 2017, afin de respecter nos droits, nos intérêts et nos cultures distinctes. Dans un esprit de réconciliation et de relation Nation à Nations, il est ainsi demandé d'intégrer l'ensemble des pistes de solutions émises dans le présent mémoire.

La Nation W8banaki est composée de deux communautés, Odanak et Wôlinak, qui regroupent près de 3000 membres et qui sont situées respectivement aux embouchures des rivières Saint-François et Bécancour. Chacune dispose d'un organe décisionnel élu soutenu par une structure administrative, les Conseils des Abénakis d'Odanak et de Wôlinak, qui administre tous les aspects de la vie sur les communautés, en plus de s'assurer de la promotion et du respect des droits de l'ensemble des membres de la Nation. Les Conseils se sont dotés d'une entité administrative commune permettant de centraliser certains services et ressources, le GCNWA. Le Bureau du Ndakinna du GCNWA a le mandat de représenter les Premières Nations d'Odanak et de Wôlinak en matière de consultations, notamment pour le présent examen.

ANNEXE : RÉFÉRENCES

ACEE (Agence canadienne d'évaluation environnementale), 2016. Processus d'examen préalable en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, en ligne : <http://www.ceaa.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=1BBF802A-1m>, consulté en décembre 2016.

CCSN (Commission canadienne de la sécurité nucléaire), 2016. Processus d'évaluation environnementale, en ligne : <http://nuclearsafety.gc.ca/fra/acts-and-regulations/consultation/comment/regdoc2-9-1-assessments.cfm>, consulté en décembre 2016.

Charland, P., 2005. *Définition et reconstitution de l'espace territorial du nord-est américain : la reconstruction de la carte du W8banaki par la toponymie abénaquise au Québec Aln8baïwi kdakina – notre monde à la manière abénaquise*. Thèse de doctorat, Département de Géographie, Université McGill, Montréal.

De la Chenelière, V., Brodeur, P., Mingelbier, M., 2014. Restauration des habitats du lac Saint-Pierre : un prérequis au rétablissement de la perchaude, *Le Nat. Can.* 128, 50–62.

DNUDPA (Déclaration des Nations Unies sur les droits des Peuples autochtones), 2008. Ratifiée par le Canada en 2016, en ligne : http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_fr.pdf, consulté en novembre 2016.

Davis, M. et J. Bruchac, 2010. *Dawn Land, Roaring Book/First Second*. [Vidéo en ligne] <https://www.youtube.com/watch?v=GgnAR-rwsj0>, consulté en janvier 2016.

Environnement Canada, 2016. Rapport d'inventaire national 1990-2014 : Sources et puits de gaz à effet de serre au Canada, en ligne : <https://ec.gc.ca/ges-ghg/default.asp?lang=Fr&n=662F9C56-1#s-2>, consulté en décembre 2016.

GCNWA (Grand Conseil de la Nation Waban-Aki), 2014. *Plan d'adaptation aux changements climatiques*, rédigé par M. Beauchamp. Non publié, Bureau du Ndakinna.

GCNWA (Grand Conseil de la Nation Waban-Aki), 2015. *Le Ndakinna de la Nation W8banaki au Québec. Document synthèse relatif aux limites territoriales*, rédigé par M. Marchand, Bureau du Ndakinna.

GCNWA (Grand Conseil de la Nation Waban-Aki), 2016. Données non publiées sur l'utilisation et l'occupation du territoire de la Nation W8banaki sur le Ndakinna, Bureau du Ndakinna.

Gélinas, C., 2003. « La Mauricie des Abénaquis au XIXe siècle » dans « Les Abénaquis au Québec. Des grands espaces aux luttes actuelles », *Recherches amérindiennes au Québec*, 33 (2) : 44-56

GTSÉStL (Groupe de travail Suivi de l'état du Saint-Laurent), 2014. Portrait global de l'état du Saint-Laurent 2014. *Plan Saint-Laurent. Environnement Canada, ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques du Québec*, Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs du Québec, Parcs Canada, Pêches et Océans Canada et Stratégies Saint-Laurent.

GWCP (German Watch Climate Performance Index), 2016. *The Climate Change Performance Index, Results 2016*. en ligne : <https://germanwatch.org/en/download/13626.pdf>, consulté en décembre 2016.

He, J., Poder, T., Dupras, J. et Enomana, H. J., 2016. « La valeur économique de la pêche blanche et des services écosystémiques au lac Saint-Pierre : analyse coûts-avantages des stratégies d'adaptation aux changements climatiques ». *Rapport présenté à la Division des impacts et de l'adaptation liés aux changements climatiques de Ressources naturelles Canada*, au Gouvernement du Québec et à Ouranos. Montréal : Université du Québec à Montréal.

IDDPNQL (Institut de développement durable des Premières Nations Québec-Labrador), 2013. « Odanak », *Impacts des changements climatiques sur les Premières Nations du Québec*, rapport coordonné par Marie-Christine Picard.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2014. Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 p.

LAI (Loi sur l'accès à l'information), 1995. Gouvernement du Canada, en ligne : <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/A-1/>, consulté en décembre 2016.

LCÉE (Loi canadienne sur l'évaluation environnementale), 2012. Gouvernement du Canada, en ligne : <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-15.21/index.html>, consulté en novembre 2016.

LCÉE (Loi canadienne sur l'évaluation environnementale), 2012. *Règlement désignant les activités concrètes*, DORS/2012-147, Gouvernement du Canada, en ligne : <https://www.canlii.org/fr/ca/legis/regl/dors-2012-147/derniere/dors-2012-147.html>, consulté en décembre 2016.

LP (Loi sur les pêches), 2012. Gouvernement du Canada, en ligne : <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/f-14/>, consulté en novembre 2016.

LPN (Loi sur la protection de la navigation), 2012. Gouvernement du Canada, en ligne : <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/N-22/>, consulté en novembre 2016.

LQE (Loi sur la qualité de l'environnement), 2011. Gouvernement du Québec. en ligne : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/Q-2>, consulté en novembre 2016.

MDDEFP (Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs), 2013. « Le lac Saint-Pierre, un joyau à restaurer ». *Ministère du Développement durable de l'Environnement de la Faune et des parcs*, 28 p.

Nash, Alice, 2002. « Odanak durant les années 1920, un prisme reflétant l'histoire des Abénaquis », *Recherches amérindiennes au Québec*, 32 (2), pp.17-33

Pellerin, S., Poulin, M., 2013. « Analyse de la situation des milieux humides au Québec et recommandations à des fins de conservation et de gestion durable », *Rapport final. Centre de la biodiversité du Québec*, pour le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, 104 p.

Statistics New Zealand (2008). Measuring New Zealand's Progress Using a Sustainable Development Approach: 2008. Page web : http://www.stats.govt.nz/browse_for_stats/snapshots-of-nz/Measuring-NZ-progress-sustainable-dev-%20approach/sustainable-development/further-discussion-on-defining-sustainable-development.aspx (consultée le 20 décembre 2016).

USDA (2011). National Report on Sustainable Forests – 2010, United States Department of Agriculture, Forest Service. En ligne : <https://www.fs.fed.us/research/sustain/docs/national-reports/2010/2010-sustainability-report.pdf>.