



# Mémoire

présenté au

**Comité d'experts pour l'examen des processus fédéraux  
d'évaluation environnementale**

par le

**Conseil des Innus de Ekuanitshit**

**23 décembre 2016**

*Soumis électroniquement  
<http://eareview-examenee.ca/fr/>*

## Table des matières

1. Mise en contexte.....	3
2. Présentation du Conseil des Innus de Ekuanitshit.....	3
3. Principes généraux.....	4
4. Planification de l'évaluation environnementale .....	5
4.1. L'étape de l'examen préalable .....	5
4.2. Portée de l'examen .....	6
5. Considérations autochtones principales.....	8
5.1. Relation entre processus d'EE et les droits ancestraux .....	8
5.2. Relation avec la Déclaration des NU sur les droits des peuples autochtones .....	9
5.3. Mesures pour favoriser la participation des autochtones .....	12
5.4. Savoir traditionnel .....	12
6. Réalisation de l'évaluation environnementale.....	13
6.1. Évaluations autochtones, ou comités paritaires.....	13
6.2. Rapatrier l'évaluation environnementale ONÉ/CCSN à l'ACEE.....	15
6.3. Rôle des consultants en évaluation d'impact .....	15
7. Recommandations .....	16

## **Conseil des Innus de Ekuanitshit – Mémoire présenté au Comité d’experts pour l’examen des processus fédéraux d’évaluation environnementale**

### **1. Mise en contexte**

En 2012, une nouvelle *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, L.C. 2012, ch. 19, art. 52 (« **LCEE 2012** ») remplace la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, ch. 37 (« **LCEE 1992** »), réduisant de façon considérable le nombre et la portée des évaluations environnementales.

En 2015, la Ministre de l’Environnement et du Changement Climatique a reçu le mandat de restaurer la confiance du public envers les processus d’évaluations environnementales. En 2016, elle crée le Comité d’experts pour examiner les processus d’évaluation environnementale associés à la LCEE et obtenir des recommandations du public et des peuples autochtones afin d’adopter une nouvelle loi.

### **2. Présentation du Conseil des Innus de Ekuanitshit**

Appartenant à la Nation Innu (jadis appelée « les Montagnais »), la communauté de Ekuanitshit fait partie d'un ensemble de 11 communautés de cette nation dont neuf sont situées au Québec et deux au Labrador. Son village est situé à 200 km à l'est de Sept-Îles, au confluent de la rivière Mingan et du fleuve St-Laurent. Le Conseil des Innus de Ekuanitshit est élu par les membres de la communauté et parle au nom de tous les membres.

Depuis des millénaires, les membres de la communauté parcourent le territoire Innu, le Nitassinan, pour subvenir à leurs besoins. Historiquement, les clans familiaux se divisaient le Nitassinan en territoires de chasse qui se transmettaient de génération en génération. Les familles demeuraient sur leur territoire respectif entre septembre et mai, pour y effectuer la pêche, la chasse et le piégeage. Les différents groupes de chasseurs se retrouvaient à l’été, sur le bord des lacs à l’intérieur des terres ou du fleuve du Saint-Laurent et généralement près des embouchures de rivière. C’était alors le temps de la pêche et de la cueillette des petits fruits.

Nos membres, que le gouvernement fédéral a voulu sédentariser par la création des réserves, pratiquent encore l’*Innu aitun*, le mode de vie traditionnel dans le bois. Bien que le temps passé sur le territoire soit plus court, les familles ont encore une relation très étroite avec leurs secteurs de chasse.

Notre communauté n’est pas opposée aux initiatives de développement durable sur son territoire. Nous aspirons à rehausser notre situation économique et examinons les possibilités de partenariat, dans la mesure où les projets envisagés sont viables au niveau environnemental. De nombreux gros projets ont d’ailleurs lieu sur le Nitassinan, tel que le projet hydroélectrique La Romaine, le projet hydroélectrique Muskrat Falls et la mine Tio, pour n’en nommer que trois.

Nous avons participé activement à de nombreuses consultations et évaluations environnementales de divers projets dans les dernières années. C'est donc pour ces raisons que nous souhaitons vous fournir nos recommandations pour améliorer les processus fédéraux d'évaluation environnementale.

Nous tenons à rappeler les mots de l'ancien chef du Pekuakamiulnuatsh Takuhikan (le conseil des Innus de Mashteuiatsh), Clifford Moar, qui avait fait remarquer que les Euro-Canadiens ont une vision statique en ce qu'ils voient, par exemple, un arbre qui peut faire un billot, alors que les Innus ont une vision dynamique qui leur montre toute la forêt, y compris les espèces fauniques qui l'habitent.

Pour les Innus, les différents projets sur lesquels les gouvernements prétendent les consulter et qui font l'objet d'évaluations environnementales ne sont que des éléments statiques dans un environnement dynamique qui est le véritable objet de leurs préoccupations. Les Innus ne sont ni pour, ni contre des projets : les Innus sont pour leur *Nitassinan*, leur territoire, et ils s'opposent à ce qui met ses eaux, ses terres, sa flore et sa faune en danger.

### **3. Principes généraux**

#### **Reconnaissance de notre souveraineté autochtone**

Nous les Innus nous sommes souverains sur notre territoire, le Nitassinan. Nous n'avons jamais renié notre statut de Nation, nous n'avons jamais cédé nos droits, et n'avons conclu aucun accord ou traité de cession. Nous n'avons jamais cédé notre territoire et nous en assurons sa protection. De là, découle notre droit de décider des projets qui auront lieu sur notre territoire et d'effectuer les évaluations environnementales appropriées.

#### **Recommandation:**

- La LCEES devrait reconnaître la souveraineté des peuples autochtones sur leurs territoires et leur droit de décider librement des projets affectant leurs territoires et leurs ressources.

#### **Sept générations et développement**

La nouvelle loi devra viser le bien-être des sept générations à venir et les trois composantes du développement durable : la protection de l'environnement, les impacts sur les sociétés et ceux sur l'économie. Celle-ci pourrait s'intituler « Loi canadienne sur l'évaluation environnementale et sociale » (ci-après « **LCEES 2017** »).

#### **Recommandation:**

- 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 ».

## **GES**

Même s'ils habitent sur la Basse Côte-Nord, les Innus de Ekuanitshit sont directement confrontés par la question du développement des hydrocarbures. L'exploration est prévue sur l'Île d'Anticosti et dans le golfe du Saint-Laurent, même si elle est contestée par les Innus, avec l'intention de passer à l'exploitation dépendamment des résultats. De plus, plusieurs projets d'oléoducs et de gazoduc ailleurs au Québec sont accompagnés de projets pour augmenter de façon importante le transport maritime de pétrole et de gaz naturel liquéfié dans le fleuve et le golfe du Saint-Laurent, mettant ainsi en péril les eaux occupées par les Innus de Ekuanitshit.

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. 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 compte parmi les pays ayant les émissions les plus élevées de GES par habitant<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup>.

### **Recommandation:**

- 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 émissions en amont et en aval, directes, indirectes et cumulatives.
- La LCEES 2017 devrait prendre en compte les impacts que le projet pourrait avoir en cas de changements climatiques prévisibles.

## **4. Planification de l'évaluation environnementale**

### **4.1. L'étape de l'examen préalable**

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

---

<sup>1</sup> German Watch Climate Performance Index 2016, en ligne : <https://germanwatch.org/en/download/13626.pdf>

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

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'ACEE<sup>3</sup>.

La LCEE1992 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.

Nous comprenons que cette approche 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 réviser en examen préalable tous les projets qui pourraient avoir des impacts négatifs importants sur l'environnement et les populations.

#### **Recommandation :**

- La LCEES 2017 devrait adopter une approche hybride en ce qui a trait à l'étape d'examen préalable. Les projets suivants devraient être examinés afin de déterminer si une évaluation environnementale est nécessaire :
  - projets désignés (approche de LCEE 2012), avec une liste plus exhaustive de projets;
  - projets qui sont financés de façon significative par le fédéral;
  - projets qui nécessitent une autorisation en vertu d'une loi fédérale.

#### **4.2. Portée de l'examen**

##### **Toutes les composantes de l'environnement**

L'environnement est de compétence partagée fédérale/provinciale. La nouvelle loi doit protéger toutes les composantes de l'environnement qui relèvent de la compétence législative du Parlement fédéral. Elle ne doit pas considérer seulement certains éléments « fédéraux » spécifiques choisis par le législateur, comme dans la LCEE 2012. Ainsi, sans s'y limiter, les effets considérés devraient inclure: les effets sur le poisson, l'habitat du poisson, les espèces visées par la *Loi sur les espèces en péril*, les impacts interprovinciaux et transfrontaliers, ainsi que les oiseaux migrateurs (par. 5(1)(a), LCEE 2012).

De plus, lorsqu'un projet exige l'autorisation du gouvernement fédéral, ce dernier peut, dans le but de prendre sa décision, valablement tenir compte de toutes les répercussions

---

<sup>3</sup> <http://www.ceaa.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=1BBF802A-1>

environnementales découlant potentiellement de sa décision, et ce, même si les répercussions relèveraient plutôt de la compétence provinciale, telles que certaines préoccupations socio-économiques.

### **Approche écosystémique**

Par ailleurs, l'approche écosystémique est reconnue comme le principal cadre d'intervention pour l'application de la *Convention sur la diversité biologique* à laquelle le Canada adhère depuis 1992. L'approche écosystémique est une approche intégrée de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Devant de graves problèmes environnementaux tels que la perte de biodiversité, l'approche tient compte des divers aspects d'un écosystème, dont le sol, l'air, l'eau, les plantes, les animaux et les humains, ainsi que de leur interaction. L'approche écosystémique étudie également les facteurs sociaux et économiques pertinents pour l'état de l'écosystème et son rétablissement.

Le Canada a déjà reconnu l'importance d'adopter une approche écosystémique dans certaines lois, dont notamment les préambules à la *Loi sur les océans* et à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*. Cette approche devrait faire partie de toute nouvelle loi sur l'évaluation environnementale.

### **Recommandation:**

- Au niveau de la portée de l'examen, la LCEES 2017 doit prévoir que l'Agence prendra compte, au minimum, de tous les impacts environnementaux qui relèvent de la compétence législative du Parlement fédéral. La LCEES peut indiquer que ceux-ci « incluent notamment » le poisson, l'habitat du poisson, les espèces aquatiques, les impacts interprovinciaux et transfrontaliers et les oiseaux migrateurs, mais qu'ils ne s'y limitent pas.
- De plus, la LCEES 2017 devrait aussi prévoir que, lorsqu'un projet exige l'autorisation du gouvernement fédéral, ce dernier peut, dans le but de prendre sa décision, valablement tenir compte de toutes les répercussions environnementales découlant potentiellement de sa décision, et ce, même si les répercussions relèveraient plutôt de la compétence provinciale, telles que certaines préoccupations socio-économiques.
- La LCEES doit s'assurer que les impacts soient considérés selon une approche écosystémique.

### **Impacts socio-économiques**

Par ailleurs, dans le cas d'impacts 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 autochtones. Un projet pourrait avoir un impact négatif sur la santé ou les conditions socio-économiques des autochtones sans que ceux-ci soient liés à l'environnement.

Il est d'ailleurs commun que les projets aient des impacts sociaux directs, sans que cela passe par un impact sur l'environnement. Par exemple, les projets créent souvent des tensions à l'intérieur des communautés en ce qui a trait à l'approbation ou non du projet. Aussi, ils peuvent augmenter les inégalités et les hausses de revenus soudains peuvent créer des problèmes de consommation ou de jeu. Les concepts traditionnels d'utilisation et de protection des territoires de chasse ont aussi souvent été dénaturés lors du développement d'un projet.

- Dans le cas d'impact sur les autochtones, les impacts évalués par la LCEES devraient être tout impact sur les autochtones, pas seulement ceux ayant un lien direct avec l'environnement.

Tel que décrit ci-haut, la LCEES 2017 doit prendre en compte les impacts socio-économiques et culturels, et non seulement environnementaux.

### **Recommandation :**

- 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'impôts octroyés par les contribuables, les coûts à la santé des populations, et les pertes liées à la dégradation de la biodiversité (par exemple sur le tourisme ou sur la filtration des marais).

## **5. Considérations autochtones principales**

### **5.1. Relation entre processus d'EE et les droits ancestraux**

L'obligation constitutionnelle de la Couronne de consulter et d'accommoder les peuples autochtones prend naissance lorsque la Couronne a connaissance, concrètement ou par imputation, de l'existence potentielle d'un droit ou titre ancestral, ou d'un droit issu de traité, et envisage des mesures susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur celui-ci<sup>4</sup>.

La présentation par un peuple autochtone de sa revendication territoriale dans le cadre des négociations de traité fait en sorte que le gouvernement fédéral est présumé en être au courant et qu'il est obligé, si une décision qu'il envisage de prendre est susceptible d'avoir un effet préjudiciable sur les droits et le titre revendiqués, de consulter et d'accommoder le peuple autochtone affecté.

Le gouvernement du Canada a accepté pour négociation en 1979 la revendication déposée par le Conseil Atikamekw-Montagnais (CAM), qui avait pour mandat de représenter les Nations Atikamekw et Innu. Cette revendication porte, en ce qui concerne les Innus de Ekuanitshit, sur un territoire qui s'étend de l'île d'Anticosti et des eaux avoisinantes du golfe et de l'estuaire du Saint-Laurent, jusqu'au fleuve Churchill au

---

<sup>4</sup> *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511, 2004 CSC 73



Labrador. La négociation a été poursuivie par les Innus de Ekuanitshit à partir de 1995 par le biais de l'Assemblée Mamu Pakatatau Mamit, jusqu'à ce que les gouvernements fédéral et provincial aient coupé le financement de l'organisme en 2007.

Il est important de noter que bien que la participation des autochtones dans le processus d'évaluation environnementale peut contribuer à la mise en œuvre de la consultation des autochtones, elle ne suffit généralement pas pour remplir cette obligation. En effet, l'agence gouvernementale n'est pas l'entité gouvernementale qui « envisage les mesures susceptibles d'avoir un effet préjudiciable », c'est-à-dire la décision finale concernant l'approbation d'un projet. Elle ne contrôle pas non plus la mise en œuvre des mesures d'accommodement.

### **Recommandation:**

- La LCEES 2017 doit prévoir:
  - une participation autochtone dès le processus d'examen préalable et dans la rédaction de la directive pour l'EIES;
  - que la décision du ministre tienne compte de la consultation fédérale effectuée et inclue les mesures d'accommodement appropriées; comment, dans le cadre d'une substitution ou d'une équivalence avec une province, la Couronne fédérale s'assurera de remplir son obligation de consultation et l'accommodement.

### **5.2. Relation avec la Déclaration des NU sur les droits des peuples autochtones**

Le Canada appuie maintenant sans réserve la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, 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.

D'abord, en vertu de l'article 19 de la Déclaration, 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 nous affectent directement, il est donc important de nous consulter avant de les modifier afin d'obtenir notre consentement.

Par ailleurs, les paragraphes 26(1) et (2) de la Déclaration indiquent que :

1. Les peuples autochtones ont le droit aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés 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.

Aussi, l'article 29 de la Déclaration 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, ce qui indique une utilisation moins traditionnelle.

La jurisprudence actuelle au Canada ne reconnaît comme droit ancestral protégé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* que les activités qui ont existé au moment du contact avec les Européens et continuent de faire partie intégrante de la culture distinctive du groupe autochtone revendiquant le droit.<sup>5</sup> Ainsi, l'activité économique importante que signifie pour les Innus la pêche commerciale dans les eaux du golfe ne serait protégée par la Constitution que s'ils pouvaient prouver non seulement une pêche de subsistance avant l'arrivée des Européens, mais une pêche commerciale.

Pour mettre en œuvre la Déclaration, il serait important que la LCEES 2017 ne protège pas seulement les peuples autochtones des impacts sur leurs activités traditionnelles. Ainsi, les effets sur « l'usage courant de terres et de ressources » devraient être pris en compte, et non seulement l'usage « à des fins traditionnelles » (par. 5(1)(c) actuel).

### **Recommandation:**

- La LCEES 2017 devrait prendre en compte les impacts d'un projet sur l'usage courant des terres et des ressources des autochtones, incluant un usage qui n'est pas à des fins traditionnelles.

Notons par ailleurs que si le Gouvernement souhaite réellement mettre en œuvre la Déclaration, il devrait interpréter l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* comme reconnaissant des droits ancestraux qui sont peut-être « traditionnels » mais depuis le contact avec les Européens.

### **Consentement libre, préalable et en connaissance de cause**

L'article 32 de la Déclaration prévoit que les États doivent : « coopérer de bonne foi avec les peuples autochtones concernés en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources.»

Le Comité d'experts demande quelle est la meilleure façon de refléter le principe de

---

consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

Il est important de noter en premier lieu que l'article 32 indique que les États doivent coopérer *en vue d'obtenir* le consentement. A contrario, dans certains articles de la Déclaration, il est indiqué clairement que les États *doivent obtenir* le consentement – par exemple, avant la relocalisation (article 10) ou le stockage de substances toxiques (article 29). Ainsi, l'obtention du consentement doit être l'objectif, mais chaque situation est différente.

L'ancien rapporteur spécial de l'ONU sur les droits des peuples autochtones James Anaya s'est penché sur l'opérationnalisation du concept du consentement libre préalable et en connaissance de cause. Il a soutenu que ce n'est généralement pas un droit de veto général des autochtones ou au contraire un simple moyen pour l'État d'informer les autochtones. C'est plutôt une façon pour les parties de négocier un accord mutuellement acceptable avant que la décision soit prise<sup>6</sup>. Il a aussi expliqué :

Le caractère de la procédure de consultation et son objet sont également fonction de la nature du droit ou de l'intérêt qui est en jeu pour les peuples autochtones concernés et de l'impact attendu de la mesure proposée. (...) Si les effets sur la vie des autochtones sont directs et importants, on est presque certain que la mesure ne doit pas être prise sans le consentement des intéressés. Dans certains contextes, cette éventualité peut se renforcer jusqu'à devenir une interdiction de lancer la mesure ou d'entreprendre le projet si les autochtones n'y consentent pas.<sup>7</sup>

(..) les peuples autochtones touchés pourraient avoir de bonnes raisons de refuser de donner leur consentement pour une initiative proposée, et celle-ci ne devrait pas en fait être mise en œuvre sans un tel consentement, à moins que l'État n'ait démontré que les droits des peuples autochtones concernés seront suffisamment protégés dans le cadre du projet proposé ou que l'État n'ait adopté des mesures appropriées pour atténuer tout impact négatif du projet proposé<sup>8</sup>.

Il est aussi utile de noter que la Déclaration comporte une clause de limitation des droits y sont énoncés. Le par. 46(2) indique :

L'exercice des droits énoncés dans la présente Déclaration est soumis uniquement aux restrictions prévues par la loi et conformes aux obligations internationales relatives aux droits de l'homme. Toute restriction de cette nature sera non discriminatoire et strictement nécessaire à seule fin d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et de satisfaire aux justes exigences qui s'imposent dans une société démocratique.

Il est donc imaginable que cet article pourrait être utilisé pour restreindre l'obligation d'obtenir le consentement, à condition que les critères exigeants soient respectés.

---

<sup>6</sup> Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, 2009, A/HRC/12/34 au par. 46.

<sup>7</sup> Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, 2011, A/66/288 au par. 83.

<sup>8</sup> *Ibid.* par. 86.

### **Recommandation:**

- La LCEES 2017 devrait prévoir que si les impacts d'un projet sur les terres ou ressources des autochtones sont importants, leur consentement doit être obtenu.

### **5.3. Mesures pour favoriser la participation des autochtones**

Un des aspects positifs de la LCEE 2012 fut le financement accru pour la participation des autochtones.

### **Recommandation:**

Afin de faciliter la participation des autochtones, la LCEES 2017 devrait :

- Continuer et augmenter lorsque nécessaire le financement de la participation des peuples autochtones au processus d'EE ;
- Adopter des délais qui sont compatibles au rythme des communautés autochtones concernées ;
- S'assurer que les documents sont en langage clair et traduit au besoin en langues autochtones.

### **5.4. Savoir traditionnel**

Le savoir traditionnel associé aux territoires et aux ressources potentiellement affectés par des projets de développement est souvent collecté et utilisé dans le cadre d'évaluations d'impact. Si cela est fait avec le consentement collectif des détenteurs du savoir et selon les normes innu relativement à l'utilisation et au transfert, cela est généralement acceptable et fort bénéfique pour l'exactitude de l'étude. Néanmoins, dans le cadre de certains savoirs et en particulier par rapport aux plantes médicinales (*innu natukuna*), il est souvent nécessaire de garder ce savoir confidentiel. Or, à cause de *Loi sur l'accès à l'information*, l'Agence précise qu'il n'est pas possible pour elle de s'assurer que l'information restera confidentielle. Cela limite la participation et c'est un manque de respect pour nos aînés.

### **Recommandation :**

- La LCEES 2017 devrait prévoir que le savoir traditionnel des communautés potentiellement affectées par un projet *doit* être pris en compte, plutôt que *peut* être pris en compte.
- Le par. 13(3) de *Loi sur l'accès à l'information*, LRC 1985, c A-1, devrait être modifié pour inclure tout gouvernement autochtone en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Ceci permettrait de protéger le savoir traditionnel qui serait transmis à l'ACEE par un conseil de bande dans le cadre d'une étude d'impact, en empêchant sa divulgation en cas de demande d'accès à l'information. Alternativement, le par. 20(1) de cette loi pourrait être modifié ou interprété à l'interne comme incluant le savoir traditionnel à titre de renseignement technique confidentiel qui ne peut ainsi pas être divulgué.

## **6. Réalisation de l'évaluation environnementale**

### **6.1. Évaluations autochtones, ou comités paritaires**

Une façon de mettre en œuvre la Déclaration, de reconnaître notre souveraineté sur notre territoire et d'adopter une approche de nation à nation telle que préconisée par le gouvernement actuel serait que la LCEES 2017 permette aux Premières Nations d'effectuer les évaluations environnementales sur leur territoire. Ou, à tout le moins, la LCEES devrait adopter un modèle de cogestion gouvernement/autochtone volontaire pour les évaluations environnementales de projets situés en territoires autochtones.

Dans un processus que la Cour suprême du Canada a jugé conforme à l'obligation de consultation et d'accommodement d'un peuple autochtone concernant un projet minier majeur sur leur territoire,<sup>9</sup> les Tlingit de Taku River en Colombie-Britannique ont pu bénéficier d'une loi provinciale qui exigeait alors que les peuples autochtones affectés soient invités à faire partie du comité d'examen. En plus de nommer un membre du comité, les Tlingit ont été aidés financièrement par la province et à leur demande, son Bureau des évaluations environnementales a mandaté un expert approuvé par les Tlingit pour effectuer une étude particulière sur leur utilisation traditionnelle des terres concernées.

Des modèles de cogestion sont déjà en place en ce qui concerne des Premières Nations ayant signé des traités modernes et ils fonctionnent très bien.

Les comités COMEV, COMEX et COFEX, créés en 1975 en vertu de la *Convention de la Baie-James et du Nord du Québec* sont un bon exemple. Ces comités paritaires ou presque paritaires (2 représentants gouvernementaux et 2 Cris, ou 3 et 2 respectivement) ont juridiction pour évaluer les impacts environnementaux et sociaux de projets sur les territoires régis par la Convention au sud du 55<sup>e</sup> parallèle, soit près du tiers du territoire québécois.

Le Comité d'évaluation (COMEV)<sup>10</sup> est chargé d'examiner les renseignements fournis sur les projets et de faire une recommandation d'assujettir ou non le projet à la procédure d'évaluation. Lorsque le projet est assujéti, le COMEV élabore la directive sur la portée de l'étude d'impact à réaliser.

À la suite de la réception de l'étude d'impact, dans le cadre de projets de juridiction provinciale, le Comité d'examen (COMEX)<sup>11</sup> analyse le projet et peut recommander de demander à l'initiateur des recherches ou des études supplémentaires. Le COMEX se déplace souvent dans les communautés crie potentiellement touchées par le projet. Enfin, il recommande ou non l'autorisation du projet, puis révisé et commente le certificat d'autorisation du Ministre avant son émission.

---

<sup>9</sup> *Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projet)*, [2004] 3 R.C.S. 550, 2004 CSC 74

<sup>10</sup> <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/comev.htm>

<sup>11</sup> <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/comex.htm>

Par le biais de leurs représentants sur ses comités, les Cris sont très impliqués à toutes les étapes du processus de l'évaluation environnementale.

Ces comités sont exceptionnels et méritent d'être utilisés comme modèles pour plusieurs raisons.

Premièrement, le processus favorise la coopération et jouit d'une légitimité auprès des Cris et du gouvernement du Québec. Effectivement, depuis leur création, les recommandations émises ont toujours été unanimes<sup>12</sup> et dans le cas provincial, le sous-ministre a toujours suivi la recommandation du COMEX en émettant (ou non) son certificat d'autorisation.

Le processus intègre aussi le savoir des Cris et les implique dès le début du processus d'évaluation. Non seulement les Cris participent à parité à l'examen préalable, mais les directives pour la réalisation de l'étude sont rédigées en tenant compte des intérêts et enjeux des communautés crie, puisque ceux qui participent à leur rédaction sont Cris ou travaillent avec les Cris depuis des années.

Évidemment, le fait que les comités soient permanents plutôt que ad-hoc facilite la coopération et le développement d'expertise. Aussi, le fait que le Gouvernement de la Nation Crie bénéficie de financement adéquat, récurrent et prévisible lui a permis d'engager à l'interne une panoplie d'experts lui permettant de participer de façon éclairée à la procédure d'évaluation environnementale et sociale.

Évidemment, dans le cas des Cris, le Territoire traditionnel est clairement reconnu puisque régi par une Convention. Ce n'est pas le cas de toutes les Premières Nations, ni de la nôtre. Un processus de reconnaissance prima facie des territoires des Premières Nations par le gouvernement fédéral sera bénéfique afin de déterminer avec quelles communauté(s) un processus d'évaluation d'impacts conjoint s'appliquerait, si la communauté y consent.

### **Recommandation :**

- La LCEES 2017 devrait permettre aux Premières Nations d'effectuer les évaluations environnementales sur leur territoire. Ou, à tout le moins, la LCEES devrait adopter un modèle de cogestion gouvernement/autochtone volontaire pour les évaluations environnementales de projets situés en territoires autochtones. A cette fin, le Comité devrait examiner de près des modèles de cogestion en EE tels que les Comités COMEV, COMEX et COFEX en vertu de la CBJNQ.
- La LCEES devrait prévoir un développement des capacités et un financement adéquat et stable pour les Premières Nations souhaitant participer à des comités d'EE paritaires ou ayant des membres autochtones pour leur permettre de participer de façon éclairée à la procédure d'évaluation

---

<sup>12</sup> Présentation au Comité d'experts le 27 octobre de Brian Craik, Gouvernement de la Nation Crie.

environnementale et sociale.

## **6.2. Rapatrier l'évaluation environnementale ONÉ/CCSN à l'ACÉE**

### **Recommandation :**

- L'ACÉE devrait être responsable des évaluations environnementales pour les projets soumis à des processus règlementés par l'ONÉ et la CCSN. L'ACÉE devrait coordonner avec l'ONÉ et la CCSN pour ce qui est du partage de l'information et des audiences publiques.

## **6.3. Rôle des consultants en évaluation d'impact**

Lors de la participation des Innus de Ekuanitshit à l'évaluation environnementale du projet de ligne de transport d'énergie entre le Labrador et l'île de Terre-Neuve, RCEE n° 10-03-51746, l'une de leurs plus grandes préoccupations était l'installation proposée d'un câble sous-marin sous le détroit de Belle-Isle, où migre le saumon atlantique sur lequel les Innus ont des droits de pêche.

Le consultant LGL Limited Environmental Research Associates, engagé par le promoteur Nalcor Energy, a rédigé une section de l'étude d'impact environnemental au sujet de la navigation géomagnétique par le poisson dans laquelle le consultant a simplement reproduit – sans citation – de longs passages d'une autre étude qu'il avait réalisé pour l'Association internationale d'entrepreneurs en géophysique. La reproduction était presque mot-à-mot, sauf que pour Nalcor, le consultant a laissé tomber les passages qui venaient appuyer la théorie de la navigation géomagnétique par le poisson et qui confirmaient donc les préoccupations des Innus concernant le câble sous-marin.

Aucune conséquence n'a été imposée par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale après que cette conduite ait été exposée.

### **Recommandation :**

- Afin d'éviter les conflits d'intérêt 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.

\*\*\*\*\*

Madame Gélinas, les autres membres du comité d'experts, Tshimishta-nashkumitinau.

## **7. Recommandations**

1. La LCEES devrait reconnaître la souveraineté des peuples autochtones sur leurs territoires et leur droit de décider librement des projets affectant leurs territoires et leurs ressources.
2. 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 ».
3. 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 émissions en amont et en aval, directes, indirectes et cumulatives.
4. La LCEES 2017 devrait prendre en compte les impacts que le projet pourrait avoir en cas de changements climatiques prévisibles.
5. La LCEES 2017 devrait adopter une approche hybride en ce qui a trait à l'étape d'examen préalable. Les projets suivants devraient être examinés afin de déterminer si une évaluation environnementale est nécessaire :
  - projets désignés (approche de LCEE 2012), avec une liste plus exhaustive de projets;
  - projets qui sont financés de façon significative par le fédéral;
  - projets qui nécessitent une autorisation en vertu d'une loi fédérale.
6. Au niveau de la portée de l'examen, la LCEES 2017 doit prévoir que l'Agence prendra compte, au minimum, de tous les impacts environnementaux qui relèvent de la compétence législative du Parlement fédéral. La LCEES peut indiquer que ceux-ci " incluent notamment " le poisson, l'habitat du poisson, les espèces aquatiques, les impacts interprovinciaux et transfrontaliers et les oiseaux migrateurs, mais qu'ils ne s'y limitent pas.
7. De plus, la LCEES 2017 devrait aussi prévoir que, lorsqu'un projet exige l'autorisation du gouvernement fédéral, ce dernier peut, dans le but de prendre sa décision, valablement tenir compte de toutes les répercussions environnementales découlant potentiellement de sa décision, et ce, même si les répercussions relèveraient plutôt de la compétence provinciale, telles que certaines préoccupations socio-économiques.
8. La LCEES doit s'assurer que les impacts soient considérés selon une approche écosystémique.
9. 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'impôts octroyés par les contribuables, les coûts à la santé des populations, et les pertes liées à la dégradation de la biodiversité (par exemple sur le tourisme ou sur la filtration des marais).

10. La LCEES 2017 doit prévoir:

- une participation autochtone dès le processus d'examen préalable et dans la rédaction de la directive pour l'EIES;
- que la décision du ministre tienne compte de la consultation fédérale effectuée et inclue les mesures d'accommodement appropriées;
- comment, dans le cadre d'une substitution ou d'une équivalence avec une province, la Couronne fédérale s'assurera de remplir son obligation de consultation et l'accommodement.

11. La LCEES 2017 devrait prendre en compte les impacts d'un projet sur l'usage courant des terres et des ressources des autochtones, incluant un usage qui n'est pas à des fins traditionnelles.

12. La LCEES 2017 devrait prévoir que si les impacts d'un projet sur les terres ou ressources des autochtones sont importants, leur consentement devrait être obtenu.

13. Afin de faciliter la participation des autochtones, la LCEES 2017 devrait :

- Continuer et augmenter lorsque nécessaire le financement de la participation des peuples autochtones au processus d'EE ;
- Adopter des délais qui sont compatibles au rythme des communautés autochtones concernées ;
- S'assurer que les documents sont en langage clair et traduit au besoin en langues autochtones.

14. La LCEES 2017 devrait prévoir que le savoir traditionnel des communautés potentiellement affectées par un projet *doit* être pris en compte, plutôt que *peut* être pris en compte.

15. Le par. 13(3) de Loi sur l'accès à l'information, LRC 1985, c A-1, devrait être modifié pour inclure tout gouvernement autochtone en vertu de la Loi sur les Indiens. Ceci permettrait de protéger le savoir traditionnel qui serait transmis à l'ACEE par un conseil de bande dans le cadre d'une étude d'impact, en empêchant sa divulgation en cas de demande d'accès à l'information. Alternativement, le par. 20(1) de cette loi pourrait être modifié ou interprété à l'interne comme incluant le savoir traditionnel à titre de renseignement technique confidentiel qui ne peut ainsi pas être divulgué.

16. La LCEES 2017 devrait permettre aux Premières Nations d'effectuer les évaluations environnementales sur leur territoire. Ou, à tout le moins, la LCEES devrait adopter un modèle de cogestion gouvernement/autochtone volontaire pour les évaluations environnementales de projets situés en territoires

autochtones. A cette fin, le Comité devrait examiner de près des modèles de cogestion en EE tels que les Comités COMEV, COMEX et COFEX en vertu de la CBJNQ. La LCEES 2017 devrait intégrer un modèle de cogestion pour les évaluations environnementales de projets situés en territoires autochtones. A cette fin, le Comité devrait examiner de près des modèles de cogestion en EE tels que les Comités COMEV, COMEX et COFEX en vertu de la CBJNQ.

17. La LCEES devrait prévoir un développement des capacités et un financement adéquat et stable pour les Premières Nations souhaitant participer à des comités d'EE paritaires ou ayant des membres autochtones pour leur permettre de participer de façon éclairée à la procédure d'évaluation environnementale et sociale.
18. L'ACÉE devrait être responsable des évaluations environnementales pour les projets soumis à des processus règlementés par l'ONÉ et la CCSN. L'ACÉE devrait coordonner avec l'ONÉ et la CCSN au niveau du partage d'information et des audiences publiques.
19. Afin d'éviter les conflits d'intérêt 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.