

## Évaluation des répercussions potentielles sur les droits : Lignes directrices opérationnelles à l'intention des promoteurs de projet

### 1. But des présentes lignes directrices

Le Comité consultatif autochtone de l'Agence d'évaluation d'impact du Canada a élaboré les présentes lignes directrices afin de conseiller les promoteurs lorsqu'ils établissent des relations avec les peuples autochtones au cours du processus fédéral d'évaluation d'impact. Ces lignes directrices se veulent claires, pratiques et faciles à mettre en œuvre. Elles s'appuient sur les [Principes qui guideront l'évaluation des répercussions sur les droits inhérents et issus de traités des Autochtones](#), élaborés précédemment par le Comité consultatif autochtone, et devraient être utilisées conjointement avec ces principes.

Bien que ces lignes directrices soient fondées sur ce qui a bien fonctionné par le passé, elles font également progresser de nouvelles pratiques qui, si elles sont mises en œuvre, contribueront à garantir que le processus d'évaluation d'impact crée les conditions nécessaires à l'obtention du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLCC) des peuples autochtones. Elles permettront également de s'assurer que le processus d'évaluation d'impact s'harmonise de façon significative avec ce qui suit :

- Les [Appels à l'action](#) de la Commission de vérité et réconciliation, en particulier les Appels à l'action 45, 46, 47 et 92
- Les [Appels à la justice](#) de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (FFADA), en particulier les Appels à la justice 13.1, 13.2, 13.3, 13.4 et 13.5
- La [Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#) (DNUDPA), en particulier les articles 3, 26 et 32
- Les traités historiques, les traités modernes, les ententes sur les revendications territoriales et ententes sur l'autonomie gouvernementale signés entre les peuples autochtones et les gouvernements de la Couronne partout au Canada

Les présentes lignes directrices ne sont que des lignes directrices. Elles ne sont pas censées être mises en œuvre exactement comme elles sont écrites; elles devraient plutôt servir de cadre aux promoteurs pour orienter leurs efforts visant à établir des relations avec les peuples autochtones. Ces efforts doivent toujours être profondément enracinés dans les approches, les valeurs et les besoins des peuples autochtones qui font partie du processus.

### 2. Évaluation des répercussions potentielles sur les droits des peuples autochtones

L'évaluation des répercussions potentielles sur les droits des peuples autochtones (l'« évaluation des répercussions sur le processus des droits ») est requise en vertu de l'obligation de consulter de la common law, qui découle de l'honneur de la Couronne, du rôle fiduciaire de la Couronne, et les droits reconnus et confirmés en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. L'une des façons dont la Couronne s'acquitte de cette obligation est par l'évaluation d'impact d'un projet désigné en vertu de la [Loi sur l'évaluation d'impact](#) (LEI).

En vertu de la LEI, l'Agence d'évaluation d'impact du Canada (« l'Agence ») est chargée du processus effectif d'évaluation des répercussions sur les droits au nom de la Couronne. À ce titre, l'Agence aide à

simplifier le processus et à réduire les exigences en matière de capacité pour les peuples autochtones en coordonnant les autorités fédérales et en agissant comme point de contact « à guichet unique ». En vertu de la loi fédérale, la détermination finale des répercussions incombe au ministre d'Environnement et Changement climatique Canada en tant que ministre responsable de la LEI (ou, dans certains cas, au gouverneur en conseil).

Les peuples autochtones évaluent les répercussions potentielles sur leurs droits et choisissent de fournir un CPLCC en fonction de leurs propres lois, coutumes et processus de gouvernance. Les lois autochtones constituent une manifestation des droits des Autochtones et découlent d'un éventail de traditions juridiques à l'échelle du pays. À l'instar du droit canadien, qui découle d'un système de common law, les lois autochtones sont modifiées et adaptées de façon continue. Les lignes directrices contenues dans le présent document font partie de ce paysage juridique en constante évolution et seront mises à jour au besoin.

L'Agence a élaboré une [méthode](#) pour évaluer les répercussions potentielles sur les droits des peuples autochtones, une explication du [contexte stratégique](#) plus large et un [aperçu](#) de la participation des Autochtones à l'évaluation d'impact. Les promoteurs devraient prendre connaissance de ces documents pour acquérir une compréhension approfondie de l'évaluation des répercussions sur le processus des droits. Le présent document fournit des lignes directrices pour aider les promoteurs à comprendre leur rôle dans le processus.

### **3. Définition des droits des Autochtones**

Il n'existe pas de définition unique des droits des Autochtones parce qu'ils sont interprétés différemment par différents détenteurs de droits. De façon générale, il s'agit de droits collectifs détenus par les peuples autochtones qui découlent de l'occupation initiale du territoire<sup>1</sup> qui constitue aujourd'hui le Canada. Les droits des Autochtones sont inhérents aux lois autochtones et constituent le fondement des traités, des ententes sur les revendications territoriales, des ententes d'autonomie gouvernementale et d'autres ententes qui décrivent la façon dont les terres sont partagées.

En plus de ces ententes, les droits des Autochtones sont reconnus par le droit canadien à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et par une solide jurisprudence qui affirme et met en œuvre les droits prévus à l'article 35. Plus récemment, les droits des Autochtones ont été reconnus en vertu du droit canadien dans la *Loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, qui engage le gouvernement du Canada à veiller à ce que toutes les lois fédérales soient conformes à la DNUDPA. Il est important de souligner que le droit canadien ne fournit que des sources de *reconnaissance*, et non la source des droits eux-mêmes; les droits des Autochtones sont inhérents, inaliénables et dérivés de la relation des peuples autochtones avec leur territoire<sup>2</sup>.

La protection des droits des Autochtones constitue l'objectif fondamental de l'évaluation des répercussions sur le processus des droits.

---

<sup>1</sup> Le terme « territoire », tel qu'il est utilisé dans le présent document, englobe une compréhension holistique de l'environnement. Le territoire englobe toutes nos relations : terre, eau, air, plantes et animaux. Il parle de la spiritualité du monde naturel et de l'interconnexion de tous les objets animés et inanimés.

<sup>2</sup> Pour une explication plus détaillée des droits des Autochtones, voir les [Principes qui guideront l'évaluation des répercussions sur les droits inhérents et issus de traités des Autochtones](#).

#### 4. Rôle du promoteur

Bien que le processus d'évaluation des répercussions sur les droits ait lieu au cours de la troisième étape du processus d'évaluation d'impact en cinq étapes de l'Agence<sup>3</sup>, les promoteurs devraient amorcer le processus de collaboration avec les peuples autochtones bien avant la troisième étape. La sensibilisation précoce et significative, axée sur l'établissement de relations approfondies, doit commencer dès le début de la conceptualisation du projet et se poursuivre à toutes les étapes de la planification et de l'élaboration du projet. Cette démarche est essentielle pour assurer le succès du processus d'évaluation des répercussions sur les droits et de l'évaluation d'impact dans son ensemble.

Les promoteurs constituent les experts de leurs projets, mais ils ne sont pas des experts des droits des Autochtones qui pourraient être touchés par leurs projets. Bien que les promoteurs soient les mieux placés pour expliquer leurs projets, ils doivent collaborer avec les peuples autochtones pour déterminer les répercussions potentielles sur les droits et élaborer conjointement des solutions pour éviter ou réduire ces répercussions. Cela exige de l'engagement, de la confiance et du respect, ce qui prend du temps à se développer. **Plus tôt le travail sera entamé, mieux ce sera.**

***\*Un graphique sera élaboré et inséré ici pour illustrer chaque étape du processus d'établissement de relations. Ce graphique illustrera un processus plus long et plus approfondi que le processus en cinq étapes de l'Agence (voir [ici](#)).*\***

Une fois que le processus d'évaluation d'impact arrive à la troisième étape, il incombe à l'Agence de lancer le processus d'évaluation des répercussions sur les droits et de respecter l'obligation de consulter qui incombe à la Couronne en vertu de la common law. Ce processus officiel exigé en vertu de la LEI – effectuer une évaluation de fond et prendre une décision finale concernant les répercussions du projet sur les droits – relève uniquement de la compétence de la Couronne. La décision de la Couronne devrait dépendre de la question de savoir si le CPLCC a été fourni par les peuples autochtones touchés. L'Agence utilise une gamme de renseignements pour prendre sa décision, y compris les renseignements qu'elle reçoit du promoteur en fonction de son dialogue avec les peuples autochtones. Pour bien s'acquitter de son rôle, le promoteur doit consacrer du temps et des efforts le plus tôt possible dans le processus d'évaluation d'impact (particulièrement aux étapes de planification préliminaire et de la planification) afin d'établir des relations avec les peuples autochtones susceptibles d'être touchés. Sans ces efforts précoces et continus, le processus d'évaluation des répercussions sur les droits ne peut être entrepris de façon significative.

Le reste du présent document décrit plus en détail le rôle du promoteur dans le processus relatif aux répercussions sur les droits. Il fournit des lignes directrices générales, mais au final, les peuples autochtones participant à chaque évaluation des répercussions sur le processus des droits doivent dicter le rythme et l'approche.

#### 5. Lignes directrices générales

Les lignes directrices des sections suivantes du présent document sont organisées en fonction des différentes étapes du processus d'évaluation d'impact. Cette section, toutefois, contient des lignes

---

<sup>3</sup> Consultez le processus à l'adresse <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/services/politiques-et-orientation/apercu-du-processus-devaluation-dimpact.html>

directrices générales que le promoteur doit intégrer dans toutes les activités à mesure qu'il établit des relations avec les peuples autochtones. Ces lignes directrices devraient être prises en compte parallèlement aux [Principes qui guideront l'évaluation des répercussions sur les droits inhérents et issus de traités des Autochtones](#).

### **Principes qui guideront le processus d'évaluation des répercussions sur les droits**

Les principes résumés ci-dessous fournissent des lignes directrices aux promoteurs pendant le processus d'évaluation des répercussions sur les droits. Elles sont décrites plus en détail [ici](#).

**COMPRÉHENSION DES DROITS** : L'évaluation des répercussions potentielles sur les droits doit inclure tous les droits et intérêts autochtones.

**PROTECTION DES DROITS** : L'évaluation des répercussions potentielles sur les droits doit être axée sur la protection des droits et des intérêts des Autochtones.

**COMPRÉHENSION DE LA GOUVERNANCE** : L'évaluation des répercussions potentielles sur les droits doit comprendre la reconnaissance de structures de gouvernance autochtones particulières.

**RÔLE DU SAVOIR AUTOCHTONE** : L'évaluation des répercussions potentielles sur les droits doit être guidée par les systèmes de savoir autochtone et les modes autochtones du savoir.

**MOBILISATION ET CONSULTATION** : L'évaluation des répercussions potentielles sur les droits doit être axée sur la collaboration et créer des occasions de favoriser les relations avec les détenteurs de droits autochtones.

**PROCESSUS D'ÉVALUATION** : L'évaluation des répercussions potentielles sur les droits doit favoriser une compréhension réciproque des répercussions et des options pour les éviter ou les atténuer.

**RÉCONCILIATION** : L'évaluation des répercussions potentielles sur les droits doit faire progresser et soutenir la réconciliation à toutes les étapes du processus.

## **5.1 Protéger les droits des Autochtones**

La protection des droits des Autochtones constitue l'objectif fondamental du processus d'évaluation des répercussions sur les droits et devrait être ciblée de manière à réduire au minimum ou à éviter les répercussions potentielles dans la mesure du possible. Bien que l'obligation de consulter incombe à la Couronne, les promoteurs ont également un rôle important à jouer pour aider à protéger les droits des Autochtones pendant le processus d'évaluation. L'un des principes fondamentaux du processus d'évaluation des répercussions sur les droits devrait être que les promoteurs s'efforcent de protéger les droits des Autochtones maintenant et pour les générations futures. Les promoteurs doivent encadrer leur approche par la protection des droits.

## **5.2 Adopter une approche fondée sur les relations**

Les promoteurs devraient chercher à établir des partenariats avec les peuples autochtones afin de créer des relations durables et à long terme pouvant aboutir à une meilleure compréhension de part et

d'autre et à une conception de projet plus solide. L'établissement de telles relations exige que les promoteurs s'engagent à passer du temps dans les communautés, à s'engager ouvertement, à explorer les valeurs et les intérêts communs, à entreprendre des initiatives conjointes, à élaborer conjointement des processus d'adaptation et, surtout, être disposé à explorer des solutions d'adaptation présentées par les peuples autochtones. Toutefois, les peuples autochtones ne sont pas toujours intéressés à établir une relation à long terme avec le promoteur; il incombe à leurs dirigeants d'inviter ou non les promoteurs à se rendre dans la communauté. En fin de compte, les peuples autochtones dicteront la profondeur de leur participation à un processus d'évaluation d'impact en fonction d'éléments comme leurs besoins, la portée de leurs droits et les répercussions potentielles sur ces droits.

### **5.3 Adopter une approche fondée sur les distinctions**

Les peuples autochtones du Canada comprennent les Premières Nations, la Nation métisse et les Inuits, ayant chacun des droits particuliers et des cultures, des histoires, des lois et des gouvernements uniques. Les promoteurs doivent connaître ces distinctions et les intégrer à leur approche avec différents peuples autochtones, ce qui pourrait entraîner des stratégies ou des résultats différents. Les promoteurs doivent également maintenir une perspective globale pour s'assurer qu'ils tiennent compte de la façon dont les intérêts des différents peuples autochtones peuvent être pris en compte les uns avec les autres, et de la façon dont, s'il existe des intérêts divergents, ils peuvent être conciliés.

### **5.4 Être prêt à prendre des mesures d'adaptation**

Un processus significatif vise à obtenir le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLCC) des peuples autochtones comme condition préalable à la réalisation d'un projet. Le CPLCC est une norme élevée de consentement, inscrite dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, qui reconnaît l'autodétermination des peuples autochtones. Seuls les peuples autochtones peuvent fournir un CPLCC selon que leurs droits ont été suffisamment respectés. Du côté de la Couronne, seule l'Agence (et parfois les tribunaux) dispose du pouvoir de déterminer si le processus d'évaluation d'impact a satisfait à la norme du CPLCC et si les mesures d'adaptation ont été suffisantes du point de vue de la Couronne. L'ampleur des efforts déployés par le promoteur auprès des peuples autochtones constitue un élément important dans la prise de ces décisions.

Ces efforts doivent aller bien au-delà du simple fait d'informer ou même de mobiliser les peuples autochtones au sujet d'un projet proposé. Les promoteurs doivent plutôt reconnaître que les peuples autochtones constituent la source de connaissances concernant les répercussions potentielles sur leurs droits et qu'ils ne peuvent effectuer cette évaluation que s'ils disposent de renseignements complets et s'ils font confiance à leur qualité. La participation des peuples autochtones à la production d'information constitue de ce fait un élément clé de la confiance et de l'établissement de relations. Les promoteurs doivent être prêts à se fier à ce que dit l'information du point de vue des Autochtones et à fournir des mesures d'adaptation dans les limites de leur pouvoir, par exemple en modifiant la conception du projet. Les mesures d'adaptation négociées entre le promoteur et les peuples autochtones – qui comprennent des mesures visant à éviter, à réduire au minimum ou à indemniser les peuples autochtones pour les répercussions négatives potentielles d'un projet – doivent être traitées comme une partie nécessaire (et souhaitable) du processus d'évaluation d'impact. Toutefois, le promoteur ne constitue qu'une partie du processus de mesures d'adaptation; il incombe en fin de compte à l'Agence de tenir compte de l'ensemble plus vaste de mesures d'adaptation pouvant être nécessaires.

### **5.5 Être prêt à ne pas poursuivre le projet**

Bien que les promoteurs doivent être prêts à prendre des mesures d'adaptation, ils doivent également être prêts à interrompre ou à annuler un projet s'ils ne sont pas en mesure d'obtenir le CPLCC des peuples autochtones touchés. Le maintien du CPLCC signifie qu'il faut accepter la réalité selon laquelle certaines répercussions du projet peuvent être trop importantes pour toute mesure d'adaptation. Il appartient uniquement aux peuples autochtones de décider s'ils sont disposés à donner leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause à un projet. La mobilisation de bonne foi et l'établissement de relations authentiques exigent que le promoteur reconnaisse l'autorité autochtone dès le départ.

### **5.6 Accorder la priorité aux systèmes de savoir autochtone**

Le savoir autochtone, qui a été transmis par les peuples autochtones, constitue une composante obligatoire du processus d'évaluation d'impact et doit être inclus dans tous les aspects pertinents de la conception et de l'évaluation du projet, et pas seulement dans l'évaluation des répercussions sur le processus des droits. Les promoteurs ont un rôle important à jouer pour s'assurer que le savoir autochtone soit considéré comme prioritaire dès le début de la planification du projet, tout au long du processus d'évaluation d'impact et par la suite. Le terme « savoir autochtone » fait référence à un ensemble diversifié de systèmes de connaissances, dont chacun est propre au peuple autochtone particulier dans lequel il est fondé et à sa relation avec son territoire. Aux fins de l'évaluation d'impact, l'Agence définit le savoir autochtone comme « un ensemble holistique de connaissances accumulées par un groupe appartenant à un peuple autochtone au fil de générations ayant vécu en contact étroit avec la terre »<sup>4</sup>. Le savoir autochtone appartient aux peuples autochtones, et il leur revient uniquement de décider si et comment il doit être inclus dans le processus d'évaluation d'impact. Les promoteurs doivent accorder la priorité à l'inclusion du savoir autochtone tout en suivant toujours l'exemple des peuples autochtones. Cela comprend le respect des protocoles de consultation existants, le respect du contrôle et de la propriété des Autochtones sur leurs propres savoirs, l'élaboration conjointe de processus pour inclure le savoir autochtone dans la conception et l'évaluation des projets, l'ouverture à diverses sources de renseignements (telles que les histoires orales), et l'offre d'un appui financier suffisant pour aider à la collecte du savoir autochtone (en plus de l'aide financière fournie par l'Agence)<sup>5</sup>.

### **5.7 Concevoir des échéanciers souples et appropriés**

La souplesse constitue un élément important du processus d'évaluation : les promoteurs doivent s'attendre à des changements aux échéanciers à mesure que le processus avance et s'y préparer. De nombreux éléments peuvent avoir une incidence sur les échéanciers, y compris les renseignements nouveaux et inattendus qui surviennent pendant l'évaluation, le moment des événements culturels et des saisons de récolte dans une communauté, la capacité excessive au sein de l'organisation du

---

<sup>4</sup> Voir : <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/services/politiques-et-orientation/descriptions-elements-examiner-article-22.html>

<sup>5</sup> Les procédures détaillées pour travailler avec les connaissances autochtones dans le cadre du processus d'évaluation d'impact sont disponibles à l'adresse <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/services/politiques-et-orientation/guide-practitioner-evaluation-impact-federale/prise-en-compte-des-connaissances-autochtones-en-vertu-de-la-loi-sur-levaluation-dimpact.html>

promoteur ou d'une communauté autochtone, les cycles électoraux et le temps nécessaire pour faire avancer les décisions – de part et d'autre – dans les processus de gouvernance. Les promoteurs devraient collaborer avec les peuples autochtones pour élaborer conjointement les échéanciers prévus dès le départ, mais ils doivent également être prêts à faire face aux changements et aux retards. Avant tout, les échéanciers doivent être dictés par les protocoles de consultation qu'une communauté peut tenir.

### **5.8 Reconnaître le rôle du promoteur**

L'Agence est chargée d'effectuer l'évaluation approfondie des répercussions sur le processus des droits et de remplir l'obligation légale de consulter qui incombe à la Couronne. Les promoteurs, comme nous l'avons souligné plus haut, jouent un rôle essentiel en fournissant les renseignements dont la Couronne a besoin pour s'acquitter de ces fonctions; toutefois, ils ne sont pas des décideurs et ne disposent pas de pouvoir de déterminer si les mesures d'adaptation concernant les droits et les intérêts des Autochtones sont suffisantes. De plus, il se peut qu'ils ne soient pas en mesure de traiter toutes les mesures d'adaptation; certaines peuvent nécessiter des solutions que seule la Couronne peut mettre en œuvre. Il incombe au promoteur de clarifier cette distinction et de la communiquer aux peuples autochtones. Dans ces cas, les promoteurs doivent connaître les limites de leur rôle, mais être également prêts à travailler avec les peuples autochtones et les gouvernements de la Couronne pour contribuer à l'élaboration conjointe de solutions. La connaissance dont dispose un promoteur du projet et de ses répercussions peut lui permettre de jouer un rôle constructif même s'il n'a pas le pouvoir de mettre en œuvre une solution.

Le reste du document est divisé en trois sections qui portent sur les étapes de planification en amont, de planification et de l'étude d'impact du processus d'évaluation d'impact. Il s'agit des trois étapes au cours desquelles le promoteur a le rôle le plus important à jouer dans l'évaluation des impacts sur le processus des droits. Le rôle du promoteur dans les étapes subséquentes du processus d'évaluation d'impact sera abordé dans un document ultérieur.

## **6. Étape de planification en amont**

L'étape de planification en amont jette les bases d'un processus d'évaluation d'impact vraiment efficace. Les travaux entrepris par les promoteurs au cours de cette étape permettront de s'assurer qu'ils sont bien préparés et donneront le ton pour un dialogue futur.

### **6.1 Renforcer la capacité interne**

Il incombe au promoteur de s'assurer qu'il dispose d'une capacité interne adéquate pour participer à des processus significatifs avec les peuples autochtones. Les principaux éléments à prendre en compte sont les suivants :

- **Compétence interculturelle** : De façon générale, les promoteurs – y compris les cadres et le personnel de tous les niveaux – doivent connaître et respecter les expériences des peuples autochtones au Canada. Il s'agit, au minimum, d'une compréhension de l'histoire (et des répercussions continues) de la colonisation, des traités et d'autres ententes régissant la relation entre les peuples autochtones et la Couronne, des Appels à l'action de la CVR, des Appels à la justice pour les FFADA et de la DNUDPA. Les promoteurs doivent suivre une formation interculturelle pour s'assurer d'être compétents dans ces domaines. Cette compréhension de

base ne constitue qu'un point de départ; les promoteurs devront en apprendre davantage sur les peuples autochtones précis et leur histoire lorsqu'ils commenceront des activités de mobilisation dans une région (voir la section 6.3).

- **Personnel suffisant** : l'ampleur du projet et la portée des activités entre le promoteur et les peuples autochtones dicteront le personnel nécessaire. Les promoteurs devraient évaluer et aborder les considérations relatives à la capacité interne dès le début. Les promoteurs doivent au minimum désigner un membre du personnel qui agira à titre de principal agent de liaison communautaire ou régional pour un projet. Cette personne doit être compétente en matière de relations interculturelles et connaître les contextes autochtones, puis être en mesure de combler l'écart entre les descriptions techniques du projet et les besoins de la communauté. Bien que ce ne soit pas toujours possible, il est préférable que la personne chargée de la liaison soit basée dans la région où se trouve les partenaires autochtones ou qu'elle ait de l'expérience de travail dans cette région.

## 6.2 Repérer les peuples autochtones susceptibles d'être touchés

L'une des premières tâches des promoteurs consiste à travailler aux côtés de l'Agence pour déterminer les peuples autochtones susceptibles d'être touchés par le projet. Il n'existe pas de source unique et définitive pour identifier les peuples autochtones susceptibles d'être touchés parce que a) les peuples autochtones entretiennent des relations complexes et intimes avec leurs terres et leurs eaux et b) l'histoire coloniale du Canada, marquée par la dépossession, le génocide et la marginalisation ont déformé le concept de territoire autochtone. Par conséquent, les promoteurs doivent adopter une approche multidimensionnelle et plus ouverte. Les principaux éléments à prendre en compte sont les suivants :

- **Utiliser une portée générale** : les peuples autochtones susceptibles d'être touchés ne sont pas limités aux personnes vivant dans le secteur du projet ou à proximité. D'autres peuples autochtones situés beaucoup plus loin peuvent, par exemple, disposer des sites sacrés ancestraux ou utiliser le secteur du projet comme terrain de chasse saisonnier. Les promoteurs doivent utiliser une portée très générale dans leur analyse initiale afin de s'assurer que les peuples autochtones susceptibles d'être touchés ne sont pas oubliés.
- **Reconnaître différents types de territoires autochtones** : en vertu du droit canadien, de nombreux types de territoires différents peuvent être assujettis aux autorités autochtones. Ce pouvoir découle de la relation des peuples autochtones avec leur territoire et des soins qu'ils lui prodiguent. Bien que le droit canadien ne soit *pas* l'élément déterminant de ce qui constitue un territoire autochtone, les différents types de territoire autochtone décrits par la Couronne peuvent servir de point de départ :
  - Terres occupées ou utilisées à des fins traditionnelles par les peuples autochtones;
  - Terres autochtones;
  - Terres de réserve au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Indiens*;
  - Terres de la Première Nation au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations*;
  - Terres assujetties à une entente sur les revendications territoriales globales ou à une entente sur l'autonomie gouvernementale;



- Toute autre terre mise de côté pour l'usage et le profit des peuples autochtones du Canada.
- **Consulter un large éventail de sources pour constituer une base de connaissances** : les promoteurs doivent consulter un large éventail de sources pour essayer d'établir une compréhension de base des peuples autochtones susceptibles d'être touchés et de leurs droits. Ces sources comprennent, sans s'y limiter, les suivantes :
  - les organismes dirigeants et représentatifs autochtones, y compris les conseils tribaux, les organisations signataires de traités et les associations de dirigeants telles que l'Assemblée des Premières Nations, le Ralliement national des Métis, la Fédération des Métis du Manitoba et l'Inuit Tapiriit Kanatami;
  - les organisations de recherche sur les traités autochtones (tels que le Treaty and Aboriginal Rights Research Centre);
  - les cartes produites par le gouvernement fédéral, y compris [Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada](#) et le [Système d'information sur les droits ancestraux et issus de traités](#);
  - l'Agence d'évaluation d'impact du Canada.
- **Les peuples autochtones déterminent eux-mêmes s'ils sont touchés par un projet** : les peuples autochtones déterminent eux-mêmes comment un projet pourrait entraîner des répercussions sur leurs droits et leurs intérêts. Les promoteurs doivent effectuer le travail de base décrit aux points ci-dessus, mais en fin de compte, avec l'aide de l'information fournie par le promoteur, les répercussions potentielles sont déterminées par les peuples autochtones.

### 6.3 Entreprendre une étude préliminaire

Les promoteurs doivent s'efforcer d'acquérir une compréhension générale des peuples autochtones avec lesquels ils ont l'intention de collaborer *avant* de communiquer avec eux. Il s'agit là d'un élément fondamental pour faire preuve de respect. La réalisation de ces travaux permet de s'assurer que les promoteurs ne comptent pas uniquement sur les peuples autochtones pour les éduquer. Une étude préliminaire d'un groupe autochtone porte sur les points suivants :

- Caractéristiques sociales, culturelles et économiques de base;
- Structures de gouvernance;
- Lois autochtones et naturelles;
- Information relative à l'utilisation du territoire par les peuples autochtones (p. ex., études sur l'utilisation traditionnelle);
- Ententes existantes avec d'autres ordres de gouvernement, y compris les traités;
- Processus de négociation en cours, tels que les revendications territoriales ou les traités modernes;
- Affiliations à des organismes gouvernementaux et représentatifs autochtones;
- Protocoles et processus de consultation communautaire.

### 6.4 Mobiliser les intervenants dès le début

Une fois les travaux préparatoires terminés, les promoteurs doivent chercher à mobiliser les peuples autochtones le plus tôt possible. En général, le plus tôt sera le mieux. Ce premier contact peut sembler différent dans chaque cas, mais les principaux éléments à prendre en compte sont les suivants :

- **Suivre les protocoles établis** : certains organismes dirigeants et communautés autochtones disposent des protocoles pour gérer les demandes de projet et communiquer avec les promoteurs. Les promoteurs doivent vérifier, respecter et suivre les protocoles, notamment en communiquant avec la personne-ressource établie et en respectant les dispositions relatives à l'accès à l'information et à la confidentialité.
- **Communiquer clairement les intentions** : les promoteurs doivent être clairs et transparents quant à leurs intentions concernant le processus de collaboration avec les peuples autochtones. Cela comprend la communication claire de la portée du projet, des répercussions possibles et des échéanciers prévus, ainsi que l'échange d'information sur les discussions en cours qu'ils pourraient avoir avec d'autres groupes. Les promoteurs devraient également indiquer leur intention de solliciter le CPLCC tout au long du processus d'évaluation d'impact et chercher à comprendre comment différents peuples autochtones donnent leur consentement.
- **Élaborer des attentes communes** : tôt dans le processus, les promoteurs et les peuples autochtones devraient commencer à établir des attentes communes concernant leur relation, y compris les méthodes et la fréquence des communications, les contraintes potentielles en matière de capacité et la manière d'y remédier, ainsi que les responsabilités de chaque partie. L'élaboration de documents officiels détaillant la participation des Autochtones au processus d'évaluation d'impact – y compris le Plan de mobilisation et de partenariat avec les Autochtones et des lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact – sera dirigée par l'Agence à l'étape préparatoire. Ces discussions préliminaires peuvent contribuer à l'élaboration de ces documents et donner le ton approprié au processus.

## **7. Étape préparatoire**

L'étape préparatoire constitue la première des cinq étapes du processus officiel d'évaluation d'impact. Les promoteurs disposent de trois responsabilités principales au cours de cette étape :

- Préparer la description initiale du projet;
- Préparer la description détaillée du projet;
- Préparer une réponse au sommaire des questions (le sommaire des questions est fourni par l'Agence).

Une fois qu'un promoteur présente la description initiale du projet et que l'Agence l'accepte, l'étape préparatoire commence et dure jusqu'à 180 jours. Fait important, c'est également à ce moment que l'Agence commence sa consultation officielle des peuples autochtones, y compris l'intégration des contributions des peuples autochtones pour préparer un sommaire des questions (bien que, selon ce qui a été mentionné ci-dessus, l'Agence et le promoteur doivent commencer ce processus bien avant cette étape). Au cours de l'étape préparatoire, l'Agence décidera également si une évaluation d'impact est requise, y compris l'évaluation des répercussions négatives possibles du projet sur les droits des Autochtones. Si une évaluation d'impact est nécessaire, l'Agence continuera de collaborer avec les peuples autochtones à l'élaboration de documents supplémentaires au cours de l'étape préparatoire, y

compris le Plan de mobilisation et de partenariat avec les Autochtones et des lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact.

Les promoteurs doivent très bien connaître le processus général d'évaluation d'impact et intégrer ces jalons dans leur planification.

### **7.1 Poursuivre l'établissement de relations**

Après avoir entamé les discussions au cours de l'étape de planification en amont, les promoteurs devraient continuer d'établir de bonnes relations de travail avec les peuples autochtones à l'étape de la planification. La portée et l'ampleur de la relation dépendront du niveau d'intérêt manifesté par les peuples autochtones susceptibles d'être touchés, mais les bonnes pratiques comprennent :

- **Fournir un soutien financier** : les peuples autochtones peuvent avoir besoin d'aide financière pour participer au processus d'évaluation d'impact. Le [Programme d'aide financière aux participants](#) de l'Agence soutient la participation limitée des Autochtones aux aspects du processus dirigés par l'Agence, mais le financement des promoteurs est habituellement nécessaire pour soutenir une capacité supplémentaire qui aidera à faire en sorte que les peuples autochtones soient pleinement en mesure d'évaluer leurs droits et leurs intérêts relativement au projet et de participer à un dialogue avec le promoteur. Ces activités pourraient comprendre des études menées par des Autochtones, des études conjointes entre les Autochtones et les promoteurs ainsi que des réunions communautaires. Les promoteurs devraient amorcer des discussions sur le financement au début du processus de planification et collaborer avec les peuples autochtones pour élaborer conjointement un modèle de financement. Les promoteurs et les peuples autochtones pourraient envisager de conclure une entente de financement de la capacité pour structurer ce travail.
- **Passer du temps dans la communauté** : les réunions en personne constituent généralement le moyen le plus efficace d'établir des relations et de communiquer un projet aux membres de la communauté. De plus, la visite d'une communauté donne aux promoteurs l'occasion d'être sur le terrain et de constater directement les liens d'une communauté avec son territoire. Il n'est pas toujours possible ou souhaitable de passer du temps dans une communauté, mais les promoteurs devraient être disposés à le faire si les peuples autochtones avec lesquels ils collaborent les y invitent. Il est également important que les principaux décideurs exécutifs du promoteur soient disponibles pour une rencontre, le cas échéant. Si une réunion a lieu avec le chef d'une communauté, le promoteur doit envoyer une personne occupant le poste de direction le plus élevé au sein de son organisation.
- **Chercher des occasions de partenariat** : les relations peuvent être renforcées en entreprenant des initiatives conjointes, y compris des initiatives non liées directement au projet proposé. Il pourrait s'agir de programmes pour les jeunes, de la surveillance environnementale, de rassemblements communautaires et ainsi de suite.

### **7.2 Adapter les communications**

Les peuples autochtones peuvent avoir chacun des besoins de communication différents. Les promoteurs doivent structurer leurs activités de communication en conséquence en s'appuyant sur les

discussions amorcées au cours de l'étape de planification en amont. Les principaux éléments à prendre en compte sont les suivants :

- **Fournir des descriptions de projet accessibles et exhaustives** : les descriptions de projet doivent être rédigées en langage simple et traduites en langues autochtones si les peuples autochtones le souhaitent. Elles doivent être exhaustives et fournir une description complète du projet et des prévisions du promoteur quant aux répercussions potentielles du projet (voir ci-dessous). Elles devraient également comprendre des cartes montrant l'empreinte du projet et des éléments visuels accompagnant le texte.
- **La participation communautaire** : les séances d'information et les autres activités de participation communautaire doivent être structurées en fonction de ce qui fonctionne bien dans une communauté en particulier, y compris le moment, le lieu, le format et les protocoles culturels.

### **7.3 Élaboration de la description initiale du projet**

Les exigences relatives à la description initiale de projet sont clairement décrites dans les [lignes directrices](#) publiées par l'Agence. Un certain nombre de ces exigences demandent au promoteur d'expliquer les répercussions potentielles sur les peuples autochtones, y compris la proximité du projet avec des terres autochtones, les répercussions potentielles sur le patrimoine naturel et culturel, les répercussions potentielles sur les conditions sanitaires, sociales ou économiques, et d'autres considérations. Les principales considérations pour assurer une description initiale solide du projet sont les suivantes :

- **Effectuer les travaux préparatoires au cours de l'étape de planification en amont** : les travaux entrepris par le promoteur au cours de l'étape de planification en amont détermineront en grande partie la force de sa description initiale du projet. Une mobilisation précoce et transparente et l'établissement de relations avec les peuples autochtones – tel qu'il est décrit à la section 6 du présent document – aideront à s'assurer que les répercussions potentielles sur les droits des Autochtones sont adéquatement prises en compte dans le document.
- **Rédiger conjointement le document** : dans l'idéal, un promoteur collabore avec les peuples autochtones pour rédiger conjointement la description initiale de projet. Cela peut ne pas être possible dans tous les cas – si, par exemple, les peuples autochtones touchés ne sont pas intéressés par ce niveau de participation – mais les promoteurs doivent mettre cette option à disposition. La collaboration avec les peuples autochtones en matière de rédaction conjointe de la description initiale de projet permettra de s'assurer que leurs droits et leurs intérêts sont correctement pris en compte.
- **Répercussions interreliées** : les répercussions potentielles d'un projet sur les peuples autochtones seront complexes et interreliées, reflétant les liens étroits des peuples autochtones avec leur territoire. Les promoteurs doivent être prêts à consacrer du temps et des efforts pour comprendre et saisir ces répercussions interreliées dans leur description initiale du projet. Il peut s'agir des répercussions liées à la culture, à l'économie, à la santé, au bien-être social et à d'autres domaines. Par exemple, un polluant rejeté dans un lac peut avoir des répercussions non

seulement sur l'environnement, mais aussi sur la santé humaine (par la consommation d'aliments sauvages), le sentiment de bien-être et les activités culturelles qui dépendent du lac.

- **Répercussions cumulatives** : les répercussions cumulatives – la combinaison des répercussions du projet proposé et des répercussions des projets ou des activités passés, actuels et futurs – constituent un élément clé de l'évaluation des répercussions sur les droits par l'Agence. En incluant les points de vue des peuples autochtones sur les répercussions cumulatives dans la description initiale du projet, les promoteurs peuvent s'assurer que les considérations relatives aux répercussions cumulatives soient prises en compte dès les toutes premières étapes du processus d'évaluation d'impact.
- **Pratiquer une bonne documentation** : les promoteurs sont tenus de documenter leurs efforts de mobilisation auprès des peuples autochtones et de rendre compte de ces efforts dans la description initiale du projet. Cependant, le simple fait de consigner des renseignements de base – comme le nombre de courriels envoyés et le nombre de réunions tenues – peut être trompeur sans contexte approprié. Les promoteurs doivent s'assurer que la documentation est aussi solide et détaillée que possible, y compris en documentant la nature de la correspondance, les questions soulevées, la façon dont les questions ont été traitées et d'autres détails qui étayaient le dossier. De plus, les promoteurs doivent communiquer leurs documents aux peuples autochtones ayant participé au processus afin d'assurer la transparence. Ces mesures contribuent à faire en sorte que la documentation ait un sens et ne soit pas traitée comme une simple case à cocher.

#### **7.4 Élaboration de la description détaillée du projet et réponse au sommaire des questions**

Une fois que le promoteur a présenté une description initiale du projet, l'Agence consulte les peuples autochtones, les gouvernements et d'autres participants au sujet de l'élaboration du document. À la lumière de cette mission, l'Agence produit le sommaire des questions. Le promoteur répond ensuite au sommaire des questions dans sa description détaillée du projet (voir les [lignes directrices](#) de l'Agence pour plus de détails). La description détaillée du projet fournit à l'Agence les renseignements dont elle a besoin pour déterminer si une évaluation d'impact est nécessaire. Au besoin, l'Agence prépare un certain nombre de documents, notamment : le plan de participation du public, le Plan de mobilisation et de partenariat avec les Autochtones, le plan de collaboration, le plan de délivrance de permis et les lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact (LDIEI).

Les LDIEI, en particulier, sont très importantes pour le promoteur. Elles fournissent des orientations au promoteur pour la préparation de l'étude d'impact. Elles fournissent des conseils sur les éléments à prendre en considération, la méthodologie à suivre et les exigences en matière de renseignements. La préparation des LDIEI par l'Agence est orientée par la mobilisation d'un large éventail de parties intéressées, y compris les peuples autochtones. Le travail que le promoteur a effectué jusqu'à présent contribuera à s'assurer que les LDIEI sont solides, étroitement adaptées au projet et qu'elles reflètent les besoins des peuples autochtones susceptibles d'être touchés.

L'approche d'un promoteur à l'égard de la description détaillée du projet doit en grande partie refléter son approche à l'égard du reste de l'étape préparatoire décrite ci-dessus. Le peaufinage de la description détaillée du projet et de la réponse au sommaire des questions constitue une occasion pour les promoteurs de poursuivre le dialogue et l'établissement de relations avec les peuples autochtones.

Cela permettra de s’assurer que les répercussions négatives potentielles sont repérées et documentées dès le début et qu’une base solide est en place pour explorer en collaboration des façons d’éviter, de réduire ou de compenser les répercussions, et, en fin de compte, de s’assurer que le CPLCC constitue la norme tout au long du processus d’évaluation d’impact.

## **8. Étape de l’étude d’impact**

Si l’Agence détermine qu’une évaluation d’impact est nécessaire au cours de l’étape préparatoire, le promoteur doit élaborer une étude d’impact conforme aux exigences énoncées dans les LDIEI. Au cours de l’étape de l’étude d’impact, tous les aspects de la planification et de l’évaluation du projet – y compris ceux qui concernent les peuples autochtones – s’intensifient. Les études d’impacts seront différentes selon les LDIEI pour un projet particulier, mais le [modèle de lignes directrices individualisées relatives à l’étude d’impact](#) de l’Agence fournit un aperçu détaillé de ce à quoi les promoteurs peuvent s’attendre. Cette section fournit des directives sur la façon dont les promoteurs devraient travailler avec les peuples autochtones pendant l’étape de l’étude d’impact.

### **8.1 Collecte de renseignements**

L’élaboration de l’étude d’impact exige que les promoteurs collectent et synthétisent de grandes quantités de renseignements. Au cours de cette étape, la collecte continue de renseignements s’intensifiera, y compris la nécessité d’appuyer la collecte et l’intégration des connaissances autochtones. Les lignes directrices mentionnées ci-dessus, telles que le fait d’accorder la priorité aux connaissances autochtones et le soutien financier pour les études dirigées par des Autochtones, devraient être maintenues et élargies au besoin. D’autres principaux éléments à prendre en compte sont les suivants :

- **Diverses méthodes** : Les promoteurs doivent faire preuve d’ouverture et de souplesse dans leur approche de la collecte de renseignements et chercher à établir un partenariat à cet égard avec les peuples autochtones. Un large éventail de méthodes est souvent efficace, y compris des entrevues, des séances d’information communautaires, des récits, des séances de cartographie et des visites sur le terrain. Les peuples autochtones savent mieux que quiconque ce qui fonctionne dans leur contexte et il est essentiel d’appuyer leur participation à ces méthodes pour assurer le succès de la collecte.
- **Gestion de l’information** : Les peuples autochtones doivent conserver le plein contrôle de leurs renseignements et peuvent choisir de ne pas divulguer des renseignements sensibles ou confidentiels. Les promoteurs doivent s’assurer de suivre l’exemple des peuples autochtones en matière de gestion de l’information et de respecter les protocoles établis, le cas échéant. En l’absence de protocoles, les principes de propriété, de contrôle, d’accès et de possession (PCAP) des Premières Nations constituent un bon point de départ<sup>6</sup>.

### **8.2 Évaluation et traitement des répercussions potentielles**

L’évaluation et le traitement des répercussions potentielles sur les droits des Autochtones constituent des éléments clés de l’étude d’impact. Les promoteurs doivent déterminer comment les points de vue,

---

<sup>6</sup> Pour de plus amples renseignements sur les principes de PCAP, voir le [Centre de gouvernance de l’information des Premières Nations](#).

les commentaires et les connaissances des Autochtones ont été pris en compte dans un large éventail d'éléments de la conception du projet. Lorsque des répercussions potentielles sur les droits sont déterminées, les promoteurs doivent fournir une description de la façon dont chaque répercussion serait évitée, gérée, atténuée ou prise en compte. La meilleure façon pour les promoteurs d'évaluer et de gérer correctement les répercussions potentielles consiste à proposer de travailler en étroite collaboration avec les peuples autochtones pour rédiger conjointement les parties pertinentes de l'étude d'impact. Les promoteurs doivent également reconnaître que, dans certains cas, aucune mesure d'évitement, de gestion, d'atténuation ou d'adaptation ne permettra aux peuples autochtones de fournir un CPLCC. Certains projets sont tout simplement insoutenables du point de vue des peuples autochtones touchés; cette réalité doit faire partie de la discussion.

Des solutions constructives pour aborder les droits susceptibles d'être touchés sont élaborées dans le cadre d'un dialogue entre les promoteurs et les peuples autochtones. Les solutions doivent être discutées en même temps que les répercussions, et les promoteurs doivent être ouverts à un large éventail de solutions proposées par les peuples autochtones, y compris la modification de la conception du projet. Les solutions ne pouvant être envisagées par les promoteurs (parce qu'elles relèvent de la responsabilité de la Couronne, par exemple) doivent être clairement cernées.

### **8.3 Finalisation de l'étude d'impact**

Avant que l'étude d'impact ne soit finalisée et soumise à l'Agence, les promoteurs doivent collaborer avec les peuples autochtones pour s'assurer que leurs points de vue et leurs systèmes de connaissances sont bien représentés. Une fois l'étude d'impact soumise, il incombe à l'Agence d'effectuer l'évaluation d'impact, y compris la consultation des peuples autochtones. Une étude d'impact solide est essentielle au succès de l'évaluation d'impact.