

Université de Montréal

**La participation des peuples autochtones à l'évaluation d'impact au Canada : au-delà
du consentement, une conception de l'autorité décisionnelle**

Par

Camille Chabot-Martin

Département de science politique, Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maîtrise
en science politique, option mémoire

Août 2021

© Camille Chabot-Martin, 2021

Université de Montréal

Département de science politique, Faculté des arts et des sciences

Ce mémoire intitulé

La participation des peuples autochtones à l'évaluation d'impact au Canada : au-delà du consentement, une conception de l'autorité décisionnelle

Présenté par

Camille Chabot-Martin

A été évalué(e) par un jury composé des personnes suivantes

Laurence Bherer

Présidente-rapporteur

Martin Papillon

Directeur de recherche

Sara Teitelbaum

Membre du jury

Résumé

Ce mémoire vise à mieux comprendre les débats politiques concernant la participation des peuples autochtones à la prise de décision en matière de développement du territoire et des ressources dans le contexte de l'évaluation d'impact au Canada. Si l'évaluation d'impact est perçue comme un mécanisme au sein duquel se matérialisent les droits autochtones (dont l'obligation de consulter de la Couronne), les principaux acteurs de ces processus (gouvernement fédéral, promoteurs des projets et groupes autochtones) ne semblent pas s'entendre sur la signification et la portée des normes en matière de participation autochtone, en particulier sur le consentement préalable, libre et éclairé (CPLÉ). Par une analyse du discours de ces intervenants dans le cadre des travaux parlementaires menant à l'adoption de la *Loi sur l'évaluation d'impact* (2019), cette recherche révèle trois conceptions principales de la place des Autochtones dans les processus de prise de décision de l'évaluation d'impact : *procédurale, partenariale et fondée sur l'autodétermination*.

Ce mémoire met aussi en évidence d'importantes différences en ce qui concerne les attentes face au modèle de participation et plus spécifiquement sur l'interprétation du CPLÉ. Ces différences reposent en grande partie sur la façon dont ceux-ci conçoivent l'autorité décisionnelle en matière de gouvernance territoriale au Canada. Pour les intervenants gouvernementaux et autochtones, les conceptions en matière de participation et d'autorité décisionnelle s'appuient sur des fondements juridiques. En revanche, pour l'industrie, la justification de la participation des Autochtones est davantage de nature économique et liée à son impact sur l'approbation des projets.

Mots-clés : peuples autochtones, évaluation d'impact, participation, consentement préalable libre et éclairé, consultation, gouvernement du Canada, industrie, Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, analyse de discours

Abstract

This thesis aims to better understand the political debates regarding Indigenous peoples' participation in land and resource decision-making in the context of impact assessment in Canada. While impact assessment is viewed as a mechanism through which Indigenous rights (including the Crown's duty to consult) are realized, the actors in these processes (federal government authorities, project promoters and indigenous groups) do not seem to agree on the meaning and scope of Indigenous participation norms, notably regarding free, prior and informed consent (FPIC). Through discourse analysis of these actors within the framework of the parliamentary work leading to the adoption of the *Impact Assessment Act* (2019), this research reveals three main conceptions of the place of Indigenous peoples in impact assessment decision-making processes: *procedural*, *partnership* and *based on self-determination*.

This thesis also highlights important differences in terms of expectations regarding the type of participation and more specifically on FPIC interpretations. These differences are largely based on how they conceive decision-making authority in matters of territorial governance in Canada. For the government and the Indigenous actors, notions of participation and decision-making authority are based on legal foundations. In contrast, for the industry, the rationale behind Indigenous participation is rather economic and linked to its impact on project approval.

Keywords: Indigenous Peoples, Impact assessment, participation, Free prior and informed consent, consultation, Government of Canada, industry, United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, discourse analysis.

Table des matières

Résumé.....	5
Abstract.....	7
Table des matières	9
Liste des tableaux	13
Liste des figures.....	15
Liste des sigles et abréviations	17
Remerciements	21
Introduction	23
Mise en contexte et problématique.....	23
Plan du mémoire	30
Partie 1 : Cadre théorique et considérations méthodologiques.....	33
1.1. La traduction des normes : discours et cadrage	33
1.2. Qu'est-ce que la participation ?	37
1.3 Méthode et considérations éthiques.....	42
1.4 Apports de la recherche.....	45
Partie 2 : Contexte historique, politique et juridique	47
2.1 Le territoire, un enjeu de convoitise	47
2.1.1 Le colonialisme de peuplement.....	47
2.1.2 Des conceptions irréconciliables du territoire?	52
2.2 Le renouveau de la participation des peuples autochtones.....	54
2.2.1 Le droit à la participation dans le régime international de protection des droits des peuples autochtones.....	54
2.2.2 Le CPLE en contexte canadien.....	60

2.2.3 La participation des peuples autochtones en droit canadien : l'obligation de consulter	64
2.2.4 La participation des Autochtones à l'évaluation d'impact au Canada	67
2.2.5 L'adoption de la nouvelle <i>Loi sur l'évaluation d'impact</i>	71
Partie 3 : Résultats et analyse des représentations de la participation autochtone dans le cadre des débats sur le projet de <i>Loi sur l'évaluation d'impact</i>.....	77
3.1 Description du corpus de données : le processus législatif de la <i>Loi sur l'évaluation d'impact</i>	77
3.1.1 Création du corpus de données	79
3.1.2 Création de la grille de codage	82
3.2 Présentation des résultats	86
(1) La portée de la norme :	87
... pour le gouvernement fédéral	87
... pour l'industrie.....	90
... pour les Autochtones	92
(2) Statut et rôle des peuples autochtones dans les processus de prise de décision	95
...pour le gouvernement.....	96
...pour l'industrie.....	98
...pour les Autochtones.....	100
(3) Sources normatives des conceptions de la participation.....	102
... pour le gouvernement.....	103
... pour l'industrie.....	106
... pour les Autochtones.....	110
3.3 Analyse des représentations de la norme de participation	114
Conclusion.....	123

Références bibliographiques	129
Jurisprudence citée	148
Législation citée	148
Annexes	149
Annexe A. Intervenants du gouvernement fédéral	149
Annexe B. Intervenants de l'industrie.....	150
Annexe C. Intervenants autochtones.....	155

Liste des tableaux

Tableau 1. – Niveaux de cogestion selon l'échelle de Berkes.....	39
Tableau 2. – La typologie de Hill sur la participation autochtone dans la gestion environnementale.....	40
Tableau 3. – Les conceptions du CPLE selon Teitelbaum et al.	60
Tableau 4. – Portrait des données qualitatives étudiées	79
Tableau 5. – Grille de codage utilisée dans NVivo.....	85
Tableau 6. – Les conceptions de la participation autochtone selon les acteurs	87
Tableau 7. – Les rôles des peuples autochtones selon les conceptions de la participation.	95
Tableau 8. – Les sources normatives selon les conceptions de la participation.....	102
Tableau 9. – Le statut de la Déclaration et le ton du discours	103
Tableau 10. – Les conceptions de la participation des peuples autochtones à l'évaluation d'impact.....	115
Tableau 11. – Sommaire des perspectives des acteurs sur le consentement (CPLE)	116

Liste des figures

Figure 1. –	Roue de la participation de Davidson.....	38
Figure 2. –	Les principaux participants au système d'évaluation d'impact.....	69

Liste des sigles et abréviations

ACEE : Agence canadienne d'évaluation environnementale

APN : Assemblée des Premières Nations

BAPE : Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

CAF : Cour d'appel fédérale

CBJNQ : Convention de la Baie-James et du Nord québécois (1975)

CEDR : Comité pour l'élimination de la discrimination raciale

CPLÉ/FPIC : Consentement préalable, libre et éclairé / *Free, prior and informed consent*

DNUDPA : Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

ECCC : Environnement et Changement climatique Canada

EI : Évaluation d'impact

ENEV : Comité permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (Sénat)

ENVI : Comité permanent de l'environnement et du développement durable (Chambre des communes)

ERAs / IBAs : Ententes sur les répercussions et les avantages / *Impact and benefit agreements*

FSIN : *Federation of Sovereign Indigenous Nations*

IRC : *Inuvialuit Regional Corporation*

LC : Loi constitutionnelle

LCEE : Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

OIT : Organisation internationale du travail

ONÉ : Office national de l'énergie

ONG : Organisations non gouvernementales

RNCan : Ressources naturelles Canada

À Lucien,

À grand-papa Yves,

*Votre bienveillance, votre intellect et votre amour m'inspire,
maintenant et pour toujours*

Merci pour tout

Remerciements

La remise de ce mémoire de maîtrise n'aurait pas été possible sans l'appui et les apports de plusieurs personnes. Tout d'abord, merci à mon directeur de recherche, Martin Papillon, pour ton support continu, ta foi en mes capacités, les « quelques » relectures de dernière minute, ainsi que pour les nombreuses opportunités académiques et professionnelles auxquelles tu m'as donné accès. Mon parcours à la maîtrise n'aurait jamais été aussi enrichissant et diversifié si je ne t'avais pas eu comme directeur. Ce mémoire est le nôtre.

Merci mes amies et amis de l'université, Andréanne, Chloé, Flora, Kary-Anne, Simon, Simon, Simon, Gavin, Anne-So et Bénédicte, vous avez tous et toutes, à votre façon fait en sorte que la maîtrise soit un lieu de complicités, d'engagement, de fun (...et de temps en temps de rédaction). Merci Cath, avec qui j'ai découvert le Nunavik. Nakurmiik à la communauté de Quaqtac qui m'a accueillie le temps d'un été et grâce à qui j'ai découvert le Nord. Merci Colleen, tu as été une collègue-amie inestimable pendant mon contrat à ECCC.

Merci mes amies de toujours depuis le secondaire, Sah, Ana, Isa, Mélane, Marie-Al, Marie, Gen, Karo, pour les soupers, brunchs, marches, randos, joggings, rires, larmes, confessions, potinages, séances de rédaction, etc. Vous m'êtes toutes très chères, et je suis reconnaissante de vous avoir dans ma vie, avant, pendant et post vie scolaire. Merci Alexou pour les doux moments de notre colocation. Merci mes amis de Fleur-Montagne pour les crèmes glacées et les vendredis dead-silence.

Merci ma famille, mon noyau de toujours, pour votre présence constante, votre amour inconditionnel, votre écoute et votre foi la plus profonde en moi. Papa, merci pour ta relecture attentive de mon travail et tes conseils pendant mon long parcours universitaire de 8 ans, dont 1 an à la FAÉCUM, comme toi. Maman, merci pour ta présence rassurante et aimante, ta façon de voir le bon dans tout et pour tous les téléphones (qui vont continuer par ailleurs). Mes parents, vous m'avez donné tout l'amour et les outils nécessaires pour que je puisse arriver là où j'en suis. Mat, Béa, Chouch, je ne pourrais pas rêver d'une plus belle fratrie, merci de toujours me comprendre. Vous êtes mes modèles. Merci grand-maman, ma confidente et une source d'amour infinie. Merci grand-papa, un coloc de rêve. Merci mon beauf, mes

matantes-monocles et cousins-cousines pour votre présence et votre amour. Ma famille est le pilier sur qui je peux toujours compter. Bisou (aspi) à tout le monde.

Et enfin, merci mon amoureux, Jacob, tu as été présent et aimant tout au long de ce périple. Merci de me comprendre si bien, de partager et d'illuminer ma vie. Je suis chanceuse de partager mon quotidien avec toi et très heureuse de continuer les prochaines étapes de notre vie ensemble.

Merci toutes et tous, je pourrai maintenant vous répondre : « Oui, ma maîtrise est finiiiiie! »

Introduction

Mise en contexte et problématique

La participation des peuples autochtones à la prise de décision sur le développement des ressources naturelles qui sont situées sur leurs territoires ou qui sont susceptibles de porter atteinte à leurs droits est une réalité aujourd'hui incontournable au Canada (Brock et al. 2021; Barker 2015; Corntassel 2012; Coulthard 2014; Artelle et al. 2019). Longtemps ignorés malgré l'impact de l'économie extractive sur leurs terres ancestrales, les peuples autochtones ont peu à peu acquis une plus grande influence dans l'élaboration des décisions concernant le développement des ressources sur leurs terres traditionnelles. Les avancées sur le plan de la reconnaissance des droits des Premières Nations, des Métis et des Inuit, notamment en ce qui a trait à l'obligation de consulter et à la notion de consentement préalable, libre et éclairé (CPLÉ), ont grandement contribué à l'évolution de ce contexte au Canada.

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) de 2007 affirme le statut et les droits des peuples autochtones et établit des normes sur la façon dont les États devraient reconnaître et travailler avec les peuples autochtones à l'intérieur de leurs frontières politiques. Cela comprend notamment le respect du droit à l'autodétermination et à l'autonomie politique des peuples autochtones sur leurs territoires, ainsi que l'obligation d'obtenir leur consentement préalable, libre et éclairé avant de procéder au développement des ressources naturelles pouvant irrémédiablement affecter leurs communautés ou leurs territoires¹. Selon ces principes issus du contexte international, les peuples autochtones devraient désormais être reconnus et impliqués dans les décisions en matière de développement des ressources naturelles sur leurs terres ancestrales en tant que détenteurs de droits et non seulement en tant que parties prenantes intéressées (Brock, Reed, et Stewart 2021; Kemp et Vanclay 2013; von der Porten, de Loë, et Plummer 2015). Cependant, comme toute norme internationale, le CPLÉ est sujet à interprétation.

¹ Voir par exemple les articles 18, 19, 26 et 32 de la DNUDPA (UN 2007).

En contexte canadien, les tribunaux ont statué à plusieurs reprises que la Couronne a l'obligation de consulter et, lorsque nécessaire, d'accommoder les peuples autochtones lors de l'approbation et de l'élaboration de projets de développement des ressources qui pourraient porter atteinte à leurs droits reconnus ou revendiqués. Cette obligation de *common law* s'inscrit dans une vaste jurisprudence portant sur l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 (voir notamment *Haida Nation c. British Columbia* 2004). Ces consultations peuvent prendre diverses formes, mais dans le contexte des projets extractifs, elle s'inscrit en général dans le cadre des processus d'évaluation d'impact des projets (Papillon et Rodon 2017a).

Cependant, la conformité de ces processus de consultation aux normes internationales et aux droits constitutionnels reconnus des Premières Nations, des Métis et des Inuit est contestée et remise en question par plusieurs organisations et gouvernement autochtones. En effet, les récentes controverses entourant notamment l'autorisation d'oléoducs en Colombie-Britannique et ailleurs (voir par exemple la décision *Tsleil-Waututh Nation c. Canada* 2018; et le cas des *Wet'suwet'en* (Pasternak 2020)) ont permis de mettre en relief de nombreuses lacunes dans les processus de participation des peuples autochtones. Ces conflits ont aussi permis de souligner de profondes différences quant aux attentes face à ces processus d'évaluation d'impact et au rôle des peuples autochtones dans ces processus. En fait, les principaux acteurs de ces processus, c'est-à-dire les autorités gouvernementales compétentes, les promoteurs des projets et les groupes autochtones concernés, ne semblent pas s'entendre sur la signification et la portée des normes en matière de participation autochtone.

Ce mémoire s'intéresse à ces débats sur la portée et l'opérationnalisation des normes concernant la participation des peuples autochtones à la prise de décision en matière de développement du territoire et des ressources dans le contexte de l'évaluation d'impact. De nombreuses études au Canada se sont intéressées à cette question dans une perspective juridique ou normative, ou encore à partir d'études de cas portant sur un projet ou un secteur particulier. Ces études permettent de mieux saisir toute la complexité de la notion de consentement et les nombreux défis de sa mise en pratique (voir par exemple Newman 2020; Leydet 2019; Mitchell et al. 2019; Teitelbaum et al. 2021; Yaffe 2018). Pourtant, dans un

contexte où la norme elle-même reste contestée, certains diront même ambiguë, sa définition ne relève pas que de l'interprétation juridique. En fait, le sens à donner à la participation autochtone et la portée à donner en pratique aux notions de consultation et de consentement sont d'abord et avant tout des enjeux politiques (Papillon, Leclair, et Leydet 2020). De nombreuses analyses ont d'ailleurs souligné et documenté l'importance des dynamiques politiques entourant les processus de traduction et de mise en œuvre des normes internationales en matière de participation autochtone dans le contexte latino-américain (Fontana et Grugel 2016; Schilling-Vacaflor 2017; Schilling-Vacaflor et Flemmer 2020; Merino 2018 et d'autres). Qu'en est-il au Canada? Qui sont les principaux acteurs engagés dans ce processus de traduction et de définition des règles entourant les processus participatifs autochtones? Comment ceux-ci conçoivent-ils les normes de participation en question, la notion de consentement et, plus largement, le rôle des peuples autochtones dans ces processus de prise de décision?

Ce mémoire porte sur la représentation de la participation autochtone à la prise de décision dans l'espace public canadien et à sa construction comme enjeu de politique publique dans le discours des principaux acteurs politiques concernés. Pour ce faire, je propose d'analyser les discours de ces acteurs dans un contexte bien précis, soit les débats entourant l'adoption de la nouvelle *Loi sur l'évaluation d'impact* par le Parlement du Canada². La question de la participation autochtone fut au cœur des débats entourant le projet de loi C-69. En effet, l'évaluation d'impact est un mécanisme essentiel – et peut-être même le mécanisme central – où se matérialisent les droits autochtones et où est mise en pratique l'obligation constitutionnelle de la Couronne de consulter les peuples autochtones (Pasternak et King 2018, 24). Les plus importants conflits en matière de droits autochtones au Canada concernent d'ailleurs l'extraction des ressources, d'où l'importance de s'attarder aux mécanismes institutionnels de prise de décision sur ces questions.

Déposée en février 2018 par le gouvernement Trudeau et adoptée en juin 2019, la *Loi sur l'évaluation d'impact* remplace la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE) de

² Canada. 2019. *Loi édictant la Loi sur l'évaluation d'impact et la Loi sur la Régie canadienne de l'énergie, modifiant la Loi sur la protection de la navigation et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois* (L.C. 2019, ch. 28).

2012. Cette dernière, adoptée sous le gouvernement de Stephen Harper, visait à accélérer et simplifier le processus d'autorisation des projets, notamment en restreignant les processus de consultation. Ces modifications furent vivement contestées par les groupes autochtones, en raisons d'atteintes à leurs droits et leur participation aux processus d'évaluation d'impact (Kirchhoff, Gardner, et Tsuji 2013). C'est notamment en réaction à ces modifications législatives que naît le mouvement *Idle No More*, une mobilisation autochtone pancanadienne sans précédent (Coates 2015).

À la suite de l'élection du gouvernement libéral en 2015, le premier ministre Justin Trudeau souhaite rompre avec les politiques de son prédécesseur, notamment en matière de relations avec les peuples autochtones et de protection de l'environnement (Birch et Pétry 2019). Un Comité d'experts ayant comme mandat de sonder les Canadiens sur les processus d'évaluation d'impact est mis en place dès 2016. Dans son rapport déposé à Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), le Comité place les Autochtones au cœur de ses recommandations, notamment en proposant de faire du CPLE un des critères visant à évaluer l'acceptabilité des projets (Comité d'experts pour l'examen des processus d'évaluation environnementale 2017). Le projet de loi C-69 déposé par le gouvernement en 2018 s'inspire des recommandations du rapport sur l'évaluation d'impact, mais ne suit pas les propositions du Comité sur la question du consentement autochtone. La place des Autochtones dans les processus d'évaluation d'impact et leur droit au consentement occupent donc sans surprise une place importante lors de l'examen du projet de loi en comités à la Chambre des communes et au Sénat. Dans l'ensemble du processus parlementaire ayant mené à l'adoption de la nouvelle loi, 6 intervenants du gouvernement fédéral (représentant 2 agences et 4 ministères), 93 intervenants de l'industrie (54 associations et 39 entreprises) et 56 intervenants autochtones (27 Nations et communautés, 25 associations/groupes et 4 entreprises autochtones) se sont exprimés sur cet enjeu.

Les travaux parlementaires portant sur le projet de loi C-69 représentent en ce sens un moment unique pour saisir, dans toutes leur diversité, les différentes représentations de la participation autochtone aux processus décisionnels portant sur le développement des ressources naturelles au Canada. Qui s'intéresse à cette question? Pourquoi les peuples autochtones devraient participer à la prise de décision, et surtout comment? Quelle

importance accorde-t-on aux normes internationales sur ces questions, notamment le CPLE, et, le cas échéant, comment ces normes sont-elles interprétées? Comment le contexte historique et institutionnel du colonialisme de peuplement au Canada façonne-t-il le discours des acteurs?

Sans avoir la prétention de trancher sur ces questions fort complexes, ce mémoire vise à mieux saisir les termes du débat et les lignes de failles du conflit actuel sur l'interprétation des normes en matière de participation autochtone. J'espère ainsi contribuer à la littérature sur ces questions qui, jusqu'à présent, est surtout normative ou axée sur l'étude de certains cas spécifiques, par le biais d'une analyse empirique des positions des divers acteurs politiques engagés dans ce débat.

Pour ce faire, je procède à une analyse de discours de l'ensemble des interventions des acteurs gouvernementaux, des Autochtones et de l'industrie dans le cadre des travaux parlementaires ayant mené à l'adoption du projet de loi C-69. À l'aide du logiciel NVivo, j'ai codé toutes les interventions de ces acteurs selon une grille créée de manière à la fois déductive et inductive, par un aller-retour entre la littérature existante et le corpus étudié. Le discours des acteurs a été étudié à partir de deux types de documents : les mémoires déposés aux différentes étapes du processus législatif du projet de loi (134 mémoires) et les interventions orales des acteurs présents aux rencontres des comités parlementaires (31 documents de transcriptions). L'ensemble des interventions s'échelonnent du 22 mars 2018 au 17 septembre 2019.

Selon les diverses théories sur la participation dans le processus d'élaboration des politiques publiques, celle-ci s'échelonne sur un continuum, de l'échange d'information à la prise de décision. Cependant, dans le contexte des relations avec les peuples autochtones, cette participation prend une couleur particulière. La dichotomie entre les notions de consultation et de consentement est en effet au cœur des débats sur la participation autochtone, notamment du fait des normes constitutionnelles et internationales en la matière, mais aussi et surtout en raison du contexte historique qui sous-tend les relations entre l'État canadien et les peuples autochtones. Comme nous le verrons, en raison du contexte colonial, ce n'est pas tant l'efficacité des processus, la rationalité des décisions ou la valeur démocratique de

celles-ci, mais bien la légitimité même de l'État comme seule et unique source d'autorité décisionnelle qui est en jeu dans ces débats sur la participation et le consentement.

Mon analyse des discours des principaux intervenants dans le cadre du processus législatif menant à l'adoption de la *Loi sur l'évaluation d'impact* révèle à cet effet trois conceptions principales de la place des autochtones dans les processus de décision de l'évaluation d'impact : *procédurale*, *partenariale* et reposant sur le principe d'*autodétermination*. Sans être exclusives à un seul groupe d'acteurs, ces trois conceptions sont portées majoritairement par certains acteurs.

La conception *procédurale*, qui repose principalement sur une lecture stricte du droit canadien, en particulier l'obligation constitutionnelle de consulter les peuples autochtones, est généralement portée par le gouvernement fédéral. Pour l'État, la participation autochtone est principalement abordée par le prisme du droit; il s'agit de se conformer aux obligations constitutionnelles établies par la jurisprudence. Il n'est ici aucunement question de partager l'autorité décisionnelle sur les projets ou encore de reconnaître aux peuples autochtones une forme de souveraineté sur leurs terres ancestrales. C'est donc d'abord par souci de légitimer le processus décisionnel en place que la participation autochtone est encouragée et soutenue. Le CPLE, lorsqu'il est reconnu, s'inscrit dans cette même logique procédurale. Obtenir le consentement est un objectif souhaitable des processus consultatifs, mais il ne peut y avoir d'obligation de résultat. La portée du CPLE est ainsi restreinte à une obligation de démontrer la recherche de consensus et la bonne foi dans la prise en compte des objections des peuples autochtones. De plus, dans le discours du gouvernement, il est explicite que les normes internationales issue de la DNUDPA, notamment celles concernant le CPLE, doivent être interprétées à la lumière du cadre juridique canadien. En ce sens, la participation autochtone s'inscrit en continuité avec l'ordre juridique et politique existant.

Si le secteur de l'industrie mobilise à quelques reprises une telle conception *procédurale*, ce groupe d'acteur s'intéresse d'abord à la participation autochtone dans une optique que l'on peut qualifier de *partenariale*. En effet, dans leurs discours, les représentants de l'industrie insistent sur la notion de dialogue et sur l'importance de négocier avec les populations autochtones concernées des ententes permettant de rendre le projet mutuellement acceptable, quitte à en partager les bénéfices. L'objectif de la participation autochtone est ici

de maximiser la certitude et minimiser les risques juridiques et politiques que peuvent entraîner une opposition autochtone au projet. Il s'agit donc d'en faire des alliés, ou des partenaires, des projets. Dans cette perspective qui opère une forme de privatisation de la participation autochtone, ce n'est pas tant qui possède l'autorité décisionnelle (l'état, les autochtones) qui importe, mais bien de s'assurer que cette décision sera favorable au projet. Les acteurs de l'industrie ne sont en ce sens pas opposés au principe de CPLE, mais ils souhaitent en contrôler le déploiement. Ils tendent donc à s'opposer une conception strictement juridique du CPLE, construit dans le discours comme un veto sur lequel ils auraient peu de prise, à une approche qui valorise la négociation bilatérale dans le but d'atteindre une solution mutuellement acceptable. Les acteurs industriels ont aussi tendance à minimiser l'importance de la DNUDPA comme source normative, puisqu'elle crée une nouvelle source d'incertitude (et d'obligations) dans les processus d'autorisation des projets.

En revanche, les intervenants autochtones ont, dans une très grande majorité, une approche à la participation aux processus d'évaluation d'impact que je qualifie de *fondé sur l'autodétermination*. Pour les intervenants autochtones, la participation s'inscrit dans une logique de reconnaissance de leur autorité inhérente sur le territoire. Ils considèrent avoir le droit de décider librement de l'utilisation qui est faite de leurs terres ancestrales. Cette autorité peut, ou non être partagée avec l'État, mais dans ce dernier scénario, les peuples autochtones et l'État doivent être reconnus comme des acteurs décisionnels égaux dans des processus conjoints. Dans cette optique, le CPLE renvoi donc à un pouvoir décisionnel qui doit s'exprimer à travers des mécanismes qui relèvent des Autochtones eux-mêmes. Tant l'État que les acteurs industriels sont invités à reconnaître ces mécanismes issus d'un processus d'autodétermination. Ici, le CPLE n'est donc pas construit comme un veto – car celui-ci s'exercerait sur une décision prise par autrui (en l'occurrence l'État), mais plutôt comme l'expression d'une autorité de type gouvernementale et souveraine sur le territoire. Les intervenants autochtones mobilisent sans surprise plus explicitement le droit international, notamment dans la DNUDPA, dans leurs interventions, mais sans toutefois négliger l'importance d'interpréter le droit constitutionnel canadien à la lumière de cette autorité inhérente sur le territoire

Ainsi, ce mémoire permet d'établir que dans le discours des acteurs impliqués dans la gouvernance des ressources naturelles et de l'environnement au Canada, le rôle accordé aux peuples autochtones varie grandement en fonction de *qui* porte le discours. Il existe comme nous le verrons des nuances dans les discours. Les groupes étudiés, en particulier les acteurs industriels et les représentants autochtones, ne parlent pas d'une seule voix. Il reste néanmoins que la convergence autour de trois conceptions bien distinctes est frappante. Cette variation dans les conceptions de la place des Autochtones n'est pas fortuite, elle s'inscrit en effet dans le jeu des intérêts politiques et économiques de ces divers acteurs et dans la logique des rapports coloniaux. Comme nous le verrons, ces différentes conceptions de la participation autochtone renvoient aussi à différentes manières d'aborder l'autorité sur le territoire et, de manière plus large, de concevoir la relation à ce dernier.

Plan du mémoire

Dans la première partie, j'établis les différentes composantes au cadre théorique du mémoire. En premier lieu, afin de saisir le sens donné à la norme de consentement, et plus largement à la participation, dans les débats canadiens, je mobilise la littérature sur le rôle des idées, des discours et des normes dans les processus politique (Risse, Ropp and Sikkink 1999; 2013; Béland et Cox 2011; Schmidt 2008; 2011). Cette littérature permet de poser les balises théoriques de l'analyse du cadrage de la norme. Ensuite, je situe mon analyse dans la littérature plus large sur la participation des acteurs aux processus d'élaboration des politiques. Puisque les typologies de la participation n'arrivent pas tout à fait à prendre entièrement en compte la réalité de la participation des peuples autochtones aux institutions canadiennes, je m'inspire des typologies existantes pour les adapter au contexte spécifique de mon mémoire. Par après, je présente la méthode employée pour l'étude, l'analyse de discours, et je discute des considérations méthodologiques et éthiques du mémoire.

La seconde partie de mon travail présente le contexte historique, politique et juridique qui structure et informe les débats sur la participation autochtone au Canada. Elle débute par une mise en contexte historique des rapports entre l'État canadien et les peuples autochtones. Je rappelle, dans cette section, l'importance et l'impact du processus d'appropriation du territoire implanté par le colonialisme de peuplement, idéologie qui

construit le territoire comme une ressource à s'approprier. Cette construction coloniale du territoire est renforcée par l'importance de l'économie extractive au Canada et est en opposition avec les ontologies autochtones du territoire. Ensuite, je présente les normes juridiques actuelles reconnaissant le droit des peuples autochtones à participer aux processus décisionnels lorsque leurs terres et leurs territoires sont jeu. La norme principale issue du régime international de protection des droits des peuples autochtones, en l'occurrence la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones est celle de consentement préalable, libre et éclairé. Nous verrons que la portée de cette norme demeure sujette à débats. Au niveau du droit interne, l'interprétation de la Constitution par les tribunaux canadiens a mené au développement d'une obligation qui incombe à la Couronne de consulter et, le cas échéant, d'accommoder les peuples autochtones. Pour l'instant, et sauf quelques exceptions, le droit canadien ne prescrit pas d'obligation d'obtenir le consentement des peuples autochtones. Enfin, la partie se termine en décortiquant le contexte politique spécifique de la participation des Autochtones à l'évaluation d'impact au niveau fédéral, et de l'évolution de la législation canadienne à cet égard, qui mène à la nouvelle *Loi sur l'évaluation d'impact*.

Enfin, la troisième partie est consacrée à l'étude du discours des principaux acteurs dans la gouvernance des ressources naturelles au niveau fédéral (le gouvernement fédéral, le secteur de l'industrie et les Autochtones) sur leurs conceptions de la participation des Autochtones aux processus d'évaluation d'impact. Elle se divise en trois sections : la présentation du corpus de données et du processus de codage de celles-ci, la présentation des données selon la perspective de chaque groupe d'acteur en fonction des critères du cadrage et enfin la présentation de l'analyse des conceptions de la participation qui émanent des résultats. Mes résultats permettent d'avancer que trois conceptions de la représentation de la norme de participation ressortent des discours des acteurs : *procédurale, partenariale et fondée sur l'autodétermination*. De plus, j'avance que la notion de consentement ne peut pas être réduite à une forme spécifique de participation. Il s'agit plutôt d'un principe qui informe les attentes des acteurs face au mode de participation. Cette section se termine par une réflexion plus générale sur les enjeux de la participation autochtone à la lumière des conclusions de l'analyse.

Partie 1 : Cadre théorique et considérations méthodologiques

Ce mémoire cherche à déterminer comment les différents acteurs définissent la participation des peuples autochtones au processus d'approbation des projets extractifs sur leurs terres ancestrales. Plus précisément, je cherche à saisir le sens donné à la norme de CPLE dans les débats canadiens. Il existe désormais une riche littérature sur le rôle des idées, des discours et des normes dans les processus politique (Risse, Ropp and Sikkink 1999; 2013; Béland et Cox 2011; Schmidt 2008; 2011). Cette littérature permet de poser les balises théoriques de mon étude sur le cadrage de la norme. Je situe ensuite mon analyse dans la littérature plus large sur la participation des acteurs non étatiques aux processus d'élaboration des politiques. Nous verrons que les diverses typologies ou modèles de participation aident à situer la question de la participation autochtone, sans toutefois traduire entièrement la réalité des peuples autochtones dont la participation relève à la fois d'un régime juridique particulier axé sur la dichotomie consultation/consentement et de revendications politiques liées à l'histoire coloniale du pays. En ce sens, je m'inspire des typologies existantes et je propose de les adapter au contexte autochtone et aux débats entourant le CPLE.

1.1. La traduction des normes : discours et cadrage

Si les premières études sur l'adoption, la diffusion et l'adhésion aux normes internationales étaient marquées par une conception réaliste, plaçant les intérêts de l'État au cœur de l'analyse, les approches constructivistes soulignent aujourd'hui l'importance du contexte et des relations entre acteurs à plusieurs niveaux dans ces processus (Risse, Ropp et Sikkink 1999; 2013). En effet, les idées et les normes n'ont pas de signification a priori et ne « flottent » pas ou ne se diffusent pas à partir du contexte international de façon naturelle (Risse 2016). Une norme d'origine internationale comme le CPLE doit être « traduite » à travers un processus de représentation et de négociation entre différents acteurs qui cherchent à se l'approprier et lui donner un sens (Shawki 2011; Zwingel 2012; Fontana et Grugel 2017; Campbell 2004; Checkel 1997; 1999; Stone 2012).

Ainsi, les acteurs au niveau international, mais aussi et surtout au niveau national, cherchent à donner aux normes un sens et une portée qui correspond à leurs valeurs et leurs intérêts dans le but de normaliser cette interprétation et de l'institutionnaliser dans les pratiques, les politiques et les lois du pays. Ce processus politique de traduction s'inscrit également dans un répertoire culturel et social donné, propre au contexte national, dont il faut tenir compte afin de gagner en influence ou être accepté, une norme doit faire écho, ou « résonner » avec le contexte historique et culturel (Checkel 1999; Zwingel 2012).

Le processus de traduction d'une norme internationale comme le CPLE n'est donc pas donné. Il dépend du contexte, des stratégies des acteurs et des rapports de forces entre ces derniers (Papillon et Rodon 2020). Il importe donc, pour comprendre ce processus de traduction, de s'intéresser aux représentations sociales de la norme par les principaux acteurs étatiques et non étatiques en présence et aux stratégies, intérêts et valeurs qui sous-tendent ces représentations. Dit autrement, ce processus de traduction des normes est avant tout un processus discursif.

Le discours est ici compris comme un « processus interactif » qui implique une communication de la part des acteurs politiques qui cherchent à persuader les autres de soutenir leurs solutions politiques et de rejoindre leur coalition (Schmidt 2011, 56). Le discours est un site de production du politique, tout en étant également un espace de représentation, où se reproduisent et se transforment les relations de pouvoir fondées notamment sur les différences identitaires et les valeurs (Jenson 1989; Bourdieu et Wacquant 1992). Jane Jenson définit le terrain sur lequel les acteurs luttent pour la représentation comme « l'univers du discours politique », soit un espace dans lequel des identités collectives et les intérêts socialement construits émergent, interagissent et se transforment dans le cadre de luttes discursives :

As actors with a variety of collective identities co-exist in the universe of political discourse, their practices and meaning systems jostle with each other for social attention and legitimacy (Jenson 1989, 238).

Loin d'être un terrain neutre, cet espace discursif tend à reproduire les rapports de pouvoirs. Les acteurs défendant une position largement acceptée et institutionnalisée sont avantagés face à ceux qui défendent des idées en rupture avec l'ordre établi ou qui risquent de changer

l'équilibre des forces en présence. Le discours doit donc être étudié dans son contexte et à partir des acteurs qui le véhiculent (Béland 2009; 2019; Schmidt 2008; Hay 2011).

Les théories du cadrage (*framing*) sont particulièrement utiles à cet effet. Elles mettent de l'avant la représentation d'une norme ou d'idées comme stratégie de positionnement dans un débat par les acteurs. L'étude des cadres (*frames*), permet d'étudier les représentations d'une norme ou des idées comme stratégie de positionnement dans un débat par les acteurs (Polletta et Ho 2006)³. Schön et Rein définissent le cadre comme une toile de croyances, de valeurs, d'interprétations et d'appréciations habituellement tacites à partir desquelles se forment des positions politiques (1994, 23). Cela rejoint également la définition de Campbell sur les idées de type cadre qu'il décrit comme « des symboles et des concepts structurant les rapports politiques » (ma traduction, 2004, 94).

Le processus de « cadrage » réfère à « un phénomène actif et processuel » qui met de l'avant l'agentivité des acteurs dans la construction du sens (Benford et Snow 2000; 1988; Polletta et Ho 2006; Gamson 1988; Goffman 1974). Le cadre est ainsi une compréhension ou une vision du monde commune d'un problème politique, d'une norme, d'une idée, d'une revendication (Boyd et Loreface 2018) et le cadrage est l'action, soit la façon dont les acteurs en parlent dans leurs discours. Le ou les cadrages mobilisés par les acteurs autour d'une idée ou d'une norme vient donner à celle-ci une portée et une signification.

Le cadrage est donc stratégique, mais il s'inscrit aussi dans un contexte historique (Gamson 1988). Les cadres permettent aux acteurs de s'appuyer activement sur les répertoires culturels et idéologiques existants pour construire une représentation de la norme qui s'ancre dans le contexte, lui donnant une certaine légitimité (Béland 2016, 738). On peut donc s'attendre à ce que les acteurs mobilisent les cadres en fonction du contexte historique, institutionnel, socioculturel, de leurs valeurs normatives et de leurs traditions idéologiques (Schmidt 2008; 2011; Béland 2005; Benford et Snow 2000; Lendvai et Stubbs 2007; Stone

³ La notion de cadrage découle particulièrement des travaux en sociologie de Goffman, pour qui les cadres sont des « schémas d'interprétation » qui aident à rendre des événements significatifs (Goffman 1974, 21). Selon Benford et Snow (2000), les références aux cadres peuvent être facilement trouvées en psychologie, en particulier en psychologie cognitive (Bateson 1972; Tversky et Kahneman 1981), en linguistique et en analyse de discours (Tannen 1993; van Dijk 1977), en communication et en études médiatiques (Pan et Kosicki 1993; Scheufele 1999) et en sciences politiques (Schön et Rein 1994; Triandafyllidou et Fotiou 1998).

2012). Pour que les cadres soient efficaces, il doivent résonner auprès du public auquel ils sont destinés (Checkel 1999).

Dans le contexte de luttes politiques autour de la signification d'une norme, les cadres sont aussi mobilisés par les acteurs pour leur donner un sens, souvent en réponse à des interprétations divergentes (Béland 2005). Le processus de cadrage est ainsi relationnel; il vise à établir la légitimité d'une interprétation par rapport à une autre et à positionner les acteurs comme producteurs légitimes de signification dans les débats sur le sens à donner à la norme (Benford et Snow 2000, 614; Polletta et Ho 2006, 3). Le cadrage porte en ce sens autant sur la définition et la portée de la norme que sur le statut de acteurs qui énoncent cette norme.

Les travaux de Charlotte Schumann (2018) sont particulièrement intéressants pour ce mémoire. Celle-ci s'intéresse au cadrage du droit à la consultation préalable des populations autochtones au Brésil par les différents acteurs impliqués dans les débats sur la mise en œuvre de la Convention 169 de l'OIT, dont la portée et l'interprétation sont contestées. Dans son analyse, Schumann propose d'étudier les cadrages en fonction de critères spécifiques : le statut des acteurs qui portent l'interprétation de la norme, les relations de ces acteurs avec la norme et entre eux, et enfin la nature de la norme elle-même. À ces critères, nous proposons d'ajouter une prise en compte du contexte juridique et historico-politique (Schmidt 2008; 2011). En effet, la définition du sens et de la portée d'une norme repose sur une logique justificative ancrée dans une réalité spécifique et historique. Il faut en ce non seulement analyser la représentation de la norme et le statut des acteurs dans cette représentation, mais aussi la justification qui sous-tend cette conception. Cette justification prendra plus souvent qu'autrement la forme d'un appel au cadre juridique, aux normes internationales ou encore aux valeurs, traditions et pratiques propres au contexte ou au groupe plus spécifiquement. Il peut cependant s'agir, comme nous le verrons, de justification d'ordre économique ou sécuritaire.

Nous retenons donc trois composantes dans notre analyse du cadrage de la norme de participation: la représentation de la norme et de sa portée (quoi), le statut des acteurs et leurs relations dans les processus participatifs (qui) et enfin les justificatifs de nature juridiques et autres mobilisés en soutien à cette conception (pourquoi). Ces trois dimensions informent notre analyse des cadrages dans la dernière partie de ce mémoire.

1.2. Qu'est-ce que la participation ?

Dans ce mémoire, je m'intéresse aux différentes conceptions de la participation autochtone en matière de prise de décision dans la gestion du territoire et des ressources naturelles. Qu'est-ce que cela veut dire de participer, de consulter ou encore d'exprimer son consentement dans le contexte d'une décision portant sur un projet extractif? Avant de plonger dans le cas plus spécifique de la participation autochtone qui fait l'objet de ce mémoire, il est important de situer notre contribution dans la littérature plus large sur la notion de participation au processus d'élaboration des politiques. Si pour certains, la participation implique nécessairement un engagement significatif dans le processus décisionnel (Brock, Reed, et Stewart 2021, 2), pour d'autres, la notion de participation recouvre un large éventail, allant des formes plus passives d'engagement au plein contrôle sur la prise de décision (Arnstein 1969; Davidson 1998). Pour ces auteurs, la notion de participation doit être analysée en fonction du statut et du rôle des acteurs non étatiques dans le processus décisionnel, selon un spectre des possibilités.

La typologie d'Arnstein (1969) est sans doute la référence dans le domaine. Elle propose une échelle de participation qui décrit un continuum d'implication des parties prenantes, selon le niveau d'influence dans le processus décisionnel. Ainsi, au bas de l'échelle, on trouve les formes de participation visant à donner une certaine légitimité aux décisions sans véritable participation (1-thérapie et 2-manipulation). Ensuite viennent les formes plus symboliques (3-informer, 4-consultation et 5-placements de conseils). Puis les véritables formes de partage du pouvoir (6-partenariat et 7-contrôle citoyen). Il est intéressant de noter qu'Arnstein ne tient pas pour acquis que la participation a pour but d'influencer le processus décisionnel.

Si l'échelle d'Arnstein est utile, elle comporte certaines limites dans le contexte des relations État-Autochtones. En effet, l'échelle est d'abord pensée en fonction de la participation de citoyens ou de groupes au sein de processus étatiques. Même aux échelles les plus élevées, les participants demeurent des parties intéressées qui s'insèrent dans des processus reposant sur une logique d'autorité étatique (qui peut ici être déléguée plus ou moins entièrement). On ne parle pas ici de partage de la souveraineté ou de partenariats entre entités politiques autonomes égales, notions qui, nous le verrons, sont fondamentales dans la représentation autochtone de la participation et plus spécifiquement du CPLE.

Dans une optique similaire, Davidson (1998) propose une « roue de la participation » comme typologie basée sur un continuum de participation. La figure 1 en est une adaptation.

Figure 1. – Roue de la participation de Davidson

12	Contrôle confié	}	Prise de pouvoir
11	Contrôle indépendant		
10	Contrôle délégué		
9	Prise de décision décentralisée limitée	}	Participation
8	Partenariat		
7	Organe consultatif efficace		
6	Consultation véritable	}	Consultation
5	Service à la clientèle		
4	Consultation limitée		
3	Information de bonne qualité	}	Information
2	Information limitée		
1	Communication minimale		

Le continuum de Davidson (1998) est intéressant pour cette recherche, non seulement pour les douze types de participation qu'il élabore, mais particulièrement pour sa catégorisation plus large en quatre degrés de participation. Cette typologie, bien qu'élaborée dans le champ de la participation publique, s'applique bien au contexte de la participation des peuples autochtones aux mécanismes institutionnels de l'État puisqu'il distingue clairement les situations pour lesquelles les groupes ont un rôle passif (partage d'information), les situations où les groupes sont appelés à donner leur avis, sans toutefois participer à la prise de décision (consultation), les situations où l'influence est substantielle (ce qu'il qualifie de véritable participation) et, ultimement, les modèles qui relèvent du partage ou de la prise de contrôle du processus décisionnel. Cependant, tout comme pour Arnstein, il est ici tenu pour acquis que le pouvoir émane de l'État, qui peut le *déléguer* ou le *confier* à un groupe ou une entité.

Les typologies relevant de la cogestion dans le contexte de la gouvernance environnementale sont aussi utiles. La notion de cogestion implique une formalisation de la participation de certains groupes, en raison de leur expertise ou de leur statut, au processus d'évaluation et à la prise de décision en matière environnementale. La notion de cogestion implique plus explicitement une participation à la prise de décision. Il existe néanmoins une multitude de possibilités et de formes de cogestion selon les objectifs de l'exercice, ainsi que différents niveaux de pouvoirs et d'autorité (Reed 2008; Berkes 1994; Berkes, Armitage, et Doubleday

2007; Toulouse 2019). L'échelle de cogestion de Berkes (1994) est « spécifique au contexte autochtone et reconnaît l'importance du territoire pour ces derniers et l'apport des savoirs traditionnels autochtones » (Toulouse 2019, 39-40). Le Tableau 1 représente le continuum de pratiques spécifiques à la gestion environnementale de Berkes (1994).

Tableau 1. – Niveaux de cogestion selon l'échelle de Berkes

7	Partenariat/ contrôle communautaire	Partenariat d'égal à égal; institutionnalisation de la prise de décision conjointe; le pouvoir est délégué à la communauté lorsque possible
6	Conseil d'administration	La communauté a la possibilité de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans de gestion
5	Comité consultatif	Entamer le partenariat dans la prise de décision; action commune sur des objectifs communs
4	Communication	Début de l'échange d'informations de façon bidirectionnelle; les préoccupations locales commencent à entrer dans les plans de gestion
3	Coopération	La communauté commence à participer à la gestion, par exemple en utilisant les connaissances et des assistants de recherche locaux
2	Consultation	Début d'un contact en face à face; contribution de la communauté entendue, mais pas nécessairement prise en compte
1	Information	La communauté est informée des décisions déjà prises

Tout comme Arnstein, dans l'échelle de Berkes (1994), les niveaux 1 à 3 sont plus symboliques (les deux premiers niveaux ne sont pas de la réelle cogestion, ils sont limités à un partage d'information de nature procédurale). Dans les niveaux 4 à 6, le gouvernement conserve l'autorité décisionnelle, mais il y a intégration de l'apport de la communauté au processus. Enfin, le 7^e niveau de la classification de Berkes inclut un vrai partage du pouvoir, où il y a une relation d'égal à égal entre les communautés autochtones et l'État. Selon les travaux de Thierry Rodon (2003) sur la cogestion, ce ne sont que les niveaux 5 à 7 qui peuvent être catégorisées comme de la véritable cogestion. Rodon insiste sur l'importance du partage de pouvoir de la part du gouvernement pour définir la cogestion. La grille de Berkes (1994) est particulièrement pertinente dans le contexte de cette recherche par sa catégorisation, qui englobe les différents niveaux de partage de pouvoir et de capacité décisionnelle. Sa typologie s'applique naturellement à la participation des peuples autochtones à l'évaluation d'impact.

Enfin, Hill et al. (2012) proposent une typologie de la participation autochtone tridimensionnelle nettement plus complexe, qui cette fois reconnaît la possibilité d'une autorité autochtone inhérente. Cette typologie, reprise par Teitelbaum (2015), permet de décomposer la participation autochtone en quatre types de gouvernance placés sur un

continuum, en fonction de trois composantes (partage des pouvoirs, participation et objectif interculturel). Chaque composante se trouve sur un spectre, avec plusieurs critères descriptifs qui permettent aux auteurs de classer leurs quatre types de gouvernance (collaboration gouvernée par les Autochtones; collaboration dirigée par les Autochtones; co-gouvernance dirigée par l'organisme gouvernemental; gouvernance par l'organisme gouvernemental) selon le spectre de chaque composante. Le tableau 2 propose une adaptation du tableau de Hill et al. (2012), également repris par Teitelbaum (2015).

Tableau 2. – La typologie de Hill sur la participation autochtone dans la gestion environnementale

	<i>Critères</i>	Collaboration gouvernée par les Autochtones	Collaboration dirigée par les Autochtones	Co-gouvernance dirigée par l'organisme gouvernemental	Gouvernance par l'organisme gouvernemental
PARTAGE DES POUVOIRS	<i>Niveau décisionnel et contrôle</i>	Prise de décision par les organismes autochtones; contrôle autochtone élevé	Prise de décision conforme aux droits et à la culture autochtone et aux exigences du partenaire; contrôle autochtone considérable	Prise de décision par l'organisme gouvernemental et les peuples autochtones conformément à des structures collaboratives acceptées, généralement des comités; contrôle gouvernemental considérable	Selon le projet spécifique, habituellement contrôlé par l'organisme gouvernemental, mais apport autochtone à l'échelle locale
	<i>Définition des règles</i>	Règles définies par les organisations autochtones collaborant ensemble à l'élaboration d'une gouvernance autochtone contemporaine	Règles définies par les peuples autochtones dans les limites des exigences du partenaire	Règles définies par l'organisme gouvernemental et limitées par la reconnaissance juridique et politique des droits autochtones	Règles définies par l'organisme gouvernemental et limitées uniquement par les droits autochtones imposés par la loi
PARTICIPATION	<i>Processus participatifs et ses fonctions</i>	Inclusivité qui implique les peuples autochtones dans la création de nouvelles institutions autochtones	Inclusivité qui implique les peuples autochtones dans la création de nouvelles institutions environnementales	Négociation fondée sur les droits autochtones, par exemple, les droits constitutionnellement reconnus ou issus de traités	Participation par le biais de mécanismes de parties prenantes, par exemple, comités, projets
	<i>Organisations impliquées</i>	Diverses organisations autochtones dans plusieurs paliers	Diverses organisations autochtones et allochtones dans plusieurs paliers	Agences gouvernementales et ONG, avec des rôles définis pour les Autochtones	Agences gouvernementales et ONG avec des rôles définis en matière de gestion de l'environnement
OBJECTIF INTERCULTUREL	<i>Objectif du rôle des Autochtones</i>	Expression des droits et responsabilités inhérents	Réconciliation, résolution à long terme et durable des problèmes	Équité plus reconnaissance de droits spécifiquement définis	Équité avec les autres parties prenantes dans la gestion environnementale

Ainsi, les composantes de la première colonne du tableau 2 permettent de poser des questions importantes quant à la participation des peuples autochtones aux mécanismes institutionnels de l'évaluation d'impact. Dans un premier temps, la dimension du *partage des pouvoirs* permet de décortiquer comment est opérationnalisée la prise de décision : quel est le niveau décisionnel et de contrôle? Qui définit les règles de la participation? Ici, et contrairement aux modèles classiques de participation citoyenne, l'autorité ne découle pas nécessairement de l'État. À un bout du spectre, en l'occurrence la *collaboration gouvernée par les Autochtones*, ce sont ces derniers qui détiennent l'autorité inhérente. À l'autre bout de spectre, c'est au contraire l'organisme gouvernemental qui détient l'autorité sans partage. En revanche, il y a un partage des pouvoirs important dans les *collaborations dirigées par les Autochtones* et la *co-gouvernance dirigée par l'organisme gouvernemental* (Hill et al. 2012).

En plus d'offrir un spectre plus large du point de vue de l'organisation du pouvoir, cette typologie permet aussi de tenir compte des conditions de la participation, du niveau d'inclusivité des processus et du statut des participants. Enfin, on s'intéresse aussi ici aux objectifs visés par la participation autochtone. Ces différents critères permettent ainsi de différencier les processus qui visent d'abord la prise de décision éclairée et l'équité entre les parties prenantes (les Autochtones sont alors des groupes « intéressés » parmi d'autres, et les processus qui reconnaissent pleinement le statut et l'autorité inhérente des peuples autochtones.)

Au final, ces différentes typologies permettent de souligner qu'il n'y a pas une seule forme de participation, mais bien une multiplicité. Le contexte importe aussi. La participation dans le contexte de l'élaboration des politiques ne se déploie pas sur le même spectre que la gouvernance environnementale, où il s'agit de prendre une décision sur un projet ou un enjeu spécifique. Surtout, cette brève revue me permet d'identifier certains facteurs dont il est utile de tenir compte afin de pouvoir positionner et différencier les différents cadrages de la participation autochtone. Il est par exemple important d'identifier le statut des acteurs, la nature de leur autorité et les sources de celle-ci (uniquement étatique, déléguée, partagée, inhérente aux Autochtones, etc.). Cependant, les typologies présentées plus haut demeurent incomplètes ou insatisfaisantes dans le contexte des débats sur la participation autochtone.

À l'exception de Hill et al., elles ne tiennent pas compte de la possibilité que l'autorité émane non seulement de l'État, mais aussi des Autochtones eux-mêmes.

Ensuite, la notion de consentement est peu présente, voir même absente de ces typologies. Cette notion est pourtant au cœur des débats sur la participation autochtone. Qu'est-ce que consentir? Comme nous le verrons, consentir implique pour certains un dialogue, un échange d'information ou une participation plus substantielle à la prise de décision, alors que pour d'autres, il s'agit d'un geste unilatéral, inhérent, associé à un droit de veto. En ce sens, le consentement ne peut être réduit à une forme spécifique de participation. Il s'agit plutôt d'un principe qui informe les attentes face au mode de participation. Il est possible de consentir dans le cadre d'un processus de consultation ou de cogestion, voir même de négociation ou de codécision. Les typologies évoquées jusqu'à présent, si elles sont utiles pour identifier les formes que peut prendre la participation, nous informent en ce sens peu sur la notion de consentement. Nous avons donc fait le choix de construire notre grille d'analyse des conceptions de la participation autochtone à la fois sur la base des typologies évoquées plus haut, des débats normatifs sur la portée du CPLE dont nous traiterons plus loin (voir 2.2.1) et de manière inductive à partir de nos données brutes qui mettent plus explicitement l'accent sur la notion de consentement et sur sa portée. Cette grille d'analyse est présentée dans la troisième partie de ce mémoire au tableau 5.

1.3 Méthode et considérations éthiques

Le discours des acteurs est ici analysé à partir d'une approche qualitative et interprétative. Il s'agit, à partir d'une analyse de contenu, de faire ressortir le sens des propos. Les techniques d'analyse du discours visent explicitement à découvrir de multiples significations et représentations d'un même sujet (Phillips et Hardy 2002). Cela permet d'analyser le texte sous de multiples angles et plusieurs catégories analytiques (Johnston 2002). En se basant sur le texte même, le discours agit comme espace symbolique et de structuration du politique (Johnston 2002). En effet, pour Phillips et Hardy (2002, 85), l'analyse du discours repose sur une hypothèse selon laquelle le langage n'est pas neutre et participe à la construction de la « réalité » sociale plutôt que d'être simplement un outil communicationnel neutre visant à saisir une réalité objective.

L'analyse du discours est souvent basée sur la lecture attentive de textes afin de déterminer comment le langage et la rhétorique, conduisant au changement ou non dans les organisations et les institutions politiques, sont construits (Campbell 2004; Creed, Scully, et Austin 2002; 2016; Pedersen 1993; Phillips 1996; Schmidt 2002). Ce type d'analyse est utile pour identifier la façon dont les acteurs interprètent et définissent des idées, des intérêts, des problèmes et des solutions, pour eux-mêmes, les décideurs et les autres acteurs (Campbell 2004, 189).

L'analyse du discours a pour but d'identifier (certaines) des multiples significations attribuées aux textes. En comparaison, l'analyse de contenu traditionnelle, une forme d'analyse plus systématique vise une validation des catégories du contenu. Cette seconde méthode serait ainsi contre-productive dans ma recherche puisque je vise à identifier les représentations qui sont faites d'une idée et d'une norme dans le discours et non pas à simplement valider des catégories préétablies dans mon corpus.

Il va sans dire que toute méthodologie sélectionnée pour un travail de recherche a ses limites. Une des critiques récurrentes de l'analyse de discours est le manque de rigueur associé à l'étude des données (Phillips et Hardy 2002, 76). L'analyse de discours implique la subjectivité des chercheurs dans la sélection des données et la création d'une grille d'analyse se fait par un va-et-vient entre la théorie et l'empirie. Il n'y a pas de méthode « objective » et systématique pour étudier le discours et pour en faire ressortir le sens. Néanmoins, en tenant en compte de cette limite, je peux faire ressortir un portrait global et non exhaustif des représentations de la participation autochtone et de la norme du CPLE.

Tel que précisé plus haut, il ne s'agit pas d'une étude systématique de tous les discours écrits ou oraux. L'analyse de discours proposée implique la subjectivité des chercheurs dans la sélection des données. Cela étant, tout en prenant en considération les limites associées à ma sélection de données, la pertinence des résultats qui ressortent des données mobilisées est largement suffisante pour compenser ces lacunes. Les documents examinés donnent un portrait empirique de la façon dont les groupes autochtones, le gouvernement et l'industrie se représentent la participation des peuples autochtones dans les processus de consultation de l'évaluation d'impact. Il est ainsi possible de faire ressortir un portrait global des conceptions de cette norme de participation.

En recherche, il est aussi important de tenir compte des implications éthiques de nos travaux, en particulier pour les sujets que nous étudions. Même si la présente recherche ne nécessite pas d'interactions directes avec des sujets humains, il importe d'être sensible à ma posture en tant qu'allochtone étudiant notamment le discours de groupes autochtones. En effet, les Autochtones ont été fréquemment instrumentalisés en Amérique du Nord par les chercheurs et se sont vus « porter le poids de la recherche et de ses inconvénients sans pour autant en récolter les bénéfices » (Hobeila 2018, 54). La recherche sur des populations autochtones, qui cherche à extraire des connaissances sans volonté de réciprocité, est désormais liée à une posture coloniale condamnable (Smith 2012, 2).

Bien que ma recherche s'inscrive dans une démarche surtout théorique, il importe de tenir compte de cette réalité. Pour ce faire, je fais appel aux auteurs autochtones afin d'informer ma lecture du contexte institutionnel, historique et culturel canadien. Si le colonialisme est souvent traité en science sociale comme une réalité historique, ses implications contemporaines sont souvent passées sous silence. Je suppose au contraire que nous sommes bel et bien en contexte colonial (Comack 2014; Green 2014; Rose 1996). De plus, ma posture de chercheuse allochtone implique de porter une attention particulière aux perspectives des peuples autochtones eux-mêmes. Dans la mesure du possible, il est important d'aborder « indigenous perspectives and traditions from their own terms rather than strictly in terms of the dominant Euro-Canadian legal and political categories » (Ladner 2014, 249). Je suis consciente que la présente recherche ne présente pas un portrait complet et exhaustif des représentations autochtones du CPLE et plus largement de leur vision du développement extractif. Je n'ai pas la prétention ni l'intention de parler au nom des communautés et organisations autochtones dont les documents sont examinés ici, et le dernier mot sur leur interprétation appartient à ces communautés et organisations. C'est pourquoi j'inclus plusieurs citations directes tirées des mémoires et des transcriptions.

Mon analyse s'intéresse d'abord au discours des élites, dans un contexte institutionnel précis, soit un processus législatif au Parlement du Canada. Les discours des représentants autochtones sont nécessairement formatés afin de répondre aux exigences d'un tel exercice. D'autres voix, plus marginales ou s'exprimant ailleurs, ne sont malheureusement pas prises en compte. Sélectionner le discours au sein des instances parlementaires canadiennes ne me

permet d'avoir accès qu'au discours « institutionnel » des acteurs. Les résultats de l'analyse de discours ne me permettent pas de considérer les mouvements ou les discours moins institutionnalisés et plus *grassroots*. Ceci limite particulièrement l'analyse pour ce qui relève du discours des groupes autochtones, puisque ceux qui participent aux consultations législatives ne représentent pas l'ensemble des perspectives autochtones. Je ne peux donc qu'analyser les discours des acteurs qui choisissent de participer au sein des institutions ou qui y ont accès. C'est une des limites du présent travail.

Cela dit, l'analyse de discours ne vise pas à traiter de l'ensemble des représentations de manière systématique :

Discourse analysis is based on the premise that a discourse can never be studied in its entirety, merely that clues to it can be found in texts, of which only a small subset of texts can be identified, collected, and analyzed, reinforcing awareness of the incomplete nature of the research project, and the inevitable absence of some voices (Phillips et Hardy 2002, 85).

Enfin, l'analyse de discours implique une certaine subjectivité du chercheur. En étudiant le discours des groupes autochtones, je dois donc être particulièrement attentive à ne pas déformer le sens des propos et à respecter les perspectives et les connaissances autochtones (*indigenous knowledge*) au même titre que l'ensemble des connaissances. Surtout, je suis consciente que la recherche existe dans le système de pouvoir colonial qui constitue un rapport social qui s'accomplit essentiellement au détriment des peuples autochtones (Smith 2012; Green 2014).

1.4 Apports de la recherche

Même si la littérature actuelle me permet d'émettre des hypothèses théoriques quant aux représentations de la place des peuples autochtones dans les processus décisionnels, il reste qu'il existe jusqu'à présent très peu d'analyses empiriques visant à systématiser les perspectives de l'État, des groupes autochtones et de l'industrie sur le sujet. C'est ce que je cherche à faire dans ce mémoire. Je fournis, grâce à mon analyse de contenu, des données précises et récentes sur le discours du gouvernement fédéral, des groupes autochtones et de l'industrie. Je propose une analyse qui ancre le discours de ces acteurs dans le contexte

institutionnel et historique de l'évaluation d'impact et des rapports entre ces groupes au Canada.

Par ailleurs, des études récentes indiquent que plus de travail doit être fait pour identifier et comprendre les différents cadres mobilisés par les acteurs dans le contexte du développement des ressources naturelles et de la consultation.

Finding common ground among Indigenous peoples, governments, and industry on engagement and consultation practices is imperative to the future of resource development and the Canadian economy, and ultimately to the reconciliation of the relationships between Indigenous Peoples and Canada (Boyd et Lorefice 2018, 587).

En effet, si les acteurs qui participent à ces processus le font à partir de compréhensions, et incidemment des attentes, différentes ou opposées, les conflits sur la gouvernance des ressources naturelles ne feront que continuer. Par cette étude empirique, j'espère ainsi contribuer à la recherche de pistes de solutions pour que le développement des ressources naturelles se fasse dans le respect des droits et intérêts des peuples autochtones.

Partie 2 : Contexte historique, politique et juridique

2.1 Le territoire, un enjeu de convoitise

Pour saisir les débats actuels sur la place des peuples autochtones dans les processus décisionnels ayant trait au territoire et aux ressources, il importe de situer ceux-ci dans le contexte historique plus large des rapports entre l'État canadien et les peuples autochtones. L'objectif de cette section est donc de rappeler l'importance et l'impact du processus d'appropriation du territoire par la puissance coloniale et les principaux mécanismes idéologiques qui président à ce processus historique. Le territoire, dans l'imaginaire colonial canadien ainsi que dans ses lois et ses politiques, est construit comme un objet que l'on s'approprie et une source de richesse. Cette construction coloniale du territoire est renforcée par l'importance de l'économie extractive au Canada et est en opposition avec les ontologies autochtones du territoire. Nous verrons également que la question du consentement, ou de l'absence de celui-ci, est au cœur de ce processus historique de dépossession.

2.1.1 Le colonialisme de peuplement

Le colonialisme est un ensemble de pratiques visant à exercer la domination d'un peuple sur d'autres et une idéologie qui vise à justifier cet ensemble de pratiques. Ces pratiques et cette idéologie sont aux fondements même de la société canadienne, qui s'est développée par l'exploitation du territoire et de ses ressources, souvent en faisant abstraction de la présence des peuples autochtones. La doctrine de la découverte (*terra nullius*), voulant que le territoire de l'Amérique du Nord n'appartenait à personne au moment de l'arrivée des puissances européennes, sert notamment à justifier cette appropriation des richesses sans le consentement des premiers peuples (voir entre autres Asch 1999; 2002; Asch, Borrows, et Tully 2018; Borrows 2015; Coyle 2020).

Le colonialisme de peuplement est une forme de colonialisme où l'État colonial s'établit de façon permanente sur le territoire et en exploite les ressources et la population. Contrairement au colonialisme « classique », l'implantation d'une nouvelle société coloniale euro-descendante permanente est au cœur du projet colonial de peuplement (Comack 2014). Ce colonialisme est caractérisé par une domination permanente structurée en un ensemble

de relations sociales hiérarchiques qui continuent de faciliter la dépossession des terres des peuples autochtones et de leur autorité sur ces terres (Coulthard 2014). L'objectif de ce type de colonialisme est de subjuguer la population autochtone et vise ultimement à la faire disparaître par un processus d'assimilation volontaire ou forcée, dans le but de s'approprier le territoire. Pour reprendre les mots de Wolfe : « le colonialisme de peuplement détruit pour remplacer » (ma traduction, 2006, 388).

Le colonialisme est ainsi une structure constante et permanente et non un événement du passé (Wolfe 2006, 388). Le Canada et ses occupants ne quitteront pas l'Île de la Tortue⁴. « Nous sommes tous ici pour y rester », comme l'indique le juge Lamer dans la décision *Delgamuukw* (1997, paragr. 186). Surtout, le colonialisme de peuplement est, comme nous le verrons, inscrit dans l'ADN des institutions canadiennes (Comack 2014) et structure encore aujourd'hui les relations entre l'État et les Autochtones.

L'appropriation du territoire par les puissances coloniales est également motivée par une logique d'économie extractive. Cette forme de capitalisme repose sur l'extraction des ressources naturelles comme modèle de développement national. Ce développement des ressources naturelles est au cœur de l'expansion territoriale de ce qu'est aujourd'hui le Canada et va de pair avec l'idéologie coloniale :

Such transformations [of the land] fit neatly into the trajectory of settler colonialism, supported in the first instance by perceptions of *terra nullius* (empty land) and frontier mythologies, all leading toward a sense of finality or transcendence of the colonial form when the land has been developed beyond recognition as something that Indigenous peoples could claim (Barker et al. 2016, 159).

Le colonialisme de peuplement et l'extractivisme structurent donc les rapports entre les peuples autochtones et l'État canadien, mais le choc n'est pas qu'économique ou géopolitique; il est aussi culturel. En effet, comme le soulignent de nombreux auteurs autochtones, le territoire est au cœur des identités autochtones (Alfred 1999; 2009).

Lors des premiers contacts entre les colons et les peuples autochtones de ce qui est aujourd'hui l'Amérique du Nord, ceux-ci sont « libres, dynamiques et souverains » (Tully

⁴ L'expression Île de la Tortue, dans la tradition autochtone canadienne, fait référence au territoire nord-américain.

2007, 314). Même si les perceptions qu'avaient les Européens envers les premiers peuples variaient grandement, il est considéré que les gouvernement européens traitaient les groupes autochtones de « nation à nation », notamment en établissant des relations de type diplomatique et en négociant des alliances et des traités visant la coexistence territoriale avec ceux-ci (Nadasdy 2017, 52; Alfred 2003, 23).

Cette relation repose donc au départ sur les principes du partage du territoire et du consentement mutuel. Ces principes s'incarnent dans les nombreux traités qui précèdent la création du Canada, mais aussi dans la Proclamation royale de 1763, qui prévoit que l'expansion coloniale sur les « terres des nations sauvages » ne doit pas se faire sans ententes mutuelles (Rollo 2019). Bien que cela reste contesté, plusieurs auteurs autochtones affirment ainsi que dès le départ, toute la légitimité du Canada comme entité politique repose sur une forme de consentement tacite ou explicite des peuples autochtones : « par le consentement exprimé par traité des premiers occupants et gouverneurs de l'Amérique du Nord » (ma traduction, Alfred 2003, 23). Sans aller aussi loin, Cathal Doyle souligne que ces rencontres initiales entre Autochtones et colonisateurs représentent une reconnaissance de la capacité inhérente d'autodétermination et de la souveraineté territoriale des peuples autochtones et constituent un des fondements historiques de la norme contemporaine de consentement préalable, libre et éclairé (2015, 6-8).

Avec la fin des guerres coloniales entre les empires britannique et français, ces relations initiales entre entités plus ou moins égales laissent place à une relation de domination plus explicite et à la mise en place des institutions du colonialisme de peuplement (Papillon 2012). Pour que les colonisateurs puissent revendiquer une souveraineté absolue sur les terres du Canada, il est devenu impératif de discréditer l'argument selon lequel l'occupation antérieure des terres par les autochtones donnait lieu à des revendications légitimes sur les terres (Barker et al. 2016, 155). Les Autochtones sont dès lors dépeints comme peu développés et incapables de gérer leurs affaires, incluant leurs territoires (Lepage 2019; Barker et al. 2016).

À compter des années 1840, les autorités coloniales vont chercher « à se doter de pouvoirs nécessaires à l'accélération de la dépossession territoriale des Indiens, et à la diminution du nombre de ceux-ci par voie d'assimilation au mode de vie blanc » (Savard et Proulx 1982, 86-87). Le gouvernement colonial s'arroge le droit de décider par lui-même, sans même

considérer consulter les Autochtones de l'avenir de leurs terres. C'est ce même *modus operandi* qui explique qu'en 1867, lors de la création de la Confédération canadienne, les Autochtones ne sont ni invités, ni consultés. Deux institutions sont particulièrement importantes pour comprendre ce processus d'assujettissement et de dépossession territoriale. D'une part, les traités historiques de cession des terres et, d'autre part, la *Loi sur les Indiens*, qui systématise la mise en réserve et en tutelle des sociétés autochtones.

Suivant les principes établis dans la Proclamation royale de 1763, les traités historiques avaient pour but d'acquérir, au nom de la Couronne, les territoires occupés par les nations autochtones. Le but est d'éteindre leurs droits fonciers, titres et intérêts sur ces territoires. Ainsi, plusieurs traités historiques sont négociés à compter de la seconde moitié du 19^e siècle par des peuples autochtones vivant principalement sur le territoire de ce que sont aujourd'hui une partie de la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario (Lepage 2019, 64). Certains remettent en question la nature « éclairée » du consentement autochtone à ces traités (Grammond 1995, 107-8). Il reste néanmoins que ces ententes dénotent l'importance, pour la Couronne, d'obtenir ce consentement. Il est aussi important de souligner que le territoire du Québec, une bonne partie de la Colombie-Britannique et des provinces Atlantiques, en plus des territoires nordiques, ne feront pas l'objet de traités de cession historiques.

En 1876, le Canada adopte une première version de la *Loi sur les Indiens*, consolidant et centralisant le contrôle des affaires autochtones au gouvernement fédéral. La *Loi sur les Indiens* impose aux Premières nations un modèle occidental de gouvernance sous la forme de conseils de bande élus, qui visait à remplacer les formes traditionnelles de gouvernance autochtones sur le territoire. Surtout, la Loi systématise le modèle des réserves, des enclaves territoriales sous autorité fédérale réservée aux Premières nations afin de faciliter leur sédentarisation, libérer le reste du territoire pour des fins de colonisation et, enfin, pour accélérer leur assimilation (Simard 2003).

Si le processus colonial d'appropriation territoriale se poursuit dans la deuxième moitié du 20^e siècle, il prend néanmoins une autre couleur. Une logique égalitariste libérale s'installe alors, voulant que les Autochtones, pour pouvoir pleinement participer aux bénéfices de la citoyenneté, devraient avoir les mêmes droits et le même statut que l'ensemble des

Canadiens (Papillon 2012). Cette vision égalitariste mène au « Livre blanc », déposé en 1969 par Jean Chrétien, alors ministre des Affaires indiennes. L'objectif de cette nouvelle politique est d'accélérer l'intégration des Autochtones à la société canadienne par l'abolition de la *Loi sur les Indiens*, l'élimination des réserves et la compensation des descendants des signataires de traités historiques pour ensuite abolir ces derniers afin de faire des « Indiens » des citoyens comme les autres. Les Autochtones, en premier chef les Premières nations principalement concernées, n'ont cependant pas consenti à cette politique. Bien au contraire, ils ont répondu en affirmant haut et fort leur différence, notamment par la rédaction du « Livre rouge », un manifeste qui défend et réaffirme le statut et les droits des peuples autochtones en tant que peuples souverains sur leurs territoires (Indian Chiefs of Alberta 1970). Le Livre Blanc sera finalement retiré.

L'échec du modèle assimilationniste du Livre Blanc et la mobilisation qui s'ensuit débouchent sur une nouvelle approche à partir des années 1970. Plutôt que de nier les droits territoriaux des peuples autochtones, l'État canadien accepte de les reconnaître, tout en cherchant à les encadrer et les limiter. Selon Papillon (2020), les tribunaux ont joué un rôle important dans ce changement de paradigme. En 1973, la Cour suprême a rendu la décision historique *Calder*, dans laquelle elle a reconnu pour la première fois la possibilité qu'un titre ancestral ait survécu à l'affirmation de la souveraineté de la Couronne en l'absence de traité de cession de terres. L'affaire *Calder* (1973) a conduit au retour des traités en tant que mécanismes pour définir la nature des droits autochtones dans ces domaines. Cette décision ouvre également une brèche dans le récit colonial en reconnaissant la possibilité qu'une forme d'autorité autochtone sur le territoire ait survécu à l'affirmation unilatérale de souveraineté de la Couronne :

From the settlers' perspective, the possibility that Indigenous nations could still have some form of ownership rights to vast tracts of lands infused a new degree of legal uncertainty on economic activities and capital investments in those areas (Papillon 2020, 223).

La reconnaissance des droits ancestraux et issus de traités, d'abord par les tribunaux puis à l'article 35 (1) de la Loi constitutionnelle de 1982, permet de rééquilibrer en partie les rapports de pouvoir en matière d'accès et de gestion du territoire. L'État canadien accepte notamment de négocier à nouveau des traités, dits modernes, avec les peuples autochtones

n'ayant jamais cédé leur titre ancestral à la Couronne. La Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) signée avec les Cris et les Inuit au Québec est le premier de ces nouveaux traités. Vingt-cinq autres ententes, principalement dans les territoires nordiques, seront signées par la suite.

L'interprétation des droits ancestraux et issus de traités depuis 1982 permet également certaines avancées en matière de participation des peuples autochtones à la gestion de leurs terres ancestrales. Cette participation demeure néanmoins, comme nous le verrons, sujettes à de nombreuses contraintes. De plus, les tribunaux canadiens refusent pour l'instant de remettre en question la prémisse de base que constitue la souveraineté de la Couronne sur les terres ancestrales des peuples autochtones, peu importe la manière dont cette souveraineté fut acquise.

2.1.2 Des conceptions irréconciliables du territoire?

Nous avons jusqu'à présent souligné l'importance et le caractère systémique du processus colonial qui encore aujourd'hui marque les rapports entre les peuples autochtones et l'État. Au cœur de ce processus se trouve une conception du territoire difficilement conciliable avec celle qui domine chez la majorité des peuples autochtones.

L'exploitation des ressources naturelles a joué un rôle dominant dans l'économie canadienne et continue d'être une activité majeure au pays. En 2019, selon le ministère des Ressources naturelles du Canada (RNCan), les ressources naturelles représentaient 16,9 % du PIB nominal au Canada et étaient responsables de 1,9 million d'emplois. De plus, pour la période 2014-2018, les gouvernements ont tiré en moyenne 21,4 milliards de dollars annuellement du secteur des ressources naturelles et il y a 459 grands projets de ressources naturelles en construction ou prévus au cours des 10 prochaines années, représentant un investissement potentiel de 589 milliards de dollars (Canada 2021b). Ces quelques statistiques démontrent l'importance capitale accordée par les gouvernements au développement et à l'exploitation des ressources naturelles.

Les gouvernements au Canada ont donc mis en place des politiques facilitant le développement extractif, visant à offrir aux acteurs de l'industrie une grande liberté dans l'exploitation du territoire (Szablowski 2010; Barker et al. 2016). Par exemple, les régimes

miniers à libre accès (*free mining*) permettent aux promoteurs d'enregistrer un titre minier (claim) sur les terres ancestrales des communautés autochtones sans avoir à mettre en place des consultations et des accommodements préalables, ce qui est considéré par certains auteurs comme fondamentalement incompatible avec les droits constitutionnels des peuples autochtones (Horowitz et al. 2018; Simons et Collins 2010; Ariss et Cutfeet 2011; Drake 2015; Lacasse 2017; Thériault 2010; 2013).

Derrière ces pratiques, on trouve une conception strictement matérialiste du territoire, conçu ici comme un objet, source de richesse que l'on peut s'approprier, posséder, exploiter. Cette conception du territoire contraste avec les perspectives organiques autochtones. En effet, les liens unissant les peuples autochtones à leurs territoires sont moins matériels que spirituels. Ces liens « sont établis et maintenus par l'utilisation, l'aménagement et la connaissance du territoire, la toponymie, de même que par les chants, les récits, les prières et les cérémonies » (Thériault et L'Heureux 2018, 88; voir aussi Ross-Tremblay, Motard, et Vincent 2015). Le territoire fait en ce sens partie intégrante des identités autochtones. Selon les perspectives de groupes autochtones⁵, « le territoire n'est pas assimilé à 'un simple réservoir de ressources' par essence destiné à la seule satisfaction des besoins et des désirs immédiats des êtres humains » (Thériault et L'Heureux 2018, 87). Les êtres humains font plutôt partie intégrante de ce territoire et doivent en assurer l'équilibre. Ces relations holistiques contrastent grandement avec la perspective extractive de l'État colonial.

Il est cependant important de noter que les Autochtones ne sont pas pour autant anti-développement, mais veulent surtout pouvoir en contrôler les effets et en partager les bénéfices le cas échéant, d'où l'importance de réaffirmer leur autorité sur leurs terres ancestrales. L'avant-propos de la Politique minière de la Nation crie illustre très bien cette idée :

Cette politique confirme la position que nous maintenons depuis fort longtemps à l'effet que nous ne sommes pas « anti-développement », et qu'au contraire nous sommes prêts à soutenir et à participer à l'exploitation des ressources au sein de notre territoire traditionnel à condition que nos droits soient respectés, que les mesures appropriées soient prises pour protéger l'environnement, et que nos

⁵ Dans le cas précis de l'étude de Thériault et L'Heureux (2018), les peuples autochtones en question sont les Innus (au Québec) et les Secwépemc (en Colombie-Britannique).

communautés en retirent des avantages. (Matthew Coon Come, *Grand Chef de la Nation crie* 2010, 1)

D'autres communautés ou nations autochtones ont une approche similaire au développement et cherchent à d'affirmer leurs droits inhérents et à développer des mécanismes pour exercer un certain contrôle sur les processus consultatifs auxquels ils sont assujettis (Schilling-Vacaflor et Flemmer 2020; Papillon et Rodon 2020). Parmi ces outils, l'adoption de protocoles de consultation permet par exemple aux communautés autochtones d'affirmer en termes juridiques et politiques leurs souveraineté décisionnelle dans le cadre des processus de consultation (Leclair, Papillon, et Forget 2019). Même si ces protocoles ne sont pas formellement reconnus comme ayant force de loi, ils visent à « rendre visible » un ordre juridique autochtone (Leclair, Papillon, et Forget 2019).

2.2 Le renouveau de la participation des peuples autochtones

L'histoire canadienne, comme nous l'avons vu, est marquée par un lent et constant déplacement des peuples autochtones à la marge des lieux de pouvoirs et de décisions concernant leurs terres ancestrales. Ceci-dit, l'activisme politique et judiciaire de ces derniers débouche depuis quelques décennies sur l'émergence de nouvelles normes reconnaissant le droit des Autochtones à participer aux processus décisionnels lorsque leurs terres ancestrales sont en jeu. Comme nous le verrons maintenant, ces normes émergent tant au niveau international qu'en contexte canadien. Elles demeurent cependant contestées, car elles se trouvent souvent en opposition avec la logique extractive et la conception matérialiste du territoire qui demeurent encore prédominantes aujourd'hui au Canada.

2.2.1 Le droit à la participation dans le régime international de protection des droits des peuples autochtones

Énoncé pour la première fois dans la *Déclaration de Panama* de 1984, le principe du droit à la participation des peuples autochtones aux projets de développement du territoire s'est peu à peu imposé dans le discours international sur les droits des peuples autochtones (Leydet 2018). Parmi les sources internationales importantes en la matière, notons la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) concernant les peuples

autochtones et tribaux de 1989 (ci-après C-169)⁶. La C-169 codifie pour la première fois l'obligation pour les États de consulter les peuples autochtones et dans certaines circonstances d'obtenir leur consentement lorsqu'un projet de développement affecte leurs terres ancestrales. L'obligation de consulter et d'obtenir le consentement des peuples autochtones est également reconnu par d'autres instances internationales⁷, ainsi que dans la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme⁸.

C'est cependant avec l'adoption de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA) que le droit à la participation des peuples autochtones gagne en visibilité. La DNUDPA est adoptée par l'assemblée générale des Nations Unies le 13 septembre 2007, à la suite de décennies de délibérations au sein de divers organismes de défense des droits humains et d'une lutte politique de longue haleine de normes et de standards internationaux relatifs aux droits humains (Bellier 2015; Joffe 2010; Deer 2011; Green 2014; Benjamin 2014)⁹. Elle est établie comme instrument de droit international consensuel, bien que quatre pays, le Canada, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, aient initialement voté contre et l'ont depuis endossée (Gunn 2011). La Déclaration est considérée comme la référence en matière de relations États-Autochtones (Green 2014, 35).

The Declaration was always intended to be a *set of guidelines for state implementation* of Indigenous rights, providing a framework for new Indigenous-state relationships grounded in mutual respect, not state domination (Lightfoot 2016, 34).

⁶ L'inclusion du CPLE dans la Convention 169 est une modification substantielle à la Convention 107 de l'OIT, datant de 1957. Cependant, contrairement à la DNUDPA, les modalités de protection des droits des peuples autochtones contenues dans la C-169 de l'OIT n'ont pas été développées par des Autochtones (Teeple 2004, 92-93). De plus, ce ne sont pas l'ensemble des pays qui ont ratifié cette convention, la plupart provenant de l'Amérique latine. Le Canada, tout comme les États-Unis, n'a pas ratifié la Convention 169 de l'OIT.

⁷ La Convention du *Comité pour l'élimination de la discrimination raciale* (1997) a énoncé des recommandations générales pour protéger les droits des peuples autochtones qui incluaient explicitement des exigences de consentement libre et éclairé de ces derniers. Le *Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, et le *Comité des droits de l'homme* ont également fait des références aux droits participatifs des peuples autochtones et au CPLE lorsqu'ils sont affectés par l'exploitation de ressources naturelles, mais principalement après l'adoption de la DNUDPA (Tomaselli 2017).

⁸ Pour plus de détails sur les décisions voir aussi Barelli (2012); Tomaselli (2017); Doyle et Cariño (2013).

⁹ La longueur et la robustesse du processus de rédaction, de délibération et d'adoption de la Déclaration, ayant débuté dans les années 1970, renforcent son statut en tant que source de droit hautement reconnu en matière de droits humains (Charters 2009, 282).

James Anaya, rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones aux Nations Unies, affirme de son côté que :

The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples represents an authoritative common understanding, at the global level, of the minimum content of the rights of indigenous peoples, upon a foundation of various sources of international human rights law (2008, paragr. 85).

L'adoption de la Déclaration a permis de légitimer les revendications autochtones en matière de consultation et de consentement dans différents secteurs de la société, incluant les organisations des droits humains, les mouvements environnementaux et certains groupes au sein de l'industrie et des investissements (Benjamin 2014; Gunn 2011; Lehr et Smith 2010).

Dans la Déclaration, le droit à la participation des peuples autochtones est notamment reconnu aux articles 18, 19, 28 et 32. L'article 18 établit le principe général selon lequel « les peuples autochtones ont le droit de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits » (UN 2007, 9). La Déclaration comprend également plusieurs dispositions qui font explicitement référence au CPLE. Notamment, l'article 19 requiert que l'État « coopère » avec les peuples autochtones « avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, *afin d'obtenir leur [CPLÉ]* » (je souligne, UN 2007, 9). En outre, selon l'article 32 : « Les États consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, *en vue d'obtenir* leur consentement » (je souligne, UN 2007, 13).

D'autres articles de la Déclaration affirment explicitement le droit au CPLE dans un contexte spécifique¹⁰. L'article 10 en particulier concerne le déplacement des peuples autochtones de leurs territoires et indique que ces derniers « ne peuvent être enlevés de force à leurs terres ou territoires. Aucune réinstallation ne peut avoir lieu sans le [CPLÉ] des peuples autochtones concernés » (UN 2007, 6). L'article 29(2), sur la protection de l'environnement, énonce que les États doivent « veiller à ce qu'aucune matière dangereuse ne soit stockée ou

¹⁰ Le droit au CPLE est également invoqué dans deux articles qui exigent des réparations pour les actions entreprises sans le consentement des peuples autochtones qui affectent « les terres, territoires et ressources qu'ils possédaient traditionnellement ou occupaient ou utilisaient et qui ont été confisqués, pris, occupés, exploités ou dégradés sans leur [CPLÉ] » (article 28) et lorsque « les biens culturels, intellectuels, religieux et spirituels qui leur ont été pris sans leur [CPLÉ]... » (article 11) (UN 2007, 6, 11).

déchargée sur les terres ou territoires des peuples autochtones sans leur [CPLÉ] » (UN 2007, 12). Alors que les articles 10 et 29 de la DNUDPA exigent clairement l'expression d'un consentement préalable libre et éclairé, les articles 19 et 32 parlent plutôt d'une obligation de consulter *dans le but d'obtenir* le CPLÉ. Cette différence de formulation est source de nombreuses controverses (Doyle 2015; Newman 2020).

Sans faire ici une analyse exhaustive de ces diverses interprétations, il est utile de souligner les principales lignes de faille de ce débat. L'exigence de consentement découle des droits culturels, territoriaux et à l'autodétermination des peuples autochtones (UN HCR 2011, paragr. 20). Il est largement admis au niveau international que les peuples autochtones ont le droit d'être consultés *avant* que les États ne puissent mettre en œuvre toute mesure affectant leurs territoires (Barelli 2012). Pour de nombreux auteurs, le principe du consentement libre, préalable et éclairé vient ajouter une obligation de résultat à ces consultations (Anaya 2012).

La norme de CPLÉ signifie que les peuples autochtones doivent être *libres* de s'engager dans un processus de négociation, qu'ils doivent avoir la possibilité de peser pour et contre sans qu'il n'y ait de pression induite, de coercition ou de menaces de représailles. Il doit y avoir suffisamment de temps pour que les options puissent être évaluées au *préalable* de toute action qui pourrait affecter les droits des peuples autochtones ou prédéterminer le résultat du processus décisionnel. Enfin, pour que la décision soit *éclairée*, elle doit ultimement être prise suite à un processus librement choisi par les Autochtones, basée sur leurs propres institutions, lois et procédures, plutôt qu'imposée par l'État (Doyle et Cariño 2013; Benjamin 2014).

De façon générale, les peuples autochtones soutiennent que leurs droits à l'autodétermination et à posséder et contrôler des terres ancestrales leur permettent de s'opposer à tout plan indésirable (Barelli 2012). Ceux-ci considèrent systématiquement le CPLÉ comme une extension de leur droit à l'autodétermination (Papillon et Rodon 2020; Deer 2011; Doyle 2015; Anaya 2013; Leydet 2018). Kenneth Deer, activiste politique Mohawk, l'explique ainsi :

All our rights either flow from or are linked to our right to self-determination. These include our right to land, our right to natural resources, our right to our language and culture, our right to our songs... “free, prior and informed consent” (FPIC), also flows from the right to self-determination (Deer 2010, 27).

Dans cette optique, le consentement préalable, libre et éclairé est l'expression d'une forme d'autorité inhérente lié au statut politique et à l'antériorité de la présence autochtone sur le territoire. Le CPLE, en d'autres termes, impliquerait une capacité juridictionnelle à prendre des décisions, soit unilatéralement, soit en collaboration avec les autorités compétentes de l'État (Assemblée des Premières Nations 2018).

Cette conception du CPLE met particulièrement l'accent sur la nécessité d'un pouvoir décisionnel significatif accordé aux Autochtones (Anaya 2013). Cette interprétation ne fait cependant pas l'unanimité. Les États, mais aussi certains juristes et analystes, voient plutôt le CPLE comme un mécanisme visant à assurer que les perspectives autochtones soient prises en considération dans le processus de décision, et non comme un partage de la capacité à décider. Plusieurs pays ayant endossé la Déclaration considèrent à cet effet que les articles 19 et 32(2), cités plus haut, énoncent d'abord une intention plutôt qu'une obligation. Ceux-ci inviterait les États à « chercher le consentement » à travers les processus de consultation plutôt que de l'obtenir formellement (Papillon et Rodon 2017b; voir aussi Barelli 2012; Gilbert et Doyle 2011; P. Hanna et Vanclay 2013; Ward 2011).

Alors que les peuples autochtones voient dans le CPLE l'expression de leur droit à l'autodétermination, des États comme le Canada craignent qu'une interprétation forte du droit au consentement équivaldrait à un veto sur le développement des ressources (voir entre autres Tockman 2017; Doyle 2015; Papillon et Rodon 2017a; 2020). On retrouve des interprétations du CPLE en ce sens dans des documents du secteur de l'industrie, faisant la promotion de bonnes pratiques de consultation avec les peuples autochtones (Papillon et Rodon 2017a; Boreal Leadership Council 2012; International Council on Mining and Metals 2013; Société Financière Internationale 2012). Les acteurs de l'industrie privilégient parfois une version plus diluée du CPLE en tant que droit participatif, ce qui se traduit par une obligation de rechercher le consentement par le biais de la négociation ou de consultations plutôt qu'une obligation de fond de reconnaître l'autorité décisionnelle des peuples autochtones et de leurs institutions représentatives (Papillon et Rodon 2020; Garavito 2010).

La question du veto demeure controversée, mais comme nous le verrons, les activistes et représentants autochtones utilisent peu cette notion, qu'ils considèrent réductrice (Papillon et Rodon 2017a, 5).

Les débats sur la question du veto mènent aussi certains à mettre de l'avant un troisième modèle, axé sur le dialogue et le partage de l'autorité décisionnelle (Mitchell et al. 2019). Plutôt que de concevoir le CPLE comme l'expression d'un pouvoir absolu, il s'agirait plutôt d'un processus itératif visant à développer, par la délibération, une vision consensuelle, ou à tout le moins une compréhension mutuelle des enjeux (Leydet 2018). Pour Teitelbaum et al. (2021), une telle conception, dite *relationnelle*, du CPLE, sans trancher sur la question de l'autorité, ouvre la possibilité de développer des processus acceptables pour tous et adaptés aux circonstances et aux besoins et aux intérêts de chaque communauté.

The ability for an Indigenous community to collectively choose to reject or accept a resource development proposal remains on the table, however a negotiated compromise is emphasized as well as the virtues of ongoing discussion and mediation (Teitelbaum et al. 2021, 3; voir aussi Papillon et Rodon 2017a; Tomlinson 2017).

Teitelbaum et ses collègues s'intéressent au CPLE dans le contexte bien précis du processus de certification des projets forestiers sous l'égide du Forest Stewardship Council. Leur analyse peut néanmoins être selon moi généralisée. Ils proposent ainsi une grille d'analyse autour de trois conceptions du CPLE : *basée sur les droits humains*, *procédurale* et *relationnelle*. Ces conceptions, portées par différents acteurs, reflètent différents points de vue sur les objectifs des processus de CPLE ainsi que sur la portée et la force de l'autorité autochtone dans la prise de décision. La conception *basée sur les droits humains* inscrit le CPLE dans une logique de reconnaissance du droit des Autochtones à participer de manière substantielle à la prise de décision, sur la base de l'exercice de leurs droits, notamment le droit à l'autodétermination. La conception *procédurale* définit plutôt le CPLE comme une modalité de l'acceptabilité sociale et met l'accent sur une logique de consultation plutôt que de prise de décision. La troisième conception, dite *relationnelle*, aborde le CPLE comme un mode de décision conjoint, basé sur la délibération ou la négociation. Le tableau 3 présente une traduction libre de leur modèle (Teitelbaum et al. 2021, 2).

Cette conceptualisation des représentations du CPLE nous permet d'enrichir notre analyse des modes de participation présentée dans la première partie de ce travail. Nous verrons qu'elle nous permet aussi de saisir les principales conceptions de la participation autochtone dans le processus parlementaire entourant le projet de loi C-69.

Tableau 3. – Les conceptions du CPLE selon Teitelbaum et al.

Conceptions	Acteurs portant cette conception	Objectifs sous-jacents	Conceptions de la prise de décision
<i>Basée sur les droits humains</i>	organisations internationales, organisations de défense des droits humains, organisations autochtones	reconnaissance et protection des droits humains fondamentaux et de l'autodétermination des peuples autochtones	substantielle, itérative, représentants choisis, basée sur les systèmes coutumiers de prise de décision
<i>Relationnelle</i>	organisations de la société civile, organisations autochtones, organisations de défense des droits humains, universitaires	négociation des ententes mutuellement acceptables, atténuation des impacts sur les droits autochtones, réduction des inégalités	substantielle, basée sur la négociation, récurrente
<i>Procédurale</i>	organisations financières, secteur des entreprises, gouvernement, organisations de la société civile	amélioration de la participation, renforcement de l'acceptabilité sociale, atténuation des risques d'entreprise	limitée, souvent basée sur la consultation

2.2.2 Le CPLE en contexte canadien

Les dispositions de la DNUDPA établissent des standards de relations entre des États qui l'endossent et les peuples autochtones (Anaya 2012; Lightfoot 2016; Charters et Stavenhagen 2009; Papillon et Rodon 2017b). Cependant, en tant qu'instrument issu du droit international, la DNUDPA est un instrument juridique non contraignant pour les États qui l'endossent. C'est donc par le jeu de la politique interne propre à chaque pays que la norme prend son sens et devient plus ou moins contraignante (Papillon et Rodon 2019; Tomaselli 2017; Schilling-Vacaflor 2017; Leifsen et al. 2017; Fontana et Grugel 2016; Doyle 2015).

Dans le contexte canadien, le CPLE bénéficie d'un certain niveau de reconnaissance dans le discours public, saillance qui lui donne une forme de légitimité, mais son interprétation reste tout aussi contestée (Coates et Flavell 2016; Papillon et Rodon 2017a; 2020; Iacobucci et al. 2016; Newman 2017; Tockman 2017b; Leydet 2018).

As elsewhere, the debate tends to be polarised between an interpretation of FPIC as an Indigenous veto or as a state-centered procedural obligation to consult in

order to seek, but not necessarily obtain, Indigenous consent when resource development projects may affect their rights (Papillon et Rodon 2020, 315).

Les institutions et l'histoire coloniales façonnent aussi le discours sur la norme de consentement au Canada.

La forme de sa mise en œuvre dépend de certaines conditions d'arrière-plan, notamment de ce que le cadre réglementaire étatique favorise ou non la capacité des nations autochtones d'agir en tant que partenaires à plein titre de leur développement. [...] Mais là où cette condition d'arrière-plan n'est pas satisfaite, comme au Canada, il faut clarifier la forme spécifique que peut prendre le CPLE dans un contexte défavorable. Il s'agit alors de penser le CPLE de façon à aménager pour les communautés concernées un espace autonome de formation de la volonté et de prise de décision dans un processus de négociation qui reste profondément asymétrique (Leydet 2019, 23).

Lors de son adoption en 2007 à l'Assemblée de Nations Unies (UN 2007), le Canada fut l'un des quatre États à s'y opposer¹¹. Le premier ministre de l'époque, Stephen Harper, justifia ce refus d'adhérer à la Déclaration sur la base de son incompatibilité avec le régime constitutionnel canadien, notamment en ce qui concerne la notion de consentement :

We have stated publicly that we have significant concerns with respect to the wording of the current text, including the provisions on lands, territories and resources; free, prior and informed consent when used as a veto; self-government without recognition of the importance of negotiations; [...] and the need to achieve an appropriate balance between the rights and obligations of indigenous peoples, member States and third parties (Canada 2007).

Les dispositions liées au droit au CPLE et la crainte qu'elles accordent un droit de veto aux populations autochtones étaient au cœur de la position réfractaire du gouvernement Canadien face à la DNUDPA (Doyle 2015).

Ce n'est qu'en 2010, à la suite de fortes pressions, que le gouvernement conservateur de Harper a finalement déclaré son soutien à la DNUDPA, précisant du même souffle que celle-ci « n'est pas juridiquement contraignante, ne constitue pas une expression du droit international coutumier et ne modifie pas les lois canadiennes » (Canada 2010). Pour le gouvernement canadien, la Déclaration doit être interprétée comme étant conforme aux pratiques nationales existantes, y compris en matière de participation autochtone. Le gouvernement maintient ses réserves concernant les dispositions de la Déclaration,

¹¹ Les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont les trois autres. Voir Lightfoot (2016) pour une analyse du contexte ayant mené à ce vote final.

affirmant à nouveau que le CPLE, si utilisé comme un veto, n'est pas conforme au cadre constitutionnel du Canada.

Free, prior and informed consent [...] interpreted as providing a veto to Aboriginal groups and in that regard, cannot be reconciled with Canadian law, as it exists (Canada 2014).

Suivant son élection en 2015, le gouvernement libéral de Justin Trudeau a souhaité rompre avec le discours de son prédécesseur et a indiqué qu'il supporterait sans réserve la Déclaration et a promis une mise en œuvre de celle-ci réalisée en partenariat complet avec les peuples autochtones (Canada 2016a). Dans une déclaration à l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, la ministre des Affaires autochtones précise que le Canada endosse désormais le principe du CPLE (Canada 2016a). Néanmoins, les Libéraux ont tout de même spécifié, tout comme l'avancait le gouvernement Harper, que le CPLE doit être interprété de manière conforme aux lois et politiques canadiennes et à travers le prisme du droit constitutionnel canadien :

Adopting and implementing the Declaration means that we will be breathing life into Section 35 of Canada's Constitution, which provides a full box of rights for Indigenous peoples (Canada 2016a).

Autrement dit, le CPLE doit être compris d'une manière conforme aux pratiques existantes au Canada.

Depuis 2016, plusieurs documents politiques, guides et énoncés politiques du gouvernement fédéral font références au CPLE. Le plus marquant est sans doute la déclaration des dix : « Principes régissant la relation du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones » (Canada 2017). Le gouvernement fédéral a par ce document clarifié sa position sur le CPLE au Canada, en indiquant que :

Le gouvernement du Canada reconnaît qu'un engagement significatif avec les peuples autochtones *visé à obtenir* leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, lorsque le Canada propose de prendre des mesures ayant une incidence sur les peuples autochtones et leurs droits sur leurs terres, leurs territoires et leurs ressources (je souligne Canada 2017, 6).

Le gouvernement annonce également dans ce document qu'il honorera son engagement à mettre en œuvre la DNUDPA « par un examen des lois et des politiques, et au moyen d'autres initiatives et mesures de collaboration » (Canada 2017, 3). Trudeau adopte également un

« Cadre de reconnaissance et de mise en œuvre des droits des peuples autochtones » faisant référence à la DNUDPA à plusieurs reprises (Trudeau 2018).

Pour plusieurs, ces déclarations de principes ne remplacent cependant pas une obligation législative. Ainsi, le gouvernement est sous pression afin de modifier ses lois pour tenir compte de ses engagements internationaux découlant de la DNUDPA. Plusieurs tentatives de projets de loi d'intérêt privé invitant le gouvernement à modifier ses lois et politiques afin de se conformer aux normes établies dans la Déclaration sont déposées à la Chambre des Communes par Roméo Saganash, ancien député du Nouveau Parti démocratique du Canada¹². Le gouvernement Trudeau s'oppose initialement à ces initiatives, mais fait volte-face en 2017. Il déclare alors son soutien au projet de loi C-262, la *Loi visant à assurer l'harmonie des lois fédérales avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. Malgré le soutien du gouvernement, le projet de loi meurt au feuillet lors de la dissolution du Parlement en 2019, notamment en raison de l'opposition des sénateurs Conservateurs.

Trudeau s'engage à déposer un nouveau projet de loi sur la mise en œuvre de la DNUDPA pendant la campagne électorale (Trudeau 2019). La *Loi concernant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* est finalement adoptée, non sans débats, en 2021. Celle-ci prévoit :

l'obligation pour le gouvernement du Canada de prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que les lois fédérales soient compatibles avec la DNUDPA et d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'action visant à atteindre les objectifs de la Déclaration (Canada 2021a).

La loi ne mentionne cependant pas explicitement le CPLE ni ne prévoit de mécanisme afin de préciser la portée de ce principe en droit canadien ou assurer sa mise en œuvre. Il existe donc toujours une certaine ambiguïté quant à la nature et à la portée des obligations du gouvernement en la matière. Cette ambiguïté, comme nous le verrons, se répercute dans les débats sur la mise en œuvre du principe lors des audiences sur la *Loi sur l'évaluation d'impact*.

¹² Les projets de loi d'intérêt privé du NPD qui ont été déposés dans chaque session parlementaire depuis 2009 en tant que lois visant à assurer la conformité des lois du Canada avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones étaient les projets de loi : C-328, présenté lors des 2^e et 3^e sessions de la 40^e législature, par D. Savoie; C-469, présenté à la 1^{re} session de la 41^e législature, par R. Saganash; C-641, présenté à la 2^e session de la 41^e législature, par R. Saganash; C-469, présenté à la 2^e session de la 41^e législature, par R. Saganash; et finalement C-262, présenté à la 1^{re} session de la 42^e législature, par R. Saganash en 2016.

2.2.3 La participation des peuples autochtones en droit canadien : l'obligation de consulter

Alors que le Canada adopte une approche prudente à l'égard de ses engagements internationaux concernant le CPLE, il dispose paradoxalement d'un régime interne bien développé de protection des droits autochtones, notamment en matière de droit à la participation. Ce régime demeure cependant fermement campé dans le registre de la consultation (Papillon et Rodon 2019). La notion de consentement autochtone a pourtant, comme nous l'avons vu, des racines historiques profondes au Canada. Les relations de consentement mutuel et de nation-à-nation façonnent les premiers contacts avec les européens. Néanmoins, le droit canadien contemporain laisse peu de place au partage de l'autorité sur le territoire, au-delà de la séparation des pouvoirs entre les provinces et le parlement fédéral (Borrows 2017; Russell 2017).

Dans son articulation contemporaine, le principe de la participation autochtone à la prise de décision est d'abord une création jurisprudentielle découlant de l'interprétation de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La doctrine de l'obligation de consulter (*duty to consult*) émerge dans le cadre des décisions portant sur l'atteinte, par les gouvernements, aux droits ancestraux et issus de traités protégés par l'article 35. Pour la Cour, ces droits ne sont pas absolus; la Couronne (la branche exécutive des gouvernements fédéral et provinciaux) peut y porter atteinte, en autant que cette atteinte soit justifiée, raisonnable et que les communautés concernées aient eu la possibilité de faire valoir leur point de vue sur l'impact des mesures envisagées. Ainsi, la Couronne a l'obligation de consulter et, lorsque nécessaire, d'accommoder les peuples autochtones avant de prendre une décision qui pourrait affecter leurs droits protégés à l'article 35 (Newman 2014). Cette obligation s'applique tout particulièrement et en toute logique dans le cadre du processus d'approbation réglementaire de projets d'extraction de ressources.

L'objectif de l'obligation de consulter, selon la Cour suprême, est de concilier l'affirmation de la souveraineté de la Couronne avec les droits préexistants des peuples autochtones, grâce à un compromis mutuel (Haida 2004, paragr. 34). Il s'agit d'un principe *sui generis* découlant de l'obligation fiduciaire de la Couronne envers les peuples autochtones (Newman 2017). Les exigences et les paramètres de cette obligation de consultation ont été progressivement

élaborés par les tribunaux canadiens au cours des trois dernières décennies et continuent d'évoluer au fil de la jurisprudence¹³.

L'arrêt *Haida Nation* (2004) précise en particulier les règles et la portée de cette obligation. La Cour suprême y précise que l'ampleur de la consultation et la nature des accommodements requis doit être proportionnelle à (1) la force de la revendication autochtone (par exemple, un droit ou un titre ancestral) et (2) à l'étendue de l'incidence négative potentielle que l'activité territoriale en cause aurait sur le droit revendiqué. La Cour précise qu'en général, « le niveau de consultation et d'accommodement nécessaire est proportionnel à la solidité de la revendication et à la gravité de l'incidence négative que la mesure gouvernementale proposée aurait sur le droit revendiqué » (*Tsilhqot'in* 2014, paragr. 79). Il en va de l'honneur de la Couronne de respecter le niveau de consultation requis.

Dans certains cas où la Couronne considère que l'impact est minime ou que la revendication est peu solide, la ou les communautés affectées ne doivent qu'être avisées, par exemple lors d'une activité d'exploration sur un territoire traditionnel (Papillon et Rodon 2017b). En revanche, à l'autre extrémité, « on trouve les cas où la revendication repose sur une preuve à première vue solide, où le droit et l'atteinte potentielle sont d'une haute importance pour les Autochtones et où le risque de préjudice non indemnisable est élevé » (*Haida Nation* 2004, paragr. 44). Dans ces cas, les consultations doivent être « approfondies » et en vue d'obtenir une solution « acceptable » pour les deux parties.

La Cour suprême a reconnu que « certaines situations pourraient même exiger l'obtention du consentement d'une nation autochtone » avant de procéder à une décision (*Delgamuukw* 1997, paragr. 168). Lorsqu'un titre ancestral est établi et que les impacts du projet en cause sont grands, l'obligation de consulter est plus rigoureuse et nécessite probablement le consentement de la part des groupes autochtones concernés. Les juges dans l'arrêt *Tsilhqot'in* (2014) indiquent que les gouvernements ne peuvent contourner l'exigence de consentement

¹³ Voir entre autres décisions : *Delgamuukw c. Colombie-Britannique* 1997; *Haida Nation c. Colombie-Britannique* 2004; *Taku River Tlingit First Nation c. British Columbia* 2004; *Mikisew Cree First Nation c. Canada* 2005; *Rio Tinto Alcan Inc. c. Carrier Sekani Tribal Council* 2010; *Tsilhqot'in Nation c. Colombie-Britannique* 2014; *Gitxaala c. Canada* 2016; *Clyde River (Hamlet) c. Petroleum Geo-Services Inc.* 2017; *Chippewas of the Thames First Nation c. Enbridge Pipelines Inc.* 2017; *Mikisew Cree First Nation c. Canada* 2018; *Tsleil-Waututh Nation c. Canada* 2018; *Coldwater Première Nation c. Canada* 2020.

autochtone que s'ils démontrent un engagement substantiel avec les communautés concernées et un intérêt public important et convaincant qui justifie une violation du titre ancestral.

De façon explicite, la jurisprudence est bien claire que l'obligation de consulter de la Couronne n'accorde pas de droit de veto aux populations autochtones dans aucun contexte. Au contraire, le gouvernement peut autoriser les atteintes à un droit ou un titre ancestral en l'absence explicite de consentement si l'atteinte peut être justifiée. Tout repose donc sur la justification donnée par la Couronne et cela peut devenir une considération critique au cours de l'évaluation environnementale (Gibson, Galbraith, et MacDonald 2016).

Les tribunaux ont également déterminé que même si c'est la Couronne, et donc les instances gouvernementales, qui est responsable de remplir les conditions de l'obligation de consulter, elle peut tout même déléguer des aspects procéduraux de la consultation à des tierces parties, incluant des promoteurs de projets (*Haida Nation* 2004, paragr. 53). Il est en effet devenu pratique courante pour la Couronne de déléguer des aspects procéduraux de la consultation à des promoteurs de projets (Morellato 2008; Newman 2014; Booth et Skelton 2011; Brock, Reed, et Stewart 2021).

Tandis que l'obligation de consulter établit des fondements juridiques solides dans le droit canadien pour la participation des Autochtones à la gestion des terres et des ressources, les tribunaux canadiens ont jusqu'à présent refusé de considérer explicitement la DNUDPA et d'autres documents internationaux dans leur interprétation de la norme de participation nationale (Papillon et Rodon 2019). La Cour d'appel fédérale canadienne s'est d'ailleurs récemment penchée sur l'application du principe de CPLE au Canada. Elle a statué dans la décision *Coldwater Première Nation* (2020), concernant l'opposition de plusieurs Premières Nations à l'expansion du pipeline Trans Mountain, que le Canada n'avait aucunement l'obligation d'obtenir le consentement des Autochtones avant d'approuver un projet.

Le Canada a exprimé au début de la nouvelle ronde de consultations le désir de « viser à obtenir le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause », des Tsleil-Waututh à l'égard du projet. Cela dit, le Canada n'avait aucunement l'obligation d'obtenir leur consentement avant d'approuver le projet. Encore une fois, cela équivaldrait à donner aux groupes autochtones un droit de veto (*Coldwater Première Nation c. Canada* 2020, paragr. 194).

En droit canadien, et malgré les avancées politiques en ce sens, le CPLE n'est donc toujours pas expressément requis dans les processus de consultation. L'obligation de consulter demeure la norme en vigueur dans les processus règlementaires d'autorisation des projets, tant pour les provinces que pour le gouvernement fédéral.

2.2.4 La participation des Autochtones à l'évaluation d'impact au Canada

Alors que la gestion des ressources, du territoire et leur conservation fait partie des habitudes des communautés autochtones depuis bien avant le contact avec les colons européens (Turner et Berkes 2006), les pratiques coloniales ont contribué à marginaliser ces pratiques (Borrows 1997). Pendant longtemps, les projets de développements industriels à grande échelle (par exemple la construction de barrages hydroélectriques, de mines, la coupes forestières ou la construction de routes et de chemins de fer) étaient autorisés sans égards aux impacts sur les communautés locales et souvent sans tenir compte de la présence autochtone sur le territoire (Gibson, Galbraith, et MacDonald 2016).

En 1974, l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie a été mise en place en réponse à une proposition de développement pour transporter du gaz à travers les Territoires du Nord-Ouest. Dirigée par le juge Thomas Berger, cette enquête est considérée comme la première grande évaluation environnementale du Canada. Ayant interprété son mandat de façon plutôt large, le juge Berger a intégré les perspectives partagées par les communautés locales lors d'audiences sur les effets environnementaux et sociaux potentiels du pipeline de la vallée du Mackenzie (Berger 1977). Puisque ces audiences étaient publiques et diffusées à la télévision et à la radio, des membres de la nation Déné et des Inuit ont pu faire part de leurs préoccupations (Stanton 2012). Dans son rapport, Berger conclut que :

No pipeline should be built now. Time is needed to settle native claims, set up new institutions and establish a truly diversified economy in the North (Berger 1977, 200).

Ce rapport est un des premiers au Canada à soulever de manière explicite l'importance de tenir compte des impacts des projets non seulement sur l'environnement, mais aussi sur les communautés locales, et plus particulièrement les communautés autochtones.

Bien que la pratique s'impose peu à peu dans les politiques et directives gouvernementales, ce n'est qu'en 1992 qu'une loi fédérale sur l'évaluation d'impact sera adoptée. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE)* fut cependant précédée par de nombreuses lois provinciales équivalentes, notamment au Québec¹⁴. L'évaluation d'impact est désormais un processus bien établi et encadré partout au Canada. L'évaluation d'impact prend en général la forme d'un processus de planification structuré, dirigé par une agence ou par une organisation gouvernementale, pour l'examen de travaux physiques proposés et des activités. Ces projets, souvent de développement du territoire ou extractif, sont référés au processus d'évaluation d'impact lorsqu'ils dépassent un certain seuil prédéfini de taille, de nature et/ou de complexité, ou qu'ils sont identifiés, au cours d'un processus de sélection pour approbation, comme pouvant potentiellement causer des effets négatifs importants ou une préoccupation publique importante.

Le processus d'évaluation d'impact vise d'abord à prévoir et prévenir les dommages environnementaux causés par le développement industriel et économique (Jacob et al. 2018). Ceci-dit, la composante sociale de ces évaluations devient, avec le temps, plus importante. La portée de l'évaluation d'impact s'est peu à peu élargie et inclut maintenant non seulement les aspects environnementaux, mais également le développement durable, les changements climatiques, la santé, l'économie et, dans certains cas, les droits des peuples autochtones du Canada (d'où la transition de la notion d'évaluation environnementale à celle d'évaluation d'impact). De plus, le volet de la participation du public aux processus d'évaluation des projets s'est institutionnalisé, d'abord avec la création du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) au Québec en 1978. L'objectif de la création du BAPE était clair : « instituer un droit à la participation des citoyens étroitement associé à l'examen des impacts sur l'environnement des grands projets d'équipements » (Gauthier et Simard 2007, 2). La création de cet organe consultatif et d'évaluation environnementale était alors une grande innovation en politique publique.

¹⁴ Au Québec, lors de la refonte de la *Loi sur la qualité de l'environnement* en décembre 1978, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) est créé (Gauthier et Simard 2007, 2).

Le processus d'évaluation d'impact fédéral actuel mis en place par la récente *Loi sur l'évaluation d'impact* prévoit la participation, à différentes étapes – 1. planification, 2. étude d'impact, 3. évaluation d'impact, 4. prise de décision et 5. post-décision – des groupes suivants : le promoteur, les groupes autochtones, les autorités fédérales, le ministre d'Environnement et Changement climatique, l'Agence d'évaluation d'impact, la commission d'examen, le gouverneur en conseil et le public. Tel que le diagramme présentant les principaux participants au système d'évaluation d'impact (à la figure 2) le précise, la Loi distingue clairement les processus consultatifs préalables à la décision – auxquels sont invités à participer les Autochtones – de la prise de décision elle-même qui relève uniquement du ministre et du Cabinet. La participation demeure en ce sens bien ancrée dans une conception traditionnelle et hiérarchique de la prise de décision. Elle vise à informer le décideur plutôt qu'à prendre part au processus décisionnel en soi.

Figure 2. – Les principaux participants au système d'évaluation d'impact



LES PRINCIPAUX PARTICIPANTS AU SYSTÈME D'ÉVALUATION D'IMPACT SONT



Source: Agence d'évaluation d'impact du Canada (2019)

Au-delà des obligations juridiques liées à l'obligation de consulter, favoriser la participation des Autochtones à l'évaluation d'impact comporte de nombreux avantages tant pour les autorités gouvernementales que pour les promoteurs des projets. Cela permet par exemple un développement amélioré des projets, plus sensible aux réalités locales, de meilleures options d'atténuation des impacts et une légitimité accrue pour les entreprises (Kirchhoff, Gardner, et Tsuji 2013; Booth et Skelton 2011; Diduck 2005; Prno et Scott Slocombe 2012; Rozema et al. 2012; Johnson et Dagg 2003). Il est intéressant de noter que la nouvelle Loi inclut également explicitement le savoir autochtone à titre de source d'information afin d'évaluer les impacts des projets (p. ex. les articles 6j et 22g de la Loi (Canada 2019)).

Ceci dit, la participation des Autochtones aux évaluations d'impact comporte également de nombreux écueils (O'Faircheallaigh 2009; 2007). Cette participation est souvent limitée dans le temps et la nature technique des enjeux, tout comme le manque d'expertise et de ressources humaines et financières sont des freins importants à la participation autochtone (Gibson, Galbraith, et MacDonald 2016). Certains soulignent que les Autochtones sont souvent consultés alors que le projet est déjà avancé, laissant peu de place à la collaboration lors des phases de conception (Kirchhoff, Gardner, et Tsuji 2013). D'autres soulignent la fatigue de la participation dans les régions à fort développement des ressources (Noble et al. 2013) et, surtout, l'influence limitée de la consultation sur la prise de décision finale concernant l'autorisation du projet (Booth et Skelton 2011).

Selon plusieurs chercheurs s'intéressant à l'évaluation d'impact au Canada, les communautés autochtones ont constamment demandé une participation plus précoce, soutenue et surtout, *significant* à ces processus de consultation (Udofia, Noble, et Poelzer 2017; Glucker et al. 2013; Lajoie et Bouchard 2006; Lawe, Wells, et Mikisew Cree 2005).

[...]meaningful participation infers that those communities whose lands and traditional resources are potentially affected by development are intimately involved with the project planning, assessment and decision process, and work with project proponents and regulators to shape the manner in which impacts identified are addressed over the project lifecycle, from project design through project decommissioning and rehabilitation (Udofia, Noble et Poelzer 2017, 164; voir aussi Noble et Udofia 2015).

Udofia, Noble, et Poelzer (2017) avancent que pour améliorer la participation des Autochtones à l'évaluation d'impact, il faut d'abord comprendre la nature et les défis actuels d'une participation autochtone à la fois significative et efficace.

2.2.5 L'adoption de la nouvelle *Loi sur l'évaluation d'impact*

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE)* adoptée en 1992 a longtemps fait l'objet de critiques. Les environmentalistes reprochaient à la loi notamment sa portée limitée et le fait que les conclusions des études d'impacts n'étaient que des recommandations. Les acteurs de l'industrie dénonçaient la lourdeur des processus, les coûts et les délais occasionnés. C'est notamment en réponse à ces dernières critiques que le gouvernement Harper propose une refonte du régime d'évaluation d'impact en 2012. Les modifications apportées à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE)* en 2012 sont cohérentes avec la logique extractive et présentent clairement l'intention du gouvernement de concentrer ses efforts sur la stimulation de la croissance économique par une exploitation plus rapide des ressources au détriment de l'environnement et des territoires traditionnels des peuples autochtones (Kirchhoff, Gardner, et Tsuji 2013). Les délais pour présenter des études sont limités, les critères d'évaluation des projets sont simplifiés et surtout, la participation publique est encadrée afin de réduire le nombre et la nature des interventions. Certains vont jusqu'à dire que les changements mis en œuvre sont si drastiques que le régime fédéral canadien d'évaluation environnementale ne peut alors plus être considéré comme une évaluation environnementale en soi (Doelle 2012).

En plus du contenu, le processus par lequel la LCEE 2012 a été introduite a été fortement critiqué. Elle a été adoptée dans le cadre du projet de loi omnibus du budget 2012 du gouvernement conservateur Harper, le projet de loi C-38, la *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable*, et les procédures parlementaires n'ont pas permis aux partis de l'opposition de questionner le ministre responsable ou de proposer des amendements¹⁵. Peu de temps après l'adoption du projet de loi C-38, le gouvernement Harper a proposé un

¹⁵ Parmi les critiques principales, il a été mentionné qu'il n'a pas pu y avoir de propositions préliminaires et que le projet de loi a été poussé trop rapidement (deux mois) à travers le processus législatif sans débat sur les implications des changements proposés : le gouvernement conservateur Harper a utilisé un projet de loi budgétaire omnibus de 400 pages, qui a été adopté par le Parlement lors de séances marathon afin d'assurer des oppositions minimales (Kirchhoff, Gardner, et Tsuji 2013; Kirchhoff et Tsuji 2014; Doelle 2012).

deuxième projet de loi budgétaire omnibus, le projet de loi C-45, la *Loi de 2012 sur l'emploi et la croissance*, qui, une fois de plus, a introduit des changements majeurs à plus de 60 projets de loi sans aucune forme de consultation publique (Kirchhoff, Gardner, et Tsuji 2013).

D'un point de vue autochtone, les modifications apportées par la LCEE 2012 ont des implications substantielles, surtout en ce qui concerne l'efficacité avec laquelle les peuples autochtones peuvent participer aux processus de consultation et examiner les projets de nouvelles entreprises qui peuvent affecter leurs territoires traditionnels (Kirchhoff, Gardner, et Tsuji 2013). En particulier, les exigences d'échéancier raccourcies en vertu de la LCEE 2012 rendent plus difficile pour les collectivités autochtones éloignées et/ou isolées de participer pleinement au processus d'évaluation environnementale en raison de contraintes logistiques. De plus, le plan accompagnant les modifications à la LCEE 2012, *Le plan d'action économique de 2012*, annonçait le développement de plus de 600 grands projets énergétiques et miniers au cours de la prochaine décennie (Canada 2012b) tout en annonçant des coupes dans le financement des organisations représentatives autochtones, affirmant que les coupes visaient « une plus grande équité dans la répartition du financement entre les organisations autochtones du Canada » (Canada 2012a).

Surtout, et malgré les obligations de *Common Law* qui veulent que les populations autochtones soient l'objet d'une consultation spécifique avant l'approbation d'un projet qui pourrait avoir des impacts, la nouvelle législation ne prévoyait pas de mesures spéciales pour la participation des Autochtones, qui demeuraient des intervenants intéressés dans le processus plutôt que des ayants droit au statut particulier. La LCEE 2012 ne reconnaissait pas l'importance de tenir compte de manière explicite des droits reconnus aux peuples autochtones dans le cadre du processus décisionnel (Schulze et Ruel 2013). De surcroît, il n'y pas de mention du consentement préalable, libre et éclairé, alors que le Canada venait tout juste d'adhérer à la DNUDPA en 2010. Au final, selon plusieurs analystes, cette nouvelle loi affaiblit davantage la capacité des Autochtones à participer efficacement aux processus de développement des ressources naturelles, incluant l'évaluation d'impact (Kirchhoff, Gardner, et Tsuji 2013; Kirchhoff et Tsuji 2014).

La réaction des peuples autochtones n'a pas tardé. D'aucuns ont perçu ces mesures comme une attaque contre la souveraineté autochtone et la protection des terres et de l'eau

(Kirchhoff, Gardner, et Tsuji 2013). C'est dans ce contexte qu'est né le mouvement *Idle No More*. Principalement lancé en octobre 2012 par quatre femmes de la Saskatchewan, dont trois autochtones, Nina Wilson, Sheelah Mclean, Sylvia McAdam, et Jessica Gordon, ce mouvement dénonçait entre autres la nouvelle loi sur l'évaluation environnementale et ses mesures connexes (Coates 2015). Propulsé par les réseaux sociaux (Wood 2015), le mouvement *Idle No More* est un des rares mouvements sociaux autochtones pancanadiens (Ladner 2014; Simpson 2008). Plus qu'un simple « *flashpoint event* » comme l'a décrit Russell (2010), le mouvement *Idle No More* était porteur d'un message d'une mobilisation de la base ancrée dans la résurgence et la résistance à l'hégémonie coloniale (Ladner 2014, 241, Simpson 2011, Alfred 2005, Borrows 2010, Alfred 2013 et Belleau 2013). Rappelons que l'évaluation d'impact est un mécanisme central où se matérialisent les droits des peuples autochtones et que les plus grands conflits autour des droits autochtones au Canada concernent l'extraction des ressources dans le développement (Pasternak et King 2019).

C'est en partie à la suite de cette forte mobilisation que le gouvernement libéral nouvellement élu en 2015 signale son intention de réformer la LCEE 2012. Le premier ministre récemment élu, Justin Trudeau, promet alors que le gouvernement fédéral assurerait « des évaluations environnementales exhaustives » et que « les décisions se fondent sur la science, les faits et les preuves, et servent l'intérêt du public » (Trudeau 2015). Dans le cadre de ce mandat, en 2016, un comité d'experts de quatre personnes a été mis sur pied par la ministre d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) afin de revoir les processus fédéraux d'évaluation d'impact.

Le comité d'experts tient une série d'audiences à l'échelle du pays et entend notamment de nombreux groupes et intervenants autochtones. L'objectif des consultations du comité d'experts était « d'élaborer de nouveaux processus équitables qui sont solides, intègrent des preuves scientifiques, protègent notre environnement, respectent les droits et le titre des peuples autochtones et soutiennent la croissance économique » (Canada 2016b). Parmi les sujets abordés pendant cette consultation, les considérations autochtones liées aux évaluations environnementales étaient centrales. En effet, l'un des principaux objectifs du comité :

était de trouver des façons de mieux consulter les Autochtones et d'améliorer leur participation, ainsi que de refléter les principes de la DNUDPA, 'en particulier en ce qui concerne la manière dont les processus d'évaluation environnementale peuvent être utilisés pour atténuer les effets potentiels sur les droits ancestraux et issus de traités, établis ou potentiels' (Comité d'experts pour l'examen des processus d'évaluation environnementale 2017, 7).

Après quatre mois de consultations, le groupe d'experts publie son rapport en 2017. Le comité recommande un certain nombre de changements aux processus fédéraux d'évaluation d'impact, y compris un engagement plus significatif avec les peuples autochtones à toutes les étapes du processus, la prise en compte de la durabilité holistique et des stratégies pour assurer une prise de décision fondée sur des données probantes (Comité d'experts pour l'examen des processus d'évaluation environnementale 2017)¹⁶. Le comité recommande notamment que :

[...]les peuples autochtones soient impliqués dans la prise de décision à toutes les étapes de l'EI [l'évaluation d'impact], selon leurs propres lois et coutumes.

[...]les principes de la DNUDPA – y compris les exigences relatives au consentement préalable, libre et éclairé des peuples autochtones, les exigences de l'obligation de consulter et l'objectif de réconciliation – nécessitent des processus de participation appropriés pour les peuples autochtones (Comité d'experts 2017, 3, 38).

Sans remettre en question l'autorité décisionnelle du ministre compétent, le comité suggère de faire du respect des droits et du consentement autochtone un des critères dans l'évaluation des projets.

Suivant le rapport du comité d'experts, le gouvernement fédéral a présenté au Parlement en février 2018 un projet de loi visant à réformer l'ensemble des processus d'évaluation d'impact au niveau fédéral. Le projet de loi C-69 édicte la *Loi sur l'évaluation d'impact* qui abroge la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* de 2012. C-69 crée aussi la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie*, qui à son tour abroge la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. De plus, le projet de loi modifie la *Loi sur la protection de la navigation*, préalablement

¹⁶ Le comité d'expert a proposé à cet effet de passer de la notion d'« évaluation environnementale » à l'« évaluation des impacts » afin d'y inclure et de prendre en considération « les questions sociales, les opportunités économiques, les effets sur la santé et les préoccupations culturelles ». Selon les experts, « cette nouvelle approche serait globale plutôt que limitée dans sa portée. Le passage de l'une à l'autre devrait faciliter la progression vers le régime d'évaluation moderne envisagé ». Ce changement dans le processus fédéral a aussi comme objectif de « ressortir la nouvelle façon de penser qu'il faut nécessairement adopter afin que les praticiens et les Canadiens puissent saisir l'ampleur des changements proposés dans ce rapport » (Comité d'experts pour l'examen des processus d'évaluation environnementale 2017, 13).

nommée la *Loi sur les eaux navigables canadiennes*, et apporte des modifications corrélatives à d'autres lois fédérales, dont la *Loi sur les pêches*. Le projet de loi C-69 reçoit la sanction royale le 21 juin 2019, au terme d'un long processus parlementaire comprenant de nombreuses rencontres de comités de la Chambre des communes et du Sénat et de discussions parlementaires.

Je m'attarde ici plus particulièrement aux provisions de la nouvelle *Loi sur l'évaluation d'impact*. Cette loi a considérablement modifié le processus fédéral d'évaluation d'impact dans le contexte de projets majeurs de développement des ressources naturelles, notamment en augmentant le poids accordé aux droits des autochtones dans les évaluations. Par exemple, la *Loi sur l'évaluation d'impact* accorde une place importante à la participation des communautés autochtones dès le début du processus, et à toutes les étapes à l'exception de la prise de décision. Cependant, certains soulèvent que :

les détails concernant le déroulement de la consultation, le niveau de participation de l'initiateur du projet et la manière d'intégrer les éléments d'information recueillis lors de la consultation dans les phases ultérieures du processus demeurent toutefois inconnus (Gilbride et Bundock 2018).

De plus, C-69 inclut un certain nombre de dispositions qui, même si elles augmentent en théorie les moments de consultation, peuvent avoir l'effet de limiter la pleine participation des Autochtones. Par exemple, des opportunités de consultations autochtones sont observées tout au long du processus d'évaluation d'impact, mais rien n'oblige le promoteur de l'industrie ou le gouvernement à agir à la suite des commentaires reçus lors des consultations (Pasternak et King 2019). Le gouvernement Trudeau s'est aussi dit inspiré par la DNUDPA et y fait référence dans le préambule de la loi. Cependant, il n'en est pas mention plus loin dans le texte législatif. Ses dispositions de fond se concentrent plus spécifiquement sur les « droits des peuples autochtones du Canada reconnus et confirmés par l'article 35 » et leurs « intérêts », ces derniers n'étant pas définis dans le texte de loi (Hudson 2020, 11). La question du CPLE n'est pas traitée explicitement dans la loi, contrairement à ce que recommandait le comité d'experts. Cette question fait donc sans surprise l'objet de nombreuses interventions lors des débats parlementaires précédant l'adoption de la nouvelle loi en juin 2019.

Partie 3 : Résultats et analyse des représentations de la participation autochtone dans le cadre des débats sur le projet de *Loi sur l'évaluation d'impact*

Cette dernière partie est consacrée à l'étude du discours des principaux acteurs dans la gouvernance des ressources naturelles – le gouvernement fédéral, le secteur de l'industrie et les Autochtones – sur leurs conceptions de la participation autochtone aux processus d'évaluation d'impact. Dans un premier temps, je présente le corpus de données, composé à la fois de mémoires soumis aux comités parlementaires et de transcriptions des discussions ayant eu lieu lors d'audiences de ces comités. Puis, par un aller-retour entre l'empirie et la théorie, je précise la grille de codage créée, s'ancrant dans les trois critères de l'étude du cadrage présentée à la première partie du mémoire : la représentation de la norme et de sa portée (quoi), le statut des acteurs et leurs relations dans les processus participatifs (qui) et enfin les justificatifs de nature juridiques et autres mobilisés en soutien à cette conception (pourquoi) (Schumann 2018). Ensuite, je présente un portrait global des interventions sur la norme de participation pour chaque groupe d'acteurs, en mettant l'accent sur ces trois dimensions du cadrage. Mes résultats permettent d'avancer que trois conceptions de la représentation de la norme de participation ressortent des discours des acteurs : *procédurale, partenariale et fondée sur l'autodétermination*.

3.1 Description du corpus de données : le processus législatif de la *Loi sur l'évaluation d'impact*

Le corpus de données étudié est issu des audiences parlementaires à la Chambre des communes et au Sénat du Canada sur le projet de loi C-69 (*Loi édictant la Loi sur l'évaluation d'impact et la Loi sur la Régie canadienne de l'énergie, modifiant la Loi sur la protection de la navigation et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*) discuté et adopté lors de la 42^e législature du Parlement fédéral¹⁷. En particulier, je m'intéresse aux sections de

¹⁷ Toutes les données ont été récupérées sur les sites Internet publics de la Chambre des communes (www.noscommunes.ca) et du Sénat (www.sencanada.ca) du Parlement canadien.

C-69 concernant la *Loi sur l'évaluation d'impact*. Comme mentionné plus haut, la participation autochtone aux processus de consultation de l'évaluation d'impact et de la notion de consentement autochtone sont au cœur du projet de *Loi sur l'évaluation d'impact*. Les audiences parlementaires sont un lieu privilégié afin d'observer comment les différents acteurs interprètent et comprennent la norme de participation des peuples autochtones dans le contexte de l'évaluation d'impact fédérale. J'ai mobilisé le discours des acteurs en étudiant deux types de documents : les mémoires déposés aux différentes étapes du processus législatif du projet de loi (134 mémoires) et les interventions orales des acteurs présents aux rencontres des comités parlementaires (31 documents de transcriptions).

De façon globale, le corpus combinant les deux types de données comprend 155 intervenants : 6 au gouvernement, 93 de l'industrie et 56 des Autochtones. Pour chaque catégorie d'acteur, plusieurs types d'intervenants existent. Bien que la quantité en nombre d'intervenants ne soit pas égale d'une catégorie d'acteurs à une autre, il est tout de même possible d'effectuer une analyse qualitative du discours de ces divers intervenants. Le tableau 4 plus bas propose une vue d'ensemble des données.

Il importe ici de préciser la terminologie utilisée dans mon étude. Les *intervenants* sont les organisations, les associations, les entreprises, les nations, etc. auxquels je fais référence comme porteurs du discours. Les *interventions* sont les occurrences où un intervenant donné fait référence à la participation autochtone, peu importe la teneur du discours. Dans le cas des transcriptions des rencontres de comités, plusieurs *représentants* peuvent parler au nom d'un même intervenant. Un intervenant peut donc compter plusieurs interventions et être représenté par plusieurs *représentants*¹⁸. Le détail précis des intervenants, des différents *représentants* qui parlent au nom des intervenants et les occurrences d'interventions se retrouve aux annexes A, B et C pour chaque catégorie d'acteurs. Il est également important de souligner à ce point que seules les interventions portant sur la participation autochtone ont été codées. En ce sens, il n'est pas possible de mesurer le poids relatif de ce sujet par rapport à l'ensemble des thématiques des interventions dans le cadre du processus d'étude

¹⁸ Par exemple, un intervenant industriel, le *Canadian Association of Petroleum Producers*, qui a été représenté par 4 individus, a 6 interventions (3 mémoires et 3 présences en comités) (voir n°19 de l'annexe B).

du projet de loi. Une telle analyse, qui nécessiterait un travail de codage nettement plus important, dépasse le cadre du présent travail.

Tableau 4. – Portrait des données qualitatives étudiées

	Gouvernement fédéral	Industrie	Autochtones
Intervenants	<p>Total : 6 intervenants</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 2 agences gouvernementales ○ 4 ministères 	<p>Total : 93 intervenants</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 54 associations ○ 39 entreprises 	<p>Total : 56 intervenants</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 27 Nations/Conseils/ Grand Conseils/ Communautés/etc. ○ 25 associations/ groupes/regroupements ○ 4 entreprises autochtones
Interventions	<ul style="list-style-type: none"> ○ 0 mémoire ○ 38 présences en comités <ul style="list-style-type: none"> ▪ 25 à la Chambre des communes ▪ 13 au Sénat 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 85 mémoires <ul style="list-style-type: none"> ▪ 33 à la Chambre des communes ▪ 52 Sénat ○ 83 présences en comités <ul style="list-style-type: none"> ▪ 12 à la Chambre. des communes ▪ 71 au Sénat 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 49 mémoires <ul style="list-style-type: none"> ▪ 36 à la Chambre des communes ▪ 13 au Sénat ○ 31 présences en comités <ul style="list-style-type: none"> ▪ 10 à la Chambre des communes ▪ 21 au Sénat

3.1.1 Création du corpus de données

Dans un premier temps, le discours a été identifié en fonction de l'acteur portant le discours dans l'une des cinq catégories suivantes (Jacob et al. 2018)¹⁹ : l'industrie ou les associations industrielles (les associations industrielles, les promoteurs de projets, les chambres de commerce, etc.); les groupes autochtones (les gouvernements, les organisations, les communautés autochtones, des représentants officiels, etc.); les ministères et les agences gouvernementales fédérales et provinciales; les organisations non gouvernementales; et les individus et les universitaires ou autres²⁰. J'ai fait le choix de ne pas inclure le contenu des échanges entre des députés ou des sénateurs lors des rencontres des comités. Même si cela implique de retirer du codage une partie des réflexions sur la place des Autochtones dans les

¹⁹ Nous nous appuyons sur la même catégorisation utilisée par Jacob et al. (2018). Ces chercheurs ont étudié les soumissions écrites au Comité d'experts lors des consultations publiques nationales de 2016 sur la réforme de l'évaluation d'impact fédérale.

²⁰ Si les soumissions écrites n'incluent pas suffisamment d'informations pour catégoriser le contributeur, je le détermine par une recherche sur Internet, et lorsqu'un contributeur est réputé ne pas écrire au nom de son organisation ou de son groupe (par exemple, ne pas utiliser d'en-tête officiel, ne pas s'identifier comme représentant de ce groupe ou s'identifier comme fonctionnaire à la retraite), je les ai classés dans les « autres ». La liste entière des intervenants ne se retrouve pas en annexe, mais peut être fournie sur demande.

processus de consultation, ce choix se justifie en raison de la très forte influence de la discipline de parti et plus largement de l'allégeance partisane, y compris au Sénat (Godbout 2020). L'objectif de ce travail n'est pas d'analyser les positions des partis politiques sur les enjeux de participation autochtone, mais bien celles des intervenants dans les processus de consultation de l'évaluation d'impact. Donc, pour les fins de cette recherche, j'ai codé les données provenant des organismes et des agences gouvernementaux fédéraux, de l'industrie ou les associations industrielles et des groupes autochtones afin d'étudier comment ces groupes cadrent la participation des peuples autochtones dans les processus de consultation de l'évaluation d'impact.

Pour les mémoires, j'ai passé en revue tous les documents déposés au Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes (ENVI) et au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles du Sénat (ENEV), en ne m'intéressant qu'aux mémoires soumis par des intervenants du gouvernement fédéral, de l'industrie et des Autochtones. Ces documents ont tous été soumis par les intervenants entre le 13 avril 2018 et le 17 septembre 2019. J'ai éliminé du corpus les mémoires qui se répétaient, ne concernaient que des détails techniques législatifs ou qui ne relevaient en aucun cas des questions autochtones. À l'issue de ce premier tri, le corpus de données inclut 134 mémoires (0 du gouvernement fédéral²¹, 85 de l'industrie et 49 des Autochtones). Dans les annexes de ce travail, les mémoires sont identifiés selon un code (ENVI.Bx ou ENEV.Bx).

Ensuite, j'ai étudié les transcriptions de tous les intervenants ayant témoigné oralement aux deux comités. Pour le comité de la Chambre des communes, ce sont 14 rencontres qui se sont déroulées entre le 22 mars et le 22 mai 2018, et pour le comité du Sénat, ce sont 37 rencontres entre le 6 février et le 16 mai 2019. Au total, il s'agit de 31 documents publiés par les comités qui sont des verbatim de toutes les discussions des députés, des sénateurs et des représentants des intervenants. En s'intéressant particulièrement aux discours des intervenants fédéraux dans les transcriptions, puisque les intervenants fédéraux n'ont pas

²¹ Seuls 2 mémoires avaient été déposés par une agence du gouvernement fédéral, l'Office national de l'énergie (ONÉ), mais ceux-ci ne concernaient que des détails techniques en réponse à des questions qui leur avaient été posées lors de leur passage aux deux comités. Je les ai donc exclus du matériel étudié.

déposé de mémoires, j'ai également codé les interventions des intervenants autochtones et de l'industrie sur leurs représentations de la participation des peuples autochtones. En plus de permettre d'avoir accès au discours du gouvernement fédéral, un des avantages notables d'utiliser les transcriptions des interventions orales des acteurs autochtones est la possibilité d'inclure les références aux connaissances traditionnelles autochtones, y compris les visions du monde et les protocoles culturels, qui sont fréquemment mentionnés oralement, mais pas nécessairement dans les documents écrits. Les transcriptions sont des textes continus incluant non seulement le discours des intervenants externes aux comités parlementaires, mais également les discussions et les questions des députés et des sénateurs présents aux séances des comités. Afin de bien comprendre le contexte des interventions des acteurs à l'étude, j'ai parfois inclus des sections où il y a un échange entre un parlementaire et un intervenant. Au total, dans les transcriptions, j'ai relevé 38 interventions du gouvernement fédéral, 83 de l'industrie (12 à ENVI et 71 à ENEV) et 31 des Autochtones (10 à ENVI et 21 à ENEV). Dans les annexes de ce travail, les documents de transcriptions sont identifiés selon un code (ENVI.Bx ou ENEV.Tx). Les interventions du incluses dans les transcriptions s'échelonnent du 22 mars 2018 au 16 mai 2019.

L'ensemble des documents sélectionnés assurent une représentativité générale des catégories d'acteurs selon plusieurs dimensions. Pour établir le portrait du discours des acteurs gouvernementaux, sont inclus les deux agences et les quatre ministères fédéraux présents aux audiences des comités. Je m'appuie sur les interventions de ministres, de sous-ministres et de hauts fonctionnaires des ministères de l'Environnement et Changement Climatique (ECCC), des Ressources Naturelles (RNCan), du Transport et de la Justice, ainsi que des hauts-fonctionnaires de l'Office national de l'énergie (ONÉ) et de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE). Les représentants transmettent la perspective de l'agence ou du ministère qu'ils représentent aux audiences des comités (voir l'annexe A.).

Les intervenants de l'industrie couvrent une variété de secteurs des ressources naturelles, y compris l'exploitation minière, le pétrole et le gaz, les énergies renouvelables et la foresterie. On retrouve également des interventions du secteur des affaires et du commerce. Des interventions d'associations industrielles et d'entreprises individuelles sont incluses (voir

l'annexe B pour la liste complète). En raison de l'inclusion d'associations et d'entreprises individuelles, certaines de ces entreprises sont parfois représentées par des associations industrielles. Il va sans dire que la participation des peuples autochtones n'est pas l'enjeu principal des interventions des acteurs de l'industrie dans ce processus parlementaire. Il n'en demeure pas moins qu'un grand nombre d'intervenants y font référence, ce qui me permet d'avoir un corpus assez important.

Pour les groupes autochtones, le nombre d'interventions permet aussi une certaine diversité, notamment au plan du statut et de la géographie. Les documents des communautés autochtones proviennent de la côte ouest, du Nord, des Prairies, du centre du Canada et de la région de l'Atlantique. Les trois peuples autochtones reconnus par la Constitution du Canada, les Premières Nations, les Métis et les Inuit, sont représentés. Sont également couverts les peuples autochtones ayant différents traités avec le gouvernement, y compris les traités numérotés et modernes, ainsi que les peuples autochtones qui n'ont pas signé de traité. De plus, des interventions d'organisations autochtones aux plans national et provincial sont incluses. Quatre entreprises autochtones, ayant des intérêts à la fois lucratifs et de représentation des Autochtones, font aussi partie du corpus. Certaines des organisations autochtones peuvent être également représentées dans les associations autochtones (voir l'annexe C pour la liste complète).

J'ai ainsi codé tout le discours sur la participation en fonction des acteurs qui la portent en créant des cas individuels dans NVivo pour chaque catégorie large : le gouvernement fédéral, les industries et les Autochtones.

3.1.2 Création de la grille de codage

Ce travail fournit une exploration empirique de la façon dont le gouvernement fédéral, l'industrie et les groupes autochtones définissent la place des Autochtones dans les processus de consultation dans l'évaluation d'impact. Il s'agit d'une étude principalement inductive, avec évidemment un aspect déductif à la création de la grille de codage. Par un aller-retour entre les données empiriques et la littérature, les thèmes ont été organisés dans une grille utilisée pour interpréter et analyser les données. Les types de cadres ont été continuellement révisés et affinés tout au long de ce processus.

Une première version de la grille de codage des interventions parlementaires a été faite à la suite de la recension des écrits théoriques sur le cadrage et la participation présentée précédemment. Ainsi, pour faire ressortir les différents cadrages de la norme de participation autochtone, je m'appuie sur les trois composantes associées au cadrage d'une norme développées selon Schumann (2018) : (1) Quoi? La portée de la norme, sa représentation dans le discours; (2) Qui? Le statut ou le rôle accordé aux peuples autochtones dans les processus participatifs et de prise de décision; et (3) Pourquoi? Les justifications de la norme, les sources juridiques de leur autorité.

Cette version préliminaire du codage a ensuite été révisée à la lumière d'une première lecture du corpus de textes. Ainsi, le codage sur la portée de la norme (1) a été ajusté afin de faire ressortir davantage de nuances dans les conceptions de la consultation et du consentement. Le codage des acteurs (2) a aussi été ajusté afin de mettre l'accent sur le statut et le rôle accordé par les différents intervenants aux peuples autochtones dans les processus participatifs et de prise de décision. J'ai développé les critères de ce code selon les échelons présentés dans la littérature sur la participation et adapté à la lumière du contexte institutionnel et historique spécifique et du discours des acteurs. Ensuite, pour la troisième composante du cadrage (3), soit la justification, l'accent dans le corpus de données est surtout mis sur les références juridiques, qu'elles soient nationales, internationales ou, dans le cas des représentants autochtones, issues du droit coutumier autochtone (Borrows 2019). Néanmoins, à la suite du codage complet des données, j'ai réalisé que j'avais omis certains fondements non juridiques qui sont tout de même bien présents dans le discours, telles que les justifications économiques. Ces éléments ont été ajoutés a posteriori, mais sont néanmoins inclus dans la discussion des résultats.

En plus de ces trois composantes associés au cadrage d'une norme développés selon Schumann (2018), la revue de la littérature sur la traduction des normes internationales et sur le CPLE en contexte canadien illustrent clairement les différentes compréhensions associées à l'appropriation et à la traduction des normes internationales dans le contexte canadien. Ainsi, parmi les questionnements qui sous-tendent ce mémoire, on retrouve notamment les interrogations suivantes : comment est mobilisée la norme de CPLE issue du contexte international? Et comment est interprétée la DNUDPA. Le code 4 (interprétation de

la DNUDPA) vient évaluer la portée accordée à la Déclaration dans les propos des acteurs, à toutes les fois où ils font référence à celle-ci comme source normative. Enfin, afin de bien saisir le sens accordé aux interprétations de la norme par les acteurs, toutes les interventions sont également codées selon le ton du discours, qui est positif ou négatif (code 5).

La grille de codage, sur la base des différentes conceptions de la participation développées dans le cadre théorique, est ainsi ajustée pour refléter la réalité empirique de la participation autochtone dans les discours des acteurs. Le tableau 5 présente la grille créée suite à cet aller-retour entre la théorie et les données empiriques et utilisée pour coder les discours.

Tableau 5. – Grille de codage utilisée dans NVivo

#	Nom	Description (au besoin)
1. Quoi : Portée de la norme		
1a.	Consultation passive	Il faut informer, écouter, tenir compte des peuples autochtones
1b.	Consultation substantielle	Il y a une obligation de tenir compte des peuples autochtones, d'accommoder, il s'agit d'une consultation significative, il y a un dialogue dans la décision, mais pas d'obligation de résultat
1c.	Consentement procédural	Il s'agit d'une obligation de chercher à obtenir le consentement, mais il n'y a pas d'obligation de résultat
1d.	Consentement codécision	C'est un consentement dans un processus de codécision, partage de la capacité décisionnelle, processus conjoint avec dialogue, négociations, « <i>collaborative consent</i> », la façon dont les peuples autochtones font partie du processus est central
1e.	Consentement fort	Il y a consentement de la part des Autochtones, par une prise de décision pleine et entière, c'est une obligation de résultat, on doit obtenir le consentement des peuples autochtones
1f.	Veto	Il y a une référence à la notion de veto (importance du code 5 pour assurer une lecture adéquate du corpus codé)
1g.	Consentement non défini	Référence à un consentement qui n'entre pas dans les catégories susmentionnées
2. Qui : Statut/rôle des peuples autochtones dans les processus de prise de décision		
2a.	Citoyens intéressés	Comme tous les Canadiens;
2b.	Communautés d'intérêts	Comme tous les groupes d'intérêts, ONG, chercheurs, entreprises, lobbys, etc.
2c.	Ont droit au statut particulier	Reconnaissance de leur statut différent comme peuples autochtones
2d.	Acteurs décisionnels	Font partie de la décision, soit entièrement ou bien comme codécision
2e.	Peuples/nations/communautés politiques souveraines	Capacité décisionnelle inhérente aux peuples autochtones, pleine décision, pas d'autorité « déléguée »
3. Pourquoi : Fondements normatifs juridiques		
3a.	Droit canadien – traités	Droits issus de traités ou reconnus dans les traités
3b.	Droit canadien – lois et politiques	Lois et politiques canadiennes, guides, lois et politiques provinciales
3c.	Droit canadien – constitution	s. 35, droits constitutionnellement reconnus
3d.	Droit canadien – jurisprudence et tribunaux	L'obligation de consulter, établie par la jurisprudence et les tribunaux, décisions des tribunaux
3e.	Droit international – DNUDPA	Droits, normes, principes de la DNUDPA
3f.	Droit international – autres	Traités internationaux, conventions, droit international général
3g.	Droit autochtone	Droits inhérents, traditions, normes, etc.
4. Interprétation de la DNUDPA		
4a.	Énoncé de principes	La DNUDPA est un énoncé de principes non contraignants
4b.	Norme interprétative	On doit interpréter la DNUDPA à la lumière du contexte (juridique et/ou politique) canadien
4c.	Norme contraignante	La DNUDPA contraint le droit et la politique canadienne
4d.	Incertain/peu clair	On ne sait pas ce qu'il en est du statut de la DNUDPA
5. Ton du discours en référence à la norme		
5a.	Positif	C'est bien, c'est comme ça que ça devrait être
5b.	Négatif	Il ne faudrait pas que ce soit comme ça
5c.	Neutre	Pas d'engagement par rapport à la norme, juste dit

3.2 Présentation des résultats

Ce mémoire s'intéresse au cadrage de la participation autochtone par l'État, les groupes autochtones et l'industrie. Tel que souligné, le cadrage est une représentation stratégique visant à donner à un enjeu ou comme c'est ici le cas, à une norme, une signification ou une portée correspondant aux intérêts et aux valeurs des acteurs qui la portent dans leurs discours. Ce volet de la partie empirique présente un portrait global des interventions pour chaque dimension, en fonction du groupe d'acteurs. Plus particulièrement, sont développées ici leurs conceptions de la participation, de l'autorité en matière de prise de décision et sur leurs interprétations du CPLE et des normes internationales en matière de participation. Nous verrons que trois conceptions principales de la norme émergent de cette analyse : *procédurale*, *partenariale* et *fondée sur l'autodétermination* (voir le tableau 10 plus bas à la section 3.3). Voici donc les résultats de l'étude des données, en fonction de la grille de codage présentée ci-haut.

(1) La portée de la norme :

Le tableau 6 présente la fréquence des différentes conceptions de la participation autochtone, selon les différents groupes d'acteurs.

Tableau 6. – Les conceptions de la participation autochtone selon les acteurs²²

Conception de la norme	Gouvernement fédéral		Industrie		Autochtone	
	Nombre de fichiers référencés	Nombre total de références	Nombre de fichiers référencés	Nombre total de références	Nombre de fichiers référencés	Nombre total de références
1a. Consultation passive	0	0	14	19	9*	14*
1b. Consultation substantielle	3	16	13	16	12	23
1c. Consentement procédural	4	9	2	0	2*	2*
1d. Consentement codécision	0	0	0	0	29	102
1e. Consentement fort	0	0	0	0	9	21
1f. Veto	1	1	5*	7*	3	7
1g. Consentement non défini	0	0	4*	6*	9	10

* Le ton est principalement négatif pour ce croisement

... pour le gouvernement fédéral

Ce qui ressort des discours du gouvernement fédéral est un net accent sur la notion de consultation substantielle, telle que décrite dans la grille du tableau 5. Les représentants du gouvernement insistent de façon pratiquement uniforme sur l'importance de mener la

²² En raison de la nature des interventions codées (mémoires et transcriptions), il est pertinent, pour avoir une bonne vue d'ensemble, de regarder le nombre de fichiers référencés et le nombre de références total afin de faire ressortir à la fois le nombre d'intervenants et le nombre d'interventions. Pour le gouvernement (uniquement des fichiers de transcriptions codés), le nombre de références total est plus parlant que le nombre de fichiers référencés puisque plusieurs acteurs interviennent dans un même document de transcription. Pour l'industrie (grande majorité de mémoires codés), les deux colonnes sont plutôt équivalentes. Pour les groupes autochtones, il est utile de lire les deux colonnes, puisque qu'il y a un plus grand nombre de références à la norme de participation pour chaque intervenant, puisque c'est bien souvent plus central dans leurs interventions/mémoires que pour les autres acteurs.

consultation de l'évaluation d'impact par des processus qui sont fondés sur le respect mutuel entre l'État et les peuples autochtones et où il y a un réel dialogue entre les parties.

On parle également d'un « dialogue bidirectionnel », où la Couronne doit écouter les peuples autochtones et de façon plus approfondie qu'avant la *Loi sur l'évaluation d'impact*. Il s'agit expressément d'une consultation substantielle :

Dans le cadre du projet Trans Mountain, le tribunal a très clairement indiqué que la Couronne devait améliorer la façon dont elle consultait les groupes autochtones et qu'elle devait respecter l'obligation de consulter. Mener des « consultations véritables » signifie ce que nous apprenons maintenant, c'est-à-dire qu'il faut satisfaire aux exigences établies par le tribunal et répondre aux attentes des groupes autochtones. Grâce aux conseils du juge Iacobucci et d'autres, je suis certaine qu'avec ce nouveau processus, cette décision du tribunal et ce que nous apprenons maintenant, les groupes autochtones seront convaincus que nous écouterons leurs préoccupations pour tout grand projet futur. Nous avons l'obligation d'établir un dialogue bidirectionnel véritable avec eux. Nous avons également l'obligation de répondre à leurs préoccupations et, si c'est impossible, de leur expliquer pourquoi (je souligne, Christyne Tremblay, *RNCAN*, 7 février 2019, ENEV.T1).

On retrouve également de façon significative la conception de la participation autochtone renvoyant au consentement de type procédural. Pour le gouvernement, le processus de consultation a pour objectif de chercher à obtenir le consentement des peuples autochtones, sans pour autant qu'il y ait une obligation d'obtenir le dit consentement.

Lors d'une de ses interventions, Ron Hallman, président de l'*Agence canadienne d'évaluation environnementale* (ACEE), réfère ainsi au consentement, en prenant le temps de souligner que c'est ultimement la ministre qui doit décider :

Le projet de loi C-69 établit un processus qui appuie la réconciliation et le principe visant à obtenir le consentement tout au long du processus [...] [La ministre d'ECCC] dit ensuite comment elle atténue [les impacts], et comment elle propose d'imposer des conditions au promoteur ou comment le gouvernement va mettre en place des mesures complémentaires pour s'assurer que nous nous acquittons de nos responsabilités envers les Autochtones (Hallman, *ACEE*, 2 mai 2019, ENEV.T15).

Lorsque les intervenants réfèrent directement à la norme de consentement préalable, libre et éclairé, le CPLE est interprété comme un objectif à viser ou à atteindre, sans qu'il y ait d'obligation de résultat :

The government has been clear on its intent to utilize these consultation processes and this legislative process to support the implementation of these commitments [incorporating elements of UNDRIP into the legislation]. That includes aiming to achieve consensus and consent in the development of these projects. Building in a more inclusive approach and deeper consultations will help facilitate those objectives (je souligne, Terence Hubbard, *ACEE*, 3 mai 2018, ENVI.T10).

We also want to advance reconciliation by building and funding the capacity of indigenous peoples to participate more meaningfully in project reviews, as well as recognizing indigenous rights up front, confirming the government's duty to consult, requiring consideration of traditional indigenous knowledge, and aiming to secure free, prior, and informed consent (je souligne, Jim Carr, *ministre RNCan*, 22 mars 2018, ENVI.T1).

Dans d'autres interventions, des représentants gouvernementaux indiquent qu'ils incorporent le « principe du CPLE » dans la législation sur l'évaluation d'impact, sans pour autant y faire référence directement dans le texte législatif. De la sorte, la participation des peuples autochtones à la consultation et l'atteinte du consentement sont des objectifs procéduraux : il y a un respect mutuel, un dialogue, on cherche à obtenir le consentement, mais il n'y a pas d'obligation de résultat.

Selon Christine Loth-Bown (*ACEE*), le CPLE est un principe qui peut être reflété dans les politiques et les lois du gouvernement, sans qu'il y ait d'obligation de résultat à obtenir le consentement :

what we've tried to do with the proposed legislation is to put the principles of free, prior, and informed consent, and having mutual respect and dialogue, threaded throughout the legislation. There are a number of aspects of the draft legislation that speak to the UNDRIP principles. There's a recognition of rights right up front within the legislation. There is also, within the early planning, the development of an indigenous consultation plan, done jointly with indigenous peoples, to ensure that the manner in which they are consulted throughout the process is consistent with how they would like to be consulted. It clearly identifies up front who needs to be consulted and how they would like to be consulted.

As my colleague has noted, throughout the decision-making phase, impacts on rights are also a key component of the entire assessment and decision-making process. [...] As I've indicated, the current legislation as drafted tries to embody the principles of free, prior, and informed consent based on mutual dialogue and respect. That has been the theme that has gone through the legislation (je souligne, Loth-Bown, *ACEE*, 3 mai 2018, ENVI.T18).

Sur la question précise du droit de veto, même si des membres du Parlement posent la question directement aux intervenants gouvernementaux, ces derniers évitent le sujet. Par

exemple, lorsque le sénateur Ed Fast pose la question suivante aux intervenants de l'ACEE à plusieurs reprises, aucune réponse à la question n'est donnée par ces intervenants :

Hon. Ed Fast (*sénateur*): That doesn't answer my question, of course. If you can't answer it, perhaps someone else on the panel can answer it. Has any analysis been done on FPIC to determine whether it actually could be interpreted by the courts to mean an absolute veto on the part of first nations? [...] Given that fact, and given that this should come as no surprise to any of you, has any legal analysis been done on whether fully incorporating FPIC into this legislation would represent a veto right for first nations? (3 mai 2018, ENVI.T10).

... pour l'industrie

Comme illustré dans le tableau 6 plus haut, les représentants de l'industrie définissent la portée de la participation autochtone principalement comme une consultation passive ou substantielle, selon les cas. Il n'y a, à vrai dire, pas d'acteurs de l'industrie qui défendent une approche fondée sur le consentement.

Voici un exemple de formulation d'une portée plus passive de la consultation :

While the industry is a strong believer that consultation with local and Indigenous communities is a prerequisite for a successful impact assessment process, we believe that the participation process (as it relates to public hearings for projects) should place an emphasis on collecting information and perspectives from local interests who are directly affected by the project and seek opportunities to engage subject matter experts » (*Railway Association of Canada*, 27 avril 2018, ENVI.B99).

Dans l'ensemble de leurs discours, les entreprises priorisent leur engagement direct avec les communautés autochtones comme processus de consultation significative. Les relations directes qui permettent un dialogue significatif avec les peuples autochtones sont priorisées :

The IA participation process must prioritize engagement with directly impacted stakeholders and Indigenous peoples while providing an opportunity for others to provide input within legislated timelines (*Suncor Energy*, ENEV.B76).

En outre, derrière le cadrage donné à la norme de consultation dans le discours des acteurs, qu'elle soit passive ou substantielle, on trouve donc une volonté d'entrer en relation direct avec les Autochtones, plutôt que de laisser le gouvernement gérer seul cette question.

Par ailleurs, j'ai codé les références directes au CPLE des intervenants de l'industrie dans la classification « consentement non défini » (voir le tableau 6), puisque lorsqu'ils font référence au CPLE, ils en définissent que très rarement la substance ou la portée. Sans

équivoque, le ton utilisé lorsqu'il est question du CPLE est négatif. L'incertitude autour des implications et de la portée de la norme de CPLE est inquiétante pour les acteurs industriels qui y réfèrent :

The concern is heightened by Canada's stated intent to "seek free, prior and informed consent" from Indigenous groups through IA processes [...]. This will have a significant impact on the scope of issues and concerns to be addressed in IAs, the resulting cost of IAs and the ability to make IA decisions in a timely and predictable manner (Canadian Association of Petroleum Producers, 27 avril 2018, ENVI.B104).

Également, les intervenants de l'industrie sont les acteurs qui font le plus référence à un veto dans leurs interventions, et leur représentation de cette notion est négative.

Our industry has a strong track record of meaningful and effective Indigenous engagement and consultation, but while Indigenous interests must be considered seriously and in good faith, this should not amount to a veto on a project decision (je souligne, Terry Toner, *Nova Scotia Power, Canadian Electricity Association*, 21 février 2019, ENEV.T2).

... that the rights and interests of both the public and Indigenous groups do not result in or provide a veto over a designated project (*ATCO Group*, 9 avril 2019, ENEV.B87).

Comme développé dans la deuxième partie du mémoire, les tribunaux sont très clairs dans leur interprétation du droit canadien que la norme de participation ayant prépondérance en droit constitutionnel canadien, l'obligation de consulter, ne constitue pas un droit de veto, ce que *ATCO Groupe* s'affaire à rappeler dans son mémoire :

Some argue that UNDRIP, once implemented, will provide Indigenous groups with a de facto veto over Crown decisions in their territories. To date, Canadian courts have been clear that the duty to consult does not provide Indigenous groups with a "veto" over final Crown decisions, including in relation to infrastructure and resource developments. Prime Minister Trudeau has publicly agreed with this assessment, noting that, "Ottawa doesn't recognize the unconditional right of First Nations to unilaterally block projects." While Indigenous groups may have a "special public interest" in Crown decisions, those interests must be balanced against other competing societal needs (*ATCO Group*, 9 avril 2019, ENEV.B87).

Les intervenants tendent à distinguer un veto d'un consentement qui s'inscrit dans le cadre d'une consultation substantielle :

The opportunity to consult and give consent is not veto. It's the opportunity to meaningfully consult, to mitigate and to make concessions where possible, but not to unnecessarily obstruct a project in the public interest from a social and

economic perspective (Val Litwin, BC Chamber of Commerce, 8 avril 2019, ENEV.T6).

... pour les Autochtones

Les représentants autochtones ont très clairement une vision différente de la norme et de sa portée. Ici, le consentement est plus souvent au cœur des représentations. Plus encore, ce dernier est associé à la prise de décision. Néanmoins, comme il est possible de l'observer dans le tableau 6, les Autochtones font des références à toutes les conceptions de la norme de participation, selon des tons qui varient.

Si la consultation de type passive est unanimement rejetée, plusieurs interventions font référence à la notion de consultation substantielle :

Indigenous groups that may be affected by a designated project must be consulted. It is important that going forward, the Government actively consult and involve the Dene on impact assessments in order to ensure that engagement is meaningful. [...] Furthermore, consultation and accommodation with the Dene must be compulsory and meaningful (*Dene Nation*, 21 août 2019, ENVI.B10).

First Nations need to access a reasonable level of project and core capacity for consultation to be held as meaningful. Given the impacts our territorial rights and people have sustained, we respectfully submit that the duty to consult exists at the high end of the spectrum where the consultation, accommodation and reconciliation must be undertaken (*FHQTC et FHGTC First Nations*, 26 avril 2018, ENVI.B108).

Meaningful consultation requires First Nations to be informed and have access to all relevant information pertaining to the major work. To uphold the Honour of the Crown and Canada's constitutional obligations, regulations must explicitly require Canada to actively and personally notify any potentially affected First Nations of works in a timely manner and directly solicit their input. [...] The legislation should include a duty to consult process that is specific to First Nations to ensure First Nations are properly consulted (*Federation of Sovereign Indigenous Nations*, 25 avril 2019, ENEV.B125).

Ces extraits font référence à l'importance d'une consultation réelle, substantielle et significative, mais il n'est pas question de consentement. Pour la *Federation of Sovereign Indigenous Nations* en revanche, même si elle parle de « consultation », elle décrit, dans son mémoire, que les peuples autochtones doivent être les décideurs (2 mai 2018, ENVI.B51). On observe ce type de confusion entre les notions de consultation et de consentement ou de codécision dans un certain nombre de mémoires.

Ceci-dit, la définition de la portée de la norme la plus récurrente dans le discours des intervenants autochtones est celui d'un consentement où la prise de décision se fait dans un réel processus de codécision lors de l'évaluation d'impact. Dans les discours qui décrivent la participation comme une codécision, trois facteurs cruciaux sont décrits : 1) les peuples autochtones sont des acteurs décisionnels tout au long du processus, en incluant évidemment l'étape de la prise de décision; 2) il y a reconnaissance de l'autorité des peuples autochtones comme décideurs pour leurs territoires; et 3) le but du processus d'évaluation d'impact doit être d'obtenir le consentement des communautés affectées par le projet à l'étude (par la Couronne – et certaines interventions précisent que le consentement doit aussi être cherché par les promoteurs de projet).

[...] the goal of the proponent must be to seek the consent of affected Indigenous groups (*Okanagan Nation Alliance*, 4 mai 2018, ENVI.B27).

There are three parts to recognizing Indigenous peoples' role in joint or collaborative decision-making. First, Indigenous peoples must be meaningfully involved in all decision-making processes from beginning to end. Second, the goal of the proponent and any regulatory process must be to seek the consent of affected Indigenous peoples. True joint or collaborative decision-making acknowledges First Nations' authority over what happens in their territory. Third, [...] true joint or collaborative decision-making acknowledges First Nations' authority over what happens in their territory (*Lower Fraser Fisheries Alliance*, 4 mai 2018, ENVI.B31).

It is important that First Nations be able to play a collaborative role in impact assessment, rather than merely a consultative one (Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat, 26 avril 2018, ENVI.B113).

D'autres intervenants utilisent le concept de « *collaborative consent* » pour décrire la norme, comme la *Manitoba Metis Federation* (27 avril 2018, ENVI.B81) et les *Algonquins of Ontario* (27 avril 2018, ENVI.B96). Ces derniers considèrent que la codécision permet de garantir que l'obligation de consulter est respectée de manière significative, enracinée dans la réconciliation et de véritables relations de nation-à-nation.

Sans préciser le processus, plusieurs interventions parlent du consentement comme une condition minimale à obtenir avant l'autorisation du projet :

Makivik expects, at the very least, that consent from Nunavik Inuit be required (*Makivik*, 27 avril 2018, ENVI.B101).

Même lorsqu'il est question de processus de consultation plutôt que de codécision, l'obligation de résultat demeure le consentement. La *Athabasca Chipewyan First Nation* (ACFN) indique explicitement dans sa soumission que selon elle, les processus d'évaluation d'impact doivent déboucher sur l'expression d'un CPLE par les peuples autochtones concernés :

Environmental assessments are the venue for obtaining free, prior and informed consent (FPIC) from Indigenous peoples. [...] In past EA processes, ACFN has noticed too often that through the delegation of consultation to industry proponents and the improper narrowing of the scope of consultation to ignore cumulative impacts, provincial and federal governments have been able to “check all the boxes” and approve a project without actually providing consultation that follows judicial direction, satisfies ACFN and honours our relationship with the Crown. ACFN continues to wait for Crown consultation on many approved projects in our Traditional territory. The incorporation of UNDRIP and FPIC into the IAA should be viewed as an important opportunity to ensure that projects are approved in the best interests of all Canadians and to advance reconciliation in Canada (ACFN, 1 mai 2018, ENVI.B61).

Le *Mohawk Council of Kahnawà :ke* adopte aussi une position de type « consentement fort », où il s'agit d'une condition *sine qua non* à l'approbation d'un projet. Malgré cela, il ne mobilise pas la notion de veto. En fait, de façon générale, les groupes autochtones ne font pas référence ou très peu au CPLE comme un veto. Plusieurs tiennent même à s'éloigner de cette notion :

In B.C., we have seen cautious optimism that the new provincial act will build better projects, not stop them. Free, prior, informed consent is not something to be feared. The sky will not fall. It's not about the veto. It's a new standard of working together and better consultation with Indigenous First Nations, who are the Aboriginal titleholders in B.C. (Robert Phillips, *First Nations Leadership Council, First Nations Energy and Mining Council*, 8 avril 2019, ENEV.T6).

En somme, pour la majorité des intervenants autochtones, l'évaluation d'impact devrait garantir que les peuples autochtones ont la possibilité de donner ou de refuser leur consentement libre, préalable et éclairé en ce qui concerne les décisions qui peuvent affecter leurs droits ou intérêts, lorsque leurs droits et intérêts sont affectés par les décisions en cause. Ceci-dit, on note une certaine confusion, ou certaines différences, entre les intervenants sur la portée de la norme et sur les mécanismes permettant sa mise en œuvre. Si certains acceptent que le consentement peut s'exprimer à travers un processus de consultation substantiel, d'autres insistent sur la reconnaissance d'un pouvoir décisionnel ou sur la codécision.

(2) Statut et rôle des peuples autochtones dans les processus de prise de décision

Ici sont présentées les conceptions de l'autorité des peuples autochtones en matière de prise de décision, selon chaque groupe d'acteurs. Le tableau 7 présente la fréquence des différents rôles des peuples autochtones, selon les différents groupes d'acteurs.

Tableau 7. – Les rôles des peuples autochtones selon les conceptions de la participation

		<i>Conception de la participation</i>							
		1a Consultation passive	1b Consultation substantielle	1c Consentement procédural	1d Consentement codécision	1e Consentement fort	1f. Veto	1g Consentement non défini	
Rôles des peuples autochtones dans la prise de décision	Gouvernement fédéral (Nombre de références)	2a. Citoyens intéressés	0	0	0	0	0	0	0
		2b. Communautés d'intérêts	0	0	0	0	0	0	0
		2c. Ont droit au statut particulier	0	14	9	0	0	0	0
		2d. Acteurs décisionnels	0	2	0	0	0	0	0
		2e. Nations communautés souveraines	0	0	0	0	0	0	0
	Industrie (Nombre de fichiers)	2a. Citoyens intéressés	1	0	0	0	0	0	0
		2b. Communautés d'intérêts	4	3	0	0	0	3*	0
		2c. Ont droit au statut particulier	6	9	2	0	0	0	4
		2d. Acteurs décisionnels	0	0	0	0	0	0	0
		2e. Nations communautés souveraines	0	0	0	0	0	0	0
	Autochtones (Nombre de fichiers)	2a. Citoyens intéressés	1*	0	0	0	0	0	0
		2b. Communautés d'intérêts	2*	0	0	0	0	0	0
		2c. Ont droit au statut particulier	2*	2	0	1	0	0	0
		2d. Acteurs décisionnels	1	4	2	18	5	0	5
		2e. Nations/communautés souveraines	1	1	0	17	6	1	4

* Le ton est principalement négatif pour ce croisement

...pour le gouvernement

Les intervenants gouvernementaux reconnaissent de façon uniforme aux peuples autochtones un statut particulier. Les droits à la participation des peuples autochtones vont au-delà de ceux des groupes d'intérêt, mais les intervenants fédéraux ne vont pas jusqu'à reconnaître une autorité décisionnelle aux entités autochtones qui participent aux processus (voir le tableau 7). La capacité décisionnelle et la prise de décision demeurent dans les mains de l'État et n'est pas transférée aux peuples autochtones. Le statut des peuples autochtones dans la prise de décision est donc celui d'ayants droit. On ne fait pas ou peu référence à des entités de types gouvernementales ou à la notion de rapports égalitaires, sauf de manière très générale.

Dans l'ensemble de ses déclarations, la ministre McKenna présente les Autochtones comme des acteurs au statut particulier jouant un plus grand rôle que le public. Stephen Lucas, sous-ministre d'ECCC indique dans son discours que son gouvernement exige :

expressément qu'un plan de mobilisation des Autochtones soit élaboré de façon distincte à l'étape de la planification initiale, c'est-à-dire de façon distincte du plan de participation du public, afin de veiller à respecter l'obligation constitutionnelle de consulter. Nous croyons que cela produira de meilleurs résultats pour les peuples autochtones, pour les promoteurs et pour les provinces partenaires (je souligne, Stephen Lucas, ECCC, 7 février 2019, ENEV.T1).

Dans l'extrait qui suit, Hallman (ACEE) présente les Autochtones comme des acteurs au statut particulier, mais en distinguant bien des provinces. Il indique explicitement que le processus de consultation, même s'il vise à obtenir le consentement des peuples autochtones, reste consultatif. Il n'y a pas de remise en question du statut et de l'autorité du gouvernement dans la prise de décision : la prise de décision se fait par les ministres et le Cabinet.

Le projet de loi C-69 établit un processus qui appuie la réconciliation et le principe visant à obtenir le consentement tout au long du processus, tout en reconnaissant que les ministres et le Cabinet prennent une décision à la fin du processus. Il permet de veiller à ce que le gouvernement mobilise les promoteurs, les provinces et les groupes autochtones susceptibles d'être touchés dès le début afin de s'assurer que la description du projet est bien comprise et que toutes les questions préoccupantes, y compris celles qui concernent les groupes autochtones, sont cernées dès le début et que le promoteur a l'occasion de préciser comment il prévoit apaiser ces préoccupations lorsqu'il élabore son dossier d'impact sur l'environnement; et que nous ayons la capacité de déterminer comment nous allons travailler avec la province dans le cadre d'un accord de collaboration, et comment les groupes autochtones veulent participer et le rôle qu'ils joueront, y

compris au sein des groupes de travail, et le public, de sorte que lorsque le promoteur traite de ces préoccupations dans son dossier d'impact sur l'environnement. À leur retour, nous travaillerons de nouveau avec eux et avec les groupes autochtones pour déterminer si les préoccupations ont été prises en compte. Sinon, pourquoi ne l'ont-elles pas été? Nous cherchons ensuite à les apaiser.

Une fois cela fait, l'agence fait son rapport à la ministre, en tenant compte de tout, et en précisant comment elle comprend les impacts, comment les groupes autochtones les ont compris et ce qu'ils nous ont dit. Elle dit ensuite comment elle les atténue, et comment elle propose d'imposer des conditions au promoteur ou comment le gouvernement va mettre en place des mesures complémentaires pour s'assurer que nous nous acquittons de nos responsabilités envers les Autochtones.

Ensuite, nous franchissons une autre étape, et nous revenons devant les groupes autochtones à l'étape suivant l'évaluation, et nous leur présentons le dossier complet en leur demandant si nous avons bien compris ou si nous avons manqué quelque chose. Nous leur expliquons ensuite ce que nous faisons en matière d'accommodement, et précisons pourquoi ou pourquoi pas. Soit dit en passant, tout cela relèvera des décideurs. Ils vont en tenir compte dans leur décision, puis ils vont rendre compte publiquement des motifs de leur décision. Ainsi, les groupes autochtones et d'autres, qu'ils aiment ou non la décision finale que prennent les décideurs en vertu de la loi, verront leurs points de vue reflétés, comprendront comment ils ont été pris en compte et sauront qu'ils ont été entendus (je souligne, Hallman, *ACEE*, 2 mai 2019, ENEV.T15).

Christyne Tremblay, sous-ministre de RNCAN, met l'accent sur l'importance d'un dialogue entre les peuples autochtones concernés et les décideurs lors de l'évaluation d'impact, tout en maintenant la capacité décisionnelle hors du champ de compétence de ces peuples autochtones (7 février 2019, ENEV.T1).

Lorsqu'elle parle du processus décisionnel, le vocabulaire choisi par la vice-présidente de l'ACEE, Christine Loth-Bown, témoigne qu'il n'y a pas d'intention significative d'inclure les peuples autochtones à la prise de décision :

Enfin, le processus décisionnel constitue un autre élément clé. Nous avons parlé plus tôt [...] du cadre pour prendre des décisions dans l'intérêt public. L'une des choses qu'il faut examiner et énoncer clairement dans le cadre décisionnel est l'impact sur les droits autochtones. Dès le départ et jusqu'à la fin, nous avons tenté d'intégrer différents moyens pour essayer d'améliorer la relation avec les peuples autochtones (je souligne, Christine Loth-Bown, *ACEE*, 5 février 2019, ENEV.T1).

Stephen Lucas (ECCC) indique que le rôle des peuples autochtones serait « plus important » :

Nous travaillerons en partenariat avec les peuples autochtones dès le départ, par une mobilisation rapide et inclusive, de sorte que nous puissions parvenir à de meilleures décisions sur les projets, avoir des résultats clairs et favoriser la

réconciliation. Dans le cadre du projet de loi proposé, les peuples autochtones joueraient un rôle plus important, et il faudrait que le savoir autochtone soit pris en considération dans tous les examens lorsqu'il est disponible (je souligne, Lucas, *ECCC*, 7 février 2019, ENEV.T1).

Les peuples autochtones impliqués, ultimement, auront été « entendus », pour reprendre les mots de Hallman (*ECCC*, 2 mai 2019, ENEV.T15). L'autorité décisionnelle du gouvernement n'est en aucun cas remise en question. Toutes les interventions des acteurs gouvernementaux définissent les peuples autochtones dans les processus participatifs comme des ayants droit au statut particulier, mais pas comme des entités politiques autonomes ou ayant un pouvoir juridictionnel (à la manière des provinces ou même des territoires). Il est toujours implicite ou explicite que la Couronne aura le dernier mot.

...pour l'industrie

La plupart des intervenants de l'industrie considèrent également que les peuples autochtones ont droit au statut particulier dans les processus d'évaluation d'impact et qu'ils sont des partenaires du développement.

La notion de « *indigenous partners* » revient souvent dans les textes. Les entreprises priorisent leur engagement direct avec les communautés autochtones, en lieu d'un processus de consultation. C'est le cas du *Canadian Association of Petroleum Producers* dans leur mémoire (ENVI.B45).

Appropriate scoping of participation rights we believe is necessary to ensure that the voices of the stakeholders, including Indigenous groups who are directly affected and have legitimate and relevant views, are not lost, not drowned out, or not otherwise misunderstood, resulting in more complex proceedings, longer timelines, increased costs, and increased exposure to judicial reviews and legal appeals (je souligne, Patrk Keys, *TransCanada*, 9 avril 2019, ENEV.T7).

Toutefois, comme on peut l'observer dans le tableau 7, ils réfèrent parfois aux Autochtones comme des communautés d'intérêt, lorsqu'ils parlent de consultation (passive et substantielle). Une seule intervention considère les peuples autochtones comme des citoyens intéressés, qui ne nécessitent pas de processus distinct. Certains intervenants ont également des craintes pour le bon fonctionnement des processus d'évaluation d'impact si le rôle de la participation autochtone est trop large :

Enhanced participation by Indigenous groups in the IA process may help build support for IA decisions, but the IA process could be overwhelmed if Indigenous groups (as well as public and special interest groups) are able to participate regardless of whether the IA decisions will affect them in any material way (*Canadian Association of Petroleum Producers*, 27 avril 2018, ENVI.B104).

Néanmoins, ces perspectives ne sont pas vraiment représentatives des acteurs de l'industrie. La plupart des intervenants considèrent que les peuples autochtones ont droit au statut particulier dans les processus d'évaluation d'impact et qu'ils sont des partenaires pour les promoteurs de projets.

Appropriate scoping of participation rights we believe is necessary to ensure that the voices of the stakeholders, including Indigenous groups who are directly affected and have legitimate and relevant views, are not lost, not drowned out, or not otherwise misunderstood, resulting in more complex proceedings, longer timelines, increased costs, and increased exposure to judicial reviews and legal appeals (je souligne, Patck Keys, *TransCanada*, 9 avril 2019, ENEV.T7).

Suncor has developed meaningful partnerships with Indigenous peoples, through on the ground community engagement, procurement with Indigenous businesses [...] and project partnerships (*Suncor Energy*, 4 mai 2018, ENVI.B43).

Règle générale, les acteurs de l'industrie ne réfèrent pas directement à la capacité décisionnelle des peuples autochtones. On retrouve parfois dans les discours des terminologies qui évoquent des corps de gouvernance autochtones telles que « *Indigenous governments* » ou « *Indigenous governing bodies* ». Il y a alors le potentiel d'une reconnaissance implicite dans ces discours que ces organes autochtones aient leur mot à dire dans le processus.

...Indigenous Canadians are involved in the mining projects and share the benefits. Training programs, education support and employment are essential to the success of our projects and Indigenous communities. For the benefit of the Government of Canada, Indigenous governing bodies and other jurisdictions involved in the assessment process as delegated or substituted, it is critical that the implementation of the legislation provides procedural clarity and consistent expectations that can be relied on by all parties, including the proponent (je souligne, *Coal Association of Canada*, 13 avril 2018, ENVI.B144).

Les associations de la *Coal Association of Canada* (ENVI.B144) et la *Quebec Mineral Exploration Association* (ENVI.B22) emploient elles aussi des formulations du genre.

De plus, certains acteurs industriels préconisent un plus grand contrôle des ressources par les peuples autochtones par la création d'entreprises :

The resource sector often facilitates the creation of indigenous businesses, allows for greater indigenous control over resource projects, and produces significant, long-lasting direct and indirect jobs (je souligne, *Canadian Chamber of Commerce*, 28 septembre 2018, ENEV.B2).

Ainsi, pour l'industrie, le statut et le rôle des Autochtones en est un de partenaires au développement économique, reconnaissant qu'ils ont un statut particulier.

...pour les Autochtones

Il y a plusieurs nuances dans le discours des Autochtones, mais ceux-ci considèrent en grande majorité qu'ils sont des acteurs décisionnels. Dans leur perspective, ils n'ont pas à être considérés comme des groupes d'intérêts rivalisant avec l'intérêt public dont les perspectives seraient prises en compte au même titre que celles d'autres intervenants. Dans le tableau 7, on peut voir que les rôles de « citoyens intéressés » ou bien de « communautés d'intérêt » ont un ton négatif. L'attente pour ces groupes autochtones est d'être considérés comme des acteurs décisionnels à part entière, et même comme des nations ou des communautés souveraines :

First Nations are governments. They have responsibilities towards their members and they have responsibility towards the environment. The APC asks the Standing Committee to consider that for the purposes of impact assessment, that First Nations always be considered to have powers, duties or functions in relation to an assessment of the environmental effects of a designated project (Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat, 26 avril 2018, ENVI.B113)

The Impact Assessment Act ("IA Act") should recognize the decision-making power of Indigenous jurisdictions by including provisions that state that an assessment or project may not proceed in the absence of nation-to-nation agreements with all impacted Indigenous nations (Musqueam Indian Band, 1 mai 2018, ENVI.B69).

Indigenous groups must be involved in all decision-making processes from beginning to end. Second, the goal of the proponent must be to seek the consent of affected Indigenous groups. The first point is discussed in further detail below in the context of project conditions. True joint decision-making acknowledges our authority over what happens in our territory (je souligne, *Okanagan Nation Alliance*, 4 mai 2018, ENVI.B27).

[The Dene] must jointly make decisions with the Minister [...]. The Dene must be primary decision-makers in determining whether the proponent has provided

sufficient information and whether an impact assessment is required (*Dene Nation*, 29 avril 2019, ENEV.B144).

L'Assemblée des Premières Nations (APN) du Canada donne un bon portrait de leur compréhension de la codécision, un processus où il y a un dialogue et qui se déploie avec le consentement des peuples autochtones :

[...] from treating Indigenous Peoples as another order of government, to including Indigenous Peoples in decision-making at all stages of impact assessment in accordance with their own laws and customs, to imposing a requirement that Indigenous Peoples' consent must be sought before a project could be approved (APN, 24 mai 2018, ENVI.B18).

Ainsi, l'APN critique le processus d'évaluation d'impact actuel, où la prise de décision se fait par le gouverneur en conseil, c'est-à-dire le gouvernement au pouvoir. Plusieurs autres Nations ont également cette perspective :

Joint decision-making requires respecting the decision-making authority of Indigenous groups (*Dene Tha First Nation*, 1 mai 2018, ENVI.B63).

[...] these commitments require the involvement of Indigenous peoples in decision-making and explicit mention should be made in the Acts to the requirement to obtain Indigenous peoples' free prior and informed consent (*Lower Fraser Fisheries Alliance*, 4 mai 2018, ENVI.B31).

Le *Mohawk Council of Kahnawà:ke* indique que le consentement va plus loin qu'une question de processus : c'est une question de prise de décision.

Addressing project impacts to Indigenous rights and lands is not only a question of process (by ensuring more opportunities for Indigenous participation); it is primarily an outcome of decision making (je souligne, *Mohawk Council of Kahnawà:ke*, 4 mai 2018, ENVI.B30).

La soumission du *Grand Conseil des Cris* (Eeyou Istchee) précise qu'ils considèrent que le consentement dans la prise de décision requis par le gouverneur en conseil dans l'évaluation d'impact (voir la figure 2) devrait être remplacé par le consentement de la Nation Crie concernée par une décision (*Grand Conseil des Cris* (Eeyou Istchee), 26 avril 2018, ENVI.B109).

Chez *Makivik*, qui représente les Inuit du Nunavik, il est inconcevable que le gouvernement, quel qu'il soit, puisse prendre une décision relativement à leur territoire et à leurs communautés sans qu'ils y consentent.

(3) Sources normatives des conceptions de la participation

Le tableau 8 présente la fréquence des références aux différentes sources normatives évoquées par les intervenants afin de justifier leur position sur la participation autochtone.

Tableau 8. – Les sources normatives selon les conceptions de la participation

		<i>Conception de la participation</i>							
		1a Consultation passive	1b Consultation substantielle	1c Consentement procédural	1d Consentement codécision	1e Consentement fort	1f Veto	1g Consentement non défini	
Sources normatives	Gouvernement fédéral (Nombre de références)	3a. DrtCan - traités	0	1	0	0	0	0	0
		3b. DrtCan - lois et politiques	0	3	4	0	0	0	0
		3c. DrtCan - constitution	0	6	0	0	0	0	0
		3d. DrtCan - jurisprudence-tribunaux	0	6	1	0	0	0	0
		3e. DrtInterna - DNUDPA	0	2	4	0	0	0	0
		3f. DrtInterna - autres	0	0	0	0	0	0	0
		3g. DrtAut - inhérents etc	0	3	0	0	0	0	0
	Industries (Nombre de fichiers)	3a. DrtCan - traités	0	0	0	0	0	0	0
		3b. DrtCan - lois et politiques	0	1	2	0	0	2*	0
		3c. DrtCan - constitution	2	1	0	0	0	1*	2
		3d. DrtCan - jurisprudence-tribunaux	7	6	1	0	0	3*	0
		3e. DrtInterna - DNUDPA	3*	2*	2*	0	0	4*	3*
		3f. DrtInterna - autres	0	0	0	0	0	0	0
		3g. DrtAut - inhérents etc	0	1	0	0	0	0	0
	Autochtones (Nombre de fichiers)	3a. DrtCan - traités	1	2	0	10	3	0	2
		3b. DrtCan - lois et politiques	4	3	1	13	1	1	1
		3c. DrtCan - constitution	1	6	0	12	2	0	0
		3d. DrtCan - jurisprudence-tribunaux	3	5	0	6	2	0	1
		3e. DrtInterna - DNUDPA	0	3	0	24	5	1	5
		3f. DrtInterna - autres	0	0	0	1	1	0	0
		3g. DrtAut - inhérents etc	3	6	0	24	5	1	4

* Le ton est principalement négatif pour ce croisement

Ensuite, plus précisément sur la DNUDPA comme source normative à la participation des peuples autochtones, le tableau 9 présente le statut donné à la Déclaration et au ton qui y est associé.

Tableau 9. – Le statut de la Déclaration et le ton du discours

Ton du discours Statut de la DNUDPA	Gouvernement fédéral (Nombre de références)			Industrie (Nombre de fichiers)			Autochtones (Nombre de fichiers)		
	5a. Positif	5b. Négatif	5c. Neutre	5a. Positif	5b. Négatif	5c. Neutre	5a. Positif	5b. Négatif	5c. Neutre
4a. Énoncé de principes	2	0	3	2	2	2	3	0	0
4b. Norme interprétative	0	0	1	2	3	0	14	1	1
4c. Norme contraignante	0	0	0	0	0	0	21	0	0
4d. Pas clair/ incertain	0	0	0	0	7	0	0	0	0

... pour le gouvernement

Comme il est possible de le constater dans le tableau 8, les sources normatives permettant de justifier la participation autochtone dans les discours des intervenants du gouvernement sont multiples (les lois et politiques canadiennes, la Constitution, la jurisprudence, la DNUDPA et quelques références aux droits inhérents des peuples autochtones). Néanmoins, de façon peu surprenante, l'obligation constitutionnelle de consulter les peuples autochtones et leurs droits reconnus par la Constitution demeurent des sources normatives centrales et les plus récurrentes à la participation des peuples autochtones :

C'est aussi un outil très important pour pouvoir respecter notre obligation de consulter aux termes de l'article 35 de la Constitution, mais ce n'est pas tout, car il faut aussi avoir une relation. Il faut comprendre la relation avec les communautés qui seront touchées et discuter des principales questions qui les intéressent, comme la façon dont elles souhaitent être consultées et l'étape du processus qui leur convient à cette fin (Loth-Bown, *ACEE*, 5 février 2019, ENEV.T1).

La consultation découle de l'obligation constitutionnelle de consulter, mais certains des intervenants souhaitent aller au-delà des attentes juridiques de l'obligation de la Couronne. Catherine McKenna, en tant que ministre d'Environnement et Changement climatique

Canada (ECCC), a déposé le projet de loi C-69 au Parlement. Sa déclaration est représentative de la posture du gouvernement sur la question :

J'aimerais prendre un moment pour parler de l'approche du projet de loi C-69 en matière de participation autochtone. Avec le projet de loi C-69, nous allons au-delà de « l'obligation de consulter » pour prendre des engagements fondés sur les droits. Comme le propose cette nouvelle législation, nous travaillerons en partenariat avec les autochtones pour assurer leur participation à l'étude des impacts du projet dès le début. En reconnaissant les droits et les connaissances des peuples autochtones dans les évaluations de projets, nous pouvons faire progresser la réconciliation et prendre de meilleures décisions pour les projets. Il est impératif de noter ici que la consultation et la participation des peuples autochtones sont distinctes, et également distinctes de la participation plus large du public aux analyses d'impact. Les voix autochtones ne seront pas noyées dans ce processus. Le projet de loi C-69 garantit le respect des droits des peuples autochtones, y compris la prise en compte obligatoire des répercussions sur leurs droits (Catherine McKenna, *ECCC*, 2 mai 2019, ENEV.T15).

Ici, McKenna distingue la consultation des peuples autochtones (« l'obligation de consulter ») et leur participation (qui va « au-delà » de la consultation, un travail en partenariat entre le gouvernement et les peuples autochtones, participation dès le début du processus d'évaluation d'impact). Cette définition de la participation autochtone est, selon la ministre d'ECCC, fondée sur les droits des peuples autochtones. Le gouvernement fédéral considère également qu'une participation des peuples autochtones en tant que partenaires permet la mise en pratique de la réconciliation et le respect des obligations constitutionnelles de la Couronne.

De façon fort intéressante, les intervenants gouvernementaux définissent quel est le statut de la DNUDPA en tant que source normative à la participation autochtone : il s'agit d'un énoncé de principes qui doit être interprété à travers le prisme du droit canadien, et qui n'est donc pas contraignante pour le gouvernement. En étudiant le discours du gouvernement fédéral, il est évident qu'ils cadrent la Déclaration comme un énoncé de principes non contraignant pour le Canada. Comme il est possible de l'observer dans le tableau 9, lorsque les intervenants fédéraux parlent de la DNUDPA, le ton est neutre ou positif, mais jamais négatif.

Jean-Sébastien Rochon, avocat-conseil au ministère de la Justice, définit clairement la position du gouvernement fédéral sur la Déclaration :

Il s'agit d'un outil d'interprétation qui n'impose pas une obligation en tant que telle. [...] L'ajout de la référence à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones démontre l'intérêt ou l'intention du gouvernement de mettre en œuvre les différentes composantes de cette déclaration. Simplement par le fait qu'elle est dans le préambule, la déclaration n'engage pas d'obligation juridique (Rochon, *ministère de la Justice*, 7 février 2019, ENEV.T1).

Amarjeet Sohi, ministre des Ressources naturelles, précise que le gouvernement comprend que, en vertu de la DNUDPA, « la Couronne doit faire de sérieuses tentatives pour obtenir le consentement » (Sohi, *ministre RNCan*, 2 mai 2019, ENEV.T15).

We have committed to a renewed nation-to-nation relationship based on respect, co-operation, and partnership rooted in the principles of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. I would confirm that this bill reflects the commitment that we have upfront recognition of indigenous rights, mandatory consideration of rights and culture, and provisions for arrangements with indigenous groups to exercise powers and duties under the legislation. There is a focus on aiming to secure free, prior, and informed consent through processes based on mutual respect and dialogue (je souligne, McKenna, *ECCC*, 3 mai 2018, ENVI.T10).

Le concept de consentement qu'on retrouve dans la déclaration n'est pas défini et il fait l'objet de plusieurs discussions entre les gouvernements et les peuples autochtones au sein de la communauté académique. L'ancien rapporteur des Nations Unies sur les questions autochtones, James Anaya, avait décrit le concept comme un effort mutuellement acceptable afin d'arriver à une entente qui permettrait aux peuples autochtones d'influencer le processus de prise de décisions, de parvenir à un consensus et de travailler ensemble de bonne foi. Cet objectif sera réalisé dans le cadre de projets distincts avec les Premières Nations qui sont concernées. Le projet de loi fournit plusieurs éléments pour arriver à ces fins » (je souligne, Jean-Sébastien Rochon, *ministère de la Justice*, 6 février 2019, ENEV.T1).

Le gouvernement fédéral renvoie aussi aux tribunaux la possibilité d'avoir à déterminer plus précisément les implications d'avoir une référence à la DNUDPA dans le préambule :

Y aura-t-il un litige sur les autres dispositions de la loi à la lumière de cette référence dans le préambule? Peut-être. Sans doute. À ce moment-là, on devra en débattre devant les tribunaux. Dans le cadre de projets spécifiques, on a bon espoir d'en arriver à une plus grande compréhension, tant pour le gouvernement que les Premières Nations qui sont concernées par un projet en tant que tel (Rochon, *ministère de la Justice*, 7 février 2019, ENEV.T1).

Ceci est peu surprenant, considérant l'importance fondamentale des tribunaux dans la résolution d'impasses liées aux droits des peuples autochtones au Canada (Gallagher 2012).

Je note cependant que pratiquement toutes les interventions décrivant l'importance accordée à la DNUDPA et ses principes par des intervenants fédéraux font suite à une

question qui leur a été posée à ce sujet par un ou une membre du Parlement. Très rares sont les interventions des intervenants fédéraux qui décrivent de leur propre initiative leur conception de la Déclaration et de ses principes.

... pour l'industrie

Alors que les représentants de l'industrie font référence au droit canadien, en particulier la jurisprudence et les tribunaux, comme fondements à la consultation des peuples autochtones par la Couronne afin qu'elle respecte son obligation de consulter (voir le tableau 8), il n'en demeure pas moins que des fondement non juridiques, tels que des motivations économiques, façonne la façon dont les intervenants cadrent leur discours sur la norme de participation.

The IA process needs to ensure that the Crown's duty to consult Indigenous people is discharged so that engagement is proportionate to the potential impact of the activity proposed (*Canadian Association of Petroleum Producers*, 27 avril 2018, ENVI.B104).

Bill C-69 outlines a more prominent, formalized role for indigenous peoples and traditional knowledge in the assessment process. PDAC supports meaningful participation by indigenous communities in project development and throughout the life cycle of a project. The mineral industry, as a leading practice, builds strong partnerships and seeks input on aspects related to their projects, and also guarantees economic opportunities for indigenous communities (je souligne, Lisa McDonald, *Prospectors and Developers Association of Canada*, 28 mars 2018, ENVI.T2).

Le *Canadian Nuclear Association*, représentant entre autres l'entreprise *Cameco*, a également la perspective qu'une participation en partenariat avec les peuples autochtones est mutuellement bénéfique.

Dans l'ensemble de ses nombreuses interventions, *Suncor Energy* est explicite sur les intérêts qui motivent leur compagnie à entrer en partenariat avec les peuples autochtones : cela simplifie les processus en les raccourcissant, en leur évitant des coûts inattendus et en diminuant les risques de poursuites judiciaires.

Dans les interventions de l'industrie s'ajoutent des références fréquentes à la nécessité d'assurer une plus grande clarté des processus de consultation des peuples autochtones et la

mise en pratique de l'obligation de consulter revient très fréquemment dans les discours des acteurs industriels :

Recommendations to Reduce Litigation Risk of Inadequate Crown Consultation: Canada should provide clear policy direction regarding the Crown's duty to consult, through legislation, policy and guidelines [...]. This includes clearly outlining the roles and responsibilities of the Crown, the proponent, the regulator and Indigenous groups (*Enbridge*, 25 avril 2019, ENEV.B127).

Au final, il y a un réel désir, de la part du secteur de l'industrie, de réduire l'incertitude afin de diminuer le risque de litiges liés à une consultation inadéquate de la part de la Couronne. Pour eux, cela passe par une clarification du rôle de tous les intervenants.

L'approche que recommande l'entreprise *Suncor Energy* au gouvernement va dans le même sens, il s'agit de confier aux entreprises la responsabilité de l'engagement auprès des Autochtones :

We recommend that [...] the government develop flexible relationship-based engagement that incents companies to meaningfully consult rather than require prescriptive steps in regulations and policies (*Suncor Energy*, 4 mai 2018, ENVI.B43).

Enhanced Participation of Indigenous Peoples: The CAC and our members support the inclusion and engagement of Indigenous people in Canada throughout the lifecycle of their mining projects. Through mechanisms such as Impact Benefit Agreements (IBA), Indigenous Canadians are involved in the mining projects and share the benefits (*Coal Association of Canada*, 13 avril 2018, ENVI.B144).

En faisant référence à la mention du CPLE dans la politique gouvernementale sur les projets majeurs au Canada, le guide *Better Rules for Major Project Reviews* (Canada 2018), *Pembina* indique que le droit canadien est suffisant comme source normative.

The principle of free prior and informed consent was designed to protect the rights of indigenous and tribal peoples where state governance is weak. In Canada, the rights of indigenous peoples are constitutionally protected, albeit that they are being renegotiated to reflect contemporary thinking on the nature and extent of these rights, the need for reconciliation of the Crown's view and indigenous views of these rights, and the need for restitution of past wrongs. To introduce a piece of legislation that presupposes how these rights should be represented without proper consultation, and when the approach to the implementation of UNDRIP has not been negotiated, undermines the objective of consensual participation (je souligne, *Pembina*, 4 mai 2018, ENVI.B26).

Des intervenants comme le *Canadian Association of Petroleum Producers* considèrent que le principe de CPLE n'est actuellement pas assez défini par les institutions canadiennes (ENVI.B104).

En termes de sources juridiques internationales, la plupart des interventions provenant du secteur de l'industrie sont en défaveur de la Déclaration. Le ton négatif est généralement associé aux nombreuses craintes liées à sa mise en œuvre et à la grande incertitude qui en découle. Le tableau 9 présente un portrait du discours lié à la DNUDPA et de son ton.

Duty to consult indigenous groups is enshrined in section 35 of the Constitution and is included in this legislation. It has been repeatedly tested in the courts and, through trial and error, the expectations of government and project proponents have been clarified. Introducing, as it does in the preamble, the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People could introduce some unnecessary uncertainty into the process (David MacLean, *Canadian Manufacturers and Exporters*, 21 février 2019, ENEV.T2).

Ainsi, pour ces acteurs, avoir une référence normative explicite à la DNUDPA dans le préambule de la *Loi sur l'évaluation d'impact* est une source d'incertitude juridique et économique pour les promoteurs de projets. Pour eux, si le gouvernement inclut cette référence à la DNUDPA, cela nécessite de leur part qu'ils en clarifient la portée et son statut dans le droit canadien.

Lack of guidance regarding the government's approach to these matters [UNDRIP and the "Principles for respecting the Government of Canada's relationship with Indigenous peoples"] complicates the ability of proponents to assess the benefits and challenges of this legislation (*Teck Resources*, 18 avril 2019, ENVI.B127).

A lack of clarity on implementing the UNDRIP [...] could hurt Canadian business and create a crisis resulting in growing uncertainty in the business environment and declining confidence in the rule of law and business investment move to other countries (*Alberta Chamber of Commerce*, 6 février 2019, ENEV.B14).

Si les acteurs de l'industrie se prononcent sur l'interprétation de la DNUDPA, plus souvent qu'autrement ils indiquent que la Déclaration doit être mise en œuvre conformément à la *Loi constitutionnelle* de 1982. C'est ce que demande explicitement la *Canadian Hydropower Association* à la fois dans son mémoire déposé (26 février 2019, ENEV.B31) et lors de son intervention au comité sénatorial :

Our second recommendation is to clarify in the preamble that the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples will be implemented in accordance

with the Constitution Act. CHA supports the government's efforts to protect Indigenous rights and promote reconciliation. Without this clarification the reference in the preamble to UNDRIP could be incorrectly interpreted (*Canadian Hydropower Association*, 26 février 2019, ENEV.T3).

De façon moins fréquente, il y a également remise en question générale de la nécessité d'intégrer la DNUDPA dans la législation canadienne à part entière (pas juste pour l'évaluation d'impact, mais pour l'ensemble des lois), compte tenu d'une interprétation où le droit canadien est prépondérant :

From a broader public policy perspective, we question the need for the federal government to implement UNDRIP given that, under Section 35 of the Constitution Act, 1982 and extensive case law, there is a robust duty to consult and accommodate Indigenous Nations. Insertion of UNDRIP into law and policy may increase uncertainty in major project development while UNDRIP provisions are adjudicated juxtaposed to now well-established legal principles regarding the duty to consult and accommodate (*Independent Contractors and Businesses Association*, 3 avril 2019, ENEV.B71).

La référence à la DNUDPA dans la législation va à l'encontre de l'objectif de participation consensuelle et n'est pas nécessaire pour les peuples autochtones vivant au Canada, puisque leurs droits sont assez fortement reconnus. Plusieurs entreprises précisent dans leur mémoire que la reconnaissance d'un droit de veto aux peuples autochtones nuirait aux promoteurs de projets, aux investisseurs et aux collectivités de multiples façons.

The reference in the preamble of the Act to the Government of Canada's commitment to implementation of UNDRIP, will open any positive decision statement on a designated project to legal challenge where the consent of an Indigenous group has not be obtained. This results in uncertainty which could be addressed with a statement in the preamble that notes that the rights and interests of both the public and Indigenous groups do not result in or provide a veto over a designated project (je souligne, *ATCO Group*, 9 avril 2019, ENEV.B87).

La possibilité que l'inclusion de la DNUDPA dans le préambule de la législation puisse éventuellement admettre un droit de veto soulève d'importantes inquiétudes :

Some argue that with respect to the consultation and accommodation of Indigenous communities, while the Canadian courts and the Prime Minister have stated that the duty to consult in the bill does not constitute a veto, it remains a vaguely defined concept. The bill's preamble, which references the incorporation of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, should be modified (Terry Toner, *Nova Scotia Power, Canadian Electricity Association*, 21 février 2019, ENEV.T2).

De la sorte, les craintes des risques de litiges, de contestations juridiques et de reconnaissance d'un veto liées à la DNUDPA envahissent les discours des entreprises et des associations :

We can all support the precept of UNDRIP. It's the uncertainty it will layer on the potential for litigation that it might bring, juxtaposed to what is a very robust duty to consult and accommodate already in the law as a result of section 35 of the Constitution Act, 1982, and then successive case law, from Calder to Sparrow, through to Delgamuukw, Haida or Taku River Tlingit, and then on to Tsilhqot'in, more recently. That is key. It's the uncertainty around what UNDRIP will mean in practice, and the fact that there's likely to be yet another wave of litigation (Tim McEwan, *Independent Contractors and Businesses Association of British Columbia*, 8 avril 2019, ENEV.T6).

Les propos de la *Canadian Electricity Association* dans son mémoire sont une bonne représentation de la conception de la participation et des fondements qui motivent cette conception :

Historically, electricity companies have been a leader on local Indigenous engagement, and CEA members are committed to engaging with Indigenous Peoples of Canada to continue to nurture meaningful long-term relationships and enhance mutually beneficial economic and business opportunities. However, despite our members' commitments and track record on Indigenous engagement, the legal implications of the adoption and implementation of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples ("UNDRIP") in Canada are vague and unclear. The Canadian courts have been clear that the duty to consult does not provide Indigenous groups with a 'veto' over final Crown decisions, and the Prime Minister has publicly agreed with this assessment. However, despite the ruling and confirmation, 'consent' in the preamble of the Act in reference to the Government of Canada's commitment to implementation of UNDRIP remains undefined. This lack of clarity may subject positive decision statements on designated projects to legal challenges (*Canadian Electricity Association*, 21 février 2019, ENEV.B28).

Les acteurs industriels ne s'expriment néanmoins pas explicitement sur la question de l'objectif fondamental de la Déclaration, soit la reconnaissance des droits à la prise de décision des peuples autochtones.

... pour les Autochtones

Dans leurs discours, les acteurs autochtones s'appuient principalement sur leurs droits autochtones inhérents, tout en mentionnant parfois que ces droits sont aussi reconnus dans la Constitution canadienne, mais surtout dans la DNUDPA. Par exemple, la *Federation of*

Sovereign Indigenous Nations, met de l'avant que l'évaluation d'impact doit être conforme aux processus autodéterminés et aux lois propres à chaque nation.

Consultation must take place with First Nations throughout the impact assessment process, and in accordance with each First Nation's consultation protocol, and their jurisdictional and traditional laws (*Federation of Sovereign Indigenous Nations*, 2 mai 2018, ENVI.B51).

L'autorité des peuples autochtones à gouverner leurs territoires est inhérente :

The Dene Nations have the inherent authority to govern their lands, waters, and environment (*Dene Nation*, 29 avril 2019, ENEV.B144).

Lorsqu'ils font référence à leurs droits inhérents en matière de participation, les intervenants autochtones rappellent souvent que ces droits leur sont reconnus dans des sources de droit canadiennes (traités, Constitution, jurisprudence) ou internationales (DNUDPA).

Dans les interventions de l'APN, l'autorité des peuples autochtones, bien que reconnue en droit canadien, repose sur leurs propres ordres légaux.

First Nations are rights holders, who hold inherent and constitutionally-protected rights set out in their own governance and legal systems, as well as under Section 35 of the Constitution. In practice, this means that First Nations rights cannot be undermined by colonial interpretation of their rights (i.e. s.35). Instead, First Nations must first interpret and describe their inherent rights, grounded in Indigenous law, Indigenous legal traditions, and customary law. These legal orders, which lay the foundation for First Nations' concepts of self-determination and sovereignty, are essential to starting true "Nation-to-Nation" dialogues and expressing the respect for our rights and title (je souligne, *APN*, 24 mai 2018, ENVI.B18).

Pour les intervenants qui défendent une norme de consentement comme condition *sine qua non*, celle-ci s'ancre particulièrement dans leurs droits inhérents, tout en référant également à la DNUDPA. Ici, *Algonquin First Nations of Kebaowek and Wolf Lake*, présente les différentes sources normatives relevée dans la grille de codage, mais toujours en donnant la prépondérance à ses droits inhérents en tant que nation autochtone.

These pieces of legislation [C-69] combine as an assault on Indigenous sovereignty and the protection of land, air and water. The cumulative policy effect has intentionally silenced Aboriginal communities across this country as resource development proceeds as planned. Not only are these federal policies inconsistent with the pre-existing sovereignty and constitutional protection of Aboriginal and Treaty Rights, which Canadian First Nations have fought and struggled for over the centuries, but Aboriginal leaders and legal experts observe that these federal

policies are in breach of internationally recognized human rights of Indigenous Peoples. Therefore, our Nations seek a different but joint approach with governments that provides a strong foundation for the “recognition, protection and reconciliation” of Aboriginal and Treaty rights instead of extinguishment of Aboriginal Title and Rights. Nonextinguishment is consistent with the Articles of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (je souligne, *Algonquin First Nations of Kebaowek and Wolf Lake*, 4 mai 2018, ENVI.B41).

Par l’observation du tableau 9, le ton associé à la mobilisation de la Déclaration comme source normative est très positif. L’APN fait référence à la DNUDPA comme source normative, et affirme que l’inclusion de ses principes dans l’évaluation d’impact doit être comprise comme le plancher, et non le plafond, pour élaborer un processus décisionnel.

In May 2016, Canada announced its full and unqualified support for the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. First adopted by the UN General Assembly in 2007, the UN Declaration affirms Indigenous peoples’ rights that “constitute the minimum standards for the survival, dignity, and well-being of the Indigenous Peoples of the World.” This means that inclusion of the UN Declaration must be understood as the floor, not the ceiling, with which to begin crafting a process that respects and reaffirms the inherent or pre-existing collective human rights of First Nations’ as well as the human rights of First Nation individuals (je souligne, *APN*, 24 mai 2018, ENVI.B18).

La *Inuvialuit Regional Corporation* (IRC), représentant les intérêts collectifs des Inuvialuit, considère que l’appui du gouvernement envers la DNUDPA implique l’exigence de recherche du consentement préalable libre et éclairé des peuples concernés avant le développement (*IRC*, 4 mai 2018, ENVI.B33). Pour l’IRC, la Déclaration impose des normes contraignantes pour le Canada. C’est également le cas de la *Lower Fraser Fisheries Alliance* :

Canada has committed to a renewed nation-to-nation relationship with Indigenous peoples and has committed to implementing UNDRIP. Both of these commitments require the involvement of Indigenous peoples in decision-making and explicit mention should be made in the Acts to the requirement to obtain Indigenous peoples’ free prior and informed consent (*Lower Fraser Fisheries Alliance*, 4 mai 2018, ENVI.B31).

La DNUDPA n’a pas créé de nouveaux droits pour les peuples autochtones, le CPLE existait au préalable, dans les droits inhérents des peuples autochtones, et dans d’autres sources de droit international :

To be very clear, free, prior and informed consent was not created in the UN declaration. It was not created in this bill nor in Bill C-262, it comes from international law. It exists in our modern treaties in Canada and it existed in earlier

treaties in Canada (Kluane Adamek, *Yukon Regional Chief, APN*, 4 avril 2019, ENEV.T5).

It is an essential element of the right of all peoples, including indigenous peoples, to self-determination, which Canada has recognized for decades, for example, the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Consent is the essence of mature relationships and was and is the premise of treaty-making between self-determining nations (Kluane Adamek, *Yukon Regional Chief, APN*, 17 avril 2019, ENVI.T4).

Il est bon de rappeler que les nations et les associations autochtones ne sont pas contre le développement des ressources naturelles et du territoire, mais, ce qui prime, c'est l'importance du processus, du respect de leurs lois internes et de la reconnaissance de leur autorité décisionnelle sur leur territoire :

Gitxaala has always been very clear from proponents walking into the territory. They must respect Gitxaala governance laws and their role as decision makers. They must demonstrate, as Gitxaala law dictates, that you must leave more than you take. That is an easy definition of sustainability, but it's part of Gitxaala traditional law. I will add that it counts for social and economic benefits. The nation is not anti-development and antijobs, but we want to balance those things. The idea is that the process sets up this long-term relationship with the nation in the same way as it would with a government regulator. If they agree to a process and work through the process with us at the start, if they achieve the goals set up by the process, if they go through the threshold developments with us, and if they demonstrate to our lines that they will not have significant environmental effects or they are going to leave more than they take, then they get approval. It's less of a whether or not we feel like it at the end (*Gitxaala*, 8 avril 2019, ENEV.T6).

Plusieurs communautés autochtones ne sont pas opposées au développement. Par exemple, la Nation Dene Tha' reconnaît l'importance des opportunités économiques et souhaitent en obtenir pour le bénéfice des membres de leur Nation. Cependant, comme pour le *Métis National Council*, le développement doit être durable et, conformément à la déclaration des Nations Unies, fondé sur le consentement (*Dene Tha First Nation*, 1 mai 2018, ENVI.B63).

Somme toute, peu importe les sources normatives de la norme de participation, la reconnaissance et la mise en œuvre de la capacité décisionnelle des peuples autochtones dans les projets qui les affectent est centrale.

3.3 Analyse des représentations de la norme de participation

Tel que discuté précédemment, la place des Autochtones dans la prise de décision quant à leurs terres, territoires et ressources n'est pas comprise de façon uniforme. Les récentes discussions entourant l'élaboration de la *Loi sur l'évaluation d'impact* ne font pas exception. L'analyse présentée plus haut nous permet de faire ressortir trois conceptions de la représentation de la norme de participation dans le discours des acteurs : *procédurale*, *partenariale* et *fondée sur l'autodétermination*. Cette classification des représentations, qui reprend en partie la typologie de Teitelbaum et al. (2021), n'est pas exhaustive et les catégories ne sont pas mutuellement exclusives. Néanmoins, elle permet de faire ressortir les principales représentations de la norme de participation dans le discours canadien. Les résultats de l'analyse sont synthétisés dans le tableau 10 ici-bas, et sont ensuite discutés plus bas.

Tableau 10. – Les conceptions de la participation des peuples autochtones

<u>Code qui informe</u>		Procédurale	Partenariale	Fondée sur l'autodétermination
	<i>Acteurs qui en font la promotion</i>	Gouvernement fédéral+++ Industries+	Industries+++ Gouvernement fédéral+ Autochtones+	Autochtones+++
<u>(1) Quoi ?</u> Portée de la norme	<i>Forme que prend la participation</i>	Consultation significative, consentement procédural, écoute les peuples autochtones = coopération	Dialogue, négociation, possibilité de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre, délégation de certains rôles et de certaines prises de décision, objectifs communs = collaboration	Processus de codécision, consentement fort, capacité à dire non, mécanismes autochtones = Partenariat et contrôle communautaire
<u>(3) Pourquoi?</u> Sources de leur autorité	<i>Fondements à la norme de participation</i>	Le droit canadien, en particulier l'obligation constitutionnelle	Partenaires économiques (pas dans la grille de codage)	Souveraineté inhérente (des normes/droit autochtones inhérents, reconnus dans droit international et droit canadien)
<u>(2) Qui?</u> Statut/rôle des acteurs autochtones dans les processus de participation	<i>Conceptions de la prise de décision des peuples autochtones</i>	Statut particulier : prise de décision limitée, c'est l'État qui décide à l'issue du processus de consultation	Statut particulier/Acteurs partenaires : Basée dans la négociation, au cas-le-cas, ressources inégales, pas de remise en question de la souveraineté étatique	Acteurs décisionnels/souverains : Pouvoir décisionnel qui peut, ou non, être partagé avec l'État; Substantielle, reconnaissance de l'autorité et de la capacité décisionnelles, prise de décision conjointe
<u>Autre</u>	<i>Objectifs sous-jacents à la participation des peuples autochtones</i>	Sert à combler l'obligation de consulter et à légitimer les décisions prises par l'État	L'approbation des projets évalués, atténuation des risques, certitude augmentation des bénéfices pour tous	Prise de décision par et pour les peuples autochtones concernés, autodétermination

+++ : acteur principal ; + : références à la conception, mais dans une moindre portée

Ensuite, à la lumière des discours sur la participation des peuples autochtones à la prise de décision au Canada, les conceptions de la participation des Autochtones tirent leurs sources normatives de plusieurs espaces politiques et juridiques, dont les normes issues du droit international. Le tableau 11 suivant présente, selon le discours des acteurs, l'importance qui est accordée aux normes internationales et, le cas échéant, la façon dont elles sont interprétées.

Tableau 11. – Sommaire des perspectives des acteurs sur le consentement (CPLÉ)

	Gouvernement fédéral	Industrie	Autochtones
<i>Importance des normes internationales</i>	Prépondérance du droit canadien	Limitée	Grande, outil de reconnaissance de leurs droits inhérents
<i>Statut de la DNUDPA en tant que source normative à la participation des peuples autochtones à l'évaluation d'impact</i>	Interprétée à la lumière du droit canadien	Cause d'incertitudes, augmente les risques de litiges et de contestations juridiques	Plancher en termes de droits des peuples, ses principes sont contraignants pour le Canada
<i>Conceptualisation du CPLÉ (selon Teitelbaum et al. 2021)</i>	Procédurale	Procédurale	Relationnelle et basée sur les droits humains
<i>Implications du CPLÉ dans les processus d'évaluation d'impact</i>	Il n'y a pas de remise en question de l'autorité décisionnelle, ce principe fait déjà partie des politiques canadiennes et de l'évaluation d'impact	La mise en œuvre du CPLÉ est conforme au droit canadien	Doit faire partie du processus d'évaluation d'impact, le CPLÉ des peuples est requis dans l'évaluation d'impact, est un droit inhérent aux peuples autochtones
<i>Est-ce qu'il y a un droit de veto?</i>	N'en parle pas	Craintes envers un veto	La notion de consentement n'est généralement pas comprise comme un veto, ce n'est pas ça qui est important

Dans l'ensemble, ce qui ressort de l'analyse des résultats est un fort décalage entre les positions des différents groupes sur la question de l'autorité et du statut des peuples autochtones dans les processus décisionnels. Les acteurs du gouvernement et de l'industrie qui mobilisent les conceptions de la participation comme *procédurale* et *partenariale* ne remettent pas en cause le postulat de la souveraineté étatique. Ces acteurs demeurent en quelque sorte dans un carcan institutionnel hérité du colonialisme de peuplement et de la logique extractive, qui favorisent entre autres la prise de décision économique, les bénéfices pour les entreprises et la domination politique de l'État. Malgré ces similarités, les fondements et les objectifs de la participation des Autochtones et la forme que prennent ces deux conceptions diffèrent. En revanche, la troisième conception, *fondée sur l'autodétermination*, diffère grandement dans ses assises normatives et la place qu'elle donne aux Autochtones.

La conception *procédurale* place les Autochtones comme acteurs avec qui les autres intervenants doivent coopérer et que les autres intervenants doivent écouter, mais qui ne font pas partie de la prise de décision. Le fondement normatif principal de cette conception est l'obligation constitutionnelle de la Couronne de consulter et, le cas échéant, d'accommoder les peuples autochtones. La plupart des interventions qui cadrent la participation de façon procédurale proviennent des représentants du gouvernement, mais également de certaines interventions de l'industrie. Les objectifs sous-jacents à la conception procédurale sont bien sûr de combler l'obligation de consulter de la Couronne, mais également, de façon implicite de légitimer la prise de décision par l'État. En effet, lorsque les représentants du gouvernement esquivent les questions sur le veto ou refusent de voir le CPLE ou la DNUDPA comme allant au-delà du cadre juridique canadien, c'est qu'ils ne peuvent pas remettre en question la structure de leur propre autorité et légitimité comme acteurs décisionnels.

Ainsi, dans la conception *procédurale*, que la forme de la participation soit dans un processus dit de « consultation significative » ou de « consentement procédural », les décideurs écoutent les peuples autochtones, sans pour autant qu'il y ait d'obligation de résultat ou d'obtenir leur consentement. Pour le gouvernement fédéral, bien que le Canada reconnaisse politiquement le CPLE et la DNUDPA, dans leurs discours relèvent une résistance à reconnaître une forme d'autorité aux peuples autochtones et à leur accorder une autonomie décisionnelle. Il est particulièrement intéressant, à mon sens, de noter le cadrage très stratégique de la norme de consentement préalable, libre et éclairé dans les discours du gouvernement :

[...] As I've indicated, the current legislation as drafted tries to embody the principles of free, prior, and informed consent based on mutual dialogue and respect. That has been the theme that has gone through the legislation (je souligne, Christine Loth-Bown, *ACEE*, 3 mai 2018, ENVI.T18).

Le CPLE est interprété comme si cette norme faisait déjà partie de l'évaluation d'impact telle que définie dans le projet de loi. On se rappelle que les tribunaux canadiens eux-mêmes se refusent à remettre en question la prémisse de base que constitue la souveraineté de la Couronne sur les terres ancestrales des peuples autochtones, peu importe la manière dont cette souveraineté fut acquise. Donc, même si tout cet historique et ce contexte institutionnel

n'est pas dans le discours explicite des intervenants gouvernementaux, il reste que cela affecte leur cadrage de la norme. Sans surprise, les gouvernements apprécient l'engagement direct entre l'industrie et les communautés autochtones, car cela soulage la pression sur leurs responsabilités de gouvernance et favorise, du même coup, le développement économique. Quelques interventions du gouvernement cadrent la participation des Autochtones sous une conception *partenariale*. Le fait que des représentants de l'État fassent référence aux intérêts de l'industrie à quelques reprises lorsqu'ils parlent de la place des Autochtones dans les processus décisionnels est significatif. Nous l'avons vu, l'économie extractive joue un rôle dominant dans l'économie canadienne (Canada 2021b).

Les intervenants du gouvernement utilisent très souvent le terme de « partenariat » dans leurs discours sur la place des Autochtones dans le processus de l'évaluation d'impact. Cependant, on ne peut parler de prise de décision partenariale, telle que définie dans les travaux sur les types de participation, qui implique une prise de décision conjointe, où il y a un partenariat d'égal à égal. Dans les faits, lorsque la ministre d'ECCC McKenna indique que le gouvernement travaille en « partenariat » avec les peuples autochtones, ce qu'elle décrit est plutôt une « coopération » qui tire vers la « collaboration », où il y a un échange d'information bidirectionnel, une écoute active des considérations autochtones et une esquisse de partenariat. Cependant, il n'est pas question de déléguer des parties de la prise de décision aux collectivités. C'est donc le gouvernement qui *décide d'accorder* aux peuples autochtones l'espace pour qu'ils puissent participer au dialogue dans le processus, mais ultimement, encore une fois, c'est le gouvernement qui décide. Rappelons l'intervention de Ron Hallman, président de l'ACEE qui explicite l'approche procédurale de la participation des peuples autochtones permettant de légitimer la prise de décision par le gouvernement.

L'approche globale du gouvernement consiste à obtenir le consentement des Autochtones par l'entremise de processus fondés sur le respect mutuel et le dialogue tout au long du processus d'évaluation d'impact pour mieux étayer les décisions prises par le ministre ou le gouverneur en conseil » (je souligne, Hallman, ACEE, 6 février 2019, ENEV.T1).

En comparaison de la conception *procédurale*, l'approche *partenariale* mise de l'avant principalement par les représentants de l'industrie donne un rôle plus proactif aux Autochtones, mais elle n'en fait pas pour autant des acteurs décisionnels. En encourageant le

dialogue, la négociation, la possibilité pour les Autochtones de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans de gestion les intervenants qui mobilisent une conception *partenariale* reconnaissent que les Autochtones doivent faire partie du processus de mise en valeur de leurs terres ancestrales. La participation est cependant ici définie comme nous avons vu plus tôt, d'abord et avant tout comme une question de nature économique plutôt que de juridiction ou d'autorité.

Certaines des interventions autochtones se rapprochent du discours de l'industrie sur la nécessité de créer des partenariats. Les dimensions économiques ne sont pas uniquement une préoccupation de l'industrie, sauf que les intervenants autochtones couplent cette volonté de participer économiquement à la capacité de décider et à l'affirmation de leur autorité territoriale. Les interventions des autochtones à ce sujet sont bien claires. En effet, pour ces derniers, lorsqu'ils entrent en négociation avec des promoteurs de projets, ils souhaitent que cela soit fait dans le respect de leurs droits inhérents, constitutionnellement reconnus et également énoncés dans la DNUDPA. Cela implique une reconnaissance de leur autorité décisionnelle et/ou de leur souveraineté territoriale qui dépasse la simple notion de partenariat économique.

Pour la majorité des acteurs de l'industrie, au contraire, la justification de la participation des Autochtones est presque exclusivement économique. Les entreprises et les associations industrielles veulent, de bonne foi, inclure les Autochtones dans leurs projets et en partager les bénéfices, mais cela a pour but de limiter les conflits et de faciliter la réalisation du projet; il ne s'agit pas de reconnaître l'autorité juridique ou politique de ces derniers.

Canada's nuclear industry also works closely with Indigenous peoples and communities to enable proactive engagement and create mutually beneficial opportunities. Cameco has demonstrated the power of partnerships in improving the economic and social well-being for communities and the benefits of working together to bring about real change (*Canadian Nuclear Association*, 26 avril 2018, ENVI.B112).

Ce qui est cœur du discours de l'industrie, contrairement aux Autochtones ou au gouvernement, n'est pas la question de l'autorité ou de la souveraineté en matière de prise de décision ou des du processus de l'évaluation d'impact : ce qui compte pour l'industrie, c'est

d'atteindre la certitude dans la décision, la sécurité, la stabilité et des modalités processuelles claires.

Appropriate scoping of participation rights we believe is necessary to ensure that the voices of the stakeholders, including Indigenous groups who are directly not otherwise misunderstood, resulting in more complex proceedings, longer timelines, increased costs, and increased exposure to judicial reviews and legal appeals (*Suncor Energy*, 9 avril 2019, ENEV.T7).

Dès lors, dans les interventions de l'industrie, lorsqu'il est question du consentement, c'est d'abord pour exprimer une crainte face à l'émergence d'un veto, soit la reconnaissance du droit d'un groupe de pouvoir décider unilatéralement qu'un projet n'aura pas lieu, qui émerge. Selon leur perspective, la DNUDPA comme source normative au Canada telle qu'elle est présentée dans le projet de loi C-69, augmente les risques de litiges et de contestations juridiques et représente, par le fait même, une cause d'incertitudes.

Dans cette perspective, si on cherche à obtenir le consentement des peuples autochtones, ce n'est pas pour reconnaître leur autorité territoriale, c'est pour que le projet aille de l'avant avec le plus de bénéfices pour tous les intervenants impliqués et qu'on ne se retrouve pas dans des situations de blocage et de recours devant les tribunaux. Dans cette perspective, le consentement est instrumentalisé : il s'agit d'un outil favorisant la certitude juridique. Son absence, s'il augmente les risques de conflits, ne remet pas nécessairement en question le bien-fondé du projet, sauf si le risque devient trop important. Par conséquent, en participant à un processus qui tient pour acquis que le projet aura lieu, les Autochtones sont placés dans une position où lorsqu'ils participent aux pourparlers pour aller chercher le plus de bénéfices et de reconnaissance de leur autorité sur certains des éléments du projet extractif, il n'est pas vraiment possible de refuser le projet. Peut-on alors parler d'un consentement préalable, libre et éclairé? Il est difficile de répondre par l'affirmative.

Les interventions des Autochtones, si elles varient sur certains aspects, notamment la portée de la norme et l'acceptation ou non du cadre juridique canadien, réfèrent toutes à une conception de la participation *fondée sur l'autodétermination*, au sens où ces derniers sont libres de déterminer la façon dont ils entendent gérer leurs territoires. Dans cette conception de la participation, on sort de la prémisse selon laquelle le gouvernement « possède » le territoire et les ressources et a seul la légitimité décisionnelle. En l'occurrence, ce sont les

Autochtones qui déterminent, par leurs propres lois et parfois par leurs propres mécanismes, s'ils souhaitent ou non qu'un projet ait lieu. Ils ont une souveraineté inhérente.

Joint decision-making requires respecting the decision-making authority of Indigenous groups. The decision-making authority of Indigenous groups does not need to be granted or authorized by the federal government (je souligne, *Dene Tha First Nation*, ENVI.B63).

Ceci dit, comme nous l'avons vu précédemment, lorsqu'ils parlent d'une participation *fondée sur l'autodétermination*, les intervenants autochtones ne parle que rarement de décision unilatérale. Le processus doit plutôt selon eux se faire d'égal à égal, de nation-à-nation. La prise de décision est conjointe.

La conception *fondée sur l'autodétermination* de la participation autochtone repose sur le droit des peuples autochtones à décider eux-mêmes quant aux projets qui les affectent et qui affectent leur environnement plus largement. Sans surprise, les intervenants autochtones mobilisent donc très fortement la norme de consentement et adoptent une définition forte de celle-ci, comme une obligation de résultat. Les normes internationales, telle la norme de CPLE issue de la Déclaration, ont une grande importance dans leurs discours. Les principes de la Déclaration invitent ici à transformer les pratiques et sont contraignants pour le Canada. Ainsi, selon pratiquement tous les intervenants référant au consentement préalable, libre et éclairé, il s'agit d'un seuil à atteindre dans les processus d'évaluation d'impact.

True joint decision-making acknowledges our authority over what happens in our territory. Canada has committed to a renewed nation-to-nation relationship with Indigenous groups and has committed to implementing UNDRIP. Both of these commitments require the involvement of Indigenous groups in decision-making and explicit mention should be made in the Acts to the requirement to obtain Indigenous groups' free prior and informed consent (je souligne, *Okanagan Nation Alliance*, 4 mai 2018, ENVI.B27).

Pour les Autochtones, le langage du consentement sert en fait à exprimer le principe plus large qu'ils ont une autorité juridique et politique sur leurs terres. La notion de « veto », compris comme un refus d'une décision prise par autrui, est en ce sens peu présente. Lorsqu'elles participent, les collectivités autochtones s'engagent avec le gouvernement et l'industrie et mettent de l'avant leur autorité décisionnelle sur les ressources et les moyens de subsistance.

Conclusion

À la base d'une grande partie des écrits sur la participation des Autochtones à la prise de décision relative aux ressources naturelles se trouvent des perspectives distinctes qui orientent les actions et les interactions entre les groupes clés. Dans le contexte du développement des ressources, les groupes impliqués ont des intérêts différents, ainsi que des valeurs, des compréhensions culturelles et linguistiques différentes (Boyd et Lorefice 2018). Le contexte particulier du Canada, tant aux plans juridique, historique et politique informe le cadrage de la participation des peuples autochtones à la prise de décision. Le colonialisme de peuplement module grandement les relations entre les peuples autochtones et l'État canadien. La prédominance des tribunaux et leur interprétation des normes et de leur portée renforce la posture selon laquelle l'État est le décideur légitime pour le territoire et ses ressources. Néanmoins, les normes développées dans le contexte international ont permis de légitimer des revendications autochtones en matière de consultation et de consentement dans différents secteurs de la société, et offrent un cadre interprétatif des droits à la participation. Cependant, il a été bien démontré dans la revue de la littérature sur le consentement préalable, libre et éclairé que l'interprétation de la norme est ambiguë et qu'il n'existe pas de consensus sur sa portée et la nature du rôle des peuples autochtones.

La portée de la norme et le rôle donné aux Autochtones varient donc selon la façon dont se positionnent les acteurs face à ce postulat, et la traduction des normes internationales par les intervenants varie en conséquence. Le gouvernement reconnaît un statut particulier aux peuples autochtones comme porteurs de droits, mais qui ne transcende pas la légitimité canadienne : il demeure le décideur. Pour les Autochtones, leurs droits inhérents dépassent la reconnaissance du Canada et sont aussi reconnus dans la DNUDPA. Dans le cas de l'industrie, les Autochtones sont des partenaires en matière de développement économique, et les intervenants recherchent la certitude pour mener à terme des projets en collaboration.

La recherche met en évidence d'importantes différences en ce qui concerne les attentes face au modèle de participation et plus spécifiquement sur l'interprétation du CPLE. Ces différences reposent en grande partie sur la façon dont ceux-ci conçoivent l'autorité décisionnelle en

matière de gouvernance territoriale au Canada. Pour les intervenants gouvernementaux et autochtones, les conceptions en matière de participation et d'autorité décisionnelle s'appuient sur des fondements juridiques. En revanche, pour l'industrie, la justification de la participation des Autochtones est davantage de nature économique et liée à son impact sur l'approbation des projets.

L'analyse de l'ensemble des discours du gouvernement fédéral, des représentants de l'industrie et de groupes autochtones ayant participé au processus législatif de la *Loi sur l'évaluation d'impact* (Canada 2019) effectué dans ce mémoire permet de tracer un portrait empirique des trois principales conceptions de la participation des peuples autochtones à l'évaluation d'impact : *procédurale*, *collaborative* et fondée sur l'*autodétermination*. Au cœur des différences entre ces conceptions de la participation se trouvent des compréhensions variées de la prise de décision et de l'autorité territoriale, mais aussi du rapport au territoire.

Pour l'État, la participation autochtone s'inscrit dans une logique de régulation et de gestion du territoire. Il s'agit de donner voix à des populations ayant des droits et des intérêts spécifiques, que l'on reconnaît, afin de légitimer la décision prise par le pouvoir souverain. Pour les entreprises, la logique économique prédomine – le territoire est une source de richesse et la participation autochtone s'inscrit dans une volonté de contourner les obstacles juridiques et de faciliter l'accès à ce territoire. Pour les Autochtones enfin, la participation relève du partage de l'autorité. Plutôt que de concevoir celle-ci de manière exclusive, il s'agit de reconnaître à chacun un rôle dans la protection et la définition des usages de celui-ci.

Ce mémoire permet de la sorte de contribuer à approfondir, de manière empirique, les représentations de la participation des peuples autochtones à la prise de décision en matière de développement du territoire et des ressources dans le contexte de l'évaluation d'impact au Canada. Mon analyse me permet de conclure que la notion de consentement, si elle est fortement débattue, ne renvoie pas à une forme spécifique de participation. Il n'y a pas une manière de consentir. On peut consentir dans le cadre d'un processus de consultation substantiel, exigeant l'accord de la partie consultée (on parle alors de droit de veto). On peut aussi consentir par la négociation d'ententes, notamment avec les entreprises. Enfin, on peut consentir par l'expression plus directe et effective d'une autorité juridictionnelle. Le consentement s'exprime alors sous la forme de processus collaboratifs ou de codécision. En

ce sens, le consentement est un principe qui informe les attentes des acteurs face au mode de participation plutôt qu'un type de participation en soi.

C'est pourquoi les typologies tirées de la littérature participation citoyenne cadrent mal avec les discours que j'ai observés dans les processus législatifs. La non-conformité découle du fait que le consentement n'est pas une norme de participation fixe. Dans les débats politiques, la notion de consentement n'est pas fixe et définie. Elle est interprétée à la lumière de la conception de l'autorité décisionnelle. C'est le critère distinctif de la conception de la participation pour les peuples autochtones : leur discours sur cette question s'articule autour de la question de *qui* possède cette autorité.

Existe-t-il un point de rencontre entre les conceptions de la participation et du consentement mises de l'avant dans ce travail? En fait, ce qui ressort de mon analyse, ce n'est pas tant une vision claire de ce que devrait être la participation autochtone, ou de la portée du CPLE comme norme juridique, mais plutôt un constat : le débat sur la participation autochtone perdurera tant et aussi longtemps que l'État et les acteurs industriels refuseront de revoir leur conception de l'autorité décisionnelle sur le territoire. Sans un rééquilibrage de l'autorité, les processus décisionnels demeureront contestés.

Cela ne sous-entend pas qu'il faille reconnaître un soi-disant veto aux Autochtones. Une approche collaborative, avec une reconnaissance de l'autorité décisionnelle des peuples autochtones, pourrait permettre de désamorcer les conflits autour de la portée du consentement. Potentiellement, il serait intéressant de se pencher sur un modèle de collaboration qui, sans nier le pouvoir décisionnel du gouvernement, reconnaît l'autorité décisionnelle des Autochtones, et inclut l'industrie dans le processus, non pas comme acteur décisionnel, mais en tant que partenaire des peuples autochtones dans le développement du projet. C'est un modèle du genre que propose notamment Anaya (2013). Cela se rapproche aussi de ce que Teitelbaum et al. (2021) décrivent comme la conception relationnelle de la mise en œuvre du CPLE. Cette conception est malheureusement peu présente dans les discours du gouvernement et de l'industrie, du moins dans le contexte du processus législatif étudié.

Les controverses dans les médias et dans les instances parlementaires autour de la portée des notions de « veto » et de « consentement » ne permettent pas, à mon sens de voir ces termes au-delà d'une logique purement dichotomique entre l'autorité des uns et des autres. On ne fait pas aussi l'effort supplémentaire de s'interroger sur les origines de ces controverses dans notre histoire coloniale et sur les implications concrètes, sur le terrain, de ces blocages conceptuels. L'analyse de discours présentée dans ce mémoire, par son vaste corpus de données ciblant ce que les acteurs impliqués dans les processus d'évaluation d'impact et qui travaillent au quotidien à développer des projets, à établir des partenariats à assurer leur capacité décisionnelle ou à diriger les processus, donne l'occasion d'avoir accès au débat de fond. En ce sens, mon analyse permet d'avancer que la controverse politique autour du veto est moins présente dans les discours des acteurs que dans la sphère médiatique ou dans les interventions plus partisans des parlementaires. La présomption que tous les Autochtones seraient opposés aux projets de développement sur leurs territoires et que ces derniers revendiquent uniformément un droit de veto est erronée et ne prend pas en compte ni l'histoire coloniale, ni le contexte institutionnel et juridique présent. Le CPLE ou le droit à l'autodétermination sont des outils visant à rééquilibrer la relation afin de faire place aux principes, valeurs et visions du rapport au territoire qui informent les choix collectifs des peuples autochtones.

En s'attardant à des positions campées sur un mot tel que le veto, on s'éloigne du débat de fond. Pourquoi ne pas considérer, si on reste dans le contexte institutionnel dans lequel est basé ce travail, de reconnaître la capacité des communautés autochtones d'évaluer par elles-mêmes la valeur et les impacts d'un projet sur leurs terres ancestrales? Cela pourrait peut-être aider à renverser les inégalités de ressources systémiques entre les différentes parties. Le gouvernement affirme qu'il souhaite aller « au-delà » de l'obligation constitutionnelle de consulter, mais dans les faits, il ne dépasse pas le cadre existant puisqu'il s'en tient à une lecture procédurale de ses obligations. Cette position m'apparaît peu tenable dans une optique de véritable réconciliation. Pour les promoteurs de projet, il peut aussi y avoir un avantage à un rééquilibrage des pouvoirs, puisque celui-ci pourrait au final réduire les conflits et les délais dans l'autorisation des projets.

Comme le comité d'experts le recommandait (2017), le gouvernement fédéral aurait pu, dans le projet de loi C-69, inclure les peuples autochtones à l'étape de la prise de décision dans le processus d'évaluation d'impact (l'étape 4 de la figure 2). Si l'État accordait un tel l'espace pour une reconnaissance de l'autorité des communautés autochtones, pour qu'elles puissent exercer leur souveraineté inhérente, alors de véritables partenariats pourraient se développer sur le terrain.

Je note enfin que ce mémoire s'est intéressé à ce qui représente une goutte d'eau dans l'océan des discours sur la participation autochtone. Comme mentionné dans la première partie, le choix de données, en particulier le contexte desquelles elles sont tirées, limite la possibilité de faire un portrait plus complet des conceptions de la participation autochtone aux mécanismes de prise de décision en matière environnementale. Cela impliquerait d'aller « sur le terrain » pour parler aux communautés autochtones, et s'intéresser à celles qui ne participent *pas* aux mécanismes d'évaluation d'impact pour que leurs perspectives fassent partie du portrait. J'ai aussi choisi pour des raisons pratiques d'exclure d'autres groupes d'acteurs comme les partis politiques, les ONG, les chercheurs et les citoyens engagés pour circonscrire ma recherche. Il serait souhaitable d'avoir un portrait des perspectives non seulement des acteurs directement impliqués dans les processus d'évaluation d'impact de projets de développement, mais de la société canadienne plus largement. Ce sera pour une prochaine recherche.

Une autre limite de ce mémoire est la simplification qui est faite des perspectives des trois groupes d'acteurs. Bien que des tendances fortes ont été identifiées, certaines nuances auraient méritées plus d'attention. En particulier, les acteurs de l'industrie et les intervenants autochtones ne forment pas des blocs uniformes. Il y aurait lieu par exemple de savoir si les intervenants de certains secteurs industriels démontrent une conception différente de ceux des autres secteurs. Même chose pour les groupes autochtones, est-ce que les organisations nationales ont des approches différentes? Est-ce que les nations ayant des traités conçoivent leur place dans la prise de décision différemment des autres? Toutes ses questions mériteraient une recherche plus approfondie que mon corpus empirique, tel qu'il est construit, ne me permet pas de faire.

De plus, compléter cette recherche par des entretiens avec des représentants de tous les secteurs enrichirait grandement la qualité des informations recensées. Il est certain qu'en ciblant un seul corpus de données, on limite la diversité des analyses possibles, mais cela permet par contre de monter en généralité et de s'assurer d'une plus grande représentativité des interventions. Enfin, il pourrait s'avérer utile, dans des recherches ultérieures, de modifier la grille de codage afin d'étendre les conceptions de la participation et l'analyse de leurs fondements justificatifs au-delà des dimensions juridiques afin de mieux refléter des visions du monde, des valeurs et du lien au territoire que le droit et le discours juridique ne captent pas pleinement.

Références bibliographiques

- Abouchar, Julie, et Joanna Vince. 2012. « Another Big Budget Bill, More Big Changes ». *Influents*, n° 7: 80-81.
- Alfred, Taiaiake. 1999. *Peace, Power, Righteousness: An Indigenous Manifesto*. Oxford University Press.
- . 2003. « From Sovereignty to Freedom. Toward and Indigenous Political Discourse ». *Indigenous Affairs* 3: 22-34.
- . 2005. *Wasáse: Indigenous Pathways of Action and Freedom*. Peterborough, Ont.; Orchard Park, N.Y.: Broadview Press. <https://utorontopress.com/ca/wasase-3>.
- . 2009. « Colonialism and State Dependency ». *International Journal of Indigenous Health* 5 (2): 42-60. <https://doi.org/10.3138/ijih.v5i2.28982>.
- Alfred, Taiaiake, et Jeff Corntassel. 2005. « Being Indigenous: Resurgences against Contemporary Colonialism ». *Government and Opposition* 40 (4): 597-614. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2005.00166.x>.
- Anaya, James. 2008. « Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People, S. James Anaya ». UN Doc A/HRC/9/9. UN Human Rights Council.
- . 2009. « Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous Peoples ». UN Doc A/HRC/12/34. UN Human Rights Council. <http://digitallibrary.un.org/record/665137>.
- . 2012. « Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, James Anaya. Addendum Communications Sent, Replies Received, and Follow-Up. » Koninklijke Brill NV. https://doi.org/10.1163/2210-7975_HRD-9970-2016149.
- . 2013. « Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples: Extractive industries and indigenous peoples ». UN Doc A/HRC/24/41. New York: UN Human Rights Council. <http://unsr.jamesanaya.org/annual-reports/report-to-the-human-rights-council-a-hrc-24-41-2013>.
- Ariss, Rachel, et John Cutfeet. 2011. « Kitchenuhmaykoosib Inninuwug First Nation: Mining, Consultation, Reconciliation and Law ». *Indigenous Law Journal* 10. <https://jps.library.utoronto.ca/index.php/ilj/article/view/27637>.
- Asch, Michael. 1999. « From Calder to Van Der Peet: Aboriginal Rights in Canadian Law ». In *Indigenous Peoples' Rights in Australia, Canada, & New Zealand, 1973-96*, édité par Paul Havemann, 428-46. Oxford University Press.
- . 2002. « From Terra Nullius to Affirmation: Reconciling Aboriginal Rights with the Canadian Constitution¹ ». *Canadian Journal of Law & Society / La Revue Canadienne Droit et Société* 17 (2): 23-39. <https://doi.org/10.1017/S0829320100007237>.
- Asch, Michael, John Borrows, et James Tully, éd. 2018. *Resurgence and reconciliation:*

- indigenous-settler relations and earth teachings*. Toronto ; Buffalo: University of Toronto Press.
- Assembly of First Nations. 2018. « Submission of the Assembly of First Nations (AFN) on Free Prior and Informed Consent (FPIC) for the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples ». https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/FPIC/AssemblyFirstNations_Canada.pdf.
- Barelli, Mauro. 2012. « Free, prior and informed consent in the aftermath of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: developments and challenges ahead ». *The International Journal of Human Rights* 16 (1): 1-24. <https://doi.org/10.1080/13642987.2011.597746>.
- Barker, Adam. 2015. « 'A Direct Act of Resurgence, a Direct Act of Sovereignty': Reflections on Idle No More, Indigenous Activism, and Canadian Settler Colonialism ». *Globalizations* 12 (1): 43-65. <https://doi.org/10.1080/14747731.2014.971531>.
- Barker, Adam, Toby Rollo, et Emma Battell Lowman. 2016. « Settler Colonialism and the Consolidation of Canada in the Twentieth Century ». In *The Routledge Handbook of the History of Settler Colonialism*, édité par Edward Cavanagh et Lorenzo Veracini. New York: Routledge.
- Bateson, Gregory. 1972. *Steps to an Ecology of Mind: Collected Essays in Anthropology, Psychiatry, Evolution, and Epistemology*. Chicago, IL: University of Chicago Press. <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/S/bo3620295.html>.
- Béland, Daniel. 2005. « Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective ». *Social Policy & Administration* 39 (1): 1-18. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2005.00421.x>.
- . 2009. « Ideas, Institutions, and Policy Change ». *Journal of European Public Policy* 16 (5): 701-18.
- . 2016. « Ideas and Institutions in Social Policy Research ». *Social Policy & Administration* 50 (6): 734-50. <https://doi.org/10.1111/spol.12258>.
- . 2019. *How Ideas and Institutions Shape the Politics of Public Policy*. 1^{re} éd. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108634700>.
- Béland, Daniel, et Robert Henry Cox. 2011. « Introduction: Ideas and politics ». In *Ideas and Politics in Social Science Research*, édité par Daniel Béland et Robert Henry Cox. New York: Oxford University Press. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/umontreal-ebooks/detail.action?docID=3053940>.
- Bellier, Irène, éd. 2015. *Terres, territoires, ressources : Politiques, pratiques et droits des peuples autochtones*. Paris: L'Harmattan.
- Bellier, Irène, Leslie Cloud, et Laurent Lacroix. 2017. *Les droits des peuples autochtones: des Nations unies aux sociétés locales*. Collection « Horizons autochtones ». Paris: L'Harmattan.
- Benford, Robert D., et David A. Snow. 2000. « Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment ». *Annual Review of Sociology* 26 (1): 611-39.

<https://doi.org/10.1146/annurev.soc.26.1.611>.

- Benjamin, Craig. 2014. « Free, Prior and Informed Consent: Defending Indigenous Rights in the Global Rush for Resources ». In *Indivisible: indigenous human rights*, édité par Joyce Green, 168-93. Winnipeg ; Halifax: Fernwood Publishing.
- Berger, Thomas. 1977. *Le Nord: terre lointaine terre ancestrale. Rapport de l'enquete sur le pipeline de la vallee du Mackenzie*. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services.
- Berkes, Fikret. 1994. « Co-management: Bridging the two solitudes ». *Northern Perspectives* 22 (2 and 3): 18-20.
- Berkes, Fikret, Derek R. Armitage, et Nancy Doubleday, éd. 2007. *Adaptive co-management: collaboration, learning, and multi-level governance*. Sustainability and the environment. Vancouver: UBC Press.
- Birch, Lisa, et François Pétry. 2019. *Bilan du gouvernement libéral de Justin Trudeau: 353 promesses et un mandat de changement*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Bond, Alan, Jenny Pope, François Retief, et Angus Morrison-Saunders. 2018. « On legitimacy in impact assessment: An epistemologically-based conceptualisation ». *Environmental Impact Assessment Review* 69 (mars): 16-23. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2017.11.006>.
- Booth, Annie L., et Norman W. Skelton. 2011a. « Improving First Nations' participation in environmental assessment processes: recommendations from the field ». *Impact Assessment and Project Appraisal* 29 (1): 49-58. <https://doi.org/10.3152/146155111X12913679730395>.
- . 2011b. « Industry and Government Perspectives on First Nations' Participation in the British Columbia Environmental Assessment Process ». *Environmental Impact Assessment Review* 31 (3): 216-25. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2010.11.002>.
- Boreal Leadership Council. 2012. « Free, Prior, and Informed Consent in Canada: A summary of key issues, lessons, and case studies towards practical guidance for developers and Aboriginal communities ». Boreal Leadership Council.
- Borrows, John. 1997. « Living between Water and Rocks: First Nations, Environmental Planning and Democracy ». *The University of Toronto Law Journal* 47 (4): 417-68. <https://doi.org/10.2307/825948>.
- . 2001. « Uncertain Citizens: Aboriginal Peoples and the Supreme Court ». *Canadian Bar Review* 80: 15-41.
- . 2015. « The Durability of Terra Nullius: Tsilhqot'in Nation v. British Columbia ». *UBC Law Review* 48 (3).
- . 2017. « Indigenous Constitutionalism: Pre-existing Legal Genealogies in Canada ». In *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, édité par Peter Oliver, Patrick Macklem, et Nathalie Des Rosiers, 13-46. New York: Oxford University Press.
- . 2018. « Earth-Bound: Indigenous Resurgence and Environmental Reconciliation ». In *Resurgence and reconciliation: indigenous-settler relations and earth teachings*, édité

- par Michael Asch, John Borrows, et James Tully, 49-71.
- . 2019. *Law's indigenous ethics*. Toronto ; Buffalo ; London: University of Toronto Press.
- Bourdieu, Pierre, et Loïc J. D. Wacquant. 1992. *An invitation to reflexive sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Boyd, Brendan, et Sophie Lorefice. 2018. « Understanding Consultation and Engagement of Indigenous Peoples in Resource Development: A Policy Framing Approach ». *Canadian Public Administration* 61 (4): 572-95. <https://doi.org/10.1111/capa.12301>.
- Brideau, Isabelle, et Laurence Brosseau. 2019. « Le partage des compétences législatives : un aperçu ». *Bibliothèque du Parlement*, Service d'information et de recherches parlementaires, , n° 2019-35-F (octobre): 22.
- Brock, Tegan, Maureen Reed, et Katherine Stewart. 2021. « Indigenous community participation in resource development decision-making: Practitioner perceptions of legal and voluntary arrangements ». *Journal of Environmental Management* 283 (avril): 111922. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2020.111922>.
- Caine, K. J., et N. Krogman. 2010. « Powerful or Just Plain Power-Full? A Power Analysis of Impact and Benefit Agreements in Canada's North ». *Organization & Environment* 23 (1): 76-98. <https://doi.org/10.1177/1086026609358969>.
- Cameron, Emilie, et Tyler Levitan. 2014. « Impact and Benefit Agreements and the Neoliberalization of Resource Governance and Indigenous-State Relations in Northern Canada ». *Studies in Political Economy* 93 (1): 25-52. <https://doi.org/10.1080/19187033.2014.11674963>.
- Campbell, John. 2004. *Institutional Change and Globalization*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Canada. 1993. Direction générale des sociétés d'État, Conference Board du Canada, et Centre canadien de gestion. *Guide d'introduction aux rôles et responsabilités des administrateurs de sociétés d'État*. Ottawa: Ministre des approvisionnements et services Canada.
- . 2007. « Statement by Ambassador McNee to the General Assembly on the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples ». <http://nationtalk.ca/story/statement-by-ambassador-mcnee-to-the-general-assembly-on-the-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples>.
- . 2010. Aboriginal Affairs and Northern Development. « Canada's Statement of Support on the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples ». <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1309374239861/1309374546142>.
- . 2011. Affaires autochtones et du Nord. *Aboriginal consultation and accommodation: updated guidelines for federal officials to fulfill the duty to consult*. Ottawa: Minister of Department of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada.
- . 2012a. Affaires autochtones et du Nord. « Document d'information - Financement des organisations autochtones représentatives ».

- <https://www.canada.ca/fr/nouvelles/archive/2012/09/document-information-financement-organisations-autochtones-representatives.html>.
- . 2012b. *Jobs Growth and Long-Term Prosperity: Economic Action Plan 2012*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada.
- . 2014. Indigenous Affairs and Northern Affairs. « Canada's Statement on the World Conference on Indigenous Peoples Outcome Document ». Présenté à World Conference on Indigenous Peoples Outcome, New York, septembre 24. <https://www.afn.ca/canadas-statement-on-the-world-conference-on-indigenous-peoples-outcom/>.
- . 2016a. « Fully Adopting UNDRIP: Minister Bennett's Speech at the United Nations ». 11 mai 2016. <http://www.northernpublicaffairs.ca/index/fully-adopting-undrip-minister-bennetts-speech/>.
- . 2016b. « About the Review of Environmental Assessment Processes ». 17 juin 2016. <https://www.canada.ca/en/services/environment/conservation/assessments/environmental-reviews/environmental-assessment-processes.html>.
- . 2017. Department of Justice. « Principles Respecting the Government of Canada's Relationship with Indigenous Peoples ». 2017. <https://justice.gc.ca/eng/csjsjc/principles-principes.html>.
- . 2018. « Better Rules for Major Project Reviews ». Government of Canada.
- . 2021b. Ressources naturelles. « 10 faits sur les ressources naturelles au Canada ». Ressources naturelles Canada. 2021. <https://www.rncan.gc.ca/science-donnees/donnees-analyse/10-faits-sur-les-ressources-naturelles-au-canada/16014>.
- Canada, Agence d'évaluation d'impact du. 2019. « Aperçu du processus d'évaluation d'impact ». 8 novembre 2019. <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/services/politiques-et-orientation/aperçu-du-processus-devaluation-dimpact.html>.
- Charters, Claire. 2009. « The Legitimacy of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples ». In *Making the Declaration work: the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, édité par Claire Charters et Rodolfo Stavenhagen, 280-303. Document / IWGIA, no. 127. Copenhagen : [New Brunswick, N.J.]: IWGIA ; Distributors Transaction Publisher [and] Central Books.
- Charters, Claire, et Rodolfo Stavenhagen, éd. 2009. *Making the Declaration work: the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Document / IWGIA, no. 127. Copenhagen : [New Brunswick, N.J.]: IWGIA ; Distributors Transaction Publisher [and] Central Books.
- Checkel, Jeffrey T. 1997. « International Norms and Domestic Politics:: Bridging the Rationalist—Constructivist Divide ». *European Journal of International Relations* 3 (4): 473-795.
- . 1999. « Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe ». *International Studies Quarterly* 43 (1): 83-114.

- Coates, Kenneth. 2015. *#IdleNoMore: and the remaking of Canada*. Regina, Saskatchewan: University of Regina Press.
- Coates, Kenneth, et Blaine Flavell. 2016. « Undersanding FPIC. From assertion and assumption on FPIC to a new model for indigenous engagement on resource development ». Ottawa: Macdonald-Laurier Institute.
- Comack, Elizabeth. 2014. « Colonizing Past and Present: Indigenous Human Rights and Canadian Policing ». In *Indivisible: indigenous human rights*, édité par Joyce Green, 60-82. Winnipeg ; Halifax: Fernwood Publishing.
- Comité d'experts pour l'examen des processus d'évaluation environnementale. 2017. *Bâtir Un Terrain d'entente: Une Nouvelle Vision Pour l'évaluation Des Impacts Au Canada : Le Rapport Final Du Comité d'experts Pour l'examen Des Processus d'évaluation Environnementale*.
- Committee on the Elimination of Racial Discrimination. 1997. « General Recommendation XXIII concerning Indigenous peoples ». CERD/C/51/Misc.13/Rev.4.
- Coulthard, Glen Sean. 2014. *Red skin, white masks: rejecting the colonial politics of recognition*. Indigenous Americas. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Coyle, Michael. 2020. « Shifting the Focus: Viewing Indigenous Consent Not as a Snapshot But As a Feature Film ». *International Journal on Minority and Group Rights* 27 (2): 357-76. <https://doi.org/10.1163/15718115-02702011>.
- Craik, Neil, Holly Gardner, et Daniel McCarthy. 2017. « Indigenous – Corporate Private Governance and Legitimacy: Lessons Learned from Impact and Benefit Agreements ». *Resources Policy* 52 (juin): 379-88. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2017.05.002>.
- Creed, William Edward, Jeffrey A. Langstraat, et Maureen A. Scully. 2016. « A Picture of the Frame: Frame Analysis as Technique and as Politics »: *Organizational Research Methods*, juin. <https://doi.org/10.1177/1094428102051004>.
- Creed, William Edward, Maureen Scully, et John Austin. 2002. « Clothes Make the Person? The Tailoring of Legitimizing Accounts and the Social Construction of Identity ». *Organization Science* 13 (septembre): 475-96. <https://doi.org/10.1287/orsc.13.5.475.7814>.
- Davidson, Scott. 1998. « Spinning the Wheel of Empowerment ». *Planning* 1262 (3): 14-15.
- Deer, Kenneth. 2010. « Reflections on the Development, Adoption, and Implementation of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples ». In *Realizing the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Triumph, Hope, and Action*, édité par Jackie Hartley, Paul Joffe, et Jennifer Preston. Saskatoon: Purich Publishing.
- . 2011. *FPIC: The 'C' stands for 'Consent'*. 10th session of the Permanent Forum on Indigenous Issues.
- Diduck, Sinclair AJ et A. 2005. « Public Participation in Canadian Environmental Assessment: Enduring Challenges and Future Directions ». In *Environmental Impact Assessment: Practice and Participation*, édité par Kevin S Hanna. Oxford University Press.

- Dijk, Teun A. van. 1977. *Text and context: explorations in the semantics and pragmatics of discourse*. 1st paperback ed. Longman linguistics library ; no. 21. London ; New York: Longman.
- Doelle, Meinhard. 2012. « CEEA 2012: The End of Federal EA as We Know It? » SSRN Scholarly Paper ID 2104336. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2104336>.
- Doyle, Cathal. 2015. *Indigenous Peoples, Title to Territory, Rights and Resources: The Transformative Role of Free Prior and Informed Consent*. New York: Routledge.
- Doyle, Cathal, et Jill Cariño. 2013. « Making Free, Prior & Informed Consent a Reality, Indigenous Peoples and the Extractive Sector ». www.piplinks.org/makingfpicareality.
- Drake, Karen. 2015. « The Trials and Tribulations of Ontario's Mining Act: The Duty to Consult and Anishinaabek Law ». *McGill Journal of Sustainable Development Law* 11 (2): 184.
- Eckert, Lauren E., Nick XEMFOLTW Claxton, Cameron Owens, Anna Johnston, Natalie C. Ban, Faisal Moola, et Chris T. Darimont. 2020. « Indigenous Knowledge and Federal Environmental Assessments in Canada: Applying Past Lessons to the 2019 Impact Assessment Act ». Édité par Nicole L. Klenk. *FACETS* 5 (1): 67-90. <https://doi.org/10.1139/facets-2019-0039>.
- Farget, Doris, et Marie-Pier Fullum-Lavery. 2014. « La place réservée à l'avis des peuples autochtones dans le cadre du processus de prise de décision concernant le Plan Nord ou l'exploitation du Nord québécois : perspective juridique interne et internationale ». *McGill Law Journal / Revue de droit de McGill* 59 (3): 595-653. <https://doi.org/10.7202/1025140ar>.
- Fidler, C, et M. Hitch. 2007. « Impact and benefit agreements: a contentious issue for environmental and aboriginal justice ». *Environments Journal* 35 (2): 45-69.
- Fontana, Lorenza B., et Jean Grugel. 2016. « The Politics of Indigenous Participation Through "Free Prior Informed Consent": Reflections from the Bolivian Case ». *World Development* 77 (janvier): 249-61. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.08.023>.
- . 2017. « Deviant and Over-Compliance: The Domestic Politics of Child Labor in Bolivia and Argentina ». *Human Rights Quarterly* 39 (3): 631-56.
- Foster, Hamar, et Benjamin L. Berger. 2008. « From Humble Prayers to Legal Demands: The Cowichan Petition of 1909 and the British Columbia Indian Land Question ». In *The Grand Experiment: Law and Legal Culture in British Settler Societies*, édité par A. R. Buck, Hamar Foster, et Benjamin L. Berger, 240-67. Vancouver: University of British Columbia Press. <https://researchers.mq.edu.au/en/publications/the-grand-experiment-law-and-legal-culture-in-british-settler-soc>.
- Gallagher, Bill. 2012. *Resource Rulers: Fortune and Folly on Canada's Road to Resources*. Waterloo, Ont.: Bill Gallagher.
- Gamson, William A. 1988. « The 1987 Distinguished Lecture: A Constructionist Approach to Mass Media and Public Opinion ». *Symbolic Interaction* 11 (2): 161-74. <https://doi.org/10.1525/si.1988.11.2.161>.

- . 1992. *Talking Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Garavito, C. R. 2010. « Ethnicity.gov: Global Governance, Indigenous Peoples, and the Right to Prior Consultation in Social Minefields ». *Indiana Journal of Global Legal Studies* 18 (1).
- Gauthier, Mario, et Louis Simard. 2007. *Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en œuvre et effets*. La Découverte. <https://www.cairn.info/le-debat-public-une-experience-francaise--9782707153418-page-78.htm>.
- Gibson, Ginger, Lindsay Galbraith, et Alistair MacDonald. 2016. « Towards Meaningful Aboriginal Engagement and Co-Management: The Evolution of Environmental Assessments in Canada ». In *Environmental Impact Assessment: Practice and Participation*, édité par Kevin Hanna, Third Edition, 159-80. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Gibson, Robert B. 2012. « In full retreat: the Canadian government's new environmental assessment law undoes decades of progress ». *Impact Assessment and Project Appraisal* 30 (3): 179-88. <https://doi.org/10.1080/14615517.2012.720417>.
- Gibson, Robert B., et Kevin Hanna. 2009. « Progress and uncertainty: The Evolution of federal Environmental Assessment in Canada ». In *Environmental Impact Assessment: Practice and Participation*, édité par Kevin Hanna, Second Edition, 18-36. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Gilbert, Jeremie, et Cathal Doyle. 2011. « A New Dawn over the Land: Shedding Light on Collective Ownership and Consent ». In *Reflection on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, édité par Stephen Allen et Alexandra Xanthaki. Oxford: Hart.
- Gilbride, Bridget, et Emilie Bundock. 2018. « Projets de loi C-68 et C-69 : un plus grand rôle à jouer pour les communautés autochtones dans les processus d'évaluation environnementale ». *Fasken*, 18 mars 2018. <https://www.fasken.com/fr/knowledge/2018/03/2018-03-05-indigenous-bulletin>.
- Glucker, Anne N., Peter P. J. Driessen, Arend Kolhoff, et Hens A. C. Runhaar. 2013. « Public Participation in Environmental Impact Assessment: Why, Who and How? » *Environmental Impact Assessment Review* 43 (novembre): 104-11. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2013.06.003>.
- Godbout, Jean-François. 2020. *Lost on division: party unity in the Canadian parliament*. Political development: comparative perspectives. Toronto; Buffalo; London: University of Toronto Press.
- Goffman, Erving. 1974. *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. 1st, First Edition, Underlining, Notation éd. New York: Harper Colophon.
- Green, Joyce, éd. 2014. *Indivisible: indigenous human rights*. Winnipeg; Halifax: Fernwood Publishing.
- Gunn, Brenda. 2011. « Understanding and Implementing the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. An Introductory Handbook ». Winnipeg: Indigenous Bar Association.
- . 2014. « Getting it Right: The Canadian Constitution and International Indigenous

- Rights ». In *Indivisible: indigenous human rights*, édité par Joyce Green, 194-216. Winnipeg ; Halifax: Fernwood Publishing.
- Haddock, Mark. 2010. « Environmental Assessment in British Columbia ». Victoria: Environmental Law Center University of Victoria.
- Hanna, Philippe, et Frank Vanclay. 2013. « Human rights, Indigenous peoples and the concept of Free, Prior and Informed Consent ». *Impact Assessment and Project Appraisal* 31 (2): 146-57. <https://doi.org/10.1080/14615517.2013.780373>.
- Hanna, Philippe, Frank Vanclay, Esther Jean Langdon, et Jos Arts. 2014. « Improving the effectiveness of impact assessment pertaining to Indigenous peoples in the Brazilian environmental licensing procedure ». *Environmental Impact Assessment Review* 46: 58-67. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2014.01.005>.
- Hay. 2011. « Ideas and the construction of interests ». In *Ideas and Politics in Social Science Research*, édité par Daniel Béland et Robert Henry Cox, 65-82. New York: Oxford University Press.
- Hill, Rosemary, Chrissy Grant, Melissa George, Catherine Robinson, Sue Jackson, et Nick Abel. 2012. « A Typology of Indigenous Engagement in Australian Environmental Management: Implications for Knowledge Integration and Social-Ecological System Sustainability ». *Ecology and Society* 17 (1). <https://doi.org/10.5751/ES-04587-170123>.
- Hobeila, Simon. 2018. « L'éthique de la recherche ». In *La recherche en éducation: Étapes et approches. 4e édition revue et mise à jour*, édité par Thierry Karsenti et Lorraine Savoie-Zacj, 51-84. Les Presses de l'Université de Montréal.
- Horowitz, Leah S., Arn Keeling, Francis Lévesque, Thierry Rodon, Stephan Schott, et Sophie Thériault. 2018. « Indigenous peoples' relationships to large-scale mining in post/colonial contexts: Toward multidisciplinary comparative perspectives ». *The Extractive Industries and Society* 5 (3): 404-14. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2018.05.004>.
- Hudson, Michael. 2020. « New Tools for Reconciliation: Legislation to Implement the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples ». *Institute for Research on Public Policy*, n° 32 (juin): 24.
- Iacobucci, Hon. Frank, John Terry, Valerie Helbronner, Michael Fortier, et Ryan Lax. 2016. « Free, Prior and Informed Consent in Canada: Towards a New Relationship with Indigenous Peoples ». Torys LLP.
- Imai, Shin. 2016. « Consult, Consent and Veto: International Norms and Canadian Treaties ».
- Indian Chiefs of Alberta. 1970. *Citizens Plus*. Edmonton, AB: Indian Association of Alberta.
- International Council on Mining and Metals. 2013. « Indigenous Peoples and Mining. Position statement. »
- International Finance Corporation. 2012. « Performance Standards on Environmental and Social Sustainability ». Washington D.C.: World Bank Group.
- Jacob, Aerin L., Jonathan W. Moore, Caroline H. Fox, Emily J. Sunter, Danielle Gauthier, Alana

- R. Westwood, et Adam T. Ford. 2018. « Cross-Sectoral Input for the Potential Role of Science in Canada's Environmental Assessment ». *FACETS*, mai. <https://doi.org/10.1139/facets-2017-0104>.
- Jenson, Jane. 1989. « Paradigms and Political Discourse: Protective Legislation in France and the United States before 1914 ». *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique* 22 (2): 235-58.
- Joffe, Paul. 2010. « UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Canadian Government Positions Incompatible with Genuine Reconciliation ». *National Journal of Constitutional Law* 26 (2): 121-229.
- Johnson, D. E., et S. Dagg. 2003. « Achieving Public Participation in Coastal Zone Environmental Impact Assessment ». *Journal of Coastal Conservation* 9 (1): 13-18.
- Johnston, Hank. 2002. « Verification and Proof in Frame and Discourse Analysis ». In *Methods of Social Movement Research*, édité par Bert Klandermands et Suzanne Staggenborg, 62-91. Social Movements, Protest, and Contention ; v. 16. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kemp, Deanna, et Frank Vanclay. 2013. « Human rights and impact assessment: clarifying the connections in practice ». *Impact Assessment and Project Appraisal* 31 (2): 86-96. <https://doi.org/10.1080/14615517.2013.782978>.
- Kirchhoff, Denis, Holly L. Gardner, et Leonard J. S. Tsuji. 2013. « The Canadian Environmental Assessment Act, 2012 and Associated Policy: Implications for Aboriginal Peoples ». *The International Indigenous Policy Journal* 4 (3).
- Kirchhoff, Denis, et Leonard J. S. Tsuji. 2014. « Reading between the lines of the 'Responsible Resource Development' rhetoric: the use of omnibus bills to 'streamline' Canadian environmental legislation ». *Impact Assessment and Project Appraisal* 32 (2): 108-20. <https://doi.org/10.1080/14615517.2014.894673>.
- Knox, Terry. 2009. « Reconciliation in Canadian Law: Three Faces of Reconciliation ». http://www.mccarthy.ca/pubs/Reconciliation_Paper_July2009.pdf.
- Lacasse, Jean-Philippe. 2017. « Régime minier et droits ancestraux: une conciliation encore difficile ». In *Le droit des ressources naturelles et de l'énergie: où en sommes-nous? Où allons-nous?*, par Christophe Krolik, Kristina Maud Bergeron, Géraud de Lassus Saint-Geniès, Patrick González, et Christophe Krolik, 135-52.
- Lackenbauer, P. Whitney, et Yale Deron Belanger, éd. 2014. *Blockades or breakthroughs? Aboriginal peoples confront the Canadian state*. Montreal ; Kingston ; London ; Ithaca: McGill-Queen's University Press.
- Ladner, Kiera L. 2008. « Aysaka'paykinit: Contesting the Rope Around the Nations' Neck ». In *Group Politics and Social Movements in Canada*, 227-50. University of Toronto Press. <https://www.jstor.org/stable/10.3138/j.ctt2ttvmj>.
- . 2014. « Aysaka'paykinit: Contesting the Rope around the Nations' Neck ». In *Group Politics and Social Movements in Canada*, édité par Miriam Catherine Smith, Second edition, 227-53. Toronto: University of Toronto Press.

- Lajoie, Ginette Lajoie, et Michel A. Bouchard. 2006. « Native involvement in strategic assessment of natural resource development: the example of the Crees living in the Canadian taiga ». *Impact Assessment and Project Appraisal* 24 (3): 211-20. <https://doi.org/10.3152/147154606781765174>.
- Lawe, L. B., J. Wells, et First Nations Industry Relations Mikisew Cree. 2005. « Cumulative effects assessment and EIA follow-up: a proposed community-based monitoring program in the Oil Sands Region, northeastern Alberta ». *Impact Assessment and Project Appraisal* 23 (3): 205-9. <https://doi.org/10.3152/147154605781765508>.
- Leclair, Jean, Martin Papillon, et Hubert Forget. 2019. « Les protocoles de consultation autochtones au Canada : un modèle de convergence des systèmes juridiques autochtones et étatique ? » *Recherches amérindiennes au Québec* 49 (2): 25-36. <https://doi.org/10.7202/1070756ar>.
- Lehr, Amy K., et Gare A. Smith. 2010. *Implementing a Corporate Free, Prior, and Informed Consent Policy: Benefits and Challenges*. Foley Hoag Ltd.
- Leifsen, Esben, Maria-Therese Gustafsson, Maria A. Guzmán-Gallegos, et Almut Schilling-Vacaflor. 2017. « New mechanisms of participation in extractive governance: between technologies of governance and resistance work ». *Third World Quarterly* 38 (5): 1043-57. <https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1302329>.
- Lendvai, Noémi, et Paul Stubbs. 2007. « Policies as translation: situating transnational social policies ». In *Policy reconsidered*, édité par Susan M. Hodgson et Zoë Irving, 1^{re} éd., 173-90. Meanings, politics and practices. Bristol University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qgv6w.17>.
- Lepage, Pierre. 2019. *Mythes et réalités sur les peuples autochtones*. 3e éd. Institut Tshakapesh.
- Leydet, Dominique. 2018. « The Power to Consent: Indigenous Peoples, States, and Development Projects ». *University of Toronto Law Journal*, décembre. <https://doi.org/10.3138/utlj.2018-0068>.
- . 2019. « La mise en œuvre du principe de consentement et ses contextes ». *Recherches amérindiennes au Québec* 49 (2): 15. <https://doi.org/10.7202/1070755ar>.
- Lightfoot, Sheryl. 2016. *Global Indigenous Politics: A Subtle Revolution*. London, United Kingdom: Routledge. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/umontreal-ebooks/detail.action?docID=4530723>.
- Merino, Roger. 2018. « Re-politicizing participation or reframing environmental governance? Beyond indigenous' prior consultation and citizen participation ». *World Development* 111 (novembre): 75-83. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.06.025>.
- Mitchell, Terry, Courtney Arseneau, Darren Thomas, et Peggy Smith. 2019. « Towards an Indigenous-Informed Relational Approach to Free, Prior, and Informed Consent (FPIC) ». *The International Indigenous Policy Journal* 10 (4). <https://doi.org/10.18584/iipj.2019.10.4.8372>.
- Monture-Angus, Patricia. 1999. *Journeying forward: dreaming First Nations' independence*. Halifax, N.S: Fernwood.

- Morden, Michael. 2015a. « Right and Resistance: Norms, Interests and Indigenous Direct Action in Canada ». *Ethnopolitics* 14 (3): 256-76. <https://doi.org/10.1080/17449057.2014.949444>.
- . 2015b. « Right and Resistance: Norms, Interests and Indigenous Direct Action in Canada ». *Ethnopolitics* 14 (3): 256-76. <https://doi.org/10.1080/17449057.2014.949444>.
- Morellato, Maria. 2008. « The Crown's Constitutional Duty to Consult and Accommodate Aboriginal and Treaty Rights ». Research Paper. National Centre for First Nations Governance. https://fngovernance.org/wp-content/uploads/2020/05/maria_marletto.pdf.
- Nadasdy, Paul. 2017. *Sovereignty's Entailments: First Nation State Formation in the Yukon*. Toronto: University of Toronto Press.
- Nakamura, Naohiro. 2008. « An 'Effective' Involvement of Indigenous People in Environmental Impact Assessment: the cultural impact assessment of the Saru River Region, Japan ». *Australian Geographer* 39 (4): 427-44. <https://doi.org/10.1080/00049180802419179>.
- Nation crie. 2010. « Politique minière de la Nation crie ». Eeyou Istchee of Quebec: Cree Regional Authority.
- Newman, Dwight. 2014. *Revisiting the duty to consult Aboriginal peoples*. Saskatoon, SK, Canada: Purich Publishing Limited.
- . 2017. « Political Rhetoric Meets Legal Reality; How to Move Forward on Free, Prior and Informed Consent in Canada ». Ottawa: Macdonald-Laurier Institute.
- . 2020. « Interpreting FPIC in UNDRIP ». *International Journal on Minority and Group Rights* 27 (2): 233-50. <https://doi.org/10.1163/15718115-02702010>.
- Noble, Bram, et Kevin Hanna. 2015. « Environmental Assessment in the Arctic: A Gap Analysis and Research Agenda ». *ARCTIC* 68 (3): 341-55.
- Noble, Bram, Skye Ketilson, Alec Aitken, et Greg Poelzer. 2013. « Strategic Environmental Assessment Opportunities and Risks for Arctic Offshore Energy Planning and Development ». *Marine Policy* 39 (mai): 296-302. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2012.12.011>.
- Noble, Bram, et Aniekan Udofia. 2015. « Protectors of the Land: Toward an EA Process That Works for Aboriginal Communities and Developers ». Aboriginal Peoples and Environmental Stewardship Series. Canada: Macdonald-Laurier Institute.
- O'Faircheallaigh, Ciaran. 2007. « Environmental Agreements, EIA Follow-up and Aboriginal Participation in Environmental Management: The Canadian Experience ». *Environmental Impact Assessment Review* 27 (4): 319-42. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2006.12.002>.
- . 2009. « Effectiveness in social impact assessment: Aboriginal peoples and resource development in Australia ». *Impact Assessment and Project Appraisal* 27 (2): 95-110. <https://doi.org/10.3152/146155109X438715>.

- . 2010. « Aboriginal-Mining Company Contractual Agreements in Australia and Canada: Implications for Political Autonomy and Community Development ». *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement* 30 (1-2): 69-86. <https://doi.org/10.1080/02255189.2010.9669282>.
- . 2015. « Realising the Principle of Free Prior Informed Consent: Building Indigenous Institutional Capacity ». In .
- . 2016. *Negotiations in the Indigenous World: Aboriginal Peoples and the Extractive Industry in Australia and Canada*. New York: Routledge.
- . 2020. « Impact and Benefit Agreements as Monitoring Instruments in the Minerals and Energy Industries ». *The Extractive Industries and Society*, juin. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.05.016>.
- Olsen, Anna-Sofie Hurup, et Anne Merrild Hansen. 2014. « Perceptions of public participation in impact assessment: a study of offshore oil exploration in Greenland ». *Impact Assessment and Project Appraisal* 32 (1): 72-80. <https://doi.org/10.1080/14615517.2013.872842>.
- Ost, François. 1995. *La nature hors la loi : L'écologie à l'épreuve du droit*. Paris: La Découverte.
- Otis, Ghislain. 2019. *Contributions à l'étude des systèmes juridiques autochtones et coutumiers*. Baltimore, Maryland: Project Muse. <https://muse.jhu.edu/book/71319/>.
- Pan, Zhongdang, et Gerald M. Kosicki. 1993. « Framing analysis: An approach to news discourse ». *Political Communication* 10 (1): 55-75. <https://doi.org/10.1080/10584609.1993.9962963>.
- Papillon, Martin. 2012. « Adapting Federalism: Indigenous Multilevel Governance in Canada and the United States ». *Publius: The Journal of Federalism* 42 (3): 289-312.
- . 2015. « La participation des peuples autochtones à la mise en valeur des ressources naturelles. Une comparaison des approches en Alberta et en Colombie-Britannique ». Montreal: Gouvernement du Québec.
- . 2020. « The Two Faces of Treaty Federalism ». In *Canadian Politics*, édité par James Bickerton et Alain Gagnon, 7^e éd. Toronto: University of Toronto Press.
- Papillon, Martin, Jean Leclair, et Dominique Leydet. 2020. « Free, Prior and Informed Consent: Between Legal Ambiguity and Political Agency ». *International Journal on Minority and Group Rights* 27 (2): 223-32. <https://doi.org/10.1163/15718115-02702015>.
- Papillon, Martin, et Thierry Rodon. 2017a. « Indigenous Consent and Natural Resource Extraction: Foundations for a Made-in-Canada Approach ». *IRPP, Choice*, 16.
- . 2017b. « Proponent-Indigenous agreements and the implementation of the right to free, prior, and informed consent in Canada ». *Environmental Impact Assessment Review* 62: 216-24.
- . 2019. « From Consultation to Consent: The Politics of Indigenous Participatory Rights in Canada ». In *The Prior Consultation of Indigenous Peoples in Latin America. Inside the Implementation Gap*, par Alexandra Tomaselli et Claire Wright. Routledge.

- . 2020. « The Transformative Potential of Indigenous-Driven Approaches to Implementing Free, Prior and Informed Consent: Lessons from Two Canadian Cases ». *International Journal on Minority and Group Rights* 27 (2): 314-35. <https://doi.org/10.1163/15718115-02702009>.
- Pasternak, Shiri. 2020. « Wet'suwet'en: Why Are Indigenous Rights Being Defined by an Energy Corporation? » *Yellowhead Institute* (blog). 7 février 2020. <https://yellowheadinstitute.org/2020/02/07/why-are-indigenous-rights-being-defined-by-an-energy-corporation/>.
- Pasternak, Shiri, et Hayden King. 2018. « Canada's Emerging Indigenous Rights Framework: A Critical Analysis ». *Yellowhead Institute*, juin, 28.
- . 2019. « Land Back. A Yellowhead Institute Red Paper ». Toronto: Yellowhead Institute. <https://redpaper.yellowheadinstitute.org/wp-content/uploads/2019/10/red-paper-report-final.pdf>.
- Pedersen, Ove K. 1993. « The Institutional History of the Danish Polity ». In *Institutional Change: Theory and Empirical Findings*, édité par Sven-Erik Sjöstrand, 277-300. New York: M.E. Sharpe.
- Phillips, Louise. 1996. « Rhetoric and the spread of the discourse of Thatcherism ». *Discourse & Society* 7 (2): 209-41.
- Phillips, Nelson, et Cynthia Hardy. 2002. *Discourse Analysis Investigating Processes of Social Construction*. Thousand Oaks [Calif.]; London: SAGE.
- Polletta, Francesca, et M. Kai Ho. 2006. « Frames and Their Consequences ». *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, mars. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199270439.003.0010>.
- Porten, Suzanne von der, Rob de Loë, et Ryan Plummer. 2015. « Collaborative Environmental Governance and Indigenous Peoples: Recommendations for Practice ». *Environmental Practice* 17 (2): 134-44. <https://doi.org/10.1017/S146604661500006X>.
- Prno, Jason, B. Bradshaw, et D. Lapierre. 2010. « Impact and Benefit Agreements: Are they working? » In . <http://www.cim.org/en/Publications-and-Technical-Resources/Publications/Proceedings/2010/5/PROC-2010-05-01/PROC-2010-05-63>.
- Prno, Jason, et D. Scott Slocombe. 2012. « Exploring the Origins of 'Social License to Operate' in the Mining Sector: Perspectives from Governance and Sustainability Theories ». *Resources Policy* 37 (3): 346-57. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2012.04.002>.
- Rein, Martin, et Donald Schön. 1996. « Frame-Critical Policy Analysis and Frame-Reflective Policy Practice ». *Knowledge and Policy* 9 (1): 85-104. <https://doi.org/10.1007/BF02832235>.
- Rio Tinto Alcan Inc. v. Carrier Sekani Tribal Council*. 2010 2010 2 RCS 650. Supreme Court Judgments.
- Risse, Thomas. 2016. *Domestic Politics and Norm Diffusion in International Relations: Ideas do not float freely*. New York: Routledge.

- Rodon, Thierry. 2003. *En partenariat avec l'état: les expériences de cogestion des autochtones du Canada*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Rollo, Toby. 2019. « Imperious Temptations: Democratic Legitimacy and Indigenous Consent in Canada ». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 52 (1): 1-19. <https://doi.org/10.1017/S0008423918000343>.
- Rose, Deborah Bird. 1996. « Land Rights and Deep Colonising: The Erasure of Women ». *Aboriginal Law Bulletin* 3 (85): 6.
- Rosert, Elvira. 2019. « Saliency and the Emergence of International Norms: Napalm and Cluster Munitions in the Inhumane Weapons Convention ». *Review of International Studies* 45 (1): 77-99. <https://doi.org/10.1017/S0260210518000232>.
- Ross-Tremblay, Pierrot, Geneviève Motard, et Sylvie Vincent. 2015. « Accès à la terre et gestion des ressources: perspectives du droit Innu et du droit étatique Québécois ». Rapport d'intégration. Comment se manifeste le pluralisme juridique? Sudbury: CRSH-AUF.
- Royal Commission on Aboriginal Peoples. 1996. « Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples ». <https://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/aboriginal-heritage/royal-commission-aboriginal-peoples/Pages/final-report.aspx>.
- Rozema, Jaap G., Alan J. Bond, Matthew Cashmore, et Jason Chilvers. 2012. « An Investigation of Environmental and Sustainability Discourses Associated with the Substantive Purposes of Environmental Assessment ». *Environmental Impact Assessment Review* 33 (1): 80-90. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2011.11.003>.
- Russell, Peter H. 2010. « Oka to Ipperwash: The necessity of flashpoint events ». In *This is an honour song: twenty years since the blockades*, édité par Kiera L. Ladner et Leanne Betasamosake Simpson, 29-46. Winnipeg: Arbeiter Ring Pub.
- . 2017. *Canada's Odyssey: A Country Based on Incomplete Conquests*. [Place of publication not identified]: University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=1512843&lang=fr&site=ehost-live>.
- Sack, Robert David. 1986. *Human territoriality: its theory and history*. Cambridge studies in historical geography 7. Cambridge [Cambridgeshire]; New York: Cambridge University Press.
- Saganash, Roméo. 2016. *An Act to ensure that the laws of Canada are in harmony with the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. C-262. <https://www.parl.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?billId=8160636&Language=E>.
- Savard, Rémi, et Jean-René Proulx. 1982. *Canada. Derrière l'épopée, les autochtones*. Montréal: Les Éditions l'Hexagone.
- Scheufele, D. A. 1999. « Framing as a Theory of Media Effects ». *Journal of Communication* 49 (1): 103-22. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1999.tb02784.x>.
- Schilling-Vacaflor, Almut. 2017. « Who Controls the Territory and the Resources? Free, Prior and Informed Consent (FPIC) as a Contested Human Rights Practice in Bolivia ». *Third*

- World Quarterly* 38 (5): 1058-74. <https://doi.org/10.1080/01436597.2016.1238761>.
- Schilling-Vacaflor, Almut, et Riccarda Flemmer. 2020. « Mobilising Free, Prior and Informed Consent (FPIC) from Below: A Typology of Indigenous Peoples' Agency ». *International Journal on Minority and Group Rights* 27 (2): 291-313. <https://doi.org/10.1163/15718115-02702008>.
- Schmidt, Vivien A. 2002. *The Futures of European Capitalism. The Futures of European Capitalism*. New York: Oxford University Press. <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/0199253684.001.0001/acprof-9780199253685>.
- . 2008. « Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse ». *Annual Review of Political Science* 11 (1): 303-26. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>.
- . 2011. « Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism ». In *Ideas and Politics in Social Science Research*, édité par Daniel Béland et Robert Henry Cox. New York: Oxford University Press. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/umontreal-ebooks/detail.action?docID=3053940>.
- Schmidt, Vivien A., et Amandine Crespy. 2010. « Néo-institutionnalisme discursif ». In . Vol. 3e éd. Presses de Sciences Po. <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724611755-page-350.htm>.
- Schön, Donald A., et Martin Rein. 1994. *Frame Reflection : Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: BasicBooks. <http://archive.org/details/framereflectiont00dona>.
- Schulze, David, et Geneviève Ruel. 2013. « Les lois omnibus C-38 et C-45 et les autochtones : Conducteurs, passagers ou otages à l'autobus? » Montréal: Forum autochtone sur la gestion des ressources naturelles et du territoire.
- Schumann, Charlotte. 2018. « Competing Meanings: Negotiating Prior Consultation in Brazil ». *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 23 (3): 541-59. <https://doi.org/10.1111/jlca.12364>.
- Shawki, Noha. 2011. « Global Norms, Local Implementation — How Are Global Norms Translated Into Local Practice? » *Globality Studies Journal*, n° 26 (septembre). <https://gsj.stonybrook.edu/article/global-norms-local-implementation-how-are-global-norms-translated-into-local-practice/>.
- Simard, Jean-Jacques. 2003. *La réduction l'autochtone inventé et les Amérindiens d'aujourd'hui*. Sillery: Septentrion. <http://banq.prenumerique.ca/accueil/isbn/9782896643424>.
- Simons, Penelope, et Lynda Collins. 2010. « Participatory Rights in the Ontario Mining Sector: An International Human Rights Perspective ». *McGill Journal of Sustainable Development Law & Policy* 6 (2): 175-216.
- Simpson, Audra. 2017. « The ruse of consent and the anatomy of 'refusal': cases from indigenous North America and Australia ». *Postcolonial Studies* 20 (1): 18-33.

<https://doi.org/10.1080/13688790.2017.1334283>.

- Simpson, Leanne Betasamosake, éd. 2008. *Lighting the Eighth Fire: The Liberation, Resurgence, and Protection of Indigenous Nations*. Winnipeg: Arbeiter Ring Press.
- . 2011. *Dancing On Our Turtle's Back*. Winnipeg: Arbeiter Ring Press.
- Smith, Linda Tuhiwai. 2012. *Decolonizing methodologies: research and indigenous peoples*. Second edition. London: Zed Books.
- Snow, David A., et Robert D. Benford. 1988. « Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization ». In *From structure to action: comparing social movement research across cultures*, édité par Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi, et Sidney G. Tarrow, International social movement research:197-217. Greenwich, Conn: JAI Press.
- Société Financière Internationale. 2012. « Note d'orientation 7 : Peuples autochtones ».
- Stanton, Kim. 2012. « Looking Forward, Looking Back: The Canadian Truth and Reconciliation Commission and the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry ». *Canadian Journal of Law and Society / La Revue Canadienne Droit et Société* 27 (1): 81-99. <https://doi.org/10.3138/cjls.27.1.081>.
- St-Laurent, Guillaume P., et Philippe Le Billon. 2015. « Staking Claims and Shaking Hands: Impact and Benefit Agreements as a Technology of Government in the Mining Sector ». *The Extractive Industries and Society* 2 (3): 590-602. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2015.06.001>.
- Stone, Diane. 2012. « Transfer and translation of policy ». *Policy Studies* 33 (6): 483-99. <https://doi.org/10.1080/01442872.2012.695933>.
- Szablowski, David. 2010. « Operationalizing Free, Prior, and Informed Consent in the Extractive Industry Sector? Examining the Challenges of a Negotiated Model of Justice ». *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement* 30 (1-2): 111-30. <https://doi.org/10.1080/02255189.2010.9669284>.
- Tannen, Deborah. 1993. *Framing in Discourse*. Oxford University Press.
- Tauli-Corpuz, Victoria. 2016. « Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples on her Mission to Brazil ». United Nations Human Rights Council. <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/images/docs/country/2016-brazil-a-hrc-33-42-add-1-en.pdf>.
- Teeple, Gary. 2004. *The Riddle of Human Rights*. London: University of Toronto Press, Higher Education Division.
- Teitelbaum, Sara, Maria Tysiachniouk, Constance McDermott, et Marine Elbakidze. 2021. « Articulating FPIC through Transnational Sustainability Standards: A Comparative Analysis of Forest Stewardship Council's Standard Development Processes in Canada, Russia and Sweden ». *Land Use Policy* 109 (octobre): 105631. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105631>.
- Thériault, Sophie. 2010. « Repenser les fondements du régime minier québécois au regard de l'obligation de la Couronne de consulter et d'accommoder les peuples autochtones ». *McGill International Journal of Sustainable Development Law and Policy* 6 (2): 217-45.

- . 2013. « Aboriginal Peoples' Consultations in the Mining Sector: A Critical Appraisal of Recent Reforms in Quebec and Ontario. » In *The State of the Federation: Aboriginal Multilevel Governance*, par Martin Papillon et André Juneau, 143-62. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press. https://www.academia.edu/20125399/The_State_of_the_Federation_Aboriginal_Multilevel_Governance.
- Thériault, Sophie, et Catherine Delisle L'Heureux. 2018. « Le territoire ». In *Contributions à l'étude des systèmes juridiques autochtones et coutumiers*, édité par Ghislain Otis, 79-138. Les Presses de l'Université Laval. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1g246k6.7>.
- Tockman, Jason. 2017a. « Eliding Consent in Extractivist States: Bolivia, Canada, and the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples ». *The International Journal of Human Rights* 22 (3): 325-49. <https://doi.org/10.1080/13642987.2017.1383241>.
- . 2017b. « Distinguishing Consent from Veto in an Era of Reconciliation ». *Policy Note* (blog). 10 avril 2017. <https://www.policynote.ca/distinguishing-consent-from-veto-in-an-era-of-reconciliation/>.
- Tomaselli, Alexandra. 2017. « The Right to Political Participation of Indigenous Peoples: A Holistic Approach ». *International Journal on Minority and Group Rights* 24 (4): 390-427. <https://doi.org/10.1163/15718115-02404006>.
- Tomlinson, Kathryn. 2017. « Indigenous rights and extractive resource projects: negotiations over the policy and implementation of FPIC ». *The International Journal of Human Rights*, 1-18. <https://doi.org/10.1080/13642987.2017.1314648>.
- Toulouse, Sara. 2019. « L'Étude de l'expérience des Cris de Waswanipi lors des processus de consultation concernant l'exploitation forestière ». Mémoire de maîtrise, Montréal: Université de Montréal.
- Trudeau, Justin. 2015. « Minister of Environment and Climate Change Mandate Letter », 2015. <https://pm.gc.ca/en/mandate-letters/2015/11/12/archived-minister-environment-and-climate-change-mandate-letter>.
- . 2018. « Remarks by the Prime Minister in the House of Commons on the Recognition and Implementation of Rights Framework ». *Office of the Prime Minister*, 2018. <https://pm.gc.ca/en/news/speeches/2018/02/14/remarks-prime-minister-house-commons-recognition-and-implementation-rights>.
- . 2019. « Minister of Crown-Indigenous Relations Mandate Letter », 12 décembre 2019. <https://pm.gc.ca/en/mandate-letters/2019/12/13/minister-crown-indigenous-relations-mandate-letter>.
- Truth and Reconciliation Commission of Canada. 2015. *Honouring the Truth, Reconciling for the Future: Summary of the Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Canada*. http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/weekly_acquisition_lists/2015/w15-24-F-E.html/collections/collection_2015/trc/IR4-7-2015-eng.pdf.
- Tully, James. 2007. « Défi constitutionnel et art de la résistance : la question des peuples autochtones au Canada ». In *Pluralisme et démocratie - Entre culture, droit et politique*, 309-41. Montréal: Québec Amérique.

- Turner, Nancy J., et Fikret Berkes. 2006. « Coming to Understanding: Developing Conservation through Incremental Learning in the Pacific Northwest ». *Human Ecology* 34 (4): 495-513.
- Tversky, Amos, et Daniel Kahneman. 1981. « The Framing of Decisions and the Psychology of Choice ». *Science* 211 (4481): 453-58. <https://doi.org/10.1126/science.7455683>.
- Udofia, Aniekan, Bram Noble, et Greg Poelzer. 2016. « Aboriginal Participation in Canadian Environmental Assessment: Gap Analysis and Directions for Scholarly Research ». *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 18 (août): 1650020. <https://doi.org/10.1142/S1464333216500204>.
- . 2017. « Meaningful and Efficient? Enduring Challenges to Aboriginal Participation in Environmental Assessment ». *Environmental Impact Assessment Review* 65 (juillet): 164-74. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2016.04.008>.
- UN. 2007. « United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples ». New York: Human Right Council.
- UN HCR. 2011. « Final report of the study on indigenous peoples and the right to participate in decision-making - Report of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples ». UN Doc A/HCR//18/42. UN Human Rights Council.
- United Nations, Permanent Forum on Aboriginal Issues. 2011. « Report on the tenth session ». Report on the tenth session (16-27 May 2011) E/2011/43-E/C.19/2011/14. Economic and Social Council Official Records, Supplement No. 23. New York.
- Ward, Tara. 2011. « The Right to Free, Prior, and Informed Consent: Indigenous Peoples' Participation Rights within International Law ». *Northwestern Journal of International Human Rights* 10 (2): 54-84.
- Wolfe, Patrick. 2006. « Settler colonialism and the elimination of the native ». *Journal of Genocide Research* 8 (4): 387-409. <https://doi.org/10.1080/14623520601056240>.
- Wood, Lesley J. 2015. « Idle No More, Facebook and Diffusion ». *Social Movement Studies* 14 (5): 615-21. <https://doi.org/10.1080/14742837.2015.1037262>.
- Yaffe, Nathan. 2018. « Indigenous Consent: A Self-Determination Perspective ». *Melbourne Journal of International Law* 19 (2): 703-49.
- Zwingel, Susanne. 2012. « How Do Norms Travel? Theorizing International Women's Rights in Transnational Perspective ». *International Studies Quarterly* 56 (1): 115-29.

Jurisprudence citée

- Calder et al. c. Procureur Général de la Colombie-Britannique*. [1973] RCS 313.
- Chippewas of the Thames First Nation c. Enbridge Pipelines Inc.* [2017] 1 RCS 1099.
- Clyde River (Hameau) c. Petroleum Geo-Services Inc.* [2017] 1 RCS 1069.
- Coldwater Première Nation c. Canada (Procureur général)*. [2020] CAF 34.
- Delgamuukw c. British Columbia*. [1997] 3 SCR 1010.
- Gitxaala c. Canada (Northern Gateway Pipeline)*. [2016] CAF 187.
- Haida Nation c. Colombie-Britannique*. [2004] 3 RCS 511.
- Mikisew Cree First Nation c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*. [2005] 3 RCS 388.
- Mikisew Cree First Nation c. Canada (Gouverneur général en conseil)*. [2018] 2 RCS 765.
- Mines Alerte Canada c. Canada (Pêches et Océans)*. [2010] 1 RCS 6.
- Taku River Tlingit First Nation c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projet)*. [2004] 3 RCS 550.
- Tsilhqot'in Nation c. Colombie-Britannique*. [2014] 2 RCS 257.
- Tsleil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général)*. [2018] 2 CAF 3.

Législation citée

- Canada. 1867. *Acte de l'Amérique du Nord Britannique*. LC 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.).
- . 1982. *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, c. 11 (R.-U.).
- . 1985a. *Loi sur les pêches* (L.R.C. (1985), c. F-14).
- . 1985b. *Loi sur les eaux navigables canadiennes* (L.R.C. (1985), ch. N-22).
- . 1992. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (L.C. 1992, c. 37).
- . 2012c. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* (L.C. 2012, c. 19).
- . 2019. *Loi édictant la Loi sur l'évaluation d'impact et la Loi sur la Régie canadienne de l'énergie, modifiant la Loi sur la protection de la navigation et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois* (L.C. 2019, ch. 28).
- . 2021a. *Loi concernant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (2021, c. 14).

Annexes

Annexe A. Intervenants du gouvernement fédéral

	Organisations (agences et ministères) et leurs intervenants	A/M*	Code	Dates
1	Agence canadienne d'évaluation environnementale // Canadian Environmental Assessment Agency <ul style="list-style-type: none"> Ron Hallman, President Brent Parker, Director, Legislative and Regulatory Affairs Division Christine Loth-Bown, Vice-President, Policy Development Sector//External Relations and Strategic Policy Terrence Hubbard, Vice President, Operations Brent Parker, Director, Legislative and Regulatory Affairs//Director General, Strategic Policy. 	A	ENVI.T1	22-mar-18
			ENVI.T10	03-mai-18
			ENVI.T11	08-mai-18
			ENVI.T12	09-mai-18
			ENVI.T13	10-mai-18
			ENVI.T14	22-mai-18
			ENEV.T1	06-févr-19
				07-févr-19
			ENEV.T15	02-mai-19
	ENEV.T16	09-mai-19		
	ENEV.T17	13-mai-19		
2	Office national de l'énergie // National Energy Board <ul style="list-style-type: none"> Jim Fox, Vice-President, Integrated Energy Information and Analysis Peter C. Watson, Chair and Chief Executive Officer Robert Steedman, Chief Environment Officer Sandy Lapointe, Executive Vice President 	A	ENVI.T8	25-avr-18
			ENEV.T1	07-févr-19
3	Ministère de la justice du Canada // Department of Justice Canada <ul style="list-style-type: none"> Jean-Sébastien Rochon, Senior Counsel, Resource Development Coordination Unit 	M	ENVI.T11	08-mai-18
			ENVI.T12	09-mai-18
			ENVI.T13	10-mai-18
			ENVI.T14	22-mai-18
			ENEV.T1	06-févr-19
4	Environnement et Changement climatique Canada // Environment and Climate Change Canada <ul style="list-style-type: none"> Hon. Catherine McKenna, Minister of Environment and Climate Change Stephen Lucas, Deputy Minister Jonathan Wilkinson, Member of Parliament Mary Taylor, Executive Director, Environmental Assessment, Environmental Protection Operations 	M	ENVI.T1	22-mar-18
			ENVI.T10	03-mai-18
			ENVI.T11	08-mai-18
			ENEV.T1	06-févr-19
				07-févr-19
ENEV.T15	02-mai-19			
5	Ressources Naturelles Canada // Natural Resources Canada <ul style="list-style-type: none"> Hon. Jim Carr, Minister of Natural Resources (nov. 2015-juil. 2018) Hon. Amarjeet Sohi, Minister of Natural Resources (juil. 2018-nov. 2019) Christyne Tremblay, Deputy Minister Jeff Labonté, Assistant Deputy Minister, Major Projects Management Office Terence Hubbard, Director General, Petroleum Resources Branch Timothy Gardiner, Acting Director General, Petroleum Resources Branch, Energy Sector 	M	ENVI.T1	22-mar-18
			ENVI.T10	03-mai-18
			ENVI.T11	08-mai-18
			ENVI.T12	09-mai-18
			ENVI.T13	10-mai-18
			ENVI.T14	22-mai-18
			ENEV.T1	06-févr-19
ENEV.T15	02-mai-19			
6	Ministère des transport Canada // Transport Canada <ul style="list-style-type: none"> Hon. Marc Garneau, Minister of Transport Nancy Harris, Executive Director, Regulatory Stewardship and Aboriginal Affairs Michael Keenan, Deputy Minister Martha Green, Senior Counsel, Legal Services; Catherine Higgins, Associate Assistant Deputy Minister, Programs Thao Pham, Associate Deputy Minister. Nicole Girard, Director General, Navigation Protection Program. 	M	ENVI.T2	28-mar-18
			ENVI.T10	03-mai-18
			ENVI.T11	08-mai-18
			ENVI.T12	09-mai-18
			ENVI.T13	10-mai-18
			ENVI.T14	22-mai-18
			ENEV.T1	06-févr-19
			ENEV.T15	02-mai-19

*Agence (A) ou Ministère (M)

Annexe B. Intervenants de l'industrie

	Organisation	A/E*	Intervenants (s'il y a lieu)	Code	Date
1	Alberta Chambers of Commerce	A	<ul style="list-style-type: none"> Jonathan Seib Chris Dugan, Executive Board Past Chair 	ENEV.B14	06-févr-19
				ENEV.T8	10-avr-19
2	ARC Financial Corp.	E	<ul style="list-style-type: none"> Mac Van Wielingen, Founder and Partner 	ENEV.B112	23-avr-19
				ENEV.T15	29-avr-19
3	Arnett & Burgess Pipeliners	E	<ul style="list-style-type: none"> Carey Arnett, President. 	ENEV.T8	10-avr-19
4	Association de l'exploration minière du Québec	A		ENEV.B119	24-avr-19
5	Association of Consulting Engineering Companies	A	<ul style="list-style-type: none"> John Gamble, President and Chief Executive Officer, Canada; Christy Cunningham, Executive Director, New Brunswick. 	ENEV.T13	25-avr-19
6	ATCO Ltd. (and Canadian Utilities Ltd.)	E	<ul style="list-style-type: none"> Siegfried Kiefer, President and Chief Strategy Officer; Dale Friesen, Vice President, Indigenous and Government Relations & Sustainability. 	ENVI.B105	27-avr-18
				ENEV.B87	09-avr-19
				ENEV.T10	12-avr-19
7	Athabasca Basin Security	E	<ul style="list-style-type: none"> Ron Hyggen, Chief Executive Officer. 	ENEV.T9	11-avr-19
8	Atlantic Chamber of Commerce	A	<ul style="list-style-type: none"> Sheri Somerville, Chief Executive Officer. 	ENEV.B156	02-mai-19
				ENEV.T13	25-avr-19
9	Atlantica Centre for Energy	E	<ul style="list-style-type: none"> Colleen Mitchell, President. 	ENEV.T13	25-avr-19
10	Bay of Fundy Inshore Fishermen's Association	A	<ul style="list-style-type: none"> Colin Sproul, President. 	ENEV.T12	24-avr-19
11	BC Chamber of Commerce	A	<ul style="list-style-type: none"> Val Litwin, President and Chief Executive Officer; Dan Baxter, Director, Policy Development, Government and Stakeholder Relations. 	ENEV.B80	08-avr-19
				ENEV.T6	08-avr-19
12	Black Swan Energy Ltd.	E	<ul style="list-style-type: none"> Jacqueline Sheppard 	ENEV.B21	14-févr-19
13	Bonnyville Chamber of Commerce	A	<ul style="list-style-type: none"> Robyn Ducharme, Chair; Serina Parsons, Executive Director. 	ENEV.T8	10-avr-19
14	Calgary Chamber of Commerce	A	<ul style="list-style-type: none"> Sandip Lalli 	ENEV.B3	05-oct-18
15	Cameco Corporation	E	<ul style="list-style-type: none"> Alice Wong, Senior Vice-President and Chief Corporate Officer; Liam Mooney, Vice-President, Safety, Health, Environmental Quality and Regulatory Relations. 	ENVI.B56	02-mai-18
				ENEV.B13	05-févr-19
				ENEV.T9	11-avr-19
16	Canada-Newfoundland and Labrador Offshore Petroleum Board	A	<ul style="list-style-type: none"> Dave Burley, Director of Environmental Affairs; Scott Tessier, Chair and Chief Executive Officer; Susan Gover, General Counsel. 	ENEV.B118	24-avr-19
				ENVI.T8	25-avr-18
17	Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Board	A		ENEV.B154	01-mai-19
18	Canada's Building Trades Unions	A	<ul style="list-style-type: none"> Arlene Dunn, Director. 	ENVI.B132	18-avr-18
				ENEV.B122	25-avr-19
				ENEV.T13	25-avr-19
19	Canadian Association of Petroleum Producers	A	<ul style="list-style-type: none"> Tim McMillan, President and Chief Executive Officer; Shannon Joseph, Vice President, Government Relations. Paul Barnes, Director, Atlantic Canada and Arctic. Terry Abel, Executive Vice-President 	ENVI.B104	27-avr-18
				ENEV.B22	15-févr-19
				ENEV.B45	18-mar-19
				ENEV.T11	23-avr-19
				ENEV.T2	19-févr-19
ENVI.T2	28-mar-18				
20	Canadian Chamber of Commerce	A	<ul style="list-style-type: none"> Aaron Henry, Director, Natural Resources and Environmental Policy. 	ENEV.B2	28-sep-18
				ENEV.T5	04-avr-19

21	Canadian Electricity Association	A	<ul style="list-style-type: none"> Francis Bradley, Chief Operating Officer; Terry Toner, Director, Environmental Services, Nova Scotia Power. 	ENVI.B72	01-mai-18
				ENEV.B28	21-févr-19
				ENEV.T2	21-févr-19
				ENVI.T3	29-mar-18
22	Canadian Energy Pipeline Association	A	<ul style="list-style-type: none"> Chris Bloomer, President and Chief Executive Officer; Ben Coleman, Manager, Government and Stakeholder Relations. 	ENVI.B145	13-avr-19
				ENEV.B70	03-avr-19
				ENEV.T5	04-avr-19
				ENVI.T2	28-mar-18
23	Canadian Ferry Association	A	<ul style="list-style-type: none"> Serge A. Buy, Chief Executive Officer. 	ENEV.B50	21-mar-19
				ENEV.T4	21-mar-19
24	Canadian Geothermal Energy Association	A		ENVI.B46	03-mai-18
25	Canadian Hydropower Association (WaterPower Canada)	A	<ul style="list-style-type: none"> Eduard Wojczynski, President; Geneviève Martin, Regulatory Chair; Pierre Lundahl, Chief Consultant. Anne-Raphaëlle Audouin, President. 	ENVI.B54	02-mai-18
				ENVI.T2	28-mar-18
				ENEV.B31	26-févr-19
				ENEV.T3	26-févr-19
26	Canadian Manufacturers and Exporters	A	<ul style="list-style-type: none"> David MacLean, Vice President, Alberta. 	ENEV.T2	21-févr-19
27	Canadian National Railway	E	<ul style="list-style-type: none"> Mélanie Allaire, Environmental and Aboriginal Affairs 	ENEV.B17	08-févr-19
				ENVI.B39	04-mai-18
28	Canadian Natural Resources Limited	E	<ul style="list-style-type: none"> Steve Laut, Executive Vice-Chairman; Nicholas Gafuik, Manager, Public Affairs. 	ENEV.T7	09-avr-19
				ENEV.B99	11-avr-19
				ENVI.B112	26-avr-18
29	Canadian Nuclear Association	A	<ul style="list-style-type: none"> John Barrett, President and Chief Executive Officer; Liam Mooney, Vice President, Cameco Corporation; R. Liam Mooney, Vice-President, Cameco Corporation. Frank Saunders, Vice President, Nuclear Oversight and Regulatory Affairs, Bruce Power 	ENEV.B26	20-févr-19
				ENVI.T3	29-mar-18
				ENEV.T2	21-févr-19
30	Canadian Nuclear Safety Commission	A	<ul style="list-style-type: none"> Rumina Velshi, President and Chief Executive Officer; Mike Rinker, Director General, Directorate of Environmental and Radiation Protection and Assessment. Michael Binder, President and Chief Executive Officer 	ENVI.T8	25-avr-18
				ENEV.T1	07-févr-19
				ENEV.B20	14-févr-19
31	Cenovus Energy Inc.	E	<ul style="list-style-type: none"> Al Reid, Executive Vice-President and General Counsel; Ariane Bourassa, Senior Advisor, Government Affairs. 	ENVI.B42	04-mai-18
				ENEV.T7	09-avr-19
32	Coal Association of Canada	A		ENVI.B144	13-avr-18
33	Coalition of Canadian Municipalities for Energy Action	A	<ul style="list-style-type: none"> Gene Sobolewski, Mayor of Bonnyville; Don Scott, Mayor of the Regional Municipality of Wood Buffalo. 	ENEV.T8	10-avr-19
34	Conseil économique du Nouveau-Brunswick inc.:	A	<ul style="list-style-type: none"> Thomas Raffy, Chief Executive Officer. 	ENEV.T13	25-avr-19
35	Devon Canada Corporation	E	<ul style="list-style-type: none"> Rob Dutton 	ENEV.B110	22-avr-19
36	Enbridge Inc.	E	<ul style="list-style-type: none"> Al Monaco, President and Chief Executive Officer; Ramona Salamucha, Senior Legal Counsel. 	ENVI.B38	04-mai-18
				ENEV.B127	25-avr-19
				ENEV.T14	26-avr-19
37	Engineers Canada	A	<ul style="list-style-type: none"> Joey Taylor, Public Affairs 	ENEV.B6	13-déc-18
38	Explorers and Producers Association of Canada	A	<ul style="list-style-type: none"> Tristan Goodman, President. 	ENEV.T2	21-févr-19
39	ExxonMobil Canada	E	<ul style="list-style-type: none"> Peter D. Larden 	ENEV.B117	23-avr-19
40	Fertilizer Canada	A	<ul style="list-style-type: none"> Clyde Graham 	ENEV.B142	29-avr-19

41	Fish, Food and Allied Workers Union	A	• Keith Sullivan, President.	ENEV.T11	23-avr-19
42	FortisBC	E	• David Bennett, Director, Communications and External Relations.	ENEV.T6	08-avr-19
43	Golder	E	• Wayne Speller, Principal, Senior Regulatory and Impact Assessment Specialist; • Jill Baker, Senior Environmental and Social Assessment Specialist.	ENEV.T4	19-mars-19
44	Gulf Nova Scotia Fleet Planning Board	A	• Ronnie Heighton	ENEV.B167	10-mai-19
45	Gulf Nova Scotia Herring Federation	A	• Greg Egilsson	ENEV.B121	24-avr-19
46	Hudbay Minerals Inc.	E		ENVI.B139	17-avr-18
47	Husky Energy	E	• Adam Sparkes, Director, Government Relations; • David Pinsent, Senior Environmental Advisor.	ENEV.B40 ENEV.T11	12-mar-19 23-avr-19
48	Hydro-Québec	E	• Élise Proulx, Communications and Government and Indigenous Affairs	ENEV.B163	06-mai-19
49	Imperial Oil Limited	E		ENVI.B117	26-avr-18
50	Imperiale	E	• Theresa Redburn, Senior Vice President, Corporate and Commercial Development; • Helga Shield, Manager, Environment, Regulatory and Socioeconomic.	ENEV.T7	09-avr-19
51	Independent Contractors and Businesses Association of British Columbia	A	• Chris Gardner, • Tim McEwan, Senior Vice President.	ENVI.B70 ENEV.B71 ENEV.T6	01-mai-18 03-avr-19 08-avr-19
52	Inter-Church Uranium Committee Educational Co-operative	A	• Reverend Michael Poellet, President.	ENEV.T9	11-avr-19
53	International Union of Operating Engineers	A	• Lionel Railton, Canadian Director; • Steven Schumann, Director, Canadian Government Affairs.	ENVI.B65 ENVI.B84 ENEV.B64 ENEV.T5	01-mai-18 27-avr-18 01-avr-19 01-avr-19
54	Irving	E	• James Irving • Andy Carson, Director, Growth and Strategy; • Jeff Matthews, Chief Financial Officer.	ENEV.B123 ENEV.T13	25-avr-19 25-avr-19
55	Manitoba Hydro	E	• Grainne Grande, Legal Counsel; • Jennifer Moroz, Legal Counsel.	ENEV.B100 ENEV.T10	11-avr-19 12-avr-19
56	Mining Association of British Columbia	A		ENVI.B116	26-avr-18
57	Mining Association of Canada	A	• Geoff Smith • Justyna Laurie-Lean, Vice-President, Environment and Regulatory Affairs; • Pierre Gratton, President and Chief Executive Officer.	ENVI.B130 ENEV.B10 ENEV.B29 ENEV.B42 ENVI.T3 ENEV.T3	18-avr-18 31-jan-19 26-févr-19 13-mar-19 29-mar-18 26-févr-19
58	Mosaic:	E	• Sarah Fedorchuk, Vice-President, Public Affairs and Government Relations.	ENEV.T9	11-avr-19
59	New Brunswick Power Corporation	E	• Brett Plummer, Vice President Nuclear and Chief Nuclear Officer	ENVI.B3 ENEV.T13	17-sep-19 25-avr-19
60	Newfoundland and Labrador Environmental Industry Association	A	• Kieran Hanley, Executive Director.	ENEV.T11	23-avr-19
61	Newfoundland and Labrador Oil & Gas Industries Association	A	• Charlene Johnson, Chief Executive Officer.	ENEV.T11 ENVI.B29	23-avr-19 04-mai-18
62	North Saskatoon Business Association	A	• Keith Moen	ENEV.B91	10-avr-19

63	Nova Scotia Power Inc.	E	<ul style="list-style-type: none"> • Karen Hutt, President and Chief Executive Officer; • Terry Toner, Director, Environmental Services. 	ENEV.T12	24-avr-19
64	Nutrien	E	<ul style="list-style-type: none"> • Mike Webb, Executive Vice President and Chief Administrative Officer. 	ENEV.T9	11-avr-19
65	NuVista Energy Ltd.	E	<ul style="list-style-type: none"> • Jonathan Wright, President and Chief Executive Officer. 	ENEV.B27	20-févr-19
				ENEV.T10	12-avr-19
66	Ontario Federation of Anglers and Hunters	A	<ul style="list-style-type: none"> • Matt DeMille, Manager, Fish and Wildlife Services 	ENVI.T9	26-avr-18
67	Ontario Mining Association	A		ENVI.B100	27-avr-18
68	Ontario Power Generation	E		ENVI.B78	27-avr-18
69	Pembina Pipeline Corporation	E	<ul style="list-style-type: none"> • Michael (Mick) Dilger, President and Chief Executive Officer; • Tanis Fiss, Government Relations. 	ENVI.B26	04-mai-18
				ENEV.B86	09-avr-19
				ENEV.T7	09-avr-19
70	Petroleum Acquisition & Divestment Association Society	A	<ul style="list-style-type: none"> • Donna Phillips 	ENEV.B25	19-févr-19
71	Petroleum Services Association of Canada	A	<ul style="list-style-type: none"> • Gary G. Mar, President and Chief Executive Officer; • Duncan Au, Board Chairman; • Elizabeth Aquin, Senior Vice President. 	ENEV.T4	21-mar-19
72	Progressive Contractors Association of Canada	A	<ul style="list-style-type: none"> • Lisa McDonald, Executive Director; • Lesley Williams, Director of Policy. 	ENEV.B159	03-mai-19
				ENVI.B88	27-avr-18
				ENEV.B19	13-févr-19
				ENVI.T2	28-mar-18
				ENEV.T3	26-févr-19
73	Public Interest Law Centre for Consumers Association of Canada (Manitoba)	A	<ul style="list-style-type: none"> • Byron Williams, Director, Public Interest Law Centre. 	ENEV.T10	12-avr-19
74	Quebec Mineral Exploration Association	A		ENVI.B129	18-avr-18
				ENVI.B22	08-mai-18
				ENEV.B165	07-mai-19
75	Railway Association of Canada	A	<ul style="list-style-type: none"> • Marc Brazeau, President and Chief Executive Officer; • Rachel Heft, Legal Counsel, CN. 	ENVI.B99	27-avr-18
				ENEV.B48	20-mar-19
				ENEV.T4	21-mar-19
76	Resource Municipalities Coalition	A	<ul style="list-style-type: none"> • Rob Fraser, Co-Chair, Mayor of the District of Taylor. 	ENEV.T6	08-avr-19
77	Saint John Region Chamber of Commerce	A	<ul style="list-style-type: none"> • David Duplisea, Chief Executive Officer. 	ENEV.T13	25-avr-19
78	Saskatchewan Chamber of Commerce	A	<ul style="list-style-type: none"> • Steve McLellan, Chief Executive Officer; • Joshua Kurkjian, Director of Research and Policy Development. 	ENEV.B52	25-mar-19
				ENEV.T9	11-avr-19
				ENVI.B128	18-avr-18
				ENEV.B12	05-févr-19
79	Saskatchewan Mining Association	A	<ul style="list-style-type: none"> • Pam Schwann, President; Jessica Theriault, Director of Environment with the Mosaic Company. 	ENEV.T9	11-avr-19
80	SaskPower	E	<ul style="list-style-type: none"> • Randolph Seguin, Resource Specialist, Environmental Assessment; 	ENVI.B45	03-mai-18
				ENEV.T9	11-avr-19
81	Shared Value Solutions Ltd.	E	<ul style="list-style-type: none"> • Erin Stapleton, Senior Impact Assessment Specialist. 	ENEV.T11	23-avr-19
82	St. John's Board of Trade:	A	<ul style="list-style-type: none"> • Brandon Ellis, Policy and Advocacy Specialist. 	ENEV.T11	23-avr-19
83	Stantec:	E	<ul style="list-style-type: none"> • Ward Prystay, Senior Vice President, Environmental Services. 	ENEV.T4	19-mar-19
84	Suncor Energy Inc.	E	<ul style="list-style-type: none"> • Virginia Flood, Vice-President, Government Relations; • Janice Linehan, Manager. 	ENVI.B43	04-mai-18
				ENEV.B76	05-avr-19
				ENVI.T4	17-avr-18
				ENEV.T7	09-avr-19
85	Synchrude Canada Ltd.	E	<ul style="list-style-type: none"> • Kara Flynn, Vice-President, Government and Public Affairs. 	ENEV.T8	10-avr-19

86	Teck Resources Limited	E	<ul style="list-style-type: none"> • Sheila Risbud, Director, Government Affairs; • Mark Freberg, Director, Permitting and Closure. 	ENVI.B127	18-avr-18
				ENEV.B81	08-avr-19
				ENVI.T9	26-avr-18
				ENEV.T6	08-avr-19
87	The Maritimes Energy Association	A	<ul style="list-style-type: none"> • Ray Ritcey, Chief Executive Officer. 	ENEV.T12	24-avr-19
88	Total E&P Canada	E	<ul style="list-style-type: none"> • Christine Healy, President and Chief Executive Officer. 	ENEV.B9	25-jan-19
				ENEV.T11	23-avr-19
89	TransCanada	E	<ul style="list-style-type: none"> • Patrick Keys, Senior Vice-President, Legal. 	ENEV.B85	08-avr-19
				ENEV.T7	09-avr-19
90	Tuccaro Group of Companies	A	<ul style="list-style-type: none"> • Dave Tuccaro, Founder, President, and Chief Executive Officer. 	ENEV.T8	10-avr-19
91	Whitecap Resources Inc.	E	<ul style="list-style-type: none"> • Grant Fagerheim, President and Chief Executive Officer. 	ENEV.T9	11-avr-19
92	WSP	E	<ul style="list-style-type: none"> • André-Martin Bouchard, World Director, Environment and Resources, WSP Global Inc.; • Martin Larose, Vice-President, Environment and Operations, Quebec, WSP Canada Inc.. 	ENEV.T14	26-avr-19
93	Young Pipeliners Association of Canada	A	<ul style="list-style-type: none"> • Sarah Vandaiyar, President and Chief Executive Officer 	ENEV.T7	09-avr-19

*Association (A) ou Entreprise (E)

Annexe C. Intervenants autochtones

	Organisation	N/A/C*	Intervenants (s'il y a lieu)	Code	Date
1	Algonquin First Nations of Kebaowek and Wolf Lake	N		ENVI.B41	04-mai-18
2	Algonquins of Ontario	A		ENVI.B96	27-avr-18
3	Assembly of First Nations	A	<ul style="list-style-type: none"> • Graeme Reed, Senior Policy Analyst//Senior Advisor, Environment; • Kluane Adamek, Interim Regional Chief, Yukon Region; • Sara Mainville, Legal Counsel. 	ENVI.B18	24-mai-18
				ENEV.B74	04-avr-19
				ENVI.T4	17-avr-18
				ENEV.T5	04-avr-19
4	Assembly of First Nations of Quebec and Labrador	A		ENVI.B82	27-avr-18
				ENEV.B150	01-mai-19
5	Assembly of Nova Scotia Mi'kmaq Chiefs	A	• Roderick Googoo	ENEV.B164	06-mai-19
6	Athabasca Chipewyan First Nation	N	• Allan Adam, Chief; Carla Davidson, Endeavour Scientific; Lisa Tsessaze, Director, Dene Lands and Resource Management.	ENVI.B61	01-mai-18
				ENEV.T8	10-avr-19
7	Athabasca Region First Nations	N		ENEV.B172	24-mai-19
8	Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat	A	• Andrea Paul, Chief, Pictou Landing; John G. Paul, Executive Director.	ENVI.B113	26-avr-18
				ENEV.B162	06-mai-19
				ENEV.T12	24-avr-19
9	Blood Tribe	N	• Roy (Makiinima) Fox, Chief, Alberta; Clayton Blood, Executive Director, Kainai Resources; Heather Exner-Pirot, Technical Expert.	ENEV.T7	09-avr-19
10	British Columbia Assembly of First Nations	A	• Terry Teegee, Regional Chief	ENVI.B73	01-mai-18
				ENVI.T4	17-avr-18
11	Chemawawin Cree Nation	N	• Clarence Easter, Chief	ENEV.T10	12-avr-19
				ENEV.B61	29-mars-19
12	Coastal First Nations Great Bear Initiative	A		ENVI.B71	01-mai-18
13	Cold Lake First Nations	A		ENVI.B103	27-avr-18
14	Dene Nation	N	• Norman Yakeleya, National Chief	ENEV.B144	29-avr-19
				ENVI.B10	21-août-19
				ENEV.T15	29-avr-19
				ENVI.B63	01-mai-18
15	Des Nedhe Development	E	• Sean Willy, President and Chief Executive Officer	ENEV.T9	11-avr-19
16	Duncan's First Nation	N		ENVI.B44	03-mai-18
17	Eagle Spirit Energy Holding Ltd.	E	• Calvin Helin, Chairman and President.	ENEV.T6	08-avr-19
18	Federation of Sovereign Indigenous Nations	A		ENVI.B51	02-mai-18
				ENEV.B125	25-avr-19
19	File Hills Qu'Appelle Tribal Council	N		ENVI.B108	26-avr-18
20	First Nations Energy and Mining Council	A	<ul style="list-style-type: none"> • Robert Phillips, First Nations Summit Task Group Member, First Nations Leadership Council; • Karen Campbell, Counsel. 	ENEV.T6	08-avr-19
				ENEV.B115	23-avr-19
21	First Nations Fisheries Council of British Columbia	A		ENVI.B50	02-mai-18
22	First Nations Leadership Council	A		ENEV.B54	25-mars-19
23	First Nations Major Projects Coalition	A		ENVI.B94	27-avr-18

24	Fort McKay First Nation	N	<ul style="list-style-type: none"> • Alvaro Pinto, Executive Director, Sustainability Department; • Chief Jim Boucher, Chief; • Tarlan Razzaghi, Legal counsel; • Mel Grandjamb, Chief; • Mike Evans, Senior Manager, Government and Industry; • Carla Davidson, Endeavour Scientific. 	ENVI.B93	27-avr-18
				ENVI.T4	17-avr-18
				ENEV.T8	10-avr-19
25	Gitxaala Nation:	N	<ul style="list-style-type: none"> • James Herbert, Manager, Regulatory Affairs. 	ENEV.T6	08-avr-19
26	Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee)	N	<ul style="list-style-type: none"> • Bill Namagoose, Executive Director; • Jean-Sébastien Clément, Partner, Gowling WLG. 	ENVI.B109	26-avr-18
				ENVI.T5	18-avr-18
				ENEV.B1	17-sept-19
27	Grand Riverkeeper Labrador Inc.	E	<ul style="list-style-type: none"> • Roberta Frampton Benefiel, Riverkeeper and Member of Labrador Land Protectors. 	ENEV.T11	23-avr-19
28	Indian Resource Council	A	<ul style="list-style-type: none"> • Stephen Buffalo, President and Chief Executive Officer; • Wallace Fox, Chairman of the Board; • Delbert Wapass, Vice-Chairman of the Board. 	ENEV.T8	10-avr-19
29	Indigenous Advisory and Monitoring Committee for the Trans Mountain Pipelines and Marine Shipping	A	<ul style="list-style-type: none"> • Chief Ernie Crey, Indigenous Co-Chair; • Tim Dickson, Legal Counsel, Indigenous Caucus. 	ENVI.T4	17-avr-18
30	Inuvialuit Regional Corporation	A	<ul style="list-style-type: none"> • Jennifer Lam, Resource Management Coordinator, Inuvialuit Game Council; • Kate Darling, General Counsel. 	ENVI.B33	04-mai-18
				ENVI.T7	24-avr-18
31	Keepers of the Athabasca	A		ENVI.B19	14-mai-18
32	Lower Fraser Fisheries Alliance	A		ENVI.B31	04-mai-18
33	Makivik Corporation	N	<ul style="list-style-type: none"> • Mark O'Connor, Resource Management Coordinator, Resource Development Department 	ENVI.B101	27-avr-18
				ENVI.T7	24-avr-18
34	Manitoba Metis Federation Inc.	N		ENVI.B81	27-avr-18
35	Métis Nation British Columbia	N		ENVI.B6	21-août-19
36	Métis Nation of Ontario	N		ENVI.B92	27-avr-18
37	Métis National Council	A	<ul style="list-style-type: none"> • Kathy Hodgson-Smith, Barrister and Solicitor, Hodgson-Smith Law; • David Chartrand, Vice-President; • John Weinstein, Senior Policy Advisor. 	ENVI.T7	24-avr-18
				ENEV.T10	12-avr-19
38	Mi'gmawe'l Tplu'taqnn Inc.	N	<ul style="list-style-type: none"> • Marcy Cloud, Offshore and Mining Coordinator; • Roy T.J. Stewart, Legal Counsel. 	ENVI.B67	01-mai-18
				ENEV.T13	25-avr-19
39	Mikisew Cree First Nation	N	<ul style="list-style-type: none"> • Mark Gustafson, Associate, JFK Law Corporation; • Melody Lepine, Director, Government and Industry Relations; • Archie Waquan, Chief; • Dan Stuckless, Technical Expert. 	ENVI.B80	27-avr-18
				ENVI.T7	24-avr-18
				ENEV.T8	10-avr-19
				ENVI.B91	27-avr-18
40	Mohawk Council of Kahnawà:ke	N	<ul style="list-style-type: none"> • Ross Montour, Council Chief; Francis Walsh, Legal Counsel. 	ENEV.T15	30-avr-19
				ENEV.B143	29-avr-19
				ENVI.B30	04-mai-18
41	Musqueam Indian Band	N		ENVI.B69	01-mai-18
42	Native Women's Association of Canada	A	<ul style="list-style-type: none"> • Francyne Joe, President; Adam Bond, Legal Counsel, Environment, Corporate, Citizenship. 	ENVI.B90	27-avr-18
				ENEV.T5	04-avr-19
43	Nunatsiavut Government	N	<ul style="list-style-type: none"> • Andrea Hoyt, Environmental Assessment Manager, Department of Lands and Natural Resources. 	ENVI.B28	04-mai-18
				ENVI.T7	24-avr-18
				ENEV.T11	23-avr-19

44	Nuu-chah-nulth Tribal Council	N		ENVI.B49	02-mai-18
45	Okanagan Nation Alliance	A		ENVI.B27	04-mai-18
46	Peguis First Nation	N		ENVI.B77	27-avr-18
				ENEV.B102	12-avr-19
47	Red Head Anthony's Cove Preservation Association	A	• Lynaya Astephen, Spokesperson.	ENEV.T13	25-avr-19
48	Skeena Fisheries Commission	A		ENVI.B86	27-avr-18
49	Tamarack Valley Energy Ltd.	E	• Brian Schmidt (Aakaikkitstakii), President and Chief Executive Officer, Honorary Chief of the Blood Tribe (Blackfoot).	ENEV.T9	11-avr-19
50	Tsleil-Waututh Nation	N	• John Konovsky, Senior Advisor; • Chief Maureen Thomas.	ENVI.B7	21-août-19
				ENVI.T7	24-avr-18
51	Wa Ni Ska Tan Alliance of Hydro-Impacted Communities	A	• Stéphane McLachlan, Professor, University of Manitoba; • David Scott, Elder, Swan Lake First Nations, Manitoba; • Leslie Dysart, Community Association of South Indian Lake, South Indian Lake, Manitoba.	ENEV.T10	12-avr-19
52	West Moberly First Nations	A	• Bruce Muir, Senior Environmental Planner; Chief Roland Willson.	ENVI.T8	25-avr-18
53	Wolastoq Grand Council	N	• Alma Brooks, Elder.	ENEV.T13	25-avr-19
54	Wolastoqey Nation in New Brunswick	N		ENVI.B97	27-avr-18
55	Wolf Lake First Nation	N	• Chief Harry St-Denis; Chief Lance Haymond, Chief, Kebaowek First Nation.	ENVI.T8	25-avr-18
56	York Factory First Nation	N	• Leroy Constant, Chief; • Louisa Constant, Advisor.	ENEV.T15	30-avr-19

*Nation/Conseil/Grand conseil (N), Association/Groupe (A) ou Entreprise (E)