

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LOI SUR L'ÉVALUATION D'IMPACT : RÉPERCUSSIONS SUR LA PARTICIPATION DE  
LA NATION W8BANAKI

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE

À LA MAÎTRISE DE SCIENCE POLITIQUE

PAR

SOPHIE PAGÉ SABOURIN

JUILLET 2022

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.10-2015). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

## REMERCIEMENTS

Tout d'abord, je tiens à remercier mon directeur Nicolas Houde pour sa disponibilité, ses judicieux conseils et sa merveilleuse compréhension. Je suis tellement choyée d'avoir été supervisée par ce professeur que j'aurais aimé côtoyer davantage « en présentiel » au cours des dernières années. Je tiens également remercier David Bernard, coordonnateur de la recherche du Bureau du Ndakina du Grand Conseil de la Nation Waban-Aki, qui m'a épaulé tout au long de la recherche. Ses recommandations avisées, sa diligence et son efficacité m'ont grandement sécurisé tout au long du processus. Sans lui, le recrutement des participant·es aurait été beaucoup plus ardu ! Par ailleurs, je souhaite reconnaître également l'importante contribution de tous les participant·es qui se sont montrés ouverts, disponibles et riches en expériences et en connaissances. Merci à Simon, Camille et Laury qui ont tracé la voie, répondu à mes questions et structuré certaines parties du mémoire (dont le fameux cadre théorique !). Thanks Kayza for the translation of my abstract.

Aussi, un merci tout spécial à ma famille et surtout à mon conjoint Louis-Philippe pour m'avoir appuyée et encouragée à terminer ce mémoire. Tu peux maintenant dire « Enfin, c'est fini! ». Un merci particulier à ma belle-fille Mila qui a gardé bien souvent le bébé afin que je puisse avancer ma maîtrise avant l'entrée à la garderie. Merci à ma belle-sœur Élisabeth et sa famille qui ont reçu ma tribu une fin de semaine afin que je puisse « clencher » mon mémoire. Merci à mon ami Elliot pour nos séances de rédaction collective qui m'ont motivée et ont permis l'aboutissement de ce mémoire.

## DÉDICACE

À ma mère, celle à qui je dois d'être ce que je suis  
et surtout d'être en vie

À mon père, source de ma curiosité intellectuelle

À ma grande sœur, mon modèle, source de mon  
intérêt pour la recherche

À mon fils, source de ma motivation, de ma  
détermination et de ma persévérance

## TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS .....	ii
DÉDICACE.....	iii
LISTE DES FIGURES .....	vi
LISTE DES TABLEAUX.....	vii
LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES .....	viii
RÉSUMÉ.....	ix
ABSTRACT .....	1
Introduction .....	2
CHAPITRE 1 Contexte historique et problématique de recherche.....	4
1.1 Héritage colonial.....	4
1.2 Obligation de consulter et d’accommoder (OCA).....	7
1.3 Droits ancestraux .....	8
1.4 Évaluation environnementale .....	9
1.5 Loi d’évaluation d’impact.....	13
1.6 Nation W8banaki .....	19
1.7 Conclusion .....	22
CHAPITRE 2 Cadre théorique.....	23
2.1 Néo-institutionnalismes .....	24
2.1.1 Néo-institutionnalisme historique .....	24
2.1.2 Néo-institutionnalisme sociologique.....	28
2.2 Dépendance au sentier ( <i>Path dependancy</i> ).....	31
2.2.1 État colonial de peuplement .....	33
2.3 Participation.....	36
2.4 Conclusion .....	42
CHAPITRE 3 Méthodologie.....	43
3.1 Recherche chez la Nation W8banaki .....	43
3.2 Études de cas.....	46
3.2.1 Projet Énergie Est.....	48

3.2.2 Port de Contrecoeur .....	48
3.3 Approche mixte .....	49
3.4 Déroulement de la recherche .....	51
3.5 Analyse des données.....	53
CHAPITRE 4 Analyse des résultats.....	54
4.1 Introduction.....	54
4.2 Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012 .....	57
4.3 Études sur l'utilisation et l'occupation du territoire .....	59
4.4 Le cas du Projet Énergie Est.....	63
4.5 La consultation sous la LEI .....	66
4.6 Le cas du Port de Montréal à Contrecoeur .....	68
CHAPITRE 5 Discussion.....	72
5.1 Les limites de la recherche .....	72
5.2 Les limites de la consultation .....	76
5.3 Retour vers le cadre théorique .....	78
CONCLUSION .....	80
ANNEXE A Grille d'analyse.....	82
ANNEXE B Formulaire de consentement .....	83
Annexe C Guide d'entrevue.....	86
Annexe C Entente de partage de données .....	88
Annexe D Accès aux archives privées .....	92
RÉFÉRENCES.....	93

## LISTE DES FIGURES

Figure 1 Objets de la LEI (AEIC, 2020) .....	14
Figure 3 Étapes de la LEI (AEIC, 2020) .....	16
Figure 2 Schéma de la LEI (AEIC, 2020) .....	16
Figure 4 Le Ndakina (GCNWA, 2018) .....	21
Figure 5 Extrait du protocole de consultation de la Nation W8banaki (GCNWA, 2018) .....	22
Figure 6 Échelle de participation des citoyens (Arnstein, 1969 cité dans Rodon, 2003).....	38
Figure 7 Participation des Peuples Autochtones (AEIC, 2020) .....	39

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 Approche mixte (AEIC, 2021) .....	50
---------------------------------------------	----



## **LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES**

AEIC : Agence d'évaluation d'impact du Canada

BDN : Bureau du Ndakina

CPLE : Consentement préalable, libre et éclairé

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

ÉUOT : Étude sur l'utilisation et l'occupation du territoire

GCNWA : Grand Conseil de la Nation W8banaki

IDDPNQL : Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador

LCEE : Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

LEI : Loi sur l'évaluation d'impact

OCA : obligation de consulter et d'accommoder

ONÉ : Office national de l'énergie

## RÉSUMÉ

Ce mémoire a été réalisé en partenariat étroit avec le Bureau du Ndakina (BDN), instance territoriale du Grand Conseil de la Nation Waban-Aki (GCNWA). Cette recherche vise à évaluer les répercussions de la *Loi d'évaluation d'impact* (2019) sur la participation de la Nation W8banaki. En effet, cette nouvelle législation canadienne avait comme but avoué de favoriser une plus grande participation des Peuples Autochtones dans le processus d'évaluation d'impact qui applique concrètement les droits autochtones dont l'obligation de consulter de la Couronne. Par l'analyse de deux études de cas, soit le Projet Énergie Est (2014) et le Projet d'agrandissement du Port de Contrecoeur (2016), cette recherche vise à ressortir les enjeux liés à la participation de la Nation W8banaki dans les consultations. L'analyse de cinq entretiens semi-dirigés révèle que la transition entre la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE 2012) et l'approche mixte de *Loi sur l'évaluation d'impact* (LEI) comporte certains défis notamment en ce qui a trait aux délais et aux nouvelles expertises nécessaires. Toutefois, la recherche conclut que ces défis devraient s'estomper avec le temps et que des améliorations significatives sont présentes dans la nouvelle législation en raison du rôle structurant de l'Agence d'évaluation d'impact et de la prise en compte des Peuples Autochtones.

Mots clés : peuple autochtone, Première Nation évaluation d'impact, participation, loi d'évaluation d'impact, abénaki, Énergie Est, Port de Contrecoeur, consultation territoriale

## **ABSTRACT**

This dissertation was produced in close partnership with the Bureau du Ndakina (BDN), a territorial body of the Grand Council of the Waban-Aki Nation (GCNWA) and aims to assess the effect of the Impact Assessment Act (2019) on the participation of the W8banaki Nation. This new Canadian legislation had the avowed purpose of promoting greater participation of Indigenous Peoples in the impact assessment process, which concretely applies Indigenous rights, including the Crown's duty to consult. Through the analysis of two case studies, namely the Energy East Project (2014) and the Port of Contrecoeur Expansion Project (2016), this research aims to highlight the issues related to the participation of the W8banaki Nation in these consultations. The analysis of five semi-structured interviews reveals that the transition between the Canadian Environmental Assessment Act (CEAA 2012) and the mixed approach of the Impact Assessment Act (IAA) involves certain challenges regarding delays in consultations and the new expertise required to conduct them. However, the research concludes that these issues are likely to pose less of a challenge over time, and that significant improvements are present in the new legislation through the structuring role of the Impact Assessment Agency and the consideration of Indigenous Peoples.

Keywords: Indigenous people, First Nation impact assessment, participation, impact assessment law, Wabanaki, Energy East, Port of Contrecoeur, territorial consultation

## Introduction

Depuis les premiers contacts entre les Européen·nes et les Peuples Autochtones<sup>1</sup>, les tensions se rassemblent autour d'un enjeu : le territoire. Cette problématique n'a pas été résolue au fil des siècles. D'une part, l'État colonial occupe et développe le territoire. D'autre part, les Peuples Autochtones souhaitent prendre part à ce développement tout en préservant leurs pratiques culturelles. Depuis quelques décennies, malgré leurs objectifs différents, les deux parties souhaitent collaborer et bâtir un partenariat concernant les décisions relatives à la gestion du territoire.

Les consultations territoriales apparaissent comme une piste de solution intéressante pour trouver des compromis. En effet, la participation des Peuples Autochtones à la prise de décision sur le développement de leurs territoires est désormais une réalité incontournable au Canada (Brock et al. 2021; Corn tassel 2012 ; Coulthard 2012). En ce sens, les tribunaux canadiens ont statué à plusieurs reprises l'obligation de consulter de la Couronne et lorsque nécessaire, d'accommoder les Peuples Autochtones lors de développements portant atteinte à leurs droits. Cette obligation, enchâssée dans la *Loi constitutionnelle de 1982* par l'article 35, se concrétise généralement dans le cadre des processus d'évaluation d'impact (Papillon et Rodon, 2017).

---

<sup>1</sup> Dans ce mémoire, j'ai fait le choix d'écrire peuples autochtones en mettant des majuscules aux deux premières lettres. Pour moi, il s'agit d'une reconnaissance de leur souveraineté puisque nous écrivons tous les noms de pays avec des majuscules.

C'est dans ce contexte que ce mémoire porte sur la participation autochtone et la *Loi d'évaluation d'impact*. Plus précisément, je propose d'évaluer les répercussions de la *Loi d'évaluation d'impact* sur la participation de la Nation W8banaki à travers l'analyse de deux études de cas. En mobilisant le cadre théorique de dépendance au sentier, ces deux cas ont été choisis selon le cadre législatif utilisé pour l'évaluation d'impact des projets. Dans le premier cas, le Projet Énergie Est utilise uniquement la LCEE comme cadre tandis que le second cas, le Projet d'agrandissement du port de Contrecoeur, utilise l'approche mixte qui constitue la transition vers la LEI. Cette recherche faite en partenariat étroit avec le Bureau du Ndakina (BDN), instance territoriale du Grand Conseil de la Nation W8banaki, est effectuée grâce à l'analyse de cinq entrevues semi-structurées.

## CHAPITRE 1

### Contexte historique et problématique de recherche

Afin de mieux comprendre les enjeux entourant participation autochtone dans la gestion territoriale et les études d'impact, il importe de situer ceux-ci dans un contexte historique plus large des rapports entre l'État canadien et les Peuples Autochtones. Dans ce chapitre, l'héritage colonial sera survolé et les différents gains légaux acquis par les Peuples Autochtones sont décrits. Enfin, nous verrons dans cette section la *Loi d'évaluation d'impact* de manière détaillée.

#### 1.1 Héritage colonial

Les relations entre les Peuples Autochtones et l'État canadien sont généralement catégorisées en trois grandes périodes : les alliances, la dépossession/l'assimilation et les nouvelles relations (Houde et Pillet, 2014). Lors des premiers contacts, les Européens et les Peuples Autochtones entretenaient des alliances militaires et commerciales où un certain équilibre dans les rapports de forces existait. Cependant, après la guerre de 1812, l'immigration de nouveaux colons s'accroît et les épidémies dévastant les Peuples Autochtones modifient la démographie sur le territoire et de ce fait même les rapports de force entre les différents peuples. Les Peuples Autochtones ne sont plus essentiels comme alliés militaires et commerciaux et deviennent ainsi une nuisance pour l'exploitation et le développement du territoire. La seconde période se caractérise par la dépossession territoriale à l'aide des traités historiques et de la mise en place de réserves. Aussi, l'assimilation se fera à travers les pensionnats et la *Loi sur*

*les Indiens*. Les Autochtones deviendront de ce fait les pupilles de l'État (Houde et Pillet, 2014).

Cependant, les finalités de cette deuxième période masquent l'agentivité des Peuples Autochtones. En effet, ce contexte historique ne montre pas toutes les résistances autochtones face à ces attaques. Cette résistance mènera à la période actuelle, celle des nouvelles relations. Cette période débute avec les mobilisations des Peuples Autochtones face au Livre Blanc sur la politique indienne du gouvernement Trudeau en 1969 qui souhaite éliminer toute distinction juridique pour les Autochtones. Ces derniers répondront avec force que cette politique constituerait une assimilation totale (Cardinal, 1970). En ce sens, *l'Indian Association of Alberta* publie le Livre rouge, aussi appelé *Citizen Plus*, où elle développe le concept d'un citoyen canadien ayant des droits supplémentaires en raison de leur relation particulière avec la Couronne (Indian Association of Alberta, 1969). L'échec du Livre Blanc mène à un changement de paradigme où la Couronne reconnaît désormais les droits territoriaux aux Peuples Autochtones tout en les encadrant et les limitant (Papillon, 2020 ; Coulthard, 2014). En ce sens, de nombreuses résistances se poursuivront et utiliseront les structures en place par l'État, telles que les tribunaux et les instances internationales, à leur avantage afin d'obtenir des gains notoires (Coulthard, 2014). Par exemple, l'arrêt *Calder* (1973) statue que les titres ancestraux pourraient exister malgré l'affirmation de la souveraineté de l'État canadien dans les cas où aucun traité de cession n'ait été signé. De ce fait, cette décision historique donne un levier de pouvoir substantiel aux Peuples

Autochtones qui y voient une possibilité d'autorité autochtone sur le territoire. Plus concrètement, cet arrêt encourage ainsi l'État canadien et les Peuples Autochtones à négocier des traités afin d'éclaircir la nature des droits. Cette mesure est particulièrement importante au Québec où aucun traité de cession territoriale n'a été signé. En ce sens, le Bureau des revendications territoriales est créé en 1974. De plus, en 1982, la *Loi Constitutionnelle* reconnaît les droits ancestraux et issus de traités par l'article 35 (1). Nous les définirons dans une sous-section subséquente.

Malgré la dépossession, les Peuples Autochtones ont toujours cherché à obtenir un plus grand contrôle sur leur territoire. Évidemment, il existe un large spectre de résistance. Certains penseurs autochtones comme Taiaike Alfred visent l'autodétermination totale en rejetant l'autorité de l'État (Alfred, 1999). Bien qu'intéressante, cette option serait difficilement applicable en réalité en raison des structures étatiques existentes. Plusieurs communautés vont plutôt opter pour des résistances ponctuelles face à des projets et pour une participation accrue dans les processus décisionnels qui les concernent. Leurs principaux leviers sont divers jugements rendus majoritairement par la Cour Suprême qui vont mener à l'obligation de consultation et d'accommodement.



## 1.2 Obligation de consulter et d'accommoder (OCA)

Lorsqu'un projet de nature territoriale menace les droits ancestraux d'un Peuple Autochtone, l'État canadien doit s'assurer que les Autochtones aient été consultés et tenter de les accommoder (Rodon, 2019). Cette obligation découle de l'interprétation de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* où les droits ancestraux et issus de traités sont protégés (Newman, 2014). Toutefois, la Couronne peut porter atteinte à ces droits pourvu 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 » (Chabot-Martin, 2021, p.64). Par la suite, l'arrêt *Delgamuukw* de 1997 insiste sur la substantialité de la consultation en fonction de la gravité de l'atteinte des droits (Rodon, 2019 ; Newman, 2014). En effet, cela signifie que le degré de consultation doit être proportionnel à l'impact potentiel sur les droits autochtones. C'est-à-dire plus le projet est majeur, plus celui-ci nécessite une consultation approfondie (Newman, 2014). Si la nation a confirmé un titre autochtone sur le territoire concerné, le projet pourrait même nécessiter le consentement de celle-ci. Aussi, la consultation doit se faire de bonne foi et tenter d'accommoder justement les préoccupations des communautés concernées. Simard-Veillet (2015) a étudié la portée de l'OCA sur l'empowerment des Peuples Autochtones et conclut que cette obligation ne remet pas en question les structures politiques et économiques, mais permet d'intégrer les Autochtones dans un processus de gouvernance où les décisions prises peuvent leur être favorables. Aussi, elle note que l'OCA se heurte à des défis importants sur le terrain au moment des consultations, ce qui crée un écart entre le potentiel de

l'OCA sur le plan théorique et ce qu'elle est en réalité. Ainsi, le processus de consultation pourrait théoriquement être un vecteur d'empowerment, mais cette opportunité ne se concrétise pas en raison de difficultés organisationnelles, matérielles et communicationnelles. Enfin, l'OCA ne constitue en aucun cas un droit de veto pour les Peuples Autochtones. L'interprétation de la portée de la signification de la notion de consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) fait débat (Papillon et Rodon, 2019). Le Canada a pris des engagements envers le droit au consentement en ratifiant la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA) en 2010. Cependant, pour le Canada, le consentement ne peut être assimilé à un droit de veto, alors que les Peuples Autochtones considèrent que le droit de veto est la concrétisation de leur droit au consentement.

### 1.3 Droits ancestraux

Les droits ancestraux sont protégés par la *Loi constitutionnelle* de 1982. Ils sont définis en 1996 dans l'arrêt *Van der Peet* et se traduisent comme « les pratiques, les coutumes ou les traditions qui faisant partie intégrante de la culture distinctive d'un groupe autochtone [qui existaient avant le contact] » (Rodon, 2019, p.90). La Cour indique que les activités n'ont pas à être pratiquées de façon identique qu'au premier contact afin d'être protégées. Cependant, les gouvernements ne peuvent limiter l'exercice de ces droits à l'exception de certaines conditions :

- « L'atteinte des droits ancestraux visée doit se rapporter à la poursuite d'un objectif législatif impérieux et réel ;
- La législation doit respecter l'obligation fiduciaire du gouvernement fédéral ;
- La limitation doit être aussi minime que possible en regard de l'objectif désiré ;
- Le [peuple] autochtone doit être consulté à propos des mesures de limitation proposées. (Rodon, 2019 p.95)
- [Les compensations doivent être justes en cas d'expropriation
- Les activités de subsistance doivent être prioritaires] » (Rodon, 2019, p.91)

Ces leviers juridiques aident les Peuples Autochtones à contrôler davantage leur environnement. L'OCA leur permet d'être consultés, mais également de participer aux processus déterminant le développement de leur territoire traditionnel. À partir de la moitié du 20<sup>e</sup> siècle, un intérêt grandissant apparaît pour les enjeux environnementaux chez la population allochtone. C'est une fenêtre d'opportunité que les Peuples Autochtones utiliseront pour être impliqués davantage dans les décisions concernant leur territoire traditionnel.

#### 1.4 Évaluation environnementale

C'est depuis la fin des années 1960 que la scène internationale s'intéresse davantage aux enjeux environnementaux, aux impacts des actions humaines et au développement durable à travers divers Sommets et Conventions (IFDD et Université Senghor, 2019). C'est dans ce contexte que les États-Unis adoptent, en 1970, la *National Environmental*

*Policy Act* (NEPA) qui deviendra un précurseur dans l'évaluation environnementale (IFDD et Université Senghor, 2019). Dans les années, voire les décennies suivantes, les pays ont adopté, chacun à leur tour, une loi qui évalue les impacts environnementaux des projets. Aussi, la popularisation du concept de développement durable qui associe éthique, économie, écologie et société a généralisé l'évaluation de ces aspects (IFDD et Université Senghor, 2019).

Le Canada a adopté sa première loi en 1992 sous le nom : *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE). Ce processus d'évaluation vise tout d'abord à prévenir les dommages environnementaux causés par le développement industriel et économique (Jacob et al. 2018). Cette loi essuie de nombreuses critiques autant de la part des environmentalistes que des promoteurs. D'une part, les environmentalistes reprochent la portée limitée de leurs recommandations. D'autre part, les promoteurs déplorent la lourdeur des processus, les coûts et les délais (Chabot-Martin, 2021). En 2012, une nouvelle mouture de cette même loi est adoptée sous le même nom par le gouvernement conservateur de Stephen Harper. Adoptée à travers le projet de loi omnibus du budget 2012, le projet de loi C-38 vise à simplifier les processus afin d'accélérer les projets de développement (Chabot-Martin, 2021). La LCEE de 2012 a des répercussions importantes concernant la participation des Peuples Autochtones puisque ceux-ci déplorent les exigences d'échéancier raccourcies et les coupes dans le financement (Kirchhoff, Gardner, et Tsuji 2013). Ainsi, leur capacité à participer pleinement aux évaluations est affaiblie. C'est d'ailleurs dans ce contexte

que le mouvement pancanadien *Idle no more* émerge. Enfin, l'actuelle *Loi sur l'évaluation d'impact* (LEI) est adoptée en février 2019 et tente de répondre aux doléances que certains acteurs entretenaient avec la Loi précédente (Canada, 2020).

Déjà, en 2005, un rapport de l'Institut du développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador (IDDPNQL) déplorait le processus complexe auquel étaient soumises les Nations où celles-ci devaient naviguer à travers plusieurs Ministères et Agences. Aussi, les Nations rapportaient ne pas se sentir réellement écoutées ni que leurs préoccupations étaient incorporées de façon substantielle aux décisions. Enfin, le manque de ressources financières et humaines des Premières Nations freinait leur participation active aux consultations (IDDPNQL, 2005). De plus, Fortier et Wyatt (2014) affirment que les représentants autochtones à ces tables luttent pour ne pas être perçus uniquement comme un simple groupe d'intérêt. Ces auteurs montrent que les Peuples Autochtones revendiquent un statut particulier qui ressemblerait à un troisième palier de gouvernement en raison de l'enchâssement de leurs droits ancestraux dans la Constitution. En effet, malgré les obligations particulières de la Couronne envers la consultation des Peuples Autochtones, ceux-ci demeurent dans la LCEE 2012 des intervenants intéressés sans statut particulier (Schulze et Ruel, 2013). Enfin, cette législation n'incorpore nullement le CPLE, pourtant composante essentielle de la DNUDPA à laquelle Harper a adhéré deux ans auparavant.

Dans un but avoué d’impliquer plus activement les Peuples Autochtones et de répondre à plusieurs de leurs reproches, le Canada a adopté en 2019 la LEI (Canada, 2020). Déjà, en 2015, le gouvernement libéral Trudeau indiquait sa volonté de réformer la LCEE afin d’assurer des évaluations exhaustives (Chabot-Martin, 2021). L’un des objectifs ressortant du comité d’experts réfléchissant à la nouvelle législation est :

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).

Alderson et al. (2018) soulèvent que si le public est davantage impliqué dans le processus, cette nouvelle Loi ne constitue pas une coupure radicale avec l’ancienne Loi sur l’évaluation environnementale. En effet, le processus demeure similaire où l’État, les promoteurs et divers intervenants, dont les Peuples Autochtones, évaluent les projets d’envergure afin de limiter les répercussions négatives. Cependant, ces nouveaux processus de consultations emmènent des changements importants pour les Peuples Autochtones notamment au niveau des ressources organisationnelles (délais, expertise) (IDDPNQL, 2019). Aussi, dans la nouvelle loi, on n’interprète plus uniquement les impacts environnementaux. L’analyse des impacts va beaucoup plus en profondeur et évalue les répercussions potentielles sur les droits autochtones existants, dont les Premières Nations n’ont pas à faire la preuve juridique (AEIC, 2020).

Ce changement législatif récent nous amène à notre question de recherche : *Quelle est la perception de la nation W8banaki des répercussions de la nouvelle Loi sur l'évaluation d'impact fédérale (LEI) sur leur participation au processus ?* En effet, en raison d'un partenariat développé avec la Nation W8banaki, ce mémoire se centrera sur deux études de cas la concernant.

### 1.5 Loi d'évaluation d'impact

En 2018, le gouvernement fédéral soumet le projet de loi C-69 dans lequel la LEI abroge la LCEE de 2012. Celui-ci reçoit la sanction royale le 21 juin 2019 (Chabot-Martin, 2021). La nouvelle *Loi sur l'évaluation d'impact* (LEI) oblige les projets dits d'envergure à passer par un long et rigoureux processus d'évaluation avant sa mise en œuvre qui prend plusieurs années à être effectué. C'est le *Règlement des activités concrètes* qui détermine les critères pour déterminer les projets assujettis à LEI. Cependant, le Ministre de l'environnement du Changement climatique, responsable de l'AEIC, peut aussi désigner un projet à étudier. La LEI centralise les activités à l'Agence d'évaluation d'impact du Canada (AEIC) qui devient responsable de mener les études. Il s'agit ainsi de l'AEIC qui fait les démarches administratives, les études et qui transige avec les différents acteurs. Elle peut faire des recommandations, mais ultimement c'est le Ministre de l'environnement du Changement climatique qui prend la décision sur la continuité ou non du projet. Cette Agence mène présentement plusieurs formations à l'interne. En effet, cette nouvelle Loi oblige l'ensemble des ministères, des autres acteurs gouvernementaux, des promoteurs, des Peuples

Autochtones à adapter leurs pratiques de consultation. J'ai eu l'opportunité de participer à une formation de l'AEIC de près de 12 heures sur ce sujet. De ce fait, les informations qui suivent sont tirées de ces formations.

Les objectifs de la nouvelle Loi visent à évaluer les projets de façon plus englobante afin d'avoir un portrait plus complet comme nous pouvons le constater sur une diapositive tirée de la formation donnée par l'AEIC :

**Objets de la *Loi sur l'évaluation d'impact***

- Favoriser la **durabilité**, veiller au respect des **droits des peuples autochtones**
- Inclure les facteurs environnementaux, sociaux, sanitaires et économiques
- Établir un processus d'évaluation **juste, prévisible et efficace**
- Considérer les **effets positifs et négatifs**
- Inclure la **participation précoce, inclusive et significative du public**
- Promouvoir des partenariats **avec les peuples autochtones**
- Fonder les décisions sur la **science**, les **connaissances autochtones** et autres **sources probantes**
- Évaluer les **effets cumulatifs** au sein d'une région

AGENCE D'ÉVALUATION D'IMPACT DU CANADA 8

Figure 1 Objets de la LEI (AEIC, 2020)



Contrairement, à la Loi précédente, la LEI ne considère pas uniquement les retombées négatives des projets, mais examine également les répercussions positives tels que « Les changements, négatifs et positifs, à l'environnement, la santé, la société ou l'économie, ainsi que les effets des défaillances et des accidents, les effets cumulatifs et les interactions entre les effets » (AEIC, 2022). À ce sujet, il est possible de se questionner à savoir si un effet négatif sur l'environnement sera autant pris en compte qu'un effet positif sur l'économie. Par ces objectifs illustrés dans la figure 1, nous voyons également que l'aspect de la consultation des Peuples Autochtones occupe une grande importance. Non seulement le gouvernement souhaite remplir ses obligations de consultations, mais il semble vouloir aller plus loin en souhaitant des partenariats dans un objectif de réconciliation. Certains documents sur le site de l'Agence évoquent également le consentement préalable et éclairé défini dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des Peuples autochtones à laquelle le Canada s'est souscrit (Canada, 2020). Aussi, il semble important de noter que les documents distinguent la participation aux consultations des Autochtones du plus large public. Ils sont considérés comme une population cible spécifique. Cela répond à des irritants notamment relevés dans le guide de l'IDDPNQL qui démontre que les Peuples Autochtones ne sont pas des acteurs comme un autre puisque la Couronne a des obligations légales particulières envers eux (IDDPNQL, 2005).

Le processus par lequel transite un projet de grande envergure a été modifié dans cette nouvelle Loi et est schématisé ci-dessous :



Figure 3 Schéma de la LEI (AEIC, 2020)

### 1. Planification

Les projets passent par une phase de planification au cours de laquelle le public et les peuples autochtones sont invités à fournir des renseignements et à contribuer à la planification de l'évaluation.

### 2. Étude d'impact

Des exigences claires sont fournies au promoteur quant aux renseignements et aux études nécessaires pour une étude d'impact. Des données scientifiques fiables et des connaissances autochtones éclairent l'étude d'impact.

### 3. Évaluation d'impact

L'évaluation tient compte de tous les impacts potentiels des projets sur les plans environnemental, sanitaire, social et économique, y compris les avantages. De potentielles répercussions sur les droits des Autochtones issus de traités sont aussi évaluées et font l'objet de consultations. L'Agence ou la commission d'examen utilise les renseignements pour élaborer un rapport d'évaluation d'impact.

### 4. Prise de décision

L'intérêt public est au centre des décisions. Le rapport d'évaluation d'impact et les résultats des consultations de la Couronne éclairent la décision du ministre ou du gouverneur en conseil en ce qui a trait à la détermination de l'intérêt public quant aux effets négatifs d'un projet. Si le ministre détermine que le projet est dans l'intérêt public, il doit établir des conditions pour le promoteur. Les déclarations de décision exposent les raisons de la décision, ce qui assure la transparence et la reddition de compte.

### 5. Post décision

L'Agence s'attachera à vérifier la conformité aux déclarations de décision et à corriger les situations de non-conformité. Il y aura une plus grande transparence en ce qui concerne les programmes de suivi, par un accès accru aux documents importants et davantage d'occasions de participation des Autochtones et des collectivités aux programmes de suivi et de surveillance.

Figure 2 étapes de la LEI (AEIC, 2020)

Contrairement à l'ancienne Loi, la LEI ajoute la phase préparatoire aussi appelée planification. Cette étape de 180 jours permet d'adresser au promoteur tous les questionnements auxquels les acteurs souhaitent qu'il réponde dans son étude d'impact. La deuxième étape est la phase où le promoteur prépare ses études et fait son rapport. La troisième étape est celle où l'Agence fera elle aussi ses études afin de contre-vérifier l'étude d'impact du promoteur. Ainsi, elle demande à ses experts issus des divers ministères compétents d'émettre un avis scientifique sur les analyses et les données du promoteur, mais aussi en utilisant l'ensemble des données disponibles qui peut leur sembler utiles pour analyser les impacts potentiels du projet.

Enfin, la prise de décision sera faite par le Ministre. L'étape finale de post-décision consiste au suivi du projet et le respect des réglementations. Il y a aussi des suivis de l'application d'engagements des promoteurs, de ses mesures compensatoires et de mitigation et des suivis environnementaux et sociaux au besoin. Nous voyons dans la figure précédente que le public et les Peuples autochtones sont mobilisés à chaque étape.

Enfin, Alderson et al. (2019) ont relevé les principales différences entre la LEI et la Loi précédente. Ces avocats soulèvent d'abord la création de l'AEIC qui mène les évaluations. Auparavant, il s'agissait de trois agences distinctes qui menaient les études. Le rapport de l'IDDPNQL (2005) déplorait le manque de clarté dans les processus de consultation qui faisait en sorte que les communautés s'y perdaient. La nouvelle mouture de Loi centralise les activités pour clarifier le processus. Aussi, les chercheurs

montrent que les critères ont changé pour désigner les projets soumis à l'évaluation. Ainsi, plus de projets devront faire l'objet d'études approfondies et plus de projets peuvent être transférés en commission, qui est un parcours différent comportant des audiences publiques. De plus, la phase préparatoire a été ajoutée. Elle permet une consultation plus précoce des acteurs et permet également au Ministre d'avorter un projet avant que d'autres études approfondies aient lieu. Enfin, l'article 22 de la LEI englobe les facteurs à considérer dans une étude d'impacts. Cette liste est beaucoup plus exhaustive que sous la Loi précédente afin de rendre compte d'un portrait global de la situation. Ainsi, la dimension environnementale n'est plus la seule considérée.

Comme nous venons de le voir, la LEI a des objectifs nobles quant à la participation autochtone, mais nous ne savons pas si le processus en transition y répond réellement. En nous appuyant sur les expériences de la Nation W8banaki, nous pourrions esquisser un portrait de la situation.

## 1.6 Nation W8banaki

Il était important pour moi de travailler avec la Nation W8banaki qui est à proximité de ma résidence et avec laquelle j'ai tissé des liens au fil des ans. Celle-ci s'est montrée très ouverte à accueillir mon projet de recherche et leur organisation a grandement facilité sa réalisation.

La Nation W8banaki appartient à la grande famille algonquienne. Traditionnellement semi-nomade, ce peuple occupait à l'arrivée des premiers Européens le sud du Québec, le Maine, le New Hampshire, le Vermont et une partie du Nouveau-Brunswick (GCNWA, 2020). Dès 1604, Samuel de Champlain recensait dans ses écrits la présence de bourgades W8banakiak qu'il appelait à ce moment les Etchemins (GCNWA, 2020). La nation W8banaki deviendra un allié économique et militaire important des Français notamment au niveau du commerce des fourrures, mais également dans les combats contre les Anglais et les Iroquois.

Autour des années 1680, les Français et les Iroquois sont en perpétuels conflits armés. Le territoire ancestral des W8banakiak est menacé en Estrie et en Beauce, ce qui force plusieurs familles à se déplacer dans les missions à Sillery et aux chutes de la Chaudière (Côté, 2019). Face aux menaces iroquoises, la seigneurie de Saint-François cède une partie de ses terres aux W8banakiak, car leur simple présence rapprochée prévenait les attaques ennemies. Ce territoire qui allait être nommé Odanak était un lieu intéressant par son accès à la rivière, ses érablières et ses oies blanches (Côté, 2019). Il s'agit

encore aujourd'hui d'une des deux réserves W8banakiak au Québec. L'autre se nomme Wôlinak et se situe près de Trois-Rivières. Aujourd'hui, près de 3000 W8banakiak sont affiliés à l'une ou l'autre de ces communautés, dont 400 qui habitent celles-ci (GCNWA, 2020).

Le Bureau du Ndakina (BDN) est mandaté par le GCNWA d'administrer toutes les consultations territoriales. Leur mission globale est de :

représenter et appuyer les Conseils des Abénakis d'Odanak et de Wôlinak en matière d'affirmation, de consultations et de revendications territoriales, ainsi que d'environnement et d'adaptation aux changements climatiques. La recherche est une activité importante du bureau, que ce soit au niveau historique, anthropologique, archéologique ou environnemental, en vue d'acquérir les connaissances nécessaires à une gestion durable et responsable du territoire ancestral : le Ndakinna. Le Bureau du Ndakinna veille également à développer des liens étroits avec les membres de la Nation et à favoriser la pérennité des savoirs et pratiques des W8banakiak (GCNWA, 2022).

Ainsi, le BDN siège à diverses tables de consultation et de concertation sur l'environnement et le territoire dans plusieurs régions du Québec qui représentent leur territoire traditionnel, le Ndakina. Aussi, la Nation participe aux consultations sur les revendications particulières sur ce territoire.

Le Ndakina revendiqué par la Nation W8banaki :



Figure 4 Le Ndakina (GCNWA, 2018)

Dans leur protocole de consultation, la Nation W8banaki rappelle que le gouvernement du Canada a l'obligation constitutionnelle de consulter et d'accommoder les Peuples Autochtones. De ce fait, dans leur préambule, ils réitèrent être un Peuple Autochtone

détenant des droits ancestraux ainsi que des droits issus du traité d'Oswegatchie, confirmé dans l'arrêt *Côté*, et du traité de Caughnawaga sur le Ndakina :

ATTENDU QUE l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît et confirme les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Canada.

ATTENDU QUE la Couronne a l'obligation constitutionnelle de consulter et, s'il y a lieu, d'accommoder les peuples autochtones lorsqu'elle envisage une mesure susceptible d'avoir des effets préjudiciables sur les droits ancestraux ou issus de traités, établis ou potentiels, et sur les intérêts autochtones.

ATTENDU QUE les Abénakis forment un peuple autochtone qui affirme détenir des droits ancestraux et des droits issus du traité d'Oswegatchie et du traité de Caughnawaga sur leur territoire ancestral appelé le Ndakinna.

Figure 5 Extrait du protocole de consultation de la Nation W8banaki (GCNWA, 2018)

### 1.7 Conclusion

Les relations historiques entre l'État canadien et les Peuples Autochtones ont toujours été tendues. Au cours du dernier siècle, certains leviers juridiques sont apparus et ont permis aux Peuples Autochtones d'avoir un meilleur contrôle sur le territoire. Malgré ces avancées, plusieurs obstacles demeurent quant à leur participation. Une nouvelle *Loi sur l'évaluation environnementale* tente de répondre à cette problématique. Ce mémoire cherche donc à qualifier la perception de la Nation W8banaki sur sa participation à travers la *Loi d'évaluation d'impact*.



## **CHAPITRE 2**

### **Cadre théorique**

En science politique, il est fréquent de vouloir mesurer et qualifier les changements politiques tels que ce mémoire tente de faire en analysant un phénomène, la participation autochtone, dans un contexte politique, l'adoption d'une nouvelle Loi. Powell et Béland (2016) montrent que de nombreuses approches existent pour qualifier le changement et la continuité qui seraient les deux faces d'une même pièce. Afin de distinguer les différentes approches, il faudrait répondre à ces questions selon ces mêmes auteurs : « how much, what type and why of change ». Ces approches s'inscrivent dans des théories plus larges telles que le néo-institutionnalisme. En jetant un œil de plus près de cette théorie fortement appliquée, nous remarquons que ce cadre n'est pas du tout homogène et peut se scinder en plusieurs courants. Les auteurs s'accordent généralement pour dire qu'il y a trois institutionnalismes : historique, choix rationnel et sociologique (Hall et Taylor 1997, Lecours 2002, Béland 2002). Seul Peters (1999) discerne sept branches qui peuvent être facilement accolées aux trois catégories usuelles. Dans leur article incontournable, Hall et Taylor (1997) décrivent en profondeur ces trois principaux néo-institutionnalismes visant « à savoir (1) comment construire la relation entre institution et comportement, (2) comment expliquer le processus par lequel les institutions naissent ou se modifient. » (p.469). Uniquement par ces deux larges objectifs, il semble évident que ce projet de recherche s'inscrit dans

cette approche puisqu'il met en relation la *Loi d'évaluation d'impact*, qui a mené à la création de l'Agence d'évaluation d'impact, et la participation de la nation W8banaki.

Dans ce chapitre, nous expliquerons différents concepts qui sont tous interreliés. En effet, les néo-institutionnalismes historiques et sociologiques sont l'amorce d'un entonnoir. La dépendance au sentier (*path dependancy*), qui constitue l'argument principal du néo-institutionnalisme historique, fait le lien entre l'État colonial, le sentier actuel, et cette théorie plus large. Cet entonnoir est en quelque sorte notre lunette pour entrevoir par la suite notre concept central, soit la participation.

Ce cadre théorique nous est utile pour mieux comprendre le contexte politique de la création d'une loi et la façon dont celle-ci module les relations entre les Peuples Autochtones et l'État canadien. Effectivement, nous pourrions constater à la lumière des résultats si nous demeurons toujours dans le même sentier malgré la nouvelle Loi au niveau de la participation autochtone dans l'évaluation environnementale.

## 2.1 Néo-institutionnalismes

### 2.1.1 Néo-institutionnalisme historique

D'abord, le néo-institutionnalisme historique se présente en opposition à l'« ancien » institutionnalisme historique. Au XX<sup>e</sup> siècle, les politologues décrivaient les structures institutionnelles des États de façon très détaillée (Lecours 2002). Ils ont rapidement été critiqués pour leur manque d'explication, le faible potentiel de généralisation et

l'ethnocentrisme envers les pays industrialisés (Lecours, 2002). C'est dans ce contexte que de nouvelles théories apparaissent dans les années 1950-1960 (Béland, 2002).

À partir des années 1980, le néo-institutionnalisme historique s'impose pour analyser les transformations contemporaines de l'État et les politiques publiques (Béland, 2002). Theda Skocpol (1992) en a esquissé les grandes lignes dans son œuvre fortement récompensée *Protecting solidiers and mothers : the political origins of social policy in the United States*. D'autres auteurs ont par la suite complété ce cadre tel que Hall et Taylor (1996) ou Steino (2001). Succinctement, le postulat des néo-institutionnalistes se résumerait à : « les règles politiques formelles et les politiques publiques établies sont la source de contraintes institutionnelles qui infléchissent les stratégies et les décisions des acteurs politiques » (Béland, 2002, p.22). En d'autres mots, l'État détient une certaine autonomie, mais évolue dans une arène politique où certaines « règles du jeu » influencent les choix politiques et les réformes.

Béland (2002) ajoute :

les institutions politiques formelles et l'étendue des capacités administratives de l'État (*state capacities*) affectent directement l'histoire des politiques sociales. En fait, ces facteurs permettraient d'expliquer, au moins en partie, les différences entre les systèmes nationaux de protection sociale : les institutions politiques, qui exercent une contrainte incontournable sur les réformateurs et les acteurs sociaux, structureraient leurs stratégies et leurs décisions (p.26).

En ce sens, de nombreux auteurs tentent d'expliquer les facteurs menant à des politiques publiques différentes entre certains États similaires. Par exemple, Maioni

(1998) compare l'historique de l'assurance-maladie au Canada et aux États-Unis et montre l'importance des tiers partis dans le système parlementaire dans l'uniformisation de la couverture au Canada. Aussi, Hall et Taylor (1997) ajouteraient que le néo-institutionnalisme historique s'intéresse particulièrement à la distribution inégale du pouvoir et des ressources. En ce sens, ces auteurs indiquent que ces théoriciens accordent « une attention particulière à l'État, qui n'était plus un agent neutre arbitrant entre des intérêts concurrents, mais un complexe d'institutions capable de structurer la nature et les résultats des conflits entre les groupes » (p.472). Par conséquent, ce ne sont pas tous les acteurs qui ont accès au processus de prise de décision dans la même mesure, certains sont toujours favorisés au détriment d'autres.

Dans la présente recherche, cette approche est tout à fait pertinente puisqu'il existe un enjeu central dans les relations entre l'État et les Peuples autochtones. À cet effet, Harold Cardinal a publié, en 1970, *The unjust society*, en réponse au Livre blanc sur la Politique indienne. Dans cette œuvre historique, il ne mâche pas ses mots par rapport à l'ignorance dont sont victimes les Peuples Autochtones :

Depuis des siècles, les leaders politiques concernés ont fait preuve de leurs relations avec les Indiens de la plus grossière ignorance et de la plus flagrante insensibilité. Plus souvent qu'autrement, la gent gouvernementale est tout simplement inconsciente et si elle fait montre d'une parcelle d'attention à notre égard, celle-ci d'habitude est directement proportionnelle aux pressions et à l'opportunisme politiques du moment. (p.16)

Plus récemment, Glen Coulthard, dans *Red skin, white masks*, explique les différentes structures étatiques coloniales qui excluent les Peuples Autochtones, particulièrement

les femmes, encore aujourd'hui. Bien qu'il reconnaisse certains leviers comme les droits ancestraux, décrits dans le précédent chapitre, ce politologue est critique par rapport à l'État comme unique décideur de ce qu'il reconnaît comme droits aux autres entités.

Finalement, le néo-institutionnalisme historique s'applique parfaitement à mon projet de recherche. En effet, la recherche de Ladner et Orsini (2004) portant sur l'établissement d'une relation plus égalitaire entre les Peuples Autochtones et le Canada dans le contexte du projet de loi C-7) intitulé *Loi sur la gouvernance des Premières Nations*, mobilise exactement ce cadre d'analyse. Ces auteurs arrivent à cette conclusion :

La formulation des politiques publiques à l'égard des peuples autochtones au Canada est essentiellement balisée par un paradigme colonial immuable, hérité du xix<sup>e</sup> siècle, qui se refuse à considérer les Autochtones dans un rapport d'égal à égal et qui, du coup, condamne à l'échec toute tentative de renouvellement véritable des mécanismes de gouverne concernant les Autochtones. (p.59)

Leur recours à l'institutionnalisme historique se justifie presque entièrement sur la théorie de la dépendance au sentier qui sera expliquée plus en détail dans une section subséquente (voir p. 27).

### 2.1.2 Néo-institutionnalisme sociologique

Ensuite, le néo-institutionnalisme sociologique se développe par la suite pour répondre à certaines failles du néo-institutionnalisme historique tel que le manque d'intérêt pour les idéologies politiques (Hall et Taylor, 1997). Puisant ses racines de la théorie des organisations, cette branche du néo-institutionnalisme souligne les symboles et les pratiques culturelles qui sous-tendent les institutions (Lecours, 2002). Cette façon de concevoir la politique brise la dichotomie entre institutions et cultures puisqu'il ne s'agirait en fait que d'un reflet l'un de l'autre. De ce fait, d'une part, les nouvelles institutions doivent être compatibles avec ses consœurs et refléter des valeurs et pratiques similaires. D'autre part, les institutions créent elles aussi des catégories et des modèles cognitifs ensuite utilisés par d'autres acteurs (Taylor et Hall, 1997). Ainsi, les institutions et les pratiques culturelles se renforcent l'une et l'autre et demeurent ainsi constantes dans le temps.

[...] les néo-institutionnalistes commencèrent à soutenir que beaucoup de formes et de procédures institutionnelles utilisées par les organisations modernes n'étaient pas adoptées simplement parce qu'elles étaient les plus efficaces eu égard aux tâches à accomplir, comme l'implique la notion d'une « rationalité » transcendante. Selon eux, en revanche, ces formes et procédures devaient être considérées comme des pratiques culturelles, comparables aux mythes et aux cérémonies élaborées par de nombreuses sociétés, que, par conséquent, elles étaient incorporées aux organisations, non pas nécessairement parce qu'elles en accroissent l'efficacité abstraite (en termes de fins et de moyens), mais en raison du même type de processus de transmission qui donne naissance aux pratiques culturelles en général. (p.481)

Aussi, DiMaggio et Powell (1997) ajouteraient que ces théoriciens s'intéressent à l'environnement externe plus général. Sans pénétrer dans les institutions, ces autres

facteurs influencent la façon dont les acteurs perçoivent le monde et structurent leurs pensées et actions.

En somme, l'institutionnalisme sociologique « cherche à expliquer pourquoi les organisations adoptent un ensemble donné de formes, procédures ou symboles institutionnels, en insistant sur la diffusion de ces pratiques. Ces institutionnalistes cherchent, par exemple, à expliquer les similarités frappantes, du point de vue de la forme et de la pratique organisationnelle [...] » (DiMaggio et Powell, 1997, p.482)

Cette théorie est particulièrement pertinente dans la présente recherche puisqu'elle fait intervenir deux cultures différentes devant faire affaire avec la même institution dans un cadre donné. En ce sens, Alfred (2014) indique que : « La mentalité coloniale est reconnaissable par l'assimilation graduelle des valeurs, des objectifs et des perspectives qui forment le *statu quo* » (p.149). En effet, plusieurs politologues autochtones réagissent au fait qu'ils doivent se soumettre aux institutions coloniales et à leur façon de faire. Green (2014) dira qu'il faut une réelle autochtonisation des institutions afin que l'État canadien se décolonise. Dans le cadre des négociations territoriales entre les Peuples Autochtones et l'État, les premiers doivent répondre aux consultations en adéquation avec le langage de l'État. Ce faisant afin de faire valoir leur point, les Peuples Autochtones doivent utiliser les mêmes méthodes étatiques pour évaluer l'utilisation et l'occupation du territoire. Cette situation provoque différentes tensions et frustrations puisqu'il existe certaines incompatibilités de normes et des confusions autour de la signification de certains concepts (Houde, 2007). En 1974, la création du Bureau des revendications du Canada dictera certaines règles. Par la suite, plusieurs

Nations s'organiseront à leur tour et créeront des organisations pour administrer leurs revendications. Dans notre cas, la Nation W8banaki a créé en 2013 son département des consultations territoriales qui a été renommé par la suite Bureau du Ndakina. Enfin, ces deux néo-institutionnalismes réfléchissent aux décisions des institutions. Malgré leur singularité, ces deux théories démontrent que les institutions sont excessivement stables malgré les changements de gouvernements. Certains diront que cela est dû aux rapports de pouvoir et d'autres à des pratiques culturelles.



## 2.2 Dépendance au sentier (*Path dependency*)

L'argument principal du néo-institutionnalisme historique est la dépendance au sentier qui sera fortement mobilisée dans cette recherche. La dépendance au sentier s'explique :

The intuitive appeal of path dependence in political science can be ascribed to the fact that while politics involves some elements of contingency and chance as manifest in the strategic behaviour and choices of agents, there is a tendency for most policy subsystems to be locked in specific patterns of institutional configuration and collective action over time. Once such patterns consolidate, major actors within that subsystem will tend to adjust their strategies to adapt to, and maximize their interests in, the status quo. Path dependence captures the essential characteristics of politics as systematized conflict over goals, differences in power structuration, resources and access among actors, and the tendency of institutions to reinforce such power disparities (Conteh et Panter, 2017, p.987)

Plus simplement, Smith et Katikireddi (2012) expliquent qu'en raison du contexte historique, les décisions politiques précédentes limitent les possibilités des décisions futures. Cette approche n'est pas fataliste, mais explique qu'il existe une trajectoire à laquelle sont rattachées les institutions. Pierson (1996) montre que le système serait très résistant aux réformes radicales, mais accepterait néanmoins les changements progressifs. En ce sens, cet auteur affirme qu'à travers le temps toutes les institutions changent. Les trajectoires peuvent bifurquer à des moments précis sous différentes conjonctures politiques (Pierson 1996).

Conteh et Panter (2017) expliquent que les deux concepts centraux qui expliquent les processus de dépendance au sentier, ainsi que leur bifurcation, sont les moments critiques (*critical junctures*) et les rétroactions politiques (*policy feedback*). Ces deux concepts sont interreliés. Les moments critiques sont les moments charnières où les reconfigurations institutionnelles peuvent établir de nouvelles trajectoires ou se

maintenir. Plusieurs auteurs analysent en ce sens les politiques publiques dans une logique avant/après un moment possiblement critique (Canteh et Panter, 2017, Lim et Horesh, 2017). Cependant, ces auteurs rapportent que certains critiquent le concept de moments critiques puisqu'il explique le changement en analysant les interactions entre les acteurs, mais n'explique pas correctement la continuité. Le concept de rétroactions politiques ou d'apprentissage social (*social learning*) a ce potentiel, mais également celui de comprendre comment les structures se dynamisent (Béland, 2002). L'apprentissage social stipule que l'évaluation des politiques influence les décisions notamment grâce aux rôles des experts (Béland, 2002). Smith et Katikireddi (2013) catégorisent ce concept dans ce qu'elles appellent les changements politiques progressifs (*incremental policy change*). Cependant, Pierson (1996) explique que les rétroactions politiques renforcent généralement le statu quo, car les acteurs calculent les risques politiques associés au changement. En effet, les décideurs auraient peu d'options et iraient vers celles ayant le plus de consensus. En ce sens, les acteurs sont capables de s'ajuster individuellement, mais il serait beaucoup plus ardu à ce que ces changements soient institutionnalisés notamment lorsque les pratiques ne font pas consensus (Smith et Katikireddi, 2013). Bien que l'apprentissage social puisse être acteur de changement, Pierson (1996) montre que certains décideurs pourraient adopter des stratégies d'évitement pour neutraliser des risques électoraux et ainsi rester dans le statu quo.

En ce sens, Conteh et Panter (2017) ajoutent :

In addition to actors adapting their behaviour to existing institutions, these same institutions reproduce and consolidate particular structurations of power in a policy subsystem, thereby empowering and legitimizing the access and influence of certain agents while constraining or even marginalizing other actors (p.988).

Cette situation s'applique particulièrement dans le contexte canadien et c'est ce sentier qui se sera discuté dans la section qui suit.

### 2.2.1 État colonial de peuplement

Le sentier actuel emprunté par l'État canadien et qui structure ses relations actuelles et passées avec les Peuples Autochtones est l'État colonial de peuplement. Il est généralement bien admis que le Canada a été créé sur des bases coloniales, mais plusieurs pourraient penser que ce passé est révolu.

Le colonialisme de peuplement est une forme du colonialisme prise dans une forme plus large. Smith (2011) indique le colonialisme pris largement est un ensemble de pratiques et de structures qui entretiennent l'exploitation de ressources et des peuples au bénéfice de l'exploiteur perçu comme supérieur. Le colonialisme de peuplement est plus spécifique dans ses caractéristiques. Dabin (2019) en ressort trois : « la colonisation de peuplement est une structure, les colonisateurs sont là pour rester et le but de l'État colonial est de se transcender » (p.31). Premièrement, il explique que la colonisation n'est pas un événement du passé, mais plutôt une structure où la *Loi sur*

*les Indiens* de 1876 en est l'éloquente illustration. Deuxièmement, les colons ne retournent plus dans leur métropole et occupent plutôt le territoire en s'octroyant un droit de propriété découlant du principe de terra nullius. Troisièmement, l'auteur insiste sur cette caractéristique qu'il identifie comme la plus importante, l'État colonial met en place des mécanismes niant la colonisation telle la construction d'une histoire nationale qui enjolive les relations avec les Autochtones. Enfin, Dabin (2019) conclut que le Canada répond à toutes ses caractéristiques et que les États coloniaux sont instables par leurs légitimité et souveraineté incomplètes. De ce fait, ces États font face au « dilemme du colonisateur de peuplement » où le colonisateur doit refuser les autodéterminations autochtones afin de légitimer sa présence. Joyce Green (2004) abonde en ce sens en illustrant bien l'enjeu pour lequel le Canada ne réussit pas à se débarrasser de ses mœurs coloniales :

Il n'est pas aisé de transformer une relation historique de domination et de subordination en un arrangement fondé sur le respect mutuel et la réciprocité au sein duquel les parties concernées voient leurs intérêts propres, leurs valeurs, leurs voix et leurs droits honorés d'une manière concrète qui ait une portée politique réelle. La chose est d'autant plus difficile lorsque l'une des parties a amplement profité de la situation : transformer la relation de subordination en un rapport d'estime mutuelle implique nécessairement, pour elle, le renoncement à des privilèges qu'elle avait jusque-là considérés comme acquis. (p.13)

En réponse à cette situation, certains Peuples Autochtones ont affirmé leur souveraineté par des Déclarations. La Nation Dénés est une précurseure avec sa Déclaration où elle affirme : « We the Dene of the Northwest Territories insist on the right to be regarded by ourselves and the world as a nation. Our struggle is for the recognition of the Dene

Nation by the Government and peoples of Canada and the peoples and governments of the world » (Watkins, 1977). En 2014, la Nation Atikamekw a également publié sa Déclaration de souveraineté.

Dans le précédent chapitre, il a été discuté que les relations entre les Peuples Autochtones et l'État canadien se scindaient en trois périodes : les alliances, la dépossession/assimilation et la nouvelle relation (Houde et Pillet, 2013). La période plus contemporaine prend racine à la suite de la publication du Livre Blanc sur la politique indienne en 1969 où le gouvernement canadien souhaitait éliminer les distinctions entre les Autochtones et les citoyens canadiens en abolissant la *Loi sur les Indiens* et en convertissant les terres de réserves en municipalités. La grande résistance autochtone, qui voit ce projet comme une ultime tentative d'assimilation, fait reculer le gouvernement et le fait basculer dans le paradigme de la reconnaissance où l'on reconnaît certains droits collectifs. Ce paradigme atteint son apogée avec l'arrêt *Calder* et le titre autochtone octroyé à la Nation Tsilhqot'in (Borrows, 2015). Cependant, Glen Coulthard (2007) spécifie que le paradigme de la reconnaissance est le reflet de la colonisation sous une autre forme (*shape shifter*) puisque les Peuples Autochtones se retrouvent à quémander pour la reconnaissance de leurs droits dans un cadre juridique où ils ne décident pas des modalités. Cet auteur fait le parallèle entre le maître et l'esclave, où l'esclave demande sa liberté à son maître. En ce sens, Borrows (2015) explique que le titre autochtone, défini dans le chapitre précédent, contient des limites importantes puisque l'État a la possibilité de bafouer ces droits. Néanmoins, il

reconnaît que ce titre est l'outil le plus puissant présentement pour les Peuples Autochtones pour le contrôle de leur territoire.

Enfin, le sentier emprunté par l'État canadien est toujours l'État colonial de peuplement puisqu'il répond aux trois caractéristiques décrites par Dabin (2019) et parce que les Peuples Autochtones ont de la difficulté à contrôler leur territoire. En effet, ils doivent demander la reconnaissance de l'État en place pour faire valoir leurs droits. Pendant ce temps, des promoteurs exploitent les ressources de territoires non cédés alors que les communautés autochtones vivent toujours dans des situations de précarité économique. C'est dans ce contexte que les Peuples Autochtones revendiquent une plus grande participation dans ces projets de développement.

Ce présent mémoire cherche à qualifier les répercussions de la nouvelle *Loi d'évaluation d'impact* sur la participation autochtone où j'identifie la législation comme un potentiel moment critique. La section suivante définira différentes façons de concevoir ce concept central.

### 2.3 Participation

Le niveau de participation des Peuples Autochtones dans les consultations a souvent été un enjeu litigieux. En ce sens, plusieurs Nations se sont plaintes que les consultations se faisaient de manière unilatérale et cela a mené aux décisions *Haïda Nation*, *Taku River Tlingit First Nation* et *Mikisew Cree* qui ont permis d'éclaircir l'obligation de la Couronne à consulter et tenter d'accommoder les Peuples

Autochtones (Newman, 2014). Toutes ces décisions de la Cour Suprême montrent que la consultation doit être de bonne foi et approfondit proportionnellement à l'impact envisagé sur les droits autochtones et la confirmation de ces derniers. Par exemple, récemment, l'affaire *Tseil-Waututh Nation* (2018) a mené le gouvernement fédéral à reprendre l'examen du projet d'oléoduc Trans Mountain puisque la consultation n'était pas assez approfondie (Leclair et al., 2019). Cependant, le concept de consultation doit être distingué du concept de participation bien que ceux-ci soient intimement liés. Ainsi, la consultation est le processus tandis que la participation est l'action interpellée dans celui-ci. Par exemple, il pourrait y avoir plusieurs assemblées publiques dans une communauté qui expliqueraient de façon détaillée et transparente le projet annoncé. Cependant, si les documents sont déjà tous bâtis et uniquement présentés, la communauté ne peut que faire des commentaires dont le promoteur pourra, selon sa guise, tenir en compte. C'est ce que Szablowski (2010) appelle les consultations cosmétiques où l'on simule d'écouter le point de vue des Autochtones.

Sous un angle théorique, Rodon (2003) reprend l'échelle d'Arnstein qui représente la hiérarchisation de la participation ainsi que sa grande variation (voir figure 5):

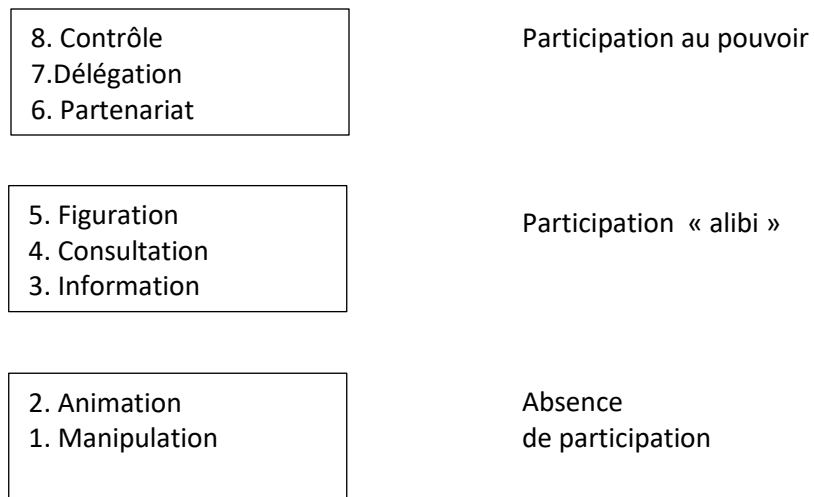


Figure 6 Échelle de participation des citoyens (Arnstein, 1969 cité dans Rodon, 2003)

Dans cette échelle, il est possible de constater que la consultation n'est qu'une participation alibi selon l'auteur où les citoyens n'ont que très peu de pouvoirs. Cependant, l'AEIC, à travers la LEI, espère que les consultations faites au sein de ce processus permettent une meilleure participation :



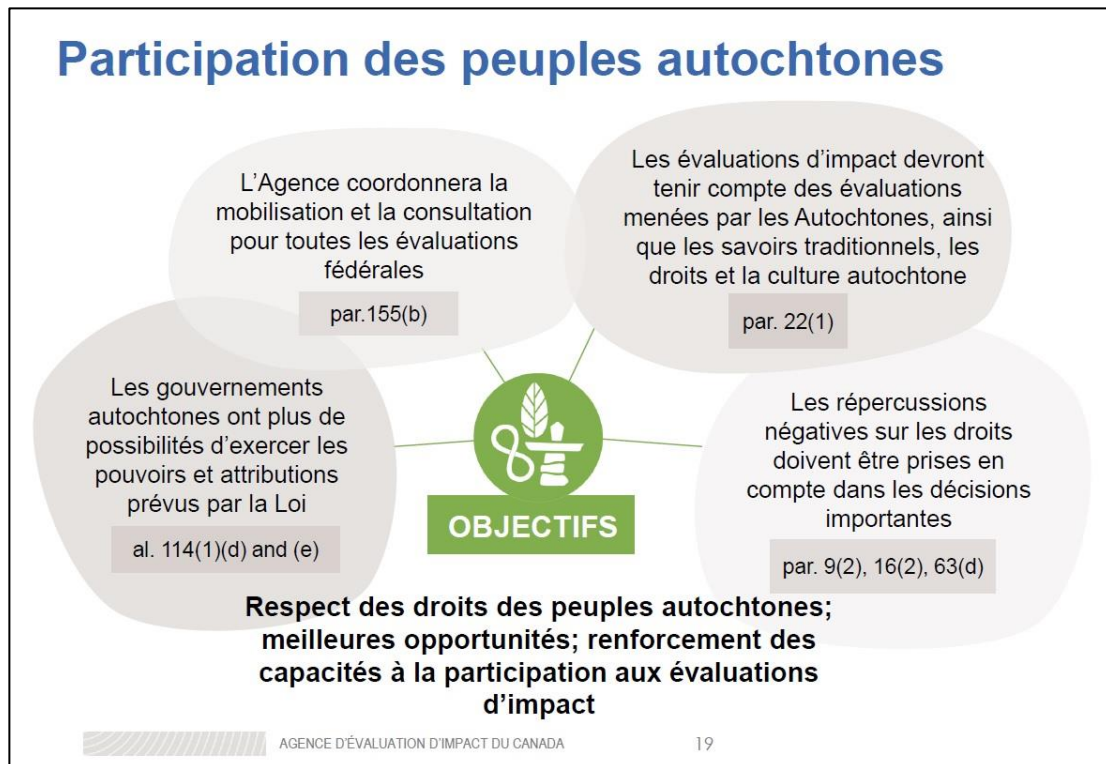


Figure 7 Participation des Peuples Autochtones (AEIC, 2020)

Après avoir bien cerné le contexte de la participation autochtone, notamment au niveau légal et international, l'Agence a élaboré un guide pour favoriser la participation autochtone. En ce sens, ce guide propose, à chaque étape du processus, une série d'outils à tenir en compte comme la signature d'un Plan de partenariat et de mobilisation avec les Autochtones (AEIC, 2021). Ce plan est signé au tout début du processus de l'évaluation où les différentes parties s'entendent sur les obligations de part et d'autre. Aussi, un programme d'aide financière a été mis sur place pour

permettre aux Peuples Autochtones de participer pleinement aux consultations (AEIC, 2021).

Parallèlement aux démarches de l'Agence, au fil des ans, plusieurs Premières Nations se sont mises à élaborer des protocoles de consultations. Leclair et al. (2019) expliquent que les protocoles de consultation élaborés par les Nations leur permettent de mieux affirmer leurs droits de contrôler le déroulement des consultations :

Ceux-ci visent à mieux définir les obligations respectives des parties concernées, ainsi que les règles et les procédures entourant les processus de consultation, notamment en ce qui concerne les circonstances permettant l'expression d'un consentement préalable, libre et éclairé. Ces protocoles peuvent être développés de manière collaborative avec les autorités étatiques ou encore avec les promoteurs des projets, mais ils sont de plus en plus mis en place de manière unilatérale par les communautés ou les organisations autochtones. (Leclair et al, 2019, p.26)

Après avoir épluché 22 protocoles, ces auteurs rapportent que toutes les Nations se basent sur la jurisprudence canadienne. En effet, elles ne sont pas en rupture avec le droit étatique, mais se l'approprient pour définir des mécanismes précis visant à combler les flous juridiques en matière de consultation autochtone. Aussi, les auteurs rappellent que ces protocoles n'ont pas de portée réellement légale, mais qu'ils ont un symbolisme important. Puisque la consultation doit se faire de bonne foi et en partenariat avec les Nations, il s'agit d'un geste fort que de s'engager à respecter les modalités élaborées par les communautés. Aussi, les auteurs relèvent les points communs des protocoles étudiés. Ils soulignent qu'il y a une volonté chez les Nations de participer au développement plutôt que de le subir. Elles insistent sur l'importance

du consentement autochtone en l'exigeant explicitement ou parfois de manière plus implicite. À ce sujet, l'État canadien ne reconnaît pas un droit au consentement bien qu'il ait ratifié pleinement la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones en 2016. Cette déclaration, bien que non contraignante, accorde aux Peuples Autochtones le droit au consentement préalable, libre et éclairé.

Enfin, les protocoles de consultation définissent les conditions matérielles à la consultation tels le financement ou les délais acceptables pour répondre aux demandes. Malheureusement, cette étude très intéressante n'a pas abordé le protocole de consultation élaboré par la Nation W8banaki. En revanche, leur protocole correspond grandement aux conclusions de Leclair et al. (2019). En effet, ce dernier s'appuie dès le début sur les obligations légales du Canada à les consulter et indique clairement ses limites juridiques. La Nation W8banaki revient sur l'importance des délais raisonnables, le financement alloué et la prise en considération des informations transmises par le Bureau du Ndakina (GCNWA, 2018). Ces derniers éléments seront des indicateurs clés dans notre méthodologie.

## 2.4 Conclusion

En conclusion, ce mémoire mobilise la théorie du néo-institutionnalisme historique et plus précisément de son argument principal, la dépendance au sentier. En effet, il s'agit d'un cadre théorique fortement utilisé en science politique afin d'analyser les politiques publiques. Cette théorie affirme que les décisions politiques sont limitées et tendent à demeurer dans la continuité en raison du contexte historique. Ce sont des moments charnières qui pourraient faire bifurquer le sentier emprunté. Dans ce mémoire, le sentier actuel est l'état colonial de peuplement où les Peuples Autochtones sont impliqués peu dans la gestion de leur territoire et nous analyserons si le moment charnière étudié, l'adoption de la *Loi d'évaluation d'impact*, fait emprunter au Canada un nouveau sentier où la participation autochtone serait accrue. De ce fait, le concept de participation autochtone a été défini dans le contexte d'évaluation où plusieurs obstacles peuvent survenir. C'est dans ce contexte que plusieurs Peuples Autochtones ont adopté des protocoles de consultation afin qu'ils soient respectés dans le processus.

## CHAPITRE 3

### Méthodologie

Ce mémoire se veut une analyse critique de la participation autochtone dans le cadre de la nouvelle *Loi sur l'évaluation d'impact*. Pour ce faire, deux études de cas ont été analysées chez la Nation W8banaki soit le Projet Énergie Est et le Projet d'agrandissement du port de Contrecoeur.

Dans ce chapitre, j'aborderai le contexte dans lequel la recherche a été menée, c'est-à-dire la recherche collaborative avec la Nation W8banaki, ainsi que la méthodologie utilisée.

#### 3.1 Recherche chez la Nation W8banaki

La recherche en contexte autochtone est délicate en raison de nombreux dérapages historiques.

From the vantage point of the colonized, [ ... ], the term 'research' is inextricably linked to European imperialism and colonialism. The word itself, 'research' is probably one of the dirtiest words in the indigenous world's vocabulary. When mentioned in many indigenous contexts, it stirs up silence, it conjures up, it raises a smile that is knowing and distrustful. It is so powerful that indigenous people even write poetry about research. The ways in which scientific research is implicated in the worst excesses of colonialism remains a powerful remembered history for many of the world's colonized peoples (Smith, 2012 p.1).

Des recherches ayant des effets désastreux sur les communautés ont engendré un sentiment de méfiance envers les chercheurs. En ce sens, l'Assemblée des Premières Nations au Québec et au Labrador (APNQL) a publié en 2014 un *Protocole de*

*recherche des Premières Nations au Québec et au Labrador* qui détermine les différents principes, basés sur les valeurs de respect, d'équité et de réciprocité, que doivent respecter les recherches (APNQL, 2022). Pour qu'une recherche soit collaborative, celle-ci doit reconnaître des droits de Propriété, Contrôle, Accès et Possession (PCAP) sur les données recueillies aux communautés concernées. En 2015, une *Boîte à outils des principes de la recherche en contexte autochtone* a également été publiée par différents partenaires afin de guider les différents acteurs à respecter les principes fondateurs tout en faisant des liens pertinents avec ce qu'il existe dans d'autres pays à ce sujet (DIALOG, 2022). C'est dans ce contexte que les Premières Nations ont introduit des ententes de partenariat de recherche à respecter auxquels les chercheurs doivent se conformer pour collaborer avec elles afin d'éviter toute répercussion négative pour leurs communautés. Il s'agit d'une entente où la Nation indique ses conditions pour mener une recherche, mais également une manière d'amorcer une discussion avec le chercheur pour établir le cadre de celle-ci. Ainsi, j'ai signé avec le Comité W8banaki de coordination de la recherche du Grand Conseil de la Nation Waban-Aki une entente de partenariat de recherche le 29 avril 2021 (en annexe). Cette entente s'assure que la Nation possède les données à la fin du projet, que les participant-es puissent valider les transcriptions et qu'il y ait un retour des résultats à la Nation (Bernard, 2021). Cette entente se rajoute à l'autorisation que j'ai obtenue du Comité d'éthique de la recherche pour les projets étudiants impliquant des êtres humains (CERPE) de mon Université pour mener ma recherche. Le Bureau du Ndakina a ensuite été identifié comme le partenaire principal de la recherche. Il s'agit

d'une organisation du Grand Conseil de la Nation Waban-Aki mandatée depuis 2013 pour répondre aux diverses consultations territoriales acheminées aux Conseils d'Odanak et Wôlinak. De plus, la méthodologie utilisée dans ce mémoire répond ainsi à certaines critiques d'intellectuels autochtones repris par Delamour, Bernard et al. (2021) :

- 1) « Les rôles des chercheurs et des participant·es sont trop souvent exclusifs ;
- 2) Les participant·es sont traités comme des sujets passifs plutôt que comme des acteurs de la recherche ;
- 3) Ils n'ont pas de poids dans les interprétations des données ; n'ont que très peu de retours des résultats et ne constatent aucun bénéfice issu des recherches qui puisse améliorer leur situation ;
- 4) La recherche est souvent trop théorique et sans liens avec les motivations et les intérêts des personnes et des communautés impliquées ;
- 5) L'importance des relations humaines et non humaines, du dialogue, de l'expérience vécue, du respect et de la réciprocité n'est pas reconnue comme heuristique, notamment dans la production des savoirs (p.36) ».

En effet, une rencontre avait eu lieu à la mi-octobre 2020 où le projet avait été mieux défini en fonction des intérêts de la Nation. Il était essentiel pour moi que mon projet recherche soit de type collaboratif, c'est-à-dire que les Autochtones soient des acteurs impliqués dans la recherche et ne soient pas perçus comme des sujets. Aussi, ma recherche doit être utile pour la Nation et non juste profiter à mon parcours académique. C'est pour cette raison que la question de recherche a été déterminée avec le Bureau du Ndakina et qu'il sera mon principal partenaire de recherche. Les pistes de réponses qui seront dégagées pourront leur être utiles dans leurs travaux ultérieurs puisqu'ils réfléchissent déjà aux façons de renforcer leurs capacités à répondre à la nouvelle Loi. Concrètement, plusieurs rencontres et discussions ont eu lieu entre moi et le coordonnateur de la recherche du Bureau du Ndakina, premièrement pour l'acceptation

du projet, puis pour la conceptualisation du projet, la démarche éthique, la mise en œuvre de la collecte de données et le processus de validation des transcriptions.

Ce mémoire vise à qualifier la perception des personnes responsables de la consultation pour la Nation W8banaki quant aux impacts de la LEI sur leur participation sur la base de deux études de cas. Il s'agit d'une étude de cas de type instrumental : « conducted mainly because it promises to provide insight into an issue, not for any specific interest in the case itself [...] It is studied because it improves understanding of something else » (McNabb (2010) cité dans Simard-Veillet (2015, p.26). Aussi, l'étude de cas se prête particulièrement à mon sujet de recherche. En effet, Roy (2016) explique que cette méthode est particulièrement populaire en science politique afin d'évaluer les impacts de programmes gouvernementaux. Hamel (1989) ajoute que cette approche doit être privilégiée aux études macroscopiques pour des sujets peu étudiés dans la littérature. La *Loi sur l'évaluation d'impact* étant très récente, elle a été peu étudiée.

### 3.2 Études de cas

Telle que le cadre théorique le décrivait précédemment, la dépendance au sentier peut bifurquer selon certaines conjonctures politiques. Dans ce mémoire, la nouvelle *Loi sur l'évaluation d'impact* pourrait agir comme un moment charnière où la participation autochtone pourrait changer. C'est dans cette optique que j'analyse un cas avant et après l'adoption de la Loi.



Le Bureau du Ndakina et moi avons choisi les cas du Projet Énergie Est et du Projet d'agrandissement du Port de Montréal à Contrecoeur, car ils représentaient bien la transition vers la LEI. Bien que la LEI ne soit pas appliquée de manière unilatérale, le cas du Port de Contrecoeur représente un projet-pilote où la méthode d'évaluation est hybride entre les deux législations. Il s'agit de l'approche mixte qui sera définie dans la section suivante. Il est très intéressant d'analyser en direct la transition vers l'application d'une nouvelle Loi. Cependant, ma recherche mobilise très peu de cas (2) ce qui amène des défis au niveau de la validité interne et externe. En ce sens, on pourrait lui reprocher de ne pas décrire le réel en raison du biais de sélection des cas et de ne pas présenter l'ensemble du phénomène de la consultation selon la nouvelle Loi. En effet, les cas ont été choisis pour leur accessibilité, leur actualité et leur symbolisme. Toutefois, je ne prétends pas que l'étude de mes cas explique tous les cas. Aussi, plusieurs employés du Ndakina ont travaillé sur les des deux dossiers ce qui facilite grandement la recherche. Par ailleurs, l'étude de cas permet d'étudier en profondeur le changement en prenant en compte son contexte. Cette approche se prête particulièrement aux contextes interculturels, comme mon projet, puisqu'elle minimise l'ethnocentrisme en considérant le contexte, l'histoire et les relations entre les acteurs (Roy, 2016). Ainsi, étudier l'impact chez la nation W8banaki permet de ne pas confondre les particularités entre chaque Première Nation.

### 3.2.1 Projet Énergie Est

Le projet Énergie Est est mon premier cas étudié, car celui-ci a été évalué selon la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE) de 2012. Il s'agit d'un gros projet, très médiatisé à l'époque, dont les balbutiements remontent à 2014 (AEIC, 2017). Le promoteur TransCanada Oil Pipelines souhaitait acheminer par oléoduc du pétrole brut d'Alberta et de Saskatchewan jusqu'au Québec et au Nouveau-Brunswick. Un des terminaux devait se retrouver à Lévis, près de Québec, mais en décembre 2015, le promoteur l'a retiré du projet (AEIC, 2017). Finalement, en 2017, le projet est officiellement abandonné. Ce projet a été le premier grand processus auquel participait le Bureau du Ndakina puisqu'il a été créé en 2013 (GCNWA, 2017).

### 3.2.2 Port de Contrecœur

Le Projet d'agrandissement du terminal portuaire de Contrecœur a commencé à être évalué en 2016 (AEIC, 2021). De ce fait, il est légalement évalué selon LCEE 2012, mais l'approche mixte a été appliquée à la suite de l'adoption de la LEI en 2019. Il s'agit d'un projet de transition entre les deux Lois. Nous pourrions le qualifier de projet-pilote. Le promoteur, l'Administration portuaire de Montréal, souhaite augmenter sa capacité en aménageant un terminal à Contrecœur. Le ministre de l'Environnement et du Changement climatique a plaidé en la faveur du développement du projet en mars 2021 sous certaines conditions. Dans cette consultation, les Nations W8banaki, Wendat et Mohawk (Akwasasne, Kahnawake et Kanasatake) ont été mobilisées (AEIC, 2017).

### 3.3 Approche mixte

J'ai eu l'opportunité de rencontrer le 10 août 2021, Madame Noémie Deshaies, analyste principale en consultation au Bureau de Québec de l'AEIC. Celle-ci m'avait été référée par le coordinateur de la recherche du BDN David Bernard du Bureau du Ndakina. Madame Deshaies m'a expliqué le contexte légal de l'approche mixte utilisée durant la transition entre la LCEE et la LEI. Le tableau suivant synthétise les distinctions de chaque approche. Il est possible de remarquer que l'approche mixte permet aux Peuples Autochtones de faire valoir leurs points de façon plus englobante telle que la LEI la prévoit, mais que ceux-ci ne seront pas des éléments obligatoires à prendre en considération par le Ministre. La Nation W8banaki a participé à 3 consultations selon l'approche mixte : le Port de Contrecoeur, le Port de Trois-Rivières et le Projet Laurentia (Port à Beauport). L'approche mixte est appliquée aux projets de consultation qui étaient démarrés avant la nouvelle Loi.

## Approche mixte

Phase et/ou activité	LCEE 2012	LEI	Approche mixte
<b>Préplanification</b>	Pas de phase de préplanification	Phase de préplanification souhaitable et fortement encouragée par l'Agence	Pas de phase de préplanification et d'engagement avant le dépôt de description du projet par le promoteur
<b>Planification</b> Participation, collaboration et partenariat (spectre de l'engagement)	Plan de consultation proposé lors du lancement de la consultation, peut être adapté au besoin  Utilisation des protocoles de consultation existants des Premières Nations, le cas échéant	Participation à l'élaboration des lignes directrices  Plan de mobilisation et de partenariat avec les Autochtones élaboré au cours de l'étape préparatoire  Possibilité de création d'ententes cadres de collaboration avec les organes directeurs autochtones pour leur permettre d'exercer des pouvoirs, des devoirs ou des fonctions en vertu de la Loi sur les études d'impact (LEI art.114 e))	Utilisation des plans de consultation proposé lors du lancement de la consultation avec bonification au besoin  Utilisation des protocoles de consultation existants des Premières Nations, le cas échéant
<b>Étude environnementale / d'impact</b> Prise en compte des savoirs autochtones	Aucune obligation légale de prendre en compte les savoirs autochtones	La prise en compte des savoirs autochtones fait partie intégrante des éléments nécessaires à la prise de décision ( exigence des lignes directrices)	La prise en compte des savoirs autochtones a été intégré aux lignes directrices mais ne fait pas partie des éléments obligatoires pour la prise de décision
<b>Étude environnementale / d'impact</b> Élaboration de l'étude d'impact par le promoteur	Le promoteur doit répondre aux exigences des lignes directrices	Études menées par les Premières Nations  Études conjointes entre les promoteurs et les Premières Nations	L'Agence encourage fortement le promoteur à travailler en partenariat étroit avec les Premières Nations sur des sujets qui leur sont d'intérêt

## Approche mixte- suite

Étape et/ou activité	LCEE 2012	LEI	Approche mixte
<b>Évaluation de l'étude environnementale / d'impact</b> Évaluation de répercussion sur les droits	Les enjeux des Premières Nations sont représentés sous l'angle de l'utilisation traditionnelles des terres et des ressources	Création de l'évaluation de répercussions sur les droits des Premières Nations qui devient un élément de la prise de décision  l'évaluation de répercussions sur les droits peut être co-rédigée par les Premières Nations avec et l'Agence	Intégration de l'évaluation de répercussions sur les droits co-rédigé par les Premières Nations et l'Agence  N'est pas un élément légal de la prise de décision du Ministre mais fait partie des documents présentés au Ministre
<b>Évaluation de l'étude environnementale / d'impact</b> Élaboration des conditions	Développement des conditions par l'Agence	Participation et co-développement avec les Premières Nations de conditions selon le spectre de l'engagement	L'Agence créer des conditions basées sur les préoccupations principales des Premières Nations et les fait valider par ces dernières. De façon informelle, il est possible pour les Premières Nations de proposer initiatives qui seront adaptées en conditions.
<b>Prise de décision</b> Rapport d'évaluation environnemental / Rapport d'évaluation d'impact	Les enjeux autochtones sont majoritairement présentés dans un chapitre sur l'utilisation traditionnelle des terres et des ressources dans le rapport d'évaluation environnemental	Tous les impacts sur les Premières Nations et leurs droits sont regroupés dans un seul chapitre du rapport d'évaluation d'impact  Les évaluations de répercussions sur les droits figurent en annexe du rapport	Les enjeux autochtones sont déclinés dans un chapitre sur l'utilisation traditionnelle des ressources et un chapitre sur l'évaluation de répercussions sur les droits.  Les évaluations de répercussions sur les droits ne sont pas mises en annexe du rapport d'évaluation environnementale. Les Premières Nations peuvent donner leur consentement pour que ces documents soient publiés sur le Registre d'évaluation environnementale de l'Agence
<b>Suivi, conformité et application</b>	Participation aux activités spécifiques aux conditions, le cas échéant	Collaboration à l'évaluation post-décision par la participation à des activités reliées aux conditions du projet.	Augmentation et diversification des activités auxquelles les Premières Nations peuvent participer suite à la décision.

Tableau 1 Approche mixte (AEIC, 2021)

### 3.4 Déroulement de la recherche

Tout d'abord, j'ai analysé en priorité les documents accessibles sur le registre de l'AEIC concernant mes cas et la nation W8banaki. Par la suite, le Bureau du Ndakina m'a transféré plus de 50 documents de leurs archives privées tels que des correspondances avec le promoteur et l'Agence, des comptes-rendus des réunions ainsi que des mémoires et des rapports annotés. À ce sujet, j'avais signé une déclaration de confidentialité avant la consultation de ces archives (voir en annexes). La consultation de ces documents m'a permis de me faire une idée grossière de ce qui s'était passé et des points litigieux. Cela a orienté certaines de mes questions lors des entrevues.

Ensuite, le Bureau du Ndakina m'a fourni les noms de six personnes pertinentes à interroger dans le cadre du projet. Il s'agit tous d'employés ou d'anciens employés du Bureau du Ndakina qui ont été impliqués activement dans les processus de consultations. En fouillant les archives, je n'ai pas trouvé d'autres personnes qui me semblaient essentielles avec qui discuter. Je les ai tous contactés par courriel au courant du mois d'août 2021. Ils ont tous répondu qu'ils étaient intéressés à participer à la recherche. De ce fait, une rencontre commune a eu lieu sur Zoom le 19 août 2021 afin de présenter le projet correctement ainsi que le formulaire de consentement. La grille d'analyse préliminaire ainsi que l'ébauche des questions leur ont été présentées également (voir en annexes). Par la suite, les entrevues ont commencé à avoir lieu selon les disponibilités de chacun. Cependant, une entrevue n'a pas été faite avec un-e participant-e en raison de difficultés à coordonner une rencontre. Au début d'octobre 2021, cinq entrevues semi-dirigées ont été réalisées ainsi que le processus de transfert

et de validation des données. En effet, les participant·es ont reçu l'enregistrement de l'entrevue, la transcription ainsi que l'analyse et la discussion de ce mémoire. Ils avaient ainsi la possibilité d'ajouter, de modifier ou de supprimer certains passages de la recherche. L'échantillon est ainsi composé d'une ancienne employée ayant uniquement participé à Énergie Est, un employé qui a travaillé sur le Port de Contrecœur avant l'arrivée de l'approche mixte, un employé qui a travaillé uniquement sur le Port de Contrecœur avec l'approche mixte et deux employés qui ont été impliqués dans les deux projets. Cette méthodologie et les outils d'analyse ont été validés par le responsable du Comité W8banaki de coordination de la recherche et le BDN.

Le choix de faire des entrevues semi-dirigées est arrivé très rapidement dans ma démarche puisque je souhaitais mener une recherche qualitative afin d'approfondir un sujet touchant plusieurs dimensions. En effet, cette méthode de recherche permet d'approfondir davantage les pensées des répondants et octroie une grande flexibilité (Gauthier, 2016). L'entrevue semi-dirigée se déroule selon un plan préétabli, par exemple sur un questionnaire ou un guide d'entrevue, mais le processus doit être suffisamment souple pour permettre aux participant·es d'aborder le sujet de la façon qu'ils le souhaitent en fonction de ce qu'ils jugent important de mentionner à ce propos (Simard-Veillet, 2015). Ainsi, les entrevues ont pris la forme d'une discussion et les questions étaient ajustées au fil des entrevues. Certains points étaient plus abordés chez certains participant·es tandis que d'autres étaient plus survolés. En raison du travail colossal que demandent les entrevues, une des lacunes relevées par Gauthier (2016) est

que seul un petit nombre de participant·es peut être interrogé. Toutefois, dans ce mémoire, le sujet est tellement précis que je ne pouvais pas recruter un grand nombre de personnes. De ce fait, ce mémoire utilise un échantillonnage au jugé (ou typique) qui me permet de sélectionner des gens qui seront pertinents. J'ai recueilli le point de vue de cinq personnes sur six qui ont été impliquées dans les deux projets.

### 3.5 Analyse des données

L'analyse des données des entrevues a été inspirée par la méthode de codification proposée par Auerbach et Silverstein (2003), Charmaz (1998) et Simard-Veillet (2015). Elle consiste d'abord à sélectionner, à partir de la retranscription intégrale des entrevues, le texte pertinent pour les objectifs de la recherche, à identifier les idées répétitives et à les regrouper dans des thèmes distincts qui couvrent la totalité de l'information pertinente. Je les catégorisais par la suite en termes d'avantages (positif) et de critiques (négatif).

Les indicateurs initiaux étaient le financement, les délais, la prise en considération des informations et la communication. Ces indicateurs sont sélectionnés puisque ce sont les grands thèmes que j'ai ressortis du Protocole de consultation de la Nation W8banaki. Cependant, bien que ma grille d'analyse avait son canevas de base, elle aborde également les thèmes de manière inductive en fonction des informations recueillies. Ainsi, en regroupant les propos qui se répétaient chez plus d'un·e participant·e, outre les trois premiers indicateurs, j'ai ajouté comme sections : autocritique de la Nation, critique à l'égard du processus et recommandations futures.

## **CHAPITRE 4**

### **Analyse des résultats**

Dans ce chapitre, j'aborderai les résultats de ma recherche conduite à l'automne 2021. Pour ce faire, je mobiliserai des données obtenues à la fois par la consultation d'archives et la passation de cinq entrevues semi-dirigées avec des employés ou d'anciens employés du Bureau du Nord canadien impliqués directement dans les processus de consultation.

#### 4.1 Introduction

Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre dédié à la problématique, l'arrêt *Calder* (1973) a des impacts juridiques importants au Canada puisqu'il reconnaît l'existence de titres ancestraux sur les territoires où ceux-ci n'ont pas été éteints par des traités de cession territoriale. La Cour suprême encourage l'État canadien et les Peuples Autochtones à négocier des traités pour éclaircir la nature de ces droits. En ce sens, le Bureau des revendications territoriales du Canada est créé en 1974 au sein du ministère, appelé à cette époque, Affaires indiennes et du Nord canadien et reconnaît deux types de revendications territoriales : les revendications globales et les revendications spécifiques. Le Bureau des revendications territoriales avait « un double rôle, qui était à la fois d'étudier les revendications autochtones découlant de l'omission du gouvernement d'honorer ses obligations juridiques et de représenter le gouvernement dans les négociations avec ceux-ci » (Butt et Hurley, 2006 cités dans Loiselle Boudreau 2010, p.138). En effet, il jugeait la recevabilité des revendications



alors qu'il était celui qui verrait sa souveraineté contestée. Rapidement, les Peuples Autochtones déplorent que « le Bureau n'ait pas l'indépendance nécessaire pour traiter objectivement leurs revendications » (Dupuis, 2012). Afin qu'une revendication soit acceptée, celle-ci devait répondre à des critères très précis :

il fallait démontrer que la revendication émane d'un groupe organisé ayant occupé le territoire en question de manière exclusive et continue depuis des temps immémoriaux, c'est-à-dire avant le contact avec les Européens, jusqu'à aujourd'hui. Il fallait aussi démontrer que les requérants étaient les descendants légitimes des premiers occupants et qu'ils les représentaient (Loiselle Boudreau, 2010, p. 139).

Ces critères précis étaient défavorables pour plusieurs Peuples Autochtones. C'est dans ce contexte que plusieurs Peuples Autochtones ont commencé à s'organiser et se structurer afin de pouvoir revendiquer des droits territoriaux. Afin de satisfaire les critères, les Peuples Autochtones ont commencé à utiliser les études d'utilisation et d'occupation du territoire (ÉUOT) pour faire reconnaître leurs droits devant les tribunaux (Elias, 2004). Cette méthodologie sera expliquée plus en détail dans la section suivante (voir section 4.4).

Par la suite, la *Loi constitutionnelle* de 1982 reconnaît les droits ancestraux et ceux issus de traités. Aussi, l'obligation de consulter et d'accommoder lorsque possible sera confirmée et clarifiée au fil des années grâce à des jugements de la Cour suprême tels que *Haïda* et *Taku River* en 2004. À partir de ce moment, les Peuples Autochtones reçoivent une hausse considérable de demandes de consultation territoriale provenant des gouvernements fédéral et provincial ce qui nécessite une restructuration de leur

administration (Treyvaud, et al., 2018). En ce sens, la Nation W8banaki crée en 2013 le Bureau du Ndakina (BDN) qui devient l'entité responsable de la gestion des questions territoriales (Treyvaud, et al., 2018). Cet organisme administratif est chapeauté par le Grand Conseil de la Nation Waban-Aki (GCNWA), lui-même mandaté par le Conseil des Abénakis d'Odanak et le Conseil des Abénakis de Wôlinak, et sa mission :

se décline en quatre principaux volets : 1) la promotion et la défense des droits et intérêts de la nation sur le [Ndakinna] ; 2) la représentation de la nation en matière de consultations et de revendications territoriales ; 3) la documentation, la conservation et la valorisation des savoirs w8banakiak en lien au territoire ; 4) l'accompagnement des communautés d'Odanak et de Wôlinak pour faire face aux enjeux environnementaux actuels, notamment en matière de lutte et d'adaptation aux changements climatiques (Treyvaud, O'bomsawin et Bernard, 2018, p.82)

Ce bureau de gestion territoriale s'est rapidement démarqué par l'embauche d'une équipe multidisciplinaire alliant des spécialistes en environnement, en anthropologie, en géomatique, en archéologie et en histoire afin de mener différentes études sur l'occupation et l'utilisation du territoire passées et actuelles. Ces données leur permettent de faire valoir davantage les intérêts de la Nation lors des consultations. Cependant, la Nation a choisi de préconiser une approche d'affirmation territoriale plutôt que des revendications territoriales globales, c'est-à-dire « des négociations faites dans un esprit de partenariat et de collaboration avec les gouvernements, les organismes de conservations, les initiateurs de projets et les autres intervenants présents sur le [Ndakinna] » (Treyvaud, O'bomsawin et Bernard, 2018, p.83). Selon eux, l'approche choisie leur permet d'obtenir une meilleure reconnaissance de leurs

droits et intérêts, sans avoir à procéder à des démarches judiciaires confrontationnelles, longues, coûteuses et fastidieuses (Treyvaud, O'bomsawin et Bernard, 2018).

#### 4.2 Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE 2012) est adoptée pour la première fois en 1992. En 2012, elle est modifiée avec empressement dans une loi omnibus par le gouvernement conservateur de Stephen Harper qui souhaite simplifier le processus d'évaluation afin d'accélérer les projets de développement (Chabot-Martin, 2021). La LCEE de 2012 entraîne des répercussions importantes concernant la participation des Peuples Autochtones puisque ceux-ci déplorent les exigences d'échéancier raccourcies et les coupes dans le financement (Kirchhoff, Gardner, et Tsuji 2013). Ainsi, leur capacité à participer pleinement aux évaluations est affaiblie. En ce sens, la Cour suprême a entendu la cause de la Nation Mikisew Cree qui considère que cette Loi facilite l'approbation de projets de développement et que cela porte atteinte aux droits et intérêts de la Nation (Rodon, 2019). La Cour affirme que la souveraineté du Parlement ne peut être limitée et qu'il n'a pas l'obligation de consulter les Peuples Autochtones dans le développement des projets de loi.

La LCEE 2012 s'applique aux projets décrits dans le *Règlement désignant les activités concrètes*. Par la suite, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, l'Office national de l'énergie ou la Commission canadienne de sécurité nucléaire deviennent

les autorités fédérales pour coordonner le processus d'évaluation dépendamment du projet. Les objectifs de la LCEE 2012 sont de :

- Protéger les composants de l'environnement qui sont de la compétence législative fédérale des effets environnementaux négatifs importants causés par un projet désigné ;
- Veiller à ce que les projets désignés soient considérés et réalisés avec soin et prudence afin d'éviter des effets environnementaux négatifs importants si une autorité fédérale exerce un pouvoir ou une fonction ou une fonction nécessaire à la réalisation du projet ;
- Promouvoir la coopération et la coordination entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ;
- Promouvoir la communication et la coopération avec les peuples autochtones ;
- Veiller à ce que des possibilités soient offertes pour une participation significative du public ;
- Veiller à ce que les évaluations environnementales soient effectuées en temps opportun ;
- Veiller à ce que les projets proposés sur les terres fédérales ou en dehors du Canada et réalisés ou soutenus financièrement par une autorité fédérale soient considérés avec soin et précaution afin d'éviter des effets environnementaux négatifs importants ;
- Encourager les autorités fédérales à prendre des mesures de façon à promouvoir le développement durable afin d'atteindre ou de maintenir un environnement sain et une économie saine ;
- Encourager d'autres études sur les effets cumulatifs des activités concrètes dans une région et l'examen des résultats de l'étude dans les évaluations environnementales (LCEE, 2012, art. 4)

Lorsque les consultations et les rapports d'évaluations sont terminés, le Ministre doit prendre une décision quant au développement du projet en tenant compte des éléments suivants :

- a) les effets environnementaux du projet, y compris ceux causés par les accidents ou défaillances pouvant en résulter, et les effets cumulatifs que sa réalisation, combinée à celle d'autres activités concrètes, passées ou futures, est susceptible de causer à l'environnement ;

- b) l'importance des effets visés à l'alinéa a) ;
- c) les observations du public — ou, s'agissant d'un projet dont la réalisation requiert la délivrance d'un certificat au titre d'un décret pris en vertu de l'article 54 de la Loi sur l'Office national de l'énergie, des parties intéressées — reçues conformément à la présente loi ;
- d) les mesures d'atténuation réalisables, sur les plans technique et économique, des effets environnementaux négatifs importants du projet ;
- e) les exigences du programme de suivi du projet ;
- f) les raisons d'être du projet ;
- g) les solutions de rechange réalisables sur les plans technique et économique, et leurs effets environnementaux ;
- h) les changements susceptibles d'être apportés au projet du fait de l'environnement ; (LCEE, 2012, art 19)

Par ces éléments de Loi, il est possible de constater que les enjeux autochtones ne sont pas soulignés. En effet, il n'y a aucune obligation légale de prendre en compte les savoirs autochtones et les enjeux autochtones sont représentés sous l'angle de l'utilisation traditionnelle des terres et des ressources (Deshaies, 2021).

#### 4.3 Études sur l'utilisation et l'occupation du territoire

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE) utilise fréquemment les études sur l'utilisation et l'occupation des territoires (ÉUOT) pour définir les enjeux autochtones des projets. Celles-ci se définissent comme : « des entrevues menées avec des détenteurs du savoir écologique traditionnel et la cartographie des connaissances sur les phénomènes naturels et de la relation entre ceux-ci et l'utilisation du territoire » (Robinson et Ross 1997 cité dans Wyatt et al 2010 p.11).

Cette méthodologie de recherche est apparue dans les années 1980 lorsque les Peuples Autochtones revendiquaient des droits territoriaux après l'arrêt *Calder* et l'enchâssement des droits ancestraux et issus de traités dans la Constitution. Les données issues des ÉUOT servaient alors de preuves auprès des tribunaux de leur présence immémorable sur le territoire (Wyatt et al. 2010). En effet, l'arrêt *Delgamuukw* (1997) indique que les Peuples Autochtones doivent :

prouver qu'ils occupaient un territoire donné avant l'arrivée des colons et qu'ils l'ont occupé en continu depuis ce temps, et qu'ils en fassent la preuve par des éléments physiques sur le sol, comme des habitations ou des vestiges d'habitations et l'utilisation continue des ressources, ainsi que la délimitation des frontières de ce territoire (Wyatt et al. 2010, p.13)

Par la suite, le recours aux ÉUOT s'est accru par les exigences de certaines politiques qui préconisaient cette méthodologie (Wyatt et al. 2010). Aussi, l'obligation de consulter et d'accommoder de la Couronne amène un accroissement important des consultations auprès des Peuples Autochtones. Les ÉUOT sont une des méthodes de collecte les plus souvent utilisées. Cependant, elles ne remplacent pas l'OCA, elles constituent uniquement un outil de consultation (Wyatt et al. 2010)

Dans mon étude de cas portant sur le Projet Énergie Est qui était évalué selon la LCEE 2012, deux participant·es ont abordé la méthodologie de l'ÉUOT. Selon un·e participant·e, il s'agit d'une méthodologie réputée et utilisée depuis plusieurs décennies qui visent à géoréférencer les points de récoltes sur un territoire, c'est-à-dire qu'un·e agent·e de recherche consigne sur une carte avec un·e membre tous les endroits où il a pêché, chassé et/ou cueilli. Le Bureau du Ndakina s'est inspiré de Tobias (2000) *Living*

*proof* pour structurer leur méthode et cela leur a permis d'obtenir une base de données appréciable. Cet ouvrage propose une méthodologie, revue par les pairs, pour la collecte de données autochtones au niveau de l'utilisation et l'occupation du territoire sous forme de manuel adaptable aux réalités propres à chaque Nation.

Cependant, certaines limites à cette méthodologie ont été soulignées dans les entrevues. Elles peuvent être scindées en deux catégories : problématique de consigner la récolte et problématique de l'ÉUOT dans le contexte de gouvernance autochtone.

Premièrement, l'ÉUOT est un long processus qui demande beaucoup de temps et d'effort de la part des membres. Un·e participant·e soulignait que certains membres éprouvaient des difficultés à indiquer leurs prises de récolte sur une carte malgré leur grande connaissance du territoire. Ce même participant rapportait que ce genre d'étude était fastidieux, mais comprenait néanmoins la nécessité d'obtenir des données quantitatives au cas où ils auraient à se rendre à l'Office national de l'énergie (ONÉ). En effet, selon lui, l'ONÉ semble fonctionner presque comme un tribunal auquel le Bureau du Ndakina devrait prouver leur position avec des preuves. Par ailleurs, il indique que ce n'est probablement pas toutes les Premières Nations qui soient outillées pour être écoutées par les autres acteurs de la consultation en raison de l'expertise et du langage administratif que demande le processus. Ce dernier est d'autant plus lourd lorsqu'on considère que le Bureau du Ndakina, comme les autres bureaux de gestion territoriale, a plusieurs consultations à répondre simultanément. Enfin, un·e

participant·e rapportait son malaise personnel à demander autant de temps et d'efforts aux membres de la Nation pour la consignation alors que cette énergie déployée ne correspondait pas à leur poids décisionnel sur le projet.

Deuxièmement, un·e autre participant·e indiquait que le fait que l'ÉUOT considère uniquement les prises récoltées étaient une limite sérieuse à la méthodologie puisqu'elle ne comprend pas l'usage autochtone du territoire :

Par exemple, lorsque tu vas chasser l'ours puisque tu sais qu'il y en a dans un tel endroit, mais que tu n'en as jamais vu ou que tu n'as jamais procédé à l'abattage, ce lieu n'est pas identifié comme un lieu de chasse. C'est un gros problème pour la compréhension de l'usage autochtone du territoire. C'est une grosse problématique que de devoir récolter absolument. (P2)

Aussi, le promoteur et le Bureau du Ndakina interprètent différemment les raisons ayant mené à la fin d'activités sur un territoire. D'une part, dans le contexte du Projet Énergie Est, un·e participant·e expliquait que Trans Canada considère que si les dernières prises ont été récoltées avant 2000, le territoire n'est plus utilisé. D'autre part, le Bureau du Ndakina essaie plutôt de comprendre pourquoi il y a une cessation d'activité, mais ne considérera pas de facto que le territoire n'est pas utilisé. Il y a-t-il de la compétition avec des chasseurs sportifs ? Est-ce que des installations nuisent aux activités ? Est-ce que les membres ont trouvé un nouvel endroit ? Aussi, il y a une problématique liée aux ÉUOT dans le cadre des consultations, puisque celles-ci sont rattachées à une zone d'étude spécifique. Cette condition ne respecte pas la vision holistique du territoire de la Nation. À ce sujet, une entrevue et des correspondances



montrent que le Bureau du Ndakina a fait différentes pressions pour élargir la zone d'étude.

#### 4.4 Le cas du Projet Énergie Est

Le Bureau du Ndakina (BDN) a été créé en 2013, soit la même année que le Projet Énergie Est était amorcé. De ce fait, cette consultation fut la première à être traitée par le BDN. En ce sens, le BDN n'était pas assez organisé et prêt à répondre à cette consultation de grande envergure. Plusieurs participant-es m'ont d'ailleurs indiqué que le Bureau a été structuré dans ce contexte, c'est-à-dire que c'est à ce moment qu'ils ont appris le processus de consultation, développé leur méthodologie et récolté plusieurs données sur l'occupation et l'utilisation du territoire. Cela leur a permis de créer des relations de travail avec les membres de la Nation et de les mobiliser pour la consultation. Le processus de consultation a demandé un apprentissage individuel et collectif où ils devaient se familiariser avec les termes légaux et administratifs, les processus de demandes de financement etc. Toutefois, ce manque d'expérience initiale semble avoir été contrebalancé par la synergie entre les membres de l'équipe et les capacités de chacun à bien négocier.

Un des premiers litiges fut d'agrandir la zone d'étude. En effet, la zone d'étude initiale comprenait uniquement la rive nord du fleuve Saint-Laurent au niveau du lac Saint-Pierre. Pour le Bureau du Ndakina, il s'agissait d'un non-sens que l'entièreté du fleuve ne soit pas comprise puisque tous les éléments sont interreliés. Par exemple, un-e

participant·e mentionnait qu'en cas de déversement, les impacts seraient également sur la rive sud. C'est un exemple qui porte certains participant·es à porter le jugement que le promoteur, TransCanada, minimisait sa responsabilité et la portée de son projet. En effet, celui-ci voulait être responsable uniquement du transport et se dédouanait au-delà de cette activité :

Puisque TransCanada ne faisait que du transport, ils considéraient que la responsabilité à l'égard des sables bitumineux, de l'extraction et de la production de GES ne leur appartenait pas. Ils insistaient sur le transport et affirmaient qu'il n'y avait pas d'impact pour le Québec. Donc, il n'était pas soumis à la législation québécoise. Puis, je dirais qu'il minimisait vraiment beaucoup la portée de leur projet. (P5)

Dans ce projet, l'autorité qui coordonnait le processus de consultation était le l'Office national de l'énergie (ONÉ). Il a été relevé que l'ONÉ s'est impliquée tardivement dans le processus. Le Bureau a discuté pendant plusieurs années directement avec le promoteur. Quand des litiges survenaient, le Bureau a senti que l'ONÉ avait une certaine volonté, mais qu'elle avait les mains liées par le cadre légal restreint.

Aussi, la plupart des critiques se rapportaient à l'attitude du promoteur et à son manque de considération. Effectivement, un·e participant·e a souligné que TransCanada ne connaissait pas les réalités locales puisqu'il était basé en Alberta. Par exemple, il lui a été demandé d'utiliser un téléphone satellite chaque heure lors des collectes de données à Odanak pour confirmer la sécurité des agents de recherche. Comme s'ils étaient en régions éloignées ! Évidemment, après discussions, cette mesure n'a pas tenu, mais il s'agit d'un exemple flagrant du manque de connaissances locales et de l'éducation que

le Bureau du Ndakina avait à faire en continu auprès du promoteur. Aussi, certains participant·es ont relevé avoir ressenti très peu d'efforts de TransCanada à intégrer les préoccupations et les intérêts de la Nation dans leurs rapports. Il y avait également un manque d'écoute où les questions du Bureau n'étaient pas entendues. Il fallait insister à plusieurs reprises afin d'obtenir des réponses aux enjeux soulevés. Il était dans ce contexte difficile de prendre des décisions éclairées puisque le portrait était incomplet par manque de données et d'outils d'analyse. Finalement, en 2017, le BDN a appris dans les journaux, comme n'importe quelle autre personne, l'abandon du Projet Énergie Est. Cela pourrait être interprété comme un manque de considération. Il faut souligner à cet effet que la communication a été difficile dès le début entre le promoteur et le BDN. TransCanada avait embauché deux sous-traitants qui jouaient le rôle d'agent de liaison auprès du Bureau. Cependant, cette façon de faire ne plaisait pas au Bureau qui voyait cela comme une étape supplémentaire qui alourdissait le processus :

On trouvait que l'agent de liaison, ça rajoutait juste une étape de plus. On n'avait pas une communication directe avec la compagnie, on ne trouvait pas l'agent de liaison si utile. Alors, ça a sauté. (P4)

Quand ils ont eu finalement des intermédiaires directement auprès de TransCanada, ceux-ci n'avaient pas de réponses à fournir et devaient leur faire un suivi après avoir discuté avec leur supérieur. Le Bureau a finalement eu un intermédiaire apprécié, mais après plusieurs années d'insatisfaction. Par ailleurs, un·e participant·e a qualifié certaines rencontres de corsées et de frustrantes de part et d'autre puisqu'ils ne réussissaient pas à se comprendre. Cependant, ce même participant a souligné la

coopération entre les différentes Premières Nations et le support juridique qu'a fourni l'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador (IDDPNQL).

Enfin, les résultats liés aux ressources sont plutôt étonnants. Il a été indiqué que les délais étaient serrés, mais qu'il a été possible de les repousser. Il n'y a pas eu de problème soulevé non plus lié au financement.

#### 4.5 La consultation sous la LEI

Dans le cadre de la *Loi d'évaluation d'impact* (LEI), les consultations sont désormais faites en partenariat avec les Peuples Autochtones (voir section 1.5 et 3.3). De ce fait, les Premières Nations peuvent mener elles-mêmes leurs études et leurs savoirs traditionnels sont pris en compte. Durant la consultation sur le Port de Montréal à Contrecoeur, la Nation W8banaki a eu l'opportunité de réaliser une étude sur le potentiel archéologique et qui a été intégré dans l'étude d'impact.

De façon générale, l'étude d'impact dans la LEI est beaucoup plus exhaustive. Il s'agit d'une analyse englobante et exhaustive qui permet de considérer les composantes socioculturelles au-delà des composantes biophysiques habituelles. Tous les participant-es ont dit que cela constituait une belle avancée. Aussi, une nouvelle étape s'est ajoutée à l'évaluation d'impact, celle de l'évaluation des répercussions sur les droits autochtones. Il s'agit d'une étude où les Peuples Autochtones analysent comment le projet menace leurs droits. Ainsi, ils définissent eux-mêmes leurs droits ainsi que

leur portée. Cependant, cette opportunité apporte de nouvelles questions et de nouvelles méthodologies auxquelles les Nations doivent répondre.

Ces dernières n'ont pas encore de réponses à ces questions et n'ont pas le temps nécessaire pour y répondre :

On se fait demander par l'Agence beaucoup de questions comme si on avait les réponses à ces questions. Ce ne sont pas des affaires auxquelles tu réfléchis normalement et ce n'est pas une conversation que tu as normalement. C'est quoi la portée de tes droits ? Qu'est-ce que tu définis comme un droit ? (P1)

Plusieurs participant-es soulignent qu'ils auraient dû avoir plusieurs années pour se préparer à cette nouvelle façon de faire afin de prendre le temps pour consulter les membres de la Nation :

Ça prend beaucoup de temps, beaucoup de réflexions, c'est un long processus. Ce sont des questions qu'on aurait dû se faire demander à l'avance, avant de se faire poser dans le contexte d'un projet (P1)

Avec la nouvelle Loi, c'est vraiment plus englobant. Je pense qu'il y a vraiment de belles opportunités par rapport à cet aspect. Puis, on l'a vu avec Contrecœur, l'analyse couvrait vraiment plus. Le seul problème, c'est que nous autres, ça nous amène plus de travail aussi. Il y a beaucoup de données qu'on n'a pas été capable de fournir parce que c'est arrivé quand même assez rapidement. Il aurait fallu avoir quasiment 6-7 ans de préparation avant d'avoir cette nouvelle Loi parce qu'il y a beaucoup de données qu'on n'est pas allé chercher. Ça va amener beaucoup de travail de notre côté que de répondre à ces attentes, mais je pense que c'est pas mal prometteur. Ça permet d'intégrer plus les préoccupations puis les enjeux. (P3)

Ces nouvelles questions nécessitent donc du temps, de nouvelles expertises et de la consultation pour y répondre. Elles mènent également à la modification des méthodologies utilisées par le Bureau du Ndakina. En effet, celui-ci doit désormais évaluer les impacts sur les sous-groupes de la population telle que les femmes, les aînés etc. Il s'agit d'un aspect que le Bureau du Ndakina n'était pas habitué à évaluer et qui l'emmène à revoir leurs méthodes de collecte de données ainsi qu'à créer de nouveaux outils. Cependant, la consultation des membres semble difficile notamment dans le contexte du Port de Montréal à Contrecoeur où le confinement lié à la pandémie de la Covid-19 se superpose aux défis habituels. Plusieurs participant·es indiquent que peu de membres sont intéressés à participer aux consultations puisque les projets sont abstraits, récurrents, loin de leurs réalités quotidiennes et se déroulent sur le long terme. Ils ont d'autres priorités et parfois d'autres activités dans les communautés empêchent le Bureau de collecter les données à certains moments de l'année.

#### 4.6 Le cas du Port de Montréal à Contrecoeur

En 2016, l'Administration portuaire de Montréal dépose un projet d'agrandissement portuaire à Contrecoeur. À ce moment, il s'agit de la LCEE 2012 qui est en vigueur. Initialement, il a été rapporté par un·e participant·e que le Bureau du Ndakina était beaucoup plus prêt et structuré à répondre à cette consultation comparativement à celle du Projet Énergie Est. En effet, certains employés travaillaient encore au Bureau et avaient ainsi acquis de l'expérience au niveau du processus de consultation. Aussi, l'équipe s'est agrandie et une base de données ainsi que des liens avec les membres de

la Nation étaient déjà établis. Un autre participant notait de ce fait que le Bureau avait la capacité interne de produire ses propres études. En ce sens, le Bureau a reçu du financement adéquat pour mener leur étude sur le potentiel archéologique. Après l'adoption de la LEI, l'approche mixte a été appliquée et plusieurs changements ont eu lieu. L'Agence a joué un rôle important dans l'accompagnement et le soutien du Bureau dans la consultation. Il a été rapporté que le processus de consultation était ainsi beaucoup plus clair, plus structuré et plus prévisible.

Le processus de consultation pour le Port de Montréal à Contrecoeur a été somme toute assez satisfaisant. Au niveau des ressources, aucun problème au niveau financier n'a été relevé. Même que l'Agence a facilité le processus de demandes de financement en indiquant au Bureau les moments où les demandes devaient être déposées. Toutefois, une demande de financement pour se préparer à la LEI leur a été refusée. Au niveau de la communication, aucune difficulté n'a été soulevée. Au contraire, il a été relevé que le promoteur était respectueux, notamment des données confidentielles. Plusieurs canaux de communication transparents existent et permettent à la Nation de se prononcer à plusieurs moments. Des discussions en allers-retours se produisent :

C'est vraiment intéressant parce qu'on aura l'occasion de nuancer beaucoup les impacts, puis on a eu quand même plusieurs allers-retours. C'est le processus qui me semblait plus approprié. On pouvait réviser les termes qu'ils utilisaient, réviser les formulations, ajouter des nuances, ajouter des paragraphes. On a vraiment tout commenté en détail. S'assurer que ce qu'on leur a dit soit bien représenté. Ce n'est pas juste un *one shot* où on donne nos informations, puis après ça ils interprètent ça de leur bord. C'était intéressant. (P1)

Aussi, il a été très apprécié par les participant·es d'avoir accès aux experts des diverses agences ou ministères pour répondre à leurs questions. Le Bureau s'est senti considéré notamment par l'intégration de leurs études par le promoteur. Ce dernier a été perçu comme ouvert, respectueux et soutenant réellement la participation des Peuples Autochtones. Cependant, dans l'éventualité qu'un promoteur soit de moins bonne foi, un·e participant·e m'assurait que l'Agence invaliderait les rapports du promoteur en le forçant à retourner consulter les Peuples Autochtones :

Pour donner un exemple, l'administration du Port de Québec<sup>2</sup> était vraiment disposée à collaborer avec nous. Mais nous, on n'avait pas tant d'informations à partager. On avait fait ce qu'on avait à faire, puis on considérait qu'on avait atteint la limite de ce qui était possible. Mais l'Agence continuait d'insister auprès de l'administration portuaire de Québec pour que nous acheminions davantage de précision. Dans le fond, ils considéreraient que la section sur les Peuples autochtones était insuffisante. Donc, l'administration du Port de Québec revenait vers nous en disant : l'Agence voudrait savoir, êtes-vous certains que vous n'avez rien d'autre à dire ? On est intervenu auprès de l'Agence en leur disant : on ne peut pas participer plus, on a fait ce qu'on avait à faire, puis on comprend les modalités de la Loi sauf que c'est tout ce qu'on a à dire. On peut présumer qu'un promoteur qui n'a pas envie de collaborer avec les autres acteurs n'aura pas le choix de le faire parce qu'il va se faire talonner, puis ça va faire en sorte que sa documentation dans le fond sera jugée non-conforme. Ça va faire en sorte qu'il va devoir constamment retourner auprès de différentes parties prenantes pour s'assurer d'obtenir cette conformité finalement. (P5)

---

<sup>2</sup> Cela fait référence à la consultation pour l'agrandissement portuaire du Port de Québec à Beauport, appelé aussi Laurentia.



Enfin, dans cette étude de cas, la composante qui a suscité le plus d'insatisfaction auprès des participant·es est les délais. Il a été relevé qu'ils ont manqué de temps pour se préparer et pour se positionner :

C'est surtout le temps entre lorsqu'on reçoit les avis des experts sur le projet, comme Pêches et Océan Canada ou de l'Agence, puis qu'il faut émettre une réponse sur les impacts sur les droits. C'est un moment critique. Puis souvent on reçoit les avis des experts tard, puis nous autres après ça bien il faut faire l'analyse puis on n'a pas assez de temps. (P3)

Les délais fixes que la Loi prescrit ne prennent pas en compte les réalités locales. Par exemple, le Bureau du Ndakina reçoit tardivement les avis d'experts nécessaires à leur positionnement et certaines échéances arrivent près des Fêtes ou des vacances estivales. Des correspondance montrent que des demandes ont été exprimées afin d'allonger les délais, mais celles-ci n'ont pas été acceptées. Cette situation a suscité de l'insatisfaction surtout que dans une autre consultation à laquelle participe la Nation W8banaki, un promoteur avait obtenu des délais supplémentaires :

On l'a essayé avec le Port de Contrecoeur et on avait besoin de plus de temps en bout de piste. Ils n'ont pas accordé de délai malgré la pandémie, le mode virtuel et la difficulté à rejoindre nos membres. On leur a dit qu'on avait une incertitude sur notre positionnement. Ce n'était pas suffisant pour justifier qu'on reçoive un délai de grâce supplémentaire. Alors que l'industrie a encore une marge de manœuvre à cet égard, ce qui ne correspond pas pour les peuples autochtones (P5).

Cet écart dans le traitement a été perçu comme un écart dans l'importance accordée aux avis de chaque partie. Il a été toutefois mentionné que le temps était suffisant pour réaliser les études locales.

## CHAPITRE 5

### Discussion

#### 5.1 Les limites de la recherche

Ce mémoire vise à analyser la perception de la Nation W8banaki sur les répercussions de la *Loi sur l'évaluation d'impact* (LEI) au niveau de leur participation. Plus précisément, la perception de la Nation W8banaki sur leur participation était étudiée à travers deux études de cas soit une avant l'adoption de la législation et une suivant son adoption. En mobilisant la théorie de la dépendance au sentier, l'adoption de la LEI a été définie comme un potentiel moment charnière qui permettrait à l'État canadien de bifurquer de son sentier initial, celui d'État colonial de peuplement où la gestion territoriale est difficilement accessible aux Peuples Autochtones, pour s'engager sur un nouveau sentier où la participation autochtone serait plus significative et les mécanismes de consultation déterminés par les Nations. En ce sens, ma proposition de recherche initiale était : bien que la LEI permette une participation plus grande de la Nation W8banaki, l'application de celle-ci est entravée par les ressources demandées notamment au niveau des délais, du financement, de la prise en considération des informations et de la communication. Par la consultation d'archives privées du Bureau du Ndakina et l'analyse des cinq entrevues semi-dirigées avec des employés de cette instance territoriale, les conclusions de ma recherche brosse un portrait plus nuancé.

Cependant, il faut éviter de généraliser les conclusions de cette recherche aux autres Peuples Autochtones du Canada. En effet, j'analysais uniquement la Nation W8banaki

qui se distingue entre autres par sa localisation en milieu urbain au Québec. Aussi, cette Nation s'est structurée sous le Grand Conseil de la Nation Waban-Aki et le Bureau du Ndakina pour ses enjeux territoriaux. Cette organisation a un impact majeur sur les réponses de la Nation aux consultations. J'aimerais également nommer comme limite la sélection des participant·es. En effet, cinq entrevues ont été menées sur les six personnes approchées. Elles travaillent toutes, ou ont déjà travaillé, pour le Bureau du Ndakina. En ce sens, les voix discordantes qu'il pourrait y avoir au sein de la Nation W8banaki n'ont pas été documentées. Aussi, ma question de recherche concerne la Nation W8banaki, mais la perception analysée est finalement celle d'administrateurs. Toutefois, en raison du sujet d'étude très précis, il était difficile d'interroger d'autres types de personnes.

L'analyse des données ne montre pas un changement radical de paradigme dans la consultation et la participation autochtone. Toutefois, la *Loi sur l'évaluation d'impact* (LEI) donne lieu à des améliorations significatives notamment au niveau de la prise en compte des Peuples Autochtones, de la participation autochtone et du rôle de l'Agence.

D'abord, la *Loi sur l'évaluation d'impact* prend en considération beaucoup plus de facteurs que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. En effet, cette dernière considère uniquement les éléments négatifs et de nature biophysique. La méthodologie utilisée dans ce cadre législatif se résume aux études sur l'utilisation et l'occupation du territoire qui comportent différentes limites au niveau de la

compréhension de l'usage du territoire chez les Autochtones. La nouvelle législation considère les aspects positifs et négatifs ainsi que ceux de nature socioculturelle et biophysique. Cette étude est donc beaucoup plus exhaustive et couvre des aspects chers aux Peuples Autochtones. L'évaluation des répercussions sur les droits est une nouvelle étape très bien accueillie par la Nation W8banaki bien qu'elle nécessite beaucoup de travail supplémentaire. Ce rapport doit être considéré par le Ministre dans sa prise de décision tout comme les savoirs autochtones.

Ensuite, la participation autochtone est fortement favorisée dans les consultations menées dans le cadre de la LEI. Premièrement, les Peuples Autochtones peuvent mener des études qui seront par la suite intégrées à l'étude d'impact. C'est ce qui s'est passé lors de la consultation sur le Port de Montréal à Contrecoeur où la Nation W8banaki a pu étudier le potentiel archéologique. Au contraire, pour le Projet Énergie Est, la participation et la prise en considération se sont révélées faibles. En effet, les participant·es ont déploré l'attitude du promoteur qui n'avait pas d'écoute, qui ne connaissait pas les réalités locales et qui n'intégrait pas les préoccupations et les intérêts de la Nation à leur étude. Plusieurs questions restaient sans réponse et le Bureau devait insister à plusieurs reprises afin d'obtenir des informations. Cela a fait en sorte que le Bureau n'avait pas les données nécessaires afin d'effectuer leur travail et de prendre une décision éclairée. Sur cet important point, il a été mentionné par plusieurs participant·es que cette situation ne pourrait pas se reproduire lors d'une consultation dans le cadre de la LEI. Effectivement, un promoteur qui aurait peu d'ouverture envers

les Peuples Autochtones verrait leur étude d'impact rejetée par manque d'informations et de participation provenant des Peuples Autochtones. Deuxièmement, dans la consultation pour le projet du Port de Montréal à Contrecoeur, tous les commentaires par rapport à la communication étaient positifs. Plusieurs canaux de communication transparents existaient et la Nation avait plusieurs moments où elle pouvait s'exprimer. Aussi, la Nation a eu accès aux experts des ministères et des agences qui partageaient leur vision et répondaient à leurs questions. Ce dernier point a été particulièrement apprécié par les participant·es.

Dans la consultation pour le projet Énergie Est, la présence de sous-traitants pour discuter avec le promoteur s'est révélée être un problème. La Nation déplorait que cela rajoute une étape supplémentaire et qu'ils n'aient pas un contact direct avec le promoteur. La situation fut finalement réglée par la suite. En revanche, les intermédiaires suivants n'avaient pas toujours pas les réponses aux questionnements pour poursuivre les discussions.

Enfin, la nouvelle Loi crée l'Agence d'évaluation d'impact qui est l'autorité qui coordonne toutes les consultations. Sous l'ancienne Loi, il y avait une confusion à savoir qui était l'Agence responsable de la consultation. Par exemple, dans le cas du Projet Énergie Est, c'était plutôt l'Office national de l'énergie qui coordonnait la consultation. Son rôle était très effacé. Le Bureau du Ndakina communiquait directement avec le promoteur pendant des années. Lorsque des litiges survenaient, il

a été rapporté que l'Agence semblait vouloir agir, mais qu'elle avait les mains liées par la législation en cours. Dans la consultation sur le Port de Montréal à Contrecoeur, l'Agence a joué un rôle structurant dans les communications en accompagnant chaque partie. Aussi, elle a facilité le processus de demandes de financement en indiquant les moments où les demandes devaient être déposées. Par ailleurs, à ce sujet, le financement n'a pas été un problème relevé dans aucune étude de cas bien qu'une demande de financement a été refusée au Bureau du Ndakina pour se préparer à l'implantation de la LEI.

## 5.2 Les limites de la consultation

Les améliorations notoires quant à la participation autochtone dans le processus de consultation dans le cadre de la LEI sont freinées par un problème important, les délais. Durant la consultation du Projet Énergie Est, les délais n'ont pas été une problématique. Bien que les délais étaient serrés pour la collecte de données, ceux-ci ont pu être prolongés. Cependant, il a été mentionné que la consultation ne s'est pas déroulée jusqu'à la fin et que les délais auraient pu devenir un problème éventuellement. En effet, lors du Projet d'agrandissement du Port de Montréal à Contrecoeur, les délais ont été problématiques surtout au moment du positionnement. Cette étape n'a pas été réalisée dans la consultation du Projet Énergie Est puisque celui-ci était déjà abandonné à ce moment.

Durant la consultation du Port de Montréal à Contrecoeur, l'approche mixte a été appliquée. Cela a demandé au Bureau du Ndakina de s'adapter rapidement. En effet, l'analyse des répercussions sur les droits autochtones est un nouveau volet de l'étude d'impact qui nécessite aux Premières Nations du travail supplémentaire. Les participant·es ont soulevé qu'ils ont manqué de temps pour se préparer aux nouvelles modalités de la consultation, qu'ils ont manqué de temps pour se positionner vers la fin du processus et que les délais énoncés dans la Loi ne leur donnaient pas la possibilité de les prolonger. Pourtant, des délais supplémentaires avaient été octroyés à un promoteur dans un autre projet auquel la Nation W8banaki participait. Cette situation a engendré de l'amertume lorsque leur demande de prolongation leur a été ensuite refusée. À ce sujet, il a été mentionné que ces délais fixes ne tiennent pas compte des réalités locales telles que les activités au sein des communautés, la période des Fêtes et les vacances estivales. Toutefois, les délais étaient suffisants pour la réalisation de leur propre étude, c'est au moment de la réception des études que le Bureau a manqué de temps pour se positionner.

La LEI évalue les impacts du projet sur les droits autochtones. Cependant, la Nation ne s'était pas jamais positionnée sur ce qu'étaient leurs droits et la portée de ceux-ci. Il s'agit d'une réflexion importante qui peut avoir des impacts à long terme. Pour cela, le Bureau du Ndakina souhaite consulter les membres de la Nation puisque le Bureau est une instance administrative sans légitimité pour se positionner sur ce genre de questions. Cette consultation des membres nécessite beaucoup de temps et d'énergie

notamment au début de l'implantation de la LEI. De plus, le Bureau du Ndakina doit revoir ses méthodologies de collecte de données afin d'interroger les sous-groupes de la population ce qui nécessite également du travail supplémentaire. En somme, la LEI apporte des améliorations majeures quant à la participation autochtone, mais les délais sont les principales limites.

### 5.3 Retour vers le cadre théorique

Dans cette recherche, le cadre théorique mobilisé était le néo-institutionnalisme historique qui stipule que l'État détient une certaine autonomie, mais où certaines « règles du jeu » influencent les choix politiques et structurent les relations de pouvoir entre les différents acteurs. L'argument principal de cette théorie est la dépendance au sentier qui explique qu'en raison du contexte historique, les décisions politiques précédentes limitent les possibilités des décisions futures. Cette approche n'est pas fataliste, mais explique qu'il existe une trajectoire à laquelle sont rattachées les institutions. Pierson (1996) montre que le système serait très résistant aux réformes radicales, mais accepterait néanmoins les changements progressifs. En ce sens, cet auteur affirme qu'à travers le temps toutes les institutions changent. Les trajectoires peuvent bifurquer à des moments précis sous différentes conjonctures politiques (Pierson 1996) (voir Chapitre 3).

Ce cadre théorique s'applique pertinemment à ce projet de recherche. En effet, le sentier actuel emprunté par l'État canadien et qui structure ses relations actuelles et



passées avec les Peuples autochtones est l'État colonial de peuplement puisque « la colonisation de peuplement est une structure, les colonisateurs sont là pour rester et le but de l'État colonial est de se transcender » (Dabin, 2019, p.31). Dans ce mémoire, je cherchais à voir si la nouvelle *Loi d'évaluation d'impact* pouvait être un moment charnière qui pouvait faire bifurquer l'État canadien de son État colonial de peuplement au niveau de la consultation. À la lumière de mes résultats, je ne crois pas que la nouvelle *Loi d'évaluation d'impact* est suffisante pour faire sortir le Canada de son État colonial de peuplement. Il n'y a pas de changement de paradigme, mais plutôt ce que Smit et Katikireddi (2013) appelleraient des changements politiques progressifs dus à l'apprentissage social. En effet, plusieurs experts et acteurs ont soulevé différentes critiques à propos de la loi précédente. Certaines de ces critiques ont été répondues dans la nouvelle mouture. Les canaux de communication et le rôle de l'Agence d'évaluation d'impact sont structurés et améliorés. Aussi, la participation autochtone semble davantage favorisée dans cette nouvelle législation où le Ministre doit prendre en compte les savoirs traditionnels, les répercussions sur les droits et les études faites par les Premières Nations. Toutefois, ce sont quelques critères à tenir en compte parmi une myriade d'autres points ! Ainsi, malgré les améliorations significatives, il demeure que les Peuples Autochtones doivent se conformer à un processus de consultation dont l'autorité et la prise de décision reviennent au gouvernement canadien. En étant encore celui qui prend la décision finale sur le développement des projets, l'État canadien demeure dans son sentier d'État colonial de peuplement où il nie l'autorité des Peuples Autochtones sur leur territoire traditionnel.

## CONCLUSION

Le nouveau processus de consultation dans le cadre de la *Loi d'évaluation d'impact* est généralement accueilli favorablement par la Nation W8banaki en raison de la prise en compte des Peuples Autochtones, de la participation autochtone et du rôle de l'Agence. En effet, la vision de la Loi est plus holistique dans le sens qu'elle ne considère plus uniquement les impacts sur les aspects biophysiques, mais également sur les enjeux socioculturels. Les Peuples Autochtones sont également plus impliqués dans la rédaction de l'étude d'impact et peuvent mener leur propre étude. Aussi, la nouvelle Loi donne davantage de leviers à l'Agence d'évaluation d'impact pour intervenir auprès d'un promoteur qui ne serait pas ouvert à mener une réelle consultation intégrant les Peuples Autochtones. Ainsi, les études du promoteur peuvent être considérées incomplètes plus facilement puisqu'il doit mener une étude exhaustive et en partenariat avec les Peuples Autochtones. Cependant, cette nouvelle approche amène également de grands changements pour les différents acteurs en raison des nouvelles questions auxquels ils doivent répondre. La transition comporte ainsi des défis importants. Dans les deux cas étudiés, le plus gros défi rapporté est les délais serrés et non flexibles qui nuisent à la participation pleine et entière de la Nation W8banaki. Effectivement, elle n'a pas le temps de consulter de façon approfondie ses membres. Il a été relevé à plusieurs reprises que les nouvelles questions de la LEI nécessitent une adaptation des méthodologies, de nouvelles réflexions et une consultation des membres. Par ailleurs, le Bureau du Ndakina n'a pas eu le temps nécessaire pour se préparer à ce nouveau

processus. De plus, le financement se fait uniquement par projet et non en amont pour faciliter cette transition. Toutefois, il est possible d'être optimiste face à l'avenir des consultations selon la loi fédérale. En effet, il s'agit d'une période d'adaptation difficile, mais lorsque les droits ancestraux des Nations seront mieux définis à l'interne et que les méthodologies seront revues, il sera beaucoup plus aisé de mener les consultations dans les délais impartis. Afin d'améliorer le processus de consultation au niveau de la participation autochtone, il serait intéressant de réfléchir à des façons de rendre les délais plus flexibles sans nuire à la diligence des consultations. Aussi, du financement auprès des Bureaux de gestion territoriale pourrait se faire en amont afin de faciliter la transition vers le nouveau cadre législatif tel que la consultation des membres.

**ANNEXE A**  
**GRILLE D'ANALYSE**

<b>Critères</b>	<b>Positif/Négatif</b>	<b>Explications</b>
Auto-critique		
Critiques envers le processus		
Recommandations/améliorations		
<b>Ressources</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Délais</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financement</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prise en considération</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communication</li> </ul>		
Autres :		

# ANNEXE B

## FORMULAIRE DE CONSENTEMENT



### FORMULAIRE DE CONSENTEMENT

#### Titre du projet de recherche

Participation de la Nation W8banaki aux consultations sous la Loi d'évaluation d'impact

#### Étudiant-chercheur

Sophie Pagé Sabourin

Maîtrise en science politique

438-399-9904

page\_sabourin.sophie@courrier.uqam.ca

#### Direction de recherche

Nicolas Houde

Professeur au Département de science politique

514-987-3000 ext. 4699

Houde.nicolas@uqam.ca

#### Préambule

Nous vous demandons de participer à un projet de recherche qui implique une entrevue semi-dirigée. Avant d'accepter de participer à ce projet de recherche, veuillez prendre le temps de comprendre et de considérer attentivement les renseignements qui suivent.

Ce formulaire de consentement vous explique le but de cette étude, les procédures, les avantages, les risques et inconvénients, de même que les personnes avec qui communiquer au besoin.

Le présent formulaire de consentement peut contenir des mots que vous ne comprenez pas. Nous vous invitons à poser toutes les questions que vous jugerez utiles.

#### Description du projet et de ses objectifs

Le projet se déroule dans le cadre d'une maîtrise en science politique et vise à analyser l'impact de la nouvelle Loi sur l'évaluation d'impact (LEI) du Canada sur la participation de la Nation W8banaki. La recherche se fait en partenariat avec le Bureau du ~~W8banaki~~ et portera sur les cas précis du Projet Énergie Est et de l'agrandissement portuaire de Montréal à ~~Contrecoeur~~. La proposition de recherche est que bien que la LEI permette une participation plus grande de la Nation W8banaki, l'application de celle-ci est entravée par les ressources demandées. Pour confirmer ou infirmer cette hypothèse, nous souhaitons faire des entrevues semi-dirigées avec les personnes directement impliquées dans le processus de consultation. Le projet devrait terminer à l'automne 2021.

#### Nature et durée de votre participation

L'entrevue semi-dirigée, d'une durée maximale de 60 minutes, aura lieu sur Zoom en raison des mesures sanitaires. L'entrevue sera enregistrée. Les questions porteront sur le financement, les délais, la prise en considération des informations, la communication dans le contexte de consultations selon la LEI.

#### Risques liés à la participation

En principe, aucun risque et avantage ne sont liés à la participation à cette recherche.

## Confidentialité

- Votre anonymat sera préservé dans mon mémoire et les publications scientifiques. Les données seront transférées au GCNWA uniquement si vous y consentez.
- Cependant, bien que votre identité soit codée, il se peut que des personnes puissent vous identifier en raison de la petite taille de la communauté où tout le monde se connaît.
- Si vous acceptez le transfert de données, une copie sera envoyée à l'agent de recherche du GCNWA. Les informations partagées lors de l'entrevue seront conservées dans la base de données du GCNWA sur un serveur dont l'accès sera sécurisé et autorisé uniquement aux membres du personnel du GCNWA impliqué dans la recherche. Les originaux seront conservés sous clé dans un classeur. Les informations seront conservées pour une durée indéterminée.
- Le GCNWA pourra utiliser vos enregistrements pour de futures recherches. Votre anonymat sera préservé à moins que vous consentiez à ce que le GCNWA divulgue votre identité.
- 
- **Acceptez-vous que les transcriptions et enregistrements soient transmis au GCNWA pour des recherches futures?**  
 Oul  Non
- **Souhaitez-vous demeurer anonyme ?**  
 Oul  Non
  - **Si non, acceptez-vous que votre identité soit révélée au [GCNWA](#)?**  
 Oul  Non
- **Acceptez-vous que le GCNWA divulgue éventuellement dans les rapports publics votre nom, communauté d'appartenance et/ou âge relativement aux informations que j'ai fournies en entrevue ?**  
 Oul  Non

## Utilisation secondaire des données

- Les données ne seront pas transmises à un tiers ou commercialisées par le GCNWA. Elles pourraient être réutilisées lors de futures recherches menées par le GCNWA en ce qui concerne l'affirmation et la gestion territoriale.
- **Acceptez-vous que les données soient réutilisées dans de futures recherches menées par le GCNWA ?**  
 Oul  Non

## Participation volontaire et retrait

- Votre participation est entièrement libre et volontaire. Vous pouvez refuser d'y participer ou vous retirer en tout temps sans devoir justifier votre décision. Si vous décidez de vous retirer de l'étude, vous n'avez qu'à aviser Sophie Pagé Sabourin par courriel et toutes les données vous concernant seront détruites.
- L'enregistrement et la transcription de chaque entrevue sera acheminée par courriel aux participants avant toute analyse. Les participants ont **14 jours** pour ajouter/retirer/modifier leurs transcriptions pour qu'elles reflètent mieux leur propos.
- Une version préliminaire du mémoire sera acheminée aux participants afin qu'ils puissent s'assurer que l'analyse respecte bien leur point de vue. Les participants ont **14 jours** pour rectifier l'utilisation de leurs entrevues.

## Indemnité compensatoire

*Aucune indemnité compensatoire n'est prévue*

---

### Des questions sur le [projet](#)?

Pour toute question additionnelle sur le projet et sur votre participation, vous pouvez communiquer avec les responsables du projet : Nicolas Houde :514-987-3000 ext. 4699 ; [houde.nicolas@uqam.ca](mailto:houde.nicolas@uqam.ca) Sophie Pagé Sabourin :438-399-9904 ; [page\\_sabourin.sophie@courrier.uqam.ca](mailto:page_sabourin.sophie@courrier.uqam.ca)

Des questions sur vos droits ? Le Comité d'éthique de la recherche pour les projets étudiants impliquant des êtres humains (CERPE) a approuvé le projet de recherche auquel vous allez participer. Pour des informations concernant les responsabilités de l'équipe de recherche au plan de l'éthique de la recherche avec des êtres humains ou pour formuler une plainte, vous pouvez contacter la coordination du CERPE [Caroline](#) Vrignaud: [cerpe.pluri@uqam.ca](mailto:cerpe.pluri@uqam.ca)

### Remerciements

Votre collaboration est essentielle à la réalisation de notre projet et l'équipe de recherche tient à vous en remercier.

### Consentement

Je déclare avoir lu et compris le présent projet, la nature et l'ampleur de ma participation, ainsi que les risques et les inconvénients auxquels je m'expose tels que présentés dans le présent formulaire. J'ai eu l'occasion de poser toutes les questions concernant les différents aspects de l'étude et de recevoir des réponses à ma satisfaction.

Je, soussigné(e), accepte volontairement de participer à cette étude. Je peux me retirer en tout temps sans préjudice d'aucune sorte. Je certifie qu'on m'a laissé le temps voulu pour prendre ma décision.

Je consens à ce que mon entrevue semi-dirigée soit enregistrée.

Une copie signée de ce formulaire d'information et de consentement doit m'être remise.

\_\_\_\_\_  
Prénom Nom

\_\_\_\_\_  
Signature

\_\_\_\_\_  
Date

### Engagement du chercheur

Je, soussigné(e) certifie

- (a) avoir expliqué au signataire les termes du présent [formulaire](#); (b) avoir répondu aux questions qu'il m'a posées à cet égard;
- (c) lui avoir clairement indiqué qu'il reste, à tout moment, libre de mettre un terme à sa participation au projet de recherche décrit [ci-dessus](#);
- (d) que je lui remettrai une copie signée et datée du présent formulaire.

\_\_\_\_\_  
Prénom Nom

\_\_\_\_\_  
Signature

\_\_\_\_\_  
Date

## ANNEXE C

### GUIDE D'ENTREVUE

**Question de recherche :** Quelle est la perception de la nation de l'impact de la nouvelle Loi sur l'évaluation d'impact fédérale (LEI) sur leur participation au processus ?

**Proposition de recherche :** Bien que la LEI permette une participation plus grande de la Nation W8banaki, l'application de celle-ci est entravée par les ressources demandées

Variables : délais, financement, prise en considération des informations, communication

**Les questions seront ajustées selon le cas discuté et si les acteurs ont participé aux deux consultations**

#### **Général**

Quelle est votre expérience avec le cas concerné ? Quel est votre rôle dans le processus de consultation ?

Quelle est votre satisfaction générale du processus de consultation ?

Quels sont les changements que vous ressortez de la LEI ? Quels en sont ses avantages et ses limites ?

Les nouvelles phases de la consultation vous affectent-elles ? Si oui, comment ?

Quelles seraient vos critiques envers le processus et les pistes d'amélioration possibles ?

Quelle est la Nouvelle Loi et quelles sont les opportunités de la Nouvelle Loi ?

Dans quel contexte s'insère la Nation W8banaki ?

#### **Prise en considération des informations**

Comment percevez-vous votre participation dans la consultation ?

Avez-vous l'impression d'être écoutés et pris en considération ?



**Ressources**

Avez-vous l'impression d'être en mesure de participer pleinement aux consultations selon les ressources octroyées ? (délais, financement, personnel)

En quoi la LEI demande plus ou moins de ressources par rapport à la Loi précédente ?

**Communication**

Comment qualifieriez-vous la communication avec les autres acteurs de la consultation ?

## ANNEXE C

### ENTENTE DE PARTAGE DE DONNÉES

---

CETTE ENTENTE DE RECHERCHE a été signée le 29 avril 2021

Au Grand Conseil de la Nation Waban-Aki à Wôlinak.

ENTRE : Sophie Pagé Sabourin

**Organisation :** Université du Québec à Montréal  
**Superviseur du projet :** Nicolas Houde  
**Adresse :** 405 Rue Sainte-Catherine Est, Montréal, QC H2L 2C4  
**Téléphone :** 438-399-9904  
**Courriel :** page\_sabourin.sophie@courrier.uqam.ca

ET

**Organisation :** Grand Conseil de la Nation Waban-Aki  
**Personne-ressource :** David Bernard  
**Adresse :** 10175 Kolipaïo, Wôlinak, Québec, G0X 1B0  
**Téléphone :** 819 294 1686  
**Courriel :** recherche@gcnwa.com

Sophie Pagé Sabourin et le GCNWA ont conclu une entente pour mener à bien le projet ici mentionné conformément aux directives et conditions soulignées dans le présent document.

---

## **1. OBJECTIF DU PROJET :**

Tel qu'entendu, l'objectif du projet est :

### **1.1. UTILISATION DES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE**

Les résultats du projet ne pourront être utilisés qu'aux fins suivantes :

- Publication d'un mémoire en science politique
- Communications scientifiques

## **2. SOURCES DE FINANCEMENT**

L'initiateur a obtenu le financement et d'autres formes de soutien des sources suivantes :

- Aucune source de financement

## **3. OUTILS DE TRANSFERT DE CONNAISSANCES À LA NATION W8BANAKI**

Les moyens ci-mentionné seront utilisés pour le transfert de connaissances à la Nation W8banaki :

- L'initiateur reste ouvert à accorder une entrevue au groupe d'intervention jeunesse NIONA;
- L'initiateur reste ouvert à venir présenter ses résultats du projet aux membres de la Nation lors d'un événement communautaire;
- L'initiateur reste ouvert à rédiger un pamphlet explicatif vulgarisé destiné à la Nation et aux organisations w8banakiak.
- L'initiateur reste ouvert à accompagner des assistants de la Nation financés par le GCNWA lors de la collecte de données.
- L'initiateur reste ouvert à d'autres formes de présentation à la Nation.

## **4. TRANSFERT DES DONNÉES AU GCNWA ET AUX PARTICIPANTS**

- Suivant la collecte des données (enregistrements, transcriptions, formulaires de consentement, questionnaires remplis, etc.), selon le consentement des participants, une copie de celles-ci doit être envoyée à l'agent de recherche du GCNWA et à chaque participant par courriel dans un délai raisonnable.
- Selon le consentement des participants, les transcriptions et les entrevues seront conservées dans la base de données du GCNWA sur un serveur dont l'accès sera sécurisé et autorisé uniquement aux membres du personnel du GCNWA impliqué dans la recherche. Les originaux seront conservés sous clé dans un classeur.

- Les données ne seront pas transmises à un tiers ou commercialisées par le GCNWA. Elles pourront être réutilisées lors de futures recherches menées par le GCNWA en ce qui concerne l'affirmation et la gestion territoriale.

## 5. VALIDATION DES DONNÉES ET DES RÉSULTATS

- Suivant la réalisation des transcriptions, L'initiateur principal doit les acheminer aux participants avant toute analyse. Les participants ont le droit de réviser les transcriptions des entrevues afin d'en évaluer la véracité et de cibler les informations sensibles. Les participants ont le droit de modifier, de bonifier ou de demander à ce que soit effacées toute donnée contenue dans les transcriptions dans un délai de 14 jours.
- Suivant une première analyse des données, l'initiateur principal communiquera avec l'agent de recherche et les membres de la Nation W8banaki participants pour s'assurer qu'aucune information sensible ou faussée ne soit divulguée.
- Les participants doivent pouvoir évaluer et approuver ou désapprouver l'utilisation de leurs données avant que celles-ci ne soient incluses dans le produit final de recherche. Ils peuvent en tout temps décider d'en restreindre l'accès, de retirer du rapport final partiellement ou totalement les informations fournies.

## 6. DIFFUSION ET COMMUNICATIONS

- Avant toute diffusion des résultats, l'initiateur du projet s'engage à valider les résultats en auprès de l'agent de recherche du GCNWA et aux participants. En tant que propriétaires des données, les participants ont le droit de demander que soit effacée et non diffusée toute donnée du produit final.
- Dans le cas d'une divergence majeure d'interprétation entre l'équipe de recherche et la Nation W8banaki, le GCNWA a le droit de se dissocier complètement des conclusions et résultats de la recherche et d'exiger à ce que cela soit explicité dans les éventuelles publications. La mention : « le Grand Conseil de la Nation Waban-Aki tient à mentionner qu'il se dissocie complètement des résultats de la recherche » devra être inscrite lors de toute publication éventuelle.
- Dans la mesure où le GCNWA et les participants sont d'accord avec les conclusions du projet et n'ont aucune objection à ce que celles-ci soient divulguées et diffusées, le GCNWA pourra, selon la volonté du chercheur, apposer le logo du Grand Conseil de la Nation Waban-Aki. Cette signature attestera que le projet s'est réalisé dans le respect des protocoles et des normes éthiques du GCNWA. Cette signature atteste de la coproduction des savoirs entre la Nation et l'initiateur lors de la réalisation du projet ainsi que du respect des principes de PCAP®.

---

## 7. RÉSOLUTION DE CONFLIT

Si un conflit survient au sujet du projet, toutes les parties s'engagent à tenter de le résoudre de bonne foi, par le biais d'un médiateur neutre qu'elles auront désigné préalablement, avant de soumettre le litige, d'avoir recours à l'arbitrage ou à une autre procédure de résolution de conflit. Le médiateur doit aider les parties concernées à trouver une résolution qui soit acceptable pour tous. Si les parties sont incapables de résoudre le conflit, il est possible de mettre un terme au projet de recherche.

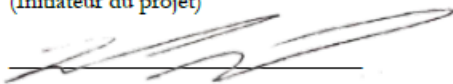
## 8. DURÉE ET RÉSILIATION DE L'ENTENTE DE RECHERCHE

Cette entente entre en vigueur à partir du 29 avril 2021 et prend fin le 29 avril 2023

- Les parties peuvent décider d'un commun accord de prolonger par écrit l'entente pour une durée précise.
- Toute partie qui le souhaite peut également mettre un terme à cette entente par un avis écrit présentant les raisons de sa résiliation.

*Sophie Pagé Sabourin*

(Initiateur du projet)



(GCNWA)

**ANNEXE D**  
**ACCÈS AUX ARCHIVES PRIVÉES**



**Autorisation du Comité w8banaki de coordination de la recherche**

Par la présente, David Bernard, responsable du Comité w8banaki de coordination de la recherche, autorise Sophie Sabourin, candidate à la maîtrise dans le programme de science politique à utiliser les données confidentielles du Grand Conseil de la Nation Waban-Aki dans le cadre du projet *Participation de la Nation W8banaki aux consultations sous la Loi d'évaluation d'impact*.

David Bernard

Responsable du Comité w8banaki de coordination de la recherche

## RÉFÉRENCES

### Références bibliographiques

Agence d'évaluation d'impact du Canada. (2019, novembre 8). *Aperçu du processus d'évaluation d'impact*. AEIC. <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/services/politiques-et-orientation/aperçu-du-processus-devaluation-dimpact.html>

Agence d'évaluation d'impact du Canada. (2022, juillet 01). *Phase 3 : Évaluation d'impact*. AEIC. <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/services/politiques-et-orientation/aperçu-du-processus-devaluation-dimpact/phase3.html>

Agence d'évaluation d'impact du Canada. (2021, mars 23). *Guide : Participation des Autochtones à l'évaluation d'impact*. AEIC. <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/services/politiques-et-orientation/guide-practitioner-evaluation-impact-federale/guide-participation-autochtones-ei.html>

Agence d'évaluation d'impact du Canada. (2021, mars 23). *Programmes d'aide financière*. AEIC. <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/services/participation-public/demande-aide-financiere-aux-participant-es-pour-evaluation-environnementale.html>

Agence d'évaluation d'impact du Canada. (2017-10-10). *Energy East Project*. AEIC. <https://aeic-iaac.gc.ca/050/evaluations/proj/80073>

Agence d'évaluation d'impact du Canada. (2021). *Projet d'agrandissement du terminal portuaire de Contrecoeur*. AEIC. <https://aeic-iaac.gc.ca/050/evaluations/proj/80116?culture=fr-CA>

Agence d'évaluation d'impact du Canada. (2017-09-15). *Étude d'impact environnemental*. AEIC. <https://aeic-iaac.gc.ca/050/documents/p80116/121433F.pdf>

Alderson, K., Lonergan, R., Charlebois, P. -O., & Martin, S. (2018). *Du vieux et du neuf : La loi canadienne proposée sur l'évaluation des impacts*. Fasken, mars.

Alfred, Taiaiake. 1999. *Peace, Power, Righteousness: An Indigenous Manifesto*. Oxford University Press.

Alfred, T. (2014). *Paix, pouvoir et droiture—Un manifeste autochtone* (2<sup>e</sup> éd.). Hannenorak.

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>.

Auerbach, C.F. et Silverstein L.B. (2003). *Qualitative Data : An introduction to Coding and Analysis*. New York : New York University Press.

Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2016). *Protocole de recherche des Premières Nations au Québec et du Labrador*. <https://cerpe.uqam.ca/wp-content/uploads/sites/29/2016/08/Protocole-de-recherche-des-Premieres-Nations-au-Quebec-Labrador-2014.pdf>

Béland, D. (2003). Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales : Une perspective sociologique\*. *Politique et Sociétés*, 21(3), 21-39. <https://doi.org/10.7202/000495ar>

Béland, D., & Powell, M. (2016). Continuity and Change in Social Policy. *Social Policy & Administration*, 50(2), 129-147. <https://doi.org/10.1111/spol.12207>

Bernard, D. (2021). La création du comité W8banaki de coordination de la recherche. In *Réalités et enjeux de la recherche collaborative en milieux autochtones* (Cogito, p. 122-136).

Borrows, John. 2015. « The Durability of Terra Nullius: Tsilhqot'in Nation v. British Columbia ». *UBC Law Review* 48 (3).

Boyd, H. de l'Agence d'évaluation d'impact du Canada (2020, octobre 27). *Niveau 1— Loi sur l'évaluation d'impact*

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>.

Camirand-Lemyre, L. (2020). *Des relations au territoire à une stratégie d'émancipation politique*. Université du Québec à Montréal.

Canada, Agence d'évaluation d'impact du. 2019. « Aperçu du processus d'évaluation d'impact ». 8 novembre 2019. <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluationimpact/services/politiques-et-orientation/aperçu-du-processus-devaluationdimpact>.



html.

Canada History. (s. d.). *1975 Declaration of Dene Nationhood passed at the Second Joint General Assembly of the Indian Brotherhood of the Northwest Territories, at Fort Simpson.* Consulté 17 février 2022, à l'adresse <https://www.canadahistory.ca/sections/documents/native/Dene%20Declaration.html>

Cardinal, H. 1970. *La tragédie des Indiens du Canada.* Montréal : Éditions du jour.

Charmaz, K. (1998). The Grounded Theory Method: an Explication and Interpretation. Dans R.M. Emerson (dir.), *Contemporary Field Research : a Collection of Readings* (p.1 09-126). Prospect Heights: Waveland.

Chabot-Martin, C. (2021). *La participation des peuples autochtones à l'évaluation d'impact au Canada : Au-delà du consentement, une conception de l'autorité décisionnelle.* Université de Montréal.

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.*

Conteh, C., & Panter, D. (2017). Path-Dependence and the Challenges of Institutional Adaptability: The Case of the Niagara Region in Canada. *Canadian Journal of Political Science*, 50(4), 983-1004. <https://doi.org/10.1017/S0008423917000890>

Côté, P. (2019). *Ndakina : Une perspective historique abénakise.* Tsemantou.

Coulthard, G. S. (2007). Subjects of Empire: Indigenous Peoples and the 'Politics of Recognition' in Canada. *Contemporary Political Theory*, 6(4), 437-460. <https://doi.org/10.1057/palgrave.cpt.9300307>

Coulthard, Glen Sean. 2014. *Red skin, white masks: rejecting the colonial politics of recognition.* Indigenous Americas. Minneapolis : University of Minnesota Press.

Dabin, S. (2019). Suis-je un colonisateur ? *Possibles*, 43(2), 29-40.

- Delamour, C., Joncas, J. A., & Bernard, D. (2021). Travaillons ensemble dans la même direction. In *Réalités et enjeux de la recherche collaborative en milieux autochtones* (Cogito, p. 33-52).
- Di Maggio, P. J., & Powell, W. W. (1997). Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations. *Politix*, 10(40), 113-154. <https://doi.org/10.3406/polix.1997.1703>
- DIALOG. (2018). *Boîte à outils des principes de la recherche en contexte autochtone*. [https://reseadialog.ca/wp-content/uploads/2019/12/Boite Outils Principe Recherche Contexte Autochtone fr a.pdf](https://reseadialog.ca/wp-content/uploads/2019/12/Boite_Outils_Principe_Recherche_Contexte_Autochtone_fr_a.pdf)
- Dupuis, R. (1991). *La question indienne au Canada* (Boréal).
- Dupuis, R. (2012). Les négociations concernant les droits des peuples autochtones au Canada. *Négociations*, 18(2), 111. <https://doi.org/10.3917/neg.018.0109>
- Elias, P. 2004. Standards for Aboriginal Cultural Research in Forest Management Planning in Canada. Canada's Model Forest Network, Aboriginal Strategic Initiative. Project ASI-03/04-003.
- Fortier, J.-F., & Wyatt, S. (2014). Cooptation et résistance dans la planification forestière concertée au Québec : Le cas des Atikamekw Nehirowisiwok et des « tables GIRT ». *Recherches amérindiennes au Québec*, 44(1), 35-47. <https://doi.org/10.7202/1027878ar>
- Gauthier, Benoît, 2016. *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, 6e édition, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Grand Conseil de la Nation W8banaki. En ligne. < <https://gcnwa.com/historique/>> Consulté le 1<sup>er</sup> octobre 2020.
- Grand Conseil de la nation Waban-Aki, & Gouvernement du Canada. (2018). *Protocole sur la consultation et l'accommodement des Abenakis*. <https://gcnwa.com/wp-content/uploads/2012/08/ABENAKIS-PROTOCOLE-CONSULTATION-SIGN%C3%89.pdf>
- Grand Conseil de la nation Waban-Aki, (2017). *Bureau du NdaKinna Plan d'action 2017-2020*. [https://gcnwa.com/wp-content/uploads/2012/08/Version-abr%C3%A9g%C3%A9\\_Plan-daction\\_2017-2020\\_VF\\_nov2017-1.pdf](https://gcnwa.com/wp-content/uploads/2012/08/Version-abr%C3%A9g%C3%A9_Plan-daction_2017-2020_VF_nov2017-1.pdf)

- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1997). La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique*, 47(3), 469-496. <https://doi.org/10.3406/rfsp.1997.395192>
- Hamel, J. (1989). Pour la méthode de cas. Considérations méthodologiques et perspectives générales. *Anthropologie et Sociétés*, 13(3), 59-72.
- Houde, N. (2007). The Six Faces of Traditional Ecological Knowledge : Challenges and Opportunities for Canadian Co-Management Arrangements. *Ecology and Society*, 12(2). <https://doi.org/10.5751/ES-02270-120234>
- Houde, N., & Pillet, B. (2014). Chapitre 3— Les Autochtones et le colonialisme canadien. In *La politique québécoise et canadienne—Acteurs, institutions, sociétés* (Presses de l'Université du Québec, p. 61-85).
- Indian Chiefs of Alberta. 1970. *Citizens Plus*. Edmonton, AB : Indian Association of Alberta.
- Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador.(2005). Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador. Secrétariat de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, Québec.
- Institut de la Francophonie pour le développement durable & Université de Senghor. (2019). *Comprendre et analyser les enjeux et les actions du développement durable*. <https://www.moged.ifdd.francophonie.org/index.php/fr/publications/item/291-rapport-clom-developpement-durable-2019>
- 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>.
- Jaenen, C. (2020). *Traité d'Oswegatchie (1760)*. L'encyclopédie Canadienne. <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/traite-doswegatchie-1760>
- Ladner, Kiera et Michael Orsini : De l'« infériorité négociée » à l'« inutilité de négocier » : la Loi sur la gouvernance des Premières Nations et le maintien de la politique coloniale, *Politique et Sociétés*, vol. 23, no. 1, 2004, p. 59-87.

- Leclair, J., Papillon, M., & Forget, H. (2019). Les protocoles de consultation autochtones au Canada : Un modèle de convergence des systèmes juridiques autochtones et étatiques ? *Recherches amérindiennes au Québec*, 49(2), 25-36.
- Lecours, A. (2003). L'approche néo-institutionnaliste en science politique : Unité ou diversité ? *Politique et Sociétés*, 21(3), 3-19. <https://doi.org/10.7202/000494ar>
- Lim, K. F., & Horesh, N. (s. d.). The Chongqing vs. Guangdong developmental « models » in post-Mao China : Regional and historical perspectives on the dynamics of socioeconomic change. *Journal of the Asia Pacific Economu*, 22(3), 372-395.
- Loiselle-Boudreau, J. (2009). L'obligation de consulter les peuples autochtones : Le cas du projet de mine de niobium à Oka. *Recherches amérindiennes au Québec*, 39(1-2), 137. <https://doi.org/10.7202/045006ar>
- 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).
- Maioni, A. (1998). *Parting at the Crossroads : The emergence of health insurance in the united States and Canada*. Princeton university press.
- Nadasdy, Paul. 2017. *Sovereignty's Entailments: First Nation State Formation in the Yukon*. Toronto : University of Toronto Press.
- Newman, Dwight. 2014. *Revisiting the duty to consult Aboriginal peoples*. Saskatoon, SK, Canada : Purich Publishing Limited.
- Papillon, Martin. 2020. « The Two Faces of Treaty Federalism ». In *Canadian Politics*, édité par James Bickerton et Alain Gagnon, 7e éd. Toronto : University of Toronto Press.
- Papillon, Martin, et Thierry Rodon. 2017a. « Indigenous Consent and Natural Resource Extraction: Foundations for a Made-in-Canada Approach ». *IRPP*, Choice, 16.
- . 2017 b. « 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.

Peters, G. (2005). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. Continuum.

Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics*, 48(2), 143-179.

Rodon, T. (2003). *En partenariat avec l'État. Les expériences de cogestion des Autochtones du Canada* (Les Presses de l'Université Laval).

Rodon, T. (2019). Les politiques territoriales. In *Les apories des politiques autochtones du Canada* (p. 149-170). Les Presses de l'Université du Québec.

Roy, J.-O. (2016). Identité et territoire chez les Innus du Québec : Regard sur des entretiens (2013-2014). *Recherches amérindiennes au Québec*, 45(2-3), 47-55.  
<https://doi.org/10.7202/1038025ar>

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.

Simard-Veillet, M. (2015). *Obligation de consulter et d'accommoder : Vers un empowerment autochtone ? Le cas des Atikamekw Nehirowisiwok au Québec*. Université du Québec à Montréal.

Skocpol, T. (1995). *Protecting Soldiers and Mothers : The Political Origins of Social Policy in the United States*. Belknap Press: An Imprint of Harvard University Press.

Smith, K. E., & Katikireddi, S. V. (2013). A glossary of theories for understanding policymaking. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 67(2), 198-202.  
<https://doi.org/10.1136/jech-2012-200990>

Smith, Linda Tuhiwai. 2012. *Decolonizing methodologies: research and indigenous peoples*. Second edition. London : Zed Books.

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>.

Tobias, T. 2010. *Living Proof: The Essential Data-Collection Guide for Indigenous Use-and-Occupancy Map Surveys*. Union of BC Indian Chiefs and Ecotrust Canada, Vancouver, BC., 486 p.

Treyvaud, G., O'Bomsawin, S., & Bernard, D. (2019). L'expertise archéologique au sein des processus de gestion et d'affirmation territoriale du Grand Conseil de la Nation Waban-Aki. *Recherches amérindiennes au Québec*, 48(3), 81-90. <https://doi.org/10.7202/1062135ar>

Watkins, M. (1977). *The Dene Nation, colony within*. Toronto: University of Toronto Press.

Wyatt, S. & Sustainable Forest Management Network. (2011). *Les études sur l'utilisation et l'occupation du territoire par les Autochtones peuvent-elles être utilisées efficacement en aménagement forestier? : Rapport sur l'état des connaissances*. Réseau de gestion durable des forêts. <http://www.deslibris.ca/ID/229015>

#### 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.).

———. 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).