

Mobilisation de 2024 sur les Lignes directrices à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter

Rapport provisoire sur ce que
nous avons appris



Relations Couronne-Autochtones
et Affaires du Nord Canada



Naut'sa mawt
EVENT MANAGEMENT



Bayja Morgan-Banke

Toquaht, Nuu-chah-nulth Nation, and
Secwepemc (Shuswap) Nation

**Illustratrice,
Naut'sa mawt Resource Group**

“

Je m'appelle Bayja Morgan-Banke (nom traditionnel Petqua) et je suis une artiste Nuu-Chah-Nulth et Secwepemc vivant sur le territoire de Lekwungen.

J'ai conçu ces images sur le thème général de l'amitié et du travail d'équipe. Le symbole de la main, inspiré des couleurs de l'aurore boréale, a été choisi pour représenter le respect, la communication, le toucher et la collaboration. Nous utilisons nos mains pour se faire des câlins et pour s'embrasser, pour offrir de l'aide et pour les lever en signe de respect mutuel envers autrui.

”

Sommaire exécutif	5
Reconnaissance	7
Introduction	8
Élaboration de nouvelles lignes directrices fédérales	8
Le besoin de nouvelles lignes directrices	10
Méthodologie et conception du rapport	16
Se préparer à la consultation	18
Compétences culturelles et apprentissage	18
Placer les fondements de relations respectueuses de nation à nation	24
Aborder les injustices historiques	27
Honneur de la Couronne	29
Vers des processus collaboratifs	31
Capacité et financement	36
Le processus de consultation	45
Évaluation des répercussions sur les droits	45
Effets cumulatifs	49
Le consentement préalable, libre et éclairé	55
Détermination des mesures d'accommodement	61
Élaboration et mise en œuvre de mesures d'accommodement	64
Collaboration avec les promoteurs et le gouvernement	69
Surveillance et suivi	72
Consultations significatives et adéquates	76
Acteurs, rôles et relations	76
Respect et maintien des lois et de la gouvernance autochtones	80

Conclusion	83
-------------------	-----------

Annexe A: Commentaires spécifiques aux régions	85
---	-----------

Yukon	85
Colombie-Britannique	86
Alberta	90
Saskatchewan	92
Manitoba	94
Ontario	96
Québec	98
Atlantique	99
Territoires du Nord-Ouest	101

Annexe B: Rétroaction sur la mobilisation régionale sur la phase 1	107
---	------------

Sommaire exécutif

Le document [Consultation et accommodement des Autochtones – Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter](#), mis à jour pour la dernière fois en 2011, ne reflète plus la relation en constante évolution entre les peuples autochtones et le gouvernement fédéral. Enracinées dans les précédents juridiques, les Lignes directrices ont pour objectif de définir comment les fonctionnaires fédéraux sont appelés à respecter l'obligation de consulter de la Couronne. Toutefois, les lignes directrices ne vont pas assez loin pour expliquer comment consulter de manière adéquate et significative les peuples autochtones, développer une approche collaborative ancrée dans les visions du monde et les structures de gouvernance autochtones, et renforcer les relations entre les communautés autochtones et le gouvernement fédéral.

Alors que le gouvernement fédéral cherche à renforcer sa relation avec les communautés autochtones, notamment par la mise en œuvre de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (LDNU), il est important de revoir et d'actualiser les lignes directrices fédérales afin de garantir que les fonctionnaires fédéraux disposent de tous les outils et renseignements nécessaires pour consulter les peuples autochtones de manière adéquate. À compter de 2023-2024, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) entreprend des sessions de mobilisations avec les communautés et les organisations autochtones afin d'éclairer l'élaboration de nouvelles lignes directrices fédérales à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de la Couronne de consulter les peuples autochtones et de les accommoder pour les répercussions sur leurs droits.

Tout au long de 2024, l'Unité de la consultation et de l'accommodement de RCAANC a réuni des dirigeants autochtones, des professionnels de la consultation et d'autres voix clés participant au processus de consultation et d'accommodement pour discuter de leurs expériences en matière de consultation, y compris certains des défis et des préoccupations qu'ils ont rencontrés dans leurs rôles, des exemples de processus de consultation solides ou réussis, et la façon dont ces éléments peuvent être intégrés dans des lignes directrices renouvelées pour les fonctionnaires fédéraux.

Les participants ont discuté du processus de consultation dans son intégralité. Ils ont mis l'accent sur l'importance de l'établissement de relations, le rôle crucial de la compétence culturelle et de l'apprentissage, ainsi que les étapes nécessaires pour s'assurer que les communautés soient préparées, informées et prêtes à consulter les fonctionnaires fédéraux lorsqu'un projet est proposé. La préparation à la consultation peut être aussi importante que le processus de consultation en soi, mais cela nécessite un investissement adéquat et une capacité suffisante pour garantir que les communautés puissent collaborer avec le promoteur tout au long du cycle de vie d'un projet.

Les participants se sont également concentrés sur le processus de consultation, y compris les capacités requises pour consulter le gouvernement fédéral, le processus par lequel les droits touchés sont évalués et mesurés, et l'importance de prendre en compte les répercussions de divers projets et d'autres processus de consultation lors de la consultation auprès des communautés autochtones. Les participants ont exploré l'idée du consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) et ont exprimé plusieurs considérations clés pour s'assurer que le consentement d'une communauté est recherché de la bonne manière, conformément aux protocoles de la communauté, aux structures de gouvernance et aux attentes ancrées dans leur relation avec la Couronne.

Lors des sessions, les participants ont exploré la façon dont leurs droits sont affectés par différents projets, et la manière dont le gouvernement peut s'assurer que les répercussions sur leurs droits soient évaluées de manière adéquate et accommodés de manière significative. Ils ont discuté de l'importance de reconnaître et de mesurer les effets cumulatifs que les communautés ont subis afin de comprendre ce qu'un projet en particulier peut avoir sur une communauté ou ses droits. Ils ont également discuté des approches pour évaluer avec précision les répercussions potentielles et pour créer des mesures d'accommodement qui sont conçues de manière collaborative, qui reflètent les pratiques traditionnelles et les perspectives autochtones, et qui sont surveillées et évaluées tout au long du processus de consultation et de tout le cycle de vie du projet.

Enfin, les participants ont discuté de ce que signifie veiller à ce qu'un processus de consultation soit considéré comme « adéquat » et « significatif ». Ils ont exploré l'idée de l'imputabilité et d'une responsabilisation accrues, de la simplification des processus gouvernementaux, d'une prise de décision collaborative accrue et de l'importance de respecter et de maintenir les lois et la gouvernance autochtones en tant qu'élément clé de la consultation auprès des communautés autochtones.

Bien que les participants aient souligné plusieurs défis clés et préoccupations importantes concernant l'élaboration de nouvelles lignes directrices fédérales sur la consultation et l'accommodement, ils ont exprimé un vif intérêt pour le processus actuellement entrepris par l'Unité de la consultation et de l'accommodement de RCAANC, et pour collaborer à l'élaboration des nouvelles lignes directrices de manière à renforcer la relation entre les peuples autochtones et le gouvernement fédéral. Même si les lignes directrices existantes datant de 2011, mettaient l'accent sur l'interprétation juridique de l'obligation de consulter, les participants ont exprimé l'espoir que les nouvelles lignes directrices jetteront les bases de relations plus solides, plus respectueuses et plus collaboratives entre les peuples autochtones et la Couronne, fondées sur la compétence culturelle, la confiance, le respect et le désir commun de travailler ensemble. Les participants étaient reconnaissants de l'occasion de participer à ces mobilisations et espéraient que ce processus puisse représenter une étape importante vers une relation renouvelée entre les communautés autochtones et la Couronne.

Reconnaissance

Nous reconnaissons respectueusement ceux qui ont participé à ces conversations importantes, qui ont voyagé depuis leurs communautés d'un océan à l'autre et qui ont pris le temps de faire part de leurs précieux points de vue et idées contribuant à ce processus.

Les conversations liées à ce rapport se sont déroulées : sur les territoires traditionnels du Conseil des Ta'an Kwäch'än et de la Première Nation des Kwanlin Dün; les territoires traditionnels partagés et non cédés des nations xʷməθkʷəy̓əm (Musqueam), Skwxwú7mesh (Squamish) et səliłwətał (Tsleil-Waututh); les territoires des Nehiyaw (Cris), Dénésuline (Dénés), Nakota Sioux (Stoney), Anichinabés (Saulteaux) et Niitsitapi (Pieds-Noirs) sur le territoire visé par le traité no 6, et des nations métisses; les territoires des Anishinaabeg, Anishinewuk, Dakota Oyate, Dénésuline et Nehethowuk sur les territoires visés par le traité no 1, et la terre ancestrale du Métis de la rivière Rouge; les territoires traditionnels des Mississaugas de la Première Nation de Credit, des Anichinabés, des Haudenosaunee et des Wendat; les territoires ancestraux des Wendat, des Innus et des Abénaquis; les Mi'kma'ki, les territoires non cédés du peuple Mi'kmaq; et sur le territoire du chef Drygeese, les territoires traditionnels de la Première Nation Déné de Yellowknives.

La rédaction du rapport s'est déroulée sur les territoires de Ləkʷəŋən et de W̱SÁNEĆ, les territoires non cédés des xʷməθkʷəy̓əm (Musqueam), Skwxwú7mesh (Squamish), et səliłwətał (Tsleil-Waututh), les territoires traditionnels de la Première Nation de Tsawwassen, ainsi que sur le territoire non cédé des peuples algonquiens anichinabés.

NOTE AU LECTEUR

Avertissement de contenu

Ce produit peut contenir des informations susceptibles de déranger ou de perturber certaines personnes. Des mesures de soutien sont disponibles pour les peuples autochtones [ici](#) et pour les employés du gouvernement fédéral [ici](#).

Information utilisée dans le présent rapport

Les informations présentes dans le rapport ont été anonymisées afin de protéger les renseignements personnels des participants et de leurs communautés. Tout au long du rapport, l'expression « communautés autochtones » est utilisée comme terme collectif pour désigner les diverses affiliations des participants, y compris les gouvernements autochtones et les organisations représentatives des peuples autochtones. Dans certains cas, la formulation utilisée dans ce rapport reflète la façon dont les participants se sont exprimés lors des sessions.

Remarque sur les provinces et territoires

Les conversations qui ont eu lieu portaient sur les lignes directrices fédérales en matière de consultation et d'accommodement. Toutefois, les participants ont saisi l'occasion offerte par ces sessions pour formuler des commentaires qui comprenaient des réflexions sur les processus de consultation fédéraux ainsi que sur ceux mis en place par les gouvernements provinciaux et territoriaux.

Introduction

Tout au long de l'année 2024, l'Unité de la consultation et de l'accommodement de RCAANC a entrepris une série de 18 sessions de mobilisation en personne dans neuf régions, ainsi que deux sessions virtuelles, afin de mieux comprendre les points de vue, les idées et les préoccupations que les peuples autochtones peuvent éprouver envers les processus de consultation et d'accommodement. Ces consultations visent à créer un espace de collaboration entre le gouvernement fédéral et les communautés autochtones pour mettre à jour les lignes directrices fédérales. Le présent rapport vise à donner un aperçu de ce que nous avons appris, y compris les idées et les points de vue dont les participants ont fait part, ainsi que la direction que les participants espèrent voir dans les nouvelles lignes directrices fédérales. Le Rapport provisoire sur ce que nous avons appris sert de résumé de ces discussions et vise à compiler la rétroaction des participants telle qu'elle a été exprimée dans leurs propres mots, afin de mieux positionner RCAANC et le Comité directeur Autochtones-Couronne dans le cadre de leur travail sur le renouvellement des lignes directrices fédérales à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter. Ce travail est en cours : RCAANC continuera de collaborer avec les peuples autochtones au cours des prochaines années, notamment par le biais de la phase 2 du processus de mobilisation qui verra les éléments proposés pour le contenu des nouvelles lignes directrices ramené pour validation auprès des participants tout au long de 2025. Ce rapport provisoire ne reflète pas les discussions bilatérales tenues directement avec RCAANC, ni les documents reçus par écrit.

Élaboration de nouvelles lignes directrices fédérales

Aperçu

Le budget de 2023 allouait 11,4 millions de dollars (M\$) sur trois ans, à compter de 2023-2024, pour que RCAANC consulte les groupes autochtones en vue du renouvellement du document [Consultation et accommodement des Autochtones – Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter – Mars 2011](#)

Il est essentiel de renouveler les lignes directrices pour soutenir les fonctionnaires fédéraux à respecter l'obligation de consulter de façon significative en expliquant plus clairement comment le gouvernement procédera pour garantir une approche pangouvernementale globale, efficace et efficiente en matière de consultation et d'accommodement.

Les nouvelles lignes directrices ont pour but de renforcer les relations entre les Autochtones et la Couronne, de favoriser les partenariats, de contribuer aux priorités du gouvernement

du Canada en matière de développement économique et de croissance propre, et à la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, de faire avancer la réconciliation et d'appuyer l'autodétermination des peuples autochtones.

L'obligation de consulter

En 2004, par les arrêts [Haida](#) et [Taku River](#), suivis de l'arrêt [Mikisew Cree](#) en 2005, la Cour suprême du Canada a établi que la Couronne a une obligation légale de consulter et, lorsque nécessaire d'accommoder les peuples autochtones lorsqu'elle envisage des actions susceptibles d'avoir des répercussions négatives sur leurs droits. L'obligation découle de l'honneur de la Couronne et est issue de l'article 35 de la [Loi constitutionnelle de 1982](#), qui reconnaît et confirme les droits ancestraux et issus de traités. Selon l'interprétation de la Cour, cette obligation repose sur l'honneur de la Couronne et est liée à la relation distincte de la Couronne avec les peuples autochtones.

L'obligation de consulter est un élément important des activités du gouvernement fédéral, notamment pour ce qui est de l'approbation des projets réglementaires, de la délivrance et de l'autorisation de permis, ainsi que des décisions opérationnelles.

Les lignes directrices en matière de consultation et d'accommodement

Le document [« Consultation et accommodement des Autochtones – Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter – Mars 2011 »](#) décrit l'approche générale du gouvernement du Canada en matière de consultation et d'accommodement.

Les ministères et les organismes du gouvernement du Canada sont responsables de comprendre comment et quand la conduite de la Couronne pourrait avoir des répercussions négatives sur les droits des Autochtones et les droits issus de traités. La « Conduite de la Couronne » fait référence aux mesures prises par les gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéral. Le gouvernement du Canada est responsable des mesures qu'il prend directement ou par l'intermédiaire d'un tiers en délivrant une autorisation, un permis ou des fonds pour permettre une activité. La consultation doit avoir lieu avant la prise de décision et la mise en œuvre d'un projet ou d'une activité.



Le besoin de nouvelles lignes directrices

Depuis la publication des lignes directrices de 2011, de nombreux litiges judiciaires concernant de grands projets ont souligné les difficultés continues auxquelles sont confrontées les communautés autochtones pour protéger leurs droits contre les répercussions de l'exploitation des terres et des ressources fédérales. Les litiges se poursuivent à grands coûts financiers pour la Couronne et les communautés autochtones, et au détriment d'une relation positive et productive entre la Couronne et les Autochtones.

En 2016, ces problèmes persistants ont été mis en évidence dans un rapport spécial adressé au ministre des Affaires autochtones et du Nord intitulé [Développer des relations et faciliter la conciliation grâce à un processus de consultation véritable](#). Le rapport expose plusieurs éléments à améliorer, notamment : la nécessité d'une mobilisation plus précoce et plus collaborative; la nécessité de clarifier les rôles et d'améliorer la coordination entre les différents ordres de gouvernement; et la nécessité de ressources et de surveillance accrues. Le rapport conclut que de nombreuses communautés autochtones ont souvent constaté un manque de consultation de la part du gouvernement fédéral, notant que ces groupes « étaient d'avis que le gouvernement fédéral... omet souvent de tenir des consultations significatives. Bon nombre étaient d'avis que la méthode adoptée par le Canada consiste principalement en un exercice universel de cases à cocher qui ne permet pas d'étudier véritablement leurs préoccupations ».

Le rapport souligne également que le gouvernement doit adapter sa façon de penser et considérer la consultation comme une occasion de renforcement des relations et de réconciliation plutôt que d'une simple obligation légale à remplir.

Stratégie de mobilisation

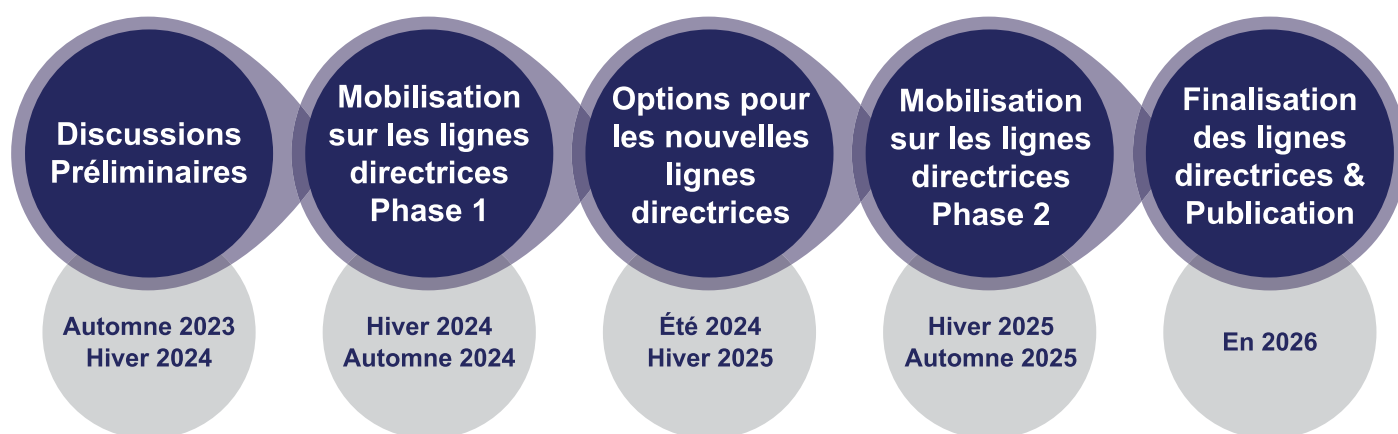
Les enseignements tirés de la série de mobilisations tenues en 2024 éclaireront l'élaboration de nouvelles lignes directrices, qui seront élaborées avec le soutien d'un comité directeur Autochtones-Couronne. Le comité directeur est un groupe ciblé d'experts en consultation issus de communautés et d'organisations autochtones, ainsi que de l'Unité de la consultation et de l'accommodement de RCAANC. RCAANC a invité les membres par l'entremise de partenaires autochtones mettant en œuvre des protocoles de consultation, des responsables de centres de ressources en consultation, et des Nations autochtones détentrices de traités modernes et d'entente d'autonomie gouvernementale. Des membres ont également été identifiés lors de sessions de mobilisation régionale. Le Comité directeur joue un rôle conseil dans le renouvellement des lignes directrices en:

- dirigeant l'élaboration de nouveaux contenus en mettant l'accent sur les partenariats et les perspectives autochtones;

- soutenant l'approche en matière de mobilisation sur les nouvelles lignes directrices;
- présentant des recommandations qui appuient des processus efficaces, significatifs et flexibles.

Des suggestions pour le contenu des nouvelles lignes directrices fondé sur ce qui a été appris en 2024 seront présentées aux participants pour validation et commentaires lors de la deuxième phase de mobilisation en 2025, les nouvelles lignes directrices devant être finalisées en 2026.

Dans le but de mobiliser les communautés autochtones de manière culturellement sensible et respectueuse, RCAANC a établi un partenariat avec « Naut'sa mawt Event Management » (NEM) pour organiser ses sessions de mobilisations dans la plupart des principales régions canadiennes.



« Naut'sa mawt Event Management » est une filiale du Conseil tribal Naut'sa mawt, une société à but non lucratif composée de 10 nations membres des « Coast Salish ». « Naut'sa mawt Event Management » collabore fréquemment avec les communautés autochtones partout au Canada, en naviguant entre les distinctions uniques entre les Premières Nations, les Métis et les Inuit. « Naut'sa mawt Event Management » s'engage à favoriser des collaborations significatives, respectueuses et culturellement éclairées afin de s'assurer que chaque événement coordonné est en accord avec les valeurs, les traditions et les protocoles des communautés autochtones qu'il dessert. Ce faisant, « Naut'sa mawt Event Management » incarne l'expression dont elle tire son nom : Naut'sa mawt signifie « Travailler ensemble à l'unisson ».

Aperçu de la phase 1

Avec le soutien de « Naut'sa mawt Event Management », RCAANC a élaboré une approche en phases qui visera à recueillir plusieurs rondes de commentaires sur les informations partagées lors de la série de mobilisations, ainsi que sur le contenu des nouvelles lignes directrices qui émergeront de ces mobilisations.

De février à septembre 2024, des représentants de RCAANC ont rencontré des Premières Nations, des organisations autochtones ainsi que des communautés et organisations métisses lors de 18 sessions de mobilisation distinctes tenues dans neuf régions dans l'ensemble du pays pour discuter du document « Consultation et accommodement des Autochtones – Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter – Mars 2011 » et se familiariser avec les processus de consultation et d'accommodement du point de vue des participants autochtones. Deux sessions virtuelles ont également eu lieu en septembre 2024.

Participants aux mobilisations régionales de la phase 1 en 2024

La carte suivante présente l'emplacement des événements de mobilisation en personne ainsi que l'emplacement des communautés et des organisations participantes, tant pour les sessions en personne que virtuelles. En tout, 347 personnes provenant de 204 communautés ou organisations ont participé.



Liste des participants

Colombie-Britannique		Alberta
Ahousaht	Première Nation Halalt	Association des Communautés Métisse du Lac Ste. Anne
Alliance des Nations de Traités modernes de la Colombie-Britannique	Première Nation Homalco	Blood Tribe
Assemblée des Premières Nations de la Colombie-Britannique	Première Nation Huu-ay-aht	Buffalo Lake Métis Settlement
Association des femmes autochtones de la Colombie-Britannique	Première Nation Lyackson	Nation Métisse de l'Alberta – Gouvernement Métis Otipemisiwak
Association des femmes autochtones du Canada	Première Nation Mamalilikulla	Métis Settlements General Council
Bande Gitanmaax	Première Nation Namgis	Nation Crie de Bigstone
Bande indienne de Kanaka Bar	Première Nation Peters	Nation Crie d'Ermineskin
Bande indienne de Musqueam	Première Nation Saik'uz	Nation Crie de Little Red River
Bande indienne de Penticton	Première Nation Saulteau	Nation Métisse Cadotte Lake
Bande indienne de Sik-e-dahk	Première Nation Semiahmoo	Nation Stoney Nakoda (MNP LLP)
Conseil village Old Massett	Première Nation Simpcw	Nation Tsuut'ina
Ditidaht	Première Nation Takla	Première Nation Alexander
Esk'etemc	Première Nation T'it'q'et	Première Nation Athabasca Chipewyan
Fédération Métisse de la Colombie-Britannique	Première Nation Tsawout	Première Nation Beaver
Gouvernement tribu Uchucklesaht	Première Nation Tsawwassen	Première Nation Frog Lake
Gouvernement du Village Gitlaxt'aamiks	Première Nation Tseshaht	Première Nation Heart Lake
Nation Tla'amin	Première Nation T'Sou-ke	Première Nation Horse Lake
Nation Toquaht	Première Nation Westbank	Première Nation Kapawe'no
People of the River Referrals Office	S'ólh Téméxw Stewardship Alliance	Première Nation Montana
Première Nation Doig River	Skeetchestn	Première Nation Paul
Première Nation Douglas	Skidegate	Première Nation Sawridge
	Société de traité Maa-nulth	Première Nation Sucker Creek
	Sommet des Premières Nations	Première Nation Swan River
	Tk'emlúps te Secwépemc	Première Nation Tallcree Tribal
	Union of British Columbia Indian Chiefs	Première Nation Whitefish Lake
	Village Hagwilget	Première Nation Woodland Cree
	Xaxli'p	

Atlantique		
Association des femmes autochtones de Île-du-Prince-Édouard	Conseil Autochtone de l'Île-du-Prince-Édouard	Première Nation Elsipogtog
Association des femmes autochtones de Terre-Neuve	Fox LLP	Première Nation Membertou
Burchell Wickwire Bryson LLP	L'nuey – Assemblée des conseils d'Epekwitk – Nation Mi'kmaq	Première Nation Miawpukek
Bureau du chef régional de l'Île-du-Prince-Édouard	Nation Wolastoqey au Nouveau-Brunswick	Première Nation Natoaganeg
Confederacy of Mainland Mi'kmaq	Native Council of Prince Edward Island	Première Nation Pictou Landing
		Secrétariat du Congrès politique des chefs des Premières Nations de l'Atlantique

Manitoba	Territoires du nord-ouest	
Assemblée des chefs du Manitoba	Alliance des Métis de North Slave	Gouvernement Métis Fort Resolution
Conseil tribal des réserves de la région entre-les-lacs	Association des Premières Nations du Dehcho	Gouvernement Tlicho
Manitoba Keewatinowi Okimakanak	Bande autochtone Inuvik	Nation Dene
Nation Anisininew de St. Theresa Point	Bande Dene Tulita	Nation Métisse des Territoires du nord-ouest
Nation Crie Misipawistik	Bande Gwichya Gwichin	Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie
Nation Crie Norway House	Bande indienne Aklavik	Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie
Nation Crie Opaskwayak	Centre de recherche et d'apprentissage Dechinta	Première Nation Kátł'odeeche
Première Nation Jackhead	Charter Community of K'asho Got'ine	Première Nation Liidlíi Kue
Première Nation Lake Manitoba	Communauté Métisse de Fort Norman	Première Nation Salt River
Première Nation Little Black River	Conseil communautaire des Dénés de Fort Good Hope	Première Nation Sambaa K'e
Première Nation Little Grand Rapids	Conseil du gouvernement Métis de Hay River	Première Nation West Point
Première Nation O'Chiese	Conseil Métis de Fort Smith	Première Nation Yellowknives Dene
Première Nation Peguis	Conseil Sahtu Dene	Secrétariat Sahtu
Première Nation Sagkeeng	Conseil Tribal Gwich'in	Société foncière des Métis Fort Good Hope
Première Nation Swan Lake	Gouvernement Déljine Gotine	Société foncière Yamoga
Première Nation War Lake		
Première Nation Wuskwi Sipihk		

Ontario	Première Nation Aamjiwnaang	Première Nation Kebaowek
Association des femmes autochtones de l'Ontario	Première Nation Alderville	Première Nation Mississaugas of the Credit
Chefs de l'Ontario	Première Nation Animakee Wa Zhing #37	Première Nation Neskantaga
Chefs de l'Ontario / First Peoples Law	Première Nation Beaverhouse	Première Nation Nibinamik
Gouvernement de la Nation Anishinabek – B'maakonigan	Première Nation Brunswick House	Première Nation Snimikobi Algonquin
Indigenous Youth Roots	Première Nation Chippewas of Nawash Unceded	Première Nation Walpole Island – Independent Electricity System Operator
Kijicho Manito Madaouskarini	Première Nation Chippewas of the Thames	Six Nations of the Grand River
Nation Anishinaabe de Niisachewan	Première Nation Curve Lake	Three Fires Group – Première Nation Kettle and Stony Point
Nation Anishinabek	Première Nation Garden River	
Nation Nishnawbe Aski		

Québec
Assemblée des Sept Générations
Commission d'aménagement de la région marine du Nunavik
Commission du développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador
Commission du développement économique des Premières Nations du Québec et du Labrador
Conseil Mohawk de Kahnawà:ke
Conseil de la Première Nation Innu Essipit
Conseil Tribal de la Nation Algonquine Anishinabeg
Innu Takuaikan Uashat mak Mani-utenam
Première Nation des Innus de Nutashkuan
Nation Huron-Wendat
Nation W8banaki
Pekuakamilnuatsh Takuhikan
Première Nation Long Point
Première Nation Mi'gmaq de Gesgapegiag
Secrétariat Mi'gmawei Mawio'mi

Saskatchewan
Agence pour la capitale et l'infrastructure des Premières Nations de la Saskatchewan
Comité consultatif autochtone et de surveillance autochtone
Conseil Tribal File Hills Qu'Appelle (Territoire du Traité No.4)
Fédération des nations autochtones souveraines de la Saskatchewan
Nation Cris Onion Lake
Nation Whitecap Dakota
Première Nation Cote
Première Nation Moosomin
Première Nation Nekaneet
Première Nation Pheasant Rump Nakota
Première Nation Thunderchild
Première Nation Zagime Anishnabek

Yukon
Cercle des femmes autochtones de Whitehorse
Commission d'aménagement du territoire du Yukon
Conseil des femmes autochtones du Yukon
Conseil des ressources patrimoniales du Yukon
Première Nation Carcross/Tagish
Première Nation Kwanlin Dün
Première Nation Liard
Première Nation Na-cho Nyäk Dun
Première Nation Taku River Tlingit
Première Nation Vuntut Gwitchin

Nunavut
Office des eaux du Nunavut

Les mêmes ensembles de thèmes de liés à la consultation ont été abordés lors de toutes les sessions de mobilisation, accompagnés d'une présentation pour structurer les échanges selon quatre « thèmes clés » à discuter.

Toutefois, le processus était itératif, ce qui permettait aux participants des sessions de soulever les enjeux qu'ils jugeaient pertinents pour la conversation. Au courant de la progression de la phase 1, RCAANC a apporté des ajouts à sa présentation, notamment une diapositive « Ce que nous avons appris jusqu'à présent ».

Pour se mettre en contexte, les participants inscrits ont reçu les quatre documents suivants, ainsi que la présentation qui a été utilisée pour guider la discussion.

- Lien vers le site Web de RCAANC : [*Consultation et accommodement des Autochtones – Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter – Mars 2011*](#)
- Document PDF : Guide de mobilisation – Renouvellement des lignes directrices fédérales en matière de consultation et d'accommodement
- Diapositives : Mobilisation sur le renouvellement des lignes directrices fédérales en matière de consultation et d'accommodement
- Document PDF : Ordre du jour

La majorité des discussions ont été animées par Steven Vanloffeld, Anishnaabek de la Première Nation de Saugeen, et propriétaire et facilitateur principal de [*INDsight Consulting*](#). Les deux sessions en personne tenues en français à Québec ont été animées par Luc Lainé, de la Nation huronne-wendat, qui a également animé une des sessions virtuelle.

Méthodologie et conception du rapport

Après chaque session, les notes de réunion détaillées de « Naut'sa mawt Event Management » ont été transmises à RCAANC, qui les a utilisé pour rédiger des sommaires. Ces sommaires ont par la suite été partagés aux participants pour leur validation.

Ce Rapport provisoire sur ce que nous avons appris, rédigé par « Naut'sa mawt Event Management » en collaboration avec RCAANC, rassemble les renseignements clés recueillis des notes de sessions de « Naut'sa mawt Event Management » et dans les sommaires de la phase 1 de RCAANC. Ces éléments sont organisés de manière thématique pour le lecteur. Le rapport hérite sa structure globale des sessions de mobilisation, telle que conçue par

RCAANC. Les thèmes sont répartis comme suit : Se préparer à la consultation, le processus de consultation, détermination des mesures d'accommodement, et consultation significative et adéquate.

Ce rapport a été conçu pour mettre de l'avant la rétroaction des participants tels qu'elle a été entendue, et tout en évitant d'appliquer une lentille analytique, optant plutôt pour une approche descriptive. Le rapport provisoire éclairera la publication d'un rapport final, qui sera publié après la conclusion de la phase 2, en 2025.



Se préparer à la consultation

La première étape du processus de consultation fédérale pour les fonctionnaires fédéraux est la préparation, par laquelle le travail de base est effectué pour la présentation d'une demande de consultation aux communautés autochtones. Cette étape initiale jette les bases du processus de consultation, et il est donc primordial qu'elle soit menée dans un environnement de sensibilité culturelle fondée sur le respect mutuel et la compréhension, et que les communautés autochtones disposent des fonds nécessaires pour gérer ces demandes de manière appropriée et qu'elles participent de manière collaborative à la phase préparatoire. En théorie, cela permet au gouvernement fédéral de mettre en place des processus de consultation plus équitables et efficaces qui favorisent des développements plus durables et qui respectent les droits et les intérêts diversifiés des peuples autochtones.

Compétences culturelles et apprentissage

De nombreux participants ont convenu que la première étape fondamentale pour améliorer le processus de consultation dès le départ consiste à ce que les fonctionnaires gouvernementaux améliorent leurs compétences culturelles de base. La rétroaction a souvent indiqué que, historiquement, le manque de connaissance du gouvernement concernant des enjeux aussi simples que l'identité de leurs partenaires autochtones et leurs discussions passées ont tendance à compromettre le processus de consultation avant même qu'il ne commence.

« Pour moi, une grande partie de cela revient à la compétence culturelle et à l'apprentissage [...] Il y a beaucoup de fonctionnaires que je rencontre qui ne comprennent pas la différence entre le statut et le non-statut, ou ils utilisent les termes "Autochtone" et "Premières Nations" de manière interchangeable. Il y a presque ce besoin de recommencer depuis le début à chaque fois [...] Pourquoi est-ce que nous nous présentons au début de toutes ces réunions? »

De plus, les participants ont souligné l'importance pour les fonctionnaires gouvernementaux d'améliorer leur compréhension de la communauté avec laquelle ils prévoient de consulter, y compris la culture distincte, les droits, les histoires et les procédures de cette communauté, en étant plus disposés à apprendre de cette communauté.

Cette immense diversité signifie que « l'éducation à la sensibilisation culturelle devrait être déterminée par la communauté consultée », cette éducation variant « d'une communauté à l'autre ».

Les participants ont souligné que ce « processus d'éducation, de rééducation, et de rééducation » repose souvent sur les communautés, ce qui crée un surcroît de travail pour des dirigeants autochtones déjà surchargés.

Certains participants ont exprimé leur appréhension à l'égard du concept d'approche fondée sur les distinctions, comme défini par le gouvernement du Canada. Dans le développement de la compétence culturelle, les participants ont exhorté le gouvernement à aller au-delà de ces distinctions générales pour prendre en compte les besoins, les réalités et les ressources disponibles pour chaque communauté particulière.

« Le terme “distinction” déclenche tellement un signal d'alarme pour moi. Je n'aime pas du tout ce mot. Le gouvernement adopte actuellement une approche axée sur les distinctions à l'égard de la réconciliation, et il utilise une version très limitée de celle-ci, qui reconnaît les besoins distincts des Inuit, des Premières Nations et des Métis. Et c'est là que les distinctions se terminent. Cela signifie essentiellement qu'au plus haut niveau, il s'agit de l'[Assemblée des Premières Nations, d'[Inuit Tapiriit Kanatami] et du [Ralliement national des Métis]. Ce sont les trois partenaires. »

« Lorsque nous parlons de consultation, nous devons être plus spécifiques pour la région concernée [...] [Je] ne veux pas que des personnes d'une autre région prennent des décisions à ma place. Une approche générale ne fonctionnera jamais. Elle doit être propre à la région, en fonction des ressources disponibles pour nous. Et cela devrait être inclusif et propre aux choses qui sont ici. »

Pour éviter une « approche générale » à l'égard de la consultation, le gouvernement peut également s'assurer que les fonds sont alloués aux communautés appropriées.

« Une partie de l'enjeu réside dans le fait que le gouvernement doit comprendre que la façon dont il nous définit n'est pas la même que celle que nous utilisons pour nous définir. Je suis un [membre fier de ma Nation]. La constitution dit que je suis Autochtone, le gouvernement dit que je suis membre des Premières Nations, Autochtone et “Indien”. Ces choses sont importantes, car nous avons découvert, par exemple, que cette importante enveloppe de financement pour les initiatives climatiques est réservée aux demandeurs “autochtones”. Le gouvernement a recueilli des données sur celui qui reçoit cet argent et qui ne le reçoit pas. Mais qui est “autochtone”? »

Les participants ont rappelé à RCAANC que la compétence culturelle doit également englober les différents protocoles traditionnels et systèmes de gouvernance des différentes communautés, qui comportent parfois des droits issus de traités – à la fois historiques et modernes – pour les nations qui ont conclu des traités avec le gouvernement.

« Des droits différents à différents endroits. Les Premières Nations ont des droits différents, des écosystèmes différents, des croyances différentes [...] Lorsqu'il s'agit de consultation, les droits et les répercussions sur ces droits doivent vraiment être pris en compte. Ce qui est un droit pour moi, quelqu'un d'autre peut le voir différemment. Il s'agit de l'éducation : le gouvernement doit être sensibilisé aux types de droits qui existent. Nous avons beaucoup des mêmes droits, mais à des endroits différents, ils pourraient changer. Donc, en ce qui concerne un processus, vous devez vraiment vous asseoir et examiner quels droits pourraient être touchés parmi les Premières Nations. »

« Sachez à qui vous parlez, avec cette approche fondée sur les distinctions. Sachez ce qu'est le traité et ce qu'il pourrait dire sur le sujet en question. Sachez qui est la communauté, où elle se trouve, etc. Faites des recherches. Ces sortes de petites choses aideront la conversation. Les gens poseront moins de questions inappropriées à notre nation, ou sur ce que nous essayons de discuter [...] Je connais beaucoup de choses sur le gouvernement, par exemple, mais je pourrais ne pas connaître vos processus spécifiques. Ce processus réciproque fonctionne dans les deux sens, et il s'agit de partir d'un état de curiosité et d'apprentissage. »

En ce qui concerne les Nations signataires de traités modernes en particulier, il a été exprimé que le langage mis à jour du gouvernement concernant les « groupes autochtones » pourrait ne pas refléter le besoin de consultation directe avec le gouvernement de la Première Nation, et non seulement les « organisations autochtones ».

Trop souvent, selon les participants, le gouvernement entame des discussions sans être préparé, ce qui suppose un manque de mobilisation sincère et reflète un système de « cases à cocher » qui ne mène pas à une consultation et à un accommodement adéquats et significatifs.

Ce sentiment était particulièrement apparent lors des sessions auprès des Métis, au cours desquelles les participants se disent se sentir exclus du processus.

« Je pense que l'un des problèmes que nous connaissons en tant que communauté métisse est que [...] il n'y a pas de droits de deuxième classe en vertu de l'article 35, mais en pratique, il y en a [...] et il ne devrait pas y avoir de personnes de deuxième classe ici, mais c'est ainsi que cela se ressent avec les Métis – c'est quelque chose qui doit être abordé en tant que partie intégrante de cela [...] Il n'y a pas de solution universelle. »

Les participants métis ont suggéré qu'un manque historique d'inclusion des Métis a également conduit à ce que leurs communautés soient totalement méconnues du processus, renforçant ainsi leur exclusion.

Certains participants ont suggéré que l'identification erronée par le gouvernement de leurs droits et de leurs nations peut amener le gouvernement à « séparer » les membres de la communauté de leurs droits collectifs, que ce soit consciemment ou inconsciemment.

« La Couronne interagit avec une communauté et suppose qu'elle représente la Nation. Mais d'où je viens, notre communauté fait simplement partie de la Nation plus grande. La Couronne continue de nous identifier de manière erronée, et nous la corrigeons constamment. C'est une forme de conditionnement [...]. [La Couronne] essaie de m'isoler de ma nation et de nos droits collectifs. Une grande partie de cela repose sur la compétence culturelle et l'apprentissage, car je dois constamment les éduquer encore et encore. »

La rétroaction a également souligné le fait que l'apprentissage culturel doit s'efforcer de comprendre la culture et les traditions uniques de chaque communauté autochtone par un processus d'expérience vécue, plutôt que de cours standards, qui sont beaucoup trop généraux et impersonnels.

« Si nous voulons de vraies réponses, concernant des moyens de connaître de façon sensible ou informée sur le plan géographique, en tant que gouvernement, vous devez aller vers les gens, vers les nations et leurs territoires, leurs terres ancestrales. Vous ne pouvez pas faire ce travail derrière un bureau. »

« Je ne sens pas qu'il y ait une prise de conscience culturelle lorsqu'il s'agit du processus de consultation ou au sein des professionnels des services-conseils. La plupart n'ont pas l'expérience vécue nécessaire pour comprendre nos pratiques culturelles. Suivre un cours sur la culture autochtone ne se transpose pas dans la réalité. »

Les participants ont partagé que, trop souvent, lorsque les fonctionnaires visitent une communauté, c'est pour remplir leurs responsabilités liées à un projet donné de développement, plutôt que de jeter les bases d'une relation.

Les participants ont ajouté que l'amélioration de l'éducation culturelle devrait suivre un modèle de base et provenir des membres de la communauté, plutôt que des hauts fonctionnaires du gouvernement dans une approche descendante qui force les membres de la communauté à s'insérer dans un cadre gouvernemental préconçu.

« Vous devriez apprendre, selon nos conditions, pas les vôtres [...] Le gouvernement tracera souvent un cercle et dira : "Vous devez vous y conformer." Au lieu de permettre à la communauté de créer ce cercle autour de nos besoins, de nos intérêts et de ce que cela représente pour elle, on nous dit : "Voici le cadre gouvernemental. Faites en sorte que ça fonctionne." Mais créer ce système ne va pas fonctionner pour beaucoup de communautés, car vous ne l'entendez pas de la base. Vous dénigrez au lieu d'écouter attentivement. »

En revanche, une représentation accrue des Autochtones au niveau de la haute direction

au sein des ministères fédéraux pourrait également garantir une plus grande compétence culturelle. Un participant a rappelé que ce n'est plus le cas aujourd'hui, mais que ce l'était autrefois.

Un autre participant a proposé la création d'un organe de réglementation autochtone chargé des consultations et des accommodements.

« À mesure qu'on progresse, si l'on veut parler de réconciliation à son meilleur, voilà : avoir son propre organe de réglementation des Premières Nations au niveau fédéral. Il faut dire que ce serait probablement le plus grand bureau, car on devrait y gérer plusieurs projets sur plusieurs fronts. Mais au moins ça serait fait. »

Un autre participant a proposé d'identifier un système de ressources centralisé d'experts en consultation autochtones pour soutenir les fonctionnaires fédéraux dans leurs relations avec les communautés.

« Les bonnes personnes – des personnes que des gens comme nous savent être de bonnes personnes – doivent être rassemblées et constituer une ressource centrale, de sorte que, lorsque quelqu'un dans le système fédéral ne sait pas comment [faire une consultation] [...] il sait qu'il peut prendre le téléphone et parler à une vraie personne qui a déjà fait cela – et l'a bien fait. »

Ensuite, les participants ont rappelé aux représentants de RCAANC que l'éducation et la sensibilisation culturelles incluent la compréhension des frontières territoriales traditionnelles des peuples autochtones.

Avoir une compréhension précise des limites territoriales est particulièrement importante dans la phase préparatoire de la consultation, car les communautés doivent prendre le temps d'examiner attentivement les renvois, et le processus d'identification des renvois non pertinents réduit la capacité qui est souvent déjà limitée.

Même si le gouvernement doit être conscient que différentes nations ont des droits différents et des protocoles de consultation variables, il a été souligné que le gouvernement doit également être conscient de l'interconnexion des nations distinctes dans l'ensemble des terres et des ressources adjacentes, sur lesquelles les communautés peuvent partager des territoires.

De nombreux participants ont également indiqué que l'apprentissage culturel doit favoriser l'inclusion du savoir traditionnel, qui pourraient ne pas correspondre aux concepts scientifiques standardisés de l'Occident.

« Nombre de nos traditions n'ont pas été écrites, mais sont transmises par les récits [...] Les études sur l'utilisation traditionnelle des terres et d'autres moyens de s'engager avec le savoir traditionnel peuvent faire partie de l'élément éducatif nécessaire lorsqu'il s'agit de différentes Premières Nations. »

« Sur l'intégration du savoir-faire traditionnel – on pourrait demander du “Two-eyed seeing” à tous les niveaux? Ça pourrait aider à lier le savoir autochtone et scientifique pour s'assurer d'avoir une implication dès le début d'un projet. »

En fonction de la rétroaction recueillie suite à plusieurs sessions de mobilisation, l'intégration du savoir autochtone spécialisé relatif aux territoire et à l'eau, à l'étape préparatoire de la consultation, permettrait aussi d'améliorer la capacité des communautés et du gouvernement à prévoir à plus long terme les répercussions des projets de développement sur les terres dans le processus.

« Nous avons besoin de soutien pour doter de ressources nos conseils de chasse et d'eau. Ce sont eux qui ont la connaissance de ce à quoi ressemblent ces répercussions. Ils sont ceux avec qui vous devriez discuter des répercussions : nos utilisateurs traditionnels des terres au niveau communautaire. »

De même, plusieurs participants ont souligné l'importance d'inclure des mesures de soutien pour les locuteurs de langues traditionnelles afin de garantir une consultation adéquate.

« Nos gens, ils pensent d'abord dans notre langue autochtone. L'anglais est leur langue seconde et, la plupart du temps, ce qu'ils interprètent de l'anglais est assez différent de la compréhension générale. Nous devons le clarifier, lorsque vous venez ici pour parler aux Premières Nations de leur territoire. C'est très important. Rendez-vous à leur maison. Parlez de leurs terres. De cette façon, une conversation appropriée et significative peut avoir lieu. Mais nous devons fournir des interprètes, car souvent, nos Aînés chez nous pensent dans notre langue autochtone. »

« Ce n'est pas juste une question de cérémonie d'ouverture, de fermeture. C'est même au niveau de la langue – souvent au Québec, les autochtones parlent leur langue d'abord, ensuite français, et finalement anglais. Le choix des mots est important, et le rythme des questions aussi. Tout change d'une communauté à l'autre. »

Il a également été exprimé que l'amélioration de la compétence culturelle grâce à l'inclusion du savoir traditionnel et des langues autochtones garantirait que la phase préparatoire de la consultation soit plus inclusive, permettant à toutes les voix et perspectives autochtones pertinentes, y compris celles des femmes, des jeunes et des Aînés, de faire partie du processus.

Un autre participant a souligné l'importance de s'assurer de rejoindre les communautés en adoptant une optique d'analyse comparative entre les sexes plus, afin de garantir la participation des femmes, des personnes de diverses identités de genre et des personnes bispirituelles, en particulier.

Historiquement, le processus de consultation et d'accommodement a été négatif pour les communautés autochtones. Alors que la plupart de la rétroaction recueillie dans cette

section était axée sur l'importance d'améliorer la compétence culturelle et l'apprentissage des fonctionnaires gouvernementaux, certains participants ont également souligné l'importance d'améliorer l'éducation sur les processus de consultation et d'accommodement dans les communautés. Ils ont expliqué que les membres des communautés doivent également posséder des connaissances nécessaires pour recenser les responsabilités du gouvernement afin de le tenir responsable et avoir la capacité à participer à ces conversations pour préparer le terrain à une consultation réussie et significative.

« Nous avons des personnes qui ne sont pas éduquées. Nous avons des personnes qui ont des dépendances. Nous sommes pauvres. Jusqu'à ce que nous ayons l'égalité, nous ne pourrions pas avoir de conversations significatives [...] Les règles du jeu doivent être appliquées avant que ces processus ne réussissent. »

Un participant a même suggéré d'élargir l'éducation sur le processus de consultation en l'enseignant aux enfants dès leur plus jeune âge à l'école.

L'apprentissage des préférences des différentes communautés en matière de mobilisation aide à élaborer des stratégies de consultation efficaces et adaptées à la culture. De plus, la capacité des fonctionnaires gouvernementaux à conserver et à appliquer ces renseignements pour les futures interactions avec chaque communauté contribue à l'établissement d'une relation à long terme mutuellement respectueuse et productive.

Placer les fondements de relations respectueuses de nation à nation

Établir une relation entre le gouvernement et les communautés fondée sur le respect et la compréhension mutuelle transforme le processus de consultation et d'accommodement d'une simple procédure en un dialogue significatif. Il veille à ce que les communautés autochtones ne soient pas seulement entendues, mais qu'elles soient également des partenaires actifs dans les décisions qui touchent la vie de leurs membres, leurs territoires traditionnels et leurs ressources.

À travers toutes les sessions de mobilisation, les participants ont exprimé leur frustration face au manque d'efforts et d'imputabilité démontré par le gouvernement historiquement en ce qui concerne l'établissement de relations avec les communautés autochtones. En ce qui concerne le processus de consultation et d'accommodement en particulier, les participants de toutes les sessions ont exprimé un sentiment de frustration à l'égard du processus de renouvellement des lignes directrices, faisant comprendre à RCAANC qu'ils ont ces mêmes

conversations depuis des décennies, souvent sans voir de changement tangible dans la façon dont leurs communautés sont traitées par le gouvernement et l'industrie.

Les participants ont expliqué que l'incapacité à être entendu est perçue comme un manque de respect de la part du gouvernement, ce qui mine la confiance et qui constitue un obstacle à une consultation adéquate et significative.

« *La chose la plus importante, c'est l'honnêteté. Honnêteté et respect. Beaucoup de nos communautés des Premières Nations ont été échaudées tellement de fois qu'il n'y a plus de confiance. Vous devez établir cette relation.* »

Afin de briser ce cycle de stagnation et de travailler vers la réconciliation, les participants ont indiqué que le gouvernement doit avant tout manifester un sincère désir de changement en établissant des relations collaboratives qui privilégient une communication honnête et de l'imputabilité.

« *Pour moi, la réconciliation est une question de sincérité. C'est une question de signification, d'honnêteté et de transparence; il faut faire les choses correctement, de la manière dont elles devraient être faites. Il s'agit de reconnaître les personnes touchées par le gouvernement et l'industrie, et d'être prêt à changer.* »

Ce faisant, le gouvernement doit fournir un effort sérieux et soutenu pour poser les bonnes questions et éventuellement intégrer les commentaires des communautés dans un processus de consultation plus significatif.

Les participants ont indiqué qu'une partie essentielle de l'application de la compétence culturelle et de l'établissement de relations de nation à nation consistait à consulter d'abord les dirigeants, avant de se tourner vers les conseils tribaux ou d'autres organisations représentatives.

Ces participants ont aussi souligné que faire des dirigeants le premier point de contact en matière de consultation garantira également que le gouvernement est conscient et respectueux des protocoles culturels et des pratiques au niveau communautaire.

Les participants ont été clairs que ni les organisations représentatives ni les conseils tribaux ne sont des négociateurs dans les questions de consultation et ne devraient être considérés que comme des points de contact initiaux pour une meilleure communication avec certaines nations et leurs dirigeants.

Les participants ont également expliqué que le gouvernement doit accepter que l'établissement de relations respectueuses prenne du temps, de la patience, et que le gouvernement doit être prêt à fournir les efforts nécessaires pour rétablir les relations. En particulier, les

participants ont souligné un taux de roulement de plus en plus élevé au sein du personnel fédéral, expliquant que cela entrave l'accumulation d'une base de connaissances efficace en matière de protocole local et d'enjeux.

« Nous éduquons les gens depuis combien de temps? 30 ans? C'est toujours la même chose. [...] Nous perdons [notre personne-ressource], puis on amène une nouvelle personne pour s'occuper de nous, et nous devons l'éduquer, car elle ne sait pas qui nous sommes. Et cela se produit constamment. En plus d'être dégradant, c'est aussi fastidieux – c'est toujours la même chose encore et encore et encore. Et ce qui se passe, c'est que vous amenez [la nouvelle personne] au point où vous étiez avec la dernière personne, puis elle part, et nous devons tout recommencer. Quand est-ce que cela va se terminer? »

Pour qu'une relation de collaboration puisse s'épanouir, les communautés ont exprimé qu'elles ont également besoin de se sentir écoutées par les responsables ayant « le mandat et le pouvoir de prendre des décisions et de mettre en œuvre des changements ». De nombreux participants ont exprimé leur frustration face à l'absence de décideurs fédéraux concernés dans le processus de consultation, ce qui entraîne souvent des relations stagnantes, un désenchantement et une colère au sein de la communauté et qui témoigne d'un manque de respect et de reconnaissance de la part du gouvernement fédéral.

« Nous avons eu des gens bien intentionnés comme vous qui viennent ici et nous parler d'apporter des changements au système, mais à la fin, ils ne peuvent pas faire ces changements. Nous nous demandons quand le changement se produira, et j'aimerais vraiment savoir que ma petite-fille ne se posera pas la même [question]. »

En outre, selon la rétroaction des participants, la compréhension des besoins, des valeurs et des préoccupations spécifiques de la communauté autochtone avec laquelle le gouvernement établit une relation conduit à des consultations plus respectueuses et productives. En plus d'ouvrir des voies à des conversations plus productives, l'intégration des valeurs autochtones et du savoir traditionnel dans le processus de consultation et d'accommodement à un degré plus élevé permet d'obtenir des solutions holistiques qui sont à la fois respectueuses de l'environnement et protectrices sur le plan culturel.

« Avant que quiconque ne soit ici, nous avions des ententes préexistantes les uns avec les autres, les animaux, les plantes et l'eau. Dans le cadre de ces ententes, nous avons des responsabilités envers nos relations. La Couronne s'immisce dans nos responsabilités de mettre en œuvre ces ententes que nous avons. Cela entrave l'exercice de nos droits et cela change qui nous sommes, car les ententes que nous avons avec nos autres relations s'estompent. »

Un participant est allé encore plus loin, exprimant le besoin potentiel de repenser complètement la conceptualisation de la consultation, afin de réaligner le processus avec la vision du monde autochtone qui comprend la terre comme quelque chose à laquelle les humains appartiennent et qu'il faut protéger.

De même, l'importance d'une communication adaptée à la culture s'étend à l'établissement de relations, car les participants ont souvent exprimé que la communication autour du processus de consultation et d'accommodement est souvent trop complexe et limitative, et trop ancrée dans les écrits, pour permettre l'épanouissement de relations respectueuses et productives.

« *Le langage de consultation est trop bureaucratique [...] On doit parler le même langage [...] Les Aînés ne comprennent pas, et sont du genre de quitter dans ce cas. Même les documents envoyés par courriel posent des problèmes [...] ça revient à la différence entre la tradition orale et écrite [...] c'est très différent.* »

Enfin, la rétroaction recueillie lors de plusieurs sessions portait sur la nécessité d'une plus grande inclusivité dans la phase de préparation des relations de consultation, le gouvernement devant travailler plus dur pour établir des relations également respectueuses avec les organisations et les communautés qui n'ont peut-être pas déjà conclu des traités ou d'ententes avec le gouvernement.

« *Le gouvernement a créé un système de relations à plusieurs niveaux [...] afin que cela soit équitable pour chaque organisation autochtone; nous devons tous partir sur un pied d'égalité. Nous ne pouvons pas avoir un gouvernement qui choisit un groupe par rapport à un autre. C'est ce qui crée encore plus de division. C'est ce qui cause les disputes, et c'est pourquoi nous continuons à venir ici, à dire sans cesse exactement la même chose, puis à répondre aux mêmes questions la réunion suivante... Il faut inclure tout le monde dès la toute première phase. Commençons tous sur un pied d'égalité, et peut-être pourrions-nous travailler ensemble.* »

Aborder les injustices historiques

Au cœur du processus gouvernemental visant à améliorer ses relations avec les partenaires autochtones, le gouvernement doit sensibiliser les fonctionnaires aux injustices historiques et aux défis socioéconomiques auxquels sont confrontées les communautés autochtones du Canada.

« *Régler ses problèmes du passé avant d'avancer.* »

L'éducation sur les injustices historiques, y compris la colonisation, le génocide culturel et les horreurs des pensionnats autochtones, devrait aider les représentants gouvernementaux à contextualiser les enjeux actuels et favoriser une approche plus empathique.

Certains participants ont exprimé le besoin que ces répercussions historiques soient abordées de manière plus explicite dans les lignes directrices mêmes, afin de favoriser la réconciliation plutôt que de simplement faciliter le développement de projets.

« Pensez-vous que grâce à ce processus – grâce aux lignes directrices ou aux conversations que nous tenons – nous pouvons commencer à aborder les répercussions historiques des politiques passées? Est-ce quelque chose qui peut s'intégrer à ce processus? »

De plus, alors que le gouvernement s'efforce de rétablir la confiance, il doit également respecter et comprendre les priorités actuelles des communautés autochtones, qui comprennent la mise en œuvre des traités et le développement de structures de gouvernance et de capacités indépendantes. Le gouvernement fédéral doit veiller à ne pas supposer que ses ministères devraient automatiquement exiger le temps ou l'énergie des gouvernements autochtones pour la consultation, alors que la capacité de nombreuses communautés est consacrée à l'autonomie gouvernementale.

En fait, les participants à toutes les sessions ont exprimé les effets souvent graves de la « fatigue de consultation », qui peut paralyser les communautés, tant mentalement que physiquement, en dépassant leur capacité disponible.

« Je me tiens au pied d'une montagne, et je ne sais pas quel sera mon premier pas. Je n'ai pas d'espace pour réfléchir parce qu'il y a toujours des sonneries et des demandes constantes. Je me sens vraiment fatigué et frustré. »

Alors que de nombreux participants ont exprimé cette frustration, ils ont veillé à ajouter que la fatigue de la consultation ne signifie pas simplement que les communautés reçoivent trop de demandes, mais plutôt qu'elles sont « sur-consultées et mal écoutées ».

« Nous comprenons tous que nous devrions consulter tôt; nous ne devrions pas attendre. Je commence à constater la fatigue des consultations. Les personnes qui participent très activement au processus, et il y a tellement d'activités que la participation à une réunion de consultation pour chaque projet signifie qu'elles n'auront pas le temps d'exercer leurs droits. Le regroupement des projets dans certaines régions pour consultation serait très utile. Nous devrions chercher des solutions pour la consultation. »

Avec les gouvernements autochtones souvent submergés par les demandes de consultation, les participants axés sur l'organisation ont rapidement rappelé au gouvernement que le statu quo, qui fait en sorte que le chef et le conseil répondent à chaque demande de consultation et d'accommodement, est lui-même un produit du colonialisme. Contrairement

aux commentaires relayés plus tôt dans ce rapport, certains participants ont suggéré de s'éloigner du système surchargé des chefs et des conseils, et de se diriger vers un cadre plus inclusif qui voit le gouvernement travailler directement avec les organisations locales et les bureaux des gouvernements autochtones, dont beaucoup entretiennent une relation plus directe avec les communautés.

« Vous devez mettre en copie (cc) le personnel approprié dans vos courriels, et non seulement les envoyer au chef, qui reçoit des centaines de courriels. J'ai entendu entre les branches que cela est fait intentionnellement pour réduire la fréquentation. Je vous encourage à les envoyer aux personnes concernées et à les informer à ces sessions. »

Enfin, les participants ont rappelé à RCAANC que le concept même de consultation et d'accommodement est une construction coloniale qui vise à permettre la pratique coloniale de l'extraction des ressources. Certains participants ont remis en question les valeurs capitalistes qui sous-tendent le développement et se sont demandé si le renouvellement des lignes directrices fédérales est suffisant pour susciter un véritable changement pour les communautés.

« Mon grand-père m'a dit il y a longtemps : "Nous ne possédons pas la terre. Nous en faisons partie et notre responsabilité est de le protéger." Nous devons nous rappeler ces enseignements des Aînés et nous battre pour cela. Peut-être que ce n'est pas une question de consultation. Peut-être que c'est plus grand que ça, et que ce n'est que le début du processus. »

Honneur de la Couronne

Le devoir de consulter et d'accommoder, comme exprimé par la Cour suprême, découle du concept juridique de l'honneur de la Couronne. Dans [Haïda](#), la Cour suprême a statué que « [l']obligation du gouvernement de consulter les peuples autochtones et de trouver des accommodements à leurs intérêts découle du principe de l'honneur de la Couronne, auquel il faut donner une interprétation généreuse. »

Les participants ont signalé que l'honneur de la Couronne est un concept théorique flou qui ne parvient pas à cerner clairement les responsabilités du gouvernement dans la pratique.

Les participants ont déclaré que cela est particulièrement vrai lorsque le gouvernement fédéral s'appuie sur les organismes de réglementation et les gouvernements provinciaux et territoriaux pour remplir son obligation, tout en déléguant certains aspects aux promoteurs de projet, qui ne sont pas liés par les mêmes obligations légales.

« Nous avons besoin de définitions claires. Nous devons savoir ce qui est attendu d'un processus par rapport à un autre. Qui est la Couronne? Est-ce le gouvernement [fédéral], la province, ou la municipalité? Nous devons clarifier qui est qui et qui fait quoi. »

En raison de cette ambiguïté, il existe une « énorme disparité entre la consultation fédérale et provinciale ».

« Le gouvernement fédéral ne nous protège jamais, même si c'est avec lui que nous avons conclu un traité. »

Par conséquent, pour que le gouvernement fédéral honore véritablement son devoir envers les communautés autochtones, les participants ont insisté sur le fait qu'il devait en faire davantage pour réglementer l'approche des provinces et des territoires à l'égard de la consultation en les obligeant à se conformer aux concepts énoncés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

« Le gouvernement fédéral devrait aider les provinces à comprendre que les jours où l'on pouvait éviter la [Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA)] sont révolus. »

De plus, les participants de nombreuses provinces ont signalé que le gouvernement provincial agit souvent en tant que promoteur, sans surveillance du gouvernement fédéral.

Les participants ont insisté sur le fait que l'obligation de la Couronne de protéger les droits prévus à l'article 35 repose exclusivement sur le gouvernement fédéral, et que par conséquent les communautés et les organisations autochtones ne devraient avoir à traiter qu'avec le gouvernement fédéral pour les questions de consultation.

« La Couronne est la Couronne. Nous ne voulons pas avoir à traiter avec la province. Le Canada est délégué par la Couronne pour être notre partenaire en vertu du traité. Le Canada devrait honorer son obligation de maintenir cette relation et ne pas transférer quoi que ce soit à la province. »

Les participants à toutes les sessions ont indiqué que la Couronne devrait, avant tout, respecter les systèmes de gouvernance autochtones, qui jouent un rôle essentiel dans la mise en place d'un processus de consultation solide.

« Je pense qu'un mécanisme de bonne foi serait que le gouvernement fédéral honore le sacrifice de mes ancêtres lorsque nous avons été contraints de signer le traité, et veille à ce que ces promesses du traité, ainsi que l'esprit et l'intention du traité, soient respectées pour les temps immémoriaux. À partir de là, nous pouvons commencer à parler de choses propres au projet et du processus gouvernemental. »

Honorer les obligations existantes signifie également permettre aux nations de donner la priorité au développement de l'autonomie gouvernementale et de se concentrer sur leur guérison culturelle.

Vers des processus collaboratifs

Si le développement de relations respectueuses prépare le terrain pour des partenariats productifs entre le gouvernement et les communautés autochtones en général, le travail collaboratif en vue d'une compréhension partagée plus claire du processus permet une consultation plus légitime. Cela comprend une meilleure compréhension des acteurs en cause, de l'impact potentiel sur les droits et des mesures d'accommodement conçues pour faire face à ces impacts, ainsi que des communautés à consulter avant de commencer ce travail – tout cela doit être fait en collaboration avec les nations grâce à la relation préétablie.

« Ce que nous visons, c'est d'être un pays tripartite, avec les peuples autochtones à la table et faisant partie de la solution. »

Transparence

Des participants de toutes les sessions ont indiqué que le gouvernement devait modifier le processus par lequel il définit les paramètres de consultation afin d'incorporer une approche plus transparente et collaborative à la prise de décision en consultation avec les communautés autochtones. Dès le début du processus de consultation et d'accommodement, de nombreux participants décrivent une impression de confusion et d'exclusion, expliquant qu'il est souvent difficile pour les communautés de comprendre quel processus le gouvernement suit, y compris leurs objectifs, ce à quoi pourraient ressembler les échéanciers connexes et la façon dont les renseignements recueillis par le gouvernement à l'étape préparatoire seront finalement utilisés.

« Si une évaluation privée a déjà été réalisée concernant la solidité des revendications autochtones, cela doit cesser. Je n'ai aucune idée de qui crée ces évaluations pour le gouvernement, mais elles ne sont pas créées en consultation avec les Premières Nations. C'est une autre chose qui doit changer dans les lignes directrices : Les renseignements nous parviennent souvent sans que nous en connaissions la provenance. Quant aux facteurs prédéterminés concernant la solidité de la demande, en utilisant des renseignements qui pourraient même ne pas être véridiques, nous ne connaissons pas [...] les formules prédéterminées en ce qui concerne l'accommodement. Ces facteurs ne répondent pas aux besoins d'accommodement appropriés qui sont nécessaires. »

Cette confusion est souvent exacerbée par des questions de compétence ministérielle du côté du gouvernement, où, comme l'a dit un participant, les communautés ne savent pas « qui est qui dans le zoo », c'est-à-dire qu'elles ont du mal à déterminer le ministère fédéral responsable de la consultation ou de l'accommodement relatifs à des questions particulières.

« [Environnement et Changement climatique Canada] est à la table, [Pêches et Océans Canada] est à la table [...] pour nous, dans nos systèmes, les mesures sont prises après une évaluation. Les mesures visent à tenir compte des Premières Nations quant aux répercussions du processus, mais, au début du processus, personne ne sait à quel ministère fédéral ou territorial devrait participer. Du côté de la nation, une fois que des mesures sont prises, c'est un processus aléatoire pour déterminer quel ministère met en œuvre ces mesures. »

Les participants ont fait part de leur confusion et de leur préoccupation quant à la manière dont les gouvernements effectuent leurs premières déterminations concernant les personnes à consulter, les droits existants et la mesure dans laquelle ceux-ci seront touchés. Les participants ont rappelé au gouvernement que si ces décisions initiales, qui déterminent effectivement le cadre de l'ensemble du processus de consultation et d'accommodement, sont prises sans consultation, le processus est intrinsèquement et fondamentalement défaillant.

« En ce qui concerne l'établissement de la portée, il est nécessaire d'accroître la transparence sur l'analyse préalable à la consultation réalisée par RCAANC. Les nations devraient être conscientes de l'origine des déterminations concernant le processus de consultation. Dans la phase de pré-identification, les communautés exercent leurs activités avec un manque de renseignements. L'organisme dispose de renseignements concernant les impacts potentiels, mais les nations n'ont pas la capacité de cerner ces impacts [...] »

À l'heure actuelle, la participation des Autochtones est souvent limitée à l'évaluation des impacts et à la surveillance environnementale, qui interviennent beaucoup plus tard dans le processus, limitant ainsi la capacité des communautés à façonner l'approche globale. De plus, certains participants ont rappelé que ce décalage est parfois exacerbé par le fait que le gouvernement ne traite pas avec les véritables dirigeants des nations, mais plutôt avec des « entités régionales, des organes économiques ou des sociétés qui ont peut-être réussi à se hisser au cœur d'un grand nombre de Premières Nations ».

À l'avenir, les participants souhaitent voir la participation des Autochtones dès le départ, avec des conversations structurées qui se déroulent entre les communautés, les promoteurs et le gouvernement, et qui sont constamment « menées par la Nation, dans une relation de gouvernement à gouvernement ». Une telle participation intégrée des peuples autochtones, avec « la nation qui dirige la façon dont cette conversation se déroule dans le contexte d'une activité proposée », favoriserait un processus plus inclusif et durable dans l'ensemble.

« Ce processus devrait être construit ensemble, dès le début. Avec les grands projets, il arrive parfois que nous ne regardions la description d'un projet qu'une fois qu'il est terminé. On formule un commentaire ou on suggère un ajustement, mais on vous dit que c'est déjà fait. Cette conception doit changer et reconnaître le processus comme une occasion de mettre en œuvre les traités existants, les souverainetés actuelles et de construire des projets ensemble. »

De plus, les participants ont exigé un accès complet aux notes, aux dossiers et aux autres données utilisées par le gouvernement pour déterminer les droits particuliers des communautés et la « solidité de la revendication ». Cela permettrait aux communautés de valider le processus d'établissement de portée, tout en leur permettant également de repérer les cas où leurs contributions sont ignorées, réduisant ainsi en partie le déséquilibre de pouvoir qui caractérise actuellement le système.

« Ce n'est pas vraiment une question de changement de formulation, mais plutôt du processus qui se cache derrière. Le gouvernement du Canada ne devrait pas prendre une décision indépendante sur la question de savoir si nous devrions être consultés. Cela devrait se faire de manière collaborative. »

« La plupart des consultations auxquelles nous sommes invités ne sont pas incluses dans les rapports et les recommandations. Il y a un autre déséquilibre entre les pouvoirs. Ce n'est pas fondé sur cette relation équitable dont nous parlons. Nous avons besoin d'évaluations partagées, en fonction des paramètres élaborés conjointement. »

S'appuyant sur cela, bien que les communautés soient exclues du processus d'établissement de la portée, certains participants décrivent le gouvernement et l'industrie se renvoyant mutuellement des responsabilités clés dans un va-et-vient qui se termine souvent par encore plus de confusion, ce qui nuit à la pertinence du processus de consultation et d'accommodement.

« Même si le gouvernement détient encore la responsabilité de la couronne, beaucoup des questions sur l'accommodement se font discuter avec le promoteur. Je ne suis pas certain qui est responsable [...] Des fois c'est le gouvernement qui dit de gérer ces questions avec le promoteur, en tant que question commerciale, et d'autres fois c'est le promoteur qui dit de gérer ces questions avec le gouvernement, en tant que question légale. On veut atténuer les impacts, accommoder et regarder de front les vrais enjeux liés aux projets. Arrête de vous lancer la balle, il y a des choses à régler, il faut trouver des solutions. »

Selon les participants, la relation confuse entre le gouvernement et les promoteurs conduit parfois à des situations où le gouvernement « agit comme s'il faisait partie de l'équipe du promoteur » ou même « se présente comme le promoteur lui-même ». Selon les participants, cela représente un type de « conflit d'intérêts » et doit changer en faveur d'un processus plus neutre qui favorise l'orientation des parties autochtones, pas seulement des promoteurs.

Enfin, ce sentiment d'incertitude relatif aux responsabilités du gouvernement concerne également les lignes directrices sur la consultation et l'accommodement; selon les participants, le gouvernement ne communique pas ces responsabilités aux communautés autochtones, les laissant dans l'ignorance de ce qui est exactement requis des fonctionnaires fédéraux à chaque étape du processus de consultation et d'accommodement.

« Si nous n'obtenons pas les lignes directrices, comment pouvons-nous comprendre les rôles et responsabilités du gouvernement en matière de consultation, de mobilisation et d'accommodement? »

Échéancier

Dans le cadre de la préparation à la consultation, les participants de toutes les sessions de mobilisation ont indiqué que le gouvernement et les promoteurs doivent communiquer avec les communautés avec lesquelles ils souhaitent éventuellement développer un projet dès un stade beaucoup plus précoce, c'est-à-dire bien avant que le projet ne soit en cours.

« La consultation doit commencer dès le début. Très souvent, le projet est déjà en cours, la planification est terminée, et ensuite on essaie de consulter et de faire participer les communautés autochtones lorsqu'on est déjà à plusieurs mois, voire même plusieurs années, dans le processus. Une consultation et une mobilisation appropriées doivent avoir lieu dès le départ. Ensuite, on peut apprendre des peuples autochtones et en apprendre davantage sur nos droits et nos croyances, afin qu'on puisse y aller doucement. Consultez-nous dès le début, et non lorsque le projet est déjà en cours. »

« [Souvent], le gouvernement du Canada cherche à lancer une consultation sur un projet qu'il a déjà décidé de mettre en œuvre, puis commence la consultation parce qu'il constate qu'il aura un impact sur les droits issus de traités. Mais il doit commencer la consultation plus tôt, avant l'approbation du projet. »

La communication faite plus tôt avec les communautés permettrait d'établir une relation plus collaborative et moins réactive entre les communautés et le gouvernement ou les promoteurs.

« En ce qui concerne le fait de commencer tôt, nous devons nous éloigner d'un modèle fondé sur l'obligation de consulter et nous mobiliser de manière honorable à collaborer. »

Les participants ont signalé à maintes reprises que les pratiques actuelles sapent la capacité des communautés autochtones à se préparer adéquatement à la consultation en raison du temps insuffisant accordé pour le faire.

« Les avis sont souvent beaucoup trop tardifs [...] Il faut une contribution beaucoup plus tôt, dès le départ. Nous avons un processus où nous faisons participer toute la communauté, mais nous sommes souvent laissés pour compte. »

« Si le gouvernement dit : “Nous devons faire cela rapidement, vous devez donc nous dire quels seront les impacts sur vos droits dans 15 jours”, vous obtiendrez des résultats médiocres. Prenez le temps et faites-le correctement. Cela doit être le principe. »

Les participants ont demandé un délai de notification plus long, avec des « normes de notification » minimales, qui, si elles ne sont pas respectées, devraient réinitialiser le calendrier connexe.

Au-delà de simplement être prolongés et plus souples, les participants ont rappelé à RCAANC que les échéanciers doivent également tenir compte des réalités et des capacités des peuples autochtones sur le terrain à certaines périodes de l'année. Pour certaines périodes du calendrier, pendant lesquelles les nations peuvent être, par exemple, engagées dans des pratiques traditionnelles, la mobilisation est tout simplement impossible.

Un participant a raconté son expérience de réception de lettres de consultation « stratégiquement planifiée » pour coïncider avec des événements communautaires importants, tels que des élections, ce qui a entraîné une participation limitée de la communauté. Le participant a déclaré que dans ce cas particulier, les lettres qui ont « glissé entre les mailles du filet » en raison de la politique de consultation de 30 jours déclenchée de manière stratégique ont finalement conduit à ce que les terres leur soient « volées sous les pieds ».

Un autre participant a suggéré la possibilité d'établir un système normalisé de préavis, selon lequel une communauté recevrait un avis déclarant l'intention du gouvernement ou du promoteur de consulter au sujet d'un projet proposé et exposant les répercussions de ce projet potentiel plus tôt à l'avance. Ce système permettrait ensuite à cette communauté d'avoir plus de souplesse au cours de la phase de préparation et de planification.

« Ça pourrait être décortiqué en plusieurs étapes [...] peut-être il y aurait façon d'avoir un 'avis préliminaire' pour donner préavis d'une discussion autour d'un sujet, pour éviter des conflits d'enjeux, surtout s'il y a des enjeux plus pressants [...] un avis préliminaire répondrait à une demande de flexibilité. »

« La préparation à la consultation devrait vraiment s'agir d'une étape où on a une vision sur l'ensemble du processus – avec une date de consultation préliminaire, une consultation, et un retour en communauté, pour donner une vision globale du processus. »

Dans l'ensemble, les participants de toutes les sessions ont souligné que la participation des communautés dès la phase de conceptualisation des projets améliore grandement le

processus global de consultation et d'accommodement en permettant à toutes les parties concernées de cerner les problèmes potentiels et de résoudre les conflits avant qu'ils ne s'aggravent. Lorsque les communautés ont l'impression d'être écoutées et que leur contribution est valorisée, cela réduit les risques d'opposition ou de litiges juridiques, ce qui permet une mise en œuvre plus fluide des projets et une réduction des déséquilibres de pouvoir présents dans le système actuel.

« Comment enlevez-vous le colonialisme de cela, alors qu'il s'agit d'un processus colonial qui se déroule? [...] Sont-ils allés dans les communautés dès le début et ont-ils demandé : "Quels sont vos besoins? À quoi cela ressemble-t-il selon vous? Quelles discussions pouvons-nous avoir pour parvenir réellement à un résultat significatif?" Au lieu de cela, vous êtes amené à mi-chemin par une réunion. D'habitude, les autres sont consultés en premier, et on découvre après coup qu'on a été consulté en dernier. Et ils vous disent essentiellement : "Nous allons de l'avant avec cela. Ce n'est pas une question de oui ou de non, mais de savoir si vous voulez avoir votre mot à dire ou non". »

Capacité et financement

Alors que l'amélioration des compétences culturelles et le renforcement des relations jouent un rôle important dans l'établissement des bases d'une consultation réussie, les participants ont signalé que les questions de financement et de renforcement des capacités sont de loin les éléments les plus critiques pour garantir une participation significative à la consultation au niveau communautaire.

Lors de toutes les sessions, les participants ont souligné le nombre important de demandes de consultation que les gouvernements autochtones reçoivent chaque année, qui, dans certains cas, s'élève à plusieurs milliers. Le nombre impressionnant de demandes rend extrêmement difficile pour les communautés de répondre adéquatement à chacune d'entre elles, sans parler de la mobilisation dans un processus de consultation interne pour assurer une participation communautaire adéquate.

« [Un] défi auquel nous sommes confrontés est l'énorme quantité de travail en raison du nombre énorme de renvois que nous recevons. Cela submerge les grandes nations, sans parler des petites communautés. Seulement maintenir des relations avec la Couronne est un défi majeur. »

Dans toutes les sessions de mobilisation, les participants ont indiqué que la consultation ne peut pas être considérée comme légitime ou significative s'il n'y a pas suffisamment de capacité à l'interne, ni suffisamment de financement pour soutenir le renforcement des capacités supplémentaires dans la communauté afin de répondre aux demandes croissantes de consultation.

| « Si notre capacité est si limitée, notre participation est essentiellement insignifiante. »

Les participants ont souligné que le manque de ressources appropriées entraîne l'érosion de leurs droits au fil du temps, car ils sont contraints de gérer plusieurs projets avec des capacités limitées, ce qui entrave leur capacité à participer de manière significative dans ces processus. Malgré un certain financement, il est souvent insuffisant pour couvrir l'ensemble des coûts administratifs et opérationnels nécessaires à une participation et à des négociations efficaces.

Les participants ont également souligné le déséquilibre important entre la capacité gouvernementale et la capacité communautaire, qui, relativement aux consultations, ne concerne souvent qu'un seul membre du personnel. Les participants ont exprimé le désir de voir cette réalité explicitement reconnue dans les lignes directrices.

| « Notre capacité de réaction n'est pas la même que celle que les autorités fédérales mettent à notre disposition. Même si les délais concordent avec la saison de chasse ou d'autres choses, nous sommes une entreprise individuelle. Je ne sais pas si nous pouvons considérer cela quelque part dans les lignes directrices, pour dire que cela doit être approprié et reconnaître les réalités sur le terrain [...] pour aider les fonctionnaires fédéraux à comprendre l'écart entre leur capacité et celle de leurs partenaires pour accomplir ce travail. »

Selon de nombreux participants, la sur-consultation et le sous-effectif entraînent un « épuisement de la consultation ». Les participants ont souligné que, dans les conditions actuelles, la quantité de travail nécessaire pour se mobiliser n'est pas viable, ce qui ne donne que des processus de consultation défaillants qui ne répondent pas aux attentes de la communauté quant au caractère adéquat et sérieux des consultations.

| « C'est beaucoup. Tant de choses reposent sur nous. Les gens s'épuisent, car ils sont dévoués corps et âme. »

| « C'est déjà très difficile, surtout pour un chef, d'être le ministre de la Santé, des Transports et de tout le reste. Voici notre équipe : c'est moi et [mon collègue]. Il est devenu très difficile de suivre le rythme de toutes les demandes et les attentes du gouvernement [...] Il devient de plus en plus difficile d'accomplir un travail complet et de participer à toutes ces conversations. »

Ensuite, les participants ont souligné que le modèle de financement actuel est défaillant, car il privilégie une méthode de financement au cas par cas qui épuise les dirigeants autochtones déjà surchargés.

« Je pense que c'est la même chose pour chaque organisation, gouvernement et bande autochtones. » On rassemble les fonds nécessaires pour continuer à participer à ces processus au niveau nécessaire, d'où on peut le faire au sein de sa communauté. »

Les participants ont souligné que, pour permettre aux communautés de mieux planifier et gérer leurs ressources, il est nécessaire que le gouvernement fédéral améliore la communication et la transparence concernant les modalités de financement.

Les participants ont expliqué que le financement propre au projet dicte également les communautés qui peuvent participer au processus de consultation et que ce modèle de financement exclut souvent certaines communautés touchées de la possibilité de s'exprimer, en particulier les plus petites qui n'ont pas la capacité de rivaliser pour obtenir des fonds.

« Si RCAANC a un rôle, c'est de veiller à ce qu'il y ait des capacités dans l'ensemble des nations pour avoir des bureaux de consultation, pour avoir des ressources en place qui permettent de participer à des appels comme celui-ci [...] Il est difficile d'obtenir du financement, et souvent les enveloppes de financement sont compétitives et difficiles à obtenir. Être en mesure d'y participer activement est totalement lié au financement pour y prendre part. Sans cela, nous tournerons en rond lors des consultations pendant encore quinze ans. »

« Nous devons mettre en place un bureau de consultation, former un groupe d'employés qualifiés. Il faut de la capacité pour tout cela, cela doit être à long terme, continu et doit commencer tôt. Sinon, les nations sont complètement exclues et le devoir de consultation ne peut être rempli. »

Les participants ont également attiré l'attention sur le fait que le financement des petits projets est souvent négligé, les fonds étant disponibles et facilement accessibles pour les grands projets tels qu'une mine de diamants, tandis que des restrictions entravent le financement de la participation aux petits projets. Un participant a souligné le fait que parfois, les projets plus proches de chez soi seront plus importants pour une communauté qu'une grande mine située à 300 kilomètres de là.

« Le flux de renseignements au sein du gouvernement doit comprendre que les choses qui se passent près de chez soi, dans son propre voisinage, ont beaucoup plus d'importance qu'une mine de diamants située dans une autre région. »

Même lorsque les communautés ont démontré un besoin répété d'une augmentation des fonds pour participer au processus de consultation, les participants ont déclaré que ces demandes sont ignorées.

« J'ai besoin de plus de personnes et je ne peux pas les embaucher parce que nous n'avons pas les fonds nécessaires, même si nous avons démontré le besoin. »

Non seulement ce niveau de financement entrave activement la capacité des communautés à développer leurs unités de consultation pour faire face à un nombre croissant de demandes de consultation, mais les participants ont exprimé que la plupart des gouvernements et organisations autochtones ne reçoivent même pas suffisamment de financement régulier pour couvrir les coûts d'un coordinateur de consultation salarié. Par conséquent, les communautés sont contraintes de consacrer leurs propres ressources aux charges administratives liées à la consultation, ce qui détourne des fonds et des capacités des autres besoins essentiels.

« La plupart du temps, cela se fait au détriment des programmes sociaux, des capacités d'intervention d'urgence et également des programmes qu'on devrait mettre en place pour sa population, comme emmener les jeunes sur les terres et leur apprendre la langue. La nature réactive de la participation à la consultation nous empêche souvent de faire ce que nous devrions faire : aider notre peuple et participer à la construction de la nation. »

« Si nous devons utiliser de l'argent pour le soutien technique, par exemple, cela pourrait sortir littéralement de la bouche des citoyens. »

De nombreux participants ont également estimé que les niveaux actuels de financement semblent être fondés sur l'hypothèse que leurs communautés engageraient des experts-conseils externes, au lieu de garder les fonds dans la communauté et de compter sur le développement des compétences professionnelles et techniques de leurs citoyens, ce qui, à son tour, permettrait de développer une approche plus durable de la consultation qui profite aux communautés à long terme. À l'heure actuelle, les experts-conseils profitent des communautés autochtones; par exemple, un participant se rappelle qu'un expert-conseil a pris 90 % des 5 millions de dollars de financement qui accompagnaient un processus de consultation dans leur communauté en 2017.

De plus, plusieurs participants ont exprimé que le financement de la capacité existante est généralement lié à un projet donné, ce qui nécessite un investissement administratif supplémentaire de la part de la communauté pour y accéder.

« Il n'y a pas de financement centralisé pour renforcer les capacités de consultation de chaque Première Nation. C'est généralement [à la pièce] pour chaque projet, et c'est beaucoup de travail. »

Les participants ont suggéré de passer à des ententes de financement pluriannuelles comme moyen de faciliter le fardeau de devoir demander un financement de base au cas par cas ou sur une base annuelle, ainsi que d'explorer des options pour consolider les petites possibilités de financement, particulièrement lorsque plusieurs projets de consultation se déroulent dans une certaine région.

« Le Canada doit aller au-delà d'un modèle de financement au cas par cas pour la capacité. Un financement à long terme, fiable et prévisible avec un faible fardeau administratif est un minimum absolu pour aider à établir nos gouvernements. Le colonialisme systémique ne s'arrête pas, et si le Canada n'est pas prêt à changer ses façons de faire, rien ne changera. »

Les participants ont également suggéré de passer à une entente de financement souple qui pourrait couvrir les activités de consultation de façon plus générale et permettre que les fonds restants soient reconduits aux années suivantes. Cela aiderait à naviguer dans les fluctuations inévitables de l'activité d'élaboration.

Il est important de noter ici que, bien que les participants aient demandé une augmentation des échéances de financement, ils ont veillé à ajouter que les échéances plus longues devraient également tenir compte de l'inflation.

« [Un financement permanent] ne signifie pas de “conclure une entente de financement de dix ans sans dispositions pour l'inflation”. Nous constatons cela très souvent, et cela entraîne beaucoup plus de méfiance, car vous dites essentiellement : “Nous voulons vous laisser à un taux bas et vous faire souffrir ici pendant 5 ans”. »

De plus, les participants ont expliqué que les services de consultation communautaire sont souvent requis pour collaborer avec de nombreux organismes fédéraux en même temps, sans parler de la province et des promoteurs. Dans de tels cas, le financement devrait être regroupé dans une cagnotte plus grande et être budgétisé en conséquence, avec un financement centralisé pour tous les ministères fédéraux.

De plus, il a également été noté ici que, souvent, chacun de ces acteurs abordera la consultation différemment, ce qui risque d'engager des pratiques de consultation inappropriées :

« Un élément important pour moi serait l'uniformité de l'approche, pour toutes les consultations et les mobilisations, directement auprès des Premières Nations. Pas auprès des entités régionales, des organes économiques ou des sociétés qui ont peut-être réussi à se hisser au cœur d'un grand nombre de Premières Nations. Il faut que cela parvienne aux bonnes personnes et qu'il y ait suffisamment de financement pour pouvoir mobiliser adéquatement notre population. »

Parfois, lorsque le gouvernement fédéral choisit de déléguer son obligation de consulter au promoteur ou s'en remet au gouvernement provincial ou territorial pour mener à bien certains aspects de la consultation et de l'accommodement, les communautés sont tenues de mener elles-mêmes les analyses, les recherches ou les mobilisations des communautés liées à ces projets.

« J'ai l'impression que parfois, nous faisons le travail à leur place. Nous avons tous ces rapports, et tout le reste que nous devons faire. »

Par conséquent, dans ces situations, les communautés sont tenues de présenter une demande de financement pour réaliser ce travail délégué. Les participants ont déclaré que cela revient en réalité à ce que les gouvernements autochtones travaillent à obtenir des fonds du gouvernement fédéral pour effectuer le travail de ce dernier. Plusieurs participants ont critiqué en disant que cette approche était « à l'envers » et ont souligné qu'elle nécessite des ajustements importants dans les futures lignes directrices.

Les participants ont également souligné un manque spécifique de financement au niveau provincial, expliquant que bien que la majorité des consultations se fassent avec la province, il est souvent plus difficile d'obtenir un financement provincial.

« Le financement est accordé uniquement s'il y a suffisamment de projets dans la région [...] La plupart des communautés ne disposent que de financement propre aux projets, et uniquement pour les grands projets désignés par l'[Agence d'évaluation d'impact du Canada]. »

Les projets qui ne relèvent pas de l'Agence d'évaluation d'impact du Canada, en revanche – pour les communautés qui ne reçoivent pas de financement – ils avancent très rapidement, laissant souvent peu de temps pour les conversations, sans parler des processus de consultation significatifs, et les approbations sont souvent accordées avec des mesures d'atténuation standards. Un participant a décrit que leur nation a reçu 300 000 \$ pour une étude de sept ans, et lorsque le montant n'a duré qu'un an, la nation a dû assumer les coûts supplémentaires de sa poche.

Alors que ce qui précède reflète le contexte provincial, des expériences similaires de manque de financement ont également été racontées dans les territoires, où une grande partie des consultations se déroule dans un cadre législatif différent de celui de la Loi sur l'évaluation d'impact.

En plus d'un financement accru pour renforcer les capacités, plusieurs participants ont souligné que l'équité exige également une approche de « l'accès à l'information par défaut », ce qui consisterait à ce que les renseignements recueillis par les gouvernements et les promoteurs soient transmis de manière proactive aux communautés autochtones afin de renforcer et d'autonomiser leurs processus de consultation internes.

« On s'attend à ce que la façon dont les renseignements sont échangés bilatéralement, entre la nation et le gouvernement ou le promoteur, doive être clairement définie dès le départ. »

Trop souvent, les participants ont déclaré que des renseignements semblaient être cachés aux communautés, obligeant leur personnel de consultation à répondre sans pouvoir avoir la vue d'ensemble, les laissant finalement mal préparés. Selon les participants, cela est parfois perçu comme une tentative délibérée de la part du gouvernement et des promoteurs pour saboter les efforts de consultation communautaire.

« Les promoteurs ne divulgueront pas de renseignements, surtout volontairement. Même si cela est expressément demandé, les renseignements peuvent être masqués en vertu des lois sur la propriété intellectuelle. Il n'y a pas de transparence. Le Canada devrait jouer un rôle de premier plan en tenant les promoteurs responsables et en veillant à ce que les règles appropriées soient en place et respectées. »

Au lieu de cela, les participants ont déclaré que le Canada doit fournir aux communautés tous les renseignements pertinents et leur donner accès aux mêmes experts-conseils, experts, avocats et autres personnes participant à la planification du projet auxquels le gouvernement ou les promoteurs de projet ont accès dans le cadre de leurs processus internes.

« Lorsque vous êtes sur un pied d'égalité avec le gouvernement et l'industrie, vous avez vos experts, ils ont les leurs, et vous êtes à la même table. Je suppose que cela serait adéquat. Mais pas si les Premières Nations doivent financer leur propre processus de consultation. C'est très difficile pour eux de le faire. »

« Nous n'avons pas négocié nos ententes issues de traités pour devoir embaucher un avocat à chaque étape lorsque le gouvernement approuve des projets qui ont des répercussions sur nos terres. Nous n'avons pas les fonds ni la capacité nécessaires pour intenter systématiquement des poursuites devant les tribunaux. »

Pour uniformiser davantage les règles du jeu, les participants ont souligné que des investissements dans la capacité doivent être faits avant qu'une consultation ne soit proposée, s'assurant ainsi que la communauté dispose des ressources nécessaires pour mobiliser une réponse aux projets qui touchent leurs territoires ou leurs communautés. À l'heure actuelle, les communautés rassemblent souvent les ressources dont elles disposent en un temps limité pour pouvoir réagir.

Les participants ont indiqué que les conversations considérées comme des « consultations » doivent inclure les titulaires de droits, c'est-à-dire les membres de la communauté mêmes. En fait, plusieurs participants ont réitéré que la consultation uniquement avec des dirigeants – à savoir sans leur fournir le temps et les ressources financières nécessaires pour consulter leurs membres – ne représente pas une consultation significative.

« Nous disposons d'un processus dans le cadre duquel nous faisons participer toute la communauté, mais nous sommes souvent laissés pour compte. »

« La communauté décide de ce qui se passera sur nos terres. Ce n'est pas notre chef et notre conseil, c'est la communauté. La consultation que nous demandons n'a jamais eu lieu, avec la communauté, sur nos terres, pour décider de ce qui va se passer. »

Enfin, les participants ont souligné le lien entre le financement et les questions de capacité et la capacité des nations à développer l'autonomie gouvernementale : si le financement de la participation ne remplit pas les obligations découlant des traités, qu'il est assorti de conditions et nécessite autant de travail pour l'obtenir comme c'est le cas en ce moment pour les communautés, il érode la capacité et l'indépendance nécessaires pour que les communautés élaborent leurs structures de gouvernance. Cela nuit également à la capacité des communautés de participer activement à la consultation.

« Nous sommes censés être autonomes, mais le gouvernement fédéral continue de nous dire ce que nous pouvons et ne pouvons pas faire en ce qui concerne notre financement. Pour moi, cela n'est pas de l'autonomie gouvernementale. Nous devons tous être traités comme des égaux en tant que gouvernement des Premières Nations. »

« Cette vieille affaire de ne pas financer notre traité a des conséquences pour nous tous les jours. Nous n'avons pas les fonds. »

Alors que les participants ont demandé au gouvernement de soutenir une augmentation de la capacité au niveau communautaire, ils ont également rappelé aux gouvernements que leurs limites actuelles ne devraient pas décourager le gouvernement et les promoteurs à continuer à solliciter des consultations.

« La capacité fluctue au sein de nos organisations. Lorsque des changements de personnel surviennent, il se peut que nous ne puissions pas participer à vos discussions. Cela ne signifie pas pour autant que nous ne pourrions pas le faire à l'avenir. Vous devez vous assurer que nous continuons à être invités à ces sessions. Ne laissez pas nos bureaux être rayés de vos listes d'invitation. Vous devez continuer à nous joindre, peu importe le niveau de participation que vous obtenez. Vous devriez avoir autant d'assises que possible. Nous avons nos réseaux et peut-être qu'ils connaissent des personnes qui devraient être ici. Continuez à nous joindre même si vous n'obtenez pas de résultats. »

Les participants ont ajouté que bien que les communautés n'aient pas une capacité adéquate pour répondre à toutes les demandes de consultation, elles continuent de se présenter chaque fois que possible.

« Nous participons, car nous sommes à l'élaboration des preuves historiques de nos tentatives de participation significative. Nous faisons de notre mieux pour participer, mais le processus n'est pas significatif. C'est une responsabilité de la Couronne. »

Pour l'avenir, de nombreux participants ont suggéré une solution viable dans les bureaux de consultation – des ressources dédiées au sein des communautés visant à faciliter une participation appropriée des membres de la communauté, à favoriser des relations de gouvernement à gouvernement continues et à accroître la transparence pour soutenir la gouvernance autochtone en matière de consultation :

« Pourquoi le Canada ne peut-il pas accorder un financement intérimaire pour avoir un bureau de consultation et de renvois plus solide, afin de permettre à la nation de participer? C'est au-delà de la consultation, vraiment. Cela fait partie de la mise en œuvre de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, ce qui honore la relation de gouvernement à gouvernement. »

« Nous devons avoir nos propres unités de consultation, au sein de nos propres entités des Premières Nations – que ce soit au niveau communautaire ou au sein des conseils tribaux et autres. »

Des bureaux de consultation adéquatement financés et dotés d'une capacité adéquate permettraient d'améliorer les relations, favorisant ainsi des consultations plus productives qui éviteraient les conflits futurs qui mènent souvent à des litiges coûteux.



Le processus de consultation

Au cœur de l'obligation de consulter se trouve le processus de consultation lui-même, qui commence actuellement lorsque la communauté reçoit l'avis initial de consultation. Le processus implique ensuite, du moins en théorie, que le promoteur ou le gouvernement et la communauté se réunissent pour discuter du projet, évaluer les impacts potentiels sur les droits de la communauté et proposer des mesures d'accommodement potentielles. En fin de compte, ce processus devrait permettre à la partie ou aux parties consultées de donner ou de refuser leur consentement. Dans la détermination des répercussions sur les droits et dans l'approbation d'un projet, les participants ont souligné que le consentement préalable, libre et éclairé (CPLÉ) et les considérations des effets cumulatifs liés à un projet proposé doivent être au cœur des nouvelles lignes directrices, car ils sont trop souvent négligés dans le processus actuel. Les participants ont également souligné que ces considérations doivent être accompagnées d'une capacité communautaire élargie.

Évaluation des répercussions sur les droits

Un aspect clé d'un processus de consultation collaboratif et productif est l'évaluation précise des répercussions potentielles d'un projet sur les droits des Autochtones. En effet, les participants ont rappelé à RCAANC qu'il est impossible pour un gouvernement ou un promoteur de projet de déterminer unilatéralement les répercussions sur les droits ou de présumer qu'une évaluation des droits effectuée dans une communauté peut être répétée de la même façon que l'outil de traitement des témoins dans une autre communauté. Ainsi, les participants ont exprimé que les nouvelles lignes directrices doivent inclure la souplesse pour les communautés d'évaluer ou de participer à l'évaluation des impacts sur leurs droits d'une manière qui capte et reflète précisément leurs droits.

Les participants de toutes les sessions ont raconté que, dans trop de cas, les gouvernements et l'industrie arrivent à la table avec une perspective prédéterminée sur les droits existants et, par conséquent, sur les répercussions potentielles sur les droits.

« Facteurs prédéterminés concernant la solidité de la revendication, à l'aide des renseignements qui pourraient ne pas être véridiques et que nous ne connaissons pas [...] les formules prédéterminées en ce qui concerne les accommodements. Ces facteurs ne répondent pas aux accommodements appropriés qui sont nécessaires [...] Pour avoir des décisions préétablies sur les accommodements de la Couronne, il doit y avoir une meilleure façon de faire cela. »

Les participants ont souligné que ces interprétations préexistantes sont souvent incomplètes, ignorant l'existence de nombreux droits qui se chevauchent – qu'ils soient « potentiels ou établis » selon le gouvernement du Canada. De nombreux participants ont rejeté le concept de droits potentiels, soulignant que leurs droits sont inhérents et existent indépendamment de la preuve.

Les participants ont exprimé leur frustration à l'égard de la capacité du gouvernement de décider unilatéralement de l'existence et/ou des types de droits autochtones pouvant être touchés dans le contexte de la consultation.

« C'est le gouvernement, dans des processus informels, qui détermine ce qui peut ou non être nos «droits potentiels». Nous n'avons pas le droit de décider cela et de l'évaluer. Vous avez presque besoin d'une consultation concernant le droit, avant d'avoir une consultation sur la façon dont cela est touché. »

Comme c'est le cas pour la définition des paramètres et de la capacité, les participants ont ajouté que l'évaluation des répercussions sur les droits nécessite d'avoir tous les renseignements pertinents liés au projet, y compris tous les renseignements disponibles pour les promoteurs de projet ou les autres gouvernements.

« Les Premières Nations définissent elles-mêmes leurs droits. Et les Premières Nations ont besoin d'accéder aux données. Ils sont obligés de compter sur des partenaires de l'industrie et du gouvernement pour obtenir ces données, ce qui n'arrive souvent pas. Avoir accès aux notes, aux dossiers et aux autres données – la transparence et la reddition de comptes doivent être une responsabilité partagée entre les partenaires à la table. »

De même, les communautés ont également besoin d'accéder aux mêmes experts, experts-conseils, chercheurs et avocats que les promoteurs de projet embauchent afin de comprendre pleinement le projet et les impacts potentiels qu'il pourrait avoir. Les gouvernements et les promoteurs doivent également être prêts à faire participer les communautés dès le départ.

« Le but [de la consultation] est de faire participer les peuples autochtones le plus tôt possible lorsque le gouvernement prend des décisions, afin d'éviter des répercussions sur nos droits. Lorsque nous sommes consultés, nous essayons de répondre à cette question : quel est l'impact sur nos droits, comment l'évaluons-nous et comment le transmettons-nous au Canada? »

Ensuite, les participants ont souligné la nécessité d'une meilleure intégration du savoir des Autochtones dans l'évaluation des répercussions sur les droits. Les participants ont exprimé le désir de voir la science occidentale et le savoir traditionnel traités équitablement. En

Colombie-Britannique, les participants ont souligné que la science occidentale rattrape les systèmes de savoir autochtone, reconnaissant que les observations scientifiques objectives ne tiennent pas compte du contexte plus large et des relations qui existent entre les communautés, les terres, les eaux et les autres êtres vivants.

« La science réalise maintenant ce que les peuples autochtones ont toujours su. Il est étonnant de constater qu'au fur et à mesure que nous avançons dans la vie, notre compréhension de son interconnexion s'élargit. »

Les communautés autochtones connaissent leurs droits et peuvent indiquer comment elles seront touchées, si elles disposent d'assez de renseignements sur le projet, ainsi que de financement et de temps adéquats.

« Ils veulent simplement que le processus soit fait; ils ne prennent donc pas le temps de s'asseoir et d'être informés sur les différents droits. La compréhension des droits est également très importante. Certaines personnes ne veulent tout simplement pas être informées à ce sujet, et encore une fois, cela revient à la case à cocher. Il faut être informé des différents droits [qui existent] parmi toutes les Premières Nations, car ce qui peut être vrai sur la côte ouest peut être différent sur la côte est. »

Les participants ont également tenu à souligner qu'étant donné qu'ils sont ceux qui sont touchés sur leurs terres, il ne devrait pas leur incomber de prouver les répercussions. Au lieu de cela, ces répercussions devraient être évaluées dans le cadre d'un processus de consultation adéquat.

De plus, les participants ont souligné la persistance d'un étiquetage erroné des droits, dont certains pensent qu'il s'agit d'une ignorance délibérée de la part du gouvernement. En effet, dans le contexte des traités modernes, les participants ont noté que les lignes directrices fédérales existantes en matière de consultation et d'accommodement ne mentionnent pas du tout la distinction entre les droits potentiels et les droits établis, ce qui entraîne une confusion auprès des promoteurs et, en fin de compte, il s'agit d'une consultation inadéquate.

« Si vous consultez là où il y a un potentiel de droit, cela doit être sur absolument tout. Mais une fois que les droits ont été établis [c'est-à-dire par le biais d'un traité moderne], il doit y avoir une distinction. Je sais que le principe ici est le respect, mais détaillons un peu les choses. Voici mes questions : Utilisez-vous toujours le mot "potentiel" pour parler de droits qui sont revendiqués, mais non prouvés? Faites-vous une distinction lorsque les droits sont déjà établis, et si oui, comment? »

« La plupart du temps, nous avons une compréhension et une définition différentes du mot "droits" que le Canada a. Et je pense que cela cause beaucoup de confusion et un manque de consensus. Le Canada va suivre une évaluation très formelle et légale des droits qui existent : les droits autochtones et issus de traités, qu'ils soient établis ou ["potentiels"], selon la loi canadienne. Et cela est très différent du point de vue que beaucoup de gens dans nos communautés ont en ce qui concerne nos droits. »

D'autres participants ont exprimé que leurs communautés doivent recourir à des actes performatifs sur les territoires traditionnels afin de « prouver » l'existence de droits aux défenseurs ou aux gouvernements provinciaux ou territoriaux.

Comme cela a été mentionné dans la « préparation à la consultation », les participants ont souligné que les lignes directrices renouvelées doivent permettre un délai suffisant pour que ces évaluations se déroulent de manière à respecter les pratiques et les protocoles de chaque communauté, même si cela ne correspond pas aux délais proposés pour la mise en œuvre du projet.

« Nous devrions être en mesure de dire : “D'accord, nous avons besoin de six mois pour suivre nos propres processus décisionnels qui doivent être respectés dans le cadre de cette mobilisation; nous avons besoin d'accéder aux notes, etc.” Et cela peut ne pas correspondre à votre calendrier. »

« Le calendrier fédéral, le calendrier du territoire, parfois ça ne concorde pas. Il faut trouver comment tout cela s'intègre dans la vue d'ensemble, [avec] un calendrier plus souple des deux parties, non seulement des calendriers fédéraux et territoriaux, mais aussi des calendriers communautaires [qui sont] liés aux saisons d'exploitation et de pêche, à la chasse au caribou. Les calendriers sont différents dans chaque communauté et celui du fédéral entre souvent en conflit avec ceux-ci. »

Les calendriers doivent également tenir compte des évaluations de suivi. Au cours de toutes les sessions de mobilisation, les participants ont parlé de l'importance de « revenir en arrière », surtout lorsque les projets changent.

« Très souvent, on va modifier [le plan du projet]. Nous pouvons être consultés sur quelque chose, mais à mi-chemin, ils changeront leurs plans et feront semblant de nous avoir déjà consultés sur le sujet bien qu'il y ait quelque chose de différent qui se profile. »

Un participant a discuté de l'importance de veiller à ce que l'évaluation des droits se poursuive tout au long de la vie d'un projet, surtout lorsque de nouveaux renseignements deviennent disponibles.

« L'étendue est toujours dite pour la durée de vie du projet, mais l'évaluation des répercussions sur les droits et les mesures d'accommodement pour remédier à ces impacts devraient également être pour la durée de vie du projet. Lorsque nous réfléchissons au processus, nous essayons souvent d'évaluer les répercussions du projet avant qu'il ne soit approuvé [...] Les mesures d'atténuation et d'accommodement sont discutées et le projet va de l'avant. Mais il faut accorder une attention particulière aux répercussions concrétisées après coup. Il arrive parfois que le financement ne soit pas disponible au moment venu, que des choses soient manquées ou que l'on ne comprenne pas pleinement les répercussions à ce moment-là [...] Il faut inclure une formulation qui porte sur l'[ajustement en conséquence] lorsque de nouveaux renseignements apparaissent, plutôt qu'une estimation “ponctuelle” au départ. »

Les participants ont ajouté que dans certains cas, les communautés choisiront de réaliser ces évaluations sur les répercussions avec le gouvernement fédéral, à l'aide d'une optique intergouvernementale, tandis que d'autres choisiront de réaliser ces évaluations avec les promoteurs de projet, compte tenu de leurs connaissances et de leur proximité avec le travail réel sur le terrain; et d'autres encore pourraient choisir de réaliser leur propre évaluation indépendante. En fin de compte, les lignes directrices en matière de consultation et d'accommodement ne devraient pas définir de manière coercitive les paramètres des évaluations sur les répercussions, car chaque communauté devrait avoir la capacité de les définir pour elle-même et de manière continue.

« Nous avons besoin de suffisamment de temps, dans votre échéancier, pour que les nations reçoivent vos ébauches, contribuent tout au long du processus et jettent un dernier coup d'œil avant qu'elle ne soit soumise [pour approbation]. C'est le mieux que nous puissions faire avant de le soumettre, n'est-ce pas? Pour continuer à tourner en rond. »

En ce qui concerne les calendriers, les participants ont également souligné que les processus d'évaluation sur les répercussions et le processus de consultation proprement dit, visant à obtenir le consentement, doivent être distincts. Les deux sont essentiels pour solliciter le soutien des communautés autochtones, mais l'un doit se produire avant que l'autre ne soit possible : les répercussions potentielles sur les droits doivent être relevées et des mesures d'accommodement doivent être proposées avant qu'une communauté puisse donner un consentement véritable à un projet qui se déroule sur son territoire ou qui pourrait avoir des répercussions sur ses droits.

Effets cumulatifs

Les participants de toutes les sessions ont souligné que les processus de consultation ne peuvent pas aborder un seul projet de manière isolée. Plutôt, chaque projet doit être considéré dans le contexte plus large dans lequel il existe, y compris le contexte environnemental, historique, juridique et culturel de la communauté, le contexte des autres projets qui ont eu lieu ou qui sont encore en cours, ainsi que la capacité de la communauté à gérer ces projets en cours simultanément. Ensemble, ils constituent des « effets cumulatifs ». Selon le [gouvernement du Canada](#), les effets cumulatifs font généralement référence à des effets qui peuvent être « mineurs séparément, mais importants ensemble ». Plus précisément, les effets cumulatifs peuvent entraîner des répercussions cumulatives sur les droits et les intérêts des Autochtones. Ces répercussions sur les droits des Autochtones sont généralement examinées dans le contexte des effets cumulatifs sur l'environnement. Toutefois, la prise en compte des effets cumulatifs peut également nécessiter de prendre en considération les répercussions socioculturelles et psychosociales interreliées du développement.

Dans le contexte de la consultation et de l'accommodement, les participants ont expliqué que les promoteurs ont le luxe d'examiner leur projet à travers une optique économique et environnementale étroite contrairement aux communautés. Les communautés doivent plutôt prendre en compte le projet ainsi que tous les autres projets et leurs répercussions connexes, à la fois historiques et contemporains, qui ont été réalisés au sein de cet écosystème interrelié. Elles doivent également prendre en compte les priorités de développement de la communauté et les comparer à leur interprétation des répercussions futures potentielles du projet proposé.

« C'est la mort par mille coupures. Vous regardez ce projet de manière isolée, mais [...] il faut reconnaître ce qui s'est déjà passé. »

« J'ai eu une discussion avec un [promoteur]; j'ai donc soulevé l'idée de prendre de l'eau douce de la rivière pour l'utiliser pour l'industrie. Il dit : "C'est tout ce que nous faisons : nous prenons seulement une journée de détournement, et cela sera notre eau pour l'année." Mais qu'en est-il de la prochaine usine et de la suivante? On dit simplement : "C'est tout ce que nous faisons. Nous avons une petite empreinte écologique". Mais que fera le prochain gars? Et le prochain? Tout à coup, on a une série d'empreintes de pas. »

Les participants ont souvent signalé qu'il peut être difficile de discuter de l'idée d'améliorer la consultation ou de renforcer les relations avec le gouvernement fédéral sans tenir compte des effets continus de plusieurs centaines d'années d'extraction de ressources sur le continent. En fait, l'histoire coloniale du Canada se définit par la saisie illégale et énergique de terres autochtones sur lesquelles l'aménagement a eu lieu sans tenir compte des répercussions sur les peuples autochtones et leur mode de vie.

Alors que l'obligation de consulter représente une avancée dans la relation entre les Autochtones et la Couronne, cela s'est principalement produit au cours des 30 dernières années et peu de choses ont été faites pour remédier aux répercussions historiques sur les droits. Les participants ont souligné l'importance de reconnaître et de prendre en compte ces répercussions dans les processus de consultation, afin que les impacts futurs sur les droits puissent être pris en compte dans leur contexte avant l'approbation du développement.

« Nous devons revenir en arrière et corriger les choses qui n'ont pas été faites correctement dès le départ. Nos ancêtres ne s'attendaient pas à cela lorsqu'ils touchaient ces stylos [signaient les traités]. Ils seraient allés en guerre s'ils avaient vu comment ces traités aujourd'hui ne sont pas respectés. »

Les participants ont exprimé l'ampleur de la combinaison des répercussions historiques et actuelles. Celle-ci est devenue accablante pour bon nombre de leurs nations, les effets environnementaux et socioculturels se cumulant de manière négative à un rythme draconien.

« Nous sommes en plein milieu de notre nettoyage en ce qui concerne les pensionnats. Nous avons des compagnies minières qui revendiquent des droits sur nos territoires traditionnels, même pendant que nous sommes en train de nettoyer les mines préexistantes. Nous [sommes confrontés aux revendications d'une autre nation] sur nos terres et à l'intrusion de nos territoires traditionnels par [d'autres nations]. Il y a des revendications d'eau, le nettoyage des inondations, les menaces d'incendie de forêt [...] Nous avons tellement de problèmes critiques pour lesquels nous n'obtenons pas d'aide. »

Bien que la consultation ait connue une amélioration quant aux approches du gouvernement canadien à l'égard du développement, les participants ont soutenu que les gouvernements contemporains ne tiennent pas suffisamment compte des effets cumulatifs de divers projets sur les territoires autochtones et de leurs répercussions cumulatives sur les droits des Autochtones. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux continuent plutôt à alimenter les défis persistants liés aux effets cumulatifs en maintenant une approche de consultation sous-financée et cloisonnée.

« Il est important de prendre en compte l'ensemble de la portée du paysage. [Il y a une tendance] au cloisonnement [un projet donné] lors du processus de consultation, sans tenir compte des répercussions cumulatives. Comment interagissent-elles avec les autres répercussions? La discussion que nous avons eue plus tôt concernant l'accès à autant de données que possible est une pièce essentielle du casse-tête pour comprendre cela. Et ce n'est pas comme si nous avions les données... nous allons automatiquement comprendre toutes les répercussions. C'est complexe. Mais avoir les données et les ressources disponibles est vraiment important pour aborder ces répercussions cumulatives et élaborer des mesures d'accommodement significatives. »

De plus, les participants ont souligné une tactique spécifique selon laquelle les défenseurs et les gouvernements évitent de traiter des effets cumulatifs en arguant qu'ils sont « hors de portée ».

« Nous entendons souvent lors des processus de consultation que certaines choses sont "hors de portée". J'ai vu beaucoup d'échanges au fil des ans concernant la consultation dans lesquels nos nations demandent que les répercussions cumulatives existantes soient prises en compte lors de la consultation, et les réponses ont souvent été que ces demandes sont hors de portée du projet concerné; il s'agit donc d'une conversation pour plus tard. Nos nations souhaitent tenir ces conversations difficiles lors du processus de consultation. Je crois que ces conversations permettront de renforcer la relation et la confiance que nous tentons d'établir. »

Les participants ont expliqué qu'une autre tactique utilisée est la division artificielle d'un seul projet important en plusieurs « phases » plus petites. Cela permet aux promoteurs et aux gouvernements d'éviter les obligations et les réglementations plus strictes qui s'appliquent aux grands projets.

« En Saskatchewan, actuellement, il y a trois phases de ce projet d'irrigation du lac Diefenbaker. Nous en sommes à la phase 3 dans le sud, mais ils sont déjà en train de passer à la phase 1, [plus au nord]. »

Les questions liées à la compétence provinciale et à la délégation de l'obligation de consulter continuent de causer des mécontentements face aux efforts des peuples autochtones pour faire face aux répercussions cumulatives. Plusieurs participants des communautés près des centres urbains ont souligné que les effets cumulatifs sont exacerbés par les projets municipaux. Ils ont expliqué que les municipalités tiennent rarement compte des répercussions de ces projets sur les communautés autochtones ou n'entament pas de consultation. Certaines municipalités nient avoir la moindre obligation de consulter, renvoyant plutôt la question au gouvernement.

« Notre nation est un endroit très unique, juste à côté d'une grande zone métropolitaine. Nous sommes entourés de différentes municipalités, et elles ne savent pas comment nous consulter. Il y a des développeurs qui travaillent à nos frontières et certains d'entre eux ne viennent jamais nous voir et maintenant leurs activités nous dérangent. C'est particulièrement alarmant lorsqu'un projet en entraîne une multitude d'autres. »

Les effets cumulatifs sont généralement compris avant toute chose comme des impacts physiques sur l'environnement. Les participants de toutes les sessions ont décrit les impacts dévastateurs du développement sur leur environnement et, par conséquent, sur l'exercice de leurs droits, tels que la chasse et l'accès à l'eau potable. Les impacts environnementaux peuvent également entraîner d'autres préoccupations en matière de sécurité, notamment une augmentation du risque d'événements météorologiques liés aux changements climatiques, une contamination industrielle et le déplacement de la faune.

« J'ai été élevé de manière traditionnelle, en mangeant ce que la terre nous offre, j'ai été élevé par mes grands-parents [...] En ce qui concerne l'obligation de consulter et les effets cumulatifs, une des principales choses que j'ai constatées au cours des 33 dernières années, c'est qu'il ne reste presque plus de gélinottes huppées ou de lapins. On a déjà endommagé l'environnement et détruit de nombreux espaces sauvages vierges. »

« Quand j'ai grandi, on pouvait boire de n'importe quel ruisseau, maintenant on ne peut plus le faire et cela va continuer à nous toucher. Je ne bois plus dans les ruisseaux, je ne mange rien de ce qui se trouve dans les buissons. Si nous sortons maintenant, nous devons prendre de l'eau avec nous. »

Les participants ont souligné que les conflits de compétence, y compris les questions concernant la responsabilité d'approuver les projets, de suivre leurs effets et de mettre en œuvre des mesures d'atténuation, peuvent empêcher les communautés de faire face à ces impacts. Par exemple, un participant a souligné les impacts environnementaux d'un projet sur les

poissons, alors que la province assouplit les réglementations pour protéger une espèce de poisson, le gouvernement fédéral les resserre.

« Nous recevons des messages contradictoires, et le gouvernement fédéral dit qu'il ne touche pas aux décisions provinciales. Nous ne pouvons pas aborder les effets cumulatifs si nous ne travaillons pas ensemble. »

En plus des impacts environnementaux graves, les impacts cumulatifs incluent également des impacts sur les membres mêmes de la communauté, par les effets sur le bien-être, la culture et les pratiques traditionnelles. Cela comprend les répercussions liées à la méfiance découlant de la participation significative des communautés aux processus de consultation qui ont finalement été ignorés, laissant les membres de la communauté se sentir délibérément ignorés. Cela comprend également les répercussions liées à la façon dont les projets touchent les membres de la communauté, notamment par les expériences de travail sur ces projets, les cas de racisme ou de violence commis par le promoteur et ses employés, ainsi que les expériences de violence sexuelle envers les femmes perpétrée par les travailleurs présents sur les territoires autochtones.

« Nous parlons des dommages causés à la Terre mère par l'extraction des ressources. Mais cela nuit également aux femmes autochtones : la violence fondée sur le genre augmente, la traite des personnes augmente. Nous ne pouvons donc pas avoir cette conversation sans les femmes autochtones – elles ont les solutions pour aborder les préoccupations de sécurité. »

Il s'agit de répercussions profondes et traumatisantes qui ne peuvent tout simplement pas être ignorées dans les processus de consultation à venir. Lorsque les communautés sont traumatisées par les répercussions des projets sur plusieurs générations, il leur est difficile d'avancer en faisant confiance aux « bonnes intentions » du gouvernement.

Il est nécessaire d'avoir confiance – confiance que les communautés expriment leurs préoccupations de bonne foi tout en travaillant aux côtés des promoteurs pour assurer la réussite des projets, et confiance que, lorsque ces préoccupations sont signalées, les promoteurs de projet et la Couronne sont des partenaires disposés à y répondre. Toutefois, lorsque les promoteurs et le gouvernement ne font pas preuve de bonne foi, les participants ont souligné qu'il est nécessaire de renforcer les mesures de mise en application dans les lignes directrices, identifiant « [plusieurs] lacunes sur le plan de la capacité et de la mise en application ».

« Nous avons besoin de sanctions. Il incombe au gouvernement de codifier quelque chose lorsque la consultation n'est pas respectée et que les protocoles des Premières Nations ne sont pas suivis. Cela devrait également se traduire dans l'industrie. Je sais qu'ils répondent à certains appels à la participation des Autochtones, mais nous avons besoin d'une manière plus structurée d'appliquer des sanctions en cas de manque de surveillance. »

« Il semblerait judicieux d'ajouter à la mise à jour des lignes directrices du ministère des Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) la capacité de contraindre les ministères réticents à respecter une norme minimale ».

Les participants ont ajouté qu'il ne sera jamais possible pour les gouvernements ou les promoteurs de projet de comprendre exactement les répercussions que leurs projets pourraient avoir sans le développement de relations renforcées entre les gouvernements autochtones, les promoteurs de projet et la Couronne. Dans de nombreux cas, ces effets cumulatifs sont mesurés dans la communauté par des récits et la transmission du savoir traditionnel entre les générations.

« L'écosystème sur lequel nous vivons se dégrade progressivement, tout ce qui constitue notre moyen de subsistance nous est enlevé. C'est une grande préoccupation pour nous et pour l'ensemble du Canada. C'est ce qui se passe en ce moment, on nous enlève petit à petit des choses, on enlève les permis de pêche commerciale à nos pêcheurs, pas d'original, pas de rat musqué, pas de sauvagine [...] Il est important de nous écouter maintenant. Le savoir traditionnel est riche; pourquoi devons-nous continuer à nous battre pour le préserver? Écoutez-nous. »

Certains participants ont fait part d'une suggestion qui pourrait être mise en œuvre parallèlement aux renouvellement des lignes directrices pour aider à garantir que les effets cumulatifs soient correctement suivis et abordés lorsque de nouveaux projets sont proposés sous la forme d'une application de cartographie. Cette application pourrait inclure des renseignements sur les communautés autochtones, leurs territoires traditionnels, les protocoles de consultation et des renseignements liés aux projets existants sur le territoire. Elle pourrait être utile pour visualiser les différents processus auxquels les communautés participent, ainsi que les divers impacts qui se sont produits et qui ont été pris en compte dans des cas précédents.

« Une chose courte et simple qui aiderait vraiment à la réactivité : inclure des fichiers géospatiaux dans la notification. La carte illustrée est géniale, mais il serait très utile d'avoir les données et l'emplacement à intégrer dans un logiciel géospatial comme le Système d'information géospatiale pour lequel les ministères qui mènent des consultations ont déjà élaboré leurs propres ensembles de données internes. On pourrait s'attendre à ce que ces fichiers soient transmis aux communautés qui doivent être consultées. »

Cet outil serait également, pour les promoteurs de projet et les gouvernements, propice à une meilleure compréhension de sur quoi les communautés travaillent, des droits qui ont été précédemment signalés et des mesures d'accommodement qui ont été mises en place pour atténuer les répercussions sur ces droits. Les participants ont indiqué qu'il existe un projet semblable en cours de mise en œuvre en Alberta, mais qu'une carte à l'échelle nationale

pourrait être très utile pour les gouvernements autochtones, les promoteurs de projet, les gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que le gouvernement fédéral.

« Il devrait y avoir un programme dans lequel les promoteurs sont tenus de saisir leurs renseignements et ceux-ci sont affichés sur une carte que les communautés autochtones peuvent utiliser pour rester informées sur les personnes avec qui elles doivent parler, les ministères concernés, et ainsi de suite. Pourquoi est-ce seulement à l'industrie de nous dire : “Vous dites quelles sont vos terres traditionnelles, et nous appellerons cela une consultation?” »

Le consentement préalable, libre et éclairé

Dans toutes les sessions de mobilisation, les participants ont rappelé à RCAANC que les principes de consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) doivent être intégrés dans les lignes directrices, conformément à l'approbation du Canada de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) par le biais de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (LNDU) et du plan d'action connexe.

Le consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) est un concept défini à l'échelle internationale. Par exemple, dans un [rapport de 2016 de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture](#), il est défini comme « un droit spécifique qui concerne les peuples autochtones et qui est reconnu dans la DNUDPA ». Le consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) permet de donner ou de refuser le consentement à un projet qui pourrait toucher une communauté ou toucher leur territoire. Une fois le consentement donné, il peut être retiré à n'importe quel moment. De plus, le consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) permet aux communautés autochtones de négocier les conditions selon lesquelles le projet sera conçu, mis en œuvre, suivi et évalué.

Plus précisément, le rapport explique que [TRADUCTION] « Le terme “libre” fait référence à un consentement donné volontairement et sans contrainte, intimidation ou manipulation. Il fait également référence à un processus autodirigé par la communauté dont le consentement est recherché, sans contrainte de coercition, d'attentes ou de délais imposés de l'extérieur. »

Ensuite, le rapport indique que le consentement préalable exige que « le consentement est sollicité suffisamment tôt, soit avant toute autorisation ou tout début d'activité. C'est-à-dire, dès les premières étapes d'un plan de développement ou d'investissement, et non seulement lorsque le besoin d'obtenir l'approbation de la communauté se fait sentir », tandis que le consentement éclairé renvoie principalement à « la mobilisation et le type de renseignements qui doivent être fournis avant la demande de consentement et également dans le cadre du processus de consentement en cours ».

Enfin, le consentement, comme défini dans le rapport, renvoie à « une décision collective prise par les détenteurs de droits et obtenue par le biais des processus décisionnels coutumiers des communautés ».

Lors de la majorité des sessions de mobilisation, les participants ont exprimé des doutes quant à la possibilité ou à la volonté de solliciter adéquatement le consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) dans le contexte de projets déjà planifiés. Un participant en Ontario a dit ce qui suit :

« Que voulons-nous dire par consentement préalable, libre et éclairé (CPLE)? Le consentement préalable n'est pas vraiment donné. Nous avons besoin de plus de temps. Libre? Nous sommes systématiquement opprimés. Comment pouvons-nous donner un consentement libre si tant de décisions se prennent de différentes manières qui ne sont pas prises en compte? C'est un effet d'entraînement dans tous les types d'institutions. Nous n'avons pas les outils pour communiquer ce dont nous avons besoin. Cela joue dans le "consentement éclairé" : l'importance de la langue. L'anglais est difficile. Nous avons une vision du monde totalement différente du système occidental. »

Les participants ont souligné que l'une des plus grandes lacunes dans les lignes directrices actuelles en matière de consultation et d'accommodement est le manque de considération pour le consentement préalable, libre et éclairé (CPLE), tant en théorie qu'en pratique. Les promoteurs voient souvent le consentement comme un obstacle au développement du projet. Ainsi, à moins que le consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) ne soit intégré aux lignes directrices, parallèlement à d'éventuelles modifications législatives visant à garantir que ces principes soient applicables, les communautés autochtones estiment que leur consentement restera sans importance.

« Dès le départ, la conversation qui se tient entre les peuples autochtones se fait en partant du principe que ce [projet] va être approuvé, que cela nous plaise ou non. Immédiatement, le processus et la nature de l'obligation de consulter sont donc coercitifs, car nous savons que nous n'avons pas de rôle décisionnel. Notre opinion ultime ne compte pas, et les gens ont l'impression qu'elle ne compte pas. Notre conversation entière se déroule dans l'optique que le Canada et l'industrie feront ce qu'ils veulent, peu importe notre point de vue, et nous devons simplement nous y plier. Ce n'est pas vraiment une décision libre. Il ne remplit pas les critères du consentement préalable, libre et éclairé, car il n'est pas exempt de coercition. »

Les participants ont indiqué que la coercition commence souvent dès le départ, lorsque les promoteurs et le gouvernement font pression sur les communautés pour qu'elles consentent inconditionnellement à l'aide d'ententes qui sont créées beaucoup trop tôt dans le cycle de vie du projet.

Plusieurs participants ont mentionné les ententes sur les répercussions et les avantages et les autres ententes de capacité, soulignant comment elles sont parfois perçues comme un moyen de fabriquer le consentement communautaire. Si les nations ont besoin des avantages ou de financement promis dans l'entente, « ils n'ont pas d'autre choix que d'accepter ».

Selon les participants, toute la notion de rattachement du consentement à la négociation des avantages est à l'envers, car les avantages ne devraient être déterminés qu'une fois les ressources nécessaires pour accroître la capacité et effectuer des analyses permettant de déterminer les répercussions potentielles sur les droits ont été fournies.

Les promoteurs qui cherchent à déterminer les avantages trop tôt s'assurent, intentionnellement ou non, que les communautés n'aient pas tous les renseignements nécessaires pour prendre une décision éclairée sur le projet. Toutefois, étant donné que les communautés sont à la table, les promoteurs « cochent la case à côté de la consultation » sur leurs listes et avancent, peu importe les commentaires futurs des communautés. Autrement dit, « la consultation n'équivaut pas au consentement ».

Ensuite, des participants ont affirmé que certains promoteurs dissimuleraient les renseignements des communautés ou rendraient les renseignements importants incroyablement difficiles d'accès. Cette situation rendrait impossible pour les communautés de fournir un consentement continu en effectuant les analyses nécessaires ou en menant d'autres rencontres avec les membres de la communauté, ou d'engager des négociations significatives sur les répercussions en évolution sur les droits et les mesures d'accommodement à jour :

« [Y a-t-il] un consentement continu? Non. Et très souvent, on changera [le projet]. Nous pourrions être consultés sur quelque chose, mais ensuite, à mi-chemin, on changera le plan et agira comme si l'on avait déjà consulté, même s'il y a quelque chose de différent qui se profile [...] Nous avons établi une entente socioéconomique pour une mine qui allait commencer. Une fois que le papier a été signé, tout à coup, il y avait quelque chose de nouveau qui surgissait. Mais [on a dit qu'il] n'était pas nécessaire de nous consulter à ce sujet, car c'était déjà fait. Cela devient difficile, lorsque nous devrions être consultés de nouveau. »

De plus, les participants ont indiqué que les promoteurs considèrent parfois le silence, c'est-à-dire aucune réponse, comme un consentement.

« Si nous ne disons rien, on va simplement aller de l'avant. Ces lignes directrices me placent en situation de conflit d'intérêts avec nos lois naturelles, car si je ne parle pas, nos préoccupations ne seront jamais documentées. C'est une partie de consultation injuste – nous devons abandonner notre éthique seulement pour y participer. »

Le silence interprété comme le consentement est particulièrement problématique parce

que, dans de nombreux cas, les promoteurs et les gouvernements déploient peu d'efforts pour communiquer de façon appropriée, préférant envoyer des courriels annonçant que le consentement sera présumé après un certain temps dans les boîtes de réception des renseignements généraux ou par le biais des médias sociaux.

« Nous recevons souvent des notifications et des lettres indiquant que “si nous n’avons pas de nouvelles avant une certaine date, nous irons de l’avant”. C’est une question de capacité, ce qui mène à des situations non consensuelles [...] Une fois, un message sur Facebook qui est resté sans réponse a été inclus dans le dossier du promoteur. C’est inacceptable. »

Plutôt que d'exiger que les promoteurs et le gouvernement demande le consentement actif, le système actuel fait peser la responsabilité sur les communautés autochtones :

« C’est souvent à la nation de démontrer qu’ils n’y ont pas consenti : il faut un renversement à ce niveau. »

Finalement, tout au long des sessions, les participants ont souligné que le consentement, une fois donné, peut toujours être retiré. Le consentement est un exercice continu qui nécessite une communication et un échange de renseignements continus, une collaboration et des évaluations de progrès. Lorsque des préoccupations surgissent au cours du cycle de vie d'un projet, les communautés s'attendent à ce que les gouvernements et les promoteurs continuent d'agir en tant que partenaires collaboratifs pour répondre à ces préoccupations et accorder des accommodements. Toutefois, si les communautés estiment que cela n'a pas lieu, elles doivent pouvoir retirer leur consentement.

« Même après toute cette mobilisation, de renforcement des capacités, cette élaboration conjointe, etc., les gouvernements des Premières Nations doivent toujours se réserver le droit de dire “non”. »

Les participants ont discuté de l'éventualité du droit de veto sur un projet, mais certains ont ajouté la nuance : cela ne vise pas à ajouter un risque supplémentaire – la possibilité de révoquer le consentement si les communautés sont lésées – mais plutôt à servir de mécanisme qui garantit que toutes les parties, y compris les promoteurs de projet, les gouvernements autochtones et la Couronne, sont mutuellement responsables et respectent les engagements pris.

Enfin, les participants ont indiqué que la définition du consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) est quelque chose qui relève de chaque communauté et doit faire participer les titulaires de droits dès le début, créant ainsi pour eux une possibilité de pleine participation.

« *Le consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) concerne la participation. C'est ce que je vois dans le consentement.* »

En effet, les participants ont souligné lors de nombreuses sessions que si les lignes directrices doivent être strictes pour la notion de recherche du consentement, elles ne peuvent pas être strictes dans la définition du consentement, car le consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) aura des significations différentes pour différentes communautés. En ce qui concerne la définition du consentement au niveau communautaire, les participants ont ajouté qu'elle représente un exercice complexe à multiples facettes qui, lorsqu'il est fait de la bonne manière, prend du temps.

« *Ce n'était pas facile. Nous avons versé des larmes et avons des processus tenant compte des traumatismes. Nous avons besoin d'un leadership fort, pour prendre les devants et mener ce processus. Mais grâce à ce dur travail que nous avons accompli, et en nous basant sur nos ententes de consultation avec les deux gouvernements, qui comprenaient des mesures d'accommodement et la surveillance, nous avons pu dire que nous pouvions donner notre consentement. Nous pourrions maintenant vivre avec les conséquences de la décision, en fonction de ce qui a été fait.* »

Les participants ont estimé que les ministères et organismes fédéraux devraient déployer davantage d'efforts pour définir le consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) aux côtés de chaque communauté et pour l'intégrer sans ambiguïté dans les politiques de consultation de la communauté et les lignes directrices fédérales.

« *En ce qui concerne la question du consentement, le Canada doit donner plus de structure à tous ces mots. Nous voulons leur opinion sur ce que signifie [le consentement], afin que nous puissions l'examiner et ce qui ne fonctionne pas et n'a pas fonctionné [et y répondre].* »

À l'heure actuelle, les participants décrivent un sentiment d'impuissance à l'égard du processus de consentement, les projets vont souvent de l'avant indépendamment du niveau de consentement obtenu par le biais de la consultation.

« *[On] comprend bien "libre" et "éclairé" [...] mais ce consentement, c'est un consentement à consulter, ou en lien avec la réalisation du projet? Rares sont les exemples des communautés qui sont contre un projet et où le projet est alors refusé.* »

Enfin, les participants ont convenu que les pratiques exemplaires relatives au consentement préalable, libre et éclairé (CPLE), tout comme la consultation en général, sont ancrées dans des relations solides qui privilégient la collaboration et le respect entre les communautés autochtones, les promoteurs de projet et le gouvernement.

« Je dirais que le consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) crée une obligation de collaborer – une obligation à l'égard de la relation, afin de pouvoir gérer le processus de consentement. Si les fonctionnaires gouvernementaux comprennent que [...] il existe maintenant une loi au Canada qui précise que les peuples autochtones ont le droit de donner ou de refuser leur consentement [libre, préalable et éclairé], vous avez soudainement une obligation légale, non seulement de consulter, mais aussi de faire tous les efforts nécessaires ou appropriés pour obtenir le consentement. Cela crée un modèle de relation, et cela change le travail. »



Détermination des mesures d'accommodement

Les participants ont indiqué que la consultation et l'accommodement vont de pair, mais qu'ils ne doivent pas être confondus. Comme pour la consultation et la recherche du consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) pour un projet, la détermination des répercussions sur les droits et l'établissement de mesures d'accommodement doivent également être ancrés dans des relations de collaboration entre les communautés autochtones et la Couronne et doivent être dirigés par les communautés autochtones elles-mêmes. Comme l'a dit un participant, « l'accommodement pourrait être nécessaire, mais cela est également défini par la Première Nation. »

Bien que l'accommodement porte souvent sur l'atténuation ou la compensation des répercussions sur les droits, les participants ont souligné que le processus devrait viser à les éliminer complètement, surtout lorsque la communauté s'oppose à un projet. Trop souvent, selon les participants, le gouvernement fédéral donne la priorité aux intérêts de l'industrie et aux intérêts perçus de la société canadienne dans son ensemble, au détriment des communautés autochtones touchées, en approuvant automatiquement des projets de développement sans tenir compte des répercussions sur les droits des Autochtones.

« C'est la raison pour laquelle c'est frustrant : nous savons quelle sera la réponse à la fin. Nous savons que cela va être approuvé. Les intérêts des Premières Nations seront considérés comme moins importants que ceux de la société dans son ensemble. »

Lors de nombreuses sessions de mobilisation, les participants ont indiqué qu'il peut être difficile de parler des accommodements pour les répercussions sur les droits, car ce que les gouvernements ou les promoteurs entendent par droits touchés et ce qui est entendu par « accommodement est souvent flou ».

« Cela pourrait être clarifié si vous le dites simplement, si vous ne nous donnez pas ce jargon. Dites-le simplement – dites-nous ce qu'est une mesure d'accommodement. Tant que nous avons une conversation... Je sais que cela va augmenter votre charge de travail, mais vous avez la capacité, et nous certainement pas... Ces choses devraient être mises à l'avant-plan, et exprimées en termes simples : soyez concis et précis. »

Au Québec, un participant a remis en question la validité du terme « accommodement » dans son ensemble :

« Même si l'on examine la définition d'“accommodement”, ce qui signifie une “entente pratique” ou un “compromis”. Ce ne devrait pas être un compromis; le respect de notre identité en tant que peuple devrait être une norme minimale. Le libellé même est rebutant. Il ne devrait pas non plus être temporaire. »

Même si l'accommodement demeure ambigu, les participants lors de plusieurs sessions ont souligné que ce qui devrait être très clair est la différence importante entre l'accommodement et la compétence culturelle : les aménagements sont des éléments que les gouvernements ou les promoteurs de projet modifient, incluent ou bien excluent d'un projet afin de tenir compte des répercussions potentielles sur les droits, tandis que les compétences culturelles renvoient aux éléments que les gouvernements ou les promoteurs de projet doivent mettre en œuvre afin d'établir des relations de collaboration et de dialoguer de manière satisfaisante avec les communautés autochtones. Les participants ont souligné que le fait d'agir de bonne foi avec les communautés et les gouvernements autochtones ne représente en aucun cas un accommodement, et cela ne peut être interprété comme une consultation ou un consentement.

« *Un processus de consultation significative, tel que [précédemment décrit], ne garantit pas nécessairement des mesures d'accommodement ou des possibilités significatives.* »

Comme c'est le cas pour chaque étape du processus, les participants ont indiqué que l'un des plus grands obstacles à la détermination des mesures d'accommodement est le déséquilibre de pouvoir marqué qui existe entre, d'un côté, les promoteurs et les gouvernements, et de l'autre les communautés dont les droits sont touchés. Dans plusieurs cas, les participants ont raconté que même s'ils ont exprimé de sérieuses préoccupations concernant les répercussions sur les droits, le gouvernement décide que le promoteur du projet peut aller de l'avant sans tenir compte des mesures d'accommodement connexes.

« *Quant aux facteurs prédéterminés concernant la solidité de la demande, en utilisant des renseignements qui pourraient même ne pas être véridiques, nous ne connaissons pas... les formules prédéterminées en ce qui concerne l'accommodement. Ces facteurs ne répondent pas aux besoins d'accommodement appropriés qui sont nécessaires. Nous avons un problème de pénurie alimentaire, et pour avoir des décisions prédéterminées de la Couronne sur les accommodements, il doit y avoir une meilleure façon de faire cela.* »

Il a été noté que l'élaboration de mesures d'accommodement nécessite une coordination accrue entre les ordres de gouvernement, et que l'application de ces mesures doit être renforcée en incluant les principes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Les participants ont souligné que les futures lignes directrices doivent aborder l'accommodement en adoptant une approche gouvernement à gouvernement, donnant aux nations autochtones un réel pouvoir d'influence sur le résultat.

« *Le Canada a ces traités et doit reconnaître ce qu'ils sont : des ententes de nation à nation. Le Canada ne signerait pas un traité avec la Ville de Vancouver, par exemple. Les Premières Nations doivent être reconnues en tant que nations, de manière à ce qu'elles aient une voix réelle. Aujourd'hui, par exemple, tout ce que nous disons est «aux fins d'examen». Je sens vraiment une disparité de pouvoir [...]* »

Les participants ont discuté de l'importance d'inclure le savoir traditionnel et la vision autochtone du monde dans l'élaboration de mesures d'accommodement. À la lumière de milliers d'années de savoir traditionnel, les participants ont expliqué qu'ils devraient être ceux qui « tiennent le stylo », ne serait-ce que parce que les défenseurs ont tendance à ne pas être dignes de confiance dans la production de données fiables.

« Les gens ne vont pas faire confiance aux données scientifiques et techniques provenant des promoteurs de l'industrie. Et en ce moment, c'est là que la plupart des renseignements proviennent : de l'industrie, ou de la recherche, des études et de la surveillance financées par l'industrie dans le cadre de leurs projets. »

En effet, les participants ont rappelé à RCAANC que si le processus d'accommodement est trop rigide et trop ancré dans les points de vue non autochtones, il ne pourra pas poser les bonnes questions aux communautés, ce qui entraînera une incapacité à relever adéquatement les répercussions sur les droits et, en fin de compte, une incapacité à accommoder significativement. Ici, les participants ont souligné que les points de vue des Autochtones offrent une vision plus inclusive de l'identité et, par extension, des répercussions sur les droits.

« Chaque fois que nous parlons d'accommodement selon notre point de vue, nous nous efforçons vraiment de nous assurer de prendre en compte toutes les catégories démographiques de notre communauté : l'âge, le genre, la sexualité, les personnes en position de vulnérabilité, celles qui poursuivent leurs études. Il y a beaucoup de groupes démographiques là-bas. »

Dans l'ensemble, les participants ont souligné que, pour tenir compte adéquatement et de manière significative des répercussions sur les droits, les gouvernements et les promoteurs de projet doivent être disposés à faire confiance aux points de vue des communautés.

« L'accommodement en soi est censé être un moyen de supprimer les obstacles à la réalisation des objectifs du processus de consultation même. Mon problème est votre problème; votre problème est mon problème. Si vous respectez réellement ce processus, vous comprendrez que les participants gouvernementaux au processus de consultation doivent avoir confiance que les priorités des Premières Nations sont celles que les peuples autochtones disent. Nous n'avons pas le temps de nous battre contre vous. Ce que nous disons est la vérité. »

En effet, les participants ont souligné que, sans le contexte culturel approprié ou une expérience sur le terrain, les promoteurs et les fonctionnaires fédéraux ne sont tout simplement pas outillés pour comprendre comment une certaine activité pourrait avoir des répercussions sur un droit. Un participant a mis en garde RCAANC en lui disant : « Il y a beaucoup de risques à élaborer ces systèmes sans avoir de connaissances sur le terrain ».

« Vos ministres, et vous en tant que bureaucrates, avez la responsabilité de vous assurer que vous disposez de connaissances de terrain. »

Les participants ont souligné que les nouvelles lignes directrices doivent mieux définir les responsabilités du gouvernement fédéral et des promoteurs de projet en ce qui a trait aux accommodements. Certains participants ont ajouté que les lignes directrices doivent également inclure des mécanismes de mise en application ou d'appel dans les cas où ces responsabilités ne sont pas respectées, au-delà de l'option souvent irréaliste pour les communautés de recourir aux tribunaux.

« Je tiens simplement à préciser que, d'après mon expérience, le gouvernement fédéral dispose de plus d'argent que les Premières Nations [...] pour les litiges. Nous croyons que ces problèmes ne devraient pas avoir à être réglés devant les tribunaux. Les Premières Nations du Yukon peuvent être un exemple de premier plan pour le reste du Canada sur la façon dont nous pouvons nous construire de manière saine ensemble, mais il y a trop de résistance de la part des gouvernements. »

« Pourquoi est-ce seulement des lignes directrices? Cela signifie qu'ils sont volontaires et non obligatoires, même si cela est censé être la loi [...] Nous devrions passer d'une simple recommandation à une discussion stratégique [...] Si c'est tout ce que nous allons faire et continuer ainsi, est-ce la meilleure chose que les Nations puissent faire? »

Élaboration et mise en œuvre de mesures d'accommodement

Après avoir discuté de la meilleure façon d'aborder les communautés pour discuter des répercussions potentielles sur les droits et les mesures appropriées pour accommoder ces droits touchés, les participants ont exploré quelques considérations clés concernant à quoi ces mesures d'accommodement devraient ressembler et la façon dont elles devraient être mises en œuvre dans le contexte d'un projet sur leur territoire. Ils ont souligné que l'élaboration de mesures d'accommodement devrait représenter une conversation continue fondée sur des relations collaboratives et que les lignes directrices fédérales devraient décrire un processus par lequel les communautés autochtones peuvent ramener les partenaires à la table pour poursuivre les conversations à mesure que les répercussions changent ou que de nouvelles répercussions sont découvertes au fil du temps.

« Ma plus grande préoccupation à ce sujet est que nous n'avons pas de financement permanent pour surveiller ce qui se passe sur le terrain, ce que nous sommes censés faire pour participer au processus de cogestion, mais ce que nous devons absolument faire pour répondre à la question de quelle manière [quelque chose] touche nos droits [...] Nous avons besoin d'un soutien juridique continu. Et nous devons assurer cette surveillance environnementale de manière continue, si nous voulons vraiment répondre de manière précise à ces questions. »

Les participants ont souligné que l'élaboration et la mise en œuvre de mesures d'accommodement nécessitent que les promoteurs, les gouvernements et les communautés autochtones se comprennent mutuellement sur ce qui est exactement considéré comme une mesure d'accommodement et ce qui ne l'est pas.

« Nous venons à vous de différentes manières. Tous nos objectifs à l'égard de la réconciliation – des communautés comme celle-ci [...] Parfois, c'est très clair : [...] les communautés diront “non”, et c'est légitime, car les communautés peuvent avoir des objectifs différents. D'autres fois, on peut dire : “Eh bien, la communauté a accepté de réparer la route qui nous mène à nos territoires de chasse parce qu'elle est sur le chemin du projet, et nous considérons cela comme une forme d'accommodement”. Et ils diraient “non”, parce que cela fait partie de leur entente sur les répercussions et les avantages [...] Quel est l'accommodement et qui décide de ces choses ici? Cela pourrait être un cercle complet selon la vision du monde des communautés. »

Les participants ont proposé des mesures pour accélérer les ententes et améliorer la transparence et l'égalité dans le processus. Les suggestions clés comprenaient l'établissement de délais pour l'élaboration et la finalisation des ententes sur les répercussions et les avantages, ainsi que l'établissement de taux de base applicables à toutes les communautés autochtones. Cela pourrait aider à garantir que tous les groupes ont une compréhension claire des attentes minimales et peuvent travailler à partir d'un point de référence connu pour recevoir une indemnisation équitable pour les répercussions sur leurs territoires traditionnels. Les participants ont souligné que des offres telles que 0,005 % des bénéfices sont insuffisantes pour des ententes significatives.

Les participants ont également parlé de la façon dont le langage entourant l'accommodement pour les répercussions sur les droits est très légaliste, ce qui rend ces processus plus difficiles à naviguer pour le personnel des gouvernements autochtones qui peuvent ne pas avoir autant d'expérience que les experts-conseils ou avocats très bien rémunérés embauchés par les promoteurs de projet. Les participants ont souligné que les nouvelles lignes directrices devraient mettre l'accent sur une meilleure communication des rôles, des responsabilités et des attentes en matière de mesures d'accommodement, dans un langage clair, éliminant ainsi le risque que les promoteurs et le gouvernement se contentent du strict minimum légal au détriment d'un processus de consultation adéquat et significatif.

Les participants ont souligné que les mesures d'accommodement ne peuvent pas être élaborées et mises en œuvre de manière significative par un seul organisme ou uniquement par le promoteur du projet, mais nécessitent plutôt la collaboration continue de toutes les parties concernées pour garantir que les accommodements ont l'effet souhaité sur les droits touchés. Ils ont ajouté que des mesures d'accommodement significatives ne sont possibles que si les bonnes personnes détenant les pouvoirs adéquats participent à la détermination et à la mise en œuvre de ces mesures.

Comme mentionné précédemment, les participants ont donné des exemples de promoteurs de projet, de gouvernements provinciaux et territoriaux, et du gouvernement fédéral se renvoyant mutuellement la responsabilité, ce qui s'étend à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures d'accommodement. Dans trop de cas, les communautés autochtones constatent des répercussions très réelles sur leurs droits, pour ensuite entendre de la part de ceux qui sont présents à la table que les personnes détenant des pouvoirs sur cette question ne participent pas au processus.

Les participants ont noté que cela se produit également entre les ministères fédéraux. Ils ont expliqué que dans certains des projets auxquels ils ont participé, toute participation fédérale est déléguée à un seul organisme ou ministère, même s'il existe des mesures d'accommodement qui pourraient relever de la compétence d'un autre organisme. Dans ces cas, les participants ont déclaré que leurs communautés étaient souvent informées que les organismes présents à la table ne sont pas en mesure d'influencer les activités liées à ces répercussions, mais qu'ils ne peuvent pas non plus inviter les autres organismes à la table pour s'assurer que ces répercussions sont adéquatement prises en compte.

« Nous pouvons en parler jusqu'à la fin des temps. Mais les personnes assises autour de la table n'ont pas le pouvoir de prendre une décision. Et les personnes qui prennent une décision ne savent rien [...] de nous en tant que peuple [...] C'est le problème. Et combien de fois l'avons-nous mentionné? »

En plus de veiller à ce que les bonnes personnes soient présentes pour prendre des décisions appropriées concernant les mesures d'accommodement, les participants ont souligné que l'intention derrière la présence de chacune de ces personnes à la table doit également être sincère. Les participants ont raconté que, souvent, lorsqu'une communauté signale que ses droits seront touchés par un projet et que des mesures d'accommodement sont nécessaires, le promoteur se contente de déplacer le projet sur les territoires d'une autre communauté. Les participants ont souligné que cela représente essentiellement la « corruption » d'autres communautés afin d'éviter de dialoguer de manière significative avec elles et de déterminer des mesures d'accommodement appropriées.

« Si l'accommodement consiste à déplacer un pipeline un peu par ici, sur le territoire de quelqu'un d'autre, et à offrir 10 000 \$ au chef et au conseil, c'est ridicule. »

Les participants ont également souligné que les promoteurs de l'industrie ne sont pas incités correctement à consulter de manière adéquate et significative les communautés autochtones et à tenir compte des répercussions sur leurs droits et leur volonté, et qu'ils prendront, dans la plupart des cas, des décisions visant à éviter toute responsabilité potentielle pour les répercussions que leurs projets pourraient causer. Ils insistent sur le fait que les nouvelles lignes directrices doivent inclure une formulation qui précise les rôles et les responsabilités des promoteurs à l'égard de l'accommodement, et que les lignes directrices devront probablement inclure des mesures de mise en application afin de garantir qu'elles soient respectées.

« *[En Colombie-Britannique], il y a de nombreuses Premières Nations situées à proximité les unes des autres. Leur nation a une revendication territoriale, et l'un de leurs voisins a revendiqué la même zone. La Couronne a entamé des [consultations] avec l'autre nation avant même de se présenter à elle.* »

En plus de veiller à ce que les bonnes personnes soient présentes à la table avec les bonnes intentions, les participants ont indiqué que les promoteurs de projet et les gouvernements doivent en faire davantage pour s'assurer que le savoir autochtone soit au centre des discussions sur l'élaboration et la mise en œuvre de mesures d'accommodement. Les participants ont souligné que la science occidentale ancrée dans un laboratoire ne pourra jamais reproduire ce qui se trouve sur le territoire, mais que les mesures mises en place doivent pouvoir tenir compte des répercussions réelles sur les droits qui se produisent sur le territoire.

« *La bonne connaissance des terres, des eaux, des écosystèmes; j'aimerais voir que cela est considéré comme équivalent à la science occidentale. Ils soutiennent cette science, mais pas la nôtre.* »

L'élaboration et la mise en œuvre de mesures d'accommodement doivent être ancrées dans des processus fondés sur les terres et les communautés. Il n'est pas possible pour les promoteurs de déterminer toutes les répercussions potentielles sur les droits à partir de leurs bureaux ou laboratoires en dehors de la communauté.

Les participants soulignent que toutes les mesures d'accommodement doivent être ancrées dans le savoir et les modes de vie autochtones, et que la mise en œuvre de ces mesures doit être collaborative et inclure la recherche sur le terrain et de la participation communautaire.

« *Nous avons dit [qu'il y avait] des lieux de sépulture et qu'ils voulaient avoir accès à la zone. Pourquoi voulez-vous accéder à ce site après que nous l'ayons mentionné d'entrée de jeu?* »

Même si les participants discutaient des approches visant à garantir que les mesures d'accommodement sont élaborées et mises en œuvre correctement, ils ont noté qu'il est difficile

de déterminer les pratiques exemplaires, car chaque mesure d'accommodement est propre à la communauté, au projet et aux contextes juridiques dans lesquels ces mesures ont été mises en œuvre. Bien qu'il soit possible de prendre des exemples d'autres régions, il n'est pas possible de transposer les mesures d'accommodement d'une communauté à l'autre et de s'attendre à ce que les droits touchés soient accommodés de manière significative.

« Cela pourrait être un exemple de quelque chose à inclure dans les lignes directrices : dire que vous ne pouvez pas vous fier aux renseignements recueillis lors de processus de consultation précédents pour les futurs. Vous devez retourner voir chaque Première Nation pour chaque conduite distincte de la Couronne. Peut-être que cela doit être un élément spécifique à inclure dans les nouvelles lignes directrices. Les fonctionnaires fédéraux pourraient trouver cela rapide et facile, mais ce n'est pas respectueux. »

« Y a-t-il des éléments [dans les lignes directrices] indiquant que les promoteurs ne peuvent pas prendre des renseignements d'un projet et les incorporer ailleurs? »

Toutefois, les participants ont suggéré de créer un répertoire d'exemples antérieurs de mesures d'accommodement qui ont été mises en œuvre pour aider les communautés à avoir une meilleure idée de ce qui est possible.

« Je suggérerais qu'un centre de capacités et de ressources dirigé par les Autochtones, qui compile des données et des apprentissages de partout au Canada, puisse le faire et aider un certain nombre de nations à apprendre les unes des autres. »

Ce référentiel, semblable à la base de données sur les droits et les contextes juridiques abordés dans les sections précédentes, peut décrire les droits qui ont été touchés et la manière dont les promoteurs de projet, les gouvernements et les communautés autochtones ont élaboré conjointement des mesures d'accommodement pour tenir compte de ces répercussions. Ces exemples peuvent aider d'autres communautés à prendre en compte les répercussions sur leurs droits, en leur fournissant un modèle à imiter ou à modifier pour mieux refléter leur réalité, et en montrant aux autres promoteurs de projet les mesures d'accommodement adéquates et significatives que les communautés ont envisagées.

« À mesure qu'on progresse, si l'on veut parler de réconciliation à son meilleur, voilà : avoir son propre organe de réglementation des Premières Nations au niveau fédéral. Il faut dire que ce serait probablement le plus grand bureau, car on devrait y gérer plusieurs projets sur plusieurs fronts. Mais au moins, cela serait fait. »

Les lignes directrices ne devraient pas imposer à quoi ressemblent les évaluations sur les répercussions, le moment où elles auront lieu, ou la fréquence à laquelle elles doivent avoir lieu, car chaque communauté devrait avoir la possibilité d'en définir les paramètres. Toutefois,

les participants ont souligné que dans les lignes directrices on doit s'assurer que les communautés disposent du temps, des ressources et des renseignements nécessaires pour mener à bien ces évaluations adéquatement.

« Ce serait formidable que le gouvernement dise : “Eh, avons-nous bien agi envers vous, nation X?”. La plupart du temps, il s'agit de consultations à la va-vite, pendant lesquelles vous allez voir les Aînés et les utilisateurs des terres pour obtenir ces renseignements, puis vous ne revenez jamais. »

Collaboration avec les promoteurs et le gouvernement

Des participants de plusieurs sessions ont exprimé que la relation travail avec les promoteurs et le gouvernement est difficile. Ces mêmes participants ont également exprimé que la consultation est souvent perçue comme un affrontement plutôt que comme une coopération, alimentant ainsi la perception que le développement représente simplement une « appropriation des ressources ».

Très souvent, il n'est pas clair qui est responsable de traiter quelles répercussions, ou qui est responsable de mettre en œuvre ou de superviser les mesures d'accommodement. Au milieu de la confusion et de l'ambiguïté, les participants ont expliqué que les différentes parties participant à un projet ont tendance à se renvoyer la balle les unes aux autres dans le but d'éviter leurs responsabilités respectives.

Comme cela a été mentionné lors de la discussion sur l'honneur de la Couronne, de nombreux participants ont exprimé que lorsque le gouvernement fédéral s'appuie sur les provinces, les territoires ou les promoteurs de projet pour exécuter des consultations et des accommodements, il y a un manque de responsabilité et de surveillance pour s'assurer que ces autres parties s'acquittent de leur obligation de manière responsable.

Il a été souligné que les nouvelles lignes directrices à l'intention des promoteurs de l'industrie et des gouvernements provinciaux et territoriaux doivent être rédigées en langage clair pour qu'ils comprennent mieux leurs rôles et responsabilités, ainsi que des mesures pour faire respecter les lignes directrices en cas de non-conformité ou de suivi inadéquat.

Les participants ont ajouté que, dans la plupart des cas, il ne faut pas confondre les discussions sur les répercussions potentielles et les mesures d'accommodement, les discussions sur les avantages financiers ou d'autres investissements, et les conversations portant sur le consentement préalable, libre et éclairé. Ces discussions sont distinctes, et la participation

d'une communauté à l'une de ces discussions ne nie pas l'exigence des autres. Ils ont fait remarquer que, même si certaines de ces conversations peuvent avoir lieu en même temps ou à peu près en même temps, il doit incomber à la communauté de définir le moment où chacune de ces conversations a eu lieu et les résultats satisfaisants pour ses membres.

« Il doit y avoir un processus distinct, en dehors de l'évaluation des répercussions et du processus réglementaire, pour ces conversations et relations entre gouvernements. Parfois, des discussions avec les promoteurs sont nécessaires, ou les promoteurs doivent être amenés sur des éléments précis, mais cela doit en fin de compte être dirigé par la nation, dans le cadre de la relation de gouvernement à gouvernement. »

Les participants ont souligné que les discussions sur l'accommodement offrent une excellente occasion de renforcer les relations entre les gouvernements autochtones, les promoteurs de projet et les autres administrations. Ils ont noté que le travail nécessaire pour évaluer les répercussions sur les droits offre des possibilités aux promoteurs de projet et aux gouvernements d'investir dans les capacités au niveau communautaire pour réaliser ces analyses, et cela est fait correctement, de créer un espace pour la formation de partenariats collaboratifs.

« Alors, [nous devons] examiner les différentes possibilités d'accommodement : au-delà de l'argent habituel, mais aussi en incluant des terres, le partage des redevances, des possibilités de formation, du financement pour la formation, et ainsi de suite [...] Et cela devrait faire partie des lignes directrices; cela devrait être obligatoire. Les ententes sur les avantages économiques devraient être obligatoires, de même que les ententes d'accommodement entre la Couronne et [les gouvernements autochtones]. »

Les participants ont raconté que les promoteurs viennent souvent à la table avec des ententes d'accommodement prédéterminées qui ne sont pas souples, souvent fondées sur leur expérience de collaboration avec d'autres communautés sur des projets antérieurs. Comme mentionné dans les sections précédentes, certains promoteurs supposent qu'il est approprié de confondre leurs ententes sur les avantages liés aux répercussions, qui peuvent inclure certaines mesures d'accommodement préliminaires pour les répercussions relevées avant le début du projet, avec le consentement global à un projet d'une communauté.

Alors qu'un participant a souligné que « dans une certaine mesure, une entente sur les avantages liés aux répercussions est une reconnaissance de l'accommodement d'une certaine manière », cette approche ne peut pas être perçue comme le soutien à un projet ou son consentement par une communauté, notamment dans les cas où cette entente comprend un financement critique pour les communautés afin de mener des analyses adéquates sur les répercussions potentielles sur leurs droits. Cette situation peut mettre les communautés dans une position difficile où elles ne peuvent pas accéder à des ressources adéquates pour effectuer des évaluations des répercussions sur les droits de manière significative sans accepter l'entente sur les répercussions et les avantages. Une fois qu'ils auront donné leur

accord, cependant, le promoteur pourrait considérer qu'ils ont donné leur consentement et prétendra donc qu'aucun autre accommodement n'est nécessaire. Les participants ont exprimé que cela peut sembler coercitif.

Les participants ont souligné que les ententes sur les avantages et les répercussions, les évaluations des répercussions ou les mesures d'accommodement non négociables imposées par les promoteurs de projet, les gouvernements provinciaux ou territoriaux, ou le gouvernement fédéral sont inadmissibles.

Toutefois, d'autres participants ont souligné que, lorsque ces ententes sont conclues de manière à refléter les voix des communautés, ils peuvent contribuer grandement à établir de bonnes relations entre les communautés, les promoteurs et les gouvernements.

« L'une des meilleures pratiques au monde pour ce qui est de collaborer avec les promoteurs et d'aborder les mesures d'accommodement est l'[entente sur les répercussions et les avantages (ERA)]. [Les ERA] ne sont pas toujours vues positivement dans d'autres pays, en grande partie en raison d'un manque de transparence, mais dans le développement continu des ressources minérales dans les Territoires du Nord-Ouest, il y a des exigences quant à [son] inscription dans une loi. Celles-ci se produisent au début de l'étape de la préconsultation et font elles-mêmes partie des négociations sur l'accès. La rétroaction de l'industrie indique qu'ils sont fortement encouragés s'ils sont faits de la bonne manière. Il peut s'avérer utile de savoir comment dissuader les atteintes aux droits, mais aussi pour l'industrie de naviguer de manière plus claire. Si nous rendons des outils comme ceux-ci plus clairs, et si cela est fait de la bonne manière, cela peut contribuer grandement à atténuer les répercussions. »

S'appuyant sur cela, les participants ont donné des exemples de bons processus de consultation et d'accommodement vécus dans la communauté. Dans la plupart de ces cas, les pratiques exemplaires étaient liées à des personnes travaillant pour le gouvernement ou les promoteurs de projet qui ont fourni des efforts supplémentaires pour établir directement des relations plus solides avec les gouvernements autochtones et les membres de la communauté.

« Nous devons prendre le temps d'établir ces relations de la bonne manière, face à face, et ne pas compter sur Internet, en fait, nous asseoir et prendre le thé et de la banique. »

Ces personnes sont celles qui ont pris le temps de participer à des événements communautaires et à des cérémonies, comme des pow-wows, et d'apprendre à prononcer des noms de lieux et d'autres expressions clés en langues autochtones. Ils avaient également clairement passé du temps à se renseigner sur les contextes modernes et historiques dans lesquels la communauté fonctionne. Ces pratiques ont créé une base de « confiance fondamentale ».

Dans un cas, cette approche intégrative au sein de la communauté a permis au projet pour lequel une consultation avait eu lieu de « se réaliser en respectant le budget et les délais ».

Dans la plupart de ces exemples positifs, les employés de ces gouvernements et des promoteurs ont déployé des efforts supplémentaires pour établir et maintenir des relations avec les membres de la communauté et avec les gouvernements autochtones – même lorsque les processus de consultation n'étaient pas en cours. Dans un cas, un participant a raconté qu'un employé gouvernemental travaillait en collaboration avec les Aînés de la communauté à un système de cartographie permettant de localiser les lieux de rassemblement, les lieux de cérémonie et les sites de sépulture. Après cinq sessions d'une heure avec différents groupes de la communauté, des centaines de points clés ont été ajoutés à une carte en direct que la communauté pourrait ensuite utiliser pour démontrer aux autres promoteurs de projet ou aux ministères gouvernementaux où exactement les projets pourraient avoir des répercussions sur leurs droits.

Les participants ont souligné que des partenariats équitables nécessitent des ententes entre les parties concernées sur la manière dont les processus se dérouleront, ce à quoi on peut s'attendre et qui sera responsable de la mise en œuvre de quelles parties de ce processus. Cette approche de partenariat ne peut pas être définie par les promoteurs de projet, les gouvernements provinciaux ou territoriaux, ou le gouvernement fédéral, puis être imposée unilatéralement aux communautés autochtones. Les participants ont réitéré que ces processus doivent être ancrés dans la sécurité culturelle et la compétence, en veillant à ce qu'ils reflètent les communautés concernées et, s'ils existent, qu'ils respectent les politiques de consultation et les protocoles élaborés par les communautés autochtones.

Surveillance et suivi

Dans toutes les sessions de mobilisation, les participants ont souligné que les mesures d'accommodement sont largement inefficaces s'il n'y a pas de processus en place pour surveiller les répercussions ou faire un suivi si les mesures d'accommodement ne parviennent pas à tenir compte adéquatement des répercussions sur les droits. Les lignes directrices actuelles ne décrivent pas de processus permettant aux promoteurs de projet ou aux gouvernements de prouver l'efficacité des mesures d'accommodement, ni même leur mise en œuvre.

De plus, lorsque les mesures d'accommodement ne répondent pas aux attentes ou aux seuils convenus, il n'y a aucun recours pour garantir que les industries et les gouvernements respectent leurs promesses, à moins qu'une communauté ne soit prête à porter l'affaire devant les tribunaux.

« Il arrive souvent qu'une personne vienne chez nous, obtienne des renseignements et ne soit jamais revue. Cela alimente notre méfiance [...] C'est pourquoi nous disons que nous "recherchons à l'excès". Il n'y a aucune action ou aucun suivi. »

Les participants ont ajouté qu'il y a un fardeau administratif important pour les communautés autochtones en ce qui concerne la surveillance et le suivi des mesures d'accommodement.

« Nous avons toujours dit qu'il devrait y avoir un organisme de surveillance pour superviser tous les ministères et s'assurer qu'ils respectent les normes minimales. Quand nous obtenons une consultation, ils ont déjà déterminé au préalable qu'il s'agit d'une faible répercussion. D'où vient cette décision? Qui établit cette norme minimale? Et qui veille à ce qu'ils s'y conforment? »

Les participants ont ajouté que, dans plusieurs cas, les communautés autochtones sont chargées de surveiller et de suivre les mesures d'accommodement, même dans les cas où la capacité de soutenir ce travail n'est pas mise à disposition. Bien que les participants aient largement signalé que les communautés devraient jouer un rôle clé dans la surveillance, ils ont noté que les communautés sont parfois tenues de demander un financement au gouvernement fédéral ou à un promoteur de projet afin d'avoir la capacité nécessaire à surveiller l'efficacité des mesures d'accommodement. Ils ont dit que cette approche est à l'envers : les communautés ne devraient pas être tenues de demander des fonds pour faire le travail dont les gouvernements ou les promoteurs de projet devraient être responsables.

« Nous sommes invités à demander de l'argent pour aider le Canada à atteindre ses propres cibles. Nous devons faire le travail pour atteindre vos cibles, et nous devons demander l'argent pour faire votre travail. C'est très à l'envers; ces programmes auraient dû avoir suivi les lignes directrices. »

Il n'est pas juste que les communautés autochtones doivent demander le soutien de promoteurs extérieurs pour s'assurer que ceux-ci mettent en œuvre des mesures d'accommodement adéquates pour les répercussions sur les droits, surtout dans les cas où ces promoteurs ont déjà réduit au minimum leurs rôles et responsabilités quant aux accommodements pour ces répercussions.

« Pourquoi [la surveillance et le suivi] doivent-ils nécessairement être un processus interne? Lorsqu'une entente est conclue, y a-t-il quelque chose à dire pour financer la capacité des nations touchées, afin qu'elles puissent assurer la surveillance continue et produire des rapports en double : à leurs chefs et à l'organisme de réglementation? Pourquoi cela doit-il se faire à l'interne [au gouvernement]? »

Qui plus est, les participants ont signalé que le roulement du personnel au gouvernement compromet souvent le processus de surveillance, la transmission des connaissances, ce qui représente un élément clé manquant de la part du gouvernement.

« Jetez un coup d'œil à votre effectif. Autrefois, les gens gravissaient les échelons du système, passant d'un programme à l'autre, acquérant ainsi un renseignement de base immense et beaucoup de connaissances de base. 99 % du temps, ils venaient d'une région, ils avaient donc la connaissance du terrain. Mais maintenant, tous les trois ans, quelqu'un de nouveau est parachuté d'où que ce soit. Il n'y a donc pas de connaissances et de capacité à long terme. »

Les participants ont exprimé que les communautés elles-mêmes peuvent jouer un rôle essentiel dans la surveillance, mais seulement s'il y a des ressources et une formation en place pour garantir que la capacité au sein de la communauté existe pour effectuer cette surveillance.

« Mon expérience de la surveillance est que la communauté est toujours intéressée par la surveillance et souhaite les avoir sur place, mais il y a peu d'occasions d'avoir une surveillance complète et elle a une capacité limitée pour former les surveillants. Si la surveillance faisait partie de la boîte à outils, l'accommodement devrait augmenter cette capacité de surveillance. Que cela relève de la responsabilité de la Couronne ou qu'il soit délégué à l'industrie, le renforcement des capacités doit faire partie de cela à long terme. »

Les participants à une session ont souligné une expérience de consultation positive avec la surveillance, dans le cadre de laquelle, en réponse aux préoccupations soulevées lors de la consultation, le gouvernement a mis en place un programme de surveillance des terres dans la communauté par l'intermédiaire de la Régie de l'énergie du Canada, ce qui a permis à cette communauté de protéger ses sites sacrés et ses territoires sacrés partagés.

« Vous pouvez former les membres de votre bande pour devenir des surveillants des terres sur le droit de passage de ce pipeline. Nous essayions d'être de bons partenaires de traité et d'informer le gouvernement de l'importance de cette surveillance. »

Ensuite, les participants de plusieurs sessions de mobilisation ont discuté de la façon dont les mesures d'accommodement doivent être suivies et ajustées tout au long du cycle de vie du projet et par la suite, dans les phases de nettoyage et d'assainissement du projet.

Les participants ont ajouté que, parfois, les répercussions sur les droits ne sont pas relevées tant qu'un projet n'est pas bien amorcé ou que les mesures d'accommodement idéales pour les droits touchés ne peuvent être reconnaissables avant d'entamer la mise en œuvre du projet. Dans ces cas, les parties concernées doivent être en mesure de revenir à la table pour discuter des répercussions nouvellement relevées ou changeantes sur les droits, et travailler à déterminer des mesures d'accommodement mises à jour pour tenir compte de ces changements.

« J'aime l'idée de la gestion adaptative dans le processus de consultation. Il ne devrait pas y avoir seulement un début, un milieu et une fin. Les relations que nous formons doivent se poursuivre après la fin du processus de consultation. »

Les participants ont souligné que les lignes directrices renouvelées devraient exiger que les processus de consultation et d'accommodement restent en place tout au long du cycle de vie d'un projet, en veillant à ce que les partenaires restent à la table des négociations et remplissent toutes leurs obligations, de la conceptualisation jusqu'au nettoyage du site.

Des relations de collaboration permanentes entre les communautés autochtones et les gouvernements, les promoteurs de projet, les gouvernements provinciaux et territoriaux, et le gouvernement fédéral sont nécessaires pour s'assurer que les projets sont surveillés de façon appropriée, de manière à respecter l'accommodement.

« L'accommodement significatif ne concerne pas la valeur monétaire – elle concerne la compréhension d'aspects tels que les terres partagées. »

Les participants ont ajouté que des ententes telles que les ententes sur les avantages et les répercussions devraient vraiment être appelées des ententes de relation, décrivant les rôles et les responsabilités de chaque partie concernée, et veillant à ce que toutes les parties soient responsables les unes envers les autres tout au long de toute la durée du projet, indépendamment des changements qui pourraient survenir.

« La consultation et l'accommodement sont une relation et un non-événement. »



Consultations significatives et adéquates

À la fin de chaque session, les participants ont été invités à faire part de leurs réflexions générales sur le concept de consultation adéquate et significative. Ici, les participants ont le plus souvent souligné l'importance de définir plus clairement les différents acteurs, leurs rôles et les relations qui existent entre ces parties. Les participants ont également réitéré l'importance de respecter les lois et les structures de gouvernance autochtones.

Acteurs, rôles et relations

Au fil des sessions, les participants ont à maintes reprises exprimé que l'un des obstacles à une consultation adéquate et significative est un manque de reddition de comptes de la part du gouvernement et des promoteurs de projet. La consultation n'a pas de sens si les questions, les préoccupations, les idées et les suggestions exprimées par les communautés restent sans réponse, et les participants racontent souvent cette expérience.

« Je tiens à réitérer que nous ne disons pas qu'il y a trop de consultations. Ce que nous disons, c'est que nous sommes trop consultés et pas assez écoutés. »

Puisque les participants ont exprimé que ces processus sont largement contrôlés par le gouvernement fédéral, la capacité de juger si un processus est considéré comme adéquat repose sur le gouvernement fédéral. Ils ont affirmé que cette approche ne peut pas et ne sera jamais significative, car le gouvernement fédéral ne peut pas définir ce que chaque communauté autochtone considère comme une consultation adéquate ou significative. Ils ont ajouté que les gouvernements et les autorités ont démontré des difficultés à établir des relations significatives avec les communautés, à comprendre les contextes juridiques et culturels de chaque communauté, et à respecter les politiques et protocoles fondés sur la communauté lors de la consultation avec les communautés autochtones. Ces mêmes entités qui ne consultent pas de manière significative les communautés ne devraient pas avoir le pouvoir de décider si leurs processus de consultation sont adéquats.

« En ce qui concerne les rôles et les responsabilités, lorsque quelque chose se produit dans une Première Nation, le gouvernement est juge et jury : il décide si l'obligation est déclenchée, qui sera touché et qui le gouvernement consultera [...] Écoutez les Nations, écoutez leurs préoccupations et ce qu'elles soulèvent. »

« Le caractère adéquat signifie qu'une Première Nation a conclu une entente et peut fournir une lettre d'appui ou d'appui conditionnel; c'est alors que le processus de consultation du projet a été mené de manière adéquate. »

Les participants ont signalé que l'un des plus grands manques dans les lignes directrices existantes est l'absence de mesures de mise en application pour garantir que les ministères fédéraux, les autres gouvernements et les promoteurs de projet respectent les lignes directrices. Ils ont souligné que le seul mécanisme de mise en application disponible pour les communautés est le système judiciaire, ce qui gaspille une quantité importante de temps et de ressources financières pour toutes les parties concernées. Si les communautés n'ont ni la capacité financière ni la volonté sociale de poursuivre les promoteurs ou les gouvernements en justice, qui disposent tous deux de coffres beaucoup plus importants que la plupart des communautés autochtones, il n'y a tout simplement aucun recours disponible pour les communautés qui ont été consultées de façon inadéquate ou injustement touchées par des projets sur leurs territoires.

En conséquence, les gouvernements autochtones sont tenus de surveiller les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, ainsi que les promoteurs, tout au long du cycle de vie du projet pour défendre leurs communautés et leurs droits, même s'ils n'ont pas nécessairement les ressources nécessaires pour s'investir adéquatement dans ce travail.

Les gouvernements autochtones doivent également s'efforcer de faire entendre leur voix de manière significative auprès des gouvernements et des promoteurs. L'accommodement adéquat et significatif ne devrait pas nécessiter autant de travail pour les communautés autochtones; les gouvernements et les promoteurs de projet devraient investir le temps et les ressources nécessaires pour accomplir le travail de la bonne manière, afin de garantir que les voix autochtones ont une influence tout au long du cycle de vie d'un projet.

Dans le cadre de la discussion sur la consultation adéquate et significative, les participants ont longuement parlé des différents acteurs concernés et des rôles et responsabilités qu'ils jouent chacun dans l'avancement du processus de consultation. Les participants ont indiqué que tous les acteurs concernés doivent être réunis autour de la table, y compris les gouvernements fédéral, autochtones, provinciaux et territoriaux, et les promoteurs de projet.

« C'est là que l'importance des relations est cruciale – il doit y avoir de bonnes relations entre les communautés, les promoteurs et les différents ordres de gouvernement, sinon on n'obtiendra jamais de consensus pour avancer, peu importe le projet. »

Ensuite, les participants ont souligné que le gouvernement fédéral pourrait être plus impliqué avec les provinces et les territoires. Selon les participants, en raison du manque de surveillance et de mise en application fédérales, les provinces agissent de manière indépendante, permettant souvent à l'industrie de s'autodiscipliner.

« Si nous élaborons un bon modèle au niveau fédéral, comment pouvons-nous l'utiliser si la province affirme avoir pleine compétence? Nous avons pleine compétence sur nos terres grâce à notre lien spirituel inhérent avec la terre. Et cela remonte à la nuit des temps. Nos ancêtres avaient des responsabilités envers la protection de la terre et de leurs enfants, et cela était établi par le biais de la gouvernance. Si la province pense qu'elle est au-dessus de la loi, comment pouvons-nous respecter cela? Je ne sais pas si nous ne pouvons jamais être des partenaires égaux si nos traités ne sont pas pris au sérieux par les provinces. »

« En fin de compte, c'est l'industrie qui prend ces décisions. Nous le savons tous. Ce n'est pas le gouvernement, c'est l'industrie. Cela doit changer. Vous devez nous donner le pouvoir de diriger ces processus. »

Les participants ont également souligné que le manque de participation des municipalités au processus d'obligation de consulter pose problème, étant donné que de nombreux projets de développement ont lieu sur des terres municipales – généralement juste à l'extérieur du territoire de la réserve – avec des effets en aval qui touchent les communautés sur leurs territoires traditionnels.

Les participants ont demandé au gouvernement fédéral un soutien accru aux municipalités en ce qui concerne la consultation.

« Certaines municipalités ont recours aux subventions d'Infrastructure Canada, ce qui vient avec la condition de consulter, et je pense que le gouvernement fédéral devrait donner des conseils à ces municipalités sur la façon de le faire [...] Il n'est pas toujours possible pour nous d'"enseigner" [aux municipalités] le processus de consultation dans ces situations [...] Nous avons besoin de moyens de fournir le soutien du gouvernement fédéral aux municipalités. »

Globalement, les participants ont souligné que la délégation des responsabilités de la Couronne à différents ordres de gouvernement et aux promoteurs tend à réduire la responsabilité, permettant à chaque acteur de se blâmer mutuellement et d'éviter la responsabilité de s'assurer d'une consultation adéquate et significative.

« L'un de nos plus grands problèmes est le manque de clarté quant à qui est censé offrir des services de consultation. La province délègue à la municipalité, et la municipalité au promoteur. Ils se montrent du doigt mutuellement, et quand ils finissent par tendre la main, il est déjà trop tard. »

Finalement, ce manque de clarté concernant les rôles et les responsabilités entraîne de la confusion et de l'incertitude et crée des difficultés pour l'application des règles. Souvent, la seule solution pour les communautés est de recourir au système judiciaire, ce qui est excessivement coûteux et prend beaucoup de temps pour la plupart des gens. Les participants ont

exprimé que les lignes directrices fédérales renouvelées doivent remédier à cela en incluant une formulation directe décrivant les responsabilités de tous les acteurs, qu'elles aient été déléguées ou non. Ils ont ajouté que ce ne devrait pas être aux communautés de faire le travail d'assurer que les consultations soient adéquates et significatives : les communautés devraient définir ce qui est considéré comme adéquat et significatif, mais la responsabilité d'appliquer cela devrait rester entre les mains du gouvernement fédéral.

Pour l'avenir, les participants ont suggéré que le gouvernement fédéral adopte le rôle de rassembleur, réunissant tous les acteurs pertinents, notamment les ministères et organismes fédéraux, les gouvernements autochtones, provinciaux et territoriaux, les municipalités, l'industrie et les promoteurs de projet, afin d'élaborer conjointement le processus de consultation de manière véritablement collaborative qui permet aux peuples autochtones d'avoir un réel pouvoir décisionnel sur le résultat.

« Pour moi, en ce qui concerne la consultation significative et adéquate, chaque fois que nous disons lors d'une réunion avec nos membres ou autre, que le gouvernement veut faire [quelque chose], c'est une déclaration erronée dès le départ. Étant donné que chaque fois que cela est demandé, c'est essentiellement une question à laquelle on peut répondre par oui ou par non : sommes-nous d'accord avec le gouvernement, ou ne le sommes-nous pas? Ce n'est pas une question ouverte. Cela ne nous permet pas de discuter ou d'explorer nos propres façons possibles de faire les choses [...] Ne venez pas nous poser une question à laquelle on peut répondre par oui ou par non. Venez nous voir avec le problème et permettez-nous de trouver des solutions qui fonctionnent pour nous. »

Les participants au Manitoba ont suggéré que, parallèlement au renouvellement des lignes directrices fédérales en matière de consultation et d'accommodement, le gouvernement fédéral devrait soutenir la mise sur pied d'un organisme ou d'un mécanisme qui pourrait garantir la responsabilité tout au long du processus et faire respecter les lignes directrices et les protocoles communautaires.

« Nous aimons parler de l'idée d'une régie de l'énergie autochtone. Évidemment, les provinces ne vous écoutent pas, ni nous, mais peut-être que la régie de l'énergie autochtone serait écoutée. »

« Lorsque la Couronne arrive dans une communauté, elle ne reconnaît souvent pas les droits qui existent. Nous leur avons fourni nos politiques de consultation, mais ils ne semblent jamais les reconnaître ou les aborder, malgré le fait qu'elles existent depuis plusieurs années. »

Cette entité pourrait être responsable de la maintenance d'une base de données sur les droits, des bureaux de consultation communautaire et des protocoles, des protocoles

culturels, ainsi que de la tenue d'un registre des consultations, des projets, des répercussions et des accommodements antérieurs qui ont eu lieu. Ce corps pourrait également informer les promoteurs, les organismes gouvernementaux et les autres acteurs lorsqu'ils ont la responsabilité de consulter les communautés, et pourrait aider ces acteurs à comprendre comment s'acquitter adéquatement et significativement de ces responsabilités. Enfin, il a été suggéré que cette entité de surveillance puisse assurer la mise d'application lorsque les communautés autochtones estiment que les acteurs ne respectent pas les lignes directrices fédérales, leurs protocoles communautaires ou ne font pas preuve de bonne foi.

Quoique les participants reconnaissent que RCAANC jouent actuellement certains de ces rôles et élaborent des outils pour mieux outiller les acteurs à mener des consultations avec les communautés autochtones, ils estiment qu'un organisme distinct pourrait être mieux placé pour le faire, car il pourrait être entièrement dédié à servir les communautés autochtones dans cette capacité.

Respect et maintien des lois et de la gouvernance autochtones

Dans toutes les sessions de mobilisation, les participants ont souligné que la consultation et l'accommodement adéquats et significatifs doivent être conformes aux protocoles communautaires et aux politiques de consultation, et respecter et soutenir les lois et les structures de gouvernance autochtones. Ils ont indiqué que les protocoles de consultation communautaire sont souvent ignorés par les promoteurs et les gouvernements. Lorsque des bureaux de consultation communautaire ou des politiques existent, il est impératif que les lignes directrices fédérales ne les supplantent pas, mais plutôt qu'elles dirigent les gouvernements et les promoteurs de projet vers eux et veillent à ce qu'ils soient respectés. Les participants ont également souligné que là où de telles politiques n'existent pas encore, le gouvernement fédéral devrait donner la priorité au soutien aux communautés autochtones en leur fournissant un financement adéquat et les capacités nécessaires à les créer.

« Je ne vois rien là-haut sur les lois des Premières Nations. Et encore une fois, en essayant de penser de manière pratique [...] lorsque nous avons effectué ce travail interne avec les nations, nous sommes revenus aux lois autochtones. Et nos Aînés diraient : “Nous n'avons pas le choix. C'est notre loi, et nous avons une responsabilité”. Cela nous a vraiment enracinés, ainsi que le travail que nous avons accompli. Mais alors, qu'est-ce que cela signifie pour le Canada et que fait-il avec cela? »

« Le gouvernement fédéral devrait organiser ces cérémonies avant le début du processus. Il existe des protocoles culturels au niveau de la bande qui doivent être respectés, exécutés et achevés. Les représentants devraient être présents, participer à cela, afin de rendre l'ensemble du processus significatif. »

Les participants à plusieurs sessions ont indiqué que la consultation, du point de vue des communautés, ne peut se réduire à quelques réunions avec le personnel ou les dirigeants; c'est souvent un processus qui concerne toute la communauté. Les participants ont ajouté que, dans de nombreux cas, il est nécessaire que les Aînés soient présents et y prennent part pour qu'une consultation soit adéquate et significative.

« Vous devez prendre en compte tous les protocoles des territoires. Les Aînés doivent être présents. Les réunions doivent respecter nos échéances, car la perspective que vous obtenez des Aînés est fondée sur des expériences vécues. »

Comme mentionné précédemment dans ce rapport, les activités liées au processus de consultation doivent se dérouler dans la communauté et répondre aux besoins et aux priorités de celle-ci. Les communautés prennent des décisions à leur manière, selon leurs propres lois et structures de gouvernance, leurs cultures, leurs langues et leurs traditions. La décision de consulter, de participer ou de consentir à un projet doit être prise conformément aux lois et aux pratiques de cette communauté. En conséquence, une consultation qui ne respecte pas ces processus de prise de décision communautaires, ou qui exclut les personnes qui devraient participer à ces décisions, ne peut être considérée comme adéquate ni significative.

Les participants ont noté que, dans certains cas, les communautés peuvent préférer consulter leurs membres en privé, nécessitant seulement suffisamment de temps, de financement et de capacité pour le faire. D'autres peuvent demander la participation des gouvernements et des promoteurs tout au long de ce processus. Cela pourrait nécessiter que les fonctionnaires publics ou les promoteurs de projet se déplacent et passent du temps dans les communautés, participent à des événements communautaires et établissent des relations avec les membres afin de favoriser la confiance.

« Venez nous rendre visite. Venez sur le terrain. Les gens appellent et disent : “Va simplement faire X”, et je dois dire : “Ce n'est pas si facile, avec toutes les autres personnes avec qui je dois parler”. Et c'est là que le respect vient de l'industrie et de la grande ville. »

Les participants ont ajouté que même si ces mesures peuvent aller au-delà des normes juridiques minimales énoncées dans les lignes directrices fédérales, elles sont souvent peu proportionnelles à la portée d'un projet donné et qu'elles sont très importantes pour établir la confiance nécessaire à une consultation adéquate et significative.

« Le personnel fédéral pourrait assister à des événements plus importants dans les communautés, pas nécessairement liés à des projets. Toute occasion de voir la géographie, de visiter la communauté et d'apprendre en personne serait énorme pour le Ministère. Mais cela doit être souhaité de la part du personnel. »

Bien que les promoteurs, les fonctionnaires gouvernementaux et les autres personnes extérieures puissent ne pas comprendre pleinement les répercussions exposées par les communautés, ou faire parte les mêmes perspectives, les participants ont souligné qu'ils doivent venir à la table avec un cœur et un esprit ouverts, afin de pouvoir travailler avec les communautés pour trouver des solutions adéquates.

« Si le promoteur est sincère, je les inviterai à observer le processus des nations en matière de projets et d'utilisation des terres, et parfois, cela change leur perception et ils deviennent plus empathiques et honnêtes. Cela les oblige à être honnêtes en voyant également les liens. »

Les participants ont parlé de l'approche à double optique : l'idée selon laquelle les peuples autochtones ont appris à se déplacer dans le monde avec la capacité de voir les choses de deux façons : à travers les optiques interreliées des perspectives autochtones, mais aussi à travers l'optique plus étroite et occidentale que les gouvernements et les défenseurs utilisent pour interpréter les problèmes. Ils ont expliqué que les processus de consultation qui respectent les lois et les structures de gouvernance autochtones tiendront compte des impacts globaux d'un projet, positifs et négatifs, et refléteront un équilibre approprié entre les points de vue autochtones et non autochtones. Les participants ont encouragé ceux qui prendre part à la consultation et au dialogue avec les Autochtones pour en apprendre davantage sur l'approche à double optique et réfléchir à la manière dont leurs processus peuvent être ajustés afin d'assurer une élaboration conjointe adéquate avec les communautés autochtones.

« Lorsque nous utilisons le terme “terre”, nous entendons deux choses différentes, car deux peuples s'expriment différemment [...] Dans notre langue, nous n'avons pas de mots pour s'il vous plaît et merci. Vous ne pouvez pas demander quelque chose, mais vous pouvez demander des renseignements à propos de quelque chose [...] Si je parle à quelqu'un de l'autre côté de la table [du Canada], non seulement je dois dire s'il vous plaît et merci, mais je dois aussi reconnaître que, dans votre vision du monde, vous possédez la terre et l'eau et que vous estimez avoir droit à des avantages de celle-ci. »

Conclusion

Les changements à la jurisprudence et à l'adoption par le Canada de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et de sa loi ont créé le besoin de lignes directrices améliorées sur la consultation pour le gouvernement fédéral. Ces lignes directrices doivent aller au-delà des exigences légales minimales et être orientées vers des processus de consultation et d'accommodement plus collaboratifs et productifs, comme le soulignent les participants tout au long de ce rapport.

Premièrement, lors de la préparation de la consultation, les participants ont souligné que les nouvelles lignes directrices doivent garantir que les fonctionnaires fédéraux apprennent les cultures, les histoires, les traditions et les protocoles uniques des communautés grâce à l'établissement de relations sur le terrain. Les participants ont également indiqué que les nouvelles lignes directrices doivent garantir aux communautés un accès à un financement adéquat et à des capacités suffisantes pour pouvoir participer pleinement aux demandes de consultation, et que le processus soit suffisamment flexible pour garantir que les communautés soient correctement informées et préparées.

Deuxièmement, en ce qui concerne le processus de consultation proprement dit, les participants ont signalé que les lignes directrices actuelles ne tiennent pas suffisamment compte des effets cumulatifs, et ne vont pas assez loin en exigeant que les promoteurs et le gouvernement obtiennent le consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) des communautés. Les participants ont discuté de la façon dont les lignes directrices pourraient être structurées pour s'assurer que les communautés soient en mesure de consentir à un projet tout en connaissant toutes ses répercussions et répercussions potentielles.

Troisièmement, dans la détermination des mesures d'accommodement, les participants ont discuté de l'importance d'une communication et d'une collaboration continues entre la Couronne, les promoteurs de projet et les communautés autochtones afin de s'assurer que les répercussions potentielles sur les droits soient correctement évaluées et fassent l'objet d'accommodements. Les participants ont souligné que les mesures d'accommodement doivent être élaborées de manière collaborative, avec une surveillance adéquate et un suivi pour s'assurer que les accommodements atténuent ou éliminent effectivement les répercussions sur les droits en permanence.

Enfin, les participants ont discuté du concept de consultation adéquate et significative, indiquant que cette détermination repose sur la communauté dont les droits pourraient être touchés. Ici, les participants ont fait part de plusieurs considérations clés pour de nouvelles lignes directrices, notamment des mécanismes pour assurer la responsabilité et la mise en application, la simplification des processus gouvernementaux et le respect des lois et des structures de gouvernance autochtones.

Globalement, les participants ont dit qu'ils avaient l'espoir que l'évolution des relations entre les peuples autochtones et la Couronne inspirera une volonté sincère de la part de RCAANC d'améliorer les processus de consultation fédéraux. Même si beaucoup étaient sceptiques quant au fait que de nouvelles lignes directrices seules entraîneraient un changement substantiel sur le terrain, les participants ont néanmoins exprimé leur appréciation de l'occasion de participer à ce processus et de faire entendre leurs voix, leurs idées et leurs préoccupations. Les participants ont également exprimé un vif intérêt à voir comment leur rétroaction a été reçue et interprétée, ainsi qu'un enthousiasme à poursuivre cette collaboration lors de la deuxième phase et, en fin de compte, lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des lignes directrices renouvelées.



Annexe A : Commentaires spécifiques aux régions

Yukon

Les Premières Nations du Yukon ont exprimé le désir d'établir une relation de gouvernement à gouvernement, mais ont ajouté que le gouvernement fédéral doit d'abord favoriser le respect et la dignité nécessaires pour reconstruire la confiance avec les Premières Nations du Yukon. Un participant a décrit avoir été profondément manqué de respect par un fonctionnaire gouvernemental, qui leur a dit qu'ils étaient « trop stupides pour participer aux négociations concernant l'imposition ».

Les participants aux sessions du Yukon ont souligné que les nouvelles lignes directrices sur la consultation et l'accommodement doivent respecter l'autonomie gouvernementale des Premières Nations et délaisser le système actuel.

« Même lorsque l'organisme de recommandation recommande de ne pas poursuivre le projet, cet organisme est traduit en justice pour une révision. »

Un autre participant a ajouté que cette dynamique prédatrice est facilitée par un déséquilibre de financement, car « le gouvernement fédéral a plus d'argent que les Premières Nations du Yukon pour les litiges ».

« Nous croyons que ces problèmes ne devraient pas avoir à être réglés devant les tribunaux », a indiqué le participant. « Les Premières Nations du Yukon peuvent être un exemple de premier plan pour le reste du Canada sur la façon dont nous pouvons nous construire de manière saine ensemble, mais il y a trop de résistance de la part des gouvernements. »

En particulier, les participants ont noté que les dispositions actuelles de « cession, libération et renoncement » dans leurs traités permettent au gouvernement territorial de passer outre aux droits des Premières Nations du Yukon, ce qui a des répercussions négatives sur la consultation.

Selon les participants, ce manque de respect des droits des Autochtones au Yukon est illustré par le fait que des projets miniers continuent d'être approuvés dans des « zones écologiquement sensibles », ce qui donne l'impression que le processus de consultation est une simple formalité. En fait, les participants ont parlé des compagnies minières utilisant Internet pour revendiquer de nouveaux territoires dans leurs territoires traditionnels, sans aucun égard pour les zones sensibles sur le plan environnemental ou culturel. Pendant ce temps, ces

mêmes communautés travaillent fort pour nettoyer les dégâts sur leurs territoires causés par les mines préexistantes.

De plus, les Premières Nations du Yukon travaillent à gérer les urgences au sein de leurs communautés, y compris le nettoyage des inondations et la surveillance des feux de forêt, avec peu ou pas de soutien des gouvernements territoriaux ou fédéraux. Les participants ont exprimé leur frustration face au fait que, bien que le gouvernement soit disposé à approuver des projets d'extraction, leurs communautés ne reçoivent aucun soutien en ce qui concerne la protection de ces ressources naturelles.

« Il devrait y avoir quelque chose mentionné dans les lignes directrices à jour qui aborde la nécessité de se préparer aux situations d'urgence. Il devrait y avoir une orientation concernant la préparation aux situations d'urgence. »

Somme toute, les participants du Yukon ont estimé que les décisions dans le Nord du Canada, qui sont facilitées par l'approbation du gouvernement, semblent être uniquement fondées sur la promotion du développement économique au détriment de la prise en compte des répercussions sur les droits des Autochtones. Le gouvernement soutient l'élaboration des propositions de projet et bombarde les Nations de demandes de consultation, tandis que les Nations défendent leurs droits issus de traités, dont bon nombre sont encore en cours de mise en œuvre.

Colombie-Britannique

Les participants aux sessions en Colombie-Britannique ont indiqué que la politique nationale ne reflète pas fidèlement les réalités provinciales, tout en manquant de sensibilité aux enjeux régionaux et locaux. Les participants ont déclaré que cela est particulièrement évident en ce qui concerne les formules de financement, qui ne tiennent pas compte des nuances régionales, telles que la taille plus petite de nombreuses bandes en Colombie-Britannique.

Les participants ont souligné que la prise en compte de la Politique de mise en œuvre des traités modernes dans les nouvelles lignes directrices fédérales à venir et la mise en place d'un mécanisme de surveillance qui défend les principes de la politique, aideraient à remédier à ce manque de sensibilité. Les participants ont également souligné la divergence entre l'utilisation fédérale des termes « potentiel » et « établi » lorsqu'il est question de droits, et l'utilisation provinciale des termes droits « prouvés » et « revendiqués », et que le gouvernement fédéral a l'occasion de clarifier cette divergence dans le contexte des traités. L'obligation de consulter est due aux titulaires de droits, et non aux organisations représentatives.

De même, les participants à la consultation en Colombie-Britannique ont vu la rédaction des nouvelles lignes directrices fédérales comme une occasion de renforcer le processus

de consentement, suggérant que le gouvernement fédéral examine des ententes telles que celles décrites à la section 7 de la Déclaration de la Colombie-Britannique sur les droits des peuples autochtones, qui permettent aux gouvernements de conclure des ententes reconnaissant une « prise de décision conjointe ou fondée sur le consentement dans le cadre décisionnel législatif ».

Les participants ont soulevé un autre défi, lié à la déconnexion entre le gouvernement et les municipalités. De nombreux participants ont exprimé l'opinion que les municipalités nient l'existence de droits et ne prennent aucune responsabilité en matière de consultation. De plus, les participants ont déclaré que les responsables fédéraux à Ottawa ne sont souvent pas au courant des projets développés par les municipalités et les promoteurs. Par contre, les participants estimaient que les municipalités et les promoteurs ne sont pas non plus conscients des obligations fiduciaires de la Couronne envers les Premières Nations. Les participants ont souligné que le gouvernement devait inciter les municipalités et les districts régionaux à remplir leurs obligations de consultation.

Ensuite, les enjeux liés au chevauchement territorial étaient d'une grande préoccupation pour les participants de la Colombie-Britannique. Un participant, par exemple, a décrit comment sa communauté partage des revendications territoriales avec 10 autres nations, et que ce chevauchement entrave la capacité de leur communauté à se développer, car leur nation a besoin de la permission des nations environnantes pour construire sur leurs propres terres.

Un participant a ensuite décrit comment ce chevauchement influe sur les enjeux de consultation et d'accommodement, comme dans un cas, par exemple, où la Couronne a consulté une nation voisine avant même de les consulter. Selon le participant, cette division creuse un fossé dans la capacité des Nations à travailler ensemble, ajoutant qu'« il a toujours été l'objectif de la Couronne de nous dresser les uns contre les autres ».

Bien que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones vise à faciliter l'expression des traités et de l'autonomie gouvernementale, un autre participant a noté qu'il n'y a rien de spécifiquement mentionné dans la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones concernant les communautés qui n'ont pas de traité ou d'entente d'autonomie gouvernementale. Cela permet aux nations signataires de traités modernes de prendre des décisions et de bénéficier de mesures d'accommodement sur les territoires d'autres nations voisines qui ne bénéficient pas des mêmes droits en raison de l'absence de traités.

« D'après notre expérience dans le processus de négociation des traités, nous avons eu l'impression que la politique visait stratégiquement à inciter les Premières Nations à se disputer les mêmes terres, comme d'autres l'ont dit pour le processus de consultation »
Maintenant, dans les deux tiers de notre territoire, d'autres Nations doivent être consultées. »

Troisièmement, les Premières Nations en Colombie-Britannique ont mis en évidence les tensions entourant les groupes métis qui chassent des wapitis et obtiennent du financement pour des initiatives de gestion des terres sur leurs territoires traditionnels, sans leur participation. Cette tension est exacerbée par le fait que de nombreuses Premières Nations en Colombie-Britannique ne sont pas encore reconnues comme titulaires de droits, tandis que les Métis sont souvent inclus sur la carte des titulaires de droits de la province, ce qui a pour conséquence que les groupes métis obtiennent plus de financement et de possibilités que ces Premières Nations exclues. Les participants ont estimé que ces groupes métis revendiquent agressivement leurs droits territoriaux, et que le Canada leur fournit des munitions et des ressources pour revendiquer ces droits en les ajoutant à la constitution et en leur accordant des droits en vertu de l'article 35 dans toute la province.

« Je ne suis pas contre les Métis, et je respecte leur culture et leurs droits. Mais au niveau fédéral, nous sommes regroupés avec eux. Je tiens vraiment à souligner que lorsque cela [la rétroaction] sera présenté, il doit être clair que la Colombie-Britannique souhaite une approche fondée sur les distinctions, car seules les Premières Nations ont des droits et des titres ici. »

Un participant a donné un exemple d'une consultation qui a été couronnée de succès grâce au promoteur qui a pris le temps d'établir une relation solide avec la communauté.

« Lorsque nous avons négocié avec Fortis pour une ligne dans notre région, elle est venue nous voir tôt, ce que nous avons apprécié. Favoriser les relations dès le départ est préférable aux relations réactives et aidera avec les mesures d'accommodement également. »

Un autre exemple de réussite de consultation concernait la rémunération par le promoteur dès le départ.

« Lorsque Telus voulait traverser notre réserve, nous leur avons demandé de payer pour s'asseoir à notre table. Et ils l'ont fait – l'entreprise a versé un montant à notre programme jeunesse pour dire : “Je veux venir faire affaire avec vous”. Vous seriez surpris de voir le peu de parties qui l'ont fait [...] Il s'agit d'établir des normes et d'assumer également la responsabilité. »

Ce modèle s'harmonise avec la suggestion d'un autre participant de veiller au respect des mesures d'accommodement en Colombie-Britannique, par laquelle le gouvernement pourrait verser des paiements et délivrer des permis aux promoteurs dans le cadre d'une « approche progressive » qui ne libérerait les paiements qu'une fois que les Premières Nations touchées auront confirmé que des mesures et des conditions ont été mises en œuvre.

Un dernier exemple de consultation fructueuse a permis à une nation d'élaborer sa propre méthodologie d'évaluation d'impact, dont elle a fait part aux partenaires provinciaux et fédéraux des traités modernes. La nation a également rédigé conjointement le Rapport sur la consultation et l'accommodement de la Couronne en collaboration aux côtés du Canada. Dans l'ensemble, ce processus a donné lieu à un cadre d'accommodement solide qui « durera pendant des générations à venir », représentant une « grande réalisation » pour la nation, sa relation de traité et ses relations avec les promoteurs.

Un participant a souligné qu'il y a des leçons utiles à tirer des nombreux échecs également : Les participants ont expliqué que la plupart des consultations ne tiennent compte que des gains à court terme, et non des répercussions cumulatives et à plus long terme, comme dans les cas du développement au lac Owikeno et de la mine Mount Polley.

Les participants ont donné un autre exemple négatif où des territoires qui se chevauchent ou sont adjacents signifiaient que certaines nations touchées n'ont pas été consultées ou n'ont pas fait l'objet d'accommodements.

« Le long de ce corridor, de nombreuses Premières Nations ont été – je déteste utiliser ce terme – achetées. Ils ont reçu une certaine somme d'argent, des ententes d'avantages économiques, et ainsi de suite », ont-ils expliqué. « Soudainement, on recevra un rapport de session d'information à l'administration centrale, indiquant que “nous avons consulté 87 bandes et que 50 ont dit oui, alors allons-y.” Mais ce sont les 37 nations les plus touchées qui ont dit non! »

Afin de répondre à ces enjeux combinés de chevauchement des territoires, de divergences de points de vue et d'impacts cumulatifs, les participants ont souligné que les évaluations doivent être élaborées et gérées conjointement et qu'elles doivent intégrer leur vision du monde autochtone – comme c'était le cas pour un processus concernant des aires marines protégées dans la mer des Salish.

Bien que cette initiative marine particulière s'est avérée fructueuse dans le développement d'un cadre de gestion efficace, de nombreux participants ont mentionné des défis persistants avec le ministère des Pêches et des Océans, qui régleme efficacement leur sécurité alimentaire grâce à l'accès et à la disponibilité des aliments traditionnels. Par exemple, un participant a indiqué qu'on était « censé gérer conjointement les rivières... pour prendre des mesures concernant les saumons chinook, limiter les ouvertures, mais le processus est très lent. Il est très difficile de convaincre Pêches et Océans Canada et les autres de changer leurs façons de faire. »

Alberta

En Alberta, le premier enjeu soulevé était le fait que, selon un participant, la province de l'Alberta aurait déclaré qu'elle « n'accepterait que les droits issus des traités, pas les droits autochtones ». Un autre participant a affirmé que les projets ne sont jamais rejetés

De plus, les participants ont signalé que la délégation de l'obligation de consulter aux les promoteurs de l'industrie ne fonctionne pas. Il s'agit d'un problème énorme, car le financement de la participation est en partie délégué à l'industrie.

De plus, bien que la Régie de l'énergie du Canada (REC) verse un financement fédéral pour appuyer la participation au processus d'audience, il délègue la responsabilité du financement des études ou des évaluations des répercussions sur l'utilisation des terres traditionnelles aux promoteurs. Cela contraint les groupes autochtones à participer à un processus dans lequel l'industrie crée et suit ses propres règles.

« Il est plus facile de travailler avec certains promoteurs qu'avec d'autres, qui sont réellement en mode de confrontation. Quoi qu'il en soit, contraindre les parties autochtones à dialoguer avec les promoteurs n'est pas une bonne façon de commencer la consultation. »

Dans l'ensemble, les participants ont exprimé une profonde inquiétude et une incertitude quant à la manière dont les promoteurs de ce système doivent rendre compte des lignes directrices sur la consultation du Canada et ont estimé que les groupes autochtones devraient avoir la possibilité de travailler avec la Couronne pour obtenir ces fonds. Un participant a également suggéré que le financement des consultations puisse suivre un modèle semblable à celui qui voit les compagnies de sables bitumineux contribuer à un fonds commun pour couvrir les coûts associés à la réponse aux déversements.

Selon les participants, quand il y a consultation, cela arrive souvent bien après le début du projet.

« Dans certaines situations, il y a un projet, qui est sous réglementation provinciale, et les organismes de réglementation de l'Alberta ne dirigent pas les gens vers les bonnes personnes à consulter [...] Ce projet est achevé à 80 %, et ils réalisent qu'ils ont besoin d'une consultation sur les pêches [...] » Le participant a ensuite déclaré qu'il pense que ce « processus prépare les promoteurs à l'échec, car ils doivent savoir qu'ils vont rencontrer de l'opposition lors de cette session [...] Le coaching par le gouvernement fédéral offert aux promoteurs serait bénéfique ici, afin de mettre en place en quelque sort un plan de consultation pour les aider à comprendre la situation à laquelle ils se confrontent. »

Un autre exemple de défis découlant de la délégation, selon les participants, est lorsque les nations savent que des travaux sont en cours, mais elles ne peuvent pas obtenir de réponse claire de la part des différents niveaux de gouvernement concernant les travaux en cours. Les participants ont également affirmé que les pipelines existants sont utilisés pour contourner la consultation concernant les activités liées à un projet qui se déroule sur le territoire des Premières Nations.

Peut-être l'exemple le plus notoire illustrant la nécessité d'une meilleure délégation est l'agrandissement du réseau de Trans Mountain (TMX), que les participants ont qualifié d'« imposé », le processus de consultation représentant une simple « tribune de plaintes » qui a donné lieu à peu ou pas d'accommodements, ce qui, selon les participants, est particulièrement révélateur étant donné que le gouvernement est devenu le promoteur.

En effet, selon les participants, des problèmes de compétence et de délégation sous-tendent un système dans lequel les organismes de réglementation nationaux et provinciaux continuent d'agir massivement en faveur des promoteurs de l'industrie.

Les participants ont également souligné le fait que malgré les avancées technologiques massives dans l'industrie de l'énergie, la Régie de l'énergie du Canada et les promoteurs évitent les nouvelles technologies, en raison des « droits acquis », en continuant de conserver les modèles opérationnels et les procédures des années 1950 et 1960.

De plus, les participants ont affirmé que bien que les conditions de référence pour les titulaires de permis de la Régie de l'énergie du Canada stipulent clairement que les titulaires de permis doivent payer des « taxes » aux nations concernées, ce qui les rend responsables de tous les périls et risques connexes, les communautés ne voient pas ces conditions être respectées sur le terrain. En fait, les participants estimaient qu'en Alberta, l'industrie peut faire « tout ce qu'elle veut et ensuite disparaître », laissant derrière elle des pipelines abandonnés et des puits orphelins. Un participant a souligné que la surveillance dans la province a souffert de la fragmentation et du cloisonnement, ce qui obscurcit la vue d'ensemble des répercussions cumulatives.

« Quand on fait les choses à la pièce, c'est fait intentionnellement, car quand on examine l'ensemble, cela devient trop [...] La fragmentation ne fonctionne pas. »

Pour remédier à cela, les participants ont souligné l'importance de mettre en œuvre des procédures efficaces de surveillance et de restauration environnementales.

« Il faut regarder la situation dans son ensemble lorsqu'ils font des accommodements [...] [Les promoteurs] passent par toutes sortes de mesures pour dissimuler leurs traces [...] Ils feront de petites tâches de nettoyage, et comme ce n'est pas ouvert, nous ne pouvons rien faire. Et le gouvernement a les mains liées, car il appartient à l'Alberta, mais l'Alberta n'en fait pas assez [...] S'il y avait quelque chose qui nous permettrait de dire que, s'il y a des dommages, nous devrions avoir un groupe de ressources pour agir rapidement. »

Les participants ont souligné que les Premières Nations de la province rencontrent de sérieux problèmes d'accès à l'eau potable, au logement et au niveau de vie moyen, tandis que les compagnies pétrolières et gazières génèrent des profits stupéfiants, dont une petite partie pourrait facilement aider à sortir les Nations de la pauvreté. Néanmoins, les revenus générés par le pétrole et le gaz provenant des terres des Nations ne sont pas réinvestis dans les communautés.

« Qui décide si c'est adéquat? Il doit y avoir un partenariat là-bas. Actuellement, c'est l'Alberta qui décide, pas la communauté. Une fois qu'ils ont décidé, on peut rentrer chez soi et considérer que la journée est terminée. »

Malgré un sentiment généralisé d'échec des consultations en Alberta, les participants ont tout de même donné quelques exemples de consultations réussies. Dans un cas réussi, Bruce Power est allé dans la communauté pour discuter de la proposition d'une centrale nucléaire. La communauté a enfin rejeté la proposition, et le promoteur a accepté ce rejet et a passé à autre chose. Les participants concernés ont estimé que ce processus a bien fonctionné, car le promoteur n'a pas présenté de « projet préapprouvé », mais est venu chercher un consentement véritable, ce qui est rare.

Une autre bonne pratique s'est produite lorsqu'un groupe cohésif avec des représentants de la province de l'Alberta et des traités 6, 7 et 8 se sont réunis pour échanger des renseignements et discuter des problèmes. Malheureusement, le groupe a été dissous lorsque le gouvernement a changé.

Les participants ont également mis en commun les pratiques exemplaires qui ont résulté de leur travail avec Teck Mining, notamment sept à huit années de développement de relations sans échéances, la prise en compte sérieuse des préoccupations des Nations, la création d'un comité consultatif des Aînés et un sentiment général de coopération.

Enfin, les participants ont chanté les louanges d'un employé de l'Alberta Energy Regulator qui, lors d'une discussion avec des Aînés de la communauté, a créé une carte pour aider à relever les sites de rassemblement, cérémoniels et sépulture. Dans l'ensemble, les participants ont estimé que l'employé faisait preuve de respect et de compréhension, ce qui a été grandement apprécié.

Saskatchewan

En Saskatchewan, le gouvernement délègue souvent de nombreux aspects de la consultation au promoteur, et trop souvent, les participants ont déclaré que les promoteurs manquent de compétence culturelle, éprouvant des difficultés à comprendre le point de vue de la Première Nation. Cela a été le cas d'un promoteur canadien qui selon les participants n'a

montré aucun respect envers leur communauté. « Ils sont simplement venus sur notre terre et ont commencé à travailler, sans l'approbation du gouvernement. » Le Canada doit s'assurer que le promoteur et les autres parties concernées par les processus de consultation ne se contentent pas de faire le « travail préliminaire » requis au début, mais qu'ils dialoguent avec la communauté « tout au long du processus ».

En déléguant les responsabilités de consultation aux promoteurs, les participants ont déclaré que le gouvernement fédéral ne fournit pas les renseignements nécessaires aux promoteurs. En particulier, un participant a souligné l'inefficacité du Système d'information sur les droits ancestraux et issus de traités (SIDAIT) du gouvernement fédéral, qu'ils utilisent pour informer les promoteurs de leurs responsabilités en matière de consultation et d'accommodement :

« J'ai consulté le [Système d'information sur les droits ancestraux et issus de traités (SIDAIT)]. Comment le gouvernement fédéral détermine-t-il avec qui il faut consulter pour n'importe quelle région géographique qui intéressent les [promoteurs]? Par exemple, nous avons soumissionné pour un accord d'achat d'électricité dans le Sud de la Saskatchewan. Lorsque nous avons discuté des paiements des avantages, le promoteur a déclaré que selon les lignes directrices du gouvernement, ils ne devraient accommoder qu'une [seule Première Nation en particulier]. C'est un problème. Le projet se trouve sur le territoire du traité 4. Nous avons dit [au promoteur] qu'il doit fournir des avantages liés aux répercussions à l'ensemble du traité 4, car le territoire appartient à tous – pas seulement à une seule Première Nation. Il y a beaucoup en péril dans le développement de ces systèmes sans avoir de connaissances sur le terrain. »

Les participants ont également exigé des réponses concernant une autoroute qui a été construite sur des sites de sépulture des Premières Nations à North Battleford.

« La consultation n'a jamais eu lieu. Cela doit être répondu par le Canada et la province. Pourquoi cela s'est-il produit? Pourquoi les Premières Nations n'ont-elles pas été consultées? »

Ensuite, les participants en Saskatchewan ont décrit les difficultés liées à la vente de terres de la Couronne provinciale à des propriétaires privés, ce qui limite la capacité des Premières Nations à revendiquer leurs territoires par le biais de revendications spécifiques et d'autres processus. Cela a également des répercussions sur les droits des Premières Nations en sapant leur capacité à participer à des activités traditionnelles sur ces terres.

Les participants ont ajouté que l'accès réduit au territoire est également exacerbé par les multiples pipelines qui traversent les terres des Premières Nations. Une nation a souligné les neuf pipelines traversant son territoire, dont beaucoup ont été agrandis dans le cadre d'une « clause de droits acquis » pour éviter la consultation.

De grands projets qui s'étendent sur plusieurs administrations ont des répercussions sur les Premières Nations de la province, et les participants ont souligné le fait que souvent, ces projets adoptent une approche « à la pièce » à l'égard de la consultation.

Des préoccupations ont été soulevées autour du projet d'irrigation du lac Diefenbaker concernant l'indifférence quant aux effets cumulatifs en Saskatchewan. Les participants ont expliqué que le projet a été divisé en trois phases, la première étant déjà en cours dans la région de North Battleford, et les phases deux et trois étant prévues respectivement dans la région de Saskatoon-Whitecap et dans le Sud de la province.

« Nous avons supplié le ministre fédéral de désigner l'ensemble du projet comme un projet majeur, car c'est cumulatif. »

Enfin, les participants ont mentionné une situation curieuse qui s'était récemment produite dans une communauté, où des responsables de Transports Canada ont dit à la Première Nation qu'elle devrait consulter une nation voisine, ainsi que la nation métisse de la Saskatchewan, afin d'accéder à des fonds pour un nouveau sentier pédestre. Un participant a déclaré : « si on nous demande un jour de consulter la nation métisse sur les terres, les ressources, l'environnement, le climat, la qualité de l'air, les allocations. Ça n'arrivera jamais. Cela doit être abordé. »

Les participants ont donné un exemple positif de consultation qui a été couronné de succès dans son approche, lorsque Trans Canada Energy a participé au processus de mobilisation communautaire : se rendre sur le territoire, parler avec les Aînés et assister à une cérémonie communautaire. Deux des membres du personnel du promoteur qui ont assisté étaient autochtones, et un participant a expliqué que ces employés étaient ouverts et transparents quant au processus, ajoutant qu'ils « y ont trouvé de l'honnêteté » et que « c'était bien ». Au final, le projet n'a pas été réalisé en raison de raisons financières, mais le participant a exprimé qu'il appréciait néanmoins l'approche sincère de ces deux employés.

Manitoba

Au Manitoba, les participants ont réitéré leur frustration dans d'autres régions, face au décalage entre le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral en ce qui concerne les processus de consultation. Un participant a souligné que le gouvernement fédéral doit développer une meilleure compréhension des défis qui se posent dans la compétence de la Loi constitutionnelle et de son rapport avec les Conventions sur le transfert des ressources naturelles (CTRN) ainsi que des points de vue sur les traités et les droits inhérents, car cela représente « le cœur du problème » lors de la consultation avec le gouvernement provincial.

La province a unilatéralement mis en œuvre des politiques qui auraient un impact considérable sur les nations, tel que souligné dans l'exemple suivant :

Un participant a expliqué les dommages pouvant être causés par une Loi sur l'environnement généralement laxiste en 2015-15, rappelant la décision du gouvernement provincial en 1995 de s'approprier des terres pour servir une industrie porcine en expansion rapide, ce qui a entraîné des niveaux dangereusement élevés de nitrates dans le système d'eau de leur communauté, y provoquant finalement plus d'une centaine d'accouchements de mort-nés. Bien que le gouvernement ait nié le lien, la communauté soutient que la Loi sur l'environnement négligente de la province est à blâmer.

Les participants au Manitoba ont mentionné d'autres cas où le processus de consultation s'est effondré, notamment celui d'une communauté qui a connu des inondations artificielles depuis 2011 et qui, par conséquent, a été déplacée de force par la province sans consultation, ignorant ses obligations de fiduciaire envers les citoyens autochtones.

Une autre communauté qui a également connu de graves inondations au cours des deux dernières décennies a exprimé sa frustration quant aux conditions dans lesquelles leur communauté a été contrainte de continuer à vivre.

« Depuis 2000, nous avons été inondés 11 fois [...] Les répercussions sont graves et durables. Pourtant, des politiques et des lois sont créées tout le temps sans consulter les communautés et leur demander leur avis. Vous mettez maintenant une limite aux choses, mais vous ne vivez pas [ces réalités]. Vous ne vivez pas sur nos territoires traditionnels ni dans nos communautés. Vous ne savez pas comment nous avons été touchés, combien de personnes nous avons perdues, ou comment nous allons être déplacés et vivre dans des conditions du tiers monde. »

Le participant a ajouté que leur communauté a désespérément besoin de 800 nouvelles maisons, étant donné que 400 maisons ont été inondées à plusieurs reprises, et ont depuis été infestées par les moisissures.

Encore une autre communauté a été exclue du processus de consultation mené autour d'un projet minier en raison d'un manque de financement pour y participer. Lorsque la communauté a réagi en bloquant l'accès routier aux mineurs, la province a permis au promoteur minier de construire une nouvelle route contournant le barrage, au lieu de choisir de respecter les droits des Autochtones en facilitant la consultation.

Dans d'autres cas, les participants ont affirmé que les défenseurs et le gouvernement feignaient la consultation en consultant après coup.

« Ils nous ont consultés après que les déchets nucléaires aient déjà été enfouis. Ils ont réuni les Aînés, mais cela avait déjà été fait. »

Un autre participant a ajouté que c'était également le cas avec le projet de canaux.

« *Le projet est en cours de réalisation à l'heure actuelle. Toutes les Premières Nations devraient être compensées. Offrez gratuitement de l'hydroélectricité à toutes les Premières Nations.* »

Plusieurs participants ont également attiré l'attention sur le racisme dont les peuples autochtones du Manitoba sont encore victimes, et des exemples spécifiques ont été donnés où du racisme a été perpétré par des employés de firmes embauchées afin de fournir des services aux communautés autochtones.

Un participant a donné un exemple d'une consultation réussie, lorsqu'au cours d'un processus d'évaluation des impacts pour un grand projet minier, plusieurs études faisant participer des Aînés et des universitaires ont été menées, y compris une évaluation des impacts psychosociaux sur la communauté qui a permis de cerner le besoin d'investir dans la culture autochtone locale. Bien que le projet entraînerait le déplacement des personnes sur le territoire, les programmes et les soutiens relevés ont permis à la communauté de donner son consentement éclairé en échange d'aménagements qui atténueraient équitablement les effets des répercussions.

« *Toutes ces étapes deviennent importantes. Seulement en faisant tout cela, nous avons été capables de vivre avec les conséquences, nous avons pu donner notre consentement.* »

De plus, les participants ont déclaré qu'ils devraient être autorisés à travailler de manière indépendante pour atteindre leurs objectifs liés aux traités, ce qui comprend l'établissement des traités 1 et 11 par le biais de l'autonomie gouvernementale, sans surveillance paternaliste des gouvernements provinciaux ou fédéral, et sans être défendus par des organisations tierces.

Ontario

Les participants en Ontario ont soulevé des préoccupations concernant la distinction entre les droits potentiels et les droits établis, ainsi que la manière dont ces deux catégories de droits distinctes sont évaluées dans les questions de consultation et d'accommodement. Un participant a exprimé la méfiance des participants à l'égard du processus de consultation en ce qui concerne les droits issus des traités en Ontario.

« *Quand vous traitez avec quelqu'un dans une relation découlant des traités, il faut avoir quelqu'un au sein du ministère ayant une connaissance experte de chaque traité. Je rejette le modèle utilisé par l'Ontario et je soupçonne qu'il s'agit d'un modèle de proximité. Cela ne fonctionne pas avec le modèle des territoires visés par les traités.* »

En ce qui concerne le projet du Cercle de feu, un autre participant a ajouté que le gouvernement n'est pas honnête lorsqu'il s'agit des Premières Nations pour discuter de la construction de routes pour les communautés, alors que ces dernières savent très bien que ces routes sont destinées à faciliter le développement du Cercle de feu.

En général, les participants ont souligné l'importance de renforcer les capacités de recherche, en particulier pour soutenir les femmes autochtones et la savoir traditionnel. Dans un exemple donné par un participant, une communauté a réussi à se protéger en menant ses propres recherches : Le participant se souvient que Grassy Narrows avait été assuré que leur eau était sûre, même s'ils avaient des doutes; la communauté s'est donc associée à l'université pour étudier les populations de poissons locaux, et ces études ont révélé des niveaux de mercure dangereux. Grassy Narrows a dû développer cette capacité de recherche elle-même, a expliqué le participant, mais en réalité, c'est le gouvernement qui devrait embaucher les experts et fournir du soutien.

Les participants ont rappelé à RCAANC que les lois traditionnelles et les protocoles sont également essentiels pour élaborer un processus de consultation et d'accommodement solide, surtout dans les communautés isolées. En fait, les communautés éloignées, surtout dans le Nord, accordent une grande importance à leurs lois et protocoles traditionnels, qui impliquent l'ensemble des personnes de leurs communautés, et pas seulement le chef et le conseil. Plusieurs participants de ces communautés ont souligné que l'obligation actuelle de consultation ne correspond pas aux processus de la communauté, car elle exclut souvent ses membres.

Un participant a rappelé comment le non-respect du protocole communautaire dans le cadre d'une consultation spécifique a fini par nuire au processus de consultation. Après des funérailles dans leur communauté qui ont entravé les efforts de la nation pour se préparer à une consultation imminente, le promoteur a insisté pour que la consultation ait lieu le lendemain des funérailles, malgré la demande de la communauté d'avoir plus de temps.

« *Le manque de respect n'est pas oublié, et il engendre de la méfiance, ce qui n'est pas une bonne façon d'établir une relation.* »

Un participant a raconté comment, en réponse à toutes ces préoccupations, sa nation a pris l'initiative de mettre en place un système pour aider à gérer les demandes de consultation de sa communauté. Bien que ce système de gestion des propositions ait été mis en œuvre avec succès dans d'autres régions, le participant a déclaré que la province refuse de l'adopter, ce qui met une pression supplémentaire sur la capacité déjà limitée de la communauté.

Sur le sujet de la représentation, un autre participant a exprimé que bien que l'Assemblée des Premières Nations puisse apporter son soutien aux nations en matière de consultation, les titulaires de droits des Premières Nations doivent être directement impliqués lorsqu'il y a un potentiel de répercussions sur les droits d'un projet.

Enfin, un participant a donné un exemple d'une pratique exemplaire qui a vu un promoteur avec qui ils ont travaillé établir la relation et la confiance fondamentale nécessaires pour que le projet avance grâce à une consultation significative :

« Des années avant le projet, [le promoteur était] dans la communauté, participant à des cérémonies, des pow-wows [...] Il y avait une confiance de base et une relation avec la communauté. Le projet s'est déroulé en respectant le budget et dans les délais prévus. »

Québec

Tout d'abord, compte tenu de la diversité linguistique et culturelle du Québec, les participants ont souligné qu'il est crucial que le gouvernement et les promoteurs tiennent compte des besoins diversifiés des communautés grâce à des stratégies spécifiques, telles que des traductions appropriées et des accommodements culturels.

« De connaître nos réalités et nos besoins, c'est la clé. Par exemple, quand ça ne parle pas français ou anglais, on doit s'y préparer en avance. »

Ensuite, les participants ont exprimé leur préoccupation quant au fait que plusieurs groupes s'auto-identifiant sont apparemment abordés et consultés de la même manière que les Premières Nations dans la province, malgré leurs droits et statuts très différents. Les participants des Premières Nations ont exprimé leur souhait de voir le gouvernement et les promoteurs accorder la priorité à l'établissement de relations et à la consultation auprès des titulaires de droits reconnus plutôt qu'auprès d'autres groupes auto-identifiés, soulignant que leurs intérêts sont souvent très différents.

Les participants ont exigé une meilleure coordination entre les consultations provinciales et fédérales afin d'éviter les redondances et la duplication des efforts autour des projets. Les participants ont ajouté que les promoteurs de projet doivent participer plus tôt au processus de consultation afin de clarifier les questions immédiatement et d'éviter les complications futures. De nombreuses Premières Nations au Québec n'ont pas la capacité de répondre à toutes les demandes de consultation provinciales et fédérales qu'elles reçoivent.

Un participant a donné un exemple d'une consultation auprès de la Province concernant le développement d'un terrain de camping dans un endroit où leur nation pratique la chasse et le piégeage, entre autres intérêts. Malgré l'importance culturelle évidente du site pour leur communauté, la décision prise par la province a semblé donner la priorité aux campeurs en réservant seulement une zone limitée pour les pratiques traditionnelles de la nation.

« Ça ne marche pas pour nous, mais eux ils ont coché “consultés”. Ce sont nos terres familiales ou on doit avoir le libre mouvement. Ce sont nos droits ancestraux, ça revient à ça [...] »

Un autre participant a soulevé le manque de considération du gouvernement envers le savoir traditionnel, et la façon dont les pratiques de développement pourraient interférer avec les processus environnementaux dont les communautés dépendent pour leurs activités traditionnelles.

« Nous avons un Aîné qui connaît très bien le territoire, ainsi que la rivière où le gouvernement brise la glace chaque année... » Mais cette pratique augmente le débit et l'érosion, et modifie la dynamique de la rivière [...] Il semble que même si nous le disons à Transports Canada, il ne va rien changer [...] et il n'y a pas beaucoup de place dans ces directions générales pour ce savoir de toute façon. »

À l'avenir, les participants ont exprimé le besoin d'un soutien continu lors des consultations grâce à des relations solides et un financement adéquat, laissant entendre qu'une pratique exemplaire pour les grands projets qui établirait un agent de liaison avec lequel les Premières Nations pourraient communiquer régulièrement et qui serait conscient des besoins propres aux communautés.

« Lorsqu'il y a des agents de liaison avec lesquels nous sommes constamment en contact, et qui connaissent nos besoins, nos problèmes, et qui nous connaissent bien, cela aide énormément [...] »

Atlantique

Les participants à la session de l'Atlantique ont attiré l'attention sur les tensions persistantes entre les peuples autochtones de la région et la Gendarmerie royale du Canada ainsi que Pêches et Océans Canada. Un participant a attribué ces tensions à des « employés racistes » des deux organisations qui font preuve de « comportements agressifs » envers les Autochtones. Le participant a ensuite soutenu que le manque de surveillance indépendante dans les affaires liées au traitement des peuples autochtones par ces organisations pose des problèmes de responsabilité, en particulier dans les cas de femmes et de filles autochtones disparues et assassinées.

De plus, il y a eu un appel, lors des sessions de l'Atlantique, pour améliorer la transparence et les communications entre le gouvernement et le public dans la région. Cette préoccupation était centrée sur la décision Marshall concernant le moyen de subsistance modéré : comme

l'ont souligné les participants, une communication insuffisante du gouvernement concernant la mise en œuvre des « étapes intermédiaires », comprenant notamment l'achat de permis, a laissé les peuples autochtones « seuls pour essayer de [le] communiquer à d'autres personnes... Le gouvernement est celui qui met en œuvre ce plan, mais il ne le communique pas au grand public, ni à nos communautés. Encore une fois, ils nous laissent tout le fardeau. »

Dans les discussions avec les organisations, des préoccupations ont été exprimées concernant la consultation fondée sur les droits, qui exclut certaines personnes et organisations. En ce qui concerne les pêches, les participants ont expliqué que les personnes autochtones, qu'elles aient ou non le statut, qu'elles vivent ou non dans une réserve, peuvent être touchées de la même façon. Par conséquent, ces consultations doivent veiller à utiliser des paramètres plus inclusifs.

Les participants aux sessions de l'Atlantique ont décrit une relation dysfonctionnelle avec le gouvernement provincial qui, selon eux, est trop souvent réticent à les consulter.

Un participant a cité le projet Alton Gas en Nouvelle-Écosse comme exemple.

« Malheureusement, il a fallu que la communauté exerce des pressions pour régler cet enjeu. Mais [la cour] a pris parti pour la Première Nation et a reconnu un très bon principe concernant [ce que nécessite] une consultation [significative] [...] C'est malheureux que ce soient toujours les décisions judiciaires qui incitent le gouvernement à agir de certaines manières. Et même dans ce cas, il continue de les ignorer. »

Enfin, les participants ont mentionné des exemples de collaboration réussie, dont un participant dont la communauté a eu une « assez bonne expérience pour lors de la remédiation d'un site toxique... [aux] mares de goudron de Sydney.

« J'ai entendu quelqu'un dire que les bonnes expériences dépendent en grande partie des bonnes personnes, et nous avons quelques personnes clés au gouvernement qui étaient exceptionnelles pour nous écouter et réellement répondre à nos préoccupations. Nous avons pu nous assurer qu'il y avait [des emplois réservés] aux entrepreneurs Mi'kmaq pour participer aux travaux de restauration. Il y avait un grand nombre d'occasions, et nos communautés ont pu en profiter pleinement. »

Le participant a ajouté que le promoteur a également accepté de travailler avec eux pour effectuer une sélection d'entrepreneurs « s'identifiant comme Mi'kmaq » en acceptant de demander les cartes de statut des candidats à l'emploi pour confirmation.

Un autre participant a rappelé que l'approche de Santé Canada concernant des sujets sensibles tels que l'aide médicale à mourir (AMM) avait donné lieu à des consultations fructueuses.

« C'était une chose assez importante pour notre communauté, et je sentais qu'on l'abordait avec le respect approprié [...] Étant donné qu'on savait qu'il agissait d'un sujet délicat, il y avait presque une atmosphère de respect à ce sujet [...] La plupart du temps, lorsque les employés du gouvernement consultent les peuples autochtones, ce n'est pas avec cette même atmosphère de respect et de sensibilité envers leur culture. Il s'agit plutôt de "Nous devons faire cela. Faisons avancer la consultation". Santé Canada s'est plutôt assuré qu'il y avait du temps disponible, du [soutien] par les Aînés aux personnes qui pourraient avoir besoin de sortir de la pièce. »

Territoires du Nord-Ouest

Comme cela a été signalé lors d'autres sessions régionales, les participants des Territoires du Nord-Ouest estimaient que l'absence de certains membres des communautés autochtones du Nord était le reflet d'un problème récurrent : les planificateurs externes ne parviennent pas à faire participer pleinement les communautés, ce qui entraîne un manque de représentation authentique.

Les participants ont décrit des problèmes continus en matière de compétence culturelle et d'apprentissage, leurs membres devant constamment éduquer de nouveaux représentants gouvernementaux qui ne sont pas familiers avec les droits des peuples autochtones, ce qu'ils ont décrit comme à la fois fastidieux et humiliant. De plus, ces participants ont souligné que les discussions semblent se poursuivre indéfiniment sans résolution parce que les personnes impliquées manquent de pouvoirs décisionnels, tandis que les décideurs réels ont une compréhension limitée des Territoires du Nord-Ouest et de ses peuples autochtones.

Les participants ont donné des exemples des répercussions désastreuses sur les populations de la faune résultant de projets qui ne donnent pas la priorité aux préoccupations des Aînés et des détenteurs du savoir traditionnel.

Les participants ont également souligné l'importance cruciale d'une meilleure accessibilité à Internet et aux infrastructures de communication pour faciliter une plus grande participation au développement dans les communautés éloignées de leur région. Néanmoins, l'écart quant à l'infrastructure Internet persiste dans le Nord, exacerbé par des défis tels que les saisons des incendies, la pandémie et les limites de financement.

« Il est irréaliste [...] pour les résidents du Sud qui n'ont jamais été ici dans le Nord, de s'attendre à avoir un service de téléphone cellulaire régulier ou un accès à Internet [...] Ou qu'on devrait sacrifier le paiement de votre hypothèque ou de votre facture d'électricité pour pouvoir aller travailler, ou que votre enfant puisse aller à l'école, par Internet. »

Participants pour une représentation plus forte des langues et des points de vue autochtones dans les questions de consultation et d'accommodement dans les Territoires du Nord-Ouest. Un participant a soulevé des problèmes passés liés aux efforts de consultation locale en raison d'une mauvaise traduction et interprétation.

Les participants ont ensuite expliqué que le processus actuel de consultation fait souvent participer plusieurs intermédiaires entre les communautés et les décideurs, ce qui entraîne des progrès lents et des problèmes de communication. Ici, les participants ont donné l'exemple des problèmes de communication persistants concernant les projets de la route de la vallée du Mackenzie et de ponts.

Les participants ont souligné davantage la confusion liée à la consultation faisant participer trop de parties, en soulignant leurs processus de consultation fédéraux en cours. De ces trois processus, ont déclaré les participants, deux impliquent également le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Les communautés autochtones ont demandé un processus conjoint, mais cette demande a été refusée. En conséquence, les participants ont déclaré qu'ils doivent maintenant élaborer deux ensembles de plans de travail et de plans de consultation pour le même projet. De plus, dans la formulation de ces documents, le gouvernement fédéral parle de droits « revendiqués » plutôt que de droits « reconnus », ou indique que le financement « pourrait » être fourni au lieu de dire « sera » fourni, créant ainsi des incohérences et nécessitant une négociation continue sur la terminologie.

Les participants ont indiqué à RCAANC que, généralement, aux Territoires du Nord-Ouest, les groupes autochtones se réunissent sans se séparer selon les distinctions.

« Le gouvernement doit traiter de manière égale tous les groupes qui ont des droits en vertu de l'article 35. Que ce soit un droit issu d'un traité ou un droit ancestral, c'est le même droit. Vous avez le droit de chasser, de pêcher et de piéger. Il est donc très important d'être dans la même pièce, d'entendre les problèmes et les préoccupations de chacun et de favoriser cette relation de gouvernement à gouvernement. »

Dans toutes les sessions, il était clair que trop souvent les communautés se sentent complètement abandonnées par le système actuel.

Le groupe autochtone s'est ensuite tourné vers Land and Water Board qui ont délivré le permis d'eau pour le projet au Canada. Le participant a déploré le fait que le groupe autochtone n'ait pas été avisé du déversement.

« Ce n'est pas seulement une rupture de communication; c'est une rupture de tout le système. Il n'y a pas de capacité! [...] Et comme je l'ai dit, en fin de compte, ces conseils publics sont là pour protéger l'intérêt public, pas mes droits inhérents. Ils sont simplement là pour obtenir un "oui". »

Concernant la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, les participants des Territoires du Nord-Ouest ont souligné que le renouvellement des lignes directrices devra aborder le consentement préalable, libre et éclairé, qui est l'un des changements les plus fondamentaux qui ont eu lieu en matière de consultation depuis 2011. Cela est d'autant plus important vu les lois fédérales et des Territoires du Nord-Ouest en place pour la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones; ainsi le passage vers l'exigence d'un consentement réel plutôt que d'une simple consultation devrait devenir une obligation légale d'ici la prochaine décennie.

Les participants à la session sur l'autonomie ont souligné que ce changement doit également être reflété dans les accords sur les revendications territoriales des Territoires du Nord-Ouest, afin de garantir que le traité soit conforme aux normes minimales en matière de droits énoncées dans la Déclaration des Nations Unies, étant donné que certains traités ont été signés il y a 40 ans. Les participants ont souligné que les accords sur les revendications territoriales ne respectent pas la norme minimale de consentement préalable, libre et éclairé et que RCAANC devrait en être conscient lorsqu'il donne des conseils à d'autres fonctionnaires fédéraux.

Bien que les participants espèrent que la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones apportera plus de clarté au processus, ils ont expliqué que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ne participe pas activement à la discussion sur l'harmonisation du consentement lors des consultations avec les principes énoncés dans la Déclaration des Nations Unies. De plus, sous sa forme actuelle, les participants ont déclaré que la gestion des interactions avec les multiples ordres de gouvernement, les conseils de réglementation et les organismes aux Territoires du Nord-Ouest est devenue de plus en plus complexe, surtout depuis l'accord sur le transfert des responsabilités de 2016. Les participants ont déclaré que leurs communautés sont confrontées au défi important de se mobiliser à la fois avec les gouvernements fédéral et territorial, ainsi qu'avec les conseils publics établis par le biais d'accords sur les revendications territoriales, qui peuvent tous « exécuter » l'obligation de consulter. De plus, de nombreuses communautés autochtones estiment qu'elles ne participent pas pleinement à ces processus décisionnels en raison d'un manque de capacités, notamment un manque de financement, de ressources humaines et d'expertise technique ou juridique.

Les participants ont rappelé à RCAANC que la meilleure façon pour le gouvernement d'établir des relations avec les peuples autochtones est de renforcer les capacités communautaires et de se familiariser avec la communauté en étant présents sur le terrain. Il y a 40 ans, la présence des agents fédéraux était plus grande dans les communautés et les régions, et le gouvernement fédéral en était le modèle.

Les changements climatiques étaient un sujet particulièrement important lors des sessions aux Territoires du Nord-Ouest. Cela a considérablement accéléré les impacts environnementaux, rendant de plus en plus difficile l'évaluation des répercussions sur les droits des

Autochtones liés à la terre, tels que les droits de chasse, et les droits culturels liés aux sites spirituels et aux sites de sépulture. Les participants ont souligné qu'il est urgent de réaliser davantage d'évaluations des répercussions cumulatives, de surveiller de manière continue et de mieux soutenir les organisations autochtones dans l'ensemble, afin de relever ces défis liés au climat.

Les participants des Territoires du Nord-Ouest ont exprimé des préoccupations concernant le manque de mécanismes pour résoudre les désaccords dans les évaluations sur les répercussions et soulignent la nécessité de critères d'évaluation clairs pour évaluer les effets néfastes. Ces participants ont ajouté qu'il est difficile de réduire des répercussions cumulatives liées à des problèmes historiques, comme dans les cas de Pine Point et du parc national Wood Buffalo. Ces projets ont laissé une contamination durable et des effets néfastes sur les pratiques traditionnelles. Bien qu'il soit évidemment nécessaire de réconcilier et de réparer les torts, des incertitudes persistent quant à la manière de traiter efficacement les questions d'indemnisation et de déplacement.

En ce qui concerne les mesures d'accommodement, les participants ont expliqué que, bien que les ententes sur les répercussions et les avantages (ERA) soient cruciales pour aborder les répercussions et les avantages propres aux projets pour les communautés autochtones, elles ne sont pas légalement requises aux Territoires du Nord-Ouest à moins qu'elles ne soient stipulées dans un accord sur les revendications territoriales. Même là, ceux-ci nécessitent un processus, mais pas pour un accord finalisé. De plus, les ententes d'accommodement, un type d'accord différent qui répond aux obligations légales plus larges de la Couronne, telles que les paiements financiers, la surveillance et les droits fonciers, sont rarement observées dans le Nord. Au lieu de cela, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest exige souvent des accords socioéconomiques avec les promoteurs de projet qui ne font pas intervenir les gouvernements autochtones.

Les participants ont rappelé à RCAANC qu'en ce qui concerne le financement insuffisant aux Territoires du Nord-Ouest, il est important de considérer la consultation dans le contexte des accords globaux sur les revendications territoriales et du cadre de cogestion général. Les cadres de cogestion de ces accords sont conçus pour garantir que les communautés autochtones participent activement aux décisions concernant les terres, réglementations sur les terres et l'eau, ainsi que la faune et l'habitat. De même, il est important de veiller à ce que les sociétés de revendication territoriale reçoivent également des fonds pour participer aux consultations et garantir que leurs droits ne sont pas touchés. Un financement constant et continu est nécessaire pour permettre aux communautés autochtones de répondre efficacement aux consultations et de contribuer réellement à la prise de décision.

D'autres commentaires sur le financement ont inclus des critiques du modèle actuel selon lequel une proposition est souvent requise avant que la communauté puisse accéder au financement pour participer; ainsi le travail initial au niveau communautaire doit être financé

à l'interne. Tel était le cas avec une communauté consultée concernant la route de la vallée du Mackenzie : Le groupe autochtone a soumis une proposition, mais elle ne couvrait que certains aspects harmonisés avec le financement disponible et, par conséquent, la communauté s'est vu refuser la possibilité de demander un financement pour faire face aux impacts sur la santé et le bien-être. Dans l'ensemble, les participants ont exprimé que le financement des propositions doit être en mesure de couvrir tous les aspects afin de permettre aux communautés, aux promoteurs ou au gouvernement d'être sur un pied d'égalité.

Dans la session des Métis, les participants ont soulevé des problèmes liés à un accord sur les mesures provisoires négocié en 2001, qu'ils ont affirmé être sous-financé et largement négligé par l'industrie. Un participant a souligné le fait qu'il n'existe aucun mandat exigeant des promoteurs de respecter l'accord sur les mesures provisoires, qui demande aux promoteurs de couvrir les coûts des réunions et du service de traiteur. En conséquence, les promoteurs de l'industrie ignorent souvent l'accord, invoquant un manque de financement pour dialoguer avec les communautés métisses.

Les participants ont expliqué que la bonne approche ici consisterait à ce que l'industrie s'engage à respecter l'accord sur les mesures provisoires en rencontrant au moins les Métis pour discuter des plans de projet. À la suite des discussions initiales, les développeurs pourraient explorer la région pour ensuite y retourner afin de conclure un accord d'exploration avec les Métis. Cet accord doit inclure un engagement à négocier une entente sur les avantages et les répercussions avant de procéder au développement. Les participants ont souligné qu'une entente sur les répercussions et les avantages devrait être obligatoire pour tout développement, permettant aux peuples autochtones de donner leur consentement préalable, libre et éclairé.

Les participants ont partagé comment certaines expériences ont montré que, lorsque le financement est disponible et correctement géré, des ententes réussies peuvent être conclues. Cela, ont-ils dit, était le cas avec les négociations sur le parc national Thaidene Néné. Pendant une période de cinq ans, un accord de participation a été transformé en une entente sur les répercussions et les avantages, et les communautés participent maintenant à l'élaboration de lois et de règles. En revanche, le manque de financement et les négociations de mauvaise foi ont entraîné des problèmes dans le cas du parc national Wood Buffalo. Malgré les promesses de financement intégral pour un accord de coopération, ces engagements n'ont pas été respectés.

De plus, lors de cette même session, un participant a rappelé comment la participation d'un gestionnaire autochtone à Parcs Canada a permis d'obtenir un processus de consultation plus efficace et conciliant par rapport à d'autres processus fédéraux. Toutefois, des incohérences persistent entre le processus de consultation largement utilisé tel qu'il est indiqué dans la Loi sur les parcs nationaux du Canada et l'accord de cogestion nouvellement créé pour le parc national Thaidene Néné.

Lorsque nous leur avons demandé de raconter des expériences positives en matière de consultation, un participant a évoqué un processus lié à la stratégie de logement de la Nation Dénée. Il a expliqué que la communauté se sentait respectée et bien intégrée tout au long du processus, et a attribué cela au rôle de leader joué par la nation Dénée. Un autre facteur était l'expérience de l'expert-conseil avec les processus gouvernementaux et son engagement envers les connaissances et le protocole locaux. Les participants ont partagé leur expérience positive dans le cas du Grand lac des Esclaves, affirmant que le gouvernement a écouté le savoir traditionnel, ce qui a permis de remédier au problème de la diminution des populations de poissons. Après l'introduction de bateaux de pêche japonais dans les années 1940, la surpêche a épuisé les stocks de poissons du lac. Le premier permis de pêche pour le lac a été délivré en 1944, et la réglementation a été mise en place pour limiter le nombre de bateaux de pêche. Toutefois, ces efforts étaient insuffisants pour rétablir les populations de poissons. Un participant qui participait au Comité consultatif du Grand lac des Esclaves a utilisé ses connaissances sur le comportement des poissons et leur frai pour aborder le problème. Les efforts de conservation, fondés sur le savoir traditionnel, ont duré sept ans, mais ont finalement conduit à la réussite du rétablissement de la population de poissons du lac.

D'autres expériences positives de consultation comprenaient des audiences en personne organisées par la Régie de l'énergie du Canada, où des représentants ont écouté directement les préoccupations de la communauté pendant une période de trois jours, et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest travaillant avec la communauté sur un plan d'action pour mettre en œuvre la loi de la Déclaration des Nations Unies. Bien que des défis subsistent, selon un participant, cet ultime effort représente une étape « dans la bonne direction », car il vise à garantir que les peuples autochtones aient l'occasion de siéger à la table, ce qui aide à prévenir les mesures unilatérales du gouvernement susceptible d'avoir un impact sur les droits des Autochtones aux Territoires du Nord-Ouest.



Annexe B : Rétroaction sur la mobilisation régionale sur la phase 1

Les participants ont établi des parallèles entre les expériences qu'ils ont eues dans le cadre de processus de consultation et le présent processus de mobilisation, et ont donné de la rétroaction dans le but d'améliorer l'approche du gouvernement fédéral dans le futur. Ainsi, bien que les commentaires suivants visaient cette série de sessions de mobilisation en particulier, ils peuvent également être compris comme s'appliquant à la consultation dans son ensemble.

Un commentaire fréquent reçu lors des sessions régionales de la phase 1 de cette mobilisation portait sur l'invitation des bons participants à la table par RCAANC.

« Quand je regarde autour de cette salle les participants présents aujourd'hui, je cherche les chefs. Où sont les chefs? Si cela est une consultation significative sur la façon de rédiger ces lignes directrices, cette salle devrait être remplie de chefs. »

« Nous sommes ici, mais je sais qu'il y a d'autres communautés en Alberta qui sont des titulaires de droits et qui ne sont pas présents aujourd'hui. À mesure que le Canada empruntera cette voie, vous apprendrez à les connaître et les inclurez. Il n'y a personne là-bas qui a été autorisé à parler au nom de notre communauté [...] ou de leur communauté non plus. »

D'autres participants ont souligné un manque d'experts en consultation de la communauté présente dans certaines discussions, en particulier.

« Je ne vois pas assez mes collègues de consultation. L'invitation a été envoyée uniquement à nos chefs, et cette information ne m'est parvenue que la semaine dernière. Vous devez mettre en copie conforme les membres du personnel appropriés dans vos courriels, et non seulement les envoyer au chef, qui reçoit des centaines de courriels. »

Dans le cas présent, le participant a poursuivi en spéculant sur les motifs possibles de RCAANC de ne pas avoir communiqué avec les experts de la consultation appropriés, alléguant qu'ils avaient « entendu entre les branches » que cela avait été fait dans le but de réduire la participation.

« Je vous encourage à les envoyer aux personnes concernées et à les informer de ces sessions. Mes homologues qui s'occupent de consultations tous les jours me manquent. »

Aux Territoires du Nord-Ouest, les participants ont souligné l'absence de communication appropriée de RCAANC avec certaines communautés, un participant ayant déclaré avoir découvert l'événement sur Facebook, qu'il n'était pas clair comment les participants devraient se préparer et si les déplacements étaient couverts.

Le même participant a ensuite exprimé des sentiments similaires concernant le fait qu'une entreprise en gestion d'événement de la Colombie-Britannique avait organisé cet événement sur leur territoire, ce qui, selon eux, a retardé le processus avant même qu'il ne commence.

« Si vous réussissez la première partie – comment mener les mobilisations de manière efficace, en les rendant aux gens – vous obtiendrez un résultat différent... Vous vous êtes déjà limité lors de cette réunion, en l'ouvrant d'une manière qui ne représente pas les [...] personnes de cette région. »

Ce défi lié à la communication était également évident lors d'une des mobilisations dans l'Atlantique, lorsqu'un participant a signalé qu'il avait entendu parler de la session par le « bouche-à-oreille ». Lors d'une session dans la région de l'Atlantique, un bref préavis et un processus « précipité » ont conduit à un sentiment d'exclusion, avec un participant décrivant se sentir « comme une considération secondaire ».

Les lacunes perçues dans le processus d'invitation et d'inscription s'étendent aux délais d'invitation. Au Québec, par exemple, un participant a commencé la session en expliquant qu'il avait reçu son invitation par courriel beaucoup trop tard, ce qui limitait sa capacité de consulter son conseil et de se préparer à parler au nom de sa communauté.

Un participant a mentionné qu'il n'était pas en mesure de se préparer à la session en raison d'un manque de temps.

« Je dois être honnête : Je n'ai jamais révisé les lignes directrices fédérales. Je n'avais pas le temps. Nous n'avons tout simplement pas assez d'employés ou d'heures dans la journée pour le faire. »

Les participants ont rappelé à RCAANC que le renforcement des relations est un élément crucial pour mener des mobilisations productives. Les participants de toutes les sessions ont exprimé le désir de continuer à collaborer avec le gouvernement fédéral pour l'élaboration des nouvelles lignes directrices. De nombreux participants ont exprimé leur gratitude d'avoir été invités à participer à cette discussion et espéraient que cette série représenterait une occasion de développer des relations plus positives entre le gouvernement fédéral et les communautés autochtones.

« Nous voulons participer. Il y a beaucoup d'expertise dans nos communautés, et une énorme volonté de communiquer ce savoir pour transformer ces lignes directrices en quelque chose qui fonctionne pour le gouvernement canadien, pour les nations et pour l'industrie [...] Continuez à évoluer et à collaborer sur ce processus avec nous. Poursuivez ce dialogue, continuez à construire la relation. »

« J'espère, les doigts croisés, que cela est une véritable tentative de nous joindre, nous, le peuple métis ici, afin d'élaborer un processus significatif et de tenir des discussions significatives alors que nous avançons ensemble dans une réconciliation significative avec le Canada. C'est là que je veux nous voir aller ici. »

Cela étant dit, les participants ont également souligné des préoccupations concernant la manière dont la phase 1 de la série a été exécutée. Un participant en Alberta a exprimé que la vitesse de cette phase semblait représenter une occasion manquée de développer ces relations respectueuses.

« Lorsque je suis allé à Ottawa pour une réunion sur la sécurité ferroviaire avec Transports Canada, j'ai demandé "pourquoi nous avez-vous amenés ici?" On a dit, nous voulons simplement commencer une relation. C'est ce qui manquait ici. Cela ne semble pas s'être produit, nous nous sommes simplement lancés [...] Vous avez mis la charrue avant les bœufs ici. L'établissement des relations pour chaque ministère doit également venir à nous. Les communautés n'ont généralement pas confiance envers le gouvernement, mais cette conversation doit avoir lieu. Nous devons d'abord entrer dans les chambres, ensuite nous pourrions parler des projets. »

Un autre participant a exprimé que la façon dont leur organisation avait été séparée lors d'une autre session de mobilisation à leur insu a soulevé des préoccupations.

« Parce qu'hier vous avez une grosse réunion, et je suis vraiment mécontent. Je pense : "C'est une conversation vraiment importante. Comment se fait-il que personne ne soit ici?" Même les organisateurs, ce matin, ont dit qu'il y avait eu quelques annulations. Mais ils n'ont pas dit qu'il y avait une session hier [...] Je veux savoir, est-ce que ça compte? Et je veux que cela soit noté. »

Au cours de nombreuses sessions, les participants ont exprimé certaines préoccupations concernant la terminologie utilisée pour décrire ces réunions, y compris la confusion entre l'utilisation des termes « mobilisation » et « consultation ».

Les préoccupations concernant l'équité et l'inclusivité des processus de consultation ont souligné la nécessité d'une égalité de traitement entre les organisations autochtones, mettant en évidence la nécessité d'inclure tout le monde dès le départ avec des discussions préliminaires.

« Qualifier cela comme de "discussion préliminaire" minimise vraiment ce que c'était [...] C'était un processus de prise de décision. Et dans ce processus de prise de décision, auquel nous n'avons pas participé, vous avez permis qu'ils parlent en notre nom et y avez consenti [...] S'ils prenaient des décisions en notre nom et que le gouvernement les a approuvées, pourquoi sommes-nous ici? »

Ensuite, les participants lors de nombreuses sessions ont exprimé leur frustration quant à la clarté et à la transparence du processus gouvernemental. Les participants ont souvent souligné que la communication sur le sujet des mobilisations était trop limitée, ce qui entraînait de la confusion et des sentiments d'exclusion.

« Nous ne comprenons pas ce que vous allez faire avec ces renseignements lorsque vous retournerez. Nous ne connaissons pas ou ne comprenons pas le processus. »

« La formulation doit être plus claire sur qui vous recherchez dans ces mobilisations. Exactement qui voulez-vous voir participer à ces sessions? Je n'étais pas certain que je devrais même venir aujourd'hui. Il semble que vous travaillez dans un cadre exclusif. Les peuples autochtones travaillent dans un cadre inclusif. Il est essentiel de ne pas exclure certaines personnes lors de vos processus de consultation. »

De plus, les participants ont ajouté que les renseignements qu'ils ont reçus avant les réunions étaient souvent trop de haut niveau pour permettre des conversations productives et inclusives.

« Lorsqu'on reçoit le dossier d'inscription et qu'on l'ouvre, il présente un aperçu très général et la communication était assez limitée [...] Même en nous apportant les lignes directrices, de ce qui était déjà dedans; je ne vois pas ça, donc nous entrons un peu dans votre réunion à l'aveuglette. Il n'y a aucune préparation pour nous. Vous présentez tout cela, mais cela n'a aucun sens pour moi, car je ne vois pas les lignes directrices. »

Un participant des Territoires du Nord-Ouest a suggéré que RCAANC utilise des graphiques plus informatifs dans sa communication préparatoire, expliquant qu'ils sont « souvent plus utiles que beaucoup de texte », surtout pour les nations qui sont déjà débordées dans leur capacité à lire et à répondre à ce type de session d'information.

Un autre participant a souligné ce qu'il percevait comme des lacunes dans la discussion concernant les considérations régionales et locales ainsi que les préoccupations liées à la consultation.

« Dans les années 60 et 70, l'agent indien [ou] le directeur de district se promenait avec un livre noir épais qui avait des réponses pour tout, même pour la santé. De même, ici, vous avez maintenant un livre [en référence à la copie papier des lignes directrices]. Et ce livre constitue une politique nationale. Il ne tient aucun compte des réalités provinciales et il ne montre certainement aucune sensibilité aux enjeux régionaux et locaux, ce qui est le plus grand élément manquant dans les politiques de nos jours. »

Certains participants ont estimé que les lacunes dans la focalisation sur les mécanismes réels du processus pourraient refléter une intention de la part du gouvernement de trouver des réponses qui correspondent à ses visions du monde et à ses narratifs, tout en évitant les conversations qui pourraient indiquer une rétroaction « problématiques ».

« Une chose que j'entends souvent de la part de nombreux chefs, c'est que les gouvernements ne posent que les questions auxquelles ils veulent obtenir des réponses. »

« Lorsque nous recevons le Rapport sur ce que nous avons entendu, cela ne reflète pas ce que [le gouvernement] a entendu, mais seulement ce qu'il voulait entendre [...] Une partie très importante de la consultation consiste à arriver sans idées préconçues sur ce qu'on veut entendre et simplement laisser les personnes présentes parler de ce qu'elles veulent que vous sachiez. »

Lors d'une session en Alberta, un participant a fait remarquer que la façon dont le processus de participation de RCAANC a été conçu renforçait ce sentiment de préconception et réduisait au minimum la capacité d'agir des communautés autochtones dans le processus.

Toutefois, lorsque les participants à une session en Colombie-Britannique ont suggéré de modifier l'approche de la session en se concentrant d'abord sur un examen des « principes directeurs et objectifs » des lignes directrices de 2011, RCAANC a accepté, et les participants ont exprimé leur appréciation pour cette souplesse.

Une autre question soulevée à maintes reprises au cours de la phase 1 était l'absence de représentants provinciaux et territoriaux, ainsi que le manque de pouvoir perçu de RCAANC à influencer un réel changement au processus de consultation et d'accommodement sur le terrain.

Les participants à toutes les sessions se demandaient pourquoi les représentants provinciaux et territoriaux étaient absents, alors que, au quotidien, l'expérience de la plupart des communautés dans les processus de consultation et d'accommodement est avec le gouvernement provincial, et non le gouvernement fédéral.

« J'essaie de comprendre en quoi cette réunion retourne [...] En ce qui concerne la consultation fédérale, à ma connaissance, le gouvernement fédéral ne fournit pas de financement. Nous devons traiter avec le gouvernement provincial, mais le gouvernement de l'Alberta n'est même pas dans la pièce. Alors, qu'est-ce qu'on fait ici? »

« Il est intéressant que nous parlions de consultation et de choses de très haut niveau, mais en réalité, cela doit se filtrer jusqu'aux programmes et aux différents niveaux de gouvernement, là où les décisions sont prises et signées. »

Les participants ont également exprimé leur incertitude quant au rôle réel du gouvernement fédéral en ce qui concerne la consultation en général et la capacité de RCAANC à influencer le changement et à appliquer des pratiques de consultation adéquates et respectueuses, en particulier.

« Je pense qu'il est nécessaire de détailler les répercussions de ces lignes directrices, [ainsi que] les types de décisions prises par le gouvernement fédéral [...] L'organisme de réglementation provincial et le bureau d'accommodements ne sont pas présents ici. Aussi, pourquoi sont-ils seulement des lignes directrices? Cela signifie qu'ils sont volontaires et non obligatoires, même si cela est censé être la loi [...] Nous devrions passer d'une simple recommandation à une discussion stratégique [...] Si c'est tout ce que nous allons faire et continuer ainsi, est-ce la meilleure chose que les Nations puissent faire? »

Enfin, les participants ont exprimé des préoccupations concernant les coûts liés à l'envoi des bons membres de leurs communautés à ces mobilisations, car de nombreuses organisations et nations ne disposent pas de la capacité ni des fonds nécessaires pour couvrir ces coûts.

« Si vous voulez que nous vous aidions à orienter [ces discussions] et que nous soyons un partenaire, vous devez réduire ces coûts. Je ne sais pas qui est responsable de vos finances, mais j'aimerais qu'ils prennent contact avec mon bureau et trouvent une solution pour les couvrir. Parce que je n'ai pas de budget pour cela. Comme vous le savez, nous sommes tous des organismes sans but lucratif; encore une fois, le Canada n'a pas su reconnaître nos droits inhérents, nous traiter comme un gouvernement et régler nos revendications territoriales. Quand vous voulez nous rencontrer, vous devez payer pour cela. »

« Nous avons besoin d'une représentation légale lorsque nous parlons d'enjeux importants comme celui-ci. Vous auriez dû nous demander – pas nous [dire] «Combien de personnes avez-vous besoin de venir pour avoir cette réunion, afin que nous puissions vous parler de consultation et d'accommodement?» [...] Au lieu de cela, nous vous supplions d'avoir plus de places. Cela va être à l'échelle du Canada. [Nos gens] veulent le voir; ils veulent en faire partie, et ils devraient l'être. »

Somme toute, les participants ont souligné la nécessité d'améliorer la communication et l'inclusion en joignant un plus grand nombre de participants en général, et plus de leaders en consultation par le biais de canaux plus appropriés, en particulier, ainsi que la nécessité de combler les lacunes en matière de représentation provinciale.