

COMMENTAIRES DU GRAND CONSEIL DE LA NATION WABAN-AKI

DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LA RÉVISION DU RÈGLEMENT DE LA RÉGIE CANADIENNE DE L'ÉNERGIE SUR LES PIPELINES TERRESTRES

Le 13 janvier 2022, la Régie de l'énergie du Canada (REC) a soumis au Grand Conseil de la Nation Waban-Aki (GCNWA) le *Document de travail sur la Révision du Règlement de la Régie canadienne de l'énergie sur les pipelines terrestres*, nommé ci-après le *document de travail*, aux fins de consultation. C'est dans ce contexte que le GCNWA fait parvenir ses commentaires et recommandations relativement au document de travail, afin que le règlement reflète davantage les réalités, préoccupations et enjeux de la Nation W8banaki en lien avec la réglementation qui encadre les projets de pipelines¹.

1. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

La présente section résume les commentaires généraux du GCNWA relatifs au document de consultation.

1.1. DISTINCTION ENTRE LE PUBLIC ET LES PEUPLES AUTOCHTONES

Le document de travail ne fait pas de distinction claire entre les peuples autochtones et le public général. Par exemple, le document fait à plusieurs reprises mention du « public » ou des « Canadiens », sans toujours préciser si les peuples autochtones sont considérés ou non. Considérant les obligations légales respectives auxquelles est assujettie la Couronne relativement à la consultation avec le public et avec les peuples autochtones, il est primordial de rappeler à la REC que le document de travail devrait être plus explicite quant à cette distinction, qui est importante à plusieurs niveaux, notamment dans la reconnaissance des droits ancestraux des peuples autochtones qui découlent de la *Loi Constitutionnelle* de 1982. La terminologie employée dans le document de travail tend en ce sens à homogénéiser la multiplicité des perspectives et des statuts en perpétuant un discours à caractère hégémonique, ce qui détonne par rapport à la volonté affichée par la REC de participer activement à la Réconciliation avec les peuples autochtones. Elle tend aussi à minimiser les impacts, les risques ou les conditions pouvant avoir une incidence négative sur les droits des peuples autochtones, cette considération étant d'ailleurs absente dans la description de l'objectif du Règlement sur les pipelines terrestres présentée à la deuxième page du document :

« Le Règlement oblige les sociétés réglementées à établir, mettre en œuvre et maintenir des systèmes de gestion et des programmes de protection efficaces permettant de prévoir, de prévenir, de gérer et d'atténuer les conditions pouvant avoir une incidence négative sur la sécurité et la sûreté des pipelines, des employés de la société, du public, ainsi que des biens et de l'environnement ».

¹ À défaut d'un terme générique francophone désignant les ouvrages destinés à transporter sous pression des matières fluides, tels les oléoducs et les gazoducs, l'anglicisme *pipeline* sera utilisé tout au long de cette lettre.

1.2. APPLICATION DE LA DÉCLARATION DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES (DNUDPA)

Le document de travail stipule que la REC « (...) est aux premières étapes de la mise en œuvre de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones » (Section 2, p.3). Cependant, l'application des principes de la DNUDPA par la REC et la manière dont ces principes influent la Règlementation proposée reste imprécise dans celui-ci. Par exemple, à la page 4 du document de travail, il est mentionné que « la Régie s'attend à ce que les sociétés réglementées travaillent différemment pour appuyer la Réconciliation avec les peuples autochtones ». Les formulations imprécises de ce type ne permettent pas de déterminer si la Régie s'assurera que les sociétés réglementées respecteront les droits des peuples autochtones en regard des principes énumérés dans la DNUDPA, ni comment la Régie compte mettre en œuvre la Loi sur la DNUDPA. Il serait ainsi souhaitable que la REC précise les modalités de la mise en œuvre de cette loi et des principes énumérés dans la DNUDPA dans le Règlement sur les pipelines terrestres.

1.3. RECONNAISSANCE DE L'ANTÉRIORITÉ DES TERRITOIRES AUTOCHTONES

À plusieurs endroits dans le document, il est mentionné que des peuples autochtones et des ressources ou composantes leur étant culturellement significatives puissent se retrouver sur l'emprise de pipelines pendant les activités de construction, d'exploitation et d'entretien. Ce discours s'éloigne encore de la volonté affichée par la REC de bâtir des meilleurs liens avec les communautés autochtones en travaillant activement vers la Réconciliation et ne témoigne pas d'une réelle volonté de respect des droits des peuples autochtones. En effet, il convient de mentionner qu'aux yeux du GCNWA et des usagers autochtones du territoire, ce sont les tracés des projets de pipelines qui peuvent se retrouver sur l'emprise d'un territoire ancestral et non l'inverse. En continuité avec les commentaires précédents, nous tenons à ce que la REC reconnaisse, dans son document de travail et dans l'élaboration du Règlement sur les pipelines terrestres, l'antériorité de la présence autochtone sur les territoires convoités par les sociétés désirant installer des pipelines. Cette reconnaissance de l'antériorité de la présence autochtone devrait notamment se traduire par une reconnaissance des territoires ancestraux des peuples autochtones concernés, ainsi que l'application du principe de consentement libre, préalable et éclairé.

2. COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES

Les commentaires, recommandations et pistes d'action spécifiques aux différentes sections du document de travail et aux questions qui nous ont été adressées sont présentés ci-bas.

2.1. SECTION 1. RÈGLEMENT – LEÇONS APPRISSES

À la page 3 du document de travail, il est indiqué que « la Régie réalise des inspections et des audits pour vérifier la conformité à la LRCE, au *Règlement*, à d'autres règlements et aux conditions des autorisations en appliquant une démarche fondée sur le risque ». Le document de travail devrait préciser à quels règlements il fait référence lorsqu'il indique « à d'autres règlements », ou du moins référer à une ressource permettant de les connaître. Aussi, compte tenu de la volonté affichée par la REC à travailler à la mise en œuvre de la Loi sur la DNUDPA, il apparaît fondamental que le respect de cette dernière, ou des principes

de la DNUDPA elle-même, fasse partie des conditions assurant la conformité, l'autorisation et la transparence d'un projet.

2.2. SECTION 2. RÉCONCILIATION AVEC LES PEUPLES AUTOCHTONES

À la page 4 du document de travail, la REC indique qu'elle « s'attend à ce que les sociétés réglementées travaillent différemment pour appuyer la Réconciliation avec les peuples autochtones ». Encore une fois, l'imprécision présente dans la phrase rend impossible l'identification des attentes de la REC vis-à-vis l'appui à la Réconciliation par les sociétés réglementées et comment elle compte s'assurer que ces dernières respectent les droits des peuples autochtones déclarés dans la DNUDPA et ceux qui découlent de la *Loi Constitutionnelle* de 1982. Des précisions à cet égard seraient de mise.

Comment le Règlement peut-il contribuer à faire progresser la Réconciliation avec les peuples autochtones?

Alors que le GCNWA reconnaît qu'un Comité consultatif autochtone puisse constituer un pas vers la bonne direction, la composition de celui-ci ne reflète pas nécessairement les intérêts des Nations autochtones concernées par la construction, l'exploitation et l'entretien d'un projet de pipeline. Ainsi, l'application des principes de la DNUDPA tels qu'ils sont définis par les Nations autochtones elles-mêmes dans l'évaluation de la conformité d'un projet constituerait un moyen efficace de faire progresser la Réconciliation avec les peuples autochtones.

Comment le Règlement peut-il contribuer à la protection des ressources patrimoniales situées sur l'emprise d'un pipeline pendant les activités de construction, d'exploitation et d'entretien?

La protection de ces ressources passe d'abord par une consultation adéquate des Nations autochtones concernées en amont de la phase d'autorisation et de construction des projets de pipelines. De plus, la définition de ce que constitue une ressource patrimoniale devrait pouvoir être adaptée ou revisitée selon la volonté de la ou des Nations autochtones concernées, et ce, en leurs propres termes. Également, déployer du financement adressé aux Nations autochtones concernées participerait à cet objectif. En effet, un financement permettant aux Nations autochtones de gérer les situations au cas par cas, selon leurs intérêts et leur volonté de respecter la sensibilité des sites, serait un exemple de solution envisageable. Idéalement, un tel financement devrait être adaptatif et correspondre aux besoins des peuples autochtones dans une situation donnée. Un système de sanctions substantielles vis-à-vis les promoteurs ou sociétés réglementées qui ne respectent pas la volonté de protection des ressources patrimoniales affichées par la REC et les Nations autochtones pourrait aussi être mis en place.

Comment le Règlement peut-il contribuer à la protection des terres et des ressources utilisées à des fins traditionnelles et les sites d'importance pour les peuples autochtones qui sont situés sur l'emprise d'un pipeline pendant les activités de construction, d'exploitation et d'entretien?

Les éléments énumérés dans les commentaires généraux, soit le respect de la DNUDPA, notamment le consentement libre, préalable et éclairé, la reconnaissance des territoires autochtones sur lesquels se retrouvent et se développent les projets de pipelines, ainsi que leur antériorité, constitueraient ensemble une première étape à cette fin. De plus, le Règlement devrait prévoir la consultation des peuples autochtones en amont des phases d'autorisation et de construction d'un projet. Une telle application de l'obligation de

consulter permettrait notamment l'identification des sites et composantes valorisées ou jugées sensibles par les Nations autochtones concernées afin d'orienter les actions subséquentes.

Comment le Règlement devrait-il prendre en compte les connaissances autochtones?

Le Règlement devrait considérer ces connaissances dans la détermination de ce qui pourrait avoir des effets préjudiciables sur les droits des peuples autochtones dans un projet et un territoire donné, de manière que les Nations autochtones elles-mêmes puissent déterminer ce qui constitue un objet de droit dans ce contexte.

Comment le Règlement peut-il aborder la question de la participation des peuples autochtones à la surveillance des pipelines?

Sachant que la question est complexe, la REC devrait s'assurer que le Règlement prévoit que les nations autochtones puissent elles-mêmes être en mesure de déterminer ou sélectionner qui est qualifié pour effectuer une telle surveillance et comment elle devrait être faite. Du financement à long terme pour soutenir des programmes de suivi et de surveillance élaborés et mis en œuvre par les Nations autochtones concernées serait également bénéfique.

2.3. SECTION 3. MOBILISATION ET PARTICIPATION INCLUSIVE

Comment le Règlement peut-il favoriser la collaboration entre les sociétés et les personnes qui vivent et travaillent à proximité des pipelines?

Un mécanisme indépendant et neutre de facilitation des démarches collaboratives, formé de concert avec les collectivités canadiennes et les Nations autochtones, en respect de leurs droits respectifs, pourrait être élaboré. Le Règlement pourrait aussi prévoir la consultation des peuples autochtones en amont des phases d'autorisation et de construction.

Le genre et d'autres facteurs identitaires peuvent influencer la façon dont les gens appréhendent les politiques et les initiatives. Quels facteurs la Régie devrait-elle prendre en considération en ce qui concerne:
a. les personnes chargées de la mise en œuvre du Règlement; b. les personnes touchées par les activités d'exploitation visées par le Règlement?

D'abord, l'existence documentée au sein du Bureau du Ndakina de répercussions disproportionnées vécues par les femmes w8banakiak en ce qui a trait aux impacts de projets ayant lieu sur le Ndakina démontre que la question du genre doit être prise au sérieux dans la considération des impacts de projets. La réglementation visée par la Régie devrait ainsi témoigner d'une sérieuse sensibilité face à la question des genres.

De plus, la REC devrait prendre en considération l'existence d'une identité bispirituelle (*two-spirit*) chez les membres de diverses Nations autochtones. Ce rattachement à une identité bispirituelle se justifie parfois par des manières bien spécifiques d'appréhender les rapports au territoire et aux entités qui le composent, tout comme par une manière particulière d'être et d'agir sur ce territoire et dans la communauté. Cette catégorie devrait donc être considérée par la Régie, tant pour les personnes chargées de la mise en œuvre du Règlement que pour les personnes touchées par les activités de construction, d'exploitation et d'entretien visées par le Règlement.

Finalement, nous pensons qu'une formation à jour et appropriée sur les réalités et nuances associées aux identités multiples de genre pourrait être destinée aux fonctionnaires chargés de la mise en œuvre du Règlement.

2.4. SECTION 4. COMPÉTITIVITÉ À L'ÉCHELLE MONDIALE

À la page 9 du document de travail, la REC informe qu'« une société qui envisage de mettre fin de façon permanente à l'exploitation d'un pipeline ou d'une partie de pipeline doit présenter une demande à la Commission. Le terme juridique employé dans la LRCE est « autorisation de cessation d'exploitation » d'un pipeline. La société doit se conformer aux exigences du Règlement et aux conditions imposées par la Commission dans l'autorisation afin de s'assurer que le pipeline est bien nettoyé, qu'il est retiré s'il y a lieu, et que les mesures correctives et de remise en état requises sont prises ». Selon le GCNWA, il est impératif que la surveillance autochtone fasse partie de ce processus.

2.5. SECTION 5. SÉCURITÉ ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Comment le Règlement pourrait-il contribuer à améliorer le rendement environnemental des sociétés réglementées?

Le GCNWA est d'avis que la participation autochtone dans le processus d'évaluation d'impacts sociaux et environnementaux est centrale pour améliorer le rendement environnemental des sociétés réglementées. Une telle participation se traduirait au minimum par l'inclusion des perspectives autochtones dans l'examen des risques environnementaux et au mieux par l'élaboration de cette évaluation par les Nations autochtones consultées dans le cadre d'un projet. Le Règlement devrait aussi prévoir l'obligation, chez les promoteurs, de mettre en place mesures compensatoires ou d'atténuations. Ces mesures devraient être établies en consultation avec les Nations autochtones concernées, selon les impacts sur les droits appréhendés par celles-ci.

--

La Nation W8banaki est composée de deux communautés, Odanak et Wôlinak, qui regroupent plus de 3000 membres et qui sont situées respectivement aux embouchures des rivières Saint-François et Bécancour, à proximité du fleuve Saint-Laurent. Le Bureau du Ndakina du Grand Conseil de la Nation Waban-Aki a le mandat de représenter les Premières Nations d'Odanak et de Wôlinak en matière de consultations territoriales.

Si vous avez des questions ou des commentaires, n'hésitez pas à contacter Geneviève Campbell, coordonnatrice aux consultations territoriales, au gcampbell@gcnwa.com.

Grand conseil
de la Nation

WABAN-AKI

10175 rue Kolipaïo
Wôlinak (Québec) G0X 1B0
Téléphone : (819) 294-1686
Télécopieur : (819) 294-1689
www.gcnwa.com

Veillez agréer, Madame, Monsieur, mes salutations distinguées.



Directeur général
Grand Conseil de la Nation Waban-Aki