



Ressources naturelles
Canada

Natural Resources
Canada

PROJET DE *RÈGLEMENT SUR LES ACCORDS MINISTÉRIELS AUTOCHTONES*

PHASE 1 — DISCUSSIONS INITIALES

MANUEL

2022



Canada 

INTRODUCTION

Ce manuel fournit des renseignements généraux et contextuels sur le projet de *Règlement sur les accords ministériels autochtones* (le projet de règlement). Ressources naturelles Canada (RNCa) s'est engagé à travailler avec les peuples autochtones à l'élaboration de ce projet de règlement. C'est pourquoi, dans le cadre des séances de la phase 1 Discussions initiales, RNCa demandera aux peuples et aux organisations autochtones clés de partager leurs connaissances sur la meilleure façon de collaborer tout au long du processus d'élaboration du règlement. De plus, RNCa demandera les premières impressions sur l'élaboration de ce règlement. Il s'agit de la première étape d'une approche en cinq étapes à l'égard de la participation sur le règlement.

DÉCLARATION DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

RNCa est déterminé à faire progresser la réconciliation avec les peuples autochtones d'une manière qui est cohérente avec la [Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#) (la Déclaration) et à encourager la confiance grâce à une communication approfondie, une transparence et une participation inclusive.

Travailler avec les peuples autochtones d'une manière qui respecte la Déclaration et qui promeut la réconciliation, respecte les droits et les cultures des peuples autochtones et protège et garantit l'inclusion des connaissances autochtones est au cœur de notre approche quant à l'élaboration de politiques et de règlements. Le projet de règlement sera élaboré d'une manière qui respecte la Déclaration.

PROJET DE RÈGLEMENT SUR LES ACCORDS MINISTÉRIELS AUTOCHTONES

APERÇU DU PROJET DE RÈGLEMENT

Le projet de règlement a pour but d'enrichir la participation collaborative, significative et inclusive des Autochtones à la surveillance des projets énergétiques sous réglementation fédérale en vertu de la Loi sur la Régie canadienne de l'énergie (LRCE). Le règlement proposé fournirait au ministre des Ressources naturelles l'autorité de conclure des accords avec les corps dirigeants autochtones, et pourrait autoriser tout corps dirigeant autochtone à conclure un accord pour exercer des attributions, des responsabilités et des fonctions en vertu de la LRCE, comme précisé dans l'accord. Le règlement proposé pourrait comprendre ce qui suit :

- un aperçu du processus de conclusion d'accord;
- les conditions de conclusion d'accord;
- le contenu d'un accord; et,
- Une description de toutes les attributions, responsabilités ou fonctions qui sont variées ou exclues d'un accord.

¹ La LRCE définit un corps dirigeant autochtone comme un conseil, un gouvernement ou une autre entité autorisé à agir pour le compte d'un groupe, d'une collectivité ou d'un peuple autochtone qui détient des droits reconnus et affirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Remarque : Les peuples autochtones seront consultés pour obtenir leurs conseils sur la manière de l'appliquer lorsque le cadre de politique sera élaboré plus tard dans le processus d'élaboration du règlement.

APERÇU DU PROJET DE RÈGLEMENT

PARTICIPATION ET PROCESSUS D'ÉLABORATION DE LA RÉGLEMENTATION

La [Directive du Cabinet sur la réglementation](#) du Conseil du Trésor du Canada définit les attentes et les exigences du gouvernement du Canada en ce qui concerne l'élaboration, la gestion et l'examen des règlements fédéraux. La directive et ses politiques associées définissent également les attentes sur la manière dont la consultation et la participation pour l'élaboration de réglementations doivent être abordées.

Les perspectives et les connaissances des peuples autochtones sont essentielles à l'élaboration du projet de règlement et du cadre de mise en œuvre qui l'accompagne³. L'élaboration du projet de règlement comprendra cinq phases de participation. Le but est de veiller à ce que les peuples et les organisations autochtones aient la possibilité, tout au long du processus d'élaboration du règlement, de fournir des commentaires et de contribuer à façonner le projet de règlement. Ces possibilités comprennent la participation informelle, comme les discussions initiales actuelles, et la participation formelle par la publication du projet de règlement dans la *Gazette du Canada*, Partie I², pour commentaires. Pour plus d'information, voir la Figure 1 ci-dessous.

PHASES DE PARTICIPATION

Les cinq phases de participation décrites à la Figure 1 sont alignées sur le processus officiel d'élaboration des règlements.

² La *Gazette du Canada* est le journal officiel du gouvernement du Canada. Par l'entremise de la *Gazette du Canada*, les ministères et organismes fédéraux donnent aux groupes et aux personnes intéressés et à l'ensemble des Canadiens et Canadiennes la possibilité d'examiner et de commenter la réglementation proposée avant qu'elle devienne officielle.

³ Le cadre de mise en œuvre précisera les éléments dont il faudra tenir compte pour mettre en œuvre le règlement et comment la mise en œuvre sera réalisée.

FIGURE 1. CINQ PHASES DE PARTICIPATION



PHASE 1 –2022

L'intention de la Phase 1 Discussions initiales est d'avoir des conversations dès le début du processus sur ce qui suit :

- la manière de participer de façon significative avec les peuples autochtones pour permettre le partage des connaissances tout au long de l'élaboration du projet de règlement et du cadre de mise en œuvre à l'appui; et
- les premières impressions sur l'élaboration du projet de règlement.

Même si ces discussions initiales s'adresseront à des groupes qui ont une expérience de la LRCE, RNCan est disposé à rencontrer les peuples et les organisations autochtones qui manifestent un intérêt pour participer à la Phase 1 Discussions initiales. Notre intention est de participer et de partager des connaissances sur les sujets d'intérêt clés et d'assurer la participation véritable et significative des peuples autochtones tout au long du processus d'élaboration du règlement.

PHASES 2 À 5 — DÉBUTERONT À LA FIN DE 2022 ET AU DÉBUT 2023

Les phases 2 à 5 offriront des possibilités de participation véritable et opportune avec un plus grand nombre de groupes. L'approche pour ces phases de participation dépendra des résultats des discussions initiales avec les peuples et les organisations autochtones lors de la phase 1.

D'autres parties intéressées, comme les propriétaires fonciers, les groupes d'industries et le public, auront également la possibilité de participer tout au long de l'élaboration du règlement pour veiller à ce que le processus soit ouvert, transparent et inclusif.

AIDE FINANCIÈRE AUX PARTICIPANTS

Le financement des participants sera disponible au cours de la phase 2 Participation précoce.

TIRER PROFIT DES ACTIVITÉS DE COLLABORATION DES PEUPLES AUTOCHTONES AVEC LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE DU CANADA (REC)

LA COLLABORATION CONTINUE DE LA REC AVEC LES PEUPLES AUTOCHTONES

Un des buts principaux du projet de règlement est de poursuivre les efforts des activités de collaboration déjà en cours entre la REC et les peuples autochtones et d'accroître le rôle des peuples autochtones tout au long du cycle de vie des projets énergétiques. Des informations supplémentaires sur la REC et son mandat sont disponibles à l'annexe A.

La REC a indiqué la réconciliation avec les peuples autochtones comme l'une de ses quatre priorités stratégiques clés. La REC transforme sa manière de travailler avec les peuples autochtones — avec un engagement à mettre en œuvre la Déclaration — en augmentant la participation des peuples autochtones quant à la manière dont la REC s'acquitte de son mandat. La REC adopte une approche coopérative et respectueuse, fondée sur la reconnaissance des droits des Autochtones et du droit à l'autodétermination, pour s'engager avec les peuples autochtones sur tous les aspects de sa surveillance réglementaire. La REC travaille en vue de transformer son approche avec les peuples autochtones, en reconnaissant leurs cultures, leurs connaissances, leurs histoires uniques et leur lien avec la terre. Une participation véritable avec les peuples autochtones appuie de meilleures décisions, une sécurité et une protection environnementale accrues et un règlement efficace des enjeux.

La REC continue d'accroître sa collaboration avec les peuples autochtones pour renforcer sa participation à la surveillance des projets énergétiques sous réglementation fédérale grâce à ce qui suit :

- une représentation des Autochtones à la Commission et au conseil d'administration de la REC;
- l'établissement d'un comité consultatif composé d'Autochtones en août 2020;

- une participation aux comités consultatifs et de surveillance autochtones (CCSA) [pour le projet de remplacement de la canalisation 3 d'Enbridge et le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain];
- la mise en œuvre du cadre de politique sur les connaissances autochtones;
- une surveillance autochtone des activités de supervision de la construction et de vérification de la conformité des projets nouveaux et à venir sur le réseau pipelinier de Nova Gas Transmission Ltd; et,
- l'exploration de nouveaux mécanismes pour une capacité plus efficace et une aide financière aux participants.

TRAVAILLER AVEC NOS PARTENAIRES FÉDÉRAUX

APPROCHE PANGOUVERNEMENTALE

RNCan dirige l'élaboration du projet de règlement en étroite collaboration avec la REC. Une approche « pangouvernementale » sera adoptée, chaque fois qu'il sera possible, pour assurer une participation sur les objectifs réglementaires et politiques transversaux, ce qui permettra une utilisation plus efficace des ressources, réduira la lassitude liée aux consultations et garantira une cohérence.

RNCan tiendra compte des commentaires reçus de ses partenaires fédéraux, y compris la REC et l'Agence d'évaluation d'impact du Canada (l'Agence), ainsi que les peuples autochtones et autres parties intéressées lors de l'élaboration du projet de règlement.

RÈGLEMENT EN VERTU DE LA LRCE PAR RAPPORT À LA LOI SUR L'ÉVALUATION D'IMPACT

L'Agence élabore actuellement le projet de *Règlement sur la collaboration avec les Autochtones*, qui permettra au ministre d'Environnement et Changement climatique Canada de conclure des accords permettant aux corps dirigeants autochtones d'exercer leurs attributions et d'accomplir des tâches et des fonctions en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact* (LEI) liées aux évaluations d'impacts sur les terres indiquées dans l'accord.

La distinction entre les deux ensembles de projets de règlement est que la réglementation proposée par RNCan couvrirait la surveillance du cycle de vie des projets énergétiques, alors que la réglementation proposée par l'Agence porterait sur l'évaluation des impacts de projets précis désignés en vertu de la LEI.

RNCan collabore avec l'Agence pour assurer une harmonisation de l'approche à l'égard du processus d'élaboration du règlement pour le *Règlement sur les accords ministériels autochtones* dirigé par l'Agence et le *Règlement sur les accords ministériels autochtones* dirigé par RNCan, et pour assurer l'harmonisation l'un avec l'autre et avec les objectifs politiques du gouvernement du Canada.

CE QUE NOUS AVONS ENTENDU JUSQU'À MAINTENANT

Depuis 2017, RNCan a mené de vastes consultations avec les peuples autochtones dans l'ensemble du Canada pour comprendre leurs points de vue et comment la réglementation des projets énergétiques (p. ex., les pipelines et les lignes de transport d'énergie) pourrait être améliorée. Ce processus comprenait un comité d'experts, de nombreux documents de discussion, des dizaines de séances de participation dans l'ensemble du Canada et des centaines de soumissions et de propositions provenant des peuples autochtones. Les commentaires reçus ont contribué à façonner les principales dispositions sur les Autochtones dans la LREC, qui a remplacé la *Loi sur l'Office national de l'énergie* en 2019.

Notamment, l'autorité pour mettre en place le *Règlement sur les accords ministériels avec les Autochtones* en vertu de la LREC a été rendue possible grâce à ce que nous avons entendu tout au long de ce processus. Nous avons entendu à plusieurs reprises que les peuples autochtones devraient être davantage impliqués dans la surveillance continue des pipelines sur leurs territoires respectifs et que cette implication peut améliorer la surveillance, compte tenu de leur profonde compréhension et connaissance du territoire. Nous avons entendu que les peuples autochtones veulent une plus grande autonomie sur leurs terres traditionnelles.

QUESTIONS DE DISCUSSION

PERSPECTIVES SUR LA PARTICIPATION

Tout au long de la collaboration de RNCan avec les peuples autochtones partout au Canada à améliorer le système réglementaire pour l'infrastructure énergétique, de nombreux thèmes clés ont été soulevés relativement à la participation significative et efficace. Premièrement, pour que les peuples autochtones prennent véritablement part aux processus de participation, il doit y avoir une capacité. Pour appuyer la capacité, une aide financière aux participants sera offerte durant le processus d'élaboration du règlement, à compter de la Phase 2. De plus, il a été établi clairement que si nous avons l'intention de collaborer avec les peuples autochtones dans le cadre de l'élaboration de cette réglementation proposée, nous ne devons pas simplement arriver avec une approche de participation déjà établie. Nous devrions plutôt travailler ensemble pour bâtir cette approche.

Un objectif clé de la phase Discussions initiales est de demander aux peuples et organisations autochtones clés de partager leurs connaissances sur la façon de collaborer de manière significative avec les peuples autochtones sur le projet de règlement.

Question 1. Quelle est la meilleure façon de s'assurer que nous collaborons de manière significative avec les peuples autochtones tout au long du processus d'élaboration de la réglementation? Comment pouvons-nous nous assurer que les peuples autochtones sont en mesure de partager leurs connaissances sur ce projet de règlement?

Question 2. Quels défis prévoyez-vous dans la mise en œuvre et le maintien d'une approche d'engagement significative tout au long du processus d'élaboration de la réglementation? Comment pourrions-nous relever ces défis?

Question 3. Comment faire pour s'assurer que nous collaborons de manière respectueuse et culturellement adaptée? Quelles sont les stratégies à adopter pour mieux inclure les femmes, les personnes de diverses identités de genre, les jeunes, les aînés, les cueilleurs et les membres urbains?

PREMIÈRES IMPRESSIONS CONCERNANT LE PROJET DE RÈGLEMENT

Des discussions précoces avec les peuples autochtones sur la réglementation proposée ont permis de constater qu'ils ont la possibilité d'améliorer grandement la bonne intendance des terres à proximité de projets énergétiques, particulièrement en ce qui a trait à la nécessité de respecter et de protéger les ressources et les sites patrimoniaux d'importance pour les peuples autochtones. La réglementation proposée offrirait aussi une importante possibilité de tirer profit du travail de collaboration avec les peuples autochtones et la REC dans le cadre de la surveillance du cycle de vie des projets énergétiques.

Ces discussions ont aussi permis de dégager un certain nombre d'enjeux complexes qui ne pourront être résolus qu'en travaillant en étroite collaboration avec les peuples autochtones. Par exemple, nous avons entendu que la réglementation proposée a le potentiel de créer un conflit parmi les peuples autochtones compte tenu du nombre de groupes qui participent habituellement aux projets de pipelines. Nous avons aussi entendu que nous devons travailler en étroite collaboration avec les peuples autochtones pour déterminer si un corps dirigeant autochtone possède la capacité et les qualifications requises pour exercer des pouvoirs réglementaires précis. D'autres enjeux ont été soulevés, par exemple, en ce qui a trait aux terres privées, à l'équité procédurale et à la nécessité de garantir une approche fondée sur les distinctions.

Question 4. Y a-t-il des premières impressions que vous aimeriez soulever au sujet du règlement proposé? Voyez-vous des avantages initiaux que le règlement proposé pourrait comporter pour les peuples autochtones? Pouvez-vous suggérer des stratégies qui permettraient de maximiser les avantages et relever les défis?

PROCHAINES ÉTAPES

Ce manuel est fourni avant les séances de la phase 1 Premiers contacts pour permettre aux groupes d'avoir une première occasion d'examiner les questions sur lesquelles nous sollicitons leur contribution. Après les séances Discussions initiales, nous travaillerons à l'élaboration d'une approche de participation qui tient compte de ce dont il a été question au cours de la phase 1.

POUR NOUS JOINDRE

Pour plus d'information ou pour soumettre des commentaires par écrit, veuillez acheminer un courriel à [Règlement sur les accords ministériels autochtones — Indigenous Ministerial Arrangements Regulations](mailto:imar-rama@nrcan-rncan.gc.ca) (imar-rama@nrcan-rncan.gc.ca).

ANNEXE A — RÉGIE CANADIENNE DE L'ÉNERGIE

QUI EST LA REC?

La Régie de l'énergie du Canada a été créée en vertu de la Loi sur la Régie canadienne de l'énergie (LRCE) et est à l'œuvre afin d'assurer l'acheminement de l'énergie en toute sécurité partout au pays. Elle est responsable d'examiner les projets de développement énergétique et de partager de l'information sur l'énergie, tout en appliquant certaines des normes les plus rigoureuses du monde en matière de sécurité et d'environnement.

QUE FAIT LA REC?

La REC supervise la manière de transporter l'énergie à travers le Canada. Elle surveille les sociétés qui exploitent des oléoducs et gazoducs ainsi que des lignes de transport d'électricité qui franchissent des frontières nationales, provinciales ou territoriales.

Cela comprend :

- l'examen des demandes de nouveaux projets et de rénovations de projets courants;
- la surveillance de l'exploration et des activités pétrolières et gazières sur les terres domaniales et au large des côtes qui ne sont pas régies en vertu d'une loi territoriale ou d'un accord conjoint fédéral/provincial;
- la prise de décision quant à déterminer ce qui peut être transporté par pipelines et les montants que les entreprises peuvent demander pour leurs services;
- approuver l'exportation et l'importation de gaz naturel et l'exportation de pétrole; et
- fournir aux gens des statistiques, des analyses et des renseignements sur l'énergie dignes de confiance.

La REC régleme le cycle de vie complet d'un pipeline ou d'un projet de ligne de transport d'énergie. Lorsque des projets sont construits, elle est présente. Lorsque des projets sont exploités, elle est présente. Également, lorsqu'un pipeline a atteint la fin de sa vie utile et a cessé ses activités d'exploitation, elle est présente, pour s'assurer que les travaux sont réalisés en toute sécurité et de manière à protéger l'environnement et le public.

Pour plus d'informations sur le mandat de la REC, veuillez consulter la figure 2.

FIGURE 2. APERÇU DU MANDAT DE LA REC

				
Oléoducs et gazoducs	Transport d'électricité	Importations, exportations et marchés énergétiques	Exploration et production	Énergie renouvelable extracôtière
Construction, exploitation et cessation d'exploitation des pipelines internationaux et interprovinciaux, et droits et tarifs connexes	Construction, exploitation et cessation d'exploitation des lignes internationales de transport d'électricité et de lignes interprovinciales désignées	Importations et exportations de certains produits énergétiques; surveillance de divers aspects – offre, demande, production, mise en valeur – des ressources énergétiques et du commerce de l'énergie	Activités d'exploration et de production pétrolières et gazières dans les zones extracôtières et les régions pionnières qui ne sont visées par aucun accord	Projets d'énergie renouvelable extracôtière et lignes extracôtières
LRCE, parties 2 et 3	LRCE, parties 2 et 4	LRCE, parties 7 et 1	<i>Loi sur les opérations pétrolières au Canada («LOPC»), Loi fédérale sur les hydrocarbures («LFH»)</i>	LRCE, partie 5