



## CONSEIL DES TLINGITS DE TESLIN

**Le 19 septembre 2014**

**PAGAYER DANS LA MAUVAISE DIRECTION : Rapport du Conseil des Tlingits de Teslin au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, concernant le projet de loi S-6 : Loi modifiant la Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon et la Loi sur les eaux du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut**

## Table des matières

---

Sommaire .....	3
Introduction .....	6
La promesse d'un traité compréhensif exhaustif moderne .....	6
La promesse de l'examen quinquennal .....	8
Réaliser la réconciliation : le contexte juridique.....	9
1. Le rôle de la LEESY .....	9
2. Interprétation des traités modernes .....	11
3. Protection et pérennité des droits de récolte des ressources .....	13
Problèmes techniques précis liés aux modifications .....	14
Omission de consulter .....	20
Conclusion. ....	23

## SOMMAIRE

---

En 1973, en même temps que la Nation Nisga'a, les Premières Nations du Yukon se sont faites pionnières de la renaissance de la conclusion de traités modernes au Canada, en saisissant l'occasion offerte par le Processus de règlement des revendications territoriales globales, alors nouveau. Après plus de 20 ans de négociations, le Conseil des Tlingits de Teslin a ratifié l'Accord définitif, dans un esprit de réconciliation et dans l'espoir d'un avenir brillant, progressiste et durable pour notre peuple.

L'une des promesses particulières de l'Accord définitif signé par le Conseil des Tlingits de Teslin et d'autres Premières Nations du Yukon était qu'un processus d'évaluation environnementale et socioéconomique « fait au Yukon » serait établi en vue de relier les évaluations de façon conforme aux droits reconnus dans les ententes définitives et en appui à leur mise en œuvre et leur pérennité. Il était audacieux de décider d'abandonner la législation et les processus d'évaluation environnementale et socioéconomique en faveur de nouveaux processus d'évaluation et d'une nouvelle loi adaptés de manière à assurer la conformité aux accords définitifs et aux ententes sur l'autonomie gouvernementale du Yukon ainsi qu'aux lois des Premières Nations. À cette fin, les parties ont sagement convenu qu'on procéderait à un examen complet de la *Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon* (LEESY), après cinq ans de mise en œuvre. Dans le cadre de cet examen, les parties devaient déterminer, en collaboration, si la première version de la *Loi* remplissait les promesses énoncées au chapitre 12 et dans les accords définitifs en général.

Plutôt que de réaliser ces objectifs importants, le Canada a déposé le projet de loi S-6 émanant du gouvernement (Sénat) : Loi modifiant la Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon et la Loi sur les eaux du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut, qui ne satisfait pas à la norme élevée des accords définitifs, et qui a été rédigé unilatéralement, sans participation ou consultation appropriées des gouvernements des Premières Nations. Le projet de loi suscite des préoccupations constitutionnelles, juridiques et culturelles graves pour le Conseil des Tlingits de Teslin. Il est incompatible avec les objectifs, l'interprétation et l'intention de l'Accord définitif du Conseil des Tlingits de Teslin, qui a donné spécifiquement lieu à la LEESY, et qui comprend les modifications, apparemment motivées par le Plan d'action visant à améliorer les régimes de réglementation dans le Nord (PAARRN), qui ne respectent pas le droit constitutionnel, y compris la relation de longue date du Canada avec le Conseil des Tlingits de Teslin, et ses obligations à l'égard de ce dernier.

Les modifications énoncées dans le projet de loi S-6 dépassent la portée de l'examen quinquennal, qui visait à améliorer le régime de la LEESY afin de mieux réaliser les objectifs du chapitre 12 de l'Accord définitif, et ne sont pas proposées dans le but de réaliser des objectifs législatifs valables, ce qui

entraînera des transgressions qui ne peuvent être justifiées légalement aux termes de l'article 35 de la *Constitution*.

Les préoccupations particulières du Conseil des Tlingits de Teslin comprennent les suivantes :

1. Les modifications ne traitent pas de façon significative des recommandations les plus importantes faites par les Premières Nations au cours de l'examen quinquennal.
2. Les modifications font ressortir des mesures prises par le Canada pour restreindre considérablement son rôle et ses responsabilités aux termes de la LEESY en dissonance avec la relation établie en vertu de l'Accord définitif.
3. Les modifications donnent au Canada le pouvoir d'imposer unilatéralement à l'Office des politiques exécutoires et contraignantes, ayant pour effet de modifier l'équilibre des pouvoirs entre les gouvernements qui a été promis dans l'Accord définitif, et qui mettent en péril l'indépendance de l'Office.
4. Les modifications ne fournissent pas des directives appropriées relativement aux considérations concernant la violation éventuelle des droits ancestraux et des droits reconnus dans l'Accord définitif.
5. Les modifications permettent la présentation répétitive de projets pour lesquels le promoteur ne fournit pas des renseignements suffisants.
6. Les modifications créent une large exemption des évaluations à des fins de renouvellements, et de modifications aux permis ou aux autorisations.
7. Les modifications ne fournissent pas des directives appropriées aux promoteurs pour la prise en compte des répercussions sur les droits reconnus dans l'Accord définitif, de manière à planifier leurs projets en conséquence.
8. Les modifications comprennent un certain nombre de nouveaux échéanciers irréflechis qui sont enchâssés dans la législation, plutôt que dans des règlements pertinents, élaborés conjointement, ou au moyen d'une politique de l'Office.
9. Les modifications n'abordent pas de façon appropriée les enjeux continus entourant la planification de l'aménagement des terres et, en conséquence, peuvent entraîner des transgressions graves.
10. Les modifications confèrent de vastes pouvoirs à l'Office, lui permettant d'accéder à des renseignements délicats et confidentiels des Premières Nations ayant trait aux utilisations traditionnelles.

11. Les modifications concernant les effets cumulatifs ne fournissent pas suffisamment de certitude au sujet de l'information requise pour envisager les effets cumulatifs au niveau du paysage.

Les modifications unilatérales prévues dans le projet de loi, et le processus de leur mise en œuvre, sont l'antithèse de l'approche de gouvernance partagée qui a été promise dans l'Accord définitif. Ils ne tiennent pas compte de la spécificité du contexte du Yukon ainsi que des accords définitifs exécutoires des Premières Nations, qui ont été convaincues que ces accords se traduiraient par un meilleur avenir. Les Premières Nations du Yukon ont conclu ces traités avec l'assurance que des évaluations appropriées, objectives et exhaustives seraient effectuées pour protéger l'avenir durable de leurs territoires traditionnels. Ce mépris pour les préoccupations des Premières Nations est représentatif de l'incompréhension continue du Nord, et des intentions de l'accord sur les revendications territoriales modernes visant à tracer la voie vers l'avenir, ensemble. Nous exhortons le Comité et le Sénat à revoir cette approche; il est temps de reconnaître le potentiel économique et le pouvoir du Nord tout en respectant les valeurs culturelles des personnes qui y vivent. Pour ce faire, il faut procéder à mise en œuvre généreuse, complète et honorable des accords définitifs.

## INTRODUCTION

---

Le 3 juin 2014, le Canada a déposé le projet de loi S-6 : Loi modifiant la Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon et la Loi sur les eaux du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut (le « projet de loi ») devant le Sénat du Canada. Le projet de loi porte de nombreuses modifications à la *Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon* (LEESY) qui suscite de graves préoccupations constitutionnelles, juridiques et culturelles pour le Conseil des Tlingits de Teslin, pour les raisons suivantes :

- a) elles ne sont pas conformes aux objectifs, à l'interprétation et à l'intention de l'Accord définitif du Conseil des Tlingits de Teslin, dont le Canada est signataire, et qui donnent spécifiquement lieu à la LEESY;
- b) la LEESY est une pierre angulaire de l'Accord définitif du Conseil des Tlingits de Teslin, et les changements que le Canada propose minent les fins et les promesses d'autres importants chapitres de cet accord et, par conséquent, le traité dans son ensemble;
- c) elles ne sont pas conformes au droit constitutionnel, y compris la relation de longue date du Canada avec le Conseil des Tlingits de Teslin, et sa responsabilité à l'égard de ce dernier;
- d) elles constituent le retrait effectif du Canada, en tant que partie importante, des responsabilités convenues dans l'Accord définitif du Conseil des Tlingits de Teslin;
- e) elles ont été élaborées et proposées d'une manière qui porte atteinte à l'Accord définitif du Conseil des Tlingits de Teslin, et passent sous silence l'obligation du Canada de négocier de bonne foi et de tenir des consultations significatives avec le Conseil des Tlingits de Teslin.

Les modifications formulées dans le projet de loi font ressortir un manque général de compréhension de la façon dont la jurisprudence et le droit constitutionnel ont évolué depuis la promulgation de la LEESY, y compris la façon dont les traités modernes exhaustifs doivent être interprétés et mis en œuvre.

## LA PROMESSE D'UN TRAITÉ EXHAUSTIF MODERNE

---

En 1973, en même temps que la Nation Nisga'a, les Premières Nations du Yukon se sont faites pionnières de la renaissance de la conclusion de traités modernes au Canada, en saisissant l'occasion offerte par le nouveau Processus de règlement des revendications territoriales globales. À compter de 1992, après plus de 20 ans de négociations complexes et ardues, le Canada, le Yukon et les Premières Nations du Yukon ont conclu ces traités historiquement progressistes. Le Conseil des Tlingits de Teslin a emprunté des millions de dollars pour financer

les coûts de sa participation à des négociations qui ont duré des décennies. Ces fonds ont été remboursés au complet, en sus des intérêts.

Le Conseil des Tlingits de Teslin et d'autres Premières Nations étaient disposés à emprunter plus de 100 millions de dollars, au total, à la suite des promesses extraordinaires et uniques faites par le Canada et le Yukon au cours de ces négociations. L'une de ces promesses particulières était qu'un processus d'évaluation environnementale et socioéconomique « fait au Yukon » serait établi en vue de relier les évaluations en conformité aux droits reconnus dans de nombreux autres accords définitifs, qui maintiennent les droits ancestraux et le titre sur les terres visées par le règlement, et qui appuient leur mise en œuvre et leur maintien appropriés. Pour plus de précision, l'un des facteurs importants qui a incité le Conseil des Tlingits de Teslin à conclure l'Accord définitif et à accepter les terres visées par le règlement était les assurances que la LEESY aiderait à protéger le vaste territoire traditionnel par les moyens énoncés dans l'Accord définitif; c'était la promesse et l'interprétation des parties lorsque l'accord a été ratifié.

L'objet de la LEESY était clair dès le départ. Cette *Loi* était le principal instrument de mise en œuvre des promesses faites par les gouvernements du Canada et du Yukon au chapitre 12, Évaluation des activités de développement, de l'Accord définitif du Conseil des Tlingits de Teslin. Le chapitre 12 relie les évaluations environnementales et socioéconomiques avec, à tout le moins, les chapitres suivants de l'Accord définitif : Ressources forestières, Aménagement du territoire, Ressources halieutiques et fauniques, Patrimoine, Chevauchements et accords transfrontaliers, Zones spéciales de gestion, Gestion des eaux, Ressources non renouvelables, Mesures de développement économique et Autonomie gouvernementale des indiens du Yukon. Les modifications unilatérales proposées par le gouvernement minent également l'entente sur l'autonomie gouvernementale des Tlingits de Teslin, et mettent en péril les lois promulguées par les Tlingits de Teslin aux termes de cet accord.

Parce que la LEESY est une mesure de mise en œuvre fondamentale pour de nombreux engagements conventionnels énoncés dans plusieurs chapitres différents de l'Accord définitif, les modifications proposées par le Canada non seulement s'écartent des intentions et des objectifs formulés au chapitre 12, mais elles minent également l'intégrité de l'Accord définitif du Conseil des Tlingits de Teslin dans son ensemble. Le Conseil est d'avis que les modifications proposées portent atteinte à l'Accord définitif du Conseil des Tlingits de Teslin.

#### **LA PROMESSE DE L'EXAMEN QUINQUENNAL**

Il ne fait aucun doute qu'il est audacieux de décider d'abandonner la législation et les processus d'évaluation environnementale et socioéconomique en faveur de nouveaux processus d'évaluation et d'une nouvelle loi adaptés de manière à

assurer la conformité aux accords définitifs et aux ententes sur l'autonomie gouvernementale du Yukon ainsi qu'aux lois des Premières Nations. À cette fin, les parties ont sagement convenu qu'on procéderait à un examen complet de la LEESY, après cinq ans de mise en œuvre. Dans le cadre de cet examen, les parties devaient déterminer, en collaboration, si la première version de cette *Loi* remplissait les promesses énoncées au chapitre 12 et dans les accords définitifs en général. Au besoin, des modifications législatives correctives seraient apportées. Dans les modifications proposées par le Canada, cette fin logique et prudente a été écartée en faveur de modifications législatives naïvement conçues en vue de faciliter le développement industriel à l'échelle du Grand Nord canadien, comme il est prévu dans le Plan d'action visant à améliorer les régimes de réglementation dans le Nord (PAARRN).

Les habitants du Nord ont une longue expérience de la manipulation à distance de nos vies, de nos entreprises, de nos activités de mise en valeur des ressources naturelles et de nos économies, par les gouvernements coloniaux du passé à Ottawa. Le PAARRN est tout simplement la dernière expression des intentions de la politique publique du Canada de stimuler le développement et la croissance économique à l'échelle du Grand Nord. C'est exactement ce genre d'initiative stratégique unilatérale, mue par des intérêts partisans, que les parties aux accords définitifs voulaient éviter lorsqu'elles ont convenu de créer un processus d'évaluation environnementale et socioéconomique indépendant, « fait au Yukon ». À preuve de ce manque de cohérence entre le PAARRN et l'objet visé par cette série de modifications à la LEESY, penchez-vous sur les intentions énoncées par le Canada dans le PAARRN, et aux fins des modifications qu'il propose dans le projet de loi :

- *rendre les examens plus prévisibles et plus rapides;*
- *réduire le chevauchement dans le contexte des examens de projets;*
- *renforcer la protection de l'environnement;*
- *mener des activités de consultation efficaces auprès des Autochtones.*

Le PAARRN ne mentionne aucunement des modifications proposées par le Canada qui appuient le rôle particulier et spécial de la LEESY en tant que mesure de mise en œuvre clé, nécessaire pour rendre efficaces et significatifs les engagements pris par la Couronne dans le cadre des accords définitifs.

Étrangement, la « consultation auprès des Autochtones » est mentionnée comme objectif. Comme il sera signalé ailleurs dans ce rapport, la conclusion du Conseil des Tlingits de Teslin est que les modifications proposées par le Canada rendront les évaluations environnementales et socioéconomiques moins propices à une consultation significative des Autochtones. En fait, le Conseil des Tlingits de Teslin a conclu que c'est le contraire qui se produira. Les consultations des Premières Nations, qui doivent avoir lieu avant, pendant et après les évaluations environnementales et socioéconomiques seront plutôt



gravement compromises par les nouveaux échéanciers imposés, et par l'imposition unilatérale d'une politique par une partie éloignée.

Les consultations compromises de la Couronne font de plus en plus souvent l'objet de litiges entre la Couronne et les Premières Nations ainsi que d'autres groupes autochtones. Il en est de même des décisions de la Couronne qui enfreignent les traités. L'observateur de ces différends entre les gouvernements est habituellement l'industrie. N'importe quel programme législatif ou réglementaire qui n'est pas axé d'abord sur la validation des droits reconnus dans l'Accord définitif et sur l'obligation de la Couronne en matière de consultation et d'accommodement conformes à l'honneur de la Couronne, échouera dans ses objectifs de développement économique plus étroits. Le respect des traités et l'exécution de l'obligation de la Couronne de consulter les Premières Nations et de tenir compte de leurs besoins est le fondement de la durabilité du développement des ressources naturelles et des investissements connexes, ainsi que de la réalisation de la réconciliation.

Le Canada n'a pas saisi l'objet de l'examen quinquennal visé à l'origine, à savoir que toute modification législative ou réglementaire en découlant servirait de moyen d'assurer que la LEESY permettrait de remplir les promesses énoncées dans l'Accord définitif du Conseil des Tlingits de Teslin. Notre gouvernement national a plutôt adopté une approche naïve, « faite à Ottawa » qui a peu à voir avec le traité dont le Canada est signataire. Le résultat de cette pratique colonialiste bien rodée sera l'instabilité économique et politique attribuable aux conflits et aux litiges croissants, plutôt qu'à la prospérité pour les habitants du Nord et les Canadiens. C'est là une conséquence inutile que le Conseil des Tlingits de Teslin désire aider le Canada, et tous les Canadiens, à éviter.

## **RÉALISER LA RÉCONCILIATION : LE CONTEXTE JURIDIQUE**

---

### **1. Le rôle de la LEESY**

L'attente qui ressort de l'Accord définitif du Conseil des Tlingits de Teslin, et la raison d'être de l'examen quinquennal, sont que les parties envisageraient la LEESY dans le contexte de la question de savoir si la *Loi* a permis ou non de remplir adéquatement et suffisamment les promesses énoncées dans l'Accord définitif. Le Conseil des Tlingits de Teslin a cru comprendre que, dans la mesure où la *Loi* ne permettait pas de remplir ces promesses, toutes les parties collaboreraient, comme ce fut le cas lors de la création de la législation originale, à l'élaboration de modifications qui rendraient la LEESY suffisante et efficace dans la réalisation et la mise en œuvre des promesses formulées au chapitre 12, ainsi que de l'intention générale de l'Accord définitif.

Toutes les modifications à la LEESY doivent être justifiées au regard de la conformité à l'Accord définitif, et offrir des possibilités accrues de réaliser les

dispositions et les objectifs du chapitre 12, dans le but ultime d'une réconciliation. C'est l'Accord définitif lui-même qui demeure primordial avec le temps, parant aux préoccupations politiques ou stratégiques extérieures du gouvernement particulier au pouvoir de temps à autre, ce pourquoi ces affaires importantes sont enchâssées dans l'Accord définitif et font l'objet de mesures de protection constitutionnelle sur lesquelles compte le Conseil des Tlingits de Teslin.

Le rapport présenté au Comité par le Conseil des Tlingits de Teslin vise à déterminer où le Canada s'est écarté de ses obligations à l'égard du Conseil des Tlingits de Teslin sous le régime de cette loi et de l'Accord définitif, et d'aider à ramener le Canada sur la bonne voie, dans le respect de la Couronne, tout en remplissant les promesses faites dans l'Accord définitif.

La LEESY est un instrument législatif fondamental, en ce sens qu'elle traite du lien entre les droits reconnus dans l'Accord définitif, les droits enchâssés dans la *Constitution*, le développement industriel, les valeurs culturelles et les rapports entre les gouvernements. Le poids considérable porté par la LEESY a trait notamment aux aspects suivants :

- a) l'usage explicite de ses processus par les représentants du Yukon et du Canada pour recueillir l'information qu'ils estiment utile pour remplir leurs obligations de consulter et, éventuellement, tenir compte des répercussions négatives éventuelles des activités de développement sur les droits énoncés à l'article 35 de la *Constitution*;
- b) la présentation de recommandations par un organe public tripartite, nommé mais indépendant, au sujet des promesses économiques faites aux Premières Nations aux termes des accords définitifs, et du maintien des droits reconnus dans l'Accord définitif en matière de ressources;
- c) veiller à ce que l'esprit et l'intention du chapitre 12 de l'Accord définitif, y compris ses objectifs, ainsi que les principes généraux qui en guident l'interprétation, sont satisfaits par la législation sur les évaluations qui est en vigueur au Yukon;
- d) veiller à ce que le développement se déroule en toute protection, appui et garantie de la protection et du maintien à long terme de tous les droits reconnus dans l'Accord définitif, ainsi que des droits ancestraux et du titre retenus relativement aux terres visées par le règlement.

Pour que la LEESY soit efficace, toute modification doit être éclairée par les principes qui s'appliquent à l'interprétation des traités modernes.

## 2. Interprétation des traités modernes

L'interprétation des traités modernes a été analysée par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Québec c. Moses*, dans le contexte du Traité de la Baie James<sup>1</sup> :

Le tribunal doit s'efforcer d'interpréter un traité moderne d'une manière qui soit raisonnable, mais compatible avec l'intention des parties et le contexte général des négociations, y compris leur cadre juridique. Toute interprétation doit présumer la bonne foi des parties et être conciliable avec le principe de l'honneur de la Couronne. Toute ambiguïté doit être résolue en gardant ces éléments à l'esprit<sup>2</sup>.

La Cour suprême du Canada a conservé cette approche dans une décision subséquente concernant la conclusion de traités modernes, *Beckman c. Première Nation de Little Salmon/Carmacks*<sup>3</sup>, qui portait précisément, entre autres, sur l'interprétation des accords définitifs :

La réconciliation des Canadiens autochtones et non autochtones dans le cadre d'une relation à long terme empreinte de respect mutuel : voilà le noble objectif de l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les traités récents, y compris ceux en cause en l'espèce, tentent de contribuer à la réalisation de cet objectif de réconciliation, non seulement en répondant aux griefs relatifs aux revendications territoriales, mais en créant le fondement juridique propre à favoriser une relation à long terme harmonieuse entre les collectivités autochtones et non autochtones. Une application judicieuse du traité aidera à aplanir, sans nécessairement les éliminer, certains des malentendus et des doléances qui ont caractérisé le passé. Mais comme le montrent les faits de la présente affaire, l'objectif du traité ne pourra être atteint si les responsables territoriaux l'interprètent de façon mesquine ou comme s'il s'agissait d'un banal contrat commercial. Le traité vise tout autant l'établissement de relations que la résolution des griefs du passé. L'avenir est plus important que le passé. Un canoteur qui souhaite avancer regarde devant lui, non derrière.

L'interprétation des traités a pour objet de choisir, parmi les interprétations possibles de l'intention commune, celle qui concile le mieux les intérêts des deux parties à l'époque de la signature<sup>4</sup>. Dans la recherche de l'intention commune des parties, l'intégrité et l'honneur de la Couronne sont présumées<sup>5</sup>. À parler

---

<sup>1</sup> *Québec (Procureur général) c. Moses*, 2010 CSC 17, par. 7 [*Moses*], citant *R. c. Badger*, [1996]

<sup>1</sup> R.C.S. 771 au par. 76.

<sup>2</sup> *Moses*, *supra*, note 1, par. 18.

<sup>3</sup> *Beckman c. Première Nation de Little Salmon/Carmacks*, 2010 CSC 5, par. 10 et 12.

<sup>4</sup> *R. c. Marshall*, [1999] 3 RCS 456, par. 78; juge en chef McLachlin, dissidente, non pas sur cette question [*Marshall*].

<sup>5</sup> *Ibid.*

sans ménagement, lorsqu'il s'agit d'interpréter l'Accord définitif, l'objectif visé est la **réconciliation** et la LEESY vise à appuyer et à faciliter la réalisation de cet objectif – à la fois au moyen du processus par lequel les modifications sont apportées, et au moyen de la *Loi* elle-même et de ses résultats pratiques.

Lorsqu'il s'agit d'interpréter la LEESY et de déterminer si elle satisfait ou non aux objectifs et aux détails établis au chapitre 12 (y compris lorsque des modifications sont apportées), les parties doivent appuyer l'objectif de la LEESY visant à fournir un processus d'évaluation des activités de développement :

- reconnaissant et favorisant, autant que possible, l'économie traditionnelle des Indiens du Yukon et les rapports spéciaux qu'ils entretiennent avec l'environnement naturel;
- garantissant la participation des Indiens du Yukon au processus d'évaluation des activités de développement et faisant appel à leurs connaissances et à leur expérience;
- protégeant et favorisant le bien-être des Indiens du Yukon, de leurs collectivités et des autres résidents du Yukon ainsi que les intérêts des autres Canadiens;
- protégeant et maintenant la qualité de l'environnement et faisant en sorte que les projets entrepris soient compatibles avec le principe du développement durable protégeant et maintenant les ressources patrimoniales;
- assurant la réalisation, en temps utile, d'un examen exhaustif des effets environnementaux et socio-économiques des projets avant leur approbation;
- évitant les doubles emplois dans le cadre du processus d'examen des projets et, dans toute la mesure du possible, précisant clairement à l'intention des promoteurs de projets et de toutes les parties touchées le déroulement de la procédure applicable, les obligations en matière d'information, les délais à respecter et les coûts à régler;
- obligeant les promoteurs de projets à tenir compte des effets environnementaux et socio-économiques des projets et des solutions de rechange des projets, et à incorporer des mesures d'atténuation appropriées dans la conception des projets.

Un exemple de la façon dont fonctionne l'attribution de la primauté à ces objectifs est que, bien qu'un examen en temps voulu soit très important pour de nombreux promoteurs, ces examens doivent également être exhaustifs – et le caractère exhaustif, lorsqu'il est requis pour protéger et maintenir l'intégrité environnementale et parer aux effets socioéconomiques, est peut-être plus important que le caractère opportun. Un résultat axé sur la réconciliation comprendrait l'élaboration conjointe de modifications visant à tenir compte des préoccupations relatives au temps et au financement soulevées par les Premières Nations (que le Canada a refusé de prendre en considération) au cours de l'examen quinquennal. L'à-propos des examens doit également tenir

compte de la capacité d'une Première Nation de participer aux examens de façon significative et complète. Il existe des preuves abondantes que la fréquence, la complexité et la sophistication des examens des projets menés par les promoteurs s'avèrent souvent accablantes par rapport aux capacités des gouvernements des Premières Nations de répondre de façons éclairées et compétentes. La réduction de délais déjà serrés, sans tenir compte d'abord du manque de capacité des Premières Nations sur le plan des ressources humaines et financières, compromet les obligations subséquentes de la Couronne en matière de consultation et de compromis, et mènera inutilement à l'accroissement des litiges (plutôt qu'à la réalisation de gains d'efficacité). En fait, depuis la promulgation de la LEESY, il y a eu des litiges importants qui ont directement trait à l'exhaustivité des évaluations et aux conséquences des examens de la suffisance de l'obligation de la Couronne de consulter par la suite au sujet des mêmes affaires. La compression des échéanciers en l'absence d'une prise en compte complète des manques de capacité ne fera qu'accroître les conflits entre les Premières Nations et la Couronne, ce qui portera préjudice au climat d'investissement au Yukon et fera obstacle au développement.

### **3. Protection et pérennité des droits de récolte des ressources**

Le Yukon et le Canada doivent comprendre le rôle important que joue la LEESY pour assurer que l'exercice continu des droits protégés par la *Constitution* n'est pas vidé de son sens. Tout comme la législation visant à assurer la durabilité du développement, la LEESY doit pouvoir assurer l'accroissement et le maintien, avec le temps, de ces droits qui dépendent d'un environnement naturel florissant. En fait, il existe des restrictions juridiques de la capacité des gouvernements du Yukon et du Canada d'approuver des activités de développement dans le territoire traditionnel du Conseil des Tlingits de Teslin. Lorsqu'ils envisagent des décisions qui ont des répercussions négatives sur les droits reconnus dans l'Accord définitif ou qui les compromettent, le Yukon et le Canada doivent s'assurer que l'exercice des droits enchâssés dans l'Accord définitif demeure significatif aujourd'hui et à l'avenir.

Par exemple, l'alinéa 16.4.2 de l'Accord définitif garantit ce qui suit :

Les Indiens du Yukon ont le droit de récolter, à des fins de subsistance, dans les limites de leur territoire traditionnel et, avec le consentement de celle-ci, sur le territoire traditionnel d'une autre première nation du Yukon, toute espèce de poisson et d'animal sauvage, pour eux-mêmes et pour leur famille, en toute saison et sans limites de prises, sur des terres visées par un règlement et sur des terres de la Couronne où ils bénéficient d'un droit d'accès conformément à la section 6.2.0, sous réserve seulement des limites prévues par les ententes portant règlement.

Pour que la pratique de ces droits soit significative, il doit y avoir des peuplements de poissons et de faune qui sont non seulement simplement durables du point de vue écologique, mais également disponibles en excédent pour permettre une récolte adéquate. De plus, pour assurer cet excédent, il doit y avoir un habitat approprié suffisant pour le protéger. À ces fins, et pour atteindre les objectifs énoncés au paragraphe 16(1), les répercussions sur l'habitat doivent permettre à chacune des Premières Nations de satisfaire à ses besoins de subsistance, aujourd'hui et à l'avenir et être compatibles, notamment, avec les intentions futures des nations signataires de l'Accord définitif en matière d'aménagement des terres.

Bien que les organismes décisionnaires mentionnés dans la LEESY conservent leurs responsabilités constitutionnelles pour ce qui est de consulter les Premières Nations et, au besoin, de tenir compte des effets préjudiciables sur leurs droits reconnus dans l'Accord définitif, une bonne part de l'analyse qui les aide à prendre des décisions découle des travaux d'évaluation exécutés par l'Office. Lorsque les Premières Nations ne sont pas en mesure de contribuer à ces décisions, lorsque les échéanciers sont raccourcis et que les demandes de financement approprié sont rejetées, le résultat est un processus d'évaluation dysfonctionnel qui crée, en définitive, une situation de risques juridiques et opérationnels élevés pour l'ensemble et chacune des activités de développement qui ont lieu dans un territoire traditionnel d'une Première Nation.

#### **PROBLÈMES TECHNIQUES PRÉCIS LIÉS AUX MODIFICATIONS**

---

1. Le projet de loi ne traite pas de façon significative des recommandations les plus importantes faites par les Premières Nations au cours de l'examen quinquennal. Toutes les parties ont consacré des efforts considérables et beaucoup de temps à la prestation de commentaires et d'analyses aux fins de l'examen, mais les modifications législatives proposées : a) ont été élaborées unilatéralement; b) ne tiennent pas compte des recommandations faites par les Premières Nations, qui n'ont pas été acceptées par le Canada; et c) comprennent de nouvelles modifications qui n'ont pas été discutées au cours de l'examen quinquennal, ce qui est particulièrement problématique pour les Premières Nations.

Le gouvernement fédéral considère le Nord comme la force motrice économique éventuelle du Canada au cours des années à venir. Cette façon de voir est fondée largement sur la reconnaissance que d'importantes ressources naturelles sont en attente de mise en valeur sur des terres à l'égard desquelles les Premières Nations et d'autres groupes autochtones détiennent des droits protégés par la *Constitution*. L'omission de fournir un soutien économique suffisant pour permettre aux gouvernements des Premières Nations de remplir pleinement le rôle de gouvernements et de fournisseurs d'information aux fins du processus d'évaluation fera obstacle et

portera atteinte à ce potentiel, plutôt que d'en favoriser la réalisation. En fait, l'un des prétendus objectifs du PAARRN était de renforcer la consultation des Autochtones, mais, à première vue, les modifications unilatérales proposées auront l'effet contraire.

Les questions soulevées par les Premières Nations au cours de l'examen quinquennal et dont le Canada a refusé de traiter comprennent les suivantes :

- a) appel obligatoire à la participation des Premières Nations touchées par les organismes décisionnaires lorsqu'ils examinent une recommandation;
  - b) financement nécessaire pour permettre aux Premières Nations de participer aux évaluations;
  - c) échéanciers pour les examens futurs de la LEESY.
2. Les modifications proposées constituent une mesure prise par le Canada pour restreindre considérablement son rôle et ses responsabilités aux termes de la LEESY<sup>6</sup>, ce qui est problématique pour un certain nombre de raisons.
- a. La LEESY porte sur plus qu'une simple évaluation environnementale et socioéconomique; elle vise également des évaluations qui tiennent compte des répercussions des activités de développement proposées sur les droits reconnus dans l'Accord définitif. C'est pourquoi les objectifs du chapitre 12 comprennent la reconnaissance et l'amélioration de la relation spéciale entre les Premières Nations et l'environnement sauvage, l'utilisation des connaissances et de l'expérience des Premières Nations aux fins du processus d'évaluation, et l'exigence qu'un bureau désigné prenne en compte « le besoin de protéger les droits reconnus aux Indiens du Yukon par les dispositions des ententes portant règlement » (Accord définitif, 12.4.2.3). À titre de partie à l'Accord définitif du Conseil des Tlingits de Teslin, le Canada a des obligations à la fois contractuelles et fiduciaires auxquelles il ne devrait pas tenter de se soustraire de façon inappropriée.
  - b. L'un des rôles de la répartition constitutionnelle des pouvoirs est d'empêcher que les intérêts des minorités locales soient submergés par celles des majorités locales. L'élimination ou la réduction du rôle du Canada pose des risques directs que les intérêts des majorités locales l'emportent sur les droits des Premières Nations issus de l'Accord définitif et protégés par la *Constitution*. Les actions du gouvernement du Yukon ont démontré à maintes reprises sa croyance erronée à savoir que ses obligations à l'égard des Nations signataires de l'Accord définitif ont pris fin à sa signature. Le Conseil des Tlingits de Teslin ne croit pas que le

---

<sup>6</sup> Voir, par exemple, le paragraphe 6.1(1) du projet de loi : Le ministre fédéral peut, par écrit, déléguer au ministre territorial tout ou en partie des attributions que lui confère la présente loi. La délégation peut être générale ou spécifique; dans ce dernier cas, sa portée est précisée dans l'acte de délégation.

Canada peut se retirer de cette relation légalement ou honorablement – ce n'est manifestement pas ce que les signataires de l'Accord définitif souhaitaient ou prévoyaient. Le Conseil des Tlingits de Teslin peut fournir des exemples précis d'occasions où le gouvernement du Yukon a exercé son autorité de façons qui ont permis aux intérêts majoritaires locaux de l'emporter sur les avantages économiques promis dans notre accord cadre définitif.

Le Conseil des Tlingits de Teslin s'est opposé aux modifications visant à restreindre les obligations actuelles du Canada aux termes de la LEESY.

3. Le Canada cherche à obtenir des pouvoirs lui permettant de créer unilatéralement des politiques exécutoires qui lieraient l'Office, modifiant effectivement l'équilibre de l'influence ainsi que l'indépendance de l'Office promis dans l'Accord définitif<sup>7</sup>. Il est clair, selon les dispositions de l'Accord définitif concernant les nominations en vertu de la LEESY que les Premières Nations attendaient un rôle continu du Canada aux fins de l'équilibre de la représentation entourant les évaluations et l'aménagement des terres. C'est l'Office, à titre de tribunal indépendant, constitué au moyen de nominations équilibrées, qui est censé établir ses règles et ses politiques. C'est là la promesse faite à l'article 12.8.0 de l'Accord définitif. L'orientation et le cadre stratégiques relatifs à la LEESY se trouvent au chapitre 12, de façon générale, en sus de la common law régissant l'interprétation et la mise en œuvre des traités, qui sont tous éclairés par le rapport complexe du chapitre 12 avec l'ensemble du traité, avec l'entente sur l'autonomie gouvernementale du Conseil des Tlingits de Teslin, et avec les lois adoptées par le Conseil à la suite de ces accords. Par conséquent, le Conseil des Tlingits de Teslin s'oppose aux modifications visant à donner au Canada des pouvoirs décisionnels unilatéraux.
4. Selon le critère de transgression d'un traité ou d'un droit ancestral, une fois qu'un tribunal a statué qu'il y avait eu transgression, il doit ensuite déterminer si celle-ci est justifiée. À ce stade, les gouvernements autres que ceux des Premières Nations font souvent valoir que « l'intérêt public » général de la société est le facteur principal à soupeser au regard du critère de la justification. Dans l'arrêt *Sparrow*, la Cour suprême du Canada a statué que « La justification fondée sur "l'intérêt public" est si vague qu'elle ne fournit aucune ligne directrice utile et si large qu'elle est inutilisable comme critère applicable pour déterminer si une restriction imposée à des droits constitutionnels est justifiée » (par. 72). Dans *R c. Badger*, [1996] 1 RCS 771, la Cour suprême a observé que « il est tout aussi important, sinon plus, de justifier les atteintes *prima facie* aux droits issus de traités. Les droits accordés aux Indiens dans les traités font habituellement partie intégrante de la

---

<sup>7</sup> Voir le projet de loi, art. 34. La même loi est modifiée par adjonction, après l'article 121, de ce qui suit : 121.1 (1) Le ministre fédéral peut, après consultation de l'Office, donner par écrit à celui-ci des instructions générales obligatoires relativement à l'exercice des attributions que lui confère la présente loi.



contrepartie qui leur a été remise pour la cession de leurs terres » (par. 82). Il a été expliqué par des représentants du Ministère que l'ajout des « premières nations » parmi ceux dont les intérêts doivent être pris en compte par un bureau désigné aux termes de l'alinéa 42(1)h) a pour but d'assurer qu'il est dûment tenu compte des droits des Premières Nations non visées par l'Accord définitif; dans ce cas, le Conseil des Tlingits de Teslin ne s'opposerait pas à cette modification. Cependant, nous craignons que, tel qu'elle est libellée actuellement, la modification puisse sembler accorder du poids à la position fondée sur « l'intérêt public » en reconnaissant expressément la validité d'une pondération des intérêts des parties intéressées, et nous aimerions des assurances ou des précisions à savoir que ce n'est pas l'intention du Canada. En réalité, les objectifs du chapitre 12 ainsi que le droit constitutionnel du Canada établissent clairement qu'il faut accorder la priorité à la protection des droits reconnus dans l'Accord définitif. Le Conseil des Tlingits de Teslin demande que cette modification soit reformulée de manière à préciser que la priorité doit être accordée aux droits des Premières Nations reconnus dans l'Accord définitif lorsqu'il s'agit de déterminer si une transgression projetée est justifiée.

5. L'une des modifications proposées vise à préciser clairement que, lorsqu'une évaluation est annulée parce que le promoteur n'a pas fourni suffisamment d'information, ce dernier peut soumettre une nouvelle demande d'évaluation<sup>8</sup>. Il doit y avoir une limite sur le nombre de fois où un projet peut être proposé à nouveau. Pour favoriser la « certitude », si un projet pose des problèmes importants que le promoteur ne peut pas régler ou au sujet desquels il ne peut pas fournir suffisamment d'information, il doit y avoir un point où les gouvernements, y compris le Conseil des Tlingits de Teslin ou l'Office, n'ont plus à gaspiller leur temps, leur argent et leur énergie. Le Conseil des Tlingits de Teslin s'oppose à cette modification.
6. Le projet de loi comprend une modification visant à créer une exception générale aux dispositions de la LEESY dans le cas des renouvellements et des modifications des permis ou des autorisations<sup>9</sup>. Cette question a été débattue au cours de l'examen quinquennal, et la modification proposée contredit directement les recommandations acceptées. Toutes les parties l'ont rejetée et ont convenu que la question soit traitée au moyen de révisions des politiques et des approches des évaluateurs en matière d'établissement de la portée des projets. Par conséquent, le Conseil des Tlingits de Teslin demande que cette modification soit supprimée.
7. Il serait utile pour les promoteurs d'exiger d'eux qu'ils tiennent compte de l'alinéa 42(1)g), qui oblige à la prise en compte des répercussions sur les

---

<sup>8</sup> Voir le projet de loi, art. 10.

<sup>9</sup> Voir le projet de loi, art. 14. La loi est amendée par l'ajout du paragraphe 49.1(1) suivant, à l'article 49 :  
49.1 (1) Ne doit pas faire l'objet d'une nouvelle évaluation le projet de développement ou l'ouvrage pour lequel une autorisation est renouvelée ou modifiée, à moins que, de l'avis du décisionnaire compétent, il n'ait fait l'objet de changements importants qui seraient par ailleurs assujettis à une évaluation.

droits reconnus dans l'Accord définitif, lorsqu'ils préparent une demande pour un *bureau désigné* (projet de loi, art. 15). Une telle prise en compte pourrait aider à épargner du temps et de l'énergie relativement à un projet susceptible de ne pas être approprié, ce qui souligne davantage le fait que l'alinéa 42(1)g) devrait jouer un rôle majeur dans les évaluations – compte tenu de son caractère fondamental aux fins du chapitre 12. L'importance de l'alinéa 42(1)g) s'applique également aux projets qui ont des effets sur des droits revendiqués ou issus de traités à l'extérieur du Yukon (en raison de la proximité de la frontière). La LEESY et ses règlements d'application doivent assurer que les effets sur les droits reconnus dans l'Accord définitif et les droits revendiqués, au Yukon et à l'extérieur, sont évalués clairement et complètement, à défaut de quoi le chapitre 12 n'aura pas été effectivement mis en œuvre.

8. Il y a un certain nombre de nouveaux échéanciers qui seront enchâssés dans la loi (voir le projet de loi, art. 16) plutôt que de faire l'objet d'une politique de l'Office. En dernière heure, le Canada a modifié les échéanciers imposés en vue d'inclure la période durant laquelle l'Office effectue son évaluation du caractère adéquat de l'information à utiliser dans le cadre d'une évaluation. Dans l'ensemble, il est inapproprié pour le gouvernement de lier légalement l'Office, d'autres gouvernements et les gouvernements des Premières Nations à des échéanciers légiférés, et ces modifications créent inutilement des responsabilités éventuelles en l'absence d'une connaissance préalable de la complexité ou du contexte particulier d'un projet donné. De plus, l'inclusion de la période d'évaluation du caractère adéquat de l'information dans la période totale allouée donne aux promoteurs la possibilité de « déjouer » le système en tergiversant et en retardant la prestation de renseignements, si bien que l'Office se retrouve avec un délai insuffisant pour effectuer les évaluations. Il n'y a pas eu de consultation auprès des Premières Nations ou de l'Office au sujet de l'inclusion de l'évaluation du caractère adéquat dans ces échéanciers, et cette mesure entraînera davantage de litiges qui feront perdre du temps et de l'argent à toutes les parties concernées. Nous signalons que des échéanciers sont déjà inclus dans les politiques et les règlements de l'Office et, comme il était prévu dans l'Accord définitif, il est plus approprié que l'Office soit en mesure d'établir des échéanciers qui lui permettent de préparer et d'effectuer des évaluations complètes et exhaustives. Le Conseil des Tlingits de Teslin s'oppose aux modifications visant à imposer de nouveaux échéanciers pour les évaluations, et demande leur suppression, de sorte qu'une approche fonctionnelle puisse être établie conjointement.
9. La planification régionale de l'aménagement des terres est l'un des meilleurs outils pour déterminer comment les activités de mise en valeur de l'assise territoriale générale peuvent avoir lieu de façons qui portent une atteinte minimale aux droits reconnus dans l'Accord définitif. Si la planification est entreprise et que les droits et les intérêts sont équilibrés, toute déviation est susceptible d'avoir des répercussions plus graves sur les intérêts protégés par

la *Constitution*. Bien qu'un projet puisse être adressé à des commissions de planification pour déterminer s'il est conforme, il n'y a actuellement aucune obligation de la part d'un évaluateur d'effectuer un examen ou de prendre des décisions qui soient guidées par les plans d'aménagement des terres. La modification au paragraphe 81(2) n'est pas particulièrement importante puisqu'elle ne change pas réellement la disposition existante; toutefois, l'article original, et l'article 44 de la LEESY fournissent peu de directives quant à savoir quand et comment une déviation d'un plan d'aménagement des terres serait ou pourrait être appropriée. En toute probabilité, sur ce point, le projet de loi ne respecte pas l'esprit et l'intention des accords définitifs, ou permettra que se produisent des résultats qui portent atteinte à l'honneur de la Couronne – et, en outre, de par la nature du contexte, ces transgressions sont susceptibles d'être graves.

Un problème majeur pour le Conseil des Tlingits de Teslin est que le processus de planification de l'aménagement des terres évolue à un rythme très lent, tandis que d'autres activités de développement résidentiel et autres activités de développement « ponctuel » continuent de « faire surface », ce qui réduit lentement mais inexorablement les droits reconnus dans l'Accord définitif. Au moment où les plans d'aménagement des terres sont réellement achevés, toute déviation est susceptible de porter gravement atteinte aux droits reconnus dans l'Accord définitif (c.-à-d. atteignant le niveau des répercussions donnant matière à procès signalé par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Mikisew* et, plus récemment, dans *Keewatin*). C'est maintenant le bon moment pour régler ce problème. Dans la mesure où les plans d'aménagement des terres représentent des atténuations importantes que la Couronne peut faire valoir en tant que compromis lors de consultations subséquentes auprès des Premières Nations, le contraire est également vrai. Les déviations des plans d'aménagement des terres sont graves, de façon inhérente, et exigent un niveau de consultation plus élevé et, probablement, des accommodements plus substantiels pour compenser cette déviation. L'omission de mettre en œuvre et de mener à terme la planification de l'aménagement des terres, comme il était promis par l'Accord définitif, entraîne la prolifération continue de demandes de réparation judiciaire éventuelle.

10. Le paragraphe 31(2) du projet de loi semble attribuer de vastes pouvoirs à l'Office, lui permettant d'accéder aux renseignements délicats et confidentiels recueillis à l'interne par une Première Nation au sujet des utilisations traditionnelles<sup>10</sup>. Il a été dit au Conseil des Tlingits de Teslin que ce n'est pas le but visé, ce qui semble entrer en conflit avec l'exigence que les parties qui partagent l'information établissent des ententes en matière de confidentialité. Le libellé actuel est trop large pour rassurer le Conseil des Tlingits de Teslin,

---

<sup>10</sup> Voir le projet de loi, paragraphe 31(2) L'article 112 de la loi est amendé par l'ajout du paragraphe suivant après le paragraphe (2) : (3) Le comité de direction peut, sous réserve de toute autre loi fédérale, de tout texte législatif territorial ou de tout texte législatif d'une première nation, obtenir de toute première nation, de toute autorité publique ou de tout organisme administratif autonome les renseignements qui sont en leur possession et dont il a besoin dans le cadre de toute étude ou de toutes recherches.

en particulier dans une situation où, par le passé, l'Office est intervenu en tant que partie de plein droit s'opposant à une Première Nation dans le cadre d'un contrôle judiciaire (voir, par exemple, le contrôle judiciaire de *Se/wyn*). Il ne fait aucun doute que l'Office ainsi que les organes décisionnels doivent jouir d'un accès approprié aux renseignements sur les utilisations traditionnelles et que cela doit être envisagé et se faire de façons adaptées à la culture et selon des mesures de protection juridiques en place pour assurer le soin et le respect appropriés de cette information. Par conséquent, le Conseil des Tlingits de Teslin s'oppose à cette modification dans son libellé actuel.

11. Bien que les modifications à l'alinéa 42(1)*d* (effets cumulatifs) soient essentiellement positives, il semble que les modifications proposées au paragraphe 112(1) ne vont pas assez loin pour établir avec certitude la nature de l'information requise pour examiner et surveiller les effets cumulatifs au niveau d'un paysage. Il est improbable qu'une décision quelconque sur l'aménagement des terres dans un territoire traditionnel où, par exemple, les droits reconnus au chapitre 16 sont garantis, puisse être justifiée en l'absence d'évaluations générales des effets cumulatifs. Il est dans l'intérêt de toutes les parties de connaître l'étendue des répercussions sur l'environnement dont les Premières Nations dépendent pour l'exercice de leurs droits. Le risque des effets cumulatifs est qu'ils augmentent sans cesse et que, en définitive, les nouveaux projets entraînent des transgressions de plus en plus importantes, jusqu'à ce qu'un point de rupture soit atteint – entraînant une responsabilité considérable pour la Couronne. Dans tous les cas et, en particulier lorsqu'il s'agit d'évaluer les effets cumulatifs, des évaluations explicites des effets sur les droits reconnus dans l'Accord définitif et sur les mesures d'atténuation connexes sont essentielles et devraient être requises.

#### **OMISSION DE CONSULTER**

---

Les consultations tenues auprès des Premières Nations au sujet des modifications proposées à la LEESY n'étaient pas conformes à l'approche requise pour modifier la législation, approche découlant des accords définitifs des Premières Nations. Le Conseil des Tlingits de Teslin est d'avis que ce qui était et est requis est une approche conjointe en matière d'élaboration de lois. À cet égard, le projet de loi est un échec retentissant.

Les points suivants décrivent des aspects importants qui démontrent le défaut du Canada de tenir des consultations significatives au cours de l'élaboration du projet de loi.

- Le Canada, le Yukon et les Premières Nations ont travaillé en collaboration au cours des trois premières étapes mentionnées ci-dessus

- la préparation de l'examen, l'établissement de la portée des enjeux et l'analyse des enjeux. Les parties ont travaillé en collaboration à la conception et à la planification de l'examen prévu dans la LEESY et pour guider l'expert-conseil indépendant chargé de l'examen. Ce dernier a examiné les commentaires des Premières Nations et y a donné suite.
- Le Canada et le Yukon étaient réticents à s'engager dans des discussions de fond au cours de la dernière étape de l'examen quinquennal – l'étape des réponses des parties. Au cours de cette étape, le mandat relatif à l'examen exigeait que le Yukon et le Canada travaillent directement avec les Premières Nations à la formulation de recommandations consensuelles issues de l'examen. Le Canada ainsi que le Yukon ont fait valoir qu'ils ne disposaient pas de mandats suffisants pour appuyer des discussions de fond avec les Premières Nations, mais également qu'ils ne pouvaient pas obtenir un mandat jusqu'à ce qu'ils comprennent ce que les Premières Nations voulaient.
  - Après un lent départ, des discussions ont été tenues par un groupe de travail multipartite en vue de tenter d'établir un rapport d'examen consensuel en décrivant les conclusions. Après une certaine discussion, les parties ont convenu de mettre sur pied une équipe de rédaction chargée de rédiger le rapport.
  - Des enjeux importants des Premières Nations (p. ex. financement, rôle des Premières Nations dans les décisions relatives à la LEESY, examens futurs découlant de la LEESY, renvoi de projets du Bureau de développement au comité de direction) restent non résolus. Le Canada et le Yukon continuent d'argumenter qu'ils ne sont pas mandatés pour résoudre ces questions. Il s'agissait de questions importantes pour les Premières Nations dès le début de l'examen.
  - Après la préparation de l'ébauche du rapport d'examen, le Canada a décidé unilatéralement de finaliser le rapport. Il a demandé des commentaires sur le projet de rapport et en a reçu d'un grand nombre de Premières Nations. Le Canada a ensuite ignoré la quasi-totalité de ces commentaires et a publié le rapport comme étant final, avec le logo du Conseil des Premières Nations du Yukon (CPNY), même si les Premières Nations avaient signalé clairement qu'elles ne pouvaient pas avaliser le rapport, compte tenu des questions importantes non réglées. Le Canada a conclu unilatéralement que l'examen était complet.
  - Le Canada a d'abord proposé un ensemble très restreint de modifications à la LEESY, ayant trait à ses objectifs énoncés dans le PAARRN. Bien qu'il ait affirmé qu'il s'attachait aux résultats de l'examen quinquennal, la plupart des modifications convenues n'étaient pas incluses dans le projet de loi initial.
  - Le projet de loi actuel comprend de nombreux amendements qui n'ont pas été discutés au cours de l'examen. Un grand nombre de ces amendements ont été proposés par le Yukon (p. ex. délégation au Yukon, orientation politique imposée par le Canada) et suscitent de graves préoccupations chez les Premières Nations. Ces propositions et la

justification de leur inclusion n'ont pas été soulevées par le Canada, ni par le Yukon, au cours de l'examen quinquennal. Les Premières Nations ont présenté leurs enjeux importants à des fins de discussion, tandis que le Canada et le Yukon semblent s'être abstenus de faire part de leurs propres enjeux importants et, ce faisant, ont évité des discussions directes avec les Premières Nations à ce sujet.

- Le Canada ne s'est pas fondé sur une approche coopérative dans l'élaboration des modifications qu'il propose. Un grand nombre des enjeux clés des Premières Nations n'ont pas été abordés par les modifications proposées.

On peut trouver un exemple de l'insuffisance de l'approche du Canada dans les dernières étapes de l'élaboration du projet de loi, qui comprenaient une réunion tenue le 23 mai 2014 ainsi qu'une lettre de suivi du ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada datée du 2 juin 2014.

La lettre du ministre mentionne la réunion du 23 mai 2014 comme une journée où des consultations ont eu lieu. Le personnel technique du Conseil des Tlingits de Teslin a assisté à cette réunion au cours de laquelle les modifications définitives proposées ont été « déposées à la table », n'allouant au personnel aucun temps pour examiner ou compléter l'analyse de la proposition au préalable. On a dit au personnel qu'il s'agissait de la version définitive et qu'il n'y aurait pas de changements, en dépit de tout commentaire qu'il puisse fournir. Il y avait des changements importants par rapport à la version antérieure qui n'étaient pas soulignés en rouge ou signalés d'autre façon. Cette approche ne constituait pas de la consultation, mais plutôt une communication d'information.

Le ministre a également affirmé dans sa lettre que « les modifications proposées tiennent compte de toutes les recommandations acceptées pour les modifications législatives découlant de [...] l'examen quinquennal [TRADUCTION]. Nous estimons qu'il s'agit d'un commentaire fallacieux. Le personnel du Ministère a fait cette affirmation lors de la réunion du 23 mai 2014. Il lui a été rappelé que certaines modifications visées par cette affirmation n'avaient expressément pas été convenues et que d'autres, qui n'avaient jamais fait l'objet de discussions, étaient incluses. Les représentants du Ministère ont reconnu ces déficiences.

L'examen quinquennal a été effectué parce qu'il était promis à l'article 12.9.3 de l'Accord définitif ainsi qu'à l'article 11 de la LEESY ayant trait au plan de mise en œuvre. L'examen avait pour objet d'examiner le processus d'évaluation des activités de développement du Yukon dans son intégralité et dans le contexte des objectifs de l'Accord définitif. La portée de l'examen comprenait l'étude des aspects du processus d'évaluation des activités de développement du Yukon, dont les suivants :

- i. la LEESY et ses règlements d'application;

- ii. les processus de mise en œuvre, d'évaluation et de prise de décisions : le plan de mise en œuvre, le financement, les possibilités de participation du public au processus, les étapes et les échéanciers, les attentes quant aux résultats du processus ainsi que les documents relatifs au processus, comme les règles, les guides, les formulaires;
- iii. l'Office, les organismes décisionnaires et les autres participants : responsabilités, obligations, fonctions, calendriers et documentation.

L'avancement du plan d'action du Canada en vue d'améliorer les régimes réglementaires dans le Nord n'est mentionné nulle part dans l'objet et la portée de l'examen; en fait, la portée établie dans le mandat est délibérément étroite, démontrant l'intention d'envisager le contexte particulier du Yukon. Les modifications qui dépassent la portée de l'examen, qui visait l'amélioration du régime de la LEESY en vue de mieux réaliser les objectifs du chapitre 12 de l'Accord définitif, ne sont pas présentées en vue de réaliser des objectifs législatifs valables, et mèneront à des transgressions qui ne peuvent être justifiées légalement aux termes de l'article 35 de la *Constitution*.

L'Accord définitif et toute la rhétorique ayant mené à sa ratification promettaient une approche « faite au Yukon » en matière d'évaluation environnementale, dans le cadre de laquelle les Premières Nations seraient des partenaires égaux en matière d'évaluation et de gestion des terres. L'intention claire des parties, y compris le Canada, était que nous nous en tiendrions à un régime et un principe de cogouvernance, tous les gouvernements signataires de l'Accord définitif du Conseil des Tlingits de Teslin jouant des rôles également équilibrés. Nous croyons que des relations constructives et coopératives entre les gouvernements seraient la marque du Yukon de l'avenir.

## **CONCLUSION**

---

La raison de l'examen de la LEESY et des modifications subséquentes est que l'approche audacieuse en matière d'évaluation des activités de développement qui a été négociée dans les accords définitifs il y a plus de 20 ans était si nouvelle qu'il y avait lieu de craindre qu'elle ne permette pas de réaliser les résultats et les objectifs du chapitre 12 et de l'Accord définitif dans son ensemble lors de sa première version. L'examen a été effectué en vue d'aider toutes les parties aux accords définitifs et à la LEESY de déterminer les secteurs posant problème, et à travailler ensemble pour les corriger. En outre, il est évident que le cadre juridique constitutionnel et de la common law associé aux évaluations des activités de développement et aux droits ancestraux et issus de traités des Premières Nations a évolué, de même que l'ensemble afférent de lois relatives aux obligations de la Couronne de consulter les Premières Nations et de tenir compte de leurs besoins, s'il y a lieu. En elles-mêmes, ces raisons sont suffisantes pour qu'il soit procédé à un examen, une révision et des modifications de cette *Loi*. Toutes les modifications apportées par le Canada doivent tenir

compte de ces réalités et être guidées par celles-ci et par la nécessité impérative d'améliorer la LEESY, dans le contexte du chapitre 12, et de l'Accord définitif dans son intégralité.

Par conséquent, le Conseil des Tlingits de Teslin est d'avis qu'il existe une obligation pour le Canada d'accorder la priorité à des modifications conçues pour améliorer la probabilité que la LEESY permettra de réaliser les attentes du chapitre 12, ses objectifs, ainsi que les obligations constitutionnelles et fiduciaires découlant de l'Accord définitif. L'examen des modifications proposées par le Conseil des Tlingits de Teslin laisse entrevoir d'autres considérations qui préoccupent le Canada et qui n'ont rien à voir avec l'efficacité de la LEESY pour ce qui est de réaliser la vision des accords définitifs ou d'honorer et de protéger les droits enchâssés à l'article 35; la réconciliation semble une arrière-pensée plutôt qu'un facteur important du projet de loi S-6.

Le processus de mise en œuvre et les modifications unilatérales sont l'antithèse du partage des rôles et de l'élaboration conjointe de lois qui ont été promis. Ils ne tiennent pas compte du caractère unique du Yukon, des besoins particuliers et des accords définitifs exécutoires des Premières Nations, que l'on a convaincus que l'Accord définitif mènerait à un meilleur avenir. Le mépris démontré dans le projet de loi S-6 pour les préoccupations des Premières Nations qui ne sont pas traitées dans le PAARRN ou conformes à ce dernier est représentatif de l'incompréhension continue du contexte du Nord canadien. Nous incitons le Comité et le Sénat à revoir cette approche; il est temps de reconnaître le potentiel et le pouvoir économiques du Nord tout en respectant les valeurs culturelles de ses habitants. Pour ce faire, il faut une validation complète et généreuse de l'Accord définitif dont le Canada est signataire.

La décision du Canada d'imposer des modifications unilatéralement mènera probablement à des litiges qui pourraient être préjudiciables pour des projets industriels particuliers, et à une déstabilisation générale du climat économique du Yukon. La capacité de l'industrie d'attirer des investissements et d'en maintenir le flux sera compromise davantage en conséquence. Le projet de loi crée inutilement des conflits avec les Premières nations du Yukon, qui se montrent généralement réceptives et progressistes à l'égard du développement durable axé sur les ressources naturelles, ce qui se traduit par une stratégie incompétente et inefficace pour stimuler le développement industriel du Nord. Pour plus de précision, la certitude est sacrifiée par les actions du Canada, et non pas par les actions des Premières Nations du Yukon.

Les modifications proposées à la LEESY semblent coordonnées avec de nombreuses autres modifications aux lois du Nord et du Yukon qui, combinées, affaiblissent généralement les droits des Premières Nations du Yukon reconnus dans l'Accord définitif, de façons complexes et envahissantes et, par conséquent, elles constituent une atteinte à notre Accord définitif. La réconciliation n'est pas réalisée en empruntant cette voie.



Nous demandons respectueusement que le Comité revoie les priorités du Canada sous-tendant les modifications à la LEESY, conformément aux promesses énoncées dans l'Accord définitif des Tlingits de Teslin, en se concentrant sur les modifications qui accroîtraient l'efficacité de la LEESY pour ce qui est de remplir les fonctions exhaustives qui y sont énoncées. Subsidiairement, le Conseil des Tlingits de Teslin exhorte le Comité de recommander au Sénat de rejeter carrément ce projet de loi, pour les raisons énoncées dans ce rapport, et d'ordonner aux représentants du Canada de collaborer avec les représentants des Premières Nations, en les chargeant du mandat de revoir la LEESY de la manière prévue à l'origine.

---