

Priorités et plan de travail du groupe de surveillance de la LEESY

Approuvé par le groupe de surveillance le 26 novembre 2018

Priorités du groupe de surveillance de la LEESY pour 2018-2019

L'établissement du groupe de surveillance de la LEESY (le « groupe de surveillance ») a été convenu dans le *protocole d'entente sur la réinitialisation de la Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon* (le « protocole sur la réinitialisation »), daté de décembre 2017, par l'ensemble des Premières Nations autonomes du Yukon, le Conseil des Premières Nations du Yukon, le gouvernement du Canada et le gouvernement du Yukon (collectivement, les « parties »).

Le groupe de surveillance a pour mandat de superviser le processus d'évaluation des activités de développement au Yukon et de promouvoir l'amélioration continue de ce processus.

À cette fin, le groupe de surveillance établira un ensemble de priorités à examiner et formulera des suggestions et des recommandations en vue d'aborder ces domaines prioritaires. Les moyens par lesquels les priorités seront examinées seront déterminés par le groupe de surveillance, et pourraient comprendre des forums, des groupes de travail, des comités techniques et tout autre moyen convenu par le groupe de surveillance.

En juillet 2018, chacune des parties a dressé une liste de ses priorités. Celles-ci sont jointes à l'annexe A. Ces priorités comprennent également celles qui ont été établies par l'Office d'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon.

À la suite d'une réunion du groupe de surveillance tenue en septembre 2018, l'approche visant à donner suite à ces priorités a été convenue.

Trois thèmes communs se retrouvent dans les différentes priorités des parties. Les voici :

- A. Les forums de la *Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon* (LEESY)
- B. La consultation et la mobilisation
- C. Les aspects relatifs aux politiques et aux procédures

Priorité A – Relance des forums de la LEESY

Toutes les parties conviennent que la relance des forums de la LEESY constitue une priorité fondamentale pour le groupe de surveillance. Les forums de la LEESY doivent créer un espace qui permet aux praticiens de la LEESY de se réunir et de discuter de questions courantes, de créer une communauté de pratiques et de créer et fournir une formation sur la LEESY. Voici des exemples des priorités cernées par le groupe de surveillance qui peuvent être liées à la relance du forum de la LEESY :

1. Les effets cumulatifs
2. Les connaissances traditionnelles
3. La formation
4. La consultation et la mobilisation
5. Les mesures d'atténuation
6. La démonstration des avantages et du potentiel économique
7. L'amélioration de la communication des exigences avant la présentation

Le mandat des forums de la LEESY sera l'un des premiers points abordés par le groupe de surveillance. Le groupe élaborera des recommandations sur la façon dont le mandat peut être mis à jour et communiquera ces recommandations aux parties et aux autres partenaires et intervenants (les Premières Nations, l'OEESEY, d'autres

Priorités et plan de travail du groupe de surveillance de la LEESY

Approuvé par le groupe de surveillance le 26 novembre 2018

ministères, etc.) afin de recueillir leurs avis sur les participants et sur la façon dont le forum pourrait fonctionner à l'avenir.

Le groupe de surveillance établira la portée de l'évaluation et communiquera la portée et les résultats attendus pour chaque sujet au Comité directeur du forum de la LEESY.

Priorité B - La consultation et la mobilisation

Chacune des parties a déterminé certains aspects de la consultation et de la mobilisation (avant, pendant et après l'évaluation) comme étant prioritaires aux fins d'un examen et d'améliorations possibles. Les Premières Nations du Yukon ont souligné qu'il est nécessaire que les organismes décisionnels les consultent avant de publier un document de décision si le projet peut affecter des droits ancestraux ou issus de traités, des titres ou des intérêts autochtones. La Couronne se fie aux aspects procéduraux de la LEESY pour s'acquitter de son obligation de consulter énoncée à l'article 35. Il pourrait être avantageux d'examiner les pratiques actuelles afin de chercher à apporter des améliorations et des gains d'efficacité, et d'établir des pratiques communes.

Priorité C - Les aspects relatifs aux politiques et aux procédures

Certains des domaines prioritaires proposés aux fins d'un examen s'inscrivent dans un thème de politique ou de procédure. Les voici :

1. L'élaboration d'un processus pour les demandes de consentement en vertu de l'article 60 et de l'article 112 de la LEESY
2. Des processus communs pour les documents de décision conjoints
3. Des modifications ou des renouvellements des autorisations
4. Des échéances pour les évaluations
5. L'amélioration de la communication des exigences avant la présentation
6. La création d'une méthode pour prouver le potentiel économique
7. L'examen du *Règlement sur les activités susceptibles d'évaluation*

Bien que certaines de ces priorités puissent également être soumises à l'examen du forum sur la LEESY, elles peuvent également nécessiter une attention plus spécialisée d'un groupe de travail stratégique ou d'un comité technique avant d'être soumises au forum.

Plan de travail – Premières étapes

Un plan de travail proposé est joint au présent document. Une fois ce document et le plan de travail sur les priorités approuvés, les représentants des parties entreprendront un examen trilatéral plus exhaustif des problèmes et des solutions, et formuleront des recommandations pour le travail sur la politique, les groupes de travail techniques et le forum de la LEESY au début de 2019.

Priorités et plan de travail du groupe de surveillance de la LEESY

Approuvé par le groupe de surveillance le 26 novembre 2018

ANNEXE A – Priorités des parties

Priorités du gouvernement du Canada

1. **Consultations de l'organisme décisionnaire** et confiance à l'égard des processus de la LEESY pour s'acquitter de l'obligation de consulter en vertu de l'article 35 – la Couronne se fie grandement aux aspects procéduraux du processus d'évaluation de la LEESY pour l'aider à documenter le rapport de consultations et à s'acquitter de son obligation de consulter énoncée à l'article 35. Il pourrait être utile d'examiner les pratiques actuelles afin de chercher à apporter des améliorations et des gains d'efficacité, et d'établir des pratiques communes.
2. **Relance du forum sur la LEESY** – le gouvernement du Canada aimerait mieux comprendre les intérêts des autres parties à la relance du forum sur la LEESY. Le format précédent doit-il être modifié? Quels seraient les objectifs du forum : déterminer les pratiques exemplaires, rédiger des recommandations pour régler les questions de procédure existantes, poursuivre la mise en œuvre des recommandations découlant de l'examen quinquennal? S'il y a un intérêt réciproque, comment les forums seront-ils administrés?
3. **Communication améliorée** des exigences avant la présentation et pour les promoteurs, ainsi qu'au sujet de la consultation des Premières Nations touchées – est-il possible de mieux communiquer les renseignements, les processus et les attentes aux promoteurs afin de créer davantage de sécurité en ce qui concerne les attentes en matière de consultation avec les Premières Nations du Yukon avant la présentation?
4. **Effets cumulatifs** – le gouvernement du Canada est conscient qu'il s'agit d'un problème continu et d'une priorité des Premières Nations qui doit être traité dans le cadre des processus de la LEESY. Les organismes décisionnels du gouvernement fédéral bénéficieraient également d'un examen plus important des effets cumulatifs au cours des évaluations. Actuellement, les demandes de consentement en vertu de l'article 112.1 se font dans le cadre du mécanisme législatif existant permettant à la ministre de traiter cette question dans le contexte de la LEESY, bien qu'il y ait des lacunes dans les processus et les politiques lors de la mise en œuvre de ce mécanisme (comme des règles qui pourraient être élaborées par l'OESY en vertu de l'alinéa 30(3)c)). Comment les ministères fédéraux peuvent-ils contribuer à l'amélioration des études sur les effets cumulatifs ou y contribuer?

Priorités des Premières Nations

1. **Mesures d'atténuation des promoteurs.** La Première Nation des Nacho Nyak Dun et la Première Nation des Gwitchin Vuntut soulignent qu'au cours de l'étape d'évaluation les promoteurs doivent déterminer les mesures d'atténuation ou autres mesures qu'ils ont l'intention de prendre pour répondre aux préoccupations qu'ils ont cernées au début de leur processus de planification. Ces mesures sont mentionnées brièvement et sans détail dans les rapports d'évaluation et souvent ne sont pas décrites du tout. C'est pourquoi elles ne sont pas formulées de façon substantielle et ne se retrouvent dans aucun document de décision. Les Premières Nations du Yukon souhaiteraient que ces mesures soient déterminées et qu'une méthode soit mise en place pour les suivre tout au long du processus d'évaluation du projet en vue de pouvoir les mettre en œuvre dans la pratique.
2. **Développement économique.** La Première Nation de Little Salmon/Carmacks s'intéresse à l'élaboration d'une exigence ou d'une méthode qui garantira que les promoteurs peuvent « prouver » que leur projet, s'il s'agit bien d'un projet générateur de richesses, peut réellement procurer des bénéfices. La préoccupation est que les routes et d'autres projets de développement sont exécutés sous un prétexte du développement économique et qu'il n'y a aucune exigence pour que le promoteur démontre la viabilité économique du projet. La Première

Priorités et plan de travail du groupe de surveillance de la LEESY

Approuvé par le groupe de surveillance le 26 novembre 2018

Nation des Tr'ondëk Hwëchin en particulier a soulevé une préoccupation concernant les méthodes inadéquates d'évaluation des effets cumulatifs.

3. **Effets cumulatifs.** Les Premières Nations du Yukon demeurent préoccupées par une évaluation inadéquate des effets cumulatifs. Le manque de planification de l'utilisation des terres est directement lié à cette préoccupation. Il n'y a pas assez de mécanismes pour surveiller les effets cumulatifs ou régionaux et les données de référence et il y a un manque de compréhension des plans d'aménagement et du rôle continu des commissions de planification.
4. **Connaissances traditionnelles.** Les Premières Nations du Yukon sont fortement convaincues que la LEESY n'atteint pas son but ni son objectif en ce qui concerne les connaissances traditionnelles. Leur avis général est que l'OEESY et les organisations décisionnaires ne réussissent pas à prendre en considération les connaissances traditionnelles dans les évaluations et les décisions, et que ces connaissances ne sont pas adéquatement intégrées aux propositions, rapports d'évaluation et documents de décision. Voici des exemples d'obstacles à la prise en considération adéquate des connaissances traditionnelles : l'incompréhension générale de la nature des connaissances traditionnelles, les lacunes dans les compilations existantes de connaissances traditionnelles « de base » et l'inaccessibilité des documents consignés; des méthodologies opposées (les connaissances traditionnelles sont moins valorisées que les connaissances scientifiques occidentales); et les défis concernant la communication de connaissances traditionnelles de nature sensible ou confidentielle.
5. **Consultations par les organismes décisionnels auprès des Premières Nations du Yukon touchées.** Les Premières Nations du Yukon ont demandé que les organismes décisionnels fédéraux et territoriaux consultent les Premières Nations touchées lorsque ces organismes examinent les recommandations du Comité exécutif ou d'un bureau désigné dans le cas de projets qui pourraient avoir une incidence sur leurs droits ancestraux ou issus de traités, leurs titres ou leurs intérêts. Cette consultation doit avoir lieu avant la publication du document décisionnel.

Priorités du Yukon

1. **Modifications et renouvellements des autorisations** – ce sont des façons de travailler dans le cadre de la politique dans le cas de projets déjà évalués et dont la portée est peu modifiée, ce qui peut comprendre une interprétation convenue des termes « modification », « projet » ou « activité ». Le gouvernement du Yukon souhaiterait examiner la question du renouvellement ou de la modification de projets déjà évalués, lorsque la demande est claire et qu'aucune modification n'est apportée aux activités du projet (une prolongation temporelle des activités évaluées), à l'aide des outils disponibles dans le cadre de la politique et de la *Loi* actuelle. Cela pourrait soulager un fardeau administratif pour toutes les organisations. Le gouvernement du Yukon examine cette approche de politique, en particulier aux termes de l'article 83, ainsi que les définitions et les interprétations de la *Loi*. Par exemple :
 - a. Le terme « modification » n'est pas défini dans la réglementation ni la loi. Si possible, convenir d'une définition du terme « modification » et élaborer une approche coordonnée des politiques afin de déterminer si une modification de l'échéancier d'un projet constitue une modification (p. ex., si les activités du projet sont autorisées par un document de décision antérieur). Convenir d'une interprétation du terme « projet », qui peut être différente dans le contexte d'une mise en œuvre ou dans celui d'une évaluation – s'agit-il d'une activité (l'activité de déclenchement) ou l'ensemble des activités au sein d'un programme de développement de plus grande envergure? Définition de la LEESY : « Projet » signifie une activité devant faire l'objet d'une évaluation suivant les articles 47 ou 48 qui ne bénéficie pas d'une exemption en vertu de l'article 49.

Priorités et plan de travail du groupe de surveillance de la LEESY

Approuvé par le groupe de surveillance le 26 novembre 2018

2. **Échéances des évaluations** : Malgré tout changement futur sur le plan législatif, réglementaire ou aux règles, les parties devraient s'engager à respecter les échéances existantes à toutes les étapes où elles ont un certain contrôle. Habituellement, ce serait au moment de demander des avis et de prendre des décisions, tout en encourageant tous les autres participants à respecter ces échéances également.
3. **Processus unique pour les documents de décision communs** : Parvenir à une entente sur un processus général pour les documents de décision communs. Le gouvernement du Yukon a les outils techniques et l'expérience nécessaires pour produire des documents de décision communs, et en a dirigé un certain nombre dans le passé. Une approche documentée et convenue sur ce processus aiderait à la prise de décision, et aviserait toutes les parties ayant un pouvoir décisionnel en vertu de la LEESY.
4. **Formation des praticiens, échange de renseignements et communauté de pratique** : Le groupe de surveillance devrait organiser régulièrement des séances d'information et de discussion pour échanger sur la façon dont chaque organisation participe au processus, avec l'objectif de comprendre les détails de la pratique sans les pressions propres à chaque projet. Des séances conjointes devraient être offertes au moins une fois par année, et au moment qui convient au plus grand nombre de personnes. En ce qui concerne le lieu, ces séances pourraient faire partie du forum sur la LEESY ou du nouvel équivalent. Le gouvernement du Yukon organise également des réunions mensuelles de praticiens et est prêt à réfléchir à l'idée d'élargir l'invitation aux praticiens des Premières Nations et du gouvernement du Canada.
5. **Consultations au cours de la prise de décision et gain d'efficacité en matière de consultations** : Les vérifications du gouvernement du Yukon au moment de la prise de décisions s'approchent de la pratique courante; il faudrait déterminer si elles répondent aux attentes de l'examen quinquennal, et s'il est possible de les améliorer ou s'il serait possible de supprimer le dédoublement ou les consultations inutiles au moment de la prise de décisions. L'ajout ou la suppression des conditions se fait au cas par cas, mais doit être appuyé par des preuves suffisantes concernant les répercussions et l'atténuation. Une approche commune devrait être élaborée pour examiner les modifications aux recommandations des Premières Nations lorsque le gouvernement du Yukon est le seul organisme décisionnel.

La consultation commence au moment de demander des avis et des renseignements, s'étend tout au long de l'élaboration du document de décision, et se poursuit au cours de l'étape de certification. On fait appel à des ressources importantes de tous les côtés pour un seul projet. La conclusion d'une entente ou l'établissement d'une norme sur la façon dont on peut s'appuyer sur les données provenant d'une recherche des avis et d'information (ou sur d'autres éléments du processus de la LEESY) pour faire une consultation pourrait permettre d'économiser de nombreuses heures-personnes pour les projets à venir.

Priorités de l'Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon

1. **Examen du Règlement sur les activités susceptibles d'évaluation** : Ce règlement n'a pas été revu depuis qu'il a été adopté par le gouverneur en conseil en 2005. Voici des exemples des questions cernées par les parties au cours de l'examen quinquennal, et depuis :
 - Certaines activités énumérées sont trop vastes ou non définies ou saisissent involontairement plus d'activités que celles anticipées et qui ne justifient pas l'évaluation (partie 13 de l'annexe 1, article 12 - Bouleversement du sol);
 - L'absence d'exemptions précises pour certaines activités donne lieu à des évaluations inutiles ou non justifiées (partie 4 de l'annexe 1, article 1 – Ligne d'énergie électrique ou de télécommunication)

Priorités et plan de travail du groupe de surveillance de la LEESY

Approuvé par le groupe de surveillance le 26 novembre 2018

- Les déclencheurs et les seuils des projets pour les contrôles par le Comité exécutif sont incertains ou mal définis (annexe 3, article 2 – Programme d’exploitation d’un placer nécessitant le dragage d’eau par succin; annexe 3, plusieurs articles – Construction, désaffectation ou fermeture, entre autres)
 - La directive sur l’application de l’annexe 2 – Exceptions générales, doit être clarifiée, en particulier en ce qui concerne la portée des projets.
 - L’allusion au *Règlement sur les systèmes d’élimination des eaux usées* à l’annexe 3, article 49, ayant trait au système municipal d’élimination des eaux usées est problématique, puisqu’il a l’effet involontaire d’exempter ces systèmes de contrôle par le Comité exécutif
 - La définition imprécise de « déchets » en ce qui concerne le dépôt de déchets dans des eaux en tant que déclencheur (partie 9 de l’annexe 1, article 12).
 - Les exceptions pour des activités faisant l’objet d’un renouvellement ou d’une modification des autorisations doivent être considérées comme des exceptions spécifiques (Colonne 2 à l’Annexe 1) ou des exceptions générales (annexe 2). NOTA : Il faut régler la question de l’article 49.1 ou de la « réévaluation »
2. **Amélioration de l’accès aux connaissances traditionnelles** : Les Premières Nations ont souvent exprimé qu’elles considèrent l’examen des connaissances traditionnelles dans les évaluations comme une priorité, soulignant que l’OESY et les organismes décisionnels n’examinent pas les connaissances traditionnelles de façon adéquate. Même si l’OESY partage l’intérêt pour une meilleure intégration des connaissances traditionnelles dans les évaluations, nous sommes d’avis qu’un accès restreint aux connaissances traditionnelles constitue un empêchement majeur. Il est rare que les Premières Nations fournissent des connaissances traditionnelles au moment de fournir des observations sur des projets. Dans de nombreux cas, les Premières Nations ayant des capacités restreintes peuvent trouver difficile de cerner les connaissances traditionnelles pertinentes de façon opportune et rentable. Souvent, l’accès aux connaissances traditionnelles est entravé par les priorités opposées des ministères du Patrimoine et des Terres des Premières Nations. Au moins un groupe autochtone (une famille, non une Première Nation) cherche à participer avec l’OESY à la documentation des connaissances traditionnelles sur une grande zone géographique, plutôt qu’en ce qui concerne un seul projet. Les Premières Nations, peut-être avec l’appui du gouvernement du Canada et de celui du Yukon, pourraient travailler de même à documenter, à repérer et à « tenir » les connaissances traditionnelles à la disposition pour guider les évaluations.
3. **Clarté des processus pour les demandes en vertu des articles 60 et 112 de la LEESY** : Il y a deux types de demandes prévues dans la LEESY pour lesquelles les processus sont peu ou pas clairs. Il n’y a ni critère, ni échéance, ni exigence pour une discussion entre les parties énoncés à l’article 60 ou 112 pour la formulation de demandes ou pour accorder un consentement pour formuler une demande. Cela peut créer de la confusion et une incertitude considérable pour les promoteurs, les organismes décisionnels, l’OESY, les Premières Nations touchées et les intervenants. Deux exemples récents en témoignent, où on a demandé au ministre fédéral de consentir à une demande d’examen par une commission en vertu de l’article 60 et à une demande pour une étude des effets cumulatifs en vertu de l’article 112.

Priorités et plan de travail du groupe de surveillance de la LEESY

Approuvé par le groupe de surveillance le 26 novembre 2018

La coordination des décisions sur la question de savoir s'il faut consentir à ce qu'une Première Nation présente une demande lorsque le consentement du ministre fédéral et du ministre territorial est nécessaire et que le moment du dépôt des demandes sont des considérations clés qui ne sont pas traitées dans la LEESY ni dans aucune autre politique en ce moment.

En ce qui concerne la demande d'examen en vertu de l'article 60, il sera également important de définir et d'examiner la relation entre les critères utilisés pour présenter une demande ou accorder un consentement pour présenter une demande et les facteurs que le Comité exécutif doit prendre en considération en vertu du paragraphe 58(2) au moment de déterminer si une évaluation devrait se poursuivre à titre de contrôle ou être renvoyée à une commission aux fins d'examen.

De même, il n'y a aucune compréhension commune des circonstances dans lesquelles une demande d'étude ou de recherche en vertu de l'article 112 peut être présentée ou un consentement à une demande peut être accordé, et il n'y a aucune orientation établissant les attentes en ce qui concerne le contenu d'une demande.

Pour les demandes en vertu de l'article 60 ainsi que celles en vertu de l'article 112, le temps et les ressources nécessaires pour organiser les examens, les études ou les recherches, selon le cas, doivent être pris en compte dans la prise de décisions concernant la présentation de ces demandes.