

COMPRENDRE LA CONSULTATION ET L'ENGAGEMENT DES PEUPLES AUTOCHTONES DANS LE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES[†]

Brendan Boyd et Sophie Lorefice

RÉSUMÉ

L'annulation en 2018, par la Cour d'appel fédérale, du décret d'expansion du pipeline Trans Mountain a sans doute marqué une nouvelle étape dans le difficile rapport entre l'exploitation des ressources et l'obligation de la Couronne de consulter les peuples autochtones directement touchés par un projet de développement. Ce n'est sûrement pas la dernière fois que le gouvernement fédéral se trouve incapable d'atteindre adéquatement ces deux objectifs. Cet échec s'explique, du moins en partie, par le fait que les peuples autochtones, l'industrie et le gouvernement ont des notions différentes de ce qu'est la consultation. En effet, les trois groupes ont leur propre façon d'aborder cette question. Tant qu'il n'y aura pas de meilleure compréhension mutuelle et, surtout, tant que le gouvernement et l'industrie n'auront pas une meilleure notion du point de vue autochtone, les tribunaux demeureront le seul moyen de résoudre les différends.

L'examen des documents – obtenus auprès de ces trois groupes – qui ont trait au développement des ressources et à l'obligation de consulter montre les visions distinctes de chacun. Un des principaux enjeux actuel concerne le « consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause » prévu par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, laquelle a reçu l'appui du Canada. Les entreprises et l'industrie voient cela comme un veto que les peuples autochtones peuvent utiliser pour arrêter tout projet qu'ils ne soutiennent pas. Les groupes autochtones, cependant, ne le voient pas ainsi. Étant donné qu'ils sont plus enclins culturellement à prendre les décisions par consensus, pour eux il s'agit plutôt d'une invitation à dialoguer jusqu'à ce qu'un accord soit conclu.

Même lorsque que les trois groupes s'entendent sur un point, c'est parfois pour des raisons très diverses, lesquelles cachent des différences plus profondes qui peuvent resurgir plus tard et de manière inattendue.

Les trois groupes, par exemple, sont conscients de l'importance de faire participer les groupes autochtones dès les premières phases de planification d'un projet. Les entreprises sont poussées à le faire selon une approche économique : plus tôt les communautés autochtones sont impliquées, plus tôt on peut aborder les inquiétudes, ce qui permet d'éviter d'éventuels problèmes dans le déroulement du projet. Le gouvernement voit la participation précoce comme un moyen de respecter les

[†] Cette recherche a été financée par le Conseil de recherches en sciences humaines.

exigences réglementaires et gouvernementales. Cependant, les groupes autochtones considèrent la participation précoce comme l'occasion de jouer un rôle plus important dans le processus décisionnel. Ainsi, impliquer les groupes autochtones plus tôt dans la consultation ne donne pas grand résultat s'ils n'ont pas l'occasion de participer davantage.

Les documents obtenus auprès des groupes autochtones suggèrent que les controverses au sujet de la consultation ou du développement des ressources ont lieu parce que les peuples autochtones n'ont pas assez d'emprise sur des activités qui les affectent directement. Ils ont tendance à percevoir la consultation comme une occasion pour eux d'affirmer leur souveraineté et leur juridiction; cela est directement lié à leur histoire de dépossession. Tant que les gouvernements et l'industrie ne comprendront pas mieux ce point de vue, il y aura certainement de nombreuses batailles judiciaires à venir.