CIRRELT

CIRRELT-2024-01

Corridor nordique multimodal pancanadien : le passage au Québec dans un contexte autochtone particulier

Élizabeth Boyer
Nathalie De Marcellis
Martin Trépanier
Éric Cardinal

Janvier 2024

Bureau de Montréal
Université de Montréal
C.P. 6128, succ. Centre-Ville
Montréal (Québec) H3C 3J7
Tél : 1-514-343-7575
Télécopie : 1-514-343-7121

Bureau de Québec
Université Laval,
2325, rue de la Terrasse
Pavillon Palasis-Prince, local 2415
Québec (Québec) G1V 0A6
Tél : 1-418-656-2073
Télécopie : 1-418-656-2624

Corridor nordique multimodal pancanadien : le passage au Québec dans un contexte autochtone particulier

Élizabeth Boyer[1,2], Nathalie De Marcellis[2,3], Martin Trépanier[2,3,*], Éric Cardinal[4]

[1] Collège Bois-de-Boulogne
[2] Département de mathématique et de génie industriel, Polytechnique Montréal
[3] Centre interuniversitaire de recherche sur les réseaux d'entreprise, la logistique et le transport
[4] Faculté de droit, Université de Montréal

Résumé

La création d'un corridor nordique pancanadien qui impliquerait un réseau de transport multimodal, mais aussi des réseaux de télécommunication et de distribution d'électricité est un concept qui suscite un regain d'intérêt et qui a reçu l'appui du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Dans une approche de gestion intégrée des risques et encadré par la norme ISO 31000 : 2018, cet article présente une partie de l'étude du contexte externe qui a permis d'établir que le consentement libre, préalable et éclairé par les communautés autochtones concernées était l'élément le plus important à considérer pour réaliser le projet. Pour amorcer le dialogue, les territoires ancestraux traversés par le tracé proposé du corridor, ainsi que leur statut juridique actuel et les infrastructures nordiques existantes ont été cartographiés. Des recommandations ont été émises. Celles-ci portent essentiellement sur la consultation imminente des communautés autochtones et leur implication comme partie prenante du projet.

Mots-clés: Corridor nordique, consentement libre préalable et éclairé, acceptabilité sociale, autochtones

Results and views expressed in this publication are the sole responsibility of the authors and do not necessarily reflect those of CIRRELT.

Les résultats et opinions contenus dans cette publication ne reflètent pas nécessairement la position du CIRRELT et n'engagent pas sa responsabilité.

---

* Auteur correspondant: mtrepanier@polymtl.ca

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada, 2024

© Boyer, De Marcellis, Trépanier, Cardinal et CIRRELT, 2024

INTRODUCTION

L'idée d'un corridor qui traverserait le Canada d'ouest en est n'est pas nouvelle. En effet, le concept d'un corridor du Canada médian a été présenté pour la première fois par Richard Rohmer en 1967 (Rohmer 1969). Aujourd'hui, un regain d'intérêt pour ce concept de corridor transcanadien est constaté.

En juin 2017, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a déposé un rapport supportant la création d'un corridor national (Sénat 2017). Ce rapport s'appuyait sur le concept d'un corridor nordique multimodal (CNM) proposé par Sulzenko et Fellows en 2016. Le principal objectif de ce CNM est de faciliter et d'optimiser le transport des ressources dans le Nord du Canada et ultimement leur exportation. Dans le rapport du Comité sénatorial, tout comme dans la proposition de Sulzenko et Fellows, plusieurs éléments économiques appuient favorablement la création de ce type de corridor (Sulzenko et Fellows 2016; Sénat 2017).

Toutefois, d'autres aspects n'ont été que sommairement analysés. En effet, autant Sulzenko et Fellows que le Comité sénatorial soulignent que le projet devrait tenir compte des avantages et des intérêts des Autochtones et qu'une participation financière et des retombées économiques pour les communautés affectées seraient importantes à considérer. Au Québec, la nordicité du tracé proposé impliquerait assurément des communautés autochtones. Contrairement à plusieurs autres provinces, leur situation territoriale étant juridiquement ambiguë (Dufour 2005), il est primordial de décrire ce contexte afin de poursuivre dans l'évaluation des risques et d'identifier les parties prenantes (Conseil du Trésor du Canada 2016). Au Canada, et ailleurs dans le monde, plusieurs projets ont échoué, car les promoteurs n'ont pas considéré, ou du moins ont mal évalué, l'importance de l'appui et de l'accord des communautés autochtones pour l'atteinte des objectifs fixés (Franks et al. 2014; Loiselle-Boudreau 2009; Baba et Raufflet 2014).

Une analyse de risques a donc été effectuée selon une approche de gestion intégrée des risques recommandée par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT du Canada 2011) et encadrée par la norme ISO 31 000 :2018. Selon cette norme, le processus de gestion intégrée des risques repose sur une première étape qui consiste en une compréhension du contexte d'un projet ou d'une organisation pour ensuite identifier, évaluer et analyser les facteurs qui pourraient influencer l'atteinte des objectifs. De façon transversale, la communication et la consultation avec les parties prenantes, ainsi que l'amélioration et l'évaluation du processus, se poursuivent sur une base continue (Organisation internationale de normalisation 2018). Dans le cas présent, étant donné que le projet est encore conceptuel, uniquement le contexte externe fut étudié. L'effet de l'incertitude sur l'atteinte des objectifs, en considérant que cet effet pouvait être une menace ou une opportunité, est la définition de risque qui fut retenue (SCT du Canada 2011). Selon la terminologie de Bourdeau, Rivard, et Barki (2003), l'«abandon du projet» est le résultat indésirable dont l'occurrence fut évaluée advenant son approbation par les différents paliers gouvernementaux. L'analyse s'est faite suivant la méthode des facteurs de risque. Cette méthode consiste, dans un premier temps, à attribuer un indice d'impact aux différents résultats indésirables possibles. Considérant les conséquences qui en résulteraient, l'« abandon de projet» a donc été évalué comme ayant l'impact le plus grave. La vraisemblance d'un résultat indésirable est ensuite obtenue à partir des indices attribués aux facteurs de risque pouvant avoir un effet sur la probabilité d'occurrence de celui-ci (Bourdeau, Rivard, et Barki 2003). Dans la présente étude, seul le facteur de risque « conditions exogènes » fut retenu. À la suite de l'établissement du contexte externe dans lequel serait déployé le CNM au Québec, le consentement libre, préalable et éclairé (CLPÉ) du projet par

les communautés autochtones concernées a été identifié comme étant l'élément ayant l'indice le plus élevé dans l'influence de la probabilité d'occurrence de l'« abandon du projet». Le présent article présente uniquement les informations et les données ayant conduit à ce constat. Aussi, afin de positionner le CNM et d'identifier les parties prenantes, des cartes des territoires concernés et des infrastructures existantes ont été produites. D'autres enjeux propres aux communautés nordiques ont été identifiés comme des éléments qui pourront être abordés lors des consultations afin d'évaluer si le passage du CNM pourrait engendrer des retombées positives pour les communautés impliquées.

Les informations recueillies dans cet article sont essentielles pour poursuivre l'évaluation des risques autant sociaux qu'environnementaux, pour amorcer les consultations avec les parties prenantes du projet, ainsi que pour appuyer les prochaines prises de décisions.

CONTEXTE

Le corridor nordique multimodal

Le Canada est un pays qui dispose d'énormes ressources naturelles. Or, l'exploitation de celles-ci comporte, entre autres, deux particularités : ce sont potentiellement des matières dangereuses et une portion substantielle de ces ressources se trouve dans le nord du pays (Sulzenko et Fellows 2016); un territoire immense où seulement 6% de la population résidait en 2017 selon les données de la Division de la démographie de Statistique Canada (Rotenberg 2017). Une déficience des infrastructures dans cette région nuit donc au plein potentiel d'exploitation et d'exportation de celles-ci. En effet, les installations pour le transport des marchandises se sont surtout développées au Sud, favorisant l'exportation vers les États-Unis. Or, de nouveaux marchés doivent être développés afin de maintenir la prospérité du Canada (Sénat 2017).

Le concept de CNM proposé par Sulzenko et Fellows consisterait à établir une emprise sur un couloir de 7000 kilomètres qui relierait essentiellement l'ouest à l'est du pays afin d'y construire prioritairement des routes et des chemins de fer, puis des pipelines, ainsi qu'un réseau d'électrification et de télécommunication. Comme le tracé proposé du corridor sur la carte 1 le démontre, des embranchements vers la vallée du Mackenzie (Territoires du Nord-Ouest), la région de Churchill (Ontario) et la voie maritime du Saint-Laurent (Québec) sont aussi prévus afin de rejoindre des ports de grande capacité sur les trois côtes. Le principal objectif est d'accéder plus facilement aux ressources situées dans le Nord du pays et d'ouvrir des opportunités d'exportation vers l'est et l'ouest, ce qui atténuerait la dépendance du Canada envers les États-Unis. L'atteinte de plusieurs objectifs secondaires est également envisagée. En effet, le CNM permettrait un développement économique des régions éloignées et devrait y améliorer les conditions de vie. De plus, un déplacement du réseau de transport des marchandises vers le nord, désengorgeant les installations du Sud, atténuerait les risques environnementaux et en faciliterait la gestion en confinant ceux-ci en un itinéraire stratégique. Finalement, une occupation de ce territoire soutiendrait les objectifs de souveraineté du Canada dans l'Arctique (Sulzenko et Fellows 2016).

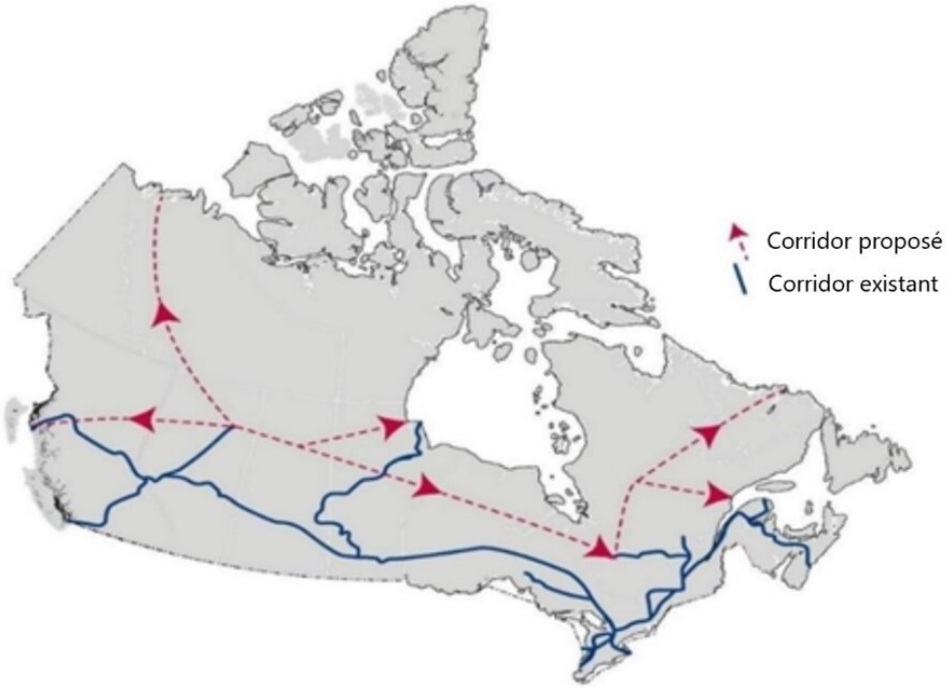

Figure 1 Tracé du CNM proposé (Sulzenko et Fellows 2016)

Le Plan d'action nordique

Étant au nord du 49^{e} parallèle, le CNM serait sur le territoire concerné par la stratégie gouvernementale provinciale du Plan d'action nordique (PAN) 2020-2023. Le PAN est un programme qui vise le développement économique du Nord québécois (Gouvernement du Québec 2021b). Rappelons que le PAN est une nouvelle version du Plan Nord (PN) initialement proposé par le gouvernement de Jean Charest en 2011 et qui fut surtout mal accueilli par l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL) et son chef Ghislain Picard qui a dénoncé le manque de consultation et d'implication des peuples autochtones (Picard 2009).

Comme le démontre le tableau suivant, les objectifs secondaires du CNM pourraient être en adéquation avec les quatre orientations du PAN.

Tableau 1 Adéquation entre les orientations du PAN et les objectifs du CNM

Orientation du PAN	**Objectif du CNM**
Un accès optimisé au territoire nordique	Arrimage aux réseaux de transport existants dans le Sud
Un tissu économique fort et diversifié	Développement économique des régions éloignées Développement du commerce interrégional Développement de nouveaux marchés pour les produits canadiens Diversification commerciale Amélioration des possibilités de développement régional Soutien aux objectifs de développement socio-économique dans les régions autochtones et du Nord

Orientation du PAN	Objectif du CNM
Un milieu de vie attractif et dynamique	Amélioration des conditions de vie Implantation d'un réseau de transport multimodal dans un axe ouest-est Implantation de réseaux de communication et d'électrification
Un environnement nordique à conserver	Soutien aux objectifs de souveraineté du Canada dans l'Arctique Atténuation des risques environnementaux Réduction de l'intensité des émissions liées au transport dans le Nord

(Gouvernement du Québec 2021b; Sulzenko et Fellows 2016)

Les peuples autochtones du Québec

Au Québec, les Inuit et les Premières Nations sont les deux seuls groupes autochtones reconnus par le gouvernement provincial (Gouvernement du Québec 2021a). Cependant, il est important de mentionner que, suite à l'arrêt Powley en 2003, un phénomène propre à l'est du Canada est apparu : celui des métis autoproclamés. Selon les données du recensement, entre 2006 et 2016, c'est au Québec que l'augmentation de personnes s'identifiant comme Métis est la plus marquée avec 149,2 % (Statistique Canada 2017). Il y aurait ainsi au Québec environ 25 organismes représentant des communautés métisses non reconnues par le gouvernement (Leroux 2019). En plus de vouloir être présentes aux tables de négociations lors de signatures d'ententes (ICI.Radio-Canada.ca 2016), les revendications des métis autoproclamés interfèrent souvent avec celles des communautés autochtones officiellement reconnues (Hachey 2019).

En ce qui concerne les communautés inuites, elles sont dispersées sur les côtes arctiques, ne vivent pas sur des réserves et ne sont pas visées par la Loi sur les Indiens. Au Québec, les Inuit vivent en communautés réparties au Nunavik. Au 31 décembre 2019, 12 362 Inuit vivaient répartis dans 14 villages Inuit, tous situés au nord du 55^{e} parallèle (Gouvernement du Québec 2021a). Il faut cependant rappeler que les Inuit du Québec sont signataires de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) et que le tracé proposé du CNM traverse ce territoire.

En ce qui a trait aux Premières Nations, les Atikamekws, les Innus, les Micmacs, les Abénaquis, les Cris, les Mohawks, les Algonquins, les Hurons-Wendat, les Malécites et les Naskapis sont tous reconnus par le gouvernement du Québec (Gouvernement du Québec 2021a). Au nord du 49^{e} parallèle, les nations naskapies, innues, cries et inuites représentent le tiers des 120 000 habitants (Brun et al. 2017). Il faut ici spécifier que toutes ces nations ont une structure de prise de décision qui leur est propre et qui dépend souvent du statut du territoire de la collectivité; réserve indienne, territoire visé par une revendication territoriale globale acceptée par le gouvernement fédéral ou territoire revendiqué unilatéralement sans reconnaissance officielle des gouvernements.

Le contexte territorial des Autochtones au Québec

Afin de comprendre le contexte dans lequel serait implanté un projet traversant des territoires ancestraux, il importe d'expliquer ce que représente le territoire pour un Autochtone. Celui-ci considère qu'il fait partie de ce territoire pour lequel certaines obligations lui incombent. Parmi ces obligations figure la préservation des richesses (Wawanoloath 2019b). Les peuples autochtones se font un devoir de préserver leur territoire par respect de celui-ci, mais aussi pour les

générations futures (Lacasse 2002). Ainsi, il est difficile pour les Autochtones d'octroyer une valeur monétaire à leur territoire, car leur identité repose sur celui-ci. Une étude effectuée au sein de la communauté crie de Mistassini a démontré que l'intégrité du territoire contribuait à réduire les risques de maladies chroniques et améliorait le bien-être de ses membres en permettant de maintenir une alimentation traditionnelle. Cette dernière leur permettrait de promouvoir la culture crie, en plus de faire partie de leur identité et de revêtir une importance sociale, culturelle et spirituelle (Gaudin et al. 2015).

Les territoires non cédés

Une particularité au Québec est que plusieurs territoires sont non cédés et que certains sont revendiqués depuis des décennies sans qu'aucun traité n'ait été signé. Au Québec, les traités de cession ont longtemps été jugés non nécessaires jusqu'à l'arrêt Calder en 1973 selon lequel la Cour suprême a dû reconnaître le titre foncier des Autochtones sur des territoires ancestraux (Papillon, Martin 2018). Il faut comprendre que le fait que les territoires soient non reconnus comme titre autochtone et qu'aucun règlement ne soit fait en ce qui a trait à la juridiction de ceux-ci crée une instabilité qui nuit non seulement à l'autonomie des nations, mais aussi à l'exploitation de certaines ressources (AINC 2003).

Ainsi, les peuples autochtones qui désirent revendiquer des droits ou des territoires ancestraux non cédés peuvent le faire par le processus des revendications territoriales globales. Ce processus vise la négociation de droits fonciers, de droits de chasse, de pêche, de piégeage et des indemnisations. Une revendication pour une autonomie gouvernementale peut aussi faire partie des négociations. Les revendications territoriales globales doivent être soumises et acceptées par le gouvernement fédéral avant le début des négociations (AINC 2003). Cependant, plusieurs revendications territoriales globales ont été acceptées depuis plusieurs décennies sans qu'il n'y ait d'entente (RCAANC 2021a). Bien que ce type de revendication soit encadré par le gouvernement fédéral (RCAANC 2016), mais au Québec, exceptionnellement, des revendications territoriales globales se sont soldées par les traités de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) et de la Convention du Nord-Est québécois (CNEQ) avec le gouvernement provincial.

Il faut aussi ajouter que les peuples autochtones peuvent obtenir justice en cas de non-respect d'un traité, ou de toutes autres obligations juridiques, par le biais d'autres types de revendication. Le règlement de celles-ci se solde habituellement par une indemnisation (AINC 2003).

Lorsqu'aucune revendication territoriale globale n'a été déposée ou que celle-ci a été rejetée par le gouvernement fédéral, certaines communautés affirment unilatéralement leurs droits sur leur territoire ancestral. Ces affirmations sont tout de même compilées par le Système d'information sur les droits ancestraux et issus de traités (SIDAIT) du ministère des Relations Couronne-Autochtone et Affaires du Nord Canada (RCAANC). Cependant, il est précisé que « Sa Majesté du Chef du Canada n'exprime aucune position quant à ces assertions ou aux intérêts connexes. » (RCAANC 2021a).

Les territoires cédés selon les traités modernes

Bien que les traités historiques (avant 1975) et modernes (après 1975) diffèrent beaucoup, ceux-ci visent essentiellement la cessation de territoires et de droits ancestraux en échange de différents avantages accordés par la Couronne.

La CBJNQ a été signée le 11 novembre 1975 et représente le premier traité moderne au Canada. Les signataires sont le Gouvernement du Québec, la Société d'énergie de la Baie-James,

la Société de développement de la Baie-James, la Commission hydroélectrique du Québec (Hydro-Québec), le Grand Council of the Crees (of Quebec), les Cris de la Baie-James, la Northern Quebec Inuit Association, les Inuit du Québec, les Inuit de Port Burwell et le Gouvernement du Canada. Le territoire couvert par la CBJNQ est d'environ 410 000 km^2. La « philosophie » de cette convention était de rendre le Québec « garant déclaré des droits, du statut juridique et du bien-être des populations autochtones habitant le nord de son territoire. » (SAA 1998 : xiii). La CBJNQ a donc préséance sur la Loi fédérale sur les Indiens. Essentiellement, dans la Convention, il est écrit à la disposition principale 2.1 du chapitre 2 que les Cris « cèdent, renoncent, abandonnent et transportent par les présentes tous leurs revendications, droits, titres et intérêts autochtones, quels qu'ils soient, aux terres et dans les terres du Territoire et du Québec, et le Québec et le Canada acceptent cette cession » en échange d'une plus grande autonomie administrative et d'un usage exclusif sur des parcelles de terre, ainsi qu'une compensation financière (SAA 1998 : 6). Le territoire de la CBJNQ est divisé en trois catégories de terres. Les terres de catégorie I, qui couvrent une superficie minime du territoire, sont à usage « exclusif » par les Autochtones. Il est précisé que, sur ces terres, le consentement des Autochtones est requis pour l'exploitation minière. Par contre, le gouvernement peut procéder à des expropriations pour la construction de routes, de pipelines ou de lignes de transport d'énergie. Les oléoducs et les gazoducs doivent passer à plus de cinq milles du « centre d'une collectivité ». Sur les terres de catégorie II, les Autochtones ont un droit exclusif de pêche, de chasse et de trappage, mais n'ont pas de droit d'occupation. Le gouvernement peut donc autoriser différents travaux pourvu que ceux-ci ne nuisent pas aux activités des Autochtones. Pour finir, les terres de catégorie III couvrent la majorité du territoire de la CBJNQ et sont disponibles à toute la population selon une utilisation qui respecte les lois et règlements qui régissent les terres publiques du Québec; les Autochtones n'y ont aucun privilège (SAA 1998).

La CBJNQ demeure une entente controversée. Rappelons que ce traité fut signé à l'issue de contestations et du dépôt de requête en injonction contre le mégaprojet hydroélectrique de la Baie-James. Quelques années plus tard, il en ressortait qu'Hydro-Québec ne respectait pas l'entente et que celle-ci aurait été signée sous la pression (Baba et Raufflet 2014). De plus, les signataires concernés, Inuit et Cris, avançaient qu'ils n'avaient pas reçu toute l'information nécessaire à la compréhension des enjeux (Trudel 1989). Toutes ces frustrations referont surface à l'annonce du projet Grande-Baleine; projet abandonné compte tenu des contestations et du risque économique qui en découlait. Ces hauts et ces bas dans les relations Autochtones-Hydro-Québec-Gouvernement du Québec mèneront à la signature de la Paix des Braves le 7 février 2002. Au final, cette relation, qui s'est échelonnée sur une longue période, entre les Cris et Hydro-Québec, représente une expérience enrichissante qui a permis l'élaboration de plusieurs recommandations pour la réalisation d'un projet impliquant les Autochtones (Baba et Raufflet 2014). Néanmoins, même la société d'État est encore en apprentissage, comme en témoignent ses dernières divergences avec des communautés autochtones d'Abitibi pour ne pas avoir respecté l'obligation de consulter et d'accommoder les communautés concernées par un projet (Saint-Arnaud 2021).

Parmi les particularités des projets qui sont implantés sur le territoire de la CBJNQ et dans le Nord-du-Québec, il faut mentionner que le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) n'a pas juridiction. De plus, le Titre II de la Loi sur la Qualité de l'environnement (LQE) « Dispositions applicables à la région de la Baie James et du Nord québécois » s'ajoute à la législation de la CBJNQ et si le projet se situe au sud du 55^e parallèle, c'est le chapitre II qui sera applicable avec une attention aux principes de l'article 152 qui soutient « la protection des autochtones, de leurs sociétés, de leurs communautés et de leur économie… » (Québec 1988). Il

faut aussi souligner que d'autres communautés autochtones non-signataires revendiquent un territoire qui empiète sur celui de la CBJNQ.

Toujours sur le territoire de la CBJNQ, une entente pour la gouvernance du territoire d'Eeyou Istchee Baie-James a été signée le 24 juillet 2012 entre les Cris d'Eeyou Istchee et le gouvernement du Québec (Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James 2021). Ce gouvernement, en fonction depuis janvier 2014, gère essentiellement les terres de catégorie II et III de la CBJNQ et remplace l'administration de la municipalité de Baie-James. Il est constitué de Cris et de non-autochtones à parts égales, il s'agit donc d'une gouvernance biculturelle. Ce territoire est identifié comme étant « juridiquement complexe » compte tenu de la superposition des juridictions qui s'appliquent (Simard et Brisson 2020 : 356).

La CNEQ fut signée par la Bande naskapie de Schefferville, le gouvernement du Québec, la Société d'énergie de la Baie-James, la Société de développement de la Baie-James, la Commission hydroélectrique de Québec, le Grand Conseil des Cris, la Northern Quebec Inuit Association et le Gouvernement du Canada, le 31 janvier 1978 (AINC 1984). La superficie du territoire de cette convention est de 1 004 471 km2 (RCAANC 2016). Par cette entente, la nation naskapie a cédé ses droits territoriaux en échange d'une compensation de $9 000 000, de ses droits de chasse et de piégeage sur 4 150 km^2 et de ses droits fonciers sur 285 km^2 (Université de Sherbrooke 2021).

Les réserves indiennes

Les réserves indiennes sont des terres réservées exclusivement aux Premières Nations et administrées par le gouvernement fédéral. La gouvernance et la gestion sont régies par la Loi sur les Indiens par l'intermédiaire d'un conseil de bande élu conformément à cette dernière. Malgré cet encadrement, lors des consultations, il faut bien comprendre l'autorité réelle de ces conseils de bande, car dans certaines collectivités, leur gouvernance est remise en question par les chefs héréditaires comme en témoigne le conflit de Coastal GasLink en Colombie-Britannique (Papillon et Rodon 2019).

Le contexte juridique des Autochtones au Québec

Malgré le fait que le Québec soit grandement parsemé de territoires ancestraux non cédés, plusieurs causes ont démontré que les Autochtones pouvaient faire reconnaître leur désaccord à certains projets, voire empêcher leur exécution.

Premièrement, rappelons que selon l'article 35(1) Partie II de la Loi constitutionnelle de 1982, les droits ancestraux ou issus de traités sont « reconnus et confirmés ». L'article 25 soutient aussi les droits et libertés qui ont été reconnus par la Proclamation royale de 1763. Ensuite, il faut citer la cause Nowegijick c. La Reine, dans laquelle la Cour suprême a établi que les lois devaient être interprétées au profit des Autochtones (Nowegijick c. La Reine 1983).

L'obligation de fiduciaire

C'est dans l'affaire Guérin, un jugement déterminant pour les droits des Autochtones au Canada, que la Cour suprême a statué que la Couronne avait une obligation de fiduciaire et devait donc agir dans l'intérêt supérieur des Autochtones (Cour suprême du Canada 1984). Plus récemment, en Ontario, dans l'arrêt Southwind c. Canada, les obligations fiduciaires de la Couronne ont été invoquées pour appuyer qu'une indemnisation de $ 30 M octroyée à la Lac Seul First Nation était insuffisante (Southwind c. Canada 2021). Ce principe fait donc jurisprudence et peut, en cas de non-respect, engendrer un risque économique.

L'obligation de la Couronne de consulter

Ensuite, les jugements de la Cour Suprême Haïda et Taku River ont rappelé l'obligation de consulter et d'accommoder les peuples autochtones lors de projets les concernant ou portant atteinte à leur territoire; que celui-ci ait le titre indien ou qu'il soit revendiqué sans être reconnu (Nation Haïda c. Colombie-Britannique 2004; Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique 2004). Cette obligation de consulter et d'accommoder incombe aussi aux provinces. Le non-respect de cette consultation et/ou de l'accommodement peut entraîner l'annulation des permis octroyés à une entreprise comme ce fut le cas pour la compagnie Kruger inc. qui, en 2005, a dû mettre fin à la récolte de bois dans la forêt de l'Île-René-Levasseur; un territoire ancestral des Innus de Pessamit non officiellement reconnu (Première nation de Betsiamites c. Kruger inc. 2005). La compagnie minière Niocan à Oka n'a aussi jamais pu exploiter la mine de niobium située sur le territoire revendiqué par le Conseil mohawk de Kanesatake en raison de l'opposition de la communauté mohawk (Loiselle-Boudreau 2009; Bourgeois 2017).

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) a été adoptée par les Nations Unies (NU) en septembre 2007. Au Canada, le projet de loi C-15 fit couler beaucoup d'encre avant que la Loi concernant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ne reçoive la sanction royale et entre en vigueur le 21 juin 2021. Un plan d'action doit être rédigé et présenté au Parlement d'ici peu. Les lois fédérales devront respecter les principes énoncés dans la DNUDPA et respecter les droits ancestraux et issus de traités « reconnus et confirmés dans la *Constitution* » (Ministère de la justice 2021). Cette déclaration compte 46 articles, dont deux retiennent particulièrement l'attention. En effet, dans les articles 19 et 32, l'expression « consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause », aussi appelée le CLPÉ, engendre une appréhension de la part du premier ministre Legault à être interprétée comme un droit de veto octroyé aux peuples autochtones (Julie Marceau 2021). Si l'adoption de cette loi permet, en apparence, aux peuples autochtones de mieux faire respecter leur droit, il semble que dans les faits elle soulève plusieurs inquiétudes. Au Québec, le premier ministre Legault a réitéré à maintes reprises ses réticences à appuyer le principe de CLPÉ (Bellavance 2021).

Toujours au Québec, du côté des peuples autochtones, l'accueil de cette loi est aussi mitigé. D'une part, le grand chef du Grand Conseil des Cris et président du gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James, Abel Bosum, était favorable au projet C-15 et se faisait rassurant en témoignant devant le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord de la Chambre des communes (Lord 2021). D'autre part, le chef de l'APNQL, Ghislain Picard, s'est exprimé de façon plus sévère à propos du projet de loi C-15 en déclarant qu'il n'était pas suffisamment clair en ce qui concerne l'application du principe de CLPÉ et que, particulièrement au Québec, ce floue juridique pouvait entraîner des litiges (Picard 2009).

Force est d'admettre qu'au Québec, la Loi sur la DNUDPA risque, à court terme, d'engendrer plusieurs litiges juridiques.

Le CLPÉ ou l'acceptabilité sociale des Autochtones au Québec

Bien que n'ayant pas de droit de veto, au Québec, les Autochtones ont pu empêcher plusieurs projets par l'absence d'acceptabilité sociale. C'est à partir du cas Strateco que ce concept fut invoqué pour la première fois au nom des Autochtones. Depuis, toutes parties prenantes qui

projettent d'implanter un projet concernant des communautés autochtones doivent être au courant de l'essentiel de la signification de ce concept et de son historique.

En 2008, Ressources Strateco inc., une société minière, a déposé une demande d'autorisation pour l'exploration uranifère dans une zone d'exploitation située à 210 km de la communauté crie de Mistissini dans la chaîne de montagnes des monts Otish. Le projet, nommé Matoush, était situé sur des terres de catégorie III du territoire de la CBJNQ. La société Ressources Strateco inc. devait donc respecter le processus d'évaluation environnementale prévu à la CBJNQ en plus d'obtenir un certificat d'autorisation en vertu du titre II de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) (Ressources Strateco inc. c. Procureure générale du Québec 2017). Au cours du processus de consultation, les Cris se sont positionnés contre le projet et n'ont donc pas accordé leur consentement à celui-ci. Résultat : le 7 novembre 2013, le Gouvernement du Québec refuse de délivrer le certificat d'autorisation d'exploration à Strateco. La société poursuit le Procureur général du Québec en Cour supérieure. Le juge Denis Jacques rendra une décision défavorable à Strateco appuyant sa décision essentiellement sur l'absence d'acceptabilité sociale du projet de la part des Cris. Strateco portera le jugement en appel; appel qui sera refusé. Strateco soulèvera, dans un mémoire déposé le 13 janvier 2020 suite à ce refus de la Cour d'appel du Québec, que la décision s'appuie sur un droit de veto accordé à la Nation Crie. Considérant, à cette époque, la résistance au CLPÉ de la DNUDPA au Québec (Julie Marceau 2021), qui n'avait aucun poids législatif, la décision ne pouvait reposer que sur la non-acceptabilité sociale du projet. Le non-consentement que les Autochtones accordaient à un projet selon le principe du CLPÉ est donc devenu l'absence d'acceptabilité sociale des Autochtones du point de vue des institutions non autochtones.

En effet, selon un rapport du Conseil principal pour la forêt boréale (regroupement d'intervenants impliqués dans l'avenir de la forêt boréale du Canada), il est clairement expliqué que les Cris considèrent que les sociétés qui exploitent des ressources sur des territoires ancestraux de la CBJNQ doivent obtenir des communautés concernées non seulement un consentement sans coercition, à toutes les étapes et en toute connaissance de cause, mais aussi les impliquer dès le début des projets; une interprétation de la CBJNQ qui diffère entre le gouvernement du Québec et les Cris. De plus, il est tout aussi clairement formulé dans ce rapport que le concept d'acceptabilité sociale n'est pas entériné par la communauté Cri : « Le gouvernement fédéral a demandé à la société d'appliquer le principe d' « acceptabilité sociale » un terme qui vient d'elle aux échelles locale et régionale. Il est impossible de préciser comment ce principe sera mis en pratique, évalué ou accepté. » (Conseil principal de la forêt boréale 2012 : 30). En effet, la définition du concept d'acceptabilité sociale ne présente, encore aujourd'hui, aucun consensus et varie selon les acteurs (Batellier 2016). Le consentement du principe du CLPÉ se solde par un appui ou un refus d'un projet (Conseil principal de la forêt boréale 2012).

Ainsi, la définition retenue du concept d'acceptabilité sociale par le ministre du Développement durable, de l'Environnement, des Parcs et de la Faune (remanié depuis) s'appuie sur l'expertise de Louis Simard. Selon cet expert, si, pour aller de l'avant avec son projet, Ressources Strateco inc. a longtemps défendu le processus qu'elle avait mis en place pour l'atteinte de l'acceptabilité sociale de celui-ci, c'est plutôt le résultat de ce processus qui doit être considéré. Il précise que «(…) l'acceptabilité sociale correspond à un seuil, un niveau qui, bien qu'il puisse varier à l'intérieur d'un spectrum, s'approche de la notion de consensus, sans être l'unanimité». Selon cette définition, le résultat visé pour interpréter un consentement n'est pas une acceptabilité sociale complète (Ressources Strateco inc. c. Procureure générale du Québec 2017 : 72). Autre

aspect important soulevé dans ce jugement est que le processus doit impliquer toutes les parties prenantes. Notons que le 27 juin 2017, Ressources Strateco inc. a décidé d'aller en appel (Drost, Kazaz, et Nolin 2017). L'appel a été rejeté (Ressources Strateco inc. c. Procureure générale du Québec 2020).

Suite à la saga Strateco, le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) a lancé le Chantier sur l'acceptabilité sociale dont les consultations, effectuées en 2015 et 2016, ont mené à la rédaction des Orientations du MERN en matière d'acceptabilité sociale. Ce document souligne d'emblée que l'obligation de consulter s'impose aussi au gouvernement provincial. Il indique aussi que cette obligation est de mise dès que le ministère « a connaissance » d'un droit ancestral, même si celui-ci est encore à l'étape de revendication. Pour prendre en compte et favoriser l'acceptabilité sociale des projets, ce document mentionne que le dialogue avec les acteurs locaux doit être favorisé « le plus en amont possible…», que les bénéfices doivent être présents pour toutes les parties prenantes et qu'un mécanisme de diffusion de l'information doit être mis en place (MERN 2016 : 18).

Les ententes sur les retombées et avantages (ERA)

Notons qu'au Canada, afin d'assurer l'acceptabilité sociale de leur projet, les promoteurs ont de plus en plus recours à la signature d'ententes privées basées sur la jurisprudence avec les organisations autochtones. Cette entente confirme les retombées et les avantages qu'une communauté tirera d'un projet. Les gouvernements fédéral et provincial n'interviennent pas et les négociations se déroulent directement entre le promoteur et la communauté ou la nation concernée (Knotsch, Siebenmorgen, et Bradshaw 2010). Le fait que les collectivités autochtones négocient directement avec les promoteurs permet à ces derniers d'afficher l'impression d'une acceptabilité sociale des collectivités concernées aux projets et d'un risque social faible, ce qui est rassurant pour les investisseurs. Par contre, compte tenu du fait que seulement quelques membres de la collectivité soient impliqués dans les négociations, la transparence, le consensus de la collectivité envers le projet et le CLPÉ sont rarement réellement atteints (Papillon et Rodon 2019). De surcroît, plusieurs ERA ont été entérinées en se souciant peu de la santé et du bien-être communautaire et sans réellement comprendre les besoins de la collectivité concernée (Knotsch, Siebenmorgen, et Bradshaw 2010)

Autres enjeux sociaux des communautés nordiques

Fly-in/fly-out

Les communautés nordiques résidentes du Nord québécois dénoncent un système d'organisation du travail, appelé fly-in/fly-out, favorisant les habitants du Sud. Le personnel continue d'habiter le sud de la province tout en maintenant un emploi dans une zone éloignée. Résultat, les retombées se font surtout dans les communautés de la zone écouménale et des tensions avec les résidents permanents des zones éloignées sont inévitables (Simard 2017). Le CNM pourrait-il faciliter la mobilité des résidents du Nord québécois dans un axe ouest-est et ainsi favoriser une main-d'œuvre plus locale ?

Éducation

Le réseau de l'éducation couvre péniblement l'étendue du territoire au nord du 50^{e} parallèle. Alexis Wawanoloat, représentant du Conseil des jeunes à l'Assemblée des Premières Nations du Québec, a décrit l'éloignement et la nécessité de parcourir de longues distances pour compléter une scolarité jusqu'au secondaire (Wawanoloath 2019a). Pour le collégial, les cégeps les plus au nord

sont à Chibougamau et à Sept-Îles. Notons que selon le recensement de 2016, la population autochtone au Québec a augmenté de 66,1 % entre 2006 et 2016. Les enfants de 0 à 14 ans représentent 22 % de la population (Posca 2018); ce qui signifie un besoin pour des établissements d'enseignement du préscolaire au secondaire.

Santé

Les conditions de vie de certaines collectivités ont été dénoncées à plusieurs reprises. Les conditions de logement médiocres de la réserve de Rapid Lake seraient un exemple de ce qui prévaut dans plusieurs communautés (Farooqui 2019). Toujours selon le recensement de 2016, 18,1 % des Autochtones au Québec habitent un logement nécessitant des réparations majeures (Posca 2018). Des besoins en santé sont indéniables lorsque l'on constate que, selon l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes (ESCC), au Québec, 64,3 % des membres des Premières Nations déclarent avoir un ou des problèmes de santé chroniques. La mortalité infantile est aussi inquiétante chez les Cris et les Naskapis avec un taux de 11,7 décès pour 1000 (Posca 2018). De plus, le fly-in/fly-out est très présent dans ce domaine d'emploi, ce qui fait grimper la facture du budget alloué aux centres régionaux de santé et de services sociaux. Soulignons que la pandémie de COVID 19 n'a fait qu'exacerber ce problème avec le risque de contamination présenté par les travailleurs venant des zones rouges (Boualem 2021).

Communications

Un réseau de communication étendue est important lorsqu'il s'agit de la sécurité. En effet, lors de sinistres naturels ou technologiques, la mise en place de mesures d'urgence rapides et efficaces exige des moyens de communication fonctionnels (Auger et al. 2003). La distance entre les municipalités accentue aussi la difficulté de mettre en place un système d'alerte et de mobilisation, ainsi que l'acheminement des ressources. De plus, une technologie de communication de pointe est nécessaire pour permettre le développement économique du Nord québécois, l'accessibilité à un système de santé efficace et une scolarisation actualisée. C'est pourquoi plusieurs programmes de soutien ont été créés pour atteindre la cible que tous les Canadiens soient branchés à Internet haute vitesse d'ici 2030 (ISDE 2021). Pour l'instant, les tours cellulaires sont peu présentes au nord du 50^{e} parallèle et le réseau de l'Internet à large bande 50/10 Mb/s (considéré à haute vitesse) est présent dans peu de régions nordiques. Le concept du CNM prévoit le déploiement d'un réseau de communication.

CARTOGRAPHIE DU PASSAGE DU CNM AU QUÉBEC

La cartographie du tracé démontre que ce serait un peu plus de 2000 km du CNM, soit presque 30 % du trajet, qui traverserait le Québec. Cette donnée est approximative car, compte tenu qu'il n'existe aucune donnée géospatiale du tracé proposé, celui-ci fut reproduit de façon linéaire et la largeur du trait n'est pas à l'échelle.

Les territoires traversés par le CNM

À l'exception des délimitations du territoire ancestral du NunatuKavut Community Council (NCC) qui proviennent du site officiel de la nation (NunatuKavut Community Council 2019), la carte des territoires ancestraux a été élaborée à partir des données du Système d'information sur les droits ancestraux et issus de traités (SIDAIT) développé par Relations Couronne - Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC). Le statut juridique des revendications territoriales présenté est celui qui était reconnu par le SIDAIT au moment d'écrire cet article. Il faut donc

préciser que certaines négociations et délimitations des territoires revendiqués peuvent avoir évolué.

La carte de la figure 2 illustre les territoires cédés, les territoires revendiqués officiellement et les territoires sur lesquels des communautés autochtones affirment unilatéralement leurs droits ancestraux.

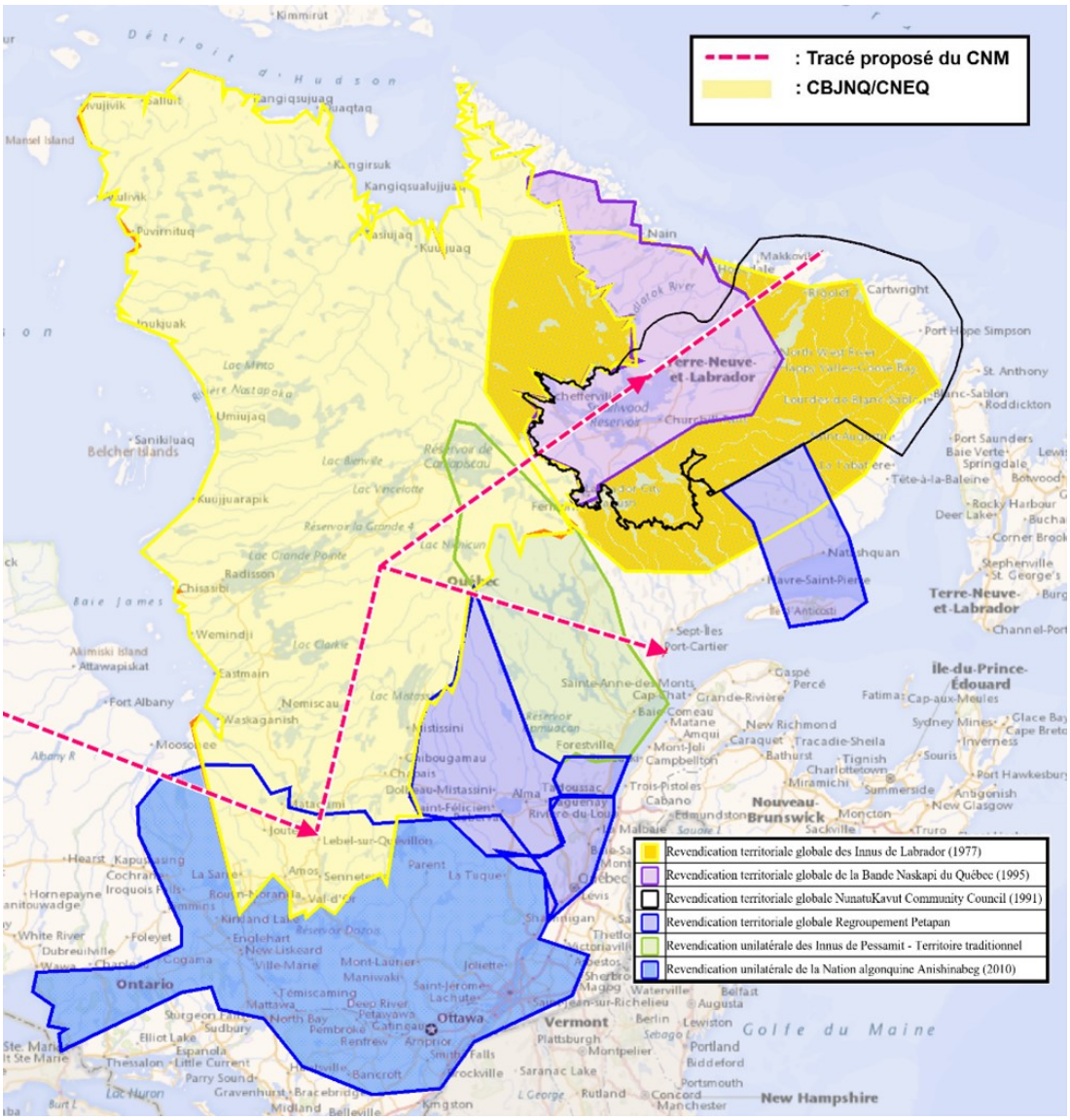

Figure 2 Les territoires ancestraux revendiqués et traversés par le tracé proposé du CNM

Compte tenu que l'historique des différentes revendications des territoires ancestraux traversés par le CNM et le statut juridique actuel de ceux-ci aient été détaillés à partir des données du SIDAIT, il faut souligner que ceux-ci pourraient être exposés différemment par les nations concernées.

Revendication territoriale globale de la Nation innue (Terre-Neuve-Labrador) (1977)

La revendication globale territoriale de la Nation innue (Terre-Neuve-Labrador) a été déposée en 1977 et n'est toujours pas réglée bien qu'une entente de principe ait été signée en 2011. Le territoire revendiqué couvre la région centrale du Labrador et de la Basse-Côte-Nord au Québec (RCAANC 2016).

Revendication territoriale globale de la Bande naskapie du Québec (1995)

La revendication territoriale globale de la Bande naskapie du Québec a été déposée officiellement en 1995. « Aucun progrès n'a eu lieu sur cette revendication depuis plus de 20 ans… » (RCAANC 2021b).

Revendication territoriale globale de NunatuKavut Community Council (1991)

Le Conseil communautaire de NunatuKavut a déposé quatre revendications territoriales globales qui n'ont pas été acceptées pour négociation par le Canada. Cependant, le Canada poursuit la discussion avec le Conseil communautaire de NunatuKavut à une table de discussion dans le but d'explorer la nature de leurs droits potentiels. (RCAANC 2021a).

Revendication territoriale globale du Regroupement PETAPAN et le Conseil Atikamek :

En 1979, une revendication territoriale globale a été déposée par le Conseil Atikamek-Montagnais (Innu). Ce groupe s'est divisé en 1994 pour négocier deux revendications territoriales globales distinctes l'une au nom du Regroupement PETAPAN et l'autre au nom du Conseil de la Nation Atikamek (Québec). Pour le Regroupement PETAPAN, les négociations ont abouti à la rédaction de l'Approche commune dans le cadre de laquelle l'Entente de principe d'ordre général ÉPOG a été signée en 2002. Ces négociations se déroulent entre le gouvernement du Québec, le gouvernement fédéral et le Regroupement Petapan, constitué des Innus de Mashteuiatsh, Essipit, et Nutashkuan. Relevons que la collectivité de Pessamit s'est retirée des négociations en 2005 (RCAANC 2016). Pour ce qui est de la revendication territoriale globale du Conseil de la Nation Atikamek (Québec), elle est remplacée par plusieurs revendications plus récentes, de superficie moindre et qui n'apparaissent pas sur la carte (RCAANC 2021a).

Affirmation unilatérale des Innus de Pessamit de leur droit sur leur territoire traditionnel

Les Innus de Pessamit, qui s'étaient retirés du Regroupement de PETAPAN en 2005, affirment leurs droits sur un territoire traditionnel qui s'étend du fleuve Saint-Laurent au centre du Québec. Il faut souligner que, contacté en octobre 2021, le directeur du secteur Territoire et Ressources du Conseil des Innus de Pessamit n'avait jamais entendu parler du projet de CNM. Lors de cet entretien, il a tenu à rappeler que la Bande des Innus de Pessamit désirait être consultée « sur une page blanche » en lien avec les projets. Il faudrait donc accepter de revoir l'aménagement du territoire selon les préoccupations et les besoins des Premières Nations. De surcroît, la disparité entre les effectifs du gouvernement et ceux des Innus de Pessamit, qui sont insuffisants pour répondre aux nombreuses consultations en des délais très courts, rend inefficace le processus de consultation. Ce représentant du Conseil des Innus de Pessamit déplore également le peu d'intérêt que le gouvernement porte au déclin de la population de caribous traditionnellement chassés par les Autochtones du Nord. Pour conclure, il a souligné que lors des consultations et des prises de décisions, l'effet cumulatif de tous les projets déjà implantés devrait être considéré.

Affirmations territoriales unilatérales de la Nation algonquine Anishinabeg (2010)

La Nation algonquine Anishinabeg affirme ses droits sur un territoire de la vallée de l'Outaouais depuis 2010. Ce territoire ancestral, le Nitakinan, comprend un territoire de 34 000 km2. Le Conseil tribal de la Nation Algonquine Anishinabeg représente toutes les communautés membres dans les négociations de cette revendication (RCAANC 2021a). Contacté en octobre 2021, Dylan Whiteduck, chef de bande de la communauté anichinabé de Kitigan Zibi, une des communautés membres, n'avait jamais entendu parler du CNM.

Les réseaux à proximité du CNM

Considérant les objectifs secondaires du CNM, le tracé proposé a été superposé aux réseaux actuels de transport, de distribution d'électricité et de mesures d'urgence pour une meilleure compréhension des enjeux. Ces cartes des infrastructures existantes ont été élaborées à partir des données géospatiales CanVec et de la Sécurité publique du Québec, ainsi que des données géographiques de Google Map.

La carte 3 illustre les réseaux routier et ferroviaire (Canadien national, Canadien Pacifique et privé) au Québec. Il est possible de constater que la construction de routes et de chemins de fer au sein du CNM, arrimés aux réseaux existants, comblerait effectivement une insuffisance de réseaux de transport dans un axe ouest-est dans le Nord du Québec.

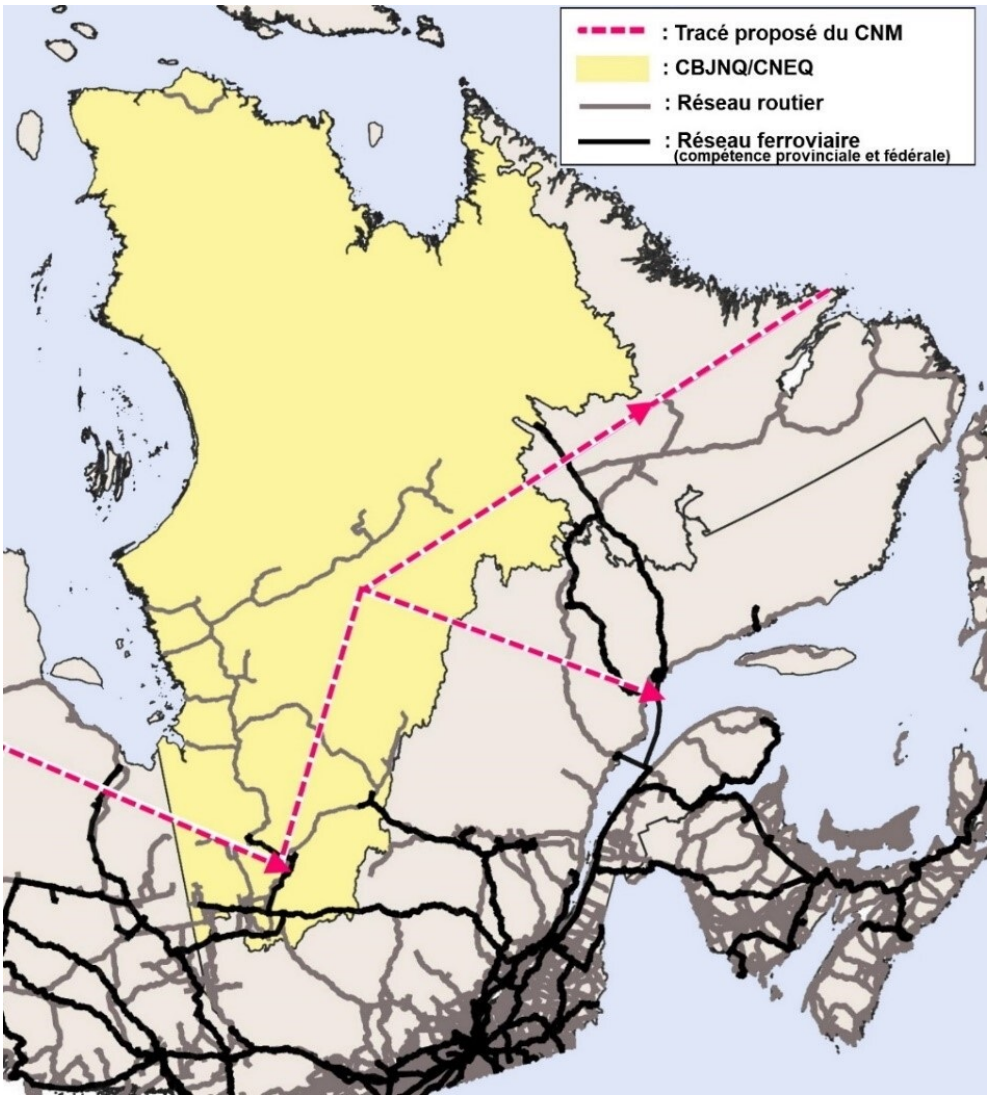

Figure 3 Le tracé proposé du CNM et les réseaux routiers et ferroviaire

Comme le projet de CNM proposé par Sulzenko et Fellows est décrit comme étant un corridor multimodal qui vise aussi à accroître la distribution d'électricité, il est intéressant d'observer sur la carte 4 sa superposition avec le réseau des lignes à haute et très haute tension électrique dans le Nord du Québec. Cependant, il est important de souligner que ce réseau est très différent du réseau de distribution d'électricité et ne peut être interprété comme une accessibilité à l'électricité par les collectivités.

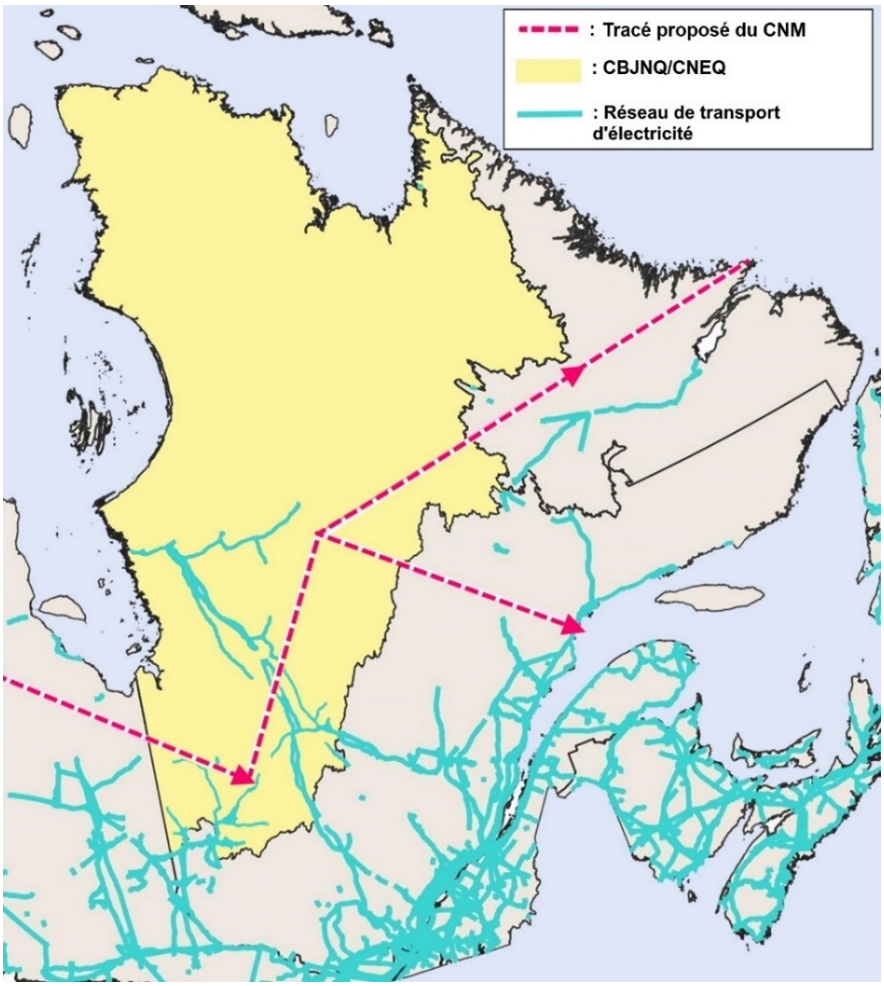

Figure 4 Le tracé proposé du CNM et le réseau de lignes électriques à haute et très haute tension

Un des objectifs du CNM est de concentrer les réseaux de transport de marchandises afin d'améliorer le système de surveillance et donc les mesures d'intervention. La carte 5 permet d'observer que les casernes de pompiers sont très dispersées dans le Nord québécois, surtout le long des réseaux routier et ferroviaire illustrés sur la carte 3. Notons que, selon le Centre canadien de données sur les transports, les accidents routiers impliquant des matières dangereuses ont plus que doublé entre 2014 et 2018, passant de 148 à 378 (Gouvernement du Canada 2020).

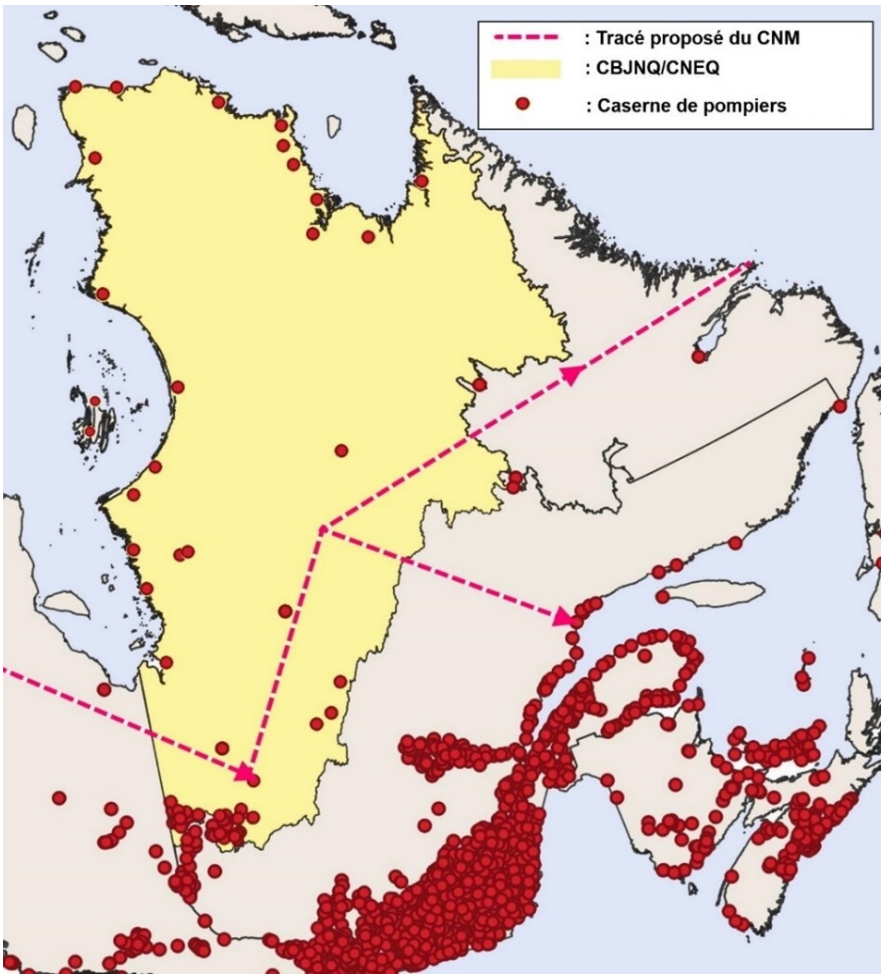

Figure 5 Le tracé proposé du CNM et les casernes de pompiers

DISCUSSION

Au Québec, le tracé proposé du CNM traverserait plusieurs territoires ancestraux cédés, revendiqués officiellement ou sur lesquels des communautés affirment unilatéralement leurs droits. Comme l'obligation de fiduciaire et l'obligation de consulter s'imposent dès que le gouvernement a connaissance qu'un territoire est revendiqué, ces obligations devront être respectées. À noter que certaines revendications territoriales chevauchent les provinces du Québec et de Terre-Neuve-Labrador, ce qui pourrait complexifier les consultations.

Pour le passage du CNM au Québec, le CLPÉ des communautés autochtones concernées ressort comme étant un élément important et urgent à considérer même à ce stade aussi embryonnaire du projet. Lors de l'analyse de risque par la méthode des facteurs de risque, un indice supérieur à l'acceptabilité sociale au projet a été attribué au CPLÉ. Ceci considérant que le CLPÉ soit interprété par les peuples autochtones comme un appui ou un refus alors que l'acceptabilité sociale soit décrit comme s'approchant «de la notion de consensus, sans être l'unanimité » (Ressources Strateco inc. c. Procureure générale du Québec 2017); ce qui pourrait rendre une absence d'appui à un projet plus malléable par les gouvernements et les promoteurs. Un dialogue précoce s'appuyant sur une bonne compréhension des enjeux de ces communautés permettra un partage de l'information et peut-être même des bénéfices pour toutes les parties

prenantes, en plus d'instaurer une relation de confiance. Ce contexte pourrait favoriser le CLPÉ du projet et mitiger le risque que le projet ne se réalise pas (MERN 2016).

Lors des consultations, les enjeux en organisation du travail, en santé, en éducation et en communication devront être abordés avec les communautés autochtones concernées afin de réellement considérer leurs besoins.

En lien avec les objectifs secondaires du CNM et les retombées du projet, les données analysées permettent d'avancer certains faits. Le réseau de transport d'électricité, tout comme les réseaux routier et ferroviaire, est conçu dans un axe nord-sud. Considérant que plusieurs communautés autochtones tirent leur énergie de génératrices fonctionnant au diesel (Asselin 2011), le développement d'un réseau de transport, et surtout de distribution d'électricité dans un axe ouest-est pourrait favoriser une transition énergétique qui serait bénéfique pour l'environnement. Le déploiement de réseaux de transport routier et ferroviaire permettrait un essor dans le développement du centre du Québec, qui n'est chevauché par aucune autre route que la Trans-Taïga, en facilitant la mobilité des ressources humaines et matérielles. Encore une fois, élaborer un réseau de transport dans un axe ouest-est permettrait un transport plus efficace des marchandises et une réduction des émissions des gaz à effet de serre. Il faut encore souligner qu'au niveau du transport terrestre, M. Fellows cité dans le Rapport du Comité sénatorial a affirmé que la « grande priorité » devrait être la construction de routes et de voies ferrées (Sénat 2017: 15).

En outre, toujours selon Sulzenko et Fellows, le transport de marchandises dans un CNM pourrait accroître l'efficacité de la mise en place des mesures d'urgence en créant un couloir stratégique d'intervention (Sulzenko et Fellows 2016). Cette retombée doit être considérée, car actuellement, lorsque l'on observe la dispersion des casernes de pompiers sur le territoire au nord du 50^{e} parallèle, en cas de déversement le long des routes et des voies ferrées, il est inévitable que les délais d'intervention soient longs et les risques environnementaux accentués.

Comme le souligne Wright (2020), lors du processus d'implantation du projet, les diverses consultations devraient être proportionnelles aux impacts environnementaux et sociaux sur les communautés concernées. Également, il faudra considérer les effets cumulatifs de tous les développements accordés antérieurement. Ce dernier point fut soulevé non seulement par le directeur du secteur Territoire et Ressources naturelles du Conseil des Innus de Pessamit, mais aussi par la juge Emily Burke dans la cause Yahey c. Colombie-Britannique en 2021 qui impliquait la nation de Blueberry River (Yahey v. British Columbia 2015).

Au final, considérant la part importante de l'environnement et de son intégrité dans la relation des communautés autochtones avec leur territoire, tant sur le plan culturel que sur le plan de l'alimentation traditionnelle (Gaudin et al. 2015), il faudra considérer le risque environnemental de manière intrinsèque au risque social lors des consultations avec celles-ci.

Le contexte décrit dans le présent document vise essentiellement à établir les bases d'une consultation avec les communautés autochtones concernées; elles ne visent nullement à avancer que les retombées du projet du CNM seront positives. Suite aux critiques faites à l'endroit du Plan Nord, il est essentiel de considérer, lors de l'élaboration du projet, les possibles conséquences sur les repères culturels des communautés et l'intensification des problèmes sociaux dus à l'urbanisation (Asselin 2011). Les conflits proviennent souvent de la relation différente qu'ont les Autochtones et les non-autochtones avec la nature, le territoire et les ancêtres (Westman 2013).

CONCLUSION

L'établissement du contexte externe dans lequel se situerait le projet de CNM au Québec a permis de rapidement cibler le rôle prépondérant des communautés autochtones dans sa faisabilité. En effet, le CLPÉ au projet par les communautés autochtones concernées est ressorti comme une variable exerçant une influence hautement significative sur la probabilité d'occurrence de l'« abandon du projet». Selon le processus de la norme ISO 31 000 :2018, en suivant les étapes transversales de communication et de consultation en continu, la prochaine étape serait de réviser l'établissement du contexte en tenant compte de la vision des communautés autochtones comme parties prenantes. Les enjeux soulevés lors de cette analyse du contexte sont des références pour des consultations efficaces et pour un échange de nation à nation. Dans le but de mitiger le risque que le projet ne se réalise pas, les recommandations suivantes ont été formulées :

- impliquer dès maintenant les communautés autochtones concernées dans les premières phases du projet;
- consulter le plus en amont possible les communautés autochtones concernées dans la planification du projet;
- comprendre le processus de prise de décision des communautés autochtones concernées;
- s'assurer que le processus de prise de décision et de consultation est connu et entériné par les communautés autochtones concernées;
- viser le CLPÉ plutôt que l'acceptabilité sociale du projet;
- maintenir un dialogue pour la consultation, mais aussi tout au long de la planification du projet et même lorsque celui-ci sera finalisé s'il se concrétise.

RÉFÉRENCES

AINC, (Affaires indiennes et du Nord Canada). 1984. « Convention du Nord-Est québécois ». Affaires indiennes et du Nord Canada = Indian and Northern Affairs Canada. WorldCat.org. https://bac-lac.on.worldcat.org/oclc/35936645.

———. 2003. *Règlement des revendications des Autochtones: un guide pratique de l'expérience canadienne*. https://central.bac-lac.gc.ca/.item?id=rul_f&op=pdf&app=Library.

Asselin, Hugo. 2011. « Plan Nord : les Autochtones laissés en plan ». *Recherches amérindiennes au Québec* 41 (1) : 37-46. https://doi.org/10.7202/1012702ar.

Auger, P L, P Verger, W Dab, P Guerrier, A Lachance, P Lajoie, R Leroux, M Rhainds, et L-A Roy. 2003. « Sinistres naturels et accidents technologiques ». Dans *Environnement et santé publiques - Fondements et pratiques*. , Ediserm Tec&Doc, Acton Vale, 517-35. Paris. https://espum.umontreal.ca/fileadmin/espum/documents/DSEST/Environnement_et_sante_publique_Fondements_et_pratiques/26Chap20.pdf.

Baba, Sofiane, et Emmanuel Raufflet. 2014. « Les relations entreprises-communautés : les leçons de l'expérience d'Hydro-Québec et des Cris ». *Gestion* Vol. 39 (2) : 104-11. https://www.cairn.info/revue-gestion-2014-2-page-104.htm.

Batellier, Pierre. 2016. « Le rôle de l'État au regard de l'acceptabilité sociale des grands projets : quelques repères ». *Éthique publique. Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, nº vol. 18, n° 1 (janvier). https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.2409.

Bellavance, Joël-Denis. 2021. « Projet de loi C-15 | Six provinces dénoncent l'absence de consultation d'Ottawa ». *La Presse*, 12 juin 2021, sect. National. https://www.lapresse.ca/actualites/national/2021-06-12/projet-de-loi-c-15/six-provinces-denoncent-l-absence-de-consultation-d-ottawa.php.

Boualem, Hadjouti. 2021. « La main-d'œuvre indépendante coûte cher au réseau de la santé de la Baie-James ». *Radio-Canada.ca*, 25 avril 2021. https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1787781/infirmiere-sante-agence-placement-baie-james.

Bourdeau, Simon, Suzanne Rivard, et Henri Barki. 2003. « Évaluation du risque en gestion de projets ». 2003s-47. *CIRANO Working Papers*. CIRANO Working Papers. CIRANO. Consulté le 3 avril 2022. https://ideas.repec.org/p/cir/cirwor/2003s-47.html.

Bourgeois, Sabrina. 2017. « Comprendre la construction du «moratoire administratif» sur l'exploration/ l'exploitation uranifère: L'influence des coalitions allochtones et autochtones ». Mémoire sous la direction de Thierry Rodon, Québec, Canada : Université Laval.

Brun, Alexandre, Ève Harbour-Marsan, Frédéric Lasserre, et Éric Mottet. 2017. « Le Plan Nord : enjeux géopolitiques actuels au regard des « Plans Nord » passés ». *Recherches sociographiques* 58 (2) : 297-335. https://doi.org/10.7202/1042165ar.

Conseil du Trésor du Canada. 2016. « Guide de gestion intégrée des risques ». Guidance. 12 mai 2016. https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/risk-management/guide-integrated-risk-management.html.

Conseil principal de la forêt boréale. 2012. « Le consentement libre, préalable et éclairé au Canada ». Consulté le 20 juillet 2021. http://borealcouncil.ca/wp-content/uploads/2014/02/FPICReport-French-web.pdf.

Cour suprême du Canada. *Guerin c. La Reine*.

Drost, Anne, Charles Kazaz, et Mathieu Nolin. 2017. « La notion d'acceptabilité sociale au cœur d'une décision récente de la Cour supérieure du Québec ». 28 juin 2017. https://blakes.com/insights/bulletins/2017/quebec-court-rules-on-the-role-of-social-acceptabi.

Dufour, Jules. 2005. « Les revendications territoriales des peuples autochtones au Québec ». *Cahiers de géographie du Québec* 37 (101) : 263-90. https://doi.org/10.7202/022345ar.

Farooqui, Salmaan. 2019. « L'ONU dénonce les mauvaises conditions de vie des autochtones ». *Le Devoir*, 22 octobre 2019. https://www.ledevoir.com/societe/565254/l-onu-souligne-les-conditions-de-logement-abominables-des-autochtones.

Franks, Daniel M., Rachel Davis, Anthony J. Bebbington, Saleem H. Ali, Deanna Kemp, et Martin Scurrah. 2014. « Conflict translates environmental and social risk into business costs ». *Proceedings of the National Academy of Sciences* 111 (21) : 7576-81. https://doi.org/10.1073/pnas.1405135111.

Gaudin, Véronique Laberge, Olivier Receveur, Félix Girard, et Louise Potvin. 2015. « Facilitators and Barriers to Traditional Food Consumption in the Cree Community of Mistissini, Northern Quebec ». *Ecology of Food and Nutrition* 54 (6) : 663-92. https://doi.org/10.1080/03670244.2015.1072815.

Gouvernement du Canada. 2020. « Nombre d'accidents à déclarer concernant des marchandises dangereuses par classes, emplacement du rejet, dommages au confinement, types de confinement, personnel d'intervention d'urgence, étapes du transport, types d'accidents, types d'activités et facteurs contributifs, Transports Canada ». 20 janvier 2020. https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3810025601&pickMembers%5B0%5D=1.1&pickMembers%5B1%5D=2.2&cubeTimeFrame.startYear=2014&cubeTimeFrame.endYear=2018&referencePeriods=20140101%2C20180101.

Gouvernement du Québec. 2021a. « Premières Nations et Inuits ». Premières Nations et Inuits. 5 mai 2021. https://www.quebec.ca/gouv/portrait-quebec/premieres-nations-inuits.

———. 2021b. « Plan d'action nordique ». 17 décembre 2021. https://www.quebec.ca/gouv/politiques-orientations/plan-action-nordique.

« Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James ». 2021. 2021. https://greibj-eijbrg.com/fr/25-francais.

Hachey, Isabelle. 2019. « Au pays des Métis autoproclamés ». *La Presse+*, 16 février 2019, sect. ACTUALITÉS. https://plus.lapresse.ca/screens/a6e6ff41-d443-4f63-b860-74f0b19bc7c1__7C___0.html.

ICI.Radio-Canada.ca, Zone Société-, réal. 2016. « Reconnaissance des droits des Métis : la décision de la Cour suprême bien accueillie au Saguenay-Lac-Saint-Jean ». *Radio-Canada.ca*. Radio-Canada.ca. https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/775951/reconnaissance-droits-metis-decision-cour-supreme-bien-accueillie.

ISDE. 2021. « Branchez-vous - Accueil ». Page d'accueil. 30 novembre 2021. https://www.ic.gc.ca/eic/site/139.nsf/fra/accueil.

Julie Marceau. 2021. « Non à un droit de veto aux Autochtones, dit Legault ». *Radio-Canada.ca*, 21 janvier 2021, sect. Espaces autochtones. https://ici.radio-canada.ca/espaces-autochtones/1726681/droit-veto-autochtones-legault-onu-billy-diamond.

Knotsch, Cathleen, Peter Siebenmorgen, et Ben Bradshaw. 2010. « Les « Ententes sur les répercussions et les avantages » et le bien-être des communautés : des occasions ratées ? » *Recherches amérindiennes au Québec* 40 (3) : 59-68. https://doi.org/10.7202/1009369ar.

Lacasse, Jean-Paul. 2002. « La dilution de la responsabilité en autochtonie ». *Revue générale de droit* 32 (3) : 737-45. https://doi.org/10.7202/1028090ar.

Leroux, Darryl R. Joseph. 2019. « Le révisionnisme historique et la création des métis de l'est: La mythologie du métissage au Québec et en Nouvelle-Écosse ». *Politique et Sociétés* 38 (3) : 3. https://doi.org/10.7202/1064728ar.

Loiselle-Boudreau, Josiane. 2009. « L'obligation de consulter les peuples autochtones : le cas du projet de mine de niobium à Oka ». *Recherches amérindiennes au Québec* 39 (1-2) : 137-46. https://doi.org/10.7202/045006ar.

Lord, Denis. 2021. « C-15: Abel Bosum se fait rassurant ». *La Sentinelle*, 30 mars 2021. http://www.lasentinelle.ca/c-15-abel-bosum-se-fait-rassurant/.

MERN, dir. 2016. *Orientations du Ministère de l'énergie et des ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale - Livre vert*. Québec, Québec. https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/2972171.

Ministère de la justice. 2021. « Document d'information : Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ». 10 décembre 2021. https://www.justice.gc.ca/fra/declaration/apropos-about.html.

Nation Haïda c. Colombie-Britannique. 2004 73. Cour suprême du Canada.

Nowegijick c. La Reine. 1983, 1 RCS 29. Cour suprême du Canada.

NunatuKavut Community Council. 2019. « Our Rights Recognition ». Nunatukavut. 15 novembre 2019. https://nunatukavut.ca/about/rights-recognition/.

Organisation internationale de normalisation. 2018. « ISO 31000 – Management du risque », 5.

Papillon, Martin. 2018. « La Convention de la Baie-James et du Nord québécois: quel bilan? » présenté à Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec: écoute, réconciliation et progrès, Mistissini, juin 11.

Papillon, Martin, et Thierry Rodon. 2019. « Le consentement préalable, libre et éclairé : les défis de la mise en oeuvre en contexte canadien ». *Recherches amérindiennes au Québec* 49 (2) : 3-13. https://doi.org/10.7202/1070754ar.

Picard, Ghislain. 2009. « Non à une autre Baie-James ». *La Presse*, 28 mai 2009, sect. Courrier des lecteurs. https://www.lapresse.ca/debats/votre-opinion/la-presse/200905/28/01-860602-non-a-une-autre-baie-james.php.

Posca, Julia. 2018. « Portrait des inégalités socioéconomiques touchant les Autochtones au Québec », janvier, 16.

Première nation de Betsiamites c. Kruger inc. 2005. Cour d'appel du Québec.

Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique. 2004, 3 RCS 550. Cour suprême du Canada.

Québec. 1988. *Loi sur la qualité de l'environnement : L.R.Q., chapitre Q-2, à jour le 8 juin 1988.* [Québec (Province)] : [Assemblée nationale].

RCAANC. 2016. « Note d'information générale sur les politiques relatives à l'autonomie gouvernementale et aux revendications territoriales globales du Canada et sur l'état actuel des négociations ». Politique. 16 août 2016. https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1373385502190/1542727338550.

———. 2021a. « Système d'information sur les droits ancestraux et issus de traités (SIDAIT) ». 1 avril 2021. https://sidait-atris.aadnc-aandc.gc.ca/atris_online/Content/ClaimsNegotiationsView.aspx.

———. 2021b. « Système d'information sur les droits ancestraux et issus de traités (SIDAIT) ». 1 avril 2021. https://sidait-atris.aadnc-aandc.gc.ca/atris_online/Content/Search.aspx.

Ressources Strateco inc. c. Procureure générale du Québec. 2017. Cour supérieure.

———. 2020. Québec ›.

Rohmer, Richard. 1969. *Mid-Canada development corridor... a concept*. Toronto : Acres research and planning limited. http://www.plancanada.com/midcanada_corridor_report.pdf.

Rotenberg, Cristine. 2017. « Les crimes violents contre les jeunes femmes et les filles, affaires déclarées par la police dans le Nord provincial et les territoires du Canada, 2017 », nº 85 : 55.

SAA. 1998. *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires*. 1998e éd. Sainte-Foy, Québec : Les éditions du Québec. https://central.bac-lac.gc.ca/.item?id=jbnq_f&op=pdf&app=Library.

Saint-Arnaud, Pierre. 2021. « Des communautés autochtones mettent en demeure Hydro-Québec ». *La Presse*, 6 juillet 2021, sect. Actualités. https://www.lapresse.ca/actualites/2021-07-06/des-communautes-autochtones-mettent-en-demeure-hydro-quebec.php.

SCT du Canada. 2011. « Guide de gestion intégrée du risque ». Lignes directrices. Aem. 20 juin 2011. https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/organisation/gestion-risque/guide-gestion-integree-risque.html.

Sénat. 2017. « Corridor national: améliorer et faciliter le commerce et les échanges intérieurs : Comité sénatorial permanent des banques et du commerce ». [Ottawa] : Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Consulté le 3 septembre 2020. http://publications.gc.ca/collections/collection_2017/sen/yc11-0/YC11-0-421-15-fra.pdf.

Simard, Martin. 2017. « Le Nord québécois : un plan, trois régions, neuf défis ». *Recherches sociographiques* 58 (2) : 263-95. https://doi.org/10.7202/1042164ar.

Simard, Martin, et Carl Brisson. 2020. « Les enjeux et défis de la gouvernance biculturelle : l'exemple du gouvernement régional de l'Eeyou-Istchee-Baie-James ». *Études canadiennes / Canadian Studies. Revue interdisciplinaire des études canadiennes en France*, nº 89 (décembre) : 355-79. https://doi.org/10.4000/eccs.4468.

Southwind c. Canada. 2021. Cour suprême du Canada.

Statistique Canada. 2017. « Le Quotidien — Les peuples autochtones au Canada : faits saillants du Recensement de 2016 ». 25 octobre 2017. https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/171025/dq171025a-fra.htm.

Sulzenko, Andrei, et G. Kent Fellows. 2016. « Planning for Infrastructure to Realize Canada's Potential: The Corridor Concept ». *The School of Public Policy Publications* 9 (mai). https://doi.org/10.11575/sppp.v9i0.42591.

Trudel, François. 1989. « Compte rendu de Sylvie VINCENT et Garry BOWERS (sous la direction de) : Baie James et Nord québécois : dix ans après/James Bay and Northern Québec : Ten Years After, Actes du Forum sur la Convention de la Baie James et du Nord québécois, organisé par la Société de recherches amérindiennes au Québec et tenu à Montréal les 14 et 15 novembre 1985, à l'Hôtel du Parc, Recherches amérindiennes au Québec, Montréal, 1988, 303 p., photos, carte, annexes, édition bilingue. » Dans *Anthropologie et Sociétés*. , 13(1) : 187-91. https://doi.org/10.7202/015068ar.

Université de Sherbrooke. 2021. « Signature de la Convention du Nord-Est québécois ». Site encyclopédique sur l'histoire du québec depuis 1900. 13 juillet 2021. http://bilan.usherbrooke.ca/bilan/pages/evenements/2739.html.

Wawanoloath, Alexis. 2019a. « Le défi de décoloniser l'éducation donnée aux Autochtones ». *Radio-Canada.ca*, 10 2019. https://ici.radio-canada.ca/espaces-autochtones/1426428/le-defi-de-decoloniser-leducation-donnee-aux-autochtones.

———. 2019b. « L'identité constitutionnelle autochtone, entre pleine capacité et tutelle de notre souveraineté ».

Westman, Clinton N. 2013. « Cautionary Tales: Making and Breaking Community in the Oil Sands Region ». *The Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie* 38 (2) : 211-31. https://www.jstor.org/stable/canajsocicahican.38.2.211.

Yahey v. British Columbia. 2015. Supreme Court of British Columbia.