



Mise en garde

La bibliothèque du Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue et de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue (UQAT) a obtenu l'autorisation de la personne autrice de ce document afin de diffuser, dans un but non lucratif, une copie de son œuvre dans [Depositum](#), site d'archives numériques, gratuit et accessible à tous. L'autrice ou l'auteur conserve néanmoins ses droits de propriété intellectuelle, dont son droit d'auteur, sur cette œuvre.

Warning

The library of the Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue and the Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue (UQAT) obtained the permission of the author to use a copy of this document for nonprofit purposes in order to put it in the open archives [Depositum](#), which is free and accessible to all. The author retains ownership of the copyright on this document.

Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue

LA FATIGUE DE CONSULTATION CHEZ LES PEUPLES AUTOCHTONES AU
QUÉBEC : LE CAS DU SECTEUR MINIER

Mémoire
présenté
comme exigence partielle
du programme de maîtrise sur mesure
en consultations autochtones

Par
Benoit Bigué

Juillet 2026

© Benoit Bigué, 2026

Table des matières

Liste des figures	iv
Liste des tableaux.....	v
Remerciements.....	vi
Liste des abréviations.....	viii
Avant-propos	ix
Résumé.....	x
Préambule	xi
1. Introduction.....	1
1.1 Reconnaissance des droits des autochtones en lien avec le territoire	1
1.2 Ajout de lois et de règlements encadrant la consultation au Québec	5
1.3 Processus du développement minier québécois, permis et autorisations.....	6
2. Problématique et objectif de recherche.....	10
2.1 La montée de l’acceptabilité sociale au Québec : lumière sur le secteur minier	10
2.2 Augmentation de la pression sur les communautés autochtones en matière de consultation et d’engagement	12
2.3 Objectif de la recherche	16
3. Cadre conceptuel.....	17
3.1 Acceptabilité sociale	18
3.2 Fatigue de consultation	25
4. Méthodologie	29
4.1 Recrutement des participants	29
4.2 Limites de la participation de candidats au processus d’entrevues.....	33
4.3 Collecte et analyse de l’information partagée durant les entrevues.....	35
5. Résultats.....	36
5.1 Principaux facteurs expliquant l’apparition de la fatigue de consultation.....	36
5.2 Perception des lois, des règlements et des processus en place.....	43
5.2.1 Avis des représentants des communautés autochtones	43
5.2.2 Avis des représentants de l’industrie minière.....	47

5.2.3 Avis des représentants du secteur public.....	51
5.3 Défis de l'engagement et de la consultation selon les experts.....	54
5.3.1 Avis des représentants des communautés autochtones	55
5.3.2 Avis des représentants de l'industrie minière.....	61
5.3.3 Avis des représentants du secteur public.....	66
5.4 Autorisations liées à l'exploration minière	68
5.4.1 Avis des représentants des communautés autochtones	72
5.4.2 Avis des représentants de l'industrie minière.....	74
5.4.3 Avis des représentants du secteur public.....	77
6. Discussion et pistes de réflexion.....	79
6.1 Observations	80
6.2 Pistes de réflexion : s'inspirer des meilleures pratiques à travers la province.....	90
6.3 Pistes de réflexion : explorer et encadrer les ententes de consultation	94
7. Conclusion	97
Annexe 1 — Schémas du cycle minier	103
Annexe 2 — Demande d'accès à l'information.....	104
Liste des références	115
Jurisprudence et législation citées.....	115
Références bibliographiques	116

Liste des figures

Figure 1 Le processus de développement minéral	7
Figure 2 Classement annuel d'EY des enjeux en importance au niveau mondial pour le secteur des mines et métaux.....	19
Figure 3 Récurrence des thématiques	38

Liste des tableaux

Tableau 1 Articles soutenant l'obligation de consulter et d'accommoder dans la DNUDPA	3
Tableau 2 Conclusion de la revue de littérature : thématiques	27

Remerciements

Compléter un projet comme celui-ci nécessite beaucoup de soutien. J'aimerais donc dédier cette section à ces personnes et ces lieux qui ont contribué à l'accomplissement de ce mémoire :

- Maya-Kim Bélanger-Walsh, pour ton soutien tout au long de ce marathon d'écriture. Merci de m'avoir poussé dans cette bataille sans cesse contre la procrastination et la peur envahissante de ne pas être capable d'y parvenir.
- Sébastien Brodeur-Girard, pour m'avoir convaincu de sauter dans l'aventure du 2^e cycle et, surtout, pour ta présence, ton soutien et ta bienveillance dans l'accomplissement de ce mémoire.
- L'ensemble des personnes qui ont accepté de participer aux entrevues. La somme de vos expériences, de vos connaissances et de votre passion pour ce que vous accomplissez a plus qu'enrichi ma réflexion. Mais surtout, sans votre contribution, ce mémoire n'aurait jamais pu voir le jour.
- Mes parents, Claude Bigué et Hélène Turcotte, pour les nombreuses heures passées au téléphone, aux révisions de textes, et pour tout l'amour et le dévouement que vous accordez aux projets de vos enfants.
- Ma famille et mes amis, qui se sont intéressés à mon parcours et qui m'ont soutenu tout au long.
- Suzanne Leclair, pour avoir été la première personne à soutenir ma candidature au 2^e cycle et à croire en la pertinence de ce projet.
- Les différentes personnes que j'ai rencontrées, à travers le réseau de l'Association minière du Québec, qui sont sorties de leur chemin pour contribuer, chacune à leur façon.
- À tous mes collègues, du présent et du passé, pour les nombreux échanges concernant mon projet, les débats constructifs sur la question de l'acceptabilité sociale et sur l'importance de mener des consultations significatives.

J'ai aussi eu le grand privilège de compter sur le soutien d'Agnico Eagle Mines Limited et de Minerai de fer Québec tout au long de ma démarche académique. C'est un sentiment très précieux de savoir que ces deux entreprises ont su croire en ma démarche et m'ont permis de réaliser ce mémoire.

Enfin, je tenais également à faire un petit clin d'œil à tous ces cafés où j'ai passé d'incalculables heures. Sans ces endroits où j'ai pu me réfugier pour me plonger dans un profond état de concentration, la tâche aurait été d'autant plus difficile : Ma Bicyclette (Pointe-Saint-Charles), le Ferlucci (Villeray), le Balthazar café (Val-d'Or), le café St-Henri (St-Henri et Québec), l'Abstracto (Rouyn-Noranda), le Pain dans les Voiles (Villeray), le café Larue & Fils (Villeray), le Gisement (Rouyn-Noranda), le café Kujira (Angus), le Café Orr (Plateau-Mont-Royal), le Paquebot (Rosemont), et bien d'autres.

Liste des abréviations

AEMQ	Association de l'exploration minière du Québec
AMQ	Association minière du Québec
ATI	Autorisation pour travaux d'exploration à impacts
BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
DEE	Droit exclusif d'exploration (claim minier)
DNUDPA	Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones
ERA	Entente sur les répercussions et avantages
IAIA	International Association for Impact Assessment
MELCCFP	Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs
MRNF	Ministère des Ressources naturelles et des Forêts

Avant-propos

Bien que plusieurs projets miniers au Québec nécessitent pour les minières d'établir des relations durables avec les communautés allochtones, ce projet de mémoire s'intéressera uniquement aux relations avec les peuples autochtones.

Depuis le début de mon cheminement au premier, puis au deuxième cycle à l'École d'études autochtones de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, je souhaitais traiter d'un sujet qui se trouvait à la rencontre des droits des peuples autochtones et du développement minier. Cet heureux mélange d'expériences vécues dans mes différentes fonctions professionnelles au cours des années et de sujets de lecture dans le cadre de mon cheminement académique a nourri mon désir d'approfondir mes connaissances sur deux sujets précis : l'acceptabilité sociale et la consultation.

Étant moi-même un professionnel du secteur minier au Québec qui a parmi ses responsabilités de développer et de maintenir des relations durables entre les promoteurs de projets miniers et différents groupes et communautés d'intérêts, j'ai vécu au fil des années différentes situations qui ont suscité en moi des interrogations. Celles-ci sont à la base de ce projet de recherche qui permettra, je l'espère, d'approfondir les connaissances sur ce sujet afin de contribuer à développer de meilleures pratiques en matière de relations entre les communautés d'intérêts et les projets miniers.

Mener un travail de recherche sur un sujet d'actualité et politiquement chargé, dans un contexte où je porte à la fois un chapeau d'étudiant en recherche et d'un employé d'une entreprise minière est une opération délicate. J'invite donc tous les acteurs qui gravitent autour de ces enjeux au Québec, à lire les résultats, les constats et les réflexions avec un esprit d'ouverture et en considérant mon objectif de contribuer à une amélioration continue des sujets traités.

Résumé

Ce mémoire explore la notion de fatigue de consultation chez les peuples autochtones au Québec dans le contexte du développement minier. Il vise à comprendre comment les processus de consultation actuels, liés à l'évolution du cadre juridique et réglementaire et à la croissance de l'acceptabilité sociale, affectent la capacité des communautés autochtones à participer de manière significative aux projets de développement minier au Québec.

La recherche repose sur une approche qualitative, recueillant les observations, les propos et les suggestions de différents experts représentant les intérêts de trois secteurs: les communautés autochtones, l'industrie minière et le secteur public. Les données récoltées ont été analysées afin d'identifier les facteurs contribuant à la notion de fatigue de consultation ainsi que ses principales manifestations.

Ce mémoire met ainsi en lumière les enjeux liés à la notion de fatigue de consultation et présente le portrait d'un clivage grandissant entre les exigences croissantes des cadres de consultation et la capacité réelle des communautés à y répondre. La recherche soulève différents enjeux quant à la capacité, l'efficacité et à l'équité des pratiques actuelles pour les consultations liées au secteur minier québécois.

Enfin, ce mémoire s'intéresse à diverses solutions pour éviter la fatigue de consultation.

Mots clés : acceptabilité sociale; autochtone; engagement; fatigue de consultation; industrie minière.

Préambule

Ce mémoire s'inscrit dans une volonté de mieux comprendre les dynamiques entourant la consultation des peuples autochtones dans le contexte du développement minier au Québec.

Au fil des dernières décennies, l'évolution des cadres juridiques et réglementaires, l'affirmation des droits des peuples autochtones et l'importance croissante accordée à l'acceptabilité sociale ont contribué à transformer en profondeur les pratiques de consultation. Si ces avancées visent à favoriser une participation plus inclusive et équitable, elles soulèvent également de nouveaux enjeux.

Cette recherche s'intéresse particulièrement aux effets des processus d'engagement et de consultation actuels et à ce qu'ils peuvent engendrer chez les communautés autochtones. Une des visées de cette recherche est de mettre en lumière les réalités vécues par les communautés autochtones confrontées à une multiplication des demandes de consultation, et de réfléchir aux conséquences de cette situation sur la qualité et la portée des processus participatifs.

Ce projet de maîtrise est né de la volonté de sensibiliser les lecteurs à l'importance de tenir compte de la fatigue de consultation dans une démarche de participation sociale en contexte minier, et d'explorer des hypothèses de solutions pour améliorer le processus de consultation.

1. Introduction

1.1 Reconnaissance des droits des autochtones en lien avec le territoire

La reconnaissance des droits liés au territoire est source d'importants enjeux pour les peuples autochtones depuis plusieurs centaines d'années au Canada. Notamment au Québec, à l'exception de celles qui sont signataires de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et de la Convention du Nord-Est québécois, la majorité des 11 nations autochtones présentes au Québec sont toujours dépourvues de traités reconnaissant leurs droits qui leur permettraient de mieux encadrer le développement de projets découlant du secteur primaire sur leur territoire.

Au cours du dernier siècle, l'État québécois a multiplié les initiatives de développement territorial : hydroélectricité, mines, foresterie et infrastructures majeures. Le développement du territoire québécois et l'exploitation des ressources naturelles se trouvent ainsi au cœur de ces enjeux territoriaux.

Au Canada, l'obligation de consultation et d'accommodement des peuples autochtones découle de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cet article stipule, entre autres, que les droits existants des peuples autochtones du Canada, qu'ils proviennent de droits ancestraux ou découlant des traités, sont reconnus et confirmés (*Loi constitutionnelle de 1982*, art. 35). Malgré ce qui précède, il aura fallu que différents jugements au cours des dernières décennies viennent confirmer cette obligation de consulter et d'accommoder dans le contexte du développement territorial pour s'assurer que ces droits soient respectés.

En effet, ces dispositions ont été réaffirmées dans trois décisions de la Cour suprême du Canada rendues dans les années 1990 et 2000 (*Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, 1997; *Nation Haïda c. Colombie-Britannique*, 2004; *Première Nation Taku River Tlingit c. Colombie-Britannique*, 2004). Ces jugements ont confirmé que la Couronne avait une « obligation de consulter et d'accommoder les peuples autochtones avant de prendre une

décision qui pourrait avoir un effet préjudiciable sur leurs revendications non encore prouvées de droits et de titres ancestraux » (Loiselle-Boudreau, 2009).

Ces causes traitaient de situations où des projets de développement territorial allaient avoir un impact sur les droits des peuples autochtones. Dans les trois cas, le gouvernement provincial de la Colombie-Britannique n'avait ni consulté ni accommodé les nations autochtones avant de prendre une décision qui allait affecter leur territoire traditionnel.

Puis, au Québec, un autre jugement (*Première nation de Betsiamites c. Canada*, 2005) est venu appliquer les conclusions de la Cour suprême du Canada. Dans son jugement, la juge Danielle Grenier de la Cour supérieure du Québec a tenu compte des droits ancestraux des Innus sur leurs terres, même si ces droits n'avaient pas encore été définis et reconnus formellement (Trudel, 2005). Puis récemment, la Cour supérieure du Québec a rendu un jugement en faveur des Anishinabeg de Lac-Barrière également lié à l'article 35 de la loi constitutionnelle stipulant, entre autres, que la consultation et l'accommodation devraient avoir lieu avant l'obtention d'un claim – désormais appelé un droit exclusif d'exploration – (DEE) minier (*Mitchikanibikok Inik First Nation c. Procureur général du Québec*, 2024).

Comme l'indique Reynolds (2018), les décisions *Haïda* et *Taku River* ont eu pour effet de confirmer ces obligations (de consulter et d'accommoder) pour protéger des droits susceptibles d'être atteints. Reynolds ajoute que ces obligations sont en quelque sorte une forme d'ordre de la Cour de préserver l'intégrité physique du territoire dans la situation où un droit autochtone viendrait à être confirmé dans le futur. Ainsi, on peut donc comprendre que « les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones, même lorsqu'ils n'ont pas encore été prouvés [devant les tribunaux], sont tout de même protégés par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 » (Loiselle-Boudreau, 2009, p.142).

De surcroît, la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA) a été adoptée en 2021 par le gouvernement du Canada. Celle-ci engage le gouvernement à « veiller à ce que les lois fédérales soient compatibles avec la Déclaration » (*Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples*

autochtones, 2021). Plusieurs articles (18, 19, 25, 26, 28, 29 et 32) compris dans la DNUDPA soutiennent l'obligation de consulter et d'accommoder et ont un lien direct avec les questions de développement territorial au pays (Tableau 1). Cependant, il est important de spécifier que cette loi n'a pas pour but d'incorporer automatiquement tous les articles de la DNUDPA cités ci-haut. Plutôt, la loi exige que le gouvernement du Canada, en consultation et en collaboration avec les peuples autochtones (Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, 2021) :

- Prenne toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les lois fédérales sont conformes à la Déclaration;
- Élabore et mette en œuvre un plan d'action pour réaliser les objectifs de la Déclaration;
- Dépose un rapport annuel sur les progrès réalisés dans l'harmonisation des lois fédérales et à l'égard du plan d'action

Tableau 1

Articles soutenant l'obligation de consulter et d'accommoder dans la DNUDPA

Numéro de l'article dans la DNUDPA	Contenu des articles
18	Les peuples autochtones ont le droit de participer à la prise de décision sur toute question qui les concerne. Cela inclut le droit de choisir leurs représentants et représentantes et de faire respecter les processus de prise de décision autochtones.
19	Les États doivent obtenir le point de vue et l'opinion des peuples autochtones et travailler avec eux par l'intermédiaire de leurs représentantes et représentants désignés afin d'obtenir leur consentement libre, préalable et éclairé avant d'adopter des lois ou d'appliquer des politiques ou des programmes qui les concernent.

25	Les peuples autochtones ont le droit de conserver et renforcer leurs liens spirituels particuliers avec les terres, territoires, eaux et autres ressources qu'ils possèdent, occupent et utilisent traditionnellement. Ils ont aussi le droit de transmettre ces droits aux générations futures.
26	Les peuples autochtones ont le droit de posséder et de développer leurs terres, territoires et ressources. Les États reconnaissent et protègent juridiquement ces terres, territoires et ressources. Ils prennent aussi des mesures afin de faire respecter les lois et traditions des peuples autochtones dans des systèmes juridiques non autochtones.
28	Les peuples autochtones ont le droit d'être indemnisés ou de récupérer les terres, territoires et ressources qui ont été confisqués, occupés, exploités ou dégradés sans leur consentement préalable, libre et éclairé.
29	Les peuples autochtones ont droit à la protection de leur environnement. Les États respectent et protègent le droit des peuples autochtones à développer et à protéger leurs terres, territoires, plans d'eau et autres ressources naturelles. Aucune matière dangereuse ne peut être entreposée sur les terres des peuples autochtones sans leur consentement préalable, libre et éclairé. Les États protègent la santé des peuples autochtones susceptibles d'être affectés par toute matière dangereuse entreposée sur leurs territoires.
32	Les peuples autochtones ont le droit de décider comment ils souhaitent développer leurs terres, territoires et ressources. Les États doivent respecter et protéger ce droit. Le consentement préalable, libre et éclairé des peuples autochtones doit être obtenu avant que toute décision susceptible d'affecter leurs droits à leurs terres, territoires, ressources et plans d'eau ne soit prise.

Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, 2007

Ainsi, depuis une trentaine d'années maintenant, il apparaît indéniable qu'une montée importante de revendications des droits des peuples autochtones en lien avec le territoire a été constatée un peu partout au pays. Plusieurs autres jugements (*Newfoundland and*

Labrador v. Labrador Métis Nation, 2007; *Beckman v. Little Salmon/Carmacks First Nation*, 2010; *Tsilhqot'in Nation v. British Columbia*, 2014; *Mikisew Cree First Nation v. Canada*, 2018; *First Nation of Na-Cho Nyäk Dun v. Government of Yukon*, 2023) ont confirmé l'obligation de consulter et d'accommoder les peuples autochtones.

1.2 Ajout de lois et de règlements encadrant la consultation au Québec

La multiplication des jugements venant confirmer cette obligation de consulter et d'accommoder a eu pour effet d'inciter les gouvernements territoriaux, provinciaux et fédéral à s'ajuster graduellement en développant divers règlements et lignes directrices pour se conformer à cette obligation, notamment des guides provinciaux (Gouvernement du Québec, 2008; Government of Saskatchewan, 2010; Government of Newfoundland and Labrador, 2013) ainsi que le guide des lignes directrices pour les fonctionnaires fédéraux (Gouvernement du Canada, 2011).

Or, au cours de la dernière décennie, le gouvernement du Québec a procédé à l'ajout de nouvelles lois et règlements (notamment LQ 2013, c.32; LQ 2017, c.4; LQ 2022, c.8; LQ 2022, c.36), en plus de mettre à jour sa politique de consultation des communautés autochtones propre au secteur minier (MERN, 2019). Les questions liées à la consultation sont de nature vivement contemporaine.

Récents ajouts au contexte législatif provincial en rapport aux activités d'exploration minière

Le contexte législatif québécois, notamment via la *Loi sur les mines* pour des enjeux liés à l'exploration minière (décret 79-2024), a continué d'évoluer dans les dernières années. De nouvelles exigences ont continué à s'ajouter aux lois provinciales jusqu'à tout récemment, particulièrement pour les activités d'exploration minière.

Une nouvelle exigence a vu le jour en mai 2024 : l'autorisation pour travaux d'exploration à impacts (ATI). Cette nouvelle autorisation vient ainsi encadrer davantage la consultation et l'engagement des minières auprès de différentes communautés d'intérêts – incluant les

peuples autochtones – avant l’exécution de tous travaux d’exploration pouvant avoir un impact sur le territoire. Cela signifie que tous « les travaux d’exploration effectués sur [DEE] avec de la machinerie utilisant la force hydraulique ou avec des explosifs » (MRNF, 2024) doivent désormais systématiquement faire l’objet de nouvelles mesures d’information, d’engagement et de consultations dès la prévision de travaux.

L’ATI, tout comme d’autres dispositions qui ont vu le jour dans la dernière décennie au Québec, engage désormais les entreprises minières et les peuples autochtones à construire un dialogue plus tôt dans le processus du développement minier :

L’ATI a pour objectif de prendre en compte les préoccupations des municipalités locales et des communautés autochtones avoisinantes, tout en favorisant un cadre prévisible et propice aux investissements du développement minier et en assurant un meilleur suivi et contrôle des travaux d’exploration à impacts sur le territoire (MRNF, 2025).

Bien que l’idée d’encadrer la consultation encore plus en amont peut être perçue comme une avancée positive, l’ajout de ces nouvelles lois et de ces nouveaux règlements au cours de la dernière décennie semble avoir eu pour effet d’ajouter une pression supplémentaire sur les communautés autochtones qui doivent traiter davantage de demandes de consultations et de révision de projets. C’est dans cette perspective que la fatigue de consultation peut devenir un enjeu.

1.3 Processus du développement minier québécois, permis et autorisations

Le développement minier au Québec requiert plusieurs étapes à franchir et s’échelonne sur plusieurs années. La compréhension de ce processus est importante puisqu’elle permet d’acquérir une vue d’ensemble sur le développement minier au Québec. Conséquemment, cette sous-section permet de mieux contextualiser certains enjeux répertoriés dans cet ouvrage. Il en sera principalement question à la section 5.

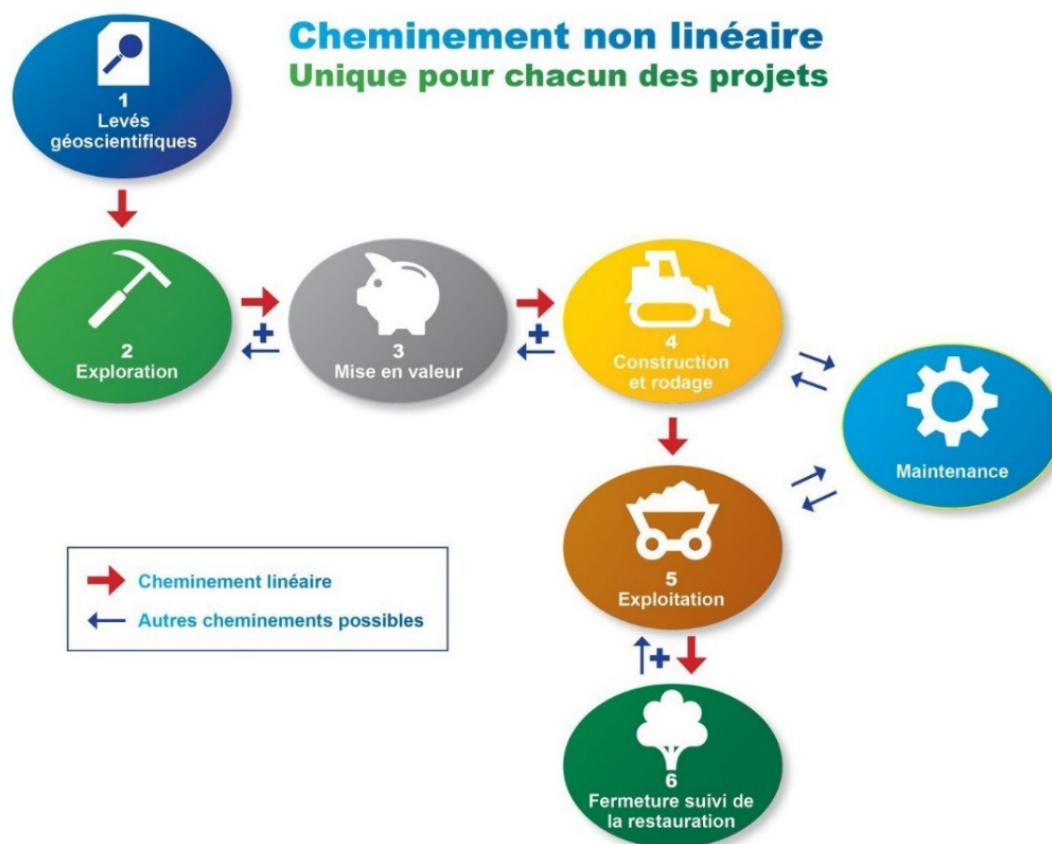
Les différentes étapes du développement minier, illustrées dans la figure 1 et détaillées sommairement ensuite, proviennent du *Processus de développement minéral* (MRNF, 2025). Le diagramme présenté à l’annexe 1 propose une version plus technique du

processus de développement minier. Cette version, suggérée par certaines personnes interviewées dans le cadre de cette recherche, date toutefois de 2019 et n'inclut pas l'ensemble des permis qui sont maintenant requis. Le diagramme mérite tout de même d'être consulté puisqu'il donne une bonne idée des types de permis requis auprès des différents paliers de gouvernements et ministères, et ce, à chacune des étapes du développement minier. Le diagramme relate enfin de la durée usuelle requise pour compléter chacune de ces étapes et montre la longévité des démarches.

Figure 1

Le processus de développement minéral

Source : MRNF (2025)



A. Levés géoscientifiques

L'objectif de cette première étape est d'identifier le potentiel minéral d'un territoire déterminé par l'acquisition de connaissances géoscientifiques. Ces nouvelles connaissances sont traitées afin de produire des cartes élaborées, ce qui permettra par la suite d'évaluer le potentiel minéral du territoire en question.

B. Exploration

L'étape d'exploration a pour objectif principal la recherche d'une zone minéralisée potentiellement rentable. La phase d'exploration se divise généralement en deux parties : les travaux préliminaires et l'exploration avancée. La première consiste principalement en travaux de surface, incluant par exemple le décapage et l'échantillonnage de surface. Si les résultats obtenus sont encourageants, alors une campagne d'exploration avancée est menée. Celle-ci consiste à mener des activités de forages et d'échantillonnage qui sont réalisés pour confirmer la présence des zones minéralisées en profondeur.

C. Mise en valeur

L'objectif de la mise en valeur consiste à optimiser et à valoriser la zone minéralisée par la définition et la caractérisation de l'ensemble des paramètres techniques, économiques, environnementaux et opérationnels nécessaires à la conception et au développement du projet minier. Cette étape cruciale au développement d'un projet minier requiert différentes études approfondies incluant des études de faisabilité économique et une évaluation environnementale et sociale.

D. Construction et rodage

Il s'agit ici de l'étape de construction du site minier et de la mise en service des équipements. Le rodage constitue une phase de transition durant laquelle les différents procédés opérationnels sont ajustés. Cette étape vise à atteindre progressivement les niveaux de productivité prévus et à assurer les conditions nécessaires à la rentabilité du projet minier.

E. Exploitation

Il s'agit de l'étape où l'entreprise a pour objectif d'extraire et de traiter le minerai dans un but de rentabilité. La durée de vie d'une mine est déterminée principalement par l'importance des réserves minérales identifiées et économiquement exploitables, par le taux annuel de production ainsi que par les conditions de rentabilité de l'exploitation.

F. Restauration

L'objectif de la restauration d'un site minier est d'atténuer les impacts environnementaux découlant des activités d'exploitation et de rétablir, dans la mesure du possible, les fonctions écologiques du milieu affecté. Cette démarche vise également à éliminer ou à réduire les risques pour la faune, la flore et la sécurité des personnes, tout en assurant la stabilité à long terme du site après la cessation des activités minières.

2. Problématique et objectif de recherche

2.1 La montée de l'acceptabilité sociale au Québec : lumière sur le secteur minier

Simultanément aux multiples jugements confirmant l'obligation de consultation et d'accommodement, une montée en importance de dispositifs et règlements contribuant à favoriser l'implication de la société civile dans les projets de développement territorial a été observée au cours des dernières décennies au Québec avec la popularisation du concept d'acceptabilité sociale. Cette notion s'est lentement mais sûrement frayée un chemin dans les processus législatifs et réglementaires de la province. Le jugement *Strateco (Ressources Strateco inc. c. Procureur général du Québec)* en 2017 constitue le point culminant de cette montée en confirmant que l'acceptabilité sociale devient un facteur que le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) doit considérer lors de la prise de décision sur un projet de développement territorial. Cette décision est venue ainsi confirmer qu'une « absence d'acceptabilité [sociale] suffisante » (Batellier et Maillé, 2017) pouvait constituer une condition de refus d'un projet de développement territorial au Québec.

On a vu s'accroître au cours des dernières années – en quantité et en qualité – l'information colligée par les acteurs de l'industrie minière concernant leurs échanges avec différents groupes et communautés d'intérêts dans les projets soumis au processus d'étude d'impacts et les perspectives de ces communautés. En effet, l'intégration des perspectives sociales et de la participation de la société civile en général dans l'étude de projets de développement minier au Québec n'a cessé de croître depuis la création du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) en 1978.

Comme l'explique Simard (2021), alors que plus de 400 projets de développement territorial ont été étudiés depuis 1978, les questions liées aux impacts sur le milieu humain ont progressivement fait leur place dans les rapports déposés par le BAPE. Simard suggère

qu’au cours de la dernière décennie, l’acceptabilité sociale est devenue une notion clé dans les recommandations du BAPE, se traduisant par une plus grande considération des enjeux d’ordre social dans les rapports de l’organisme.

Il est toutefois important de souligner ici que le BAPE n’est qu’un organisme consultatif. Bourgeois et Rodon (2019) rapportent que dans le jugement *Strateco*, le juge a réitéré qu’il appartenait « au gouvernement de tenir compte d’un ensemble de facteurs, dont l’absence d’acceptabilité sociale des Cris, dans sa prise de décision ». Le jugement *Strateco* (2017) réaffirme ainsi que la décision finale sur l’octroi d’un projet de développement territorial au Québec revient entièrement au ministre du MELCCFP. L’acceptabilité sociale comporte donc une forte charge normative (Boissonade *et al.*, 2016). Béland (2025) suggère que, puisque la notion d’acceptabilité sociale n’est pas balisée, cela la rend vulnérable à l’interprétation et à la manipulation.

Ces considérations d’ordre social se sont tout de même traduites par des modifications à certaines lois et réglementations touchant le secteur minier. On peut mentionner notamment la modification en 2013 de la *Loi sur les mines* (LQ 2013, c 32) qui avait pour but d’ajouter de nouveaux dispositifs pour mieux encadrer la consultation publique au sujet des projets miniers. Parmi ces dispositifs, on retrouvait l’élaboration d’une politique de consultation des communautés autochtones propre au secteur minier, la tenue d’une consultation publique préalable à l’octroi d’un bail d’exploitation de substances minérales de surface, la tenue préalable d’une consultation publique à l’octroi d’un bail minier pour une mine métallifère dont la capacité de production est de moins de 2000 tonnes métriques par jour, l’élaboration d’un registre public des droits miniers, la production et la remise au ministère de la documentation relative à la consultation publique du promoteur minier et la fixation des modalités de la consultation publique. Cette mesure a par ailleurs été renforcée en 2024 alors que la *Loi modifiant la Loi sur les mines* a prévu « l’assujettissement de tous les nouveaux projets de mine à la procédure d’évaluation et d’examen des impacts sur l’environnement » (LQ 2024, c 36).

Subséquemment, la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert* (2017) a permis la création d'une version web du registre environnemental des autorisations provinciales, facilitant la lecture par le grand public des projets miniers (et des autres projets de développement territorial) ainsi que de l'entièreté des documents relatifs aux projets, en cours ou passés, qui ont été déposés publiquement.

Bien que ces modifications aux règlements et politiques québécoises n'aient pas spécifiquement été conçues pour encadrer l'obligation de consulter et d'accommoder les peuples autochtones selon l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, elles ont tout de même servi à renforcer les efforts d'engagement et de consultation en plus d'offrir une meilleure visibilité au grand public sur la documentation de ces efforts de consultation.

2.2 Augmentation de la pression sur les communautés autochtones en matière de consultation et d'engagement

Depuis le lancement officiel du Plan Nord par le gouvernement du Québec en 2011, plan visant essentiellement à l'exploitation massive des ressources naturelles (Montpellier, 2017), les différents gouvernements provinciaux qui se sont succédés ont tous misé à différentes échelles sur le développement des ressources naturelles du Nord de la province.

Avec la pandémie de COVID-19 qui a frappé durement l'ensemble du pays, le gouvernement du Québec a misé, entre autres, sur l'exploitation des minéraux critiques et stratégiques pour relancer son économie. Dans le *Plan québécois pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2020-2025*, le gouvernement du Québec suggérait que :

La pandémie de COVID-19 a fragilisé l'ensemble de l'économie mondiale, entre autres par le bris de chaînes d'approvisionnement. Plusieurs organisations régionales, nationales et internationales y voient l'occasion de changer les façons de faire et d'établir la relance post-COVID-19 sur une économie à faible empreinte carbone et un usage plus efficace des ressources. (Gouvernement du Québec, 2020)

Puis, le 23 janvier 2024, le gouvernement du Québec proposait une mise à jour de ce *Plan d'action* dans le but de favoriser le développement de projets miniers dont les minéraux extraits sont considérés critiques et stratégiques. On y a d'ailleurs ajouté une série de nouveaux minéraux à la liste antérieure (Gouvernement du Québec, 2024). Selon le gouvernement du Québec, les minéraux critiques et stratégiques permettent à la province de poursuivre sa transition énergétique, alors qu'au Canada, ces minéraux permettent de répondre à une demande reliée à la transition énergétique mondiale. Les deux gouvernements estiment que l'exploitation de ces minéraux permettra le développement d'une « économie verte » (Gouvernement du Québec, 2020 ; Ressources naturelles Canada, 2024).

À titre d'exemple, parmi ces nouveaux minéraux récemment ajoutés à la liste des minéraux critiques et stratégiques, les gouvernements du Québec et du Canada ont ajouté le minerai de fer de haute pureté (Gouvernement du Québec, 2024 ; Ressources naturelles Canada, 2024). Mathieu (2025) affirme que l'industrie du fer et de l'acier est « une grande émettrice de CO₂ et peut jouer un rôle important dans la décarbonation du secteur énergétique ». Il ajoute que le « Québec dispose d'importantes ressources en matières premières de qualité supérieure, ce qui lui permettrait de développer une filière de l'acier plus sobre en carbone et plus résiliente que la majorité de la production mondiale » (Mathieu, 2025).

Un autre exemple bien connu est la stratégie de la filière batteries du gouvernement du Québec. Dans son plan pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2020-2025, le ministère des Ressources naturelles et des Forêts (MRNF) affirme que le « Québec possède non seulement les ressources minérales utilisées dans la fabrication de batteries pour les véhicules électriques et le stockage d'énergie, mais dispose également d'organisations pour accélérer le développement du savoir-faire québécois nécessaire à leur production et à leur recyclage » (MRNF, 2020).

Dans son communiqué du 23 janvier 2024, la ministre des Ressources naturelles et des Forêts énonçait (2024) :

À l'heure où l'approvisionnement en minéraux critiques et stratégiques devient de plus en plus essentiel, notamment pour la décarbonation de l'économie, le Québec a le privilège de disposer des ressources minérales et du savoir-faire nécessaires pour développer sa chaîne de valeur des [minéraux critiques et stratégiques] dans le respect des principes de développement durable, d'acceptabilité sociale et de création de richesse pour les régions et les communautés. Cette nouvelle mouture du plan d'action nous amènera encore plus loin dans cet objectif.

Tout cela montre que l'intérêt pour l'exploitation minière, notamment de ces minéraux critiques et stratégiques, a connu une forte hausse au Québec au cours des dernières années. Dans un document paru en avril 2024, le MRNF rapportait une « forte hausse du nombre de claims (DEE) en vigueur depuis 2019, soit 139 % » (MRNF, 2024). Cette hausse aurait toutefois « accentué les inquiétudes des citoyens exprimées à maintes reprises par les médias », selon les mots rapportés dans ledit document.

Cette importante croissance dans l'intérêt de l'exploitation minière devrait inévitablement se traduire par une multiplication des demandes de consultations, principalement en raison des nouvelles dispositions relatives aux consultations sur les travaux d'exploration minière, tels que décrits précédemment au chapitre 2.1.

Comme le rapportaient les représentants du Gouvernement de la nation Crie lors des auditions de la commission parlementaire sur le projet de loi no 63 (*Loi modifiant la Loi sur les mines et d'autres dispositions*, 2024), Eeyou Ischtee (le territoire cri) aurait connu une hausse de 80 % du nombre de claims miniers (DEE) entre 2021 et 2023.

Newman (2014), puis Leclair (2017) suggèrent que, pour les communautés autochtones, les demandes de consultation annuelles pour les différents secteurs (minier, énergétique, forestier, etc.) peuvent parfois se compter par centaines. Les travaux de Bustamante-Rivera (2019) viennent renforcer ce postulat.

Pour ce qui est des projets extractifs spécifiques, durant la période où cette recherche a été effectuée, Mashteuiatsh répondait en moyenne à 279 consultations par année. Des consultations étaient en cours pour cinq projets miniers d'importance majeure, l'activité minière de l'uranium et l'extraction de gaz de schiste. Tout ceci, dans le contexte des modifications

récentes de la Loi sur les mines et de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier (Bustamante-Rivera, 2019, p.86).

Le rapport annuel 2021-2022 de la communauté comptabilisait 257 consultations provenant des gouvernements, d'entreprises et d'autres organismes (Pekuakamiulnuatsh Takuhikan, 2022), démontrant le niveau soutenu de demandes de consultations à traiter annuellement par l'équipe de la protection du territoire.

L'entreprise Glencore Canada exposait dans un rapport déposé auprès du MRNF en 2023 que la multiplication des processus de consultation créait une fatigue chez les intervenants des communautés autochtones. Glencore a aussi souligné dans ce rapport que leurs partenaires inuit avaient clairement exprimé leur fatigue liée à une consultation jugée excessive.

De son côté l'Association de l'exploration minière du Québec (AEMQ) témoignait dans une lettre envoyée au premier ministre en mars 2025 que « l'appareil gouvernemental québécois souffre d'une fragmentation excessive » et que « chaque ministère, chaque direction régionale, chaque fonction spécialisée agit selon ses propres priorités et processus, avec peu ou pas de coordination intersectorielle » (AEMQ, 2025). Selon l'association, cette situation entraînerait une multitude de consultations, des exigences souvent redondantes ou contradictoires et des délais d'analyse imprévisibles (AEMQ, 2025).

Leclair (2017) soutient que la révision des consultations requiert parfois le recours à des ressources humaines et financières additionnelles, mais que ces ressources qui ne sont pas nécessairement toujours disponibles. Newman (2014, p.70-71) ajoute que les demandes de consultations « sont coûteuses et entraînent donc un détournement des ressources limitées de la communauté et l'abandon d'autres priorités ». Cette observation corrobore les propos rapportés à la section 5.3.1 liés aux manques de ressources des communautés.

2.3 Objectif de la recherche

La présente recherche a pour but général d'examiner la mise en pratique de l'exercice de la consultation autochtone au Québec en contexte minier pour mieux comprendre si celle-ci s'exerce en toute considération de la capacité des nations autochtones concernées à y répondre adéquatement.

Plus précisément, cet exercice consistera à examiner la notion de fatigue de consultation dans le contexte du développement minier au Québec pour mieux comprendre ses effets sur les peuples autochtones au Québec. Comme le rappelait Leclair (2017, p.15), « l'obligation de consulter impose un lourd fardeau aux communautés autochtones ». Pour les communautés autochtones, l'application de cette obligation peut représenter des centaines de demandes de consultation par année. Ces demandes peuvent être complexes et impliquer une panoplie de connaissances techniques que les communautés ne possèdent pas toujours. De plus, requérir à des expertises externes peut s'avérer onéreux.

En partant de l'hypothèse que la notion de fatigue de consultation (bien que peu définie par les instances gouvernementales) est bien réelle, la question de recherche sera donc la suivante : comment reconnaître les effets de la notion de fatigue de consultation chez les peuples autochtones dans le contexte minier au Québec pour ainsi en réduire la portée?

Afin de répondre à cette question, le choix de mener des entrevues avec des experts du milieu autochtone et des secteurs minier et public a été fait. En proposant des entrevues avec des individus qui possèdent un vécu en matière d'engagement et de consultation autochtone pour des projets miniers (et d'autres types de projets de développement territorial), ce mémoire vise à miser sur l'expertise déjà établie afin de rapatrier sous un même projet les différents points de vue.

En réussissant à regrouper la vision, les constats et les suggestions de nombreux experts, cette recherche pourra faire bénéficier à l'ensemble des lecteurs les différents effets de la notion de fatigue de consultation des membres des peuples autochtones dans le contexte québécois.

3. Cadre conceptuel

Les deux principaux concepts mobilisés dans ce projet sont l'acceptabilité sociale et la fatigue de consultation.

Concernant l'acceptabilité sociale, les grandes tendances de la vision de différents auteurs qui ont étudié le concept ont été extraites au moyen d'une analyse de plus d'une vingtaine de textes choisis sur le sujet. La sélection des écrits pour cet exercice incluait uniquement des textes scientifiques repérés à partir de différents moteurs de recherche : Google, Google Scholar, Sofia (Bibliothèque en ligne de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue). Différents mots clés ont été utilisés : « acceptabilité sociale », « acceptabilité sociale Québec », « acceptabilité sociale mines », « licence sociale d'opérer », « licence sociale », « *social license to operate* », « *social license* », « *SLO* » et « *social licence mining* ».

Des textes et des auteurs qui s'intéressaient au concept d'acceptabilité sociale dans une perspective minière ont d'abord été ciblés. Cela a permis entre autres de repérer certains auteurs qui se sont davantage investis dans ce concept et dont la perspective venait davantage enrichir la réflexion pour le secteur minier (notamment Prno (2012; 2013), Slocombe (2012), Boutilier (2014; 2017), Owen (2012; 2016) et Kemp (2012)). Ensuite, la recherche de textes s'est intéressée aux auteurs qui ont étudié le concept de l'acceptabilité sociale de manière plus large au Québec spécifiquement (particulièrement Fournis et Fortin (2015) et Batellier (2015; 2016)).

Du côté de la fatigue de consultation, pour tenter de mieux cerner ce concept, une seconde revue de littérature a été réalisée. Une recherche par mots clés a été lancée dans les moteurs de recherche Google, Google Scholar et Sofia. Les mots clés étaient les suivants : « fatigue de consultation », « lassitude de consultation », « consultation autochtone », « obligation consulter autochtones » et « sur-consultation autochtone », « *consultation fatigue* », « *Indigenous consultation* », « *Aboriginal consultation* », « *Duty to consult Indigenous people* », « *Duty to consult Aboriginal people* ». Pour compléter cette revue de littérature,

la plateforme d'intelligence artificielle Copilot a été utilisée pour savoir si elle pouvait trouver des articles scientifiques et journalistiques en lien avec la fatigue de consultation dans le secteur minier. La plateforme a également été utilisée pour rechercher des articles de tout genre à savoir si les Autochtones étaient adéquatement consultés au Canada en lien avec les projets de développement territoriaux.

Le choix d'utiliser la plateforme Copilot au détriment d'autres plateformes d'IA est tout simplement lié à l'accès du chercheur à un compte sécurisé Copilot. Il est à préciser que la portée de l'utilisation de l'IA a somme toute été très limitée, principalement en raison de son incapacité à bien cerner des textes pertinents à l'égard de la recherche souhaitée. Ainsi, la portée globale de l'utilisation de l'IA pour cette recherche demeure négligeable mais méritait tout de même d'être mentionnée.

Pour ces deux revues de littérature, plus de 25 textes pour le concept d'acceptabilité sociale et douze textes pour le concept de fatigue de consultation ont été retenus en fonction de leur pertinence à l'égard du contexte de participation publique sur des projets de développement territorial ou de consultation autochtone. Pour chacun de ces textes, différentes thématiques qui s'accolaient aux concepts d'acceptabilité sociale et de fatigue de consultation ont été soulevées, puis classées. Celles-ci sont expliquées dans les sections suivantes.

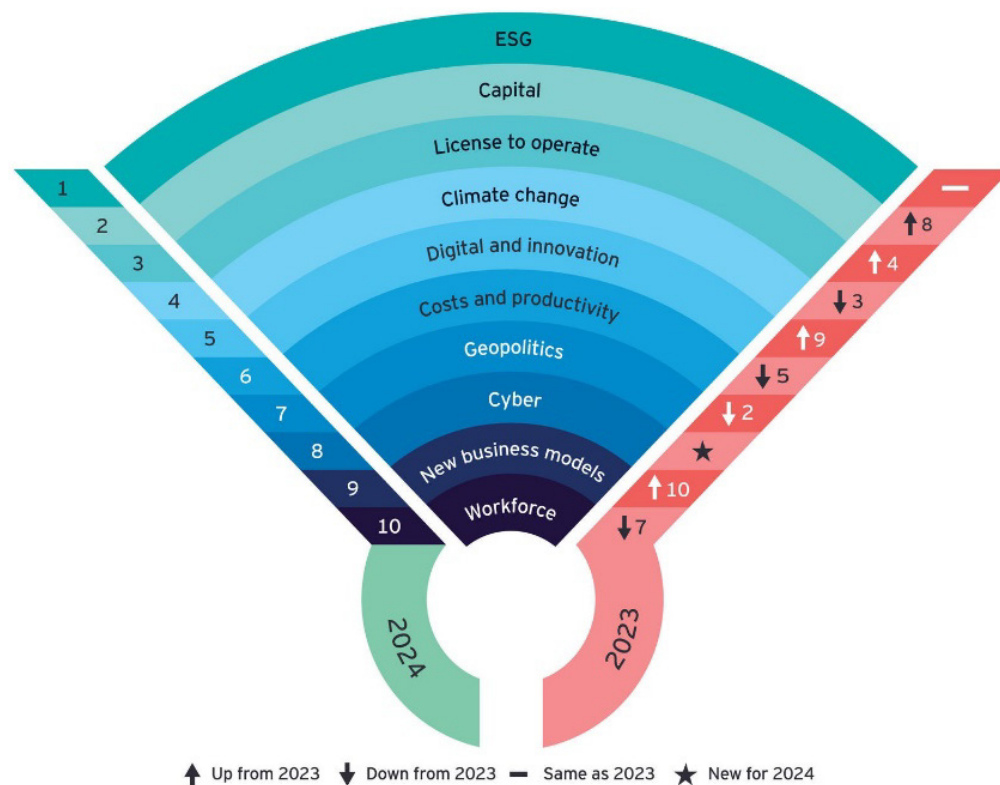
3.1 Acceptabilité sociale

Les grands projets de développement territorial ont connu moult transformations au cours des dernières décennies afin de rencontrer une nouvelle exigence en forte émergence : l'acceptabilité sociale. Tant sur le plan environnemental que social, ces grands projets ont eu à adapter leurs pratiques et à se responsabiliser davantage pour rencontrer cette nouvelle exigence. Du côté de l'industrie minière, l'entreprise Ernest, Young et Associés (2023), un important cabinet d'audit financier et de conseil, suggérait que l'acceptabilité sociale se classe désormais comme le troisième enjeu en importance au niveau mondial pour le secteur des mines et métaux en 2024 (Figure 2).

Figure 2

Classement annuel d'EY des enjeux en importance au niveau mondial pour le secteur des mines et métaux

Source : EY Canada (2023)



Bien qu'il ne s'agisse pas d'une approche scientifique, le sondage d'Ernest, Young et Associés est partagé à plus de 350 leaders du secteur mine et métaux mondial, et peut donc refléter les préoccupations de l'industrie. Par ailleurs il apparaît intéressant de souligner que quatre des plus importantes conférences minières au pays, pour ne nommer que celles-ci, comportaient au moins un volet traitant des enjeux spécifiques à l'acceptabilité sociale et à la consultation et à l'engagement avec les peuples autochtones en 2025 :

- Québec, Mines et Énergies (Québec) ;
 - Favoriser l'acceptabilité sociale : les leviers à activer en amont ;
 - Restauration minière : un enjeu stratégique pour l'acceptabilité sociale, les investisseurs financiers et les compagnies d'assurance ;
 - Transition énergétique et acceptabilité sociale : de la recherche à la pratique ;
- Mineral Resources Forum (Nouvelle-Écosse)
 - The new reality of protecting and enhancing the reputation of mining;
 - Practical guidelines for connecting with communities and managing reputational risk;
- Mineral Resources Review (Terre-Neuve-et-Labrador);
 - Session : Engagement and Industry Perspectives;
- Prospector and Developers Association of Canada (Ontario);
 - Indigenous Rights and Engagement in a global context;
 - Presentation: Indigenous and Community Engagement, Inc.
 - Community led planning, data and consultation that support land tenure systems and community governance.

Les collectivités locales disposent aujourd'hui d'une plus grande capacité à faire entendre leur voix lors de la mise en chantier de projets majeurs. Comme le disent Gendron et al. (2024), « les citoyens cherchent à participer à la vie politique et à influencer les décisions publiques en dehors des rendez-vous électoraux ». Ces citoyens poussent les promoteurs miniers (et autres secteurs du développement territorial) et les gouvernements à démontrer que ces projets seront menés de manière responsable et demandent de retirer davantage de bénéfices des activités extractives qui viennent amoindrir la qualité du territoire qui les entoure.

La notion d'acceptabilité sociale illustre bien cette transformation dans les dynamiques sociales. La population dispose maintenant d'espaces lui permettant de tenter d'influencer les décisions publiques sur des projets majeurs qui sont susceptibles d'impacter leur milieu

de vie. L'acceptabilité sociale est un terme qui fait désormais partie du portrait de tout grand projet de développement, au Québec comme ailleurs au pays. Le terme est largement utilisé par les différentes instances de l'État, par les entreprises œuvrant dans le secteur primaire et également par la société civile qui souhaite participer davantage à l'implantation et la continuation des projets de développement territorial en sol québécois.

Shindler et Brunson (2004) suggèrent que les balbutiements du concept d'acceptabilité sociale remonteraient aux travaux du sociologue Walter Findler (1960). Ce dernier serait le premier à avoir identifié les normes et coutumes sociales, entre autres, comme étant des facteurs influençant la pérennité de tout type de politique ou de programme gouvernemental. Schindler et Brunson (2004) soulignent également que l'utilisation du terme *acceptabilité* proviendrait d'un modèle de gestion développé pour le United States Forest Service pour évaluer les conditions à rencontrer pour obtenir un seuil minimal d'acceptation pour le développement de projets forestiers.

Selon Jijelava et Vanclay (2018), les premières utilisations du terme « acceptabilité sociale » auraient également émergé au cours des années 1990 dans l'industrie forestière (Moore, 1996). Une définition a été proposée par Brunson et al. (1996):

Social acceptability in forest management results from a judgmental process by which individuals (1) compare the perceived reality with its known alternatives; and (2) decide whether the “real” condition is superior, or sufficiently similar, to the most favorable alternative condition. If the existing condition is not judged to be sufficient, the individual will initiate behavior—often, but not always, within a constituency group—that is believed likely to shift conditions toward a more favorable alternative.

Au tournant des années 2000, on voit apparaître les premières recherches sur cette notion en secteur minier. Joyce et Thomson (2000) définissaient ainsi l'acceptabilité sociale comme une notion qui peut exister lorsqu'un projet minier est perçu comme ayant un large niveau d'acceptation en continu du milieu d'accueil dans lequel il poursuit ses activités.

Licence sociale, permis social d'opérer ou acceptabilité sociale?

Facal et Thibault (2022) soutiennent que de manière générale, dans la littérature anglo-saxonne, l'expression « social license to operate » ou encore la « licence sociale ou permis social d'opérer » est accolée au concept d'acceptabilité sociale sans distinction majeure. Plusieurs écrits sur cette notion auraient ainsi vu le jour au tournant des années 2000. Pour Bergeron et al. (2015), il s'agit d'un des termes privilégiés notamment par l'industrie minière pour désigner cette notion.

Le terme « licence sociale pour opérer » aurait été inventé au cours des années 1990 par un dirigeant minier canadien, Jim Cooney, et a rapidement attiré l'attention des praticiens de l'industrie par la suite. Plusieurs fois cité, notamment par Joyce et Thomson (2000), Prno (2013), Prno et Slocombe (2014) et Boutilier (2014), il aurait utilisé cette métaphore pour montrer que « la licence sociale serait aussi importante pour l'industrie minière que la conformité réglementaire » (Cooney, 2017). Différentes approches ont été développées par ces auteurs qui se sont beaucoup consacrés à la question.

Thomson et Boutilier (2011) ont développé un modèle d'évaluation de la licence sociale en calculant le niveau de confiance sous forme de pyramide. Ce modèle est toutefois critiqué par certains puisque cette vision ferait « abstraction du fait que certains projets sont, dans leur essence même, inacceptables » (Gendron et Angers, 2015). Baba et Raufflet (2015) sont toutefois d'avis que le système de Thomson et Boutilier implique un niveau de rejet, « c'est-à-dire le rejet des activités de l'entreprise par les parties prenantes et en particulier les communautés locales » (Gendron et Angers, 2015) permettant d'invoquer la non-acceptabilité d'un projet.

De leur côté, Prno et Slocombe (2012) ont proposé une approche basée sur la gouvernance en plus de développer un système (Prno et Slocombe, 2013) pour identifier et évaluer les facteurs clés pouvant avoir un effet sur la licence sociale. Enfin, Owen et Kemp (2012) critiquent la notion de licence sociale suggérant qu'elle est utilisée par les membres des industries pour limiter les débats et discussions autour d'un projet.

Certains auteurs (Bergeron et al., 2015 ; Facal et Thibault, 2022 ; Rodon et Bouchard, 2024) critiquent l'association directe entre la licence sociale et l'acceptabilité, notamment en raison de l'utilisation de la licence sociale principalement dans les secteurs miniers et énergétiques, contrairement à la notion d'acceptabilité sociale qui s'étendrait davantage dans la sphère des politiques publiques et de la gestion du territoire. Baba et Dahan (2023) estiment toutefois ces concepts comme suffisamment similaires pour les considérer comme équivalents. Raufflet et al. (2012) soutiennent que la littérature sur l'acceptabilité sociale est (de toute façon) « fragmentée et la plupart des définitions ont été élaborées par des praticiens et des consultants, ainsi que par les institutions financières internationales, les sociétés d'investissement et les dirigeants d'entreprises ». J'abonderai dans le même sens que Baba et Dahan (2023) en considérant ces deux concepts comme suffisamment similaires pour les considérer comme une même notion.

Notion d'acceptabilité sociale dans son usage courant

Plusieurs auteurs au Québec se sont penchés sur la notion d'acceptabilité sociale. Caron-Malenfant et Conraud (2009), la définissent comme suit :

L'acceptabilité sociale est le résultat d'un processus par lequel les parties concernées construisent ensemble les conditions minimales à mettre en place, pour qu'un projet, programme ou politique s'intègre harmonieusement, et à un moment donné, dans son milieu naturel et humain.

Parmi les autres auteurs qui ont travaillé sur la notion au Québec, Fortin (2019) suggère que l'acceptabilité sociale repose tant sur des facteurs propres au milieu d'accueil (valeurs, croyances et attentes) que sur les risques, les impacts et les bénéfices anticipés pour les populations concernées et leur milieu ». Caron-Malenfant et al. (2013), Fournis et Fortin (2015) et Simard (2021) perçoivent tous l'acceptabilité sociale comme étant un instrument d'action publique. Pour d'autres auteurs, comme Maillé (2012), Gendron (2014), Gauthier (2015) et Batellier (2015), le caractère relationnel de l'acceptabilité sociale permet d'évaluer le degré de confiance attribué aux institutions et aux promoteurs.

Certains auteurs (Batellier, 2016 ; Bucker, 2020 ; Fournis et Fortin, 2015 ; Gendron et al., 2024 ; Ollivier-Yaniv, 2023 ; Owen et Kemp, 2012 ; Parsons et al., 2014) soulignent les dangers d'instrumentalisation de ce concept. Pour illustrer leur position sur l'acceptabilité sociale, on utilisera plutôt des termes comme « limitation » (du débat ou de l'opposition), une « réponse » ou un « résultat » (des entreprises face à l'opposition) ou encore une « manipulation » (du discours public). Ces auteurs décrivent essentiellement l'absence possible du refus d'un projet, ce qui entre directement en contradiction avec la notion de consentement préalable, libre et éclairé citée précédemment. Ces auteurs suggèrent que les minières utilisent donc ce concept pour imposer la légitimité de leur projet.

Certes, la notion d'acceptabilité sociale demeure plutôt intangible et ne peut ainsi se matérialiser de la même manière que d'autres types d'autorisations à obtenir sur les plans légal, environnemental ou réglementaire (Prno et Slocombe, 2014). Ses conditions et limites étant floues, ambiguës et même controversées (Garriaga et Mélé, 2004), l'acceptabilité sociale demeure encore à ce jour difficile à comprendre et à définir. Elle est donc inévitablement difficile à encadrer.

Toutefois, comme le rapportent Rodon et Bouchard (2024), même si la notion d'acceptabilité sociale peut sembler à première vue évasive, le jugement Strateco (2017) a établi un important précédent au Québec : le manque d'acceptabilité sociale peut désormais être considéré comme une raison valide pour refuser un projet de développement territorial. Cette démonstration viendrait renforcer le postulat que l'acceptabilité sociale peut être utilisée comme instrument d'action publique tel que décrit par Louis Simard (2021).

Bref, même si son instrumentalisation est critiquée par certains, la notion d'acceptabilité sociale fait désormais partie intégrante du portrait du développement territorial et de l'espace public au Québec. Elle se retrouve largement légitimée dans les discours des gouvernements, des diverses communautés d'intérêts et des membres de l'industrie minière. Il est donc difficile d'en faire abstraction.

3.2 Fatigue de consultation

Comme il a été mentionné aux précédents chapitres, les gouvernements du Québec et du Canada tentent d'inclure davantage la perspective de la société civile au développement territorial par l'entremise de nouvelles réglementations. Également, il a été affirmé que plusieurs entreprises du secteur minier tentent de multiplier leurs efforts en matière de recherche d'acceptabilité sociale. Pour les nations autochtones, les contrecoups de ces efforts majorés peuvent ainsi se faire ressentir par l'accentuation de la pression sur le personnel attitré aux dossiers de développement territorial.

Cette pression accrue est souvent la cause de ce qui est appelé la fatigue de consultation. Il s'agit d'un phénomène de plus en plus évoqué tant chez les représentants des différents paliers gouvernementaux, que par des membres des industries ou encore du côté des communautés touchées par des projets de développement territorial.

L'International Association for Impact Assessment (IAIA), un forum international cherchant à promouvoir les meilleures pratiques et les innovations en matière d'évaluation d'impact, propose une définition qui identifie deux niveaux de risque quant à la consultation et l'engagement des parties prenantes à un projet donné :

Respondent burden (the amount of ask of a community to participate) and respondent fatigue (when participants become over-consulted and lose interest) are issues that need to be recognised and managed. These issues are more likely to occur when people feel there is little value being accorded to their contribution, or when they feel there is little prospect their contributions will make a difference. It is therefore necessary to carefully design the engagement process to align with the expectations of stakeholders and with the significance of the issue (Vanclay et al., 2015).

L'IAIA soutient que la notion de fatigue de consultation est liée à deux facteurs sous-jacents : le concept de désintérêt et le concept de charge. La définition de l'IAIA, qui inclut ces deux concepts sous-jacents à la fatigue de consultation, a été retenue pour définir le cadre conceptuel par lequel les textes choisis dans la revue de littérature ont été analysés.

D'une part, une forme de fatigue serait ainsi liée au désintérêt, ce qui est également soutenu par divers auteurs (Burton et al., 2004 ; Cordel et Eisenbarth Hager, 2019 ; Dietz et Stern dans Simard et Côté, 2010 ; Reed, 2008; Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, 2024 ; Talon Resources and Community development inc., 2023).

Cette fatigue pourrait être ressentie par des membres d'une collectivité lorsque l'impression que leurs préoccupations, les enjeux et les sujets qui les intéressent ont déjà fait l'objet de consultations antérieures. Cette forme de fatigue peut aussi être expliquée par le résultat d'un manque de suivi ou de rétroaction, par l'inefficacité du processus ou encore par le sentiment général que leurs préoccupations ne seront pas prises en considération. Cette forme de fatigue désengage ainsi la population des processus de consultation.

D'autre part, on retrouverait une forme de fatigue qui serait liée à la charge que peuvent vivre des membres de la société civile ou chez le personnel responsable de l'analyse de ces demandes de consultation (Bherer, Dufour et Rothmayr Allison, 2013 ; Boyd, Lorefice et Winter, 2017; Burton et al., 2004 ; Cordel et Eisenbarth Hager, 2019; Fisher et Nadeem, 2013; Government of the Northwest Territories, 2007; Reed, 2008; Vanclay et al., 2015; Whiteman et Memen, 2002). La charge que représente l'analyse et la rétroaction à ces importants projets peuvent avoir un effet considérable sur la vie des collectivités locales. La pression qui est exercée sur les institutions locales qui doivent répondre à ces demandes peut devenir considérable. La récurrence de la mobilisation citoyenne et le fardeau pour l'ensemble des individus s'intéressant à un projet à devoir bien l'assimiler pour ainsi mieux se positionner, et ce, dans un court délai, peut représenter une charge pour plusieurs individus. Pour les petites collectivités, ce sentiment de fatigue peut être davantage présent considérant que cette charge repose sur un plus petit nombre d'individus. Le tableau 2 ci-dessous résume ces différentes thématiques.

Tableau 2
Conclusion de la revue de littérature : thématiques

Principales thématiques qui se dégagent des différents textes	Lassitude, répétition, pression, récurrence, cynisme, capacité (limitée), surcharge, fardeau, perte d'intérêt	
Classement des thématiques	Thématiques associées au désintérêt 1. Répétition (des préoccupations, des enjeux, etc.) 2. Cynisme (sentiment que l'on n'est pas écouté ou que l'on fait ça pour rien) 3. Perte d'intérêt (par la fréquence ou l'étirement dans le temps) 4. Lassitude (exaspération ou découragement)	Thématiques associées à la charge 1. Surcharge (qui repose souvent sur les mêmes acteurs) 2. Récurrence (pression de la mobilisation citoyenne) 3. Pression (sur les institutions locales) 4. Capacité (de se positionner sur le projet) 5. Fardeau (de devoir se positionner, souvent rapidement)

Sources : Bherer, Dufour et Rothmayr Allison, 2013 ; Boyd, Lorefice et Winter, 2017; Burton et al., 2004 ; Cordel et Eisenbarth Hager, 2019 ; Dietz et Stern, 2008 ; Fisher et Nadeem, 2013 ; Government of the Northwest Territories, 2007; Memen, 2002 ; Reed, 2008; Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, 2024 ; Talon Resources and Community development inc., 2023; Vanclay et al., 2015.

En somme, la fatigue de consultation serait essentiellement le résultat d'un *trop plein* des communautés d'intérêts face à la révision de tous ces projets de développement territorial. Pour les peuples autochtones, il y a fort à parier que les effets de la fatigue de consultation puissent les affecter davantage en raison des nombreux jugements confirmant l'obligation de consulter et d'accommoder les Autochtones sur le développement territorial au Canada.

Plusieurs écrits gouvernementaux font mention de la fatigue de consultation. Toutefois, ces écrits élaborent peu sur la définition ou encore ses répercussions concrètes sur les

populations consultées. En effet, il existe peu d'information disponible sur le sujet dans la documentation offerte par les différents paliers gouvernementaux.

Par exemple, le *Guide sur la démarche d'information et de consultation réalisée auprès des communautés autochtones par l'initiateur d'un projet assujetti à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques* du gouvernement du Québec (2020) ne propose aucune définition, ni mention, ni action concrète à poser pour limiter les effets de la fatigue de consultation auprès des communautés d'intérêts. Le *Guide* suggère toutefois à l'initiateur d'un projet de « moduler l'intensité de ses efforts d'information et de consultation en fonction, notamment, des objectifs poursuivis, de l'envergure du projet ainsi que de l'intérêt et des préoccupations des communautés autochtones à l'égard de son projet », ce qui représente une mince mise en garde vis-à-vis ce phénomène.

Un autre exemple de mention de la notion de la fatigue de consultation provient cette fois du guide du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (2007) en matière de consultation auprès des Autochtones où l'on cite le phénomène et ses effets sur la participation des parties prenantes autochtones. On suggère simplement que le gouvernement doit faire des efforts pour s'assurer que les processus de consultations doivent demeurer flexibles et concis. Enfin, un guide pratique à l'endroit des fonctionnaires fédéraux (2011) invite les employés à coordonner leurs efforts avec d'autres membres d'un ministère, d'un autre ministère ou d'un autre organisme afin « d'éviter des processus de consultation à répétition » (*avoid consultation fatigue* dans la version anglaise du même document).

4. Méthodologie

Une approche qualitative par le biais d'entrevues avec des professionnels chargés des enjeux de consultation et des consultants-experts a été choisie pour étudier ce phénomène et ainsi contribuer à enrichir les connaissances générales du public et de la communauté scientifique. Pour ce faire, la réalisation d'entrevues semi-dirigées a permis d'obtenir les observations des personnes rencontrées pour mieux cerner les enjeux au cœur de la notion de fatigue de consultation. Ces entrevues ont été menées au cours de l'année 2025.

4.1 Recrutement des participants

Pour approfondir sur le sujet de la fatigue de consultation, il importait de sélectionner des personnes possédant de vastes connaissances et expériences reliées aux réalités du domaine réglementaire, du droit autochtone, du développement et de la protection du territoire. Les acteurs qui ont accepté de participer provenaient de divers secteurs, notamment :

- Des représentants de départements de la protection du territoire de certaines communautés autochtones qui sont à proximité de projets miniers au Québec ;
- Des consultants-experts au service de communautés autochtones au Québec ;
- Des leaders autochtones possédant de l'expérience en contexte de développement minier ;
- Des politiciens possédant des connaissances dans le domaine minier ;
- Des juristes spécialisés dans le droit territorial et minier ;
- Des biologistes, géographes et experts en gestion environnementale ;
- Des spécialistes en permis et aux autorisations liées au secteur minier.

Pour réussir à rejoindre des experts représentant autant les secteurs autochtone, minier et public, diverses méthodes de recrutement ont été utilisées. Pour le secteur autochtone, un contact a d'abord été réalisé directement auprès des départements responsables de la protection du territoire dans les communautés autochtones à proximité de projets miniers. Des approches ont également été fait auprès de consultants-experts supportant des

communautés autochtones au Québec. Au niveau du secteur minier, une demande a été formulée auprès de l'Association minière du Québec (AMQ) pour partager le projet de recherche et inviter ses membres à participer. Des représentants d'entreprises d'exploration minière ont également été approchés directement par courriel et via LinkedIn. Des démarches ont aussi été faites lors de conférences minières pour approcher différents individus. Pour le secteur public, des invitations par courriel ont été formulées directement aux équipes chargées d'analyser les demandes d'autorisations au MRNF et au MELCCFP. Certains membres de la classe politique ont été contactés par courriel.

Afin de maximiser les chances d'obtenir des participants, plusieurs personnes interviewées durant les premières semaines d'entrevues ont été invitées à suggérer d'autres candidats potentiels et pertinents à l'exercice, menant ainsi à un effet boule de neige. Enfin, mon réseau personnel et professionnel a également été utilisé pour identifier des participants potentiels ou pour servir d'entremetteurs avec d'autres participants potentiels. La combinaison de ces méthodes a permis de recruter l'ensemble des participants.

En tout, 18 professionnels ont été rencontrés. Il a été tenté d'obtenir un équilibre homme-femme lors du recrutement des participants. Le décompte final est de 11 hommes et 7 femmes, ce qui est un peu en deçà d'une zone paritaire. Également, par souci d'équité, l'obtention d'un nombre similaire de voix pour chaque secteur a été une priorité afin d'obtenir une vision la plus objective possible des différents points de vue. On compte ainsi sept participants qui représentent le secteur autochtone, sept participants issus du secteur minier et quatre participants qui représentent le secteur public.

Ces représentants ont été catégorisés dans trois secteurs. Ces secteurs énumérés tout au long du projet sont les secteurs autochtone, public et minier. Ces trois catégories ont été déterminées en fonction du secteur que les intervenants qui ont pris part à ces entrevues représentent. À titre d'exemple, un professionnel qui travaille pour une compagnie minière était catégorisé dans le secteur minier. Au même titre, un consultant-expert travaillant pour le compte d'une nation autochtone a été classé dans le secteur autochtone.

Les entrevues se sont toutes déroulées de manière similaire. Chaque entrevue était réalisée de manière virtuelle ou en présentiel, au choix du participant, pour une période d'une à deux heures et demie. La nature des questions posées concernait le rôle de chaque participant dans le processus de consultation minière, dans un cadre de consultation publique (consultation menée de manière générale auprès d'une population pour obtenir un aperçu du niveau d'acceptabilité sociale d'un projet) ou réglementaire (consultation spécifique souvent menée auprès d'une équipe spécialisée en protection du territoire au sein d'une nation autochtone et liée à l'obtention d'un permis ou d'une autorisation gouvernementale). Une liste de questions a été transmise à l'avance pour familiariser les participants avec les thèmes à aborder et les aider à mieux se préparer à l'entrevue.

L'objectif de réaliser des entrevues était avant tout de laisser la voix aux divers spécialistes, tant du point de vue autochtone, que du secteur public et minier. En conduisant des entrevues semi-dirigées auprès de ces acteurs, il a été possible de recueillir différents points de vue en lien avec l'état actuel de la consultation au Québec pour le secteur minier, de la capacité des communautés à y répondre ainsi que les enjeux et les défis rencontrés à l'occasion de consultation.

L'information collectée dans les entrevues était principalement d'ordre qualitatif et a été analysée surtout de manière inductive, de façon à laisser émerger les grandes tendances ou encore les thèmes qui pourraient ressortir davantage. Enfin, les principes du chapitre 9 de *l'Énoncé de politique des trois conseils* ont été respectés pour appliquer les considérations éthiques.

À la suite de l'entrevue, un récapitulatif des notes colligées a été assemblé et partagé à chacun des participants à des fins de révision, de commentaires et d'approbation. Les participants recevaient une copie du verbatim de la rencontre pour contre-vérifier l'exactitude de son contenu. Cette contre-vérification a non seulement permis de valider les informations colligées pour assurer l'exactitude et le sens des propos de chacun, mais a également contribué à la bonification des résultats.

Lors de la révision, il était possible pour chacun des participants de retirer tout propos qu'il ne souhaitait pas être utilisé pour la finalité du projet de recherche. Selon la demande des participants, une validation de l'interprétation des résultats de la recherche a été effectuée auprès de ces mêmes acteurs une fois la collecte de données complétée et les résultats analysés.

Ensuite, tous les propos et toutes les informations permettant d'identifier les participants ont été systématiquement anonymisés, sauf si le participant en faisait la demande spécifique, ce qui n'a pas été le cas dans l'exercice. Les propos rapportés ci-dessous ont ainsi été uniformisés par l'utilisation de termes simples comme le participant, l'expert ou l'intervenant (masculinisé à des fins d'anonymat), les représentants d'un tel secteur ou par l'utilisation d'un code unique à chaque participant (ex. PSA-0X [participant du secteur autochtone], PSP-0X [participant du secteur public] ou PSM-0X [participant du secteur minier]).

Enfin, durant l'entrevue, tous les participants ont eu l'occasion de partager leurs connaissances, leurs idées et leurs commentaires sur les différentes thématiques abordées pour étudier le sujet de la fatigue de consultation :

- Les expériences professionnelles des participants en lien avec la consultation des peuples autochtones dans un contexte de développement minier au Québec ;
- Les contextes dans lesquels ils sont amenés à consulter ou se faire consulter ;
- Les perceptions des participants quant aux processus règlementaires et aux politiques actuellement en place et à la notion de l'acceptabilité sociale ;
- Les principaux défis liés à la consultation et à l'engagement avec les communautés autochtones ;
- L'interprétation de la notion de fatigue de consultation et l'identification des signes de manifestation de celle-ci ;
- Les efforts identifiés par les participants pour réduire les effets de la fatigue de consultation.

Ces sujets ont été regroupés en thématiques élargies en vue de brosser un portrait de la vision globale de chaque secteur (autochtone, minier et public) :

- Les principales manifestations expliquant l'apparition de la fatigue de consultation ;
- Perception des lois, des règlements et des processus en place ;
- Les autorisations liées à l'exploration minière ;
- Les principaux défis rencontrés dans le quotidien des consultations pour les activités minières ;

4.2 Limites de la participation de candidats au processus d'entrevues

Par souci de transparence, il est important de témoigner de certaines limites vécues lors du processus d'entrevues. La première, et la plus importante, est liée à mes fonctions professionnelles. Étant donné que je travaille pour une entreprise minière, il m'a été nommé par certains participants, notamment du secteur autochtone, qu'il existait un certain malaise à l'effet qu'ils allaient s'adresser à un individu qui est relié par son emploi à une entreprise du secteur minier. Cette limite a également été ressentie lors d'échanges avec des entreprises minières qui ne se sentaient pas à l'aise de partager des informations qui pourraient être considérées comme confidentielles par l'entreprise. Pour cette raison, un nombre non-négligeable de participants potentiels ont décliné l'invitation à participer à cette recherche.

La seconde, plus particulière au secteur autochtone, est liée aux circonstances des exigences additionnelles qui étaient demandées au niveau du certificat à l'éthique. Comme des lettres d'appui des conseils de bande étaient exigées au préalable, il est devenu plus difficile d'obtenir rapidement l'autorisation pour de procéder aux entrevues. Ces délais procéduraux ont fait perdre l'élan de négociation avec plusieurs représentants de communautés autochtones. Certains ont décidé de se récuser alors que d'autres ont cessé de retourner les appels et les courriels. Il a été nommé par certains interlocuteurs qu'ils n'avaient malheureusement pas le luxe d'accorder du temps et de l'énergie supplémentaire à ces aspects procéduraux. Un interlocuteur du secteur autochtone a indiqué,

paradoxalement, être submergé par le travail et donc ne pas avoir le temps à consacrer à une recherche qui porte sur le sujet de fatigue. Un autre individu contacté par téléphone a nommé que cette « fatigue » était également présente dans la sollicitation liée au domaine de la recherche. Cet individu cherchait donc à réduire sa participation à des recherches universitaires par manque de temps.

La dernière réside dans la période de l'année où se sont déroulées les entrevues. Comme le feu vert a été donné pour débiter les processus d'entrevues au cours du mois de mai 2025, soit près de deux mois derrière l'échéancier fixé, il a été très difficile de mobiliser des participants durant la période estivale, en raison des vacances. Pour pallier cette difficulté, la période consacrée aux entrevues a été allongée. La majorité des entrevues se sont donc déroulées entre septembre et novembre 2025.

Malgré tout, la participation de plusieurs représentants a contribué à obtenir des résultats pertinents pour remplir les besoins de cette recherche. En prolongeant la période d'entrevues, des candidats et candidates de qualité se sont progressivement rendus disponibles. Le recrutement par effet boule de neige a aidé à créer un climat de confiance qui a encouragé plusieurs participants à accepter de s'impliquer.

Un autre facteur qui a favorisé le recrutement résidait dans la transparence de la démarche. Les participants ont eu l'occasion non seulement d'obtenir un droit de regard sur les notes prises lors des entrevues, mais ils ont eu la chance de pouvoir commenter, suggérer des modifications et donner leur consentement aux notes prises. Ce souci de transparence a créé un climat de confiance qui a encouragé l'implication de plusieurs participants.

Limites causées par l'élargissement du recrutement

Afin d'obtenir un maximum de participants, la décision d'élargir les invitations à différents participants à la grandeur de la province a été prise. Cette décision n'est pas sans répercussion car les constats émis diffèrent parfois selon les différents contextes régionaux au Québec.

Plus particulièrement, l'apport de la vision de certains experts se trouvant en zones conventionnées (Convention de la Baie-James et du Nord-Est québécois) différerait de la réalité des participants se trouvant en territoire non conventionné. Également, le contexte peut être différent pour des secteurs où l'activité minière est omniprésente versus d'autres endroits où elle est moins concentrée. Bref, cette décision constitue une limite en soi car les résultats qui en découlent sont par conséquent plus généraux. Brosset un portrait plus ciblé – par exemple sur une nation, une région ou un secteur extractif précis – aurait probablement permis d'offrir une perspective plus contextualisée.

4.3 Collecte et analyse de l'information partagée durant les entrevues

Suivant la complétion et l'analyse des entrevues, les résultats seront présentés sous différentes sous-sections. On retrouvera ci-dessous les résultats qui traiteront des thématiques énumérées à la section précédente.

La première sous-section (5.1) traitera notamment des facteurs qui viennent expliquer l'apparition du phénomène de fatigue de consultation. Lors des entrevues, tous les participants ont été invités à identifier des manifestations de fatigue de consultation qu'ils ont pu observer dans le cadre de leurs fonctions. Par l'analyse du verbatim de ces 18 rencontres, chacune de ces observations énumérées par les participants a ensuite été comptabilisée sous forme de « constats » afin d'en proposer une analyse.

La seconde sous-section traitera de la perception des lois, des règlements et des processus en place au Québec par chacun des participants. On y traitera, entre autres, de la perception des experts représentant chacun des secteurs sur l'état de la consultation et de son encadrement dans leur contexte actuel. La troisième sous-section traitera spécifiquement des défis rencontrés par les peuples autochtones, les minières et les travailleurs du secteur public dans le cadre consultatif actuel. On y traitera des facteurs qui, selon les participants, viendraient accentuer la notion de fatigue de consultation. Enfin, la quatrième sous-section traitera spécifiquement des enjeux liés à l'exploration minière, en raison des modifications récentes aux réglementations provinciales.

5. Résultats

5.1 Principaux facteurs expliquant l'apparition de la fatigue de consultation

Pour remplir l'objectif de la recherche, il était important de questionner les 18 participants sur leur niveau de connaissance, leur compréhension de la notion ainsi que leur conception de la notion de fatigue de consultation. Lors des entrevues, une attention particulière a été apportée pour tenter d'identifier, aux yeux des différents experts, les principales sources causant l'apparition de signes de fatigue de consultation. Bien que plusieurs n'avaient jamais entendu parler du terme spécifique « fatigue de consultation », tous ont rapidement saisi son essence et pouvaient rapidement nommer, selon leur interprétation, différentes manifestations liées à cette notion.

Une portion de l'entrevue était ainsi spécifiquement dédiée à l'identification de ces manifestations de la fatigue de consultation. Il a été demandé à l'ensemble des participants d'énumérer, selon eux, sous quelles formes la fatigue de consultation pouvait apparaître chez les peuples autochtones lors des différents processus de consultation en contexte minier.

L'ensemble des participants ont ainsi été invités à procéder à l'énumération des différentes formes de fatigue qui pouvaient se manifester au cours d'un processus de développement minier. Chaque forme de fatigue énumérée par les participants a été extraite et identifiée comme un constat.

En compilant l'ensemble des notes prises durant les entretiens, ce sont 108 constats qui ont été suggérés par les participants. Ces 108 constats ont été intégrés dans la grille d'analyse fondée sur le cadre conceptuel de la fatigue de consultation, précédemment discuté à la section 3.2 de ce mémoire, pour tenter de les classer par thématiques (voir le tableau 2 à la section 3.2). En reprenant les deux sous-concepts de la fatigue, soit le désintérêt et la charge, les constats ont été classifiés en fonction des thématiques qui s'y rattachent.

Lors de l'intégration des constats émis par l'ensemble des participants dans la grille d'analyse, il a été observé que plusieurs constats ne pouvaient cadrer dans les thématiques identifiées lors de la revue de littérature. Ces constats sont relatifs aux droits des peuples autochtones au Québec et au Canada. On y retrouve notamment la question des droits ancestraux, de la reconnaissance des savoirs traditionnels, des enjeux liés aux territoires non conventionnés par des traités modernes et de l'autodétermination liée aux questions de développement territorial et de la protection du territoire.

Une nouvelle thématique a dû être ajoutée pour refléter le caractère particulier de la recherche, qui traite spécifiquement des consultations auprès de peuples autochtones pour le secteur minier au Québec. En effet, l'absence préalable d'une thématique propre au contexte relatif aux droits des peuples autochtones au Québec est principalement attribuable à l'insuffisance de littérature approfondie sur le sujet précis de la fatigue de consultation en contexte autochtone au Québec. La littérature traitant de la fatigue de consultation, utilisée pour établir le cadre conceptuel, ne permettait pas d'identifier des textes qui incluaient cette dimension précise dans leur contenu.

L'ajout d'une nouvelle thématique (droits autochtones) à la grille d'analyse de la fatigue de consultation est ainsi attribuable à l'enjeu spécifique des droits des peuples autochtones au Québec. La présence de nombreux constats portant directement sur la question des droits des peuples autochtones justifie l'intégration d'une nouvelle thématique à la grille d'analyse, puisque la littérature scientifique sur le sujet de la fatigue de consultation ne traitait pas des questions autochtones.

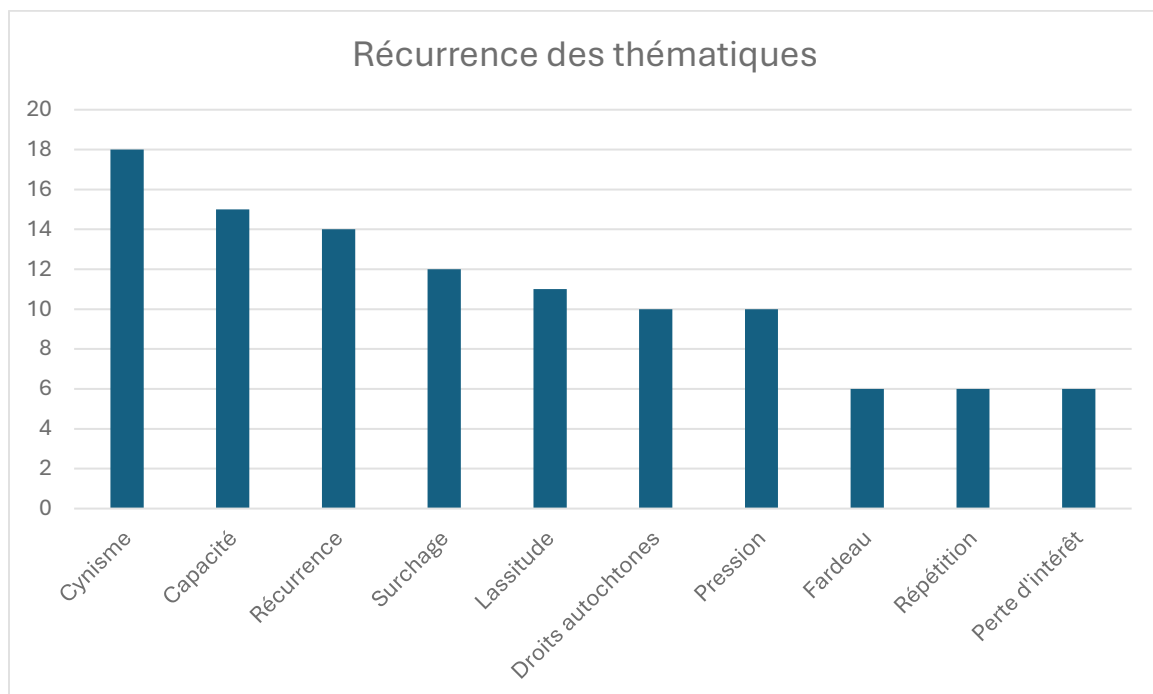
En regroupant les 108 constats sous chaque thématique, cela a permis d'identifier rapidement les thématiques qui ont été les plus soulignées par les experts interviewés (Figure 3).

Par ailleurs, comme décrit dans la définition de l'IAIA parue dans le cadre conceptuel, la notion de fatigue de consultation est liée à deux facteurs sous-jacents : le désintérêt et la charge. La compilation des 108 constats montre que 62 % des exemples cités (67 constats)

de manifestations de la fatigue de consultation étaient liés au facteur de charge (capacité [15], récurrence [14], surcharge [12], droits autochtones [10], pression [10] et fardeau [6]) alors que 38 % se matérialisaient (41 constats) sous le couvert du désintérêt (cynisme [18], lassitude [11], répétition [6] et perte d'intérêt [6]).

La figure 3 ci-dessous montre que, bien que le désintérêt représente une proportion importante de cette notion, la majorité des constats sous-entendent une opportunité pour améliorer le concept de charge pour les communautés autochtones, notamment pour leurs dirigeants, leur administration publique et leur équipe spécialisée en matière de protection du territoire. Ces données viennent appuyer les constats de Leclair et al. (2020, p.33) à l'effet « qu'il est capital pour [les communautés autochtones] d'avoir le temps et la capacité nécessaires à l'étude attentive [des demandes de consultations] ».

Figure 3
Réurrence des thématiques



La figure 3 a donc servi à faire ressortir les différentes manifestations de la fatigue de consultation. Parmi les plus fréquentes, on note le cynisme, la récurrence et la capacité comme manifestations les plus communes. Voici donc, un aperçu général de ces 108 constats regroupés en 10 thématiques, en fonction de leur fréquence.

Cynisme : Les participants ont majoritairement identifié une fatigue par le niveau de cynisme ou encore de sentiment de méfiance qui serait principalement dirigé envers les institutions et les individus qui les représentent, ainsi que des processus de consultation établis. Par exemple, PSA-04 suggérait qu'il existe un sentiment que l'information partagée par les représentants autochtones aux promoteurs miniers n'est pas prise en compte par le promoteur minier. L'issue de ces processus est souvent perçue comme étant déterminée à l'avance et servant majoritairement l'intérêt du promoteur et des gouvernements à s'ajuster pour justifier l'acceptation d'un projet, souligné par des experts des trois secteurs, notamment PSM-01, PSP-03, PSM-07 et PSA-07. Également, ces processus sont perçus comme « peu significatifs » ou servant à « cocher des cases », comme l'ont rapporté PSA-01, PSA-04, PSA-05, PSM-01, PSM-02, PSM-03 et PSM-05. Enfin, le manque de rétroaction vis-à-vis les informations communiquées par les autres parties dans le cadre de consultations est un important facteur expliquant le thème du cynisme, comme le dénote PSA-04.

Récurrence : Le constat de récurrence fait principalement état du dédoublement des efforts menés par différents acteurs (promoteurs et ministères) sur un même projet, forçant les communautés autochtones à participer à des processus consultatifs quasi identiques, fragmentés et en simultanés. Par exemple, PSP-01 suggérait qu'un manque de collégialité des travailleurs de l'État pouvait causer des situations où des consultations identiques sont menées par deux ministères. La récurrence met également en lumière l'immense sollicitation à laquelle les communautés sont appelées à répondre. À ce titre, PSA-06 soulignait que le dédoublement des plateformes d'échanges accentuait la pression sur certains individus d'une communauté autochtone qui sont aujourd'hui très sollicités. En plus des consultations réglementaires et des efforts des entreprises de divers secteurs d'activités (minier, forestier, industrielles, énergétique, etc.) pour obtenir et maintenir le

dialogue, les communautés autochtones sont aujourd'hui sollicitées à joindre des dizaines de comités d'échanges avec les villes, les MRC, les groupes d'intérêts et les organismes pour la gestion du territoire régional.

Capacité : Les experts interviewés étaient tous unanimes : les communautés autochtones ont un manque criant de capacité pour répondre à la forte demande de projets de développement territorial et aux enjeux quant à l'utilisation du territoire. Ce manque de capacité reflète d'une part le manque de ressources humaines et financières, mais également la formation de ressources spécialisées pouvant mieux traiter les demandes acheminées. Comme le suggérait PSA-07, les employés des départements responsables de la révision des consultations sont souvent fatigués du manque de support par des experts techniques. Ils ressentent une pression de devoir répondre à des demandes d'autorisation ou de consultation sans être bien outillés.

Lassitude : Contrairement au cynisme qui réfère au sentiment de méfiance envers les systèmes et l'industrie, la lassitude est principalement attribuable à une forme de découragement ou d'exaspération des membres des communautés autochtones face à aux processus du développement minier. La fatigue se matérialise souvent lorsque des mobilisations récurrentes sont proposées année après année dans lesquelles les membres d'une communauté ont l'impression de toujours tourner autour des mêmes questions ou des mêmes thématiques. De plus, un sentiment que chaque nouveau projet soumis à une étude ne tient pas compte des commentaires et des doléances déjà exprimées semble exaspérer une tranche de la population. L'historique que certaines familles entretiennent avec l'industrie minière ainsi que la déshumanisation des processus de consultation (notamment par l'utilisation des formules par courriel ou encore en lien avec la mauvaise compréhension des étapes du développement minier) peut contribuer au facteur de lassitude. Enfin, les projets qui connaissent plusieurs tentatives avant de démarrer peuvent aussi contribuer à la fatigue de consultation. Le participant PSM-01 décrivait bien le sentiment de lassitude qui peut naître lorsque des membres d'une communauté décident de ne pas participer à des processus consultatifs en raison d'une fatigue attribuable à la lassitude. L'exemple utilisé était celui d'un projet qui tente de voir le jour à plusieurs

reprises, sous différentes bannières à travers les années et sans succès. Un sentiment de lassitude pouvait ainsi apparaître auprès d'une population qui ne croit plus en la réelle capacité au projet de démarrer.

Surcharge : Plusieurs constats référaient au thème de la surcharge. D'abord, plusieurs experts interviewés ont souligné que les membres des communautés autochtones sont interpellés par de multiples sujets qui vont bien au-delà des questions relatives au développement minier. La surcharge se distingue de la récurrence dans le contexte de cette recherche en se référant davantage à la capacité physique ou psychologique d'une communauté ou d'un professionnel à prendre en charge certains dossiers ou traiter de certains enjeux. Pour appuyer ces propos, une citation d'un intervenant décrit bien ce constat : « ce n'est pas un manque de volonté [des communautés] s'ils ne répondent pas à nos demandes, ou s'ils ne retournent pas nos appels, c'est qu'ils sont trop occupés à gérer tout le reste » (PSM-04). Enfin, l'effet de surcharge a été également constaté chez les travailleurs des équipes de la protection du territoire qui doivent répondre à toutes sortes de questions d'ordre technique, juridique, environnemental, réglementaire, historique et politique dans le cadre de projets miniers.

Pression : La pression vient principalement des délais précis de réponse exigés concernant sur les projets à l'étude et les autorisations à réviser. Tous les experts du secteur autochtone ont décrié la pression mise sur les communautés qui sont à la merci de l'agenda des promoteurs et des courts délais imposés par le gouvernement.

Droits autochtones : L'absence de traités modernes dans plusieurs régions du Québec a été ciblée comme une problématique en soi par de plusieurs experts puisque ces traités modernes permettent aux nations autochtones de mieux encadrer les questions liées au développement du territoire ainsi qu'aux processus de consultation qui s'y rattachent. On citait régulièrement la Convention de la Baie-James et du Nord-Est québécois comme exemple d'un traité qui a permis aux nations de mieux encadrer les questions relatives à la consultation minière. Pour les nombreuses communautés se trouvant en territoire non conventionné, plusieurs experts (PSP-02, PSA-06 & PSA-07) interviewés ont noté que

l'absence d'une entente moderne rend plus difficile leur capacité à développer des processus consultatifs qui respecteraient les droits ancestraux, l'intégration des savoirs traditionnels et reflétant la réalité et les besoins des communautés et de leurs membres. Ainsi, l'ajout d'une nouvelle thématique (les droits autochtones) était impératif dans ces circonstances.

Fardeau : Celui-ci est relatif à la promotion par les gouvernements à développer l'économie par l'exploitation des ressources primaires, incluant le secteur minier. Le fardeau est lié à l'inévitable afflux des demandes de consultation en raison de l'accroissement, d'une part du nombre de projets, et d'autre part des réglementations pour assurer la participation des peuples autochtones dans le développement du territoire. Toutefois, que les communautés autochtones participent ou non, les projets de développement territorial continuent d'avancer. Le sentiment de ne pas avoir le choix (également nommé *response burden*) est ainsi bien présent. À ce titre, un participant du secteur autochtone a rapporté que « les nations sont souvent submergées de documents techniques pour la révision des projets et ont la pression de répondre dans des échéanciers serrés » (PSA-05).

Répétition : La thématique de répétition est régulièrement vécue dans le contexte d'un projet qui est étudié sur plusieurs années. On verra cette manifestation de la fatigue lorsque, par exemple, un projet change régulièrement de promoteur ou que le projet prend plusieurs tentatives avant d'être mené à terme. On le verra également dans des régions minières où plusieurs projets miniers similaires sont à proximité les uns des autres. La répétition apparaît alors que les membres d'une communauté auront considéré avoir déjà donné leur opinion sur le projet en question ou des projets très similaires par le passé. La thématique de répétition est aussi vécue lorsqu'une communauté est sollicitée régulièrement sur les mêmes thématiques, sans que de nouvelles informations soient véhiculées ou que les échanges ne tiennent pas compte des échanges antérieurs. Cette forme de fatigue semble avoir été identifiée par les minières, comme l'explique PSM-06 : « il faut faire attention de ne pas rencontrer une communauté si tu n'as rien de nouveau à leur dire ».

Perte d'intérêt : La perte d'intérêt pour la consultation publique survient lorsque les communautés ne voient plus l'importance de participer. Contrairement à la lassitude, la perte d'intérêt est une forme de désengagement plus progressive par rapport à un projet qui peut avoir connu plus de succès au niveau de l'engagement généré dans le passé. Tout comme la thématique de répétition, elle est souvent liée à l'absence de progrès dans les projets, aux consultations répétées sans résultats concrets, ou à l'abandon de projets en cours de route, comme l'expliquait PSM-05 durant son entretien. « Lorsqu'un projet n'évolue pas beaucoup et qu'il reste longtemps sans avancer, ça peut décourager les gens » (PSM-05). Ce désintérêt est manifesté par des taux de participation très faibles et une impression que le projet ne génère que peu d'intérêt au sein de la collectivité.

5.2 Perception des lois, des règlements et des processus en place

Pour l'ensemble des thématiques décrites dans les résultats, l'avis des experts a été regroupé selon le secteur qu'ils représentent, puis, selon les réponses données, les grandes tendances ont été dégagées pour ainsi brosser un portrait général des avis et des commentaires partagés. Ce format est repris pour chaque sous-section (5.2, 5.3 et 5.4).

En premier lieu, il sera question de la perception des participants aux entrevues quant à l'état des lois, des règlements et des processus de consultation présentement établis au Québec. Puisque cette recherche part du postulat que la fatigue de consultation est une notion qui existe dans la sphère du développement minier au Québec, une portion des questions de l'entrevue portait sur la perception de l'ensemble des experts afin d'identifier s'il y avait des éléments dans le cadre québécois qui pouvaient provoquer ou accentuer la notion de fatigue de consultation.

5.2.1 Avis des représentants des communautés autochtones

Consultations superficielles et unilatérales

Les processus de consultation menés par le gouvernement du Québec avec les communautés autochtones sont majoritairement perçus comme étant purement

symboliques, voire expéditifs. Plutôt que de constituer un véritable dialogue, ces consultations sont souvent perçues comme prenant la forme d'échanges administratifs à saveur détachée visant à « cocher des cases ». Un des participants du secteur autochtone y est allé de cette déclaration : « Les fonctionnaires ne consultent pas par bien vouloir, mais par obligation. La consultation est donc souvent inutile et réalisée seulement pour la forme. Les décisions sont souvent déjà prises au gouvernement » (PSA-02). Comme le souligne ce participant, mais soutenu également par d'autres (PSA-01, PSA-03, PSA-04, PSA-06), les processus de consultations s'inscrivent dans un mécanisme décisionnel où les Autochtones n'ont aucun pouvoir. Un participant rapportait que « parfois, les Autochtones ne répondent pas aux demandes de consultations, car ils se disent que ça ne servira à rien de répondre » (PSA-03). Un autre participant a raconté qu'« un ancien chef [autochtone] lui avait déjà dit que, même s'il donnait son opinion sur un projet, c'est la Province qui allait décider de toute façon » (PSA-02).

Les experts du secteur autochtone dénoncent le manque de temps accordé pour formuler des réponses, l'absence de rétroaction quant à leurs préoccupations, et le fait que les décisions semblent déjà prises avant même que la consultation ait lieu : « Trop souvent, le gouvernement implique et consulte les communautés trop tard dans le processus. Souvent, le plan est déjà final alors que la communauté aurait dû être impliquée en amont » (PSA-05). Un autre participant soulignait que « les communautés sont toujours en réaction dans les projets de développement. Elles sont tributaires de l'agenda des promoteurs et du gouvernement » (PSA-01).

Certains participants ont dénoncé le fait que les minières n'ont pas à remplir l'obligation d'échanger avec une communauté pour obtenir certaines autorisations du ministère. PSA-01 et PSA-02 disent entre autres que le promoteur minier peut effectivement mener un effort minimal pour tenter de rejoindre les représentants d'une communauté et que cette démonstration minimale peut suffire pour remplir une demande d'autorisation. Ainsi, même si des échanges n'ont pas lieu, une autorisation pourrait être émise. Cette pratique est considérée, selon PSA-01, comme contraire au concept du consentement préalable, libre et éclairé, mentionné dans le tableau 1.

Bref, une perception semble plutôt généralisée à l'effet que le gouvernement n'adapterait pas ses méthodes aux différentes réalités et visions des 11 nations autochtones au Québec. Cette approche unilatérale renforce le sentiment d'injustice, en particulier lorsque les projets peuvent avoir des impacts directs et significatifs sur le territoire, le mode de vie ou les droits des peuples autochtones. Un participant soulignait qu'à son avis, « la manière dont s'exercent les mécanismes de consultations et de rétroaction au Québec est majoritairement à l'avantage des minières et du gouvernement » (PSA-04).

En somme, selon les experts du secteur autochtone, la consultation est trop souvent réduite à une opération de communication à sens unique, sans une réelle volonté de prendre en considération les perspectives autochtones dans les décisions publiques.

Processus de consultation peu flexibles

Plusieurs participants ont spécifié que, même si les promoteurs tentent de concentrer leurs efforts d'engagement avec les conseils de bande, ceux-ci ne possèdent que certains pouvoirs à l'intérieur des limites de la réserve, en vertu de la *Loi sur les Indiens*. En effet, certains participants (PSA-01 et PSA-02) soutiennent que les conseils de bande n'ont pas de pouvoirs reconnus par le gouvernement à l'extérieur des limites de la réserve ; et comme la majorité des projets miniers nécessitant de la consultation se réalisent à l'extérieur des limites de la réserve, les droits ancestraux appartiennent à la collectivité. Ainsi, dans plusieurs communautés, le simple fait de s'adresser au conseil ne peut constituer une consultation en bonne et due forme. À cet effet, comme l'exprimait PSA-01 lors de l'entrevue, « le conseil de bande ne fait qu'exécuter la décision prise par les membres de la communauté. Le pouvoir est vraiment dans nos membres » (PSA-01).

Les experts du secteur autochtone ont souligné l'importance de reconnaître les différentes méthodes d'échanges privilégiés dans les différentes communautés autochtones sur leurs territoires respectifs (PSA-01, PSA-02, PSA-03, PSA-04). Alors que dans une communauté, il est question d'un droit collectif à l'ensemble des membres, dans d'autres cas, on impliquera davantage les familles occupantes de lots territoriaux (territoires de

trappes, réserves à castor, etc.) directement touchés par un projet. L'essentiel est de comprendre que chaque communauté a une méthode de consultation qui lui appartient et il revient au gouvernement et aux promoteurs d'y adhérer. Mal comprendre les us et coutumes du milieu d'accueil nuira à l'établissement d'une relation respectueuse et fructueuse, selon ces participants (PSA-01, PSA-02, PSA-03, PSA-04).

Parallèlement, les processus de rétroaction sur les projets nécessitent beaucoup d'efforts, de coordination et de temps pour les communautés. Comme les équipes de gestion du territoire sont généralement tributaires de fonds des deux paliers gouvernementaux pour subvenir à leurs besoins, elles doivent remplir des demandes de financement souvent lourdes et fastidieuses. L'obtention de ressources financières pour la révision des projets au Québec peut s'avérer difficile. Ces processus requièrent énormément de travail pour obtenir des sommes relativement petites, ce qui peut non seulement freiner la capacité de rétroaction, mais peut compliquer les efforts au sein de la communauté pour former et maintenir la relève. Le défi du manque de ressources étant un défi en soi, il en sera davantage question à la section 5.3.1.

Méconnaissance des droits autochtones

Malgré les obligations juridiques maintenant reconnues dans la Constitution canadienne, les droits des peuples autochtones sont régulièrement ignorés ou peu considérés dans les processus de consultation. Les experts du secteur autochtone dénoncent une approche axée sur la mise en œuvre de projets économiques qui semblent régulièrement oublier le droit des peuples autochtones à l'autodétermination sur leur territoire.

En entrevue, un expert du secteur autochtone stipulait qu'à son avis, « la plupart des processus de consultation au Québec ne respectent pas le principe d'honneur de la Couronne et placent le gouvernement du Québec dans une position de vulnérabilité face à des poursuites potentielles » (PSA-01). Celui-ci dénonçait, entre autres, que plusieurs autorisations étaient émises malgré l'absence de participation des communautés dans le cadre d'une consultation réglementaire. Cette méconnaissance juridique et culturelle peut

engendrer des tensions, des recours judiciaires et une perte de confiance envers les institutions.

5.2.2 Avis des représentants de l'industrie minière

Manque de transparence des processus de l'État

Le manque de partage d'informations fragilise la confiance entre l'État, les compagnies minières et les communautés autochtones. Les représentants des minières ont soulevé qu'ils ne recevaient que très peu de rétroaction par les instances gouvernementales : « Je n'ai jamais vu de rapport ou de reddition de compte du gouvernement sur les préoccupations des Autochtones. Je sais qu'ils ont un devoir de consultation. J'imagine qu'ils le font, mais à ce que je sache, on ne voit jamais rien » rapportait PSM-04 à titre d'exemple.

Souvent, alors que l'on exige aux minières d'offrir un maximum de visibilité sur l'avancement des relations avec les communautés autochtones, celles-ci dénoncent le manque de rétroaction de la part des représentants de l'État quant aux informations partagées. Plusieurs participants (PSM-02, PSM-03, PSM-04, PSM-05 et PSM-07) ont dénoté cette opacité dans les mécanismes d'échanges et de débalancement dans le partage de l'information. Par exemple, PSM-05 soulignait que :

Les processus d'engagement et de consultation des ministères ne sont pas partagés à l'entreprise [...] et que bien qu'il y ait des échanges entre les ministères et l'entreprise en vue du processus menant au dépôt d'une étude d'impacts sur l'environnement, le quotidien des échanges et des consultations spécifiques se font de manière indépendante.

Les participants du secteur minier ont le sentiment que lorsque les ministères retiennent ou ne partagent pas leurs commentaires sur les projets et sur les consultations qu'ils mènent, cela entraîne plusieurs effets concrets, notamment une multiplication d'échanges improductifs ou encore l'absence d'une rétroaction claire à l'effet que les positions de tous ont bien été comprises et considérées. Pour les compagnies, cette absence de rétroaction nourrit la méfiance des communautés autochtones envers les processus établis et alimente

l'idée que des décisions sont prises en vase clos. À cet effet, PSM-04 dénonçait le manque d'interaction, de rétroaction et de reddition de compte de la part du gouvernement concernant leurs projets en cours.

D'ailleurs, la faible présence des représentants de la fonction publique sur le terrain a été notée, non seulement par les représentants des minières, mais également chez les représentants du milieu autochtone : « Les ministères, en général, ne sont pas tellement bien au fait de ce qui intéresse réellement les communautés » (PSM-02). L'AEMQ arrivait à ce même constat dans sa lettre adressée au premier ministre en 2025:

Le développement minier ne peut se faire sans dialogue. Le gouvernement doit être présent sur le terrain, offrir aux communautés l'expertise nécessaire pour comprendre les projets et y contribuer de façon constructive, et soutenir financièrement les régions ressources.

Ce manque de présence accentue la perception que l'État ne comprend pas bien la réalité des relations qui se construisent entre les communautés autochtones et les entreprises et les mécanismes d'échanges qu'ils co-construisent : « Pour des entreprises comme la nôtre qui avaient déjà des mécanismes et des ressources dédiées, [le gouvernement] en demande aux communautés une couche de plus. Ce sont toutes des demandes superflues parce que nous avons déjà tout présenté ces travaux-là » (PSM-04).

Dédoublement et fragmentation des consultations

Le dédoublement et la fragmentation des consultations se traduisent par la multiplication des processus menés par différents acteurs (pré-consultations et processus d'échanges des entreprises, obligations légales et gouvernementales lors d'études environnementales et consultations règlementaires menées par des ministères distincts) sans coordination suffisante : « Les gouvernements séparent tout et compartimentent les consultations pour chaque activité au lieu de consulter sur l'ensemble du projet » (PSM-01).

En effet, parmi les différents acteurs qui accompliront des efforts de consultations sur un projet donné, on retrouvera les promoteurs miniers ainsi que différentes équipes de différents ministères provinciaux et fédéraux. Pour les minières, on critique le fait que tous

ces efforts sont menés en silos : « J'ai l'impression que le gouvernement mène ses propres consultations et nous menons les nôtres » (PSM-02).

Cette multiplication des activités de consultation peut possiblement créer une surcharge pour les communautés, décupler les demandes de révision et forcer une répétition inutile des efforts menés : « On vit une situation où plusieurs organisations mènent simultanément des consultations » (PSM-01).

Les consultations segmentées par ministères ou par permis traitent souvent de mêmes enjeux sous différents angles, ce qui engendre une redondance de l'information et risque que les préoccupations essentielles se perdent à travers ces micro-consultations techniques. Cela entraîne directement à l'apparition de signes de fatigue sous la thématique de la récurrence, tel que suggéré dans la figure 3.

La rigidité des processus et des canaux au détriment d'un dialogue significatif

Selon les participants, l'orientation procédurale et la culture de la « case à cocher » (ou *check the box* en anglais) tendent à transformer la consultation en exercice de conformité plutôt qu'en véritable espace de dialogue. Lorsqu'un processus consultatif est conçu pour répondre à des obligations réglementaires, avec des formats rigides, des méthodes d'échanges impersonnels, des échéances peu flexibles et une focalisation sur la documentation, la qualité des échanges diminuera nécessairement : « La fatigue vient quand il y a trop de demandes du type *check the box* » (PSM-05).

Plusieurs participants du secteur minier perçoivent les processus de consultation réglementaire du gouvernement du Québec comme des rituels administratifs peu significatifs, destiné principalement à protéger les intérêts du gouvernement et ratant l'essence même du principe de consulter. La crainte de recours judiciaires pousse à sur-standardiser et à durcir les processus, réduisant la marge de manœuvre et l'authenticité des discussions : « Il y a eu une exagération [dans l'ajout de règlements entourant la consultation] qui a été amenée par la machine administrative et qui n'était ni une demande des communautés [autochtones], ni une demande des promoteurs (PSM-06).

Les mécanismes d'échanges uniformes de type « mur-à-mur » (ou *one size fits all* en anglais) risquent d'imposer des réponses inadaptées et de renforcer le ressentiment chez les peuples autochtones. Les dynamiques internes aux communautés (politiques et organisation unique à chaque communauté, priorités locales divergentes, capacités administratives fortement contrastées) exigent des modalités de consultation sur mesure. Pour les participants du secteur minier, il est important de reconnaître et respecter la singularité de chaque peuple et de considérer les différents enjeux de ceux-ci dans l'établissement de bonnes pratiques de consultation. Par exemple, PSM-02 et PSM-03 ont souhaité débiter leur entrevue par l'introduction des spécificités propres à la région où ils opèrent et du contexte précis de la relation avec les nations avec lesquelles ils collaborent.

Pour les représentants des minières qui ont participé aux entrevues, l'importance de développer une relation durable avec les communautés autochtones est primordiale. Selon PSM-04, son entreprise a d'abord misé sur le développement des relations avec les communautés d'accueil et s'y implique beaucoup. Les participants du secteur minier sont d'avis que c'est par la création des liens que les processus d'échanges et de rétroactions se construisent, et cela nécessite une flexibilité du gouvernement de reconnaître ces processus et d'accepter que la rétroaction puisse être acheminée à l'extérieur des canaux d'échanges prévus par les règlements de l'État. Une citation de PSM-02 résume bien cette pensée :

Travailler sur la relation avec la communauté est plus important que de remplir l'obligation de consulter dans une perspective réglementaire. Les projets sont discutés et les efforts d'engagement et de consultation se font à travers le développement de la relation entre la minière et la communauté.

Aux yeux des représentants de l'industrie minière qui ont été rencontrés, le cadre réglementaire devrait reconnaître l'établissement de ces relations et permettre cette flexibilité en définissant des objectifs de fond (qualité du dialogue, inclusion des préoccupations) plutôt que d'imposer des étapes procédurales strictes. Bref, pour les membres de l'industrie, il est nécessaire d'introduire des modalités de consultation plus flexibles qui vont refléter les réalités locales et la nature singulière du projet minier en question.

5.2.3 Avis des représentants du secteur public

Les capacités limitées des fonctionnaires, les difficultés de coordination et le travail en silo

Les fonctionnaires de l'État ont indiqué devoir composer avec un volume de consultation qui est nettement plus élevé qu'il ne l'était par le passé, principalement dans le secteur des mines. Un intervenant (PSP-01) affirmait durant son entretien que le délai de traitement des permis miniers serait passé de 60 jours à plus de 150 jours entre 2022 et 2025.

De plus, le manque de ressources humaines et budgétaires pour pallier cette hausse de tâches constituerait un frein à la mise en œuvre de mécanismes efficaces de coordination et collaborations élargis entre les équipes. L'un des participants y est allé d'une réponse plutôt directe à cet effet : « pour notre secteur du ministère, c'est bien plus simple si l'on consulte uniquement pour notre autorisation à émettre. La coordination entre ministères représente beaucoup d'énergie » (PSP-02). Malgré cette réplique pouvant sembler exprimer une forme de frustration quant aux défis organisationnels vécus, cet expert reconnaît toutefois les répercussions que peut causer ce manque de coordination chez les membres d'une communauté autochtone.

Par exemple, pour un membre d'une communauté autochtone qui a été consulté plusieurs fois sur un enjeu précis par d'autres départements ou ministère en lien avec un projet forestier, celui-ci pourrait trouver redondant qu'un autre ministère doive encore le consulter sur cet enjeu, cette fois pour un projet minier (PSP-02).

Or, la pression serait telle sur les équipes de la fonction publique en ce moment que l'énergie à déployer pour assurer une synergie efficace entre les ministères se retrouve reléguée plus bas dans la liste des priorités. Par conséquent, « malgré les bonnes intentions de tous, il est souvent plus simple de travailler en silo », rapportait un des intervenants (PSP-04) qui a insisté sur le fait que cette situation compliquait davantage le travail de révision par les communautés autochtones.

Inversement, un autre participant dénonçait le délestage de cette coordination : « [les ministères] ajoutent toujours des éléments, un par-dessus l'autre, pour aller chercher plus de consultations. Les ministères devraient travailler davantage en collégialité pour éviter d'avoir une double ou une triple consultation sur à peu près les mêmes sujets » (PSP-01).

Selon certains intervenants, les équipes déployées dans les différentes régions du Québec ont une bien meilleure relation avec les communautés autochtones que les groupes de services installés à Montréal ou à Québec. Il a été suggéré par PSP-02 qu'en investissant davantage dans des équipes régionales et spécialisées, en plus de miser sur des programmes de formation du personnel, la mise en place d'une meilleure coordination des différents ministères pourrait naturellement voir le jour.

Si l'ensemble des participants ont discuté des difficultés d'échanges entre ministères et équipes au niveau de la fonction publique, tous ont fait référence à l'existence du *Protocole d'entente administrative concernant la coordination de la consultation des communautés autochtones dans le cadre de certaines activités minières*. Il n'est toutefois pas clair à la lumière des entrevues de l'étendue réelle de l'application de celle-ci.

Soit, un protocole gouvernemental pour augmenter les échanges à l'interne de l'appareil étatique existe. Ce protocole « vise à encadrer les efforts entourant la réalisation d'un projet pilote de coordination des consultations autochtones dans le cadre de certaines activités minières entre les ministères signataires » (MRNF, 2023, p.2). Essentiellement, ce protocole a pour but de faire des gains en efficacité et de réduire le fardeau de consultation chez les communautés autochtones. Cette entente, limitée à certaines activités, n'inclut pas certains types d'activités d'autorisations, notamment les ATI. Le sujet des ATI sera discuté plus amplement à la section 5.4.

En somme, les représentants du secteur public reconnaissent la présence de dédoublements dans l'exercice de gestion des consultations : « Les communautés autochtones se plaignent d'être consultées trois fois pour le même projet : l'équipe du MELCCFP va aller consulter pour une autorisation environnementale, le Secteur forêt (du MRNF) pour un permis

d'intervention forestière et puis le Secteur mine (du MRNF) pour une autre autorisation » (PSP-03).

Les communautés reçoivent ainsi des messages multiples provenant de différents ministères, ce qui crée de la confusion et de la surcharge. Cette situation est bien connue des experts du secteur public qui ne se sont pas cachés pour l'identifier : « Nous savons que la plupart des communautés ont un volume trop grand [de demandes de consultations]. Ils nous disent qu'ils sont incapables de fournir avec les ressources qu'ils ont » (PSP-04).

Ainsi, certains experts du secteur public (notamment PSP-02, PSP-03 et PSP-04), et des autres secteurs (notamment PSM-03 et PSA-07) ont témoigné d'une difficulté exprimée par des communautés autochtones par rapport au nombre d'interlocuteurs différents qui peuvent prendre part à une consultation. Cette situation créerait de la confusion à savoir qui est le principal interlocuteur et à qui l'information doit être circulée. Une citation provenant d'un expert du secteur minier décrit bien le sentiment qui pourrait être ressenti par les employés d'une équipe de la protection du territoire de communautés autochtones consultés : « Le fait d'avoir plusieurs rencontres avec plusieurs interlocuteurs différents, moi, je deviendrais un peu *tanné* » (PSM-02).

À cet effet, PSP-04 suggérait que de miser sur un interlocuteur unique au sein de la fonction publique était un souhait exprimé par des communautés autochtones et que ceci faciliterait, toujours selon l'expert, les échanges et la compréhension globale d'un projet.

Il est à noter que cette difficulté est tout aussi valide pour les différents ministères que pour le secteur minier en soi. À ce titre, PSA-07 soulignait que de certaines compagnies minières font affaire avec des consultants externes sur certains projets. L'utilisation de tierces parties peut ainsi apporter une confusion à savoir qui est l'interlocuteur principal dans un projet.

La réglementation pour contrecarrer les acteurs récalcitrants

Selon l'AMQ, l'industrie minière québécoise évolue dans un contexte où la responsabilité sociale est indissociable de son succès. En ayant pour mission de « promouvoir, soutenir et

développer de façon proactive une industrie minière québécoise responsable, engagée et innovante» (AMQ, 2025), l'AMQ souhaite inspirer l'ensemble de ses membres à promouvoir les meilleures pratiques.

À ce titre, certains experts du secteur minier apparaissaient fiers de représenter l'industrie minière québécoise, malgré les préjugés qui lui souvent accolés dans l'opinion publique.

L'industrie minière n'est pas une mauvaise industrie. On essaye beaucoup, puis on a vraiment à cœur de bien faire les choses. Il y a des biais sur l'industrie minière, mais c'est une industrie extraordinaire qui fait avancer les choses. On peut apprendre beaucoup de l'industrie minière et l'exporter dans d'autres industries (PSM-05).

Si plusieurs entreprises adoptent des pratiques exemplaires, certaines continuent toutefois d'agir de manière plus cavalière, ce qui fragilise la crédibilité de l'ensemble du secteur. Un participant du secteur public (PSP-01) suggérait que l'AMQ devrait en faire plus pour s'assurer que ses membres aient des pratiques exemplaires. Selon lui, l'ajout de réglementations dans les dernières années est directement lié à cette situation : cela témoigne de la volonté du gouvernement de corriger ces écarts par l'entremise de réglementations : « Un des objectifs [de l'ajout de réglementations], c'est que le promoteur puisse rapidement établir des relations avec le milieu d'accueil. Avec ces nouvelles obligations, on stimule et on oblige les promoteurs à entendre les préoccupations des communautés, à adapter leur projet pour le rendre plus acceptable » (PSP-03).

Comme le fardeau de faire respecter les obligations légales liées aux consultations revient au gouvernement, celui-ci a tout intérêt à ce que ces activités soient menées adéquatement : « Au sein de notre équipe, une analyse est faite pour évaluer la pertinence de mener une consultation, et lorsque la réponse n'est pas certaine, nous préférons consulter » (PSP-02).

5.3 Défis de l'engagement et de la consultation selon les experts

Cette section se concentre sur le partage de l'avis des experts concernant les défis actuels face à l'engagement et à la consultation. Les avis véhiculés ont été regroupés pour chaque groupe représentant les intérêts de l'un des trois secteurs à l'étude.

5.3.1 Avis des représentants des communautés autochtones

Le manque de ressources

Le défi le plus important et le plus souvent cité par les experts des trois secteurs (autochtone, minier et publique) est celui du manque de ressources chez les communautés autochtones. Ce défi a été nommé directement par 13 des experts, incluant PSA-01, PSA-04, PSA-05, PSA-06, PSA-07, PSM-01, PSM-02, PSM-04, PSM-06, PSM-07, PSP-02, PSP-03 et PSP-04. Selon eux, les communautés autochtones font face à des défis structurels considérables qui limitent leur capacité à gérer efficacement les exigences liées au développement et à la protection du territoire. La mise en place de structures efficaces et bien financées est un enjeu central : sans systèmes de gestion et de financement pérennes pour développer une capacité locale, la rétroaction demeurera lente ou inexistante et les promoteurs continueront à ne pas savoir à qui s'adresser.

En parlant des difficultés rencontrées pour l'obtention de ressources financières pour la révision des projets au Québec, un participant (PSA-06) rapportait que le processus était « une guerre qui ne finit plus » et qu'il était « extrêmement difficile » d'obtenir des fonds en raison du niveau de détails requis (souvent des rapports de 30-40 pages) pour justifier les dépenses encourues. Pour des processus similaires au niveau fédéral, un protocole bien établi s'appliquant à l'ensemble des ministères facilite l'octroi de montants forfaitaires en échange d'un formulaire d'environ une page : « Nous pouvons accéder à du financement pour presque chaque consultation. [Le financement] varie en fonction de l'énergie à consacrer à la consultation » (PSA-06).

De surcroît, le partage des connaissances écologiques et traditionnelles des peuples autochtones dans le cadre des études sur l'utilisation du territoire est rarement considéré comme une expertise qui nécessite une rémunération, ce qui entretient une frustration chez les membres des communautés autochtones, comme le souligne PSA-04. L'ensemble de ces facteurs alimente une pression importante sur les équipes environnementales, souvent réduites et surchargées, qui doivent traiter simultanément

consultations, autorisations et permis. La difficulté d'obtenir des fonds constituerait ainsi un frein majeur au développement de l'expertise communautaire et au maintien du personnel dont le salaire dépend presque entièrement de ces fonds.

Par ailleurs, une grande proportion de communautés autochtones souffrirait d'un manque criant de ressources humaines pour mener en bien l'analyse des projets sur le territoire. Un expert du secteur autochtone (PSA-06) rapportait que son équipe doit analyser plus de 300 demandes annuellement, ce qui représente beaucoup de travail. Un autre participant (PSA-02) soulignait qu'il y aurait eu, durant l'année 2022 seulement, 6000 nouveaux claims (DEE) enregistrés sur le territoire de la communauté.

Bien que certaines communautés aient développé une capacité administrative leur permettant d'obtenir des montants annuels pour la mise en place d'une structure administrative, pour d'autres, la situation est toute autre. Selon les participants du secteur autochtone, plusieurs communautés n'ont pas de département ni même d'employé chargé d'analyser les projets sur leur territoire ancestral. Parallèlement, une grande pression est mise sur les communautés, d'une part par l'empressement de certains promoteurs miniers à proposer un agenda serré afin de respecter leurs échéanciers et d'autre part du côté du gouvernement en n'offrant que de courtes périodes de rétroaction pour répondre aux demandes de consultations.

Bref, la compétitivité entre les demandes de consultation complique davantage la donne : les communautés reçoivent de multiples sollicitations pour des projets de développement sur leur territoire, tous dans des délais serrés, et se sentent constamment sous pression par les promoteurs qui souhaitent tous voir leurs projets être priorisés : « Certaines entreprises minières cherchent à diviser les communautés autochtones sur le territoire pour obtenir de meilleures conditions d'opérations » (PSA-01). Dans certaines communautés, l'agent responsable ou l'équipe responsable des projets de développement sur le territoire est souvent forcé de devoir faire le choix de prioriser certains dossiers au détriment d'autres qui seront délaissés : « Si tu as 10 projets miniers à l'étude en même temps sur ton territoire,

et que le promoteur est le dixième à tenter de consulter la communauté durant l'année, il se peut qu'il écope d'une fatigue généralisée » (PSA-03).

Pour conclure sur cette note, plusieurs intervenants ont rappelé l'importance de considérer les différentes priorités locales. Le leadership des communautés, confronté à des enjeux variés, pourrait faire le choix de ne pas placer le développement territorial en tête de ses priorités. Les experts (particulièrement PSA-01, PSA-02, PSA-04 et PSA-07) du secteur autochtone invitent donc les promoteurs et les représentants du gouvernement à se sensibiliser au fait de prendre le pouls de la communauté pour être respectueux de leurs enjeux et de leurs priorités du moment. Cela pourrait vouloir dire que, dans certains cas, les échanges sur un projet soient mis en pause par respect pour le rythme et la capacité d'une communauté.

Le respect des droits et de la gouvernance autochtone

Pour les représentants du secteur autochtone interviewés, il est primordial que les entreprises minières et que les représentants du gouvernement se sensibilisent davantage à reconnaître l'importance pour les communautés d'exercer leurs droits et d'établir un système de gouvernance qui leur est propre.

Ainsi, en pouvant eux-mêmes développer des systèmes de gouvernance, le développement du territoire pourrait se faire un plus grand respect des aspirations des peuples autochtones. À titre d'exemple, un représentant du secteur autochtone en territoire non conventionné (PSA-01) préconiserait une approche du développement (qu'il soit minier ou autre) qui respecterait les *sept enseignements sacrés* dans l'éventualité où un traité moderne venait à voir le jour. Pour cet intervenant, une gouvernance autochtone du développement territorial reposerait ainsi sur ces principes intimement liés à leur culture. Sur cette base, la gouvernance découlant d'une entente territoriale deviendrait un cadre opératoire légitime : « Son implantation permettrait [à une nation] de pouvoir encadrer le développement territorial pour qu'elle se fasse de manière respectueuse » (PSA-01). Elle supposerait des structures de décision, des mécanismes de reddition de comptes, et une participation active

des communautés à toutes les étapes du projet, de l'exploration à la fermeture et à la restauration.

Pour ces participants, il s'agit d'instaurer une co-responsabilité réelle, avec une transparence sur les impacts et les risques et des bénéfices liés à ces impacts. Voici quelques exemples suggérés par les participants du secteur autochtones :

- Faire participer les peuples autochtones à l'élaboration d'études d'impacts socio-économiques d'un projet et reconnaître le droit à la propriété intellectuelle des informations partagées (PSA-04)
- Permettre la mise en place de structures gouvernementales autochtones à l'ensemble des nations dédiées aux projets miniers (PSA-05)
- Favoriser la mise en place d'ententes de consultation (PSA-06)

Pour une consultation significative

Pour synthétiser l'essence du discours de plusieurs participants de tous secteurs confondus, la qualité du dialogue et des consultations conditionne directement la crédibilité, la légitimité et (probablement) la durabilité de tout projet minier. Une consultation véritable et significative dépasse la simple information : elle implique une écoute active, des échanges significatifs et l'intégration de commentaires et de suggestions au design d'un projet. À ce titre, PSM-07 est d'avis qu'un processus par courriel avec une obligation de répondre dans les 30 jours comme celui présentement en place au Québec « ne représente pas une véritable consultation aux yeux d'une communauté autochtone ».

Plusieurs participants du secteur autochtone (PSA-01, PSA-02, PSA-04, PSA-05, PSA-07) partagent cet avis. On décrit les processus de consultation gouvernementaux au Québec comme détachés (notamment le processus « courriel »), peu inclusifs (qui ne prennent pas en considération les particularités locales) et qui servent simplement à remplir une contrainte procédurale (« cases à cocher »). Un autre expert du secteur autochtone notait que ces processus peu significatifs pouvaient mener à un échec de participation : « Souvent,

les membres de communautés autochtones décideront tout simplement de ne pas coopérer aux processus de consultations prévues selon les lois et règlements applicables » (PSA-03).

Chose certaine, une règle de base transcendait les entrevues : quiconque souhaitant consulter les peuples autochtones devrait d'abord se demander comment ils souhaitent être consultés. À cet effet, Leclair et al. (2020) soulignent que certaines communautés autochtones ayant développé des protocoles de consultation au Canada exigeront d'analyser elles-mêmes les exigences requises en matière de consultation dès la réception d'une description de projet de développement par le promoteur. Une communauté autochtone pourrait alors « déterminer elle-même l'ampleur de la consultation que doivent effectuer les promoteurs et les gouvernements » (Leclair et al., 2020).

Chaque intervenant ayant participé aux entrevues a expliqué le processus établi pour son milieu. En effet, tout comme chaque projet minier est unique, il en est tout aussi vrai pour les collectivités. Ainsi, les processus d'échanges et de consultations ne se déroulent pas de la même manière, selon la communauté, notamment pour les raisons expliquées au chapitre 5.2.1.

Une fois cette règle comprise, les participants ont dénoté l'importance de faire preuve de transparence, tant sur les objectifs, les risques et les bénéfices attendus. Cette transparence est indispensable pour que les échanges soient éclairés et qu'ils mènent à la quête d'un consentement authentique. Pour y arriver, ces processus participatifs doivent être mis en place dès les premières étapes du projet et se prolonger tout au long du cycle de vie de l'exploitation, avec des mécanismes de suivi et de reddition de comptes accessibles aux communautés.

Inversement, la fragmentation des processus de consultation génère souvent de la confusion et mène au cynisme : des échanges préliminaires peuvent être perçus comme inutiles si les promoteurs ignorent ensuite les commentaires émis lors des demandes officielles. Certaines entreprises imposent des attentes irréalistes et des agendas contraignants, plaçant les nations en position de dépendance et de risque si elles ne

répondent pas dans les délais prescrits. Un participant (PSA-01) nommait l'impact du fardeau de réponse (nommé *response burden* en anglais) qui est un sentiment largement partagé en milieu autochtone, à l'effet que les peuples autochtones n'ont d'autres choix que de devoir répondre aux processus de consultations dans le cadre de projets.

Le suivi des engagements constitue régulièrement un point faible aux yeux de plusieurs participants (PSA-01, PSA-04, PSA-05, PSA-07) : des promesses non tenues ou partiellement respectées érodent la confiance individuelle et collective, réduisant la participation future. Les impacts cumulatifs sur la culture et les pratiques traditionnelles sont souvent négligés par les ministères, tout comme la déconnexion entre les mesures d'atténuation proposées et les besoins réels des familles : « La perte du territoire est considérée comme un poids lourd à porter, car ça représente la perte de la culture » (PSA-07).

Selon les propos regroupés de l'ensemble des participants représentant le secteur autochtone, il existe des conditions non négociables qui doivent être atteintes à travers ces processus : l'inclusion de la communauté sur le plan environnemental et des retombées économiques.

D'abord, selon les experts interviewés, pour les communautés autochtones, les préoccupations environnementales et sociales doivent être traitées avec rigueur. La protection de l'eau, des sols, de la biodiversité et des sites d'importance exige des évaluations d'impact exhaustives, des plans de prévention et d'atténuation robustes, ainsi que des garanties pour la compensation pour des milieux perdus, la restauration et la fermeture des sites. Des dispositifs de surveillance environnementale cogérés, des protocoles d'intervention en cas d'incident et des mécanismes de recours effectifs renforcent la confiance et réduisent les risques de conflits.

Ensuite, la quête de retombées concrètes et équitables constitue l'un des principaux enjeux soulevés par les experts interviewés. Au-delà des compensations ponctuelles, les communautés s'attendent à des bénéfices durables : emplois locaux qualifiés, programmes

de formation, transfert de compétences, monitoring environnemental, investissements dans les infrastructures communautaires et mécanismes de partage des revenus. Ces retombées doivent être négociées de manière transparente et inscrites dans des ententes contraignantes qui garantissent une redistribution juste des gains et la participation des communautés aux décisions économiques qui les concernent.

L'ensemble de ces propos appuient le postulat de Leclair et al. (2020) stipulant que « ce que les communautés cherchent avant tout, c'est le droit de bénéficier des avantages [du] développement et de participer, sur une base continue, aux décisions qu'il suppose ».

5.3.2 Avis des représentants de l'industrie minière

L'historique de l'industrie minière et le développement de saines relations

D'abord, plusieurs participants ont reconnu que l'industrie minière au Québec, comme à travers le monde, porte un héritage complexe et souvent peu reluisant. Historiquement, l'industrie a été associée à des pratiques environnementales questionnables et a causé d'importants impacts sociaux dans plusieurs collectivités autochtones et allochtones à travers le monde : « Dans les années 50, les minières arrivaient, et quand il y avait des campements autochtones, ils les sortaient de là. Quand j'ai commencé [à travailler dans le secteur minier] il y a 30 ans, on m'a raconté que ça se faisait encore » (PSM-01).

Cette étiquette colle encore aujourd'hui à la peau des entreprises minières et influence souvent à la négative la perception de la population envers les projets de développement. D'ailleurs, lorsque des initiatives ont commencé à voir le jour pour inclure davantage la perspective des communautés dans les processus règlementaires au Québec au cours des dernières décennies, la manière dont certains éléments ont été présentés est venu entacher la perception des peuples autochtones envers ces processus. Un participant racontait durant son entrevue, à titre d'exemple, que lorsqu'il a débuté sa carrière au tournant des années 2010, dans le cadre de l'élaboration d'une étude d'impact sur l'environnement, une communauté autochtone était alors « considérée comme une composante du milieu au même titre que les plantes » (PSM-03).

Les participants du secteur minier étaient conscients que leurs pairs (et parfois eux-mêmes) ne sont pas toujours bien sensibilisés aux réalités autochtones, aux mécanismes d'échanges propres à une communauté ou encore aux codes culturels s'y rapportant : « Même dans l'industrie, il y a encore une méconnaissance [des entreprises] de savoir à qui parler, quand, à quelle étape et pourquoi » (PSM-04).

Par conséquent, ce sentiment de méfiance qui existe depuis des décennies semble percoler encore à ce jour : « L'histoire de l'industrie minière au Québec est peu reluisante et a contribué au climat de méfiance. Il faut travailler plus fort pour gagner la crédibilité et la confiance des populations locales » (PSM-01). Tout dépendant du contexte régional où un projet souhaite s'installer, le promoteur minier aura parfois une longue pente à remonter pour gagner en crédibilité et obtenir de premiers signes d'acceptation, et parfois, celle-ci ne pourrait jamais venir.

Selon les participants, la société exige beaucoup plus des minières aujourd'hui. La transparence opérationnelle, la démonstration du respect de l'environnement avoisinant, une présence locale accrue et une démonstration de retombées locales concrètes trônent parmi les éléments de base à intégrer dans un projet nouveau ou actif : « L'acceptabilité sociale est considérée comme un haut risque sur les projets par l'industrie et leurs investisseurs » (PSM-01).

Certes, la crédibilité ne se construit pas uniquement par le simple respect des normes environnementales prescrites dans une juridiction donnée, mais par la démonstration d'actions concrètes et significatives en continu. Ces mêmes observateurs pourraient autrement en entraver ses activités. Un participant a mis l'accent sur l'importance du respect des étapes menant à de la consultation, et la première étape est celle de la création d'une relation : « Si tu n'as pas créé une relation [avec la communauté], oublie cela. Ils sont déjà fatigués en partant » (PSM-05). Les entreprises du secteur minier doivent s'investir dans le développement des relations durables avec les communautés, en privilégiant un dialogue ouvert, de l'écoute active et une ouverture à la participation citoyenne. Ce même participant rajoute à cet effet que « cela prend du temps à développer

la confiance et le respect mutuel. C'est beaucoup de temps et d'efforts. Les bons promoteurs ne seront pas fixés dans tout ce qu'ils font ; ils vont s'adapter et évoluer [dans leurs pratiques] » (PSM-05).

Toujours selon l'avis des représentants du secteur minier, les activités d'engagement et de consultation ne doivent pas être perçues comme de simples formalités, mais comme des opportunités sincères d'amélioration continue. Sans cette crédibilité, l'acceptabilité sociale demeure un obstacle majeur, ralentissant les projets, augmentant les risques de contestation et peut mener au rejet du projet.

Compréhension, sensibilisation et mobilisation

Comme il a été mentionné au chapitre 3.1, les enjeux de l'acceptabilité sociale sont hautement considérés par les dirigeants du secteur mine et métaux au niveau mondial. Entretenir de mauvaises relations avec les milieux d'accueil est considéré parmi les risques les plus importants au développement et au maintien d'un projet minier : « [toutes les entreprises minières] veulent consulter tout le temps les communautés, puis on ne se le cachera pas, tout le monde le voit comme un risque » rapportait un participant (PSM-04).

Lors des entrevues, tous les participants du secteur minier ont identifié que l'un des défis majeurs réside dans la faible compréhension des réalités minières par les populations locales, les élus et parfois même certains fonctionnaires. Le cycle minier est complexe. Il s'étend de l'exploration à la fermeture, avec des étapes techniques, économiques et environnementales qui peuvent durer plusieurs années : « La gestion des attentes d'un projet minier est un défi. Il existe une multitude de facteurs qui peuvent influencer si un projet ira de l'avant ou non » (PSM-06).

Cette complexité, combinée à une information parfois peu accessible, alimente d'une part les craintes et d'autre part soulève parfois chez les populations locales des attentes irréalistes : « Souvent, quand il y a de l'opposition à un projet, c'est que les gens ont peur de quelque chose » (PSM-01). Pour améliorer la compréhension, les participants soulignent qu'il faut mettre en place des stratégies de sensibilisation adaptées : « Il est essentiel de

sensibiliser la population aux étapes d'un processus qui mène à un nouveau projet minier » (PSM-01). Cela inclut des campagnes d'information claire, des ateliers participatifs et des outils pédagogiques expliquant les impacts, les bénéfices et les risques des projets. Les visites de sites miniers organisées pour les décideurs et les communautés peuvent également contribuer à démystifier les inquiétudes envers l'industrie, relatait un expert du secteur public (PSP-01).

Cependant, la sensibilisation seule ne suffit pas : la mobilisation des communautés est un défi en soi. Un expert du secteur minier (PSM-02) témoignait à l'effet que les consultations qui sont menées par son entreprise attirent principalement les aînés et quelques jeunes adultes intéressés par les emplois, tandis que la majorité de la population active reste peu impliquée. Les contraintes logistiques (déplacements, hébergement) et le manque de structures de rétroaction accentuent ces obstacles, comme le témoignait un participant (PSM-03).

Ce dernier expliquait que des difficultés logistiques autour des déplacements en communauté peuvent contribuer à réduire ces opportunités d'échanges. L'expert suggérait que dans certaines communautés isolées, par exemple, les transports et l'hébergement sont limités. Les sièges disponibles sur les vols se font ainsi plus rares et plus coûteux et les quelques chambres d'hôtel sont pratiquement toujours pleines. La température parfois imprévisible peut également avoir un impact sur le déplacement ou sur la tenue d'événements de consultation.

Un autre défi lié à la mobilisation des membres des communautés est la surcharge vécue pour certains membres plus mobilisés au sein d'une communauté. Une forme de fatigue semble être liée à la surcharge de ce petit groupe de personnes qui sont appelés à joindre de multiples comités crée un sentiment d'épuisement. PSM-03 soulignait durant son entrevue que « ça finit par être toujours les mêmes intervenants que tu revois », exposant des plateformes d'échanges à la capacité limitée de ces personnes d'être partout à la fois. Cette observation a également été partagée par PSA-06 qui notait que ses collègues et lui pouvaient être très sollicités à participer à toutes sortes de comités.

Ainsi, dans les plus petites communautés autochtones, il semble que ce phénomène soit davantage présent. Plusieurs participants du milieu minier ont vécu des situations liées à ce facteur. Deux participants ont témoigné vivre une situation très particulière, même s'ils sont dans des régions différentes. Dans ces deux cas, les minières craignent ne pas être en mesure de remplir leurs obligations.

Pour le participant PSM-02, mettre en place des structures de rétroactions (comités d'échanges) dans de petites communautés où d'autres minières sont déjà établies depuis longtemps est un grand défi. Comme ce sont généralement les mêmes personnes qui sont interpellées sur ce genre de comités, certains ne sont plus disponibles en raison de leurs autres implications. Il soutenait que le comité de suivi qu'il a l'obligation de mettre en place tarde toujours à démarrer en raison de l'absence de participants de la communauté.

La minière pour laquelle le participant PSM-04 travaille est présentement en négociation d'une entente de répercussions et avantages (ERA) avec une communauté autochtone. Il craint que la mise en œuvre de l'ERA soit complexe en raison des exigences liées au futur comité d'implantation. Comme il y a déjà plusieurs comités et sous-comités liés auxquels la communauté autochtone doit déjà participer en région, celui-ci croit que la communauté autochtone rencontrera des difficultés à participer à un comité d'échanges additionnel. Le participant estimait que la communauté est déjà débordée puisqu'elle doit déjà participer à plusieurs autres comités, tant du côté minier qu'avec d'autres types de comités (notamment pour le secteur forestier, le développement régional et autres).

Enfin, pour surmonter ces défis, les promoteurs du secteur minier semblent n'avoir d'autres choix que de diversifier les approches : horaires flexibles, consultations hybrides (présentiel/virtuel), incitatifs à la participation et communication ciblée pour rejoindre les groupes moins mobilisés. Une mobilisation adaptative et inclusive favoriserait selon plusieurs (PSM-01, PSM-04, PSM-05, PSM-06 et PSM-07) non seulement la participation, mais pourrait contribuer à une meilleure acceptabilité sociale.

La mobilisation pour les entreprises d'exploration minière

Récemment, un nouveau défi lié à l'engagement et à la consultation a émergé, selon certains participants. Celui-ci est spécifique aux nouvelles réglementations pour l'exploration minière. Certains participants du secteur minier ont souhaité identifier la particularité des entreprises d'exploration minière, qui ne jouissent pas des mêmes capacités financières que les entreprises minières bien établies, qui peuvent compter sur les revenus d'une opération minière pour financer des campagnes d'explorations. Mener une campagne d'exploration nécessite de forts investissements et représente un très grand risque pour les entreprises : « L'exploration minière est une industrie d'échecs. C'est moins de 1 % des projets se rendent au stade de production », suggérait un participant (PSM-07).

Un expert du secteur public (PSP-01) soulignait que les entreprises d'exploration minière doivent régulièrement recourir à des subventions gouvernementales pour pouvoir mener leurs activités sur le terrain. Ces entreprises sont généralement limitées dans leur personnel qui est davantage composé de spécialistes des secteurs techniques que des domaines liés au milieu humain. Pour plusieurs entreprises d'exploration minière, l'ajout de dispositifs de consultation à l'étape de l'exploration constitue un tout nouveau défi pour lequel ils doivent s'adapter.

5.3.3 Avis des représentants du secteur public

Le sentiment d'impuissance devant une problématique connue

Il a été souligné dans le chapitre précédent que plusieurs défis budgétaires et opérationnels forçaient les équipes des différents ministères à devoir prendre des décisions difficiles et qui ne sont pas nécessairement toujours souhaitées. En effet, il a été mentionné précédemment que malgré une volonté générale de bien vouloir agir avec diligence envers les peuples autochtones, les experts du secteur public sont malheureusement contraints à mener des consultations en silo, quitte à appliquer une pression supplémentaire aux communautés.

L'ensemble des participants du secteur public ont acquiescé au fait qu'il y avait présence de dédoublement dans les processus en place pour la consultation au sein des ministères. Quand chaque équipe et chaque ministère applique ses propres procédures, exigences et priorités sans se coordonner avec leurs collègues, les communautés se retrouvent confrontées à devoir composer avec des séries de consultations redondantes et à des demandes d'information répétitives. Ce manque de coordination se traduit parfois par un ralentissement du délai de traitement des autorisations, ce qui impatient les promoteurs miniers qui vont ainsi accentuer la pression sur les experts du gouvernement.

Tout comme le vivent les communautés autochtones, les experts du secteur public suggèrent que les équipes des différents ministères souffrent d'un manque de moyens financiers pour analyser les demandes d'autorisation, pour mener les consultations au meilleur de leur capacité et pour attirer, mobiliser et maintenir leurs experts, ce qui réduit leur capacité à travailler avec efficacité.

Sans toujours le nommer directement, certains experts du secteur public ont laissé paraître un certain malaise à mener des consultations qui, parfois, vont causer différentes formes de fatigue au sein des communautés autochtones : « Le gouvernement s'était engagé envers les Autochtones à mieux se coordonner parce qu'ils nous le demandaient. Les Autochtones se plaignent d'être consultés justement trois fois pour le même projet » (PSP-03).

Un autre participant rapportait lors de son entrevue qu'il était bien au courant des problèmes liés au volume des demandes de consultation : « nous savons que la plupart des communautés ont un volume trop grand [de demandes de consultations]. Ils nous disent qu'ils sont incapables de fournir avec les ressources qu'ils ont » (PSP-04).

Il est aussi important de souligner que les volontés politiques d'un gouvernement au pouvoir vont parfois compliquer le travail des employés des différents ministères. Un des exemples cités décrit bien la situation délicate avec laquelle ils doivent parfois composer : « la stratégie de développement de la filière batteries a causé beaucoup d'angoisse chez les Abénakis. Le secteur de Bécancour a été ciblé par le gouvernement qui incitait les

entreprises à s'installer dans ce secteur » (PSP-04). Il faut savoir que le développement de ce secteur économique a suscité énormément d'intérêt dans ce secteur, ce qui a causé une pression sur le peuple abénakis de devoir se positionner rapidement.

Lors d'une entrevue à Radio-Canada du 21 mars 2025, le directeur du bureau du Ndakina estimait que la nation recevait « des demandes de consultations à la pièce sans connaître le cadre général [du projet] », et il estime que les Autochtones sont généralement consultés seulement en bout de piste et jamais aux prémices des différents projets (Jung, 2025).

Bref, les participants du secteur public ont su démontrer clairement leur niveau de compréhension des multiples facteurs pouvant expliquer l'apparition de la fatigue de consultation, énumérés au chapitre 5.1. Il semble également apparent que ceux-ci aimeraient pouvoir jouir de meilleures conditions leur permettant de mener les consultations sur les différents projets miniers (et autres projets de développement territorial) en tout respect des premiers peuples.

5.4 Autorisations liées à l'exploration minière

Une tendance générale s'est rapidement dessinée lors des entrevues. L'ensemble des 18 participants se sont exprimés sur les nouvelles réglementations de consultations et d'information liées aux activités d'exploration minière. Ces nouvelles exigences ont contribué à faire augmenter, selon plusieurs experts interviewés (PSM-05, PSM-06, PSM-07, PSA-01, PSA-03, PSA-05, PSA-06, PSA-07, PSP-01, PSP-02 et PSP-03) le nombre de demandes de consultation à traiter, tant pour le personnel des communautés autochtones que pour les employés des ministères. Cette situation a pour effet d'ajouter directement au fardeau découlant de la fatigue de consultation.

Si l'ajout des nouvelles autorisations liées aux activités d'exploration minière représente une grande avancée pour certains, c'est parce que l'absence de toute forme de consultation préalable à l'étape d'exploitation avait été décriée par le passé. La Chaire de recherche du Canada en droit concluait en 2012 que les lois liées à l'activité extractive et en matière d'environnement étaient « silencieuses en matière de consultation des peuples autochtones

avant l'émission des autorisations nécessaires au développement d'un projet gazier » (Chaire de recherche du Canada en droit, 2012, p.48). Ce constat, formulé dans le cadre spécifique de l'évaluation environnementale stratégique de la province de Québec sur les activités d'exploitation du gaz de schiste, est tout aussi applicable aux activités minières puisqu'elles réfèrent au même régime minier. De surcroît, la Chaire de recherche en droit constatait dans ce rapport que « les droits miniers [au Québec] sont susceptibles d'entrer en conflit avec les droits constitutionnels des peuples autochtones » (Chaire de recherche du Canada en droit, 2012, p.48).

Lapointe (2010) soutenait que l'acquisition d'un claim (DEE), n'exigeait pas d'autorisation ou de permis spécifique, ni l'obligation de soumettre un avis public, de mener des consultations ou d'obtenir un consentement préalable. Son ouvrage dénotait « l'absence d'obligations claires sur le plan de l'information, de la consultation et du consentement des populations touchées » (Lapointe, 2010) dans le cadre de lois et politiques minières.

Quoi qu'il en soit, la venue de nouvelles réglementations en matière de consultation est le résultat de l'identification d'un vide réglementaire identifié et documenté au cours des 20 dernières années, notamment par les auteurs précédemment cités.

En vertu de nouvelles dispositions de la *Loi sur les mines* (LQ 2022, c.8 ; LQ 2024, c.36), le MRNF impose désormais des conditions et des obligations aux entreprises minières et d'exploration minière (le titulaire) relativement aux travaux que celles-ci souhaiteraient mener sur un DEE. Ces conditions visent à assurer que les travaux d'exploration menés prennent en considération les commentaires et préoccupations des communautés locales et autochtones. Parmi ces conditions, on retrouvera :

- L'envoi par le titulaire aux représentants municipaux et autochtones d'une planification annuelle des travaux d'exploration minière à mener sur le territoire ;
- À la demande d'un représentant local ou autochtone, la tenue d'une séance d'information concernant la planification annuelle des travaux ;

- La publication sur le site Internet du titulaire de la DEE de la planification annuelle des travaux ;
- L'obtention par le titulaire d'une autorisation relative aux travaux d'exploration à impacts.

Lors des entrevues, l'ATI ne semblait laisser personne indifférent. Un intervenant du secteur public a souligné que la région de l'Abitibi-Témiscamingue (à titre d'exemple) avait reçu plus de 80 demandes d'ATI sur une période d'un peu plus d'un an, soit entre l'entrée en vigueur de l'autorisation en mai 2024 et septembre 2025. Cette affirmation a suscité le désir d'obtenir plus d'information sur les demandes d'ATI afin de mieux comprendre l'étendue de ses effets par rapport à la notion de fatigue de consultation.

Des représentants du secteur public ont ainsi suggéré de faire une demande d'accès à l'information pour obtenir plus de précisions quant à l'importance qu'a occupée l'ATI depuis son entrée en vigueur.

L'information récoltée dans une demande d'accès à l'information (Annexe 2) (MRNF, 2025) montre que durant la période entre le 1 mai 2024 et le 24 septembre 2025 :

- 549 demandes d'ATI ont été déposées au MRNF ;
- 158 demandes de consultations ont été envoyées par le MRNF en lien avec les ATI ;
 - 53 % des consultations pour ATI se sont déroulés dans la région administrative de l'Abitibi-Témiscamingue (83 sur 158) ;
 - À elle seule, la communauté d'Abitibiwinni a reçu 48 de ces demandes de consultations pour des ATI ;
- 21 demandes de prolongations ont été soumises au MRNF par des communautés autochtones durant cette période.

Bref, la forte propension des participants impliqués dans la présente recherche à discuter des enjeux liés aux nouveaux règlements liés à l'exploration minière, principalement l'ATI, combiné aux résultats de la demande d'accès à l'information, démontre la pertinence de

poser un regard plus attentif aux effets de l'exploration minière sur la notion de fatigue de consultation.

Dans son *Guide du promoteur pour la réalisation d'une ATI*, le gouvernement du Québec suggère que « la mise en place de facteurs favorisant l'acceptabilité sociale des projets miniers et la prévisibilité pour l'industrie minière et pour le milieu d'accueil est incontournable » (MRNF, 2024, p.2). L'autorisation ne peut être obtenue sans satisfaire à certaines conditions, notamment en faisant la démonstration que des échanges ont eu lieu entre le promoteur et les municipalités locales et les communautés autochtones du secteur convoité, et que les questions, les demandes et les commentaires soulevés ont fait l'objet de réponse par le promoteur (MRNF, 2024). Une fois les échanges menés par le promoteur soumis au ministère, les renseignements colligés « permettront d'orienter les consultations qui seront menées par le Ministère préalablement à la délivrance de l'ATI » (MRNF, 2024, p.10).

Alors que l'ensemble des participants (18) ont fait mention des ATI, plusieurs intervenants ont souhaité élaborer sur les impacts vécus au quotidien de leur pratique. Le fait que le sujet des autorisations pour l'exploration minière ait suscité autant d'intérêt semble indiquer, pour tous les participants, que l'ATI pouvait contribuer à exacerber le phénomène de la fatigue de consultation chez les peuples autochtones.

Comme il n'existe que peu d'information disponible à ce jour sur le déroulement et l'application de cette nouvelle réglementation qui n'est entrée en vigueur que récemment, il apparaissait intéressant d'aller vérifier comment la réglementation sur papier s'est matérialisée au niveau du terrain pour chacun des experts représentant l'un des trois secteurs à l'étude.

5.4.1 Avis des représentants des communautés autochtones

Pression supplémentaire sur les communautés

Les représentants du secteur autochtone ont majoritairement qualifié l'arrivée de l'ATI comme une charge supplémentaire pour les communautés, notamment celles se situant dans les secteurs à plus fort développement minier. Plusieurs experts soulignent que certaines communautés n'ont pas de gestionnaire clairement identifié pour coordonner les dossiers liés à la protection du territoire. Cette absence de structure formelle complique les échanges avec les entreprises minières, qui ne savent pas toujours à qui s'adresser : « Les entreprises minières, en quête de rétroaction, vont parfois tenter d'informer le plus de personnes possibles pour obtenir une forme de rétroaction sur leurs projets. Ces situations peuvent parfois causer des tensions à l'intérieur de la communauté » (PSA-03).

Newman (2014) et Leclair et al. (2020) postulaient déjà avant l'arrivée des ATI que les communautés autochtones devaient pouvoir jouir de plus de temps et d'une plus grande capacité pour répondre à l'étude des projets, considérant qu'elles doivent parfois faire face à des centaines de demandes de consultation par année.

Dans d'autres communautés, on dénonce le processus unilatéral établi par le gouvernement, car les demandes d'ATI seraient généralement adressées au conseil de bande, ce qui ne prend pas en considération les méthodologies d'échanges déjà établies et uniques à chaque communauté. Ces différentes méthodes d'échanges ont également été soulevées précédemment.

De surcroît, deux participants (PSA-01 et PSA-02) relataient précédemment que le conseil de bande ne possède pas de pouvoir réel à l'extérieur des limites de la réserve. Ainsi, comme la vaste majorité des projets miniers nécessitant une consultation se réalisent à l'extérieur des limites de la réserve, certaines communautés autochtones considèrent que l'obligation de l'État de consulter appartient aux membres de la communauté et non au conseil de bande.

Déséquilibre dans le processus de consultation

Les experts du secteur autochtone ont fait état d'un déséquilibre dans le processus de consultation de l'ATI. Au départ, il semblerait que le gouvernement n'ait pas fait suffisamment d'efforts pour s'assurer de la compréhension des nouvelles directives. Ce constat a été rapporté non seulement par des participants du secteur autochtone, mais également du côté du secteur minier. On dénonce notamment le manque de clarification sur les exigences de bases requises pour mener à bien les échanges entre le promoteur et la communauté. Selon un expert du secteur autochtone (PSA-07), plusieurs entreprises vont en quelque sorte profiter du flou dans ces exigences pour limiter le partage d'information et de documentation, ce qui n'aide pas les communautés dans la compréhension globale des dossiers à l'étude.

Les participants représentant le milieu autochtone soulignent que les mécanismes actuels favorisent les promoteurs miniers, qui peuvent obtenir un ATI sans que des consultations ne soient réellement complétées ou validées : « Les échanges menés par les promoteurs dans le cadre des ATI sont complétés à l'avantage des minières. Ils n'ont aucunement l'obligation de remplir les conditions émises par la nation pour obtenir l'autorisation » (PSA-05). On dénonce ainsi que le processus règlementaire menant à l'ATI est mené en fonction de l'agenda des promoteurs miniers, qui vont accentuer la pression sur les communautés autochtones pour pouvoir aller débiter les travaux le plus rapidement possible. De plus, il semble que la majorité des demandes d'ATI arrivent à un moment précis de l'année, ce qui met une pression accrue sur les communautés durant cette période : « Les minières vont souvent appliquer de la pression pour que les choses bougent afin de pouvoir débiter les travaux au printemps » (PSA-07).

D'ailleurs, un expert du secteur autochtone (PSA-04) soulignait qu'il n'existe pas de réel mécanisme de vérification des engagements pris par un promoteur lors de la période d'échanges et qu'aucun manquement aux engagements n'est sanctionné.

De plus, des représentants du secteur autochtone, mais également du secteur minier ont dénoncé l'exercice bureaucratique de la consultation, la qualifiant de « cases à cocher » (PSA-01, PSA-04, PSA-05, PSA-07, PSM-01, PSM-02, PSM-03, PSM-05). Cette opérationnalisation du processus de consultation représente une source de tension pour certains : « La consultation de type *check the box* par les ministères frustre beaucoup les communautés. Lorsqu'ils veulent échanger avec la communauté, ils organisent des rencontres virtuelles. À notre avis, ce n'est pas de la consultation » (PSA-01). Cet expert rapportait durant son entrevue n'avoir jamais vu un représentant des ministères venir faire un tour dans sa communauté. Un autre participant était d'avis que la consultation (pour un ATI) « n'est en réalité qu'un exercice d'information la majorité du temps » (PSA-07).

Aussi, plusieurs experts du secteur autochtone ont dénoncé que le MRNF émettait des autorisations même si la communauté n'avait pas eu le temps de répondre. Comme le rapportent PSA-01, PSA-02 et PSA-05 le gouvernement continue aujourd'hui à délivrer des permis malgré l'absence d'une consultation dûment complétée.

5.4.2 Avis des représentants de l'industrie minière

L'introduction des ATI est largement perçue par les acteurs du secteur minier comme une mesure redondante. Certains experts ont souligné que d'autres autorisations remplissaient déjà l'objectif de consultation auprès des communautés, et que l'ATI venait simplement ajouter une couche administrative supplémentaire : « Le gouvernement souhaite favoriser l'émergence de projets, simplifier les processus et diminuer la paperasse. Mais concrètement, c'est exactement l'inverse qui se produit » (PSM-06).

Plusieurs types d'autorisations sont nécessaires à l'obtention d'une autorisation pour mener des activités d'exploration minière. Telle explication a été offerte notamment par PSP-02, PSP-03, PSA-07 et PSM-01. À ce titre, PSP-02 soulignait que « pour une campagne d'exploration avancée, cela peut représenter différentes demandes : un permis au MRNF (mines), un permis au MELCCFP, un permis à l'équipe des forêts (MRNF) et un permis pour l'ATI ». À cet égard, pour PSM-01, cet éventail d'autorisations incitait déjà les

minières à dialoguer avec les collectivités au moment de mener des activités d'exploration. Les visées de l'ATI représentent ainsi, toujours selon ce dernier, une forme de dédoublement à un processus qui était déjà établi.

Le guide d'instruction sur les permis d'intervention (autorisation liée à de la coupe forestière dans le but de mener une activité minière) stipule que : « seuls les titulaires de droits miniers [...] peuvent obtenir [...] un permis d'intervention pour les activités réalisées par un titulaire de droits miniers aux fins d'exercer ses droits » (MRNF, 2024). Pour obtenir une autorisation, le titulaire du droit minier doit, entre autres, donner « la description des activités minières au sens de la Loi sur les mines ainsi qu'une preuve de ce droit ou la description des activités d'exploration » (MRNF, 2024). Ainsi, la logique soutenue par certains experts du secteur minier provient du fait que, la demande d'autorisation pour le déboisement doit inclure les éléments de la campagne d'exploration à réaliser et que la consultation qui en résulte avec les communautés autochtones viendra couvrir l'ensemble des activités qui seront menées.

L'autre argument largement partagé au sein des participants de l'industrie (tous les experts du milieu minier en ont fait mention) est que les entreprises et les communautés autochtones développent entre eux des mécanismes d'échanges et de rétroactions qui fonctionnent bien pour les deux parties. Les participants du secteur minier sont confiants à l'effet que ces espaces de dialogue et de rétroaction sont efficaces et que les processus de consultation réglementaire devraient plutôt être flexibles pour s'y rattacher : « À mon avis, une demande d'ATI, ça devient superflu, mais elle est obligatoire, donc nous n'avons pas le choix de la faire » (PSM-04). Comme plusieurs experts du secteur minier (PSM-01, PSM-03, PSM-04, PSM-05) possèdent déjà des canaux d'échanges fonctionnels ils utilisent simplement ces plateformes existantes pour dialoguer des exigences en matière de permis et d'autorisations et utilisent ainsi la rétroaction qui aurait été récoltée de toute façon pour remplir ces nouvelles exigences.

Inversement, les consultations à la pièce sont perçues comme des formes de dédoublement qui frustrant autant les communautés autochtones que les minières. Certains participants

(PSM-01, PSM-02, PSM-03, PSM-04) dénonçaient l'entêtement du gouvernement à vouloir systématiquement compartimenter les consultations en se limitant à des éléments très spécifiques à des projets au lieu de se concentrer sur les éléments centraux qui sont importants pour la communauté : « Je crois que le maintien des bonnes relations et de maintenir une présence régulière auprès des gens, c'est plus important que de consulter spécifiquement sur une calvette (ponceau), par exemple » (PSM-02).

Ainsi, les entreprises rappellent que maintenir une présence régulière et des relations de confiance avec les communautés est plus pertinent à leur avis que de multiplier des consultations segmentées sur des détails mineurs.

Enfin, plusieurs participants du secteur minier ont souligné le double standard qu'impose le gouvernement aux promoteurs miniers, par rapport aux standards qu'il applique à ses propres représentants. Alors que l'on souhaite forcer les minières à ouvrir et maintenir un dialogue significatif avec les communautés, à être toujours plus transparent en partageant publiquement les détails des échanges et des engagements, les représentants du secteur minier rapportent le caractère ironique des agissements des représentants du gouvernement. On souligne notamment un manque d'efforts à créer des liens significatifs avec les communautés, à mettre des processus d'échanges qui dépasse le simple envoi d'un courriel et de tenter de développer un dialogue plus large et plus soutenu.

Alors que les entreprises mènent des efforts considérables pour établir une relation avec une communauté autochtone, notamment en se déplaçant régulièrement dans la communauté, les participants du secteur minier considèrent que les représentants du ministère ne se déplacent pratiquement jamais pour mener leurs consultations : « Le ministère envoie par courriel une demande de consultation avec une obligation de répondre dans les 30 jours. Durant cette période, aucun représentant du gouvernement ne contacte ni visite la communauté autochtone » (PSM-07). Par leur manque d'interactions significatives auprès des communautés, les représentants des ministères ne comprennent pas les préoccupations de ceux-ci, estiment certains participants du secteur minier : « Le

gouvernement n'est pas bien au fait de ce qui intéresse réellement les communautés dans le processus de consultation » (PSM-02).

5.4.3 Avis des représentants du secteur public

Lors des entrevues, l'un des représentants du secteur public a souligné la portée positive de l'ATI (PSP-04). Selon cet intervenant, les ATI sont très bien perçus et appréciés des communautés autochtones. Il a qualifié les nouveaux règlements liés à la consultation en contexte d'exploration minière comme une grande avancée pour le gouvernement du Québec en matière de réglementation pour favoriser l'établissement de relations du promoteur minier avec son milieu d'accueil : « L'ajout de l'ATI et des autres nouvelles obligations stimule et oblige les promoteurs à entendre les préoccupations des communautés, à adapter leur projet pour le rendre plus acceptable » (PSP-04).

Il a été reconnu par l'ensemble des représentants du secteur public lors des entrevues que, même si la majorité des promoteurs miniers prônaient déjà d'excellentes pratiques en matière d'échanges et de développement des relations avec les milieux d'accueil, que l'ajout de réglementations liées à la consultation et à l'acceptabilité sociale des projets de développement minier était définitivement nécessaire.

Une des raisons vient du désir des ministères de bien s'acquitter de l'obligation de consulter : « Beaucoup de gens [au sein du ministère] ont peur de ne pas remplir leurs obligations en lien avec la consultation autochtone. Au sein de notre ministère, dès qu'il y a un doute, on préfère consulter, et laisser le choix aux communautés de participer au non » (PSP-04).

Il a également été souligné que l'ajout de règlements, comme l'ATI, poussait les promoteurs à « établir des relations avec les communautés autochtones et les autres parties prenantes du milieu d'accueil » et forçait les promoteurs à « entendre les préoccupations des communautés et à adapter leurs projets pour les rendre plus acceptables » (PSP-03).

Enfin, les représentants du secteur public ont tous laissé savoir que certaines entreprises, souvent peu habituées à travailler dans le contexte québécois, n'appliquaient pas les mêmes standards et c'est précisément pour cette raison que de telles réglementations, comme l'ATI, étaient nécessaires.

En somme, les experts du secteur autochtone souhaitent des échanges significatifs et obtenir de la rétroaction. De leur côté, les experts du secteur minier souhaitent éviter le dédoublement de la consultation et légitimer les méthodes d'échanges qu'ils ont établis avec les communautés autochtones. Du côté des experts du secteur public, on voit toutefois d'un bon œil l'ajout de réglementations pour mieux encadrer l'industrie afin d'en assurer les meilleures pratiques.

6. Discussion et pistes de réflexion

À la lumière des multiples témoignages reçus dans le cadre de cette recherche, le chapitre précédent a été constitué dans le but de représenter le plus adéquatement possible le point de vue général des différents experts qui ont généreusement accepté de participer aux entrevues. Il était important pour l'exercice de cette recherche d'obtenir différentes visions des principaux acteurs de la consultation publique et réglementaire liées au secteur minier. Pour les différents thèmes abordés au précédent chapitre, soit la perception des lois, des règlements et des processus en place, les défis de l'engagement et de la consultation selon les experts et les autorisations liées à l'exploration minière, des observations seront formulées et des pistes de réflexion seront proposées, dans une perspective susceptible d'éclairer les enjeux liés au phénomène de la fatigue de consultation.

Comme présenté à la section 3.2, la définition retenue de notion de fatigue de consultation (Vanclay et al., 2015) pour les fins de cette présente recherche, reconnaît deux concepts sous-jacents : le concept de désintérêt et le concept de charge. Lors de la période d'entrevues, les 18 experts interviewés ont combiné un total de 108 constats de ce qui leur semblait être des manifestations de fatigue de consultation dans les communautés autochtones conjuguant avec des projets miniers au Québec. L'ensemble des observations de différents experts a permis de tester les thématiques liées à ces concepts qui façonnent l'apparition de la notion de fatigue de consultation, tel qu'illustré dans le Tableau 2.

Le concept de désintérêt, soutenu par plusieurs auteurs (dont Burton et al., 2004 ; Cordel et Eisenbarth Hager, 2019 ; Dietz et Stern dans Simard et Côté, 2010 ; Reed, 2008; Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, 2024 ; et Talon Resources and Community development inc., 2023), suggère un désengagement des membres d'une collectivité face à un projet.

Comme suggéré à la section 5.1, le manque de clarté, de transparence et de rétroaction dans les processus consultatifs mènerait à une augmentation des manifestations de fatigue de consultation, comme le cynisme (méfiance) ou la lassitude (découragement), par exemple.

Le second concept, celui de charge, telle qu'identifié par de nombreux auteurs (dont Bherer et al., 2013 ; Boyd, Lorefice et Winter, 2017; Burton et al., 2004 ; Cordel et Eisenbarth Hager, 2019; Fisher et Nadeem, 2013; Government of the Northwest Territories, 2007; Reed, 2008; Vanclay et al., 2015; et Whiteman et Memen, 2002), suggère la présence d'une pression sur les institutions locales, normalement responsables de traiter des questions de consultations et de projets de développement du territoire.

Comme il a été montré à la section 5.1, l'ensemble des experts semblaient unanimes sur le manque de capacité des communautés autochtones au Québec pour répondre à la demande de projets. On y citait entre autres la capacité financière, humaine et d'expertise technique pour assumer une réponse adéquate.

Les observations répertoriées à la section 5 contribuent ainsi à mettre davantage en lumière les effets de la fatigue de consultation chez les peuples autochtones au Québec dans un contexte minier, permettant de répondre à la question de la présente recherche. En ayant d'abord identifié différentes manifestations via les 108 constats, puis en ayant plongé davantage dans les défis rencontrés au quotidien, l'avis des experts a contribué à identifier certaines zones de pressions qui accentuent la notion de fatigue de consultation.

Les observations qui découlent des résultats répertoriés à la section 5 seront décrites dans les sous-sections ci-dessous. Ces observations ont pour but de rassembler les grandes tendances observées et les meilleures pratiques soulignées par les experts afin de contribuer à réduire la fatigue de consultation dans le secteur minier. Puis, d'autres pistes de réflexion, provenant de l'émergence de nouvelles pratiques, y sont suggérées.

6.1 Observations

Dénouer l'impasse devant les disparités entre territoires conventionnés et non conventionné

Il importe de savoir reconnaître que pour de multiples communautés autochtones vivant en territoire non conventionné, les systèmes de gestion du développement et surtout, de la protection du territoire du gouvernement du Québec ne reflètent pas leur vision et leurs

aspirations. Pour illustrer le caractère dichotomique de la vision du développement, PSP-04 suggérait que pour le personnel représentant les ministères, un impact identifié sur un projet minier ainsi que les mesures d'atténuation (ou d'accommodement) qui s'y rattachent sont systématiquement traités de manière spécifique. Selon son expérience dans les relations avec des représentants autochtones sur le sujet, les impacts, quels qu'ils soient, doivent être traités dans une globalité. Cette perspective va à l'encontre du *modus operandi* de l'analyse de projets au sein des ministères.

De plus, il était unanime parmi les représentants du secteur autochtone œuvrant en territoire non conventionné que l'absence d'un titre autochtone représente une source importante de défis. L'AMQ soulignait dans un mémoire présenté au MRNF en 2023 qu'au sein des « territoires conventionnés, les règles liées à la consultation des communautés autochtones et aux compensations financières sont claires tout comme les limites territoriales » (AMQ, 2023). On rajoute que la situation est différente en territoire non conventionné, car « l'absence de processus clairs persiste encore à ce jour [et que] les rôles et responsabilités sont mal définis, tout comme les limites territoriales » (AMQ, 2023).

La négociation d'une entente territoriale permettrait à une nation d'ajouter des clauses spécifiques à la protection du territoire, aux systèmes de consultations et d'engagement, leur offrant une plus grande autonomie dans les décisions qui traitent des enjeux territoriaux.

L'importance d'un encadrement réglementaire efficace et de s'attaquer aux défis de l'engagement et de la consultation autochtone

La question de la perception des lois, des règlements et des processus de consultation en place au Québec soulève des enjeux fondamentaux de confiance, de réciprocité et de vivre-ensemble. Les constats formulés par différents experts issus des milieux autochtone, minier et public convergent vers un constat transversal : les mécanismes réglementaires actuels ne favorisent pas l'établissement d'un véritable dialogue et ne semblent pas répondre adéquatement aux attentes de chacun.

Du point de vue des experts du secteur autochtone et du secteur minier, les mécanismes d'échanges et de consultations développés par l'État sont trop souvent perçus comme des démarches administratives dénuées de profondeur. Elles prennent la forme d'exercices de conformité, où l'objectif semble davantage de « cocher des cases » que de construire une relation durable. Cette perception risque de mener à une réduction de la confiance et à un désengagement de la part des communautés autochtones dans cette ère que l'on appelle la « réconciliation ».

Pour revenir sur la citation partagée à la section précédente par un expert du secteur public (PSP-04) à l'effet que plusieurs membres du personnel de la fonction publique craindraient de ne pas s'acquitter de leur devoir de consultation, celle-ci vient renforcer cette perception que le gouvernement semble accorder davantage d'importance à s'acquitter à tout prix du devoir de consultation que de construire un dialogue significatif.

Cette citation met en lumière une dynamique bien établie dans la gestion des relations entre l'État et les communautés autochtones. Elle relève d'un climat de grande prudence institutionnelle au détriment d'une consultation légitime et significative. Cette peur démontre la complexité du climat politique entourant les droits autochtones et où l'incertitude pousse les fonctionnaires à adopter une approche de *rubber stamping*. C'est du moins l'avis de plusieurs experts (PSA-02, PSA-03, PSA-07, PSM-01, PSM-02, PSM-03, PSP-01, PSP-02) qui considère que, l'État, craignant de manquer à ses obligations légales, semble exiger de ses employés de systématiser les demandes de consultations.

À travers les entrevues, il a été partagé à différentes reprises (PSA-01, PSA-03, PSM-02), que les représentants du gouvernement vont parfois ratisser plus large en déclenchant des consultations auprès de communautés dont le territoire traditionnel n'est même pas touché par un projet. À l'inverse, il arrive encore à ce jour que des consultations ne se déclenchent pas auprès de certaines communautés en raison d'une méconnaissance des fonctionnaires de l'État sur la question du chevauchement territorial entre différentes communautés autochtones (PSA-01, PSA-07). À cet effet, un participant du secteur autochtone (PSA-07) suggère que les équipes du secteur forêt du MRNF ont cumulé de belles connaissances à

travers les années à savoir reconnaître les communautés à consulter sur le territoire de la province, mais que ces connaissances ne semblent pas avoir été transmises à leurs collègues du secteur mine. Cette observation a également été partagée par PSP-02 au moment de son entretien.

Enfin, on constate de manière générale au sein des experts des secteurs autochtone et minier que les gouvernements semblent déléguer de plus en plus leur obligation de consulter et d'accommoder aux promoteurs miniers, créant ainsi des enjeux tant dans les relations Autochtones-État, que les relations industries-État et Autochtone-industries. À ce titre, Ariss et al. (2017) postulent que lorsqu'une augmentation de la délégation de l'obligation de consulter est constatée, celle-ci témoigne d'un moins grand intérêt de la part de l'État à développer des relations de Nation à Nation.

Réduire la consultation segmentée et dédoublée au détriment de processus plus intégrés

L'ajout de mesures récentes pour les activités d'exploration minière révèle des visions contrastées selon les groupes d'experts. La majorité des experts du milieu autochtone y voient principalement une source de pression supplémentaire pour les communautés et un processus déséquilibré qui ne répond pas adéquatement à leurs réalités et qui brime même parfois leurs droits ancestraux. Bien qu'imparfait, l'ajout de mesures au cours des dernières années était bien perçu de l'un des experts du milieu autochtone (PSA-06) qui saluait les efforts en ce sens.

Les représentants du secteur minier, de leur côté, critiquent surtout la redondance et la rigidité du dispositif, préférant des approches basées sur les relations directes et flexibles. À l'inverse, la majorité des experts du secteur public interviewés considèrent les mesures telles l'ATI comme des leviers nécessaires pour encadrer l'industrie minière et améliorer les pratiques de consultation. Un expert du secteur public (PSP-01) était toutefois quelque peu dissident sur ce point, décrivant l'alourdissement général des processus d'autorisations pour le secteur minier.

À la lumière des entrevues menées auprès des 18 experts, il apparaît qu'un manque de collaboration entraîne le dédoublement et la fragmentation des consultations. Multipliées par divers acteurs (promoteurs, consultants externes, différents ministères et différentes équipes ministérielles), ces initiatives créent une surcharge pour les communautés autochtones, qui doivent répondre à des demandes répétitives et exigeantes en ressources.

Comme présenté à la section 5.2.3, il a été montré que le souhait pour les communautés autochtones de pouvoir miser sur un interlocuteur unique au sein de la fonction publique est connu au sein de l'appareil gouvernemental. L'AEMQ arrivait à cette même conclusion en 2025, en réclamant la mise en place d'un guichet unique pour les autorisations. « Les entreprises et les communautés doivent pouvoir compter sur un mécanisme de coordination intersectoriel regroupant les ministères et organismes concernés » (AEMQ, 2025).

Développer des liens, échanger et consulter : plus tôt, en toute sincérité et avec honneur

Le respect des droits passe par la compréhension, le respect et la reconnaissance du principe d'honneur de la Couronne, à l'effet que toute consultation doit être menée convenablement et qu'elle doit être considérée comme significative par les peuples autochtones concernés. Ce principe est formulé plus clairement dans la décision *Nation Haïda c. Colombie-Britannique*, (2004), notamment aux passages suivants :

- [18] [...] Lorsque la Couronne assume des pouvoirs discrétionnaires à l'égard d'intérêts autochtones particuliers, le principe de l'honneur de la Couronne donne naissance à une obligation de fiduciaire [...] pour s'[en] acquitter, la Couronne doit agir dans le meilleur intérêt du groupe autochtone lorsqu'elle exerce des pouvoirs discrétionnaires à l'égard des intérêts autochtones en jeu. [...]
- [20] Tant qu'un traité n'a pas été conclu, l'honneur de la Couronne exige la tenue de négociations menant à un règlement équitable des revendications autochtones [...]. Les traités permettent de concilier la souveraineté autochtone préexistante et la souveraineté proclamée de la Couronne, et ils servent à définir les droits ancestraux garantis par l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. [...] Un

processus de négociation honnête permet de concrétiser cette promesse et de concilier les revendications de souveraineté respectives. L'article 35 a pour corollaire que la Couronne doit agir honorablement lorsqu'il s'agit de définir les droits garantis par celui-ci et de les concilier avec d'autres droits et intérêts. Cette obligation emporte à son tour celle de consulter et, s'il y a lieu, d'accommoder.

En d'autres mots, selon les *Principes régissant la relation du Gouvernement du Canada avec les peuples autochtones*, le gouvernement du Canada a l'obligation d'agir « avec honneur, intégrité, bonne foi et équité dans tous ses rapports avec les peuples autochtones » (Ministère de la Justice du Canada, 2025). Le principe d'honneur vise donc à assurer que « les peuples autochtones [soient] traités avec respect et en tant que partenaires à part entière au sein de la Confédération » (Ministère de la Justice du Canada, 2025). C'est donc sous ce principe d'honneur que l'obligation de consulter et d'accommoder (s'il y a lieu) prend forme. Cette obligation est intimement liée au développement territorial et est au cœur de la notion de fatigue de consultation.

Bien que tous les experts interviewés s'entendent sur le principe qu'une approche en amont est porteuse d'une relation durable, établir les échanges et de la consultation sur une longue période peut effriter la patience du public et contribuer malgré tout à former une fatigue de consultation. C'est pourquoi l'ensemble des experts du secteur minier ont témoigné de l'importance de bien s'imprégner du tissu social afin de comprendre les attentes des principaux intéressés et d'établir des bases communes d'échanges. Ce témoignage démontre bien le progrès qui a été fait du côté des membres de l'industrie minière depuis les observations de Prno et Slocombe (2012) il y a déjà plus d'une décennie. Prno et Slocombe (2012) soulevaient alors que les grandes associations minières au Canada faisaient la promotion de la nécessité de développer des relations durables avec les communautés locales, et ce, à toutes les étapes du développement d'un projet.

Un défi majeur, largement suggéré par les experts du secteur minier, mais également par certains intervenants du secteur public, réside dans la faible compréhension du cycle minier par les différentes populations du milieu d'accueil. Le cycle minier est complexe,

s'étendant de l'exploration à la fermeture, avec des étapes techniques, économiques et environnementales qui peuvent s'échelonner sur plusieurs années, voire des décennies. Pour améliorer la compréhension, les acteurs du secteur minier et du secteur public ont la responsabilité de mettre en place des stratégies de sensibilisation adaptées aux différentes populations ciblées pour favoriser un dialogue. Plusieurs experts du secteur minier interviewés (PSM-01, PSM-04, PSM-05 et PSM-06) postulent qu'il importe de présenter une stratégie de consultation qui est adaptée à chacune des étapes où se trouve le projet et d'y consacrer du temps et des efforts pour bien gérer les attentes.

Les experts du secteur autochtone insistent sur l'importance de reconnaître la diversité des méthodes de consultation propres à chaque communauté autochtone. Chaque peuple possède ses propres méthodes d'échanges et ses propres mécanismes de prise de décisions. Ignorer ces spécificités ou imposer des formats uniformisés revient à nier la richesse culturelle et à compromettre la possibilité d'un dialogue respectueux. Le participant PSA-01, l'exprime clairement, en mettant de l'avant le principe d'honneur de la Couronne, un élément central dans le jugement *Nation haïda* (c. C-B (2004) abordé précédemment.

Se reconnecter à ce principe permet de revenir à l'essentiel du « pourquoi doit-on consulter »? Cette question devrait être le fondement de toute réflexion menant au démarrage d'un projet de développement territorial. Pour y répondre, il importe d'abord de comprendre que cette question est avant tout une question juridique. Reynold (2018) y répond ainsi:

The duty was created by the Supreme Court of Canada in Haida as a protection for asserted rights, pending negotiation of treaties or litigation to establish their validity. It is, in theory, a form of interim relief, like an interim court order to preserve something of the status quo and prevent harm that cannot be remediated if a right is ultimately established.

Leclair et al. (2020) expliquent que l'obligation (de consulter et d'accommoder les peuples autochtones lors d'un projet de développement territorial) reconnue par la Cour suprême du Canada appartient à la Couronne, en l'occurrence, le fédéral, puis, les provinces et les territoires.

Néanmoins, les promoteurs miniers semblent se retrouver au centre de ces processus de consultations, et ce, malgré un devoir constitutionnel qui ne leur appartient pas. Il a été constaté par plusieurs experts interviewés dans le cadre de cette présente recherche que le gouvernement du Québec semble déléguer davantage son devoir consultatif vers les promoteurs par le biais des processus d'échanges préalables à la consultation officielle, comme il l'a été souligné dans le cas de l'ATI. C'est un constat similaire qu'en a fait Austin (2023) qui postule que, dans la pratique courante au Canada, une grande partie du devoir de consultation de la Couronne est déjà exercée par les promoteurs de projets au sein des processus réglementaires.

Ariss et al. (2017) considèrent qu'en déléguant excessivement l'obligation de consulter, les gouvernements se retrouvent à agir comme des modérateurs entre les promoteurs et les communautés autochtones, ce qui peut entraîner des répercussions sur les relations État-Autochtones. Ils postulent qu'en cherchant à concilier les intérêts de tous plutôt qu'à protéger les droits des peuples autochtones, les gouvernements se soustraient plutôt de leur obligation constitutionnelle (telle qu'expliquée à la section 1.1), ce qui contribue à façonner la perception que les communautés autochtones sont traitées comme de simples parties prenantes (Ariss et al., 2017).

Bien que cela apparaissait comme une forme d'irritant du point de vue de plusieurs experts interviewés, cela ne constitue pas aux yeux des participants du secteur minier une raison pour les promoteurs de se défilier de leurs responsabilités dans l'équation. Au contraire, les participants du secteur minier semblaient vouloir faire partie intégrante des activités d'engagements et de consultation, notamment puisqu'ils sont généralement les mieux placés pour parler de leur projet et qu'ils ont souvent développé une relation plus étroite avec les différents milieux d'accueil.

Le second élément de réponse à la question du « pourquoi doit-on consulter », pour les membres de l'industrie minière, est directement lié à la notion d'acceptabilité sociale. Prno et Slocombe (2012) y proposent le postulat suivant:

Contemporary drivers of community participation are key to understanding the emergence of the Social Licence to Operate in the mining sector, without opportunities for active participation and empowerment, communities are much less likely to issue their approval and support for a mining project.

Les promoteurs jouent dorénavant, selon les experts du secteur minier, un rôle crucial dans l'établissement d'échanges constructifs qui contribuent à simplifier les processus de consultation et à diminuer certains effets de la fatigue de consultation, particulièrement au niveau du dédoublement des demandes de consultation comme il a été mentionné à la section 5.2.2.

Également, si l'on se fie aux témoignages entendus, les processus de consultation bien établis entre les communautés et les minières doivent être reconnus et valorisés. Comme ces processus ne peuvent toutefois pas remplacer l'obligation de consulter des gouvernements, il importerait aux trois secteurs de développer des synergies pour réduire les effets de la fatigue. Selon ce qui a été entendu, c'est par une collaboration que pourrait se construire un véritable processus de dialogue visant une rétroaction éclairée, adaptée aux réalités locales et qui réduirait les effets de la fatigue de consultation.

En ce sens, Austin (2023) suggère qu'une intégration du devoir de consultation à des processus réglementaires permettrait d'accroître considérablement la capacité d'action des peuples autochtones. Cette approche aurait pour effet d'encadrer plus adéquatement les critères d'évaluation appliqués par les organismes de réglementation lors de leur prise de décision en lien avec des demandes d'autorisations et de permis.

L'encadrement de la mise en place d'ententes de consultations par la Province constituerait, en ce sens, une piste de solution qui pourrait être développée avec l'ensemble des acteurs précédemment cités. Cette réflexion est exposée plus loin, à la section 6.3.

Enfin, si plusieurs entreprises adoptent des pratiques exemplaires, selon plusieurs participants, certaines n'en font toujours pas assez, ce qui fragilise la crédibilité de l'ensemble du secteur. Cela explique l'opinion des experts du secteur public dans leur quête de responsabilisation des membres de l'industrie minière. Cette disparité dans les

comportements accentue le scepticisme des communautés envers le monde minier et complique la mise en place de relations durables sans encadrement réglementaire. Des initiatives comme l'obtention de la certification d'ECOLOGO® (voir section 6.2) constituerait une voie intéressante à emprunter pour l'ensemble des entreprises souhaitant mener des activités d'exploration sur le territoire québécois.

Les autorisations liées à l'exploration minière

D'abord, il est important de souligner que plusieurs commentaires semblaient témoigner d'une certaine forme de résistance au changement. L'ajout de l'ATI était plutôt récent au moment des entrevues. Par conséquent, les acteurs principaux de la consultation réglementaire au Québec semblaient encore en apprentissage quant à la manière d'intégrer le règlement dans leurs opérations courantes.

À première vue, l'expert du secteur autochtone PSA-06 considérait l'ajout des ATI comme une mesure qui est bien perçue par certains analystes du milieu autochtone, car cela permet des échanges en amont avec les minières et une vérification de l'exactitude des échanges lors de la période de consultation du MRNF. À l'inverse, PSM-06 évalue les mesures d'échanges prescrites dans l'ATI comme un processus qui complexifie les processus d'échanges, met un frein à l'émergence des projets et augmente la paperasse, ce qui va à l'encontre du discours du gouvernement.

Du côté des représentants du secteur public, le postulat est que puisque les autres autorisations (notamment le permis d'intervention) ne couvraient pas nécessairement de manière exhaustive les activités d'exploration minière, l'ATI, en théorie, répond à un besoin et apparaît à ce jour comme pertinent. Or, avant de conclure si la mesure est adéquate ou non, il serait sans doute prudent de donner un peu plus de temps à tous de s'y ajuster.

Cela étant dit, les participants ont déjà proposé quelques pistes d'améliorations qui pourraient être considérées. L'entrée en vigueur de nouvelles réglementations visant à augmenter la conformité autour de la consultation devrait comprendre des dispositions pour fournir aux communautés autochtones des ressources additionnelles pour pouvoir répondre

adéquatement à ces nouveaux processus règlementaires. Cette constatation constituait un consensus parmi la quasi-totalité des experts, tant du secteur autochtone, minier que public. Ils ont reconnu le manque de capacité des communautés autochtones à pouvoir répondre de manière efficace aux différentes consultations règlementaires. Il va de soi qu'il y a matière à poser un regard plus attentif sur cette réalité.

L'autre problématique identifiée avec l'ATI est qu'elle cause directement un dédoublement de consultation. Alors que le promoteur doit assurer une séance d'échanges dans une perspective de pré-consultation, le ministère ira d'un second processus de consultation formel pour venir confirmer les échanges tenus préalablement.

Bref, comme plusieurs experts du secteur minier l'ont suggéré, lorsqu'une entreprise a bien développé son réseau avec une communauté autochtone et que des canaux d'échanges sont bien établis, il serait généralement facile d'intégrer les nouvelles obligations règlementaires au sein de ces canaux d'échanges.

6.2 Pistes de réflexion : s'inspirer des meilleures pratiques à travers la province

Lors des entrevues, les participants étaient invités à partager les bonnes pratiques qu'ils prônent dans de leur travail. Cette section est dédiée au partage de ces bonnes pratiques afin de les partager aux différents lecteurs qui souhaiteraient s'en inspirer.

Outiller et soutenir le développement d'une capacité au sein des communautés

Leclair et al. (2020, p.33) postulaient que « faute de moyens financiers pour y participer, la consultation demeure une chimère pour les communautés autochtones ». Comme Newman (2014) et Leclair (2017) affirmaient (et également souligné précédemment dans ce mémoire) que les demandes de consultations pouvaient parfois affluer par centaines annuellement dans les communautés autochtones, Leclair et al. (2020, p.33) sont d'avis « qu'il est capital [pour les communautés autochtones] d'avoir le temps et la capacité nécessaires à leur étude attentive ».

Selon le participant PSA-06, Québec semble désormais plus enclin à signer des ententes pluriannuelles pour sécuriser un financement plus soutenu des équipes de la protection du territoire des communautés autochtones. En maintenant cette pratique, une stabilité pourrait s'installer et faciliter la formation et le maintien d'un personnel qualifié et plus efficace. Il serait également important selon PSA-06 de s'inspirer davantage du modèle de demande financement du gouvernement fédéral, qui serait, à son avis, moins laborieux.

Aussi, certaines entreprises minières reconnaissent désormais l'importance d'accorder une rémunération pour le partage des connaissances écologiques et traditionnelles des peuples autochtones dans le cadre des études sur l'utilisation du territoire. Rarement appliquée à ce jour selon PSA-04, cette situation entretient une frustration chez les membres de certaines communautés autochtones et entraîne une forme de fatigue auprès des communautés.

En lien avec ce postulat, il est pertinent de souligner que des initiatives ont vu le jour pour assurer le partage rémunéré des connaissances écologiques et traditionnelles. On peut souligner entre autres l'implantation en 2002 d'un programme de gardiens du territoire pour la mine de Voisey Bay (Gardiens pour la terre, s.d.) au Labrador, puis une initiative similaire de l'entreprise ArcelorMittal pour ses activités sur le Nitassinan (ArcelorMittal, 2023). Une autre initiative dans cette perspective est l'établissement du comité aviseur des aînés Inuit du Kivalliq au Nunavut (Agnico Eagle, 2021). Ces initiatives permettent la reconnaissance de la valeur accordée aux connaissances écologiques et traditionnelles autochtones en plus de les mettre en pratique dans une démarche concrète.

S'investir pour développer de meilleures pratiques

Plusieurs acteurs du secteur minier ont développé des méthodologies de travail qui semblent offrir des pistes intéressantes. Par ces actions concrètes, les effets de la fatigue de consultation pourraient être réduits.

Un exemple concret a été souligné par certains acteurs du secteur minier qui ont témoigné de l'importance de « faire ses devoirs ». Cette allégorie fait référence au travail en amont du développement de projets de développement minier fait par certains experts du milieu

(PSM-04 et PSM-05), ceux-ci témoignaient de l'importance de passer en revue des projets antérieurs dans la région où se situe leur projet afin de mieux cerner la vision des communautés d'intérêts en lien avec des projets similaires. Ce travail de fond permet d'identifier certains sujets d'importance qui peuvent ainsi être confirmés dans le cadre d'activités de consultation, au lieu de repartir à zéro.

Ainsi, comme l'a souligné le participant PSM-05, les bons promoteurs sauront ainsi s'adapter et évoluer dans leurs pratiques en fonction de la vision et des attentes des communautés d'accueil. Ce participant avait été catégorique sur le fait de devoir bien se renseigner auprès de la communauté autochtone afin d'identifier les méthodes d'échanges à privilégier.

Malgré les efforts supplémentaires que cela requiert, les participants du secteur minier ont pour la majorité (PSM-01, PSM-02, PSM-04, PSM-05, PSM-06 et PSM-07) suggéré que les entreprises qui font le choix de s'investir dans le développement de relations durables avec les communautés d'accueil vont généralement bénéficier d'une plus grande acceptabilité sociale. Les travaux de Parsons et al. (2014) vont dans le même sens en suggérant que le fait d'agir de manière responsable confère à une organisation une légitimité perçue par des observateurs externes.

Une piste de réflexion pour les entreprises qui souhaitent s'investir davantage en ce sens serait de miser sur l'obtention de la certification éthique émise par un tiers-parti. La certification d'ECOLOGO® pour l'exploration minière est une initiative intéressante en ce sens. Cette certification a vu le jour en réponse à la demande du marché, selon l'AEMQ (2024).

La norme à la base de cette certification a été élaborée par l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue et a pour but de favoriser de meilleures pratiques pour les entreprises qui souhaitent s'y conformer. Sur le site web de la certification on peut lire :

La certification ECOLOGO® est une vérification crédible par une tierce partie dans le cadre d'un programme d'éco-étiquetage mondialement

reconnu, validant ainsi les pratiques responsables sur le marché et démontrant une valeur accrue aux investisseurs (UL Solutions, 2024).

Sensibiliser la population aux étapes d'un cycle minier

L'investissement d'énergie, d'efforts et de temps à sensibiliser le milieu d'accueil au cycle minier est un élément essentiel pour réduire les incompréhensions et les signes de fatigue de consultation, selon plusieurs experts (PSM-01, PSM-05, PSM-07, PSP-02, PSP-03, PSP-04). Ceux-ci ont indiqué lors des entrevues que de prendre le temps de bien communiquer les différentes étapes d'un processus minier, ainsi que chacune des étapes qui s'y rattachent, tant sur le plan technique que sur le plan de l'engagement social, favorisait généralement une meilleure capacité de participation des membres des communautés d'accueil.

Ce rôle n'est pas exclusif aux entreprises minières. Les experts étaient d'avis que tant les minières que les experts du secteur public peuvent jouer un rôle déterminant dans cette sensibilisation. Deux experts du secteur minier (PSM-01 et PSM-05) ont partagé des outils qu'ils utilisent lors de leur processus de consultation respectif pour bien établir les requis réglementaires et de consultation à chacune des étapes du développement de leur projet.

Du côté du secteur public, les experts (PSP-02, PSP-03 et PSP-04) ont tous fait part des efforts mis en place par les acteurs de la fonction publique pour épauler les communautés autochtones (et allochtones) sur les étapes du développement minier. Ceux-ci ont d'abord fait référence au schéma du processus du cycle minier (voir annexe 2) paru dans la *Politique de consultation des communautés autochtones propre au secteur minier*. Des ateliers virtuels ou en présentiels seraient parfois offerts, selon la demande pour en expliquer les étapes et les exigences.

En somme, plusieurs efforts peuvent être menés par différents acteurs du milieu de la consultation minière au Québec pour mieux sensibiliser l'ensemble des collectivités quant aux différentes étapes d'un projet minier. Les experts (PSM-01, PSM-05, PSM-07, PSP-

02, PSP-03, PSP-04) sont d'avis que les efforts en ce sens permettent de réduire les effets de la fatigue de consultation.

6.3 Pistes de réflexion : explorer et encadrer les ententes de consultation

Ententes de consultation pour le stade de pré-développement

Pour l'ensemble des participants du secteur autochtone, les processus doivent impérativement être adaptés aux réalités culturelles et linguistiques, respecter les calendriers communautaires, et inclure des dispositifs de suivi qui répondent à leurs attentes. Papillon et Rodon (2017) avancent que plusieurs communautés autochtones dénoncent les processus consultatifs en place car ils ont été paraphés de manière unilatérale. Szablowski (2010) souligne de son côté le caractère cosmétique des processus consultatifs au pays.

Pour combler le vide, certaines communautés autochtones au Canada se sont dotées de protocoles de consultations afin « de mieux affirmer leurs droits et d'exercer un certain contrôle sur les processus consultatifs auxquels ils sont assujettis » (Papillon et Rodon, 2020). Dans leur ouvrage, Leclair et al. (2020) ont étudié cinq protocoles de consultation autochtones à travers le Canada. Ces protocoles de consultation ont été développés par des nations autochtones à l'intention des promoteurs de projets de développement territorial. Leclair et al. (2020) remarquent entre autres que ces protocoles constituent une « occasion pour les communautés de convaincre les parties non autochtones du bien-fondé des principes et règles juridiques autochtones qui, selon elles, devraient encadrer une consultation en bonne et due forme ».

Si ce genre de protocoles voient le jour, on peut supposer qu'il en est en raison d'un interstice dans les mécanismes gouvernementaux de consultation sur les projets, spécialement pour les stades de pré-développement.

Une autre pratique récente semble émerger au Québec en matière de consultation autochtone pour les activités se déroulant avant le début de la phase d'opération d'un projet

minier. Il s'agit de l'établissement d'ententes de consultation pour les étapes pré-développement. En effet, il semble déjà exister des cas où des ententes du genre ont été signées (Nouveau Monde Graphite, 2019 ; Scandium, 2024 ; Vior, 2025). Celles-ci auraient favorisé l'acceptabilité des communautés autochtones face aux travaux en amont de la phase d'opération d'un projet minier, comme on peut le lire, par exemple, dans le communiqué de l'entente de l'entreprise Vior (2025) :

L'entente définit les modalités de consultation et d'atténuation des impacts des activités d'exploration. Elle prévoit également des avantages financiers, des contrats, des emplois et des possibilités de formation pendant la phase d'exploration du projet.

Bien qu'il puisse s'agir d'une part des protocoles développés de manière unilatérale par les communautés ou d'autre part d'ententes privées entre les communautés autochtones et les minières, le gouvernement pourrait être tenté de s'inspirer de l'esprit de ces ententes afin d'établir certaines balises plancher sur le territoire de la province et ainsi établir les exigences minimales d'un encadrement en matière de consultation pour la phase pré-développement des projets miniers.

Il y aurait potentiellement une opportunité pour le gouvernement d'établir des mécanismes pour réduire les effets de la fatigue de consultation et de prévoir certains budgets planchers associés à la révision des projets miniers à même ces ententes.

Ainsi, plutôt que de consulter « à la pièce » chacune des étapes menant un projet de ses premiers pas à son exploitation, ces ententes offriraient une vision globale du projet, réduisant ainsi la fragmentation et la fatigue liées à la surcharge de consultations. En intégrant dès le départ les perspectives de tous les acteurs, elles favoriseraient une meilleure représentativité et contribueraient à instaurer un climat de confiance.

Plus concrètement, cet encadrement visant à répandre l'utilisation d'ententes de pré-développement pourrait notamment servir à :

- Établir les fonds nécessaires pour la révision d'un projet et à qui est la responsabilité d'en assumer les frais ;

- Dresser la liste des autorisations à prévoir dans le cadre des activités de pré-développement ;
- S'assurer d'identifier les autorisations qui sont importantes à réviser par la communauté ;
- Établir les déclencheurs de révision d'autorisation et de consultation ;
- Favoriser la mise-en-place de mécanismes d'échanges en amont des activités sur le terrain ;
- Assurer les balises d'un accord tripartite qui favoriserait le consensus entre tous les partis visés.

Ce genre de solution comporte fort probablement plusieurs défis quant à son implantation ou même sa faisabilité dans le quotidien des acteurs du milieu, choses qui n'ont pas été étudiées dans le cadre de cette recherche. Il est important de réitérer que l'une des visées de cette recherche était avant tout d'identifier les différentes manifestations de la fatigue de consultation pour comprendre comment cette notion s'échelonne dans la sphère du développement minier au Québec.

7. Conclusion

La présente recherche a permis de mettre en lumière un phénomène encore peu documenté dans les différentes sphères du développement territorial au Québec, plus particulièrement pour le secteur minier. Par la contribution des 18 experts qui ont accepté de participer à l'exercice d'entrevues, il a été possible de contribuer à mieux comprendre les effets de la fatigue de consultation chez les peuples autochtones dans le contexte minier au Québec et ainsi répondre à la question de la recherche.

Le sujet de l'acceptabilité sociale est un sujet contemporain qui est considéré comme très important dans les sphères du secteur minier. Une multitude de conférences traitant des enjeux de l'acceptabilité sociale, de la consultation et de l'engagement avec les communautés autochtones ont eu lieu dans les dernières années.

De surcroît, comme il a été mentionné à la section 3.1, le sondage annuel de 2024 d'Ernest, Young et Associés suggère que pour plus de 350 leaders du secteur mine et métaux au niveau mondial, l'acceptabilité sociale figure parmi les enjeux d'importance pour le secteur minier.

Alors que l'ensemble des experts du secteur autochtones perçoivent des risques pour les droits des peuples dans l'état de la consultation minière au Québec, d'autres experts du secteur minier (notamment PSM-01, PSM-04 et PSM-06) ont témoigné du risque que les consultations autochtones peuvent engendrer pour la faisabilité d'un projet. Peu importe la motivation derrière l'évaluation du risque, la notion de la fatigue de consultation est certes importante à mettre en lumière.

Bien que peu de participants aux entrevues connaissaient l'expression désignant de cette notion, tous les participants savaient témoigner avec confiance de son existence en plus d'offrir de nombreux exemples sur les différentes formes qu'elle incarne.

Les résultats de la recherche montrent que la notion de fatigue de consultation représente le cumul d'un ensemble complexe de facteurs se matérialisant sous les différentes formes, telles que décrites dans le cadre conceptuel.

Ces formes ou thématiques représentent les catégories (capacité, charge, cynisme, fardeau, lassitude, perte d'intérêt, pression, récurrence, répétition, surcharge) dans lesquels la fatigue de consultation peut se retrouver. L'ajout d'une nouvelle catégorie était toutefois nécessaire pour brosser un portrait plus juste dans le contexte propre aux enjeux autochtones au Québec. Chacune de ces thématiques a été décrite au chapitre 5.1, remplissant un des objectifs de cette recherche.

La présente recherche montre ainsi que la fatigue de consultation est bien présente et peut ainsi se matérialiser sous différentes formes selon le contexte. À cet effet, les 18 experts interviewés ont su montrer leur connaissance de cette notion à travers leurs 108 constats. Chacun de ces constats a été classé selon les thématiques présentées dans le cadre conceptuel. La compilation de ces constats par thématique est venue renforcer le postulat initial, soit que la notion de fatigue de consultation est bien réelle, en plus de faire la lumière sur ses différents effets chez les peuples autochtones.

À la suite de la compilation des 108 constats sous les thématiques présentées ci-haut, l'ensemble de celles-ci ont été regroupées sous les deux concepts sous-jacents à la fatigue de consultation (selon la définition de Vanclay et al., 2015), soit le désintérêt et la charge. Ces deux concepts ont été identifiés par les experts durant les entrevues.

Le concept de charge apparaîtrait ainsi en plus grande proportion en contexte minier chez les peuples autochtones au Québec (62 % des thématiques identifiées, comparativement à 38 % pour le désintérêt) selon la compilation des constats des 18 experts interviewés. À la lumière de ces constats, on note le cynisme (sentiment de méfiance), la récurrence (dédoubllement des efforts) et la capacité (manque de ressources) comme les principaux effets de la fatigue de consultation pour le secteur minier au Québec, tel que schématisé dans la figure 3.

Les sections 5.2 (perception des lois, des règlements et des processus en place), 5.3 (les défis de l'engagement et de la consultation selon les experts) et 5.4 (les autorisations liées à l'exploration minière) ont servi à identifier plus en profondeur comment la notion de fatigue de consultation se manifeste dans le contexte du développement minier au Québec et ainsi permettre de mieux comprendre ses effets sur les peuples autochtones au Québec aux yeux des experts représentant les secteurs autochtone, minier et public.

Dans l'ensemble, les experts représentant les trois secteurs (autochtone, minier et public) s'entendent pour dire que les processus de consultation actuels pour le secteur minier au Québec présentent certaines limites, bien que leurs perspectives diffèrent. Les experts du secteur autochtone dénoncent des consultations souvent jugées symboliques, menées trop tardivement et sans réelle influence sur les décisions, ce qui alimente un sentiment d'injustice et de méfiance. Ils soulignent aussi un manque d'adaptation aux réalités culturelles et décisionnelles propres à chaque communauté, ainsi qu'une méconnaissance persistante de leurs droits.

Du côté du secteur minier, les critiques portent surtout sur le manque de transparence et de coordination de la part de l'État, ainsi que sur la fragmentation des processus de consultation. Les entreprises estiment que les mécanismes actuels sont trop rigides et bureaucratiques, nuisant à un dialogue authentique et à l'établissement de relations durables avec les communautés.

Enfin, les experts du secteur public reconnaissent certains défis liés au manque de ressources, à la complexité organisationnelle et au travail en silo, qui entraînent des doublages et une surcharge pour les communautés. Ils défendent toutefois le rôle de la réglementation comme levier pour encadrer les pratiques et améliorer la qualité des consultations.

Les experts interviewés sont tous d'avis que les processus de consultation pour le secteur minier comportent leur lot de défis. Les représentants du secteur autochtone insistent principalement sur le manque criant de ressources, qui limite la capacité des communautés

à participer activement et efficacement, ainsi que sur la nécessité de faire reconnaître leurs droits, leur gouvernance et leurs visions des priorités dans les processus décisionnels. Ils réclament des consultations plus significatives, adaptées et accompagnées de retombées concrètes et équitables.

Les experts du secteur minier reconnaissent le poids de l'héritage historique de l'industrie, qui alimente la méfiance actuelle, et soulignent l'importance de bâtir des relations de confiance à long terme. Ils identifient aussi des défis liés à la compréhension des projets, à la mobilisation des communautés et au caractère unique de chaque milieu d'accueil, appelant à des approches plus flexibles et mieux adaptées aux réalités locales.

Enfin, les représentants du secteur public reconnaissent certaines limites du système actuel, notamment le manque de ressources pour les communautés autochtones et pour les équipes de la fonction publique, le travail en silo des ministères et le dédoublement des consultations, qui contribuent à la notion de fatigue de consultation.

Globalement, les témoignages recueillis révèlent d'abord un besoin important de repenser les pratiques de consultation afin qu'elles soient plus significatives et moins pour la forme, mieux adaptées aux contextes particuliers de chacune des communautés et plus respectueuses des points de vue des autochtones.

Cela implique d'abord une meilleure concertation entre les acteurs gouvernementaux eux-mêmes (PSA-07, PSM-06, PSP-01, PSP-02 et PSP-04) et ensuite avec les minières (PSM-01, PSM-02, PSM-04 et PSM-05) afin de réduire les effets de dédoublements qui peuvent être évitables. Cela implique aussi la mise en place de mesures concrètes pour soutenir la capacité des communautés à participer pleinement aux processus de révision réglementaire (PSA-01, PSA-04, PSA-05, PSA-06, PSA-07, PSM-01, PSM-04, PSM-05, PSM-07, PSP-03 et PSP-04). Cela suppose enfin que toutes les parties nommées dans cette recherche adoptent une approche participative afin d'identifier conjointement les mécanismes d'échanges et de rétroaction qui peuvent être à la fois plus succincts et plus significatifs, et qui peuvent contribuer à diminuer les effets de la fatigue de consultation. L'exemple

proposé à la section 6.3 sur l'encadrement des consultations pour les étapes de pré-développement serait un bon point de départ en ce sens.

Sans ces ajustements, le risque de voir s'accroître la fatigue de consultation est réel. Cela risque de compromettre la qualité du dialogue et la légitimité des projets. Ultimement, cela pourrait contribuer à ébranler la quête d'une réconciliation qui est souhaitée de tous.

Cette recherche a permis d'identifier plusieurs facteurs qui ont façonné la présence de fatigue de consultation pour le secteur minier au Québec. D'abord, la montée de l'acceptabilité sociale qui s'est imposée comme un élément central et intrinsèque au développement territorial au Québec. Dans le contexte québécois, particulièrement depuis le jugement Strateco (Rodon et Bouchard, 2024), l'acceptabilité sociale est un élément qui est plus que jamais considéré dans les études de projets. Pour le secteur minier, la notion d'acceptabilité sociale contribue à pousser les entreprises à développer des liens avec les collectivités (Boutilier, 2014 ; Prno et Slocombe, 2014).

Les avancées réglementaires visant à renforcer et systématiser les processus de consultation (Gouvernement du Québec, 2008; Gouvernement du Canada, 2011; Government of Saskatchewan, 2010; Government of Newfoundland and Labrador, 2013; Gouvernement du Québec, 2024) démontrent une croissance du nombre de demandes de consultation auprès des peuples autochtones (Newman, 2014; Leclair, 2017; Bustamante-Rivera, 2019; Pekuakamiulnuatsh Takuhikan, 2022; Glencore, 2023), résultant en une pression généralisée qui continue de s'accroître chez les peuples autochtones. Ces derniers ressentiraient ainsi de plus en plus les différentes facettes de la fatigue de consultation. Il serait donc pertinent de pousser la réflexion un pas plus loin.

En somme, cette recherche ouvre la voie à plusieurs pistes de réflexion :

- Comment adapter les politiques, règlements et pratiques gouvernementales afin d'éviter la sur-consultation des communautés et de mieux coordonner les démarches liées aux projets miniers?

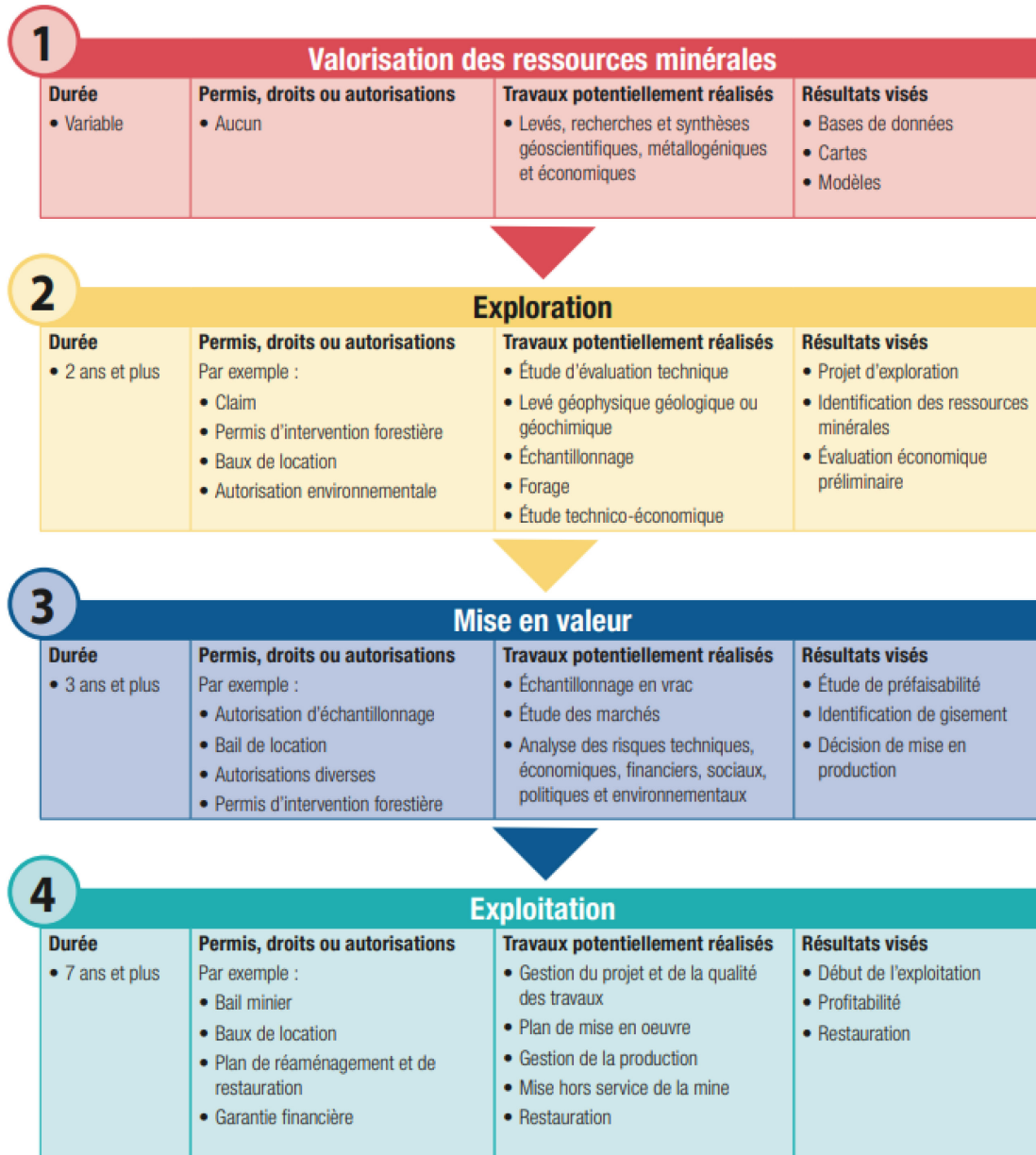
- Comment instaurer des mécanismes de consultation plus flexibles, plus concertés et moins segmentés?
- Le gouvernement devrait-il favoriser la création d'ententes-cadres avec les communautés autochtones, incluant des mécanismes de financement et de participation, afin de favoriser une implication plus structurée, prévisible et efficace dans les processus de consultation liés au développement des projets miniers?

Ces questions méritent d'être approfondies dans des travaux futurs, tant sur le plan académique qu'auprès de l'ensemble des acteurs clés de la consultation réglementaire au Québec afin que tous puissent contribuer à l'émergence de pratiques qui favorisent un développement minier responsable, inclusif et respectueux des aspirations des peuples autochtones.

Annexe 1 — Schémas du cycle minier

Diagramme du processus de développement minier issu de la Politique de consultation des communautés autochtones propre au secteur minier, 2019.

Processus de développement minier¹⁹



Annexe 2 — Demande d'accès à l'information

Demande d'accès à l'information 202508-55 envoyée au MRNF le 22 août 2025

Ministère des
Ressources naturelles
et des Forêts

Québec

Bureau de la sous-ministre et Secrétariat général

PAR COURRIEL

Le 24 septembre 2025

DEMANDEUR

N/Réf. : 202508-55

Objet : Demande d'accès à l'information

Monsieur,

Nous donnons suite à votre demande d'accès à l'information reçue le 22 août 2025 et précisée le 27 août 2025.

Vous trouverez ci-dessous la réponse fournie par le Secteur des mines à chacun des points de votre demande.

Point 1 - Pour la période couvrant l'entrée en vigueur (mai 2025) et aujourd'hui.

1.1 Le nombre d'autorisations pour travaux à impacts (ATI) soumis au MRNF depuis son entrée en vigueur.

549 demandes d'autorisation pour travaux à impacts.

1.2 Le nombre de demandes de consultations envoyées par le MRNF liées à ces ATI et à quelles communautés elles ont été acheminées.

Le nombre total de consultations liées aux ATI est de 158 consultations distinctes pour l'ensemble. Une consultation peut inclure plus d'une requête ATI à la fois.

Par communauté autochtone (nombre de consultations entre parenthèse) :

- Obedjiwan (7)
- Lac-Simon (22)
- Kitigan Zibi (8)
- Abitibiwinni (48)
- Mashteuiatsh (12)

- Ekuanitshit (3)
- Kipawa (Kebaowek) (5)
- Long Point First Nation (Winneway) (5)
- Wolf Lake (5)
- Uashat Mak Mani-utenam (9)
- Pessamit (8)
- Wendake (3)
- Manawan (3)
- Matimekush-Lac-John (4)
- Essipit (2)
- Wemotaci (1)
- Timiskaming (3)
- Nutashkuan (1)
- Première Nation Wolastoqiyik Wamspekw (3)
- Secrétariat Mi'gmaoui Mawioi (5)
- Nation abénaoise (1)

1.3 Le nombre de demandes de prolongation (pour fins de révision) soumises au MRNF par les communautés durant cette même période.

Nous avons consigné 21 demandes de prolongation soumises au MRNF par les communautés. Lorsqu'une consultation inclut plusieurs ATI, c'est considéré comme une seule demande de délai supplémentaire.

1.4 Le nombre de jours supplémentaires accordés pour ces demandes de prolongations.

Un délai de 15 jours est accordé lorsque la communauté demande un délai supplémentaire. Ensuite, si un autre délai supplémentaire est nécessaire, des échanges de plus ont lieu afin de bien évaluer les besoins de la communauté. Le nombre de jours peut être variable à cette étape.

Point 2 - Le nombre de consultations menées par le MRNF en lien avec des activités minières au cours des 5 dernières années.

Outre les consultations pour les ATI, il y a eu des consultations autochtones pour l'échantillonnage en vrac, les demandes de bail minier et les permis d'intervention forestière en lien avec des activités minières.

- Échantillonnage en vrac : 2 consultations
Communauté consultée : Abitibiwini
- Demandes de bail minier : 1 consultation
Communauté consultée : Abitibiwini

- Permis d'intervention forestière en lien avec des activités minières : 488

Point 3 - Les détails de l'entente de coordination des consultations autochtones pour certaines activités minières signée en 2022 entre le MRNF et MELCCFP.

La recherche a permis de repérer le document demandé qui vous est accessible. Vous le trouverez ci-joint.

Point 4 - Une copie du rapport post-consultations du MRNF à la suite de la consultation menée auprès des communautés autochtones au Québec et qui a mené à l'implantation des ATI.

Après avoir effectué des recherches, nous vous informons que le ministère des Ressources naturelles et des Forêts ne détient aucun document correspondant à ce point de votre demande.

Nous vous indiquons que vous pouvez demander à la Commission d'accès à l'information de réviser cette décision. Vous trouverez ci-joint une note explicative concernant l'exercice de ce recours.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

La responsable de l'accès à l'information,

Original signé par

Matilde Thérroux-Lemay

p. j. : 2

**PROTOCOLE D'ENTENTE ADMINISTRATIVE CONCERNANT LA COORDINATION
DE LA CONSULTATION DES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES
DANS LE CADRE DE CERTAINES ACTIVITÉS MINIÈRES**

ENTRE

Le MINISTRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES, représenté par Nathalie Camden, sous-ministre associée aux Mines, et Martin Breault, sous-ministre associé aux Opérations régionales, dûment autorisés en vertu de la Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (chapitre M-25.2);

ET

Le MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, représenté par Jean Bissonnette, sous-ministre adjoint aux Évaluations et aux autorisations environnementales, dûment autorisé en vertu de la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (chapitre M-30.001);

ET

Le MINISTRE DES FORÊTS, DE LA FAUNE ET DES PARCS, représenté par Lucie Ste-Croix, sous-ministre associée aux Opérations régionales, dûment autorisée en vertu de la Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (chapitre M-25.2);

Ci-après appelés les « Parties ».

ATTENDU QUE, suivant les arrêts Haïda et Taku River de 2004, la Cour suprême du Canada a établi que la Couronne a l'obligation de consulter et, s'il y a lieu, d'accommoder les communautés autochtones sur tout projet susceptible de porter atteinte à leurs droits ancestraux ou issus de traités, que ces droits soient établis ou revendiqués;

ATTENDU QUE le Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones (ci-après le « Guide intérimaire ») propose des balises pour guider l'action des ministères et organismes du gouvernement du Québec;

ATTENDU QUE la Politique de consultation des communautés autochtones propre au secteur minier, adoptée le 16 octobre 2019, propose des lignes directrices pour un processus de consultation des communautés autochtones applicable aux activités d'exploration et d'exploitation minières;

ATTENDU QUE les Parties sont responsables de la délivrance de certains permis, droits ou autorisations connexes à l'activité minière;

ATTENDU QUE, dans un souci de cohérence gouvernementale et d'efficacité administrative, il s'avère opportun de coordonner la consultation des communautés autochtones pour les projets miniers qui ne sont pas soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques;

ATTENDU QUE les Parties conviennent de mettre en œuvre un projet pilote national de coordination interministérielle de la consultation autochtone pour les projets d'exploration minière, les projets d'exploitation minière non assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et les projets d'exploitation de substances minérales de surface;

ATTENDU QUE le présent Protocole d'entente est évolutif et que les Parties évalueront, dans le cadre du bilan annuel, la pertinence de poursuivre le projet pilote et de conclure une entente formelle afin d'assurer l'application et la pérennité de l'entente sur tout le territoire;

ATTENDU QUE le gouvernement du Québec a mis en place en novembre 2019 le Bureau de coordination des droits pour assurer une meilleure gestion des délais administratifs dans l'attribution des droits (permis et autorisations) et que les Parties participent activement aux travaux;

Les Parties conviennent de ce qui suit :

1. PORTÉE ET PRINCIPES DU PROTOCOLE D'ENTENTE

Le présent protocole d'entente administrative (Protocole d'entente) vise à encadrer les efforts entourant la réalisation d'un projet pilote de coordination des consultations autochtones dans le cadre de certaines activités minières entre les ministères signataires, soit ceux qui sont impliqués dans :

- l'encadrement des activités d'exploration minière;
- toutes les activités d'exploitation minière non assujetties à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE) prévue par la sous-section 4 de la section II du chapitre IV du titre I de la Loi sur la qualité de l'environnement¹ (LQE) (chapitre Q-2);
- les projets d'exploitation de substances minérales de surface.

Le présent Protocole d'entente ne vise en aucun cas à remplacer les paramètres ou les balises en matière de consultation établis par les tribunaux ou ceux retrouvés dans le Guide intérimaire, ainsi que toutes les ententes signées entre le gouvernement du Québec et les communautés autochtones, y compris la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et la Convention du Nord-Est québécois². Dans le même sens, le Protocole d'entente doit favoriser le respect des processus de consultation des communautés autochtones et de coordination interministérielle déjà en place.

Chaque ministère demeure imputable de ses décisions pour chaque demande de droit, permis ou autorisation. Au besoin, le comité de suivi, institué en vertu du présent Protocole d'entente, peut soumettre un avis aux autorités responsables en cas de problématiques.

Qu'il ait été impliqué ou non dans la consultation coordonnée, chaque ministère est responsable de comprendre les préoccupations soulevées par les communautés autochtones sous sa responsabilité et d'y répondre.

¹ Se référer à ce sujet à la procédure de coordination en matière de consultation autochtone convenue entre le MELCC, le MERN et le MFFP sur les projets assujettis à la PEEIE. Il en est de même pour les permis, les droits et les autorisations découlant de ces mêmes projets à la suite de la décision gouvernementale délivrée en vertu de l'article 31.5 de la LQE. Il est à noter que bien qu'un projet puisse avoir été assujéti à la PEEIE, il est possible que la consultation menée n'ait pas couvert l'ensemble des permis, droits ou autorisations, par exemple certains droits accessoires. Dans un tel cas, une nouvelle consultation autochtone pourrait être requise et serait visée par le présent Protocole d'entente.

² Dans certaines portions du territoire conventionné, des consultations autochtones visées par le présent Protocole d'entente pourraient toutefois être requises en-dehors des procédures d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social prévus au titre II de la LQE. En cas de doute, il serait avisé de communiquer avec la direction responsable des affaires autochtones de chaque ministère.

2. OBJECTIFS DE LA COORDINATION

La coordination des consultations autochtones dans le cadre de certaines activités minières vise les trois objectifs suivants :

Objectif 1 : favoriser la collaboration entre les ministères concernés lors des démarches de consultation autochtone :

- assurer un meilleur partage entre les Parties des informations qu'elles détiennent;
- augmenter l'efficacité des échanges entre les ministères concernés;
- harmoniser les pratiques afin de réduire le plus possible les délais rencontrés par les demandeurs;
- favoriser l'établissement et le maintien de relations harmonieuses fondées sur le dialogue, la confiance et le respect mutuel entre les ministères concernés et les communautés autochtones, dans le cadre de l'obligation de consulter et, s'il y a lieu, d'accommoder.

Objectif 2 : favoriser la cohérence et la continuité de l'action gouvernementale en matière de consultation autochtone :

- faciliter la prise de position concertée par les ministères concernés en amont et tout au long de la démarche de consultation, lorsque requis;
- faciliter la prise en compte, par les ministères concernés, des préoccupations des communautés autochtones s'inscrivant dans leurs responsabilités respectives, et éviter que des préoccupations ne relevant pas de leurs responsabilités restent sans réponse.

Objectif 3 : éviter la multiplication des consultations auprès d'une communauté autochtone :

- permettre aux communautés autochtones consultées de développer une meilleure vue d'ensemble d'un projet d'exploration ou d'exploitation ou d'une activité connexe qui sera réalisé(e) sur le territoire en cas d'autorisation.

Par ailleurs, les Parties s'engagent à allouer aux communautés autochtones des délais suffisants pour permettre le respect de l'obligation de les consulter et, s'il y a lieu, de les accommoder, tout en veillant également à concilier cette obligation avec le traitement diligent des demandes de permis, de droits ou d'autorisation déposées par les tiers³.

3. MODALITÉS DE COORDINATION

Les modalités de coordination suivantes servent à guider le projet pilote national de coordination interministérielle de la consultation autochtone⁴. Il est à noter que les délais inscrits sont proposés en vue de respecter à la fois les obligations de la Couronne et assurer aux demandeurs de permis, de droits ou d'autorisations un traitement diligent de leur dossier. Il est de la responsabilité de chaque ministère de viser leur atteinte.

Étape préliminaire : demande de permis, de droits ou d'autorisations

Lorsqu'un ministère reçoit une demande de permis, de droit ou d'autorisation qui est susceptible de déclencher l'obligation de consulter une ou des communautés autochtones, qu'elle ait été reçue individuellement ou par l'entremise d'un formulaire harmonisé⁵, il en informe les autres Parties, incluant le Secteur des mines du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN), le plus rapidement possible, pour fin de coordination.

³ Dans certains cas, il pourrait aussi exister des contraintes légales ou réglementaires.

⁴ En tout temps, les unités administratives des ministères concernés, par exemple les unités œuvrant dans une même région donnée, peuvent convenir de pratiques de coordination autres, en autant qu'elles permettent d'atteindre les objectifs du présent Protocole d'entente.

⁵ Un projet de formulaire harmonisé est actuellement en cours de préparation au MERN et au MFFP pour les permis d'intervention forestière (MFFP) et les autorisations pour activités à impacts (MERN).

Les informations sont transmises par l'entremise des adresses courriel identifiées et communiquées par chacune des Parties et qu'elles s'engagent à tenir à jour. Les modalités d'arrimage pour la transmission d'informations seront définies par le comité de suivi institué en vertu du présent Protocole d'entente.

Étape 1 : Définition entre ministères de la nécessité de consulter de manière coordonnée et identification des communautés à consulter

1.1 Dans les cinq jours ouvrables suivants, l'étape préliminaire, les Parties doivent :

- identifier, le cas échéant, toutes les demandes de permis, de droits ou d'autorisations relevant de leur responsabilité, selon la nature de l'activité décrite par le demandeur;
- analyser la demande afin d'évaluer si cette dernière est susceptible de déclencher l'obligation de consulter une ou des communautés autochtones;
- informer les autres Parties de la conclusion de leurs analyses mutuelles et déterminer une approche commune.

1.2 Au besoin, le MERN établit des communications avec le promoteur de manière à obtenir un portrait plus global des demandes de permis, droits ou autorisations effectuées par ce dernier, tout en l'invitant à déposer, si possible, l'ensemble de ses demandes de façon simultanée pour favoriser la réalisation d'une seule consultation autochtone coordonnée.

1.3 Lorsqu'il est déterminé qu'un seul ministère doit entreprendre une consultation autochtone, aucune coordination n'est mise en place et le ministère concerné mène seul sa consultation.

1.4 Lorsque les ministères concernés déterminent qu'une obligation de consulter a pris naissance pour plus d'un ministère et que, par conséquent, une coordination de la consultation est requise, ils identifient conjointement les communautés autochtones à consulter. La coordination de la consultation relève alors de la responsabilité du MERN.

1.5 En cas de désaccord à l'étape 1.4, les Parties peuvent décider de réaliser séparément leurs consultations. Le cas échéant, chaque ministère tiendra les autres informés de ses propres démarches et partagera l'information nécessaire et utile aux besoins des autres ministères.

Étape 2 : Consultation coordonnée par le MERN

2.1 Le MERN prépare la lettre d'amorce⁶ requise pour la consultation dans un délai de deux jours ouvrables suivant l'étape 1, laquelle comprend, si possible, les informations suivantes⁷ :

- description sommaire du projet, nature de l'activité visée et localisation (incluant une carte) permettant à la communauté autochtone de comprendre la portée de l'ensemble du projet;
- droits et permis visés par la consultation;
- caractéristiques de l'intervention (volumes, superficie, nombre, période de réalisation, durée);
- toute autre information pertinente et disponible sur le projet que les ministères sont autorisés à transmettre (nom et coordonnées du requérant, mesures de mitigation envisagées ou autres);
- principales étapes de la consultation, s'il y a lieu;

⁶ Des modèles de lettres seront développés suivant la signature du présent Protocole d'entente.

⁷ L'information doit être fournie à la communauté autochtone conformément à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1). Le MERN entreprendra des démarches dès la signature de l'entente afin d'obtenir l'avis d'experts (en accès à l'information et/ou en affaires juridiques) sur cette question.

- délai pour répondre à la consultation. À titre indicatif, un délai d'environ 30 jours de calendrier peut être alloué, lequel peut être appelé à varier en fonction du contexte (ex. : nature du projet, situation d'urgence, intensité de l'intérêt autochtone, gravité des effets préjudiciables appréhendés, réalités propres à la communauté consultée, existence d'entente convenant de délais de consultation);
- proposition de rencontres d'échanges (au besoin);
- personne(s) ressource(s) et coordonnées au sein du MERN et, s'il y a lieu, des autres ministères concernés.

Après la réception de l'ébauche de lettre d'amorce élaborée par le MERN, les autres ministères disposent de cinq jours ouvrables pour compléter et approuver la section les concernant. Leur section comprend l'information la plus détaillée possible en lien avec les demandes de permis, de droits ou d'autorisations, les articles de loi visés, etc.

- 2.2 Le MERN doit ensuite produire une version finale de la lettre d'amorce. Lors d'une consultation coordonnée, le MERN est le seul signataire des correspondances officielles⁸ à la communauté autochtone et les autres ministères sont en copie conforme des correspondances.

Étape 3 : Rappel

- 3.1 Si la réponse de la communauté autochtone à la consultation n'a pas été reçue cinq jours ouvrables avant la fin du délai accordé pour répondre à la consultation, le MERN envoie un courriel de rappel en ajoutant les autres ministères en copie de la correspondance. Au besoin, le MERN organise des rencontres entre ministères, notamment lorsqu'il est question d'accorder un délai supplémentaire à la communauté autochtone.
- 3.2 Si la réponse de la communauté autochtone à la consultation n'a pas été reçue dans le délai accordé, le MERN envoie une lettre de rappel⁹ en mettant les autres ministères en copie de la correspondance.

Étape 4 : Partage d'information

- 4.1 Tout au long de la démarche de consultation, le MERN partage l'information pertinente avec les autres ministères concernés (ex. : correspondances, comptes rendus) et, s'il y a lieu, obtient leurs commentaires. Le MERN et ces ministères conviennent, au besoin, des actions à poser.
- 4.2 Le MERN est responsable de consigner les documents et informations liés à la consultation. Les autres ministères concernés sont invités à colliger l'information les concernant dans leurs propres registres de consultation.

Étape 5 : Analyse

- 5.1 Lorsqu'il y a coordination interministérielle de la consultation, le MERN coordonne également l'analyse conjointe de la réponse de la communauté autochtone, ainsi que la réponse aux préoccupations soulevées.

Toutefois, advenant qu'il n'y ait pas de coordination interministérielle dans le cadre d'une consultation, mais qu'un ministère reçoive des préoccupations pouvant toucher la responsabilité d'un ou d'autres ministères, ces derniers doivent être interpellés par le ministère ayant reçu ces préoccupations.

⁸ Chacune des Parties demeure toutefois responsable et imputable des droits et permis délivrés par son ministère.

⁹ Des modèles de lettres seront développés suivant la signature du présent Protocole d'entente.

5.2 Par conséquent, qu'il y ait une coordination interministérielle de la consultation ou non, et peu importe que toutes les Parties aient été impliquées ou non dans une coordination interministérielle, le ou les ministères visé(s) par les préoccupations soulevées échange(nt) avec la communauté autochtone pour s'assurer de bien comprendre ses préoccupations eu égard aux effets préjudiciables potentiels du projet ou de l'activité sur ses droits ancestraux ou issus de traités, établis ou revendiqués. Lorsqu'une consultation est coordonnée conformément au présent Protocole d'entente, le MERN coordonne les échanges avec la communauté autochtone. Au besoin, des contacts sont établis avec le promoteur.

Étape 6 : Mesures d'accommodement

Les ministères concernés échangent sur des mesures d'accommodement possibles relevant de leurs responsabilités pour éviter ou atténuer le plus possible les effets préjudiciables potentiels du projet ou de l'activité sur les droits ancestraux ou issus de traités de la communauté qu'ils soient établis ou revendiqués. S'il y a lieu et selon la nature des enjeux soulevés, le ou les ministères concerné(s) échange(nt) avec la communauté au sujet des mesures d'accommodement envisagées. Des contacts sont aussi établis avec le promoteur, au besoin.

Étape 7 : Rétroaction

Dans les cinq jours ouvrables¹⁰ suivant la réception de la réponse de la communauté, le MERN prépare la lettre de rétroaction¹¹ et le partage aux autres ministères concernés. Ces derniers devront ensuite faire suivre leurs commentaires concernant la lettre si possible dans les cinq jours ouvrables. Le MERN doit produire une version finale de la lettre et obtenir les approbations et signatures requises dans les 24 heures ouvrables suivantes, puis transmettre la lettre en mettant en copie conforme les ministères impliqués.

Situations particulières

Advenant que des modifications apportées à un projet ou à une activité soient susceptibles d'entraîner de nouveaux effets préjudiciables ou d'influer sur les préoccupations d'une communauté autochtone consultée, le MERN fournit l'information à jour à la communauté et s'assure de la prise en considération de ses préoccupations eu égard à ces modifications, le cas échéant, en ajoutant les autres ministères en copie de la correspondance¹².

Advenant qu'aucune activité n'ait eu lieu à la suite de l'émission d'un permis, d'un droit ou d'une autorisation, que le détenteur de ce permis, de ce droit ou de cette autorisation entend procéder aux activités initialement prévues, mais qu'un certain délai s'est écoulé entre la consultation et le début des activités, le MERN peut informer la communauté de la situation et vérifier si les préoccupations qu'elle avait exprimées, le cas échéant, demeurent¹³. Les autres ministères devront être en copie de la correspondance.

4. SUIVI DU PROTOCOLE D'ENTENTE

Le comité technique interministériel instauré aux fins de l'élaboration du présent Protocole d'entente est maintenu et constituera dorénavant le comité de suivi du Protocole d'entente.

¹⁰ Certains projets pourraient nécessiter un délai plus grand lorsqu'une analyse approfondie des enjeux soulevés ou que des nombreux échanges avec les communautés autochtones et/ou le promoteur sont requis, par exemple.

¹¹ Des modèles de lettres seront développés suivant la signature du présent Protocole d'entente.

¹² Dans certains cas, une nouvelle consultation pourrait être requise.

¹³ À titre indicatif, il est généralement recommandé de consulter à nouveau une communauté autochtone lorsqu'un projet est réactivé deux ou trois ans après l'émission d'un droit et qu'il nécessite l'émission de nouveaux droits.

Le comité de suivi aura pour mandat :

- d'effectuer minimalement un suivi trimestriel et de produire un bilan annuel du projet pilote de coordination interministérielle de la consultation autochtone dans le cadre de certaines activités minières;
- de simplifier et clarifier les moyens de communication, y compris de voir à l'harmonisation de certains formulaires;
- de produire des modèles de lettres;
- d'aborder les enjeux d'application du Protocole d'entente et d'y trouver des solutions¹⁴;
- de faire rapport et de répondre aux demandes du comité directeur interministériel;
- de soumettre un avis aux autorités responsables en cas de problématiques;
- d'émettre des recommandations les plus consensuelles possible au comité directeur interministériel, notamment en complément de chaque bilan annuel. Les recommandations seront soit en faveur de la poursuite du projet pilote pour une autre période d'un an, soit en faveur de la conclusion d'une entente formelle;
- d'élaborer un projet d'entente formelle, à la demande et selon les délais prescrits par le comité directeur suivant une directive des signataires du présent Protocole d'entente.

Le comité directeur interministériel mis en place pour l'élaboration du présent Protocole d'entente est maintenu, notamment dans le but d'orienter le travail du comité de suivi et de formuler des recommandations aux signataires quant à la conclusion d'une entente formelle.

Les membres du comité de suivi se réuniront aussi souvent que nécessaire pour accomplir leur mandat, alors que les membres du comité directeur se réuniront au moins sur une base trimestrielle, le plus rapidement possible après la production de chaque bilan du projet pilote.

5. DURÉE ET FIN DU PROTOCOLE D'ENTENTE

Le présent Protocole d'entente demeurera en vigueur jusqu'à ce que les signataires en conviennent autrement ou qu'ils signent une entente formelle.

Les signataires du présent Protocole d'entente conviennent de travailler à l'élaboration d'une entente formelle après trois bilans annuels. La fin du présent Protocole d'entente ne surviendra qu'à compter du moment où une entente formelle entrera en vigueur.

Toute partie souhaitant se retirer du Protocole d'entente doit adresser un avis écrit à l'ensemble des Parties. La résiliation prendra effet de plein droit à la date de la réception de cet avis par les Parties.

6. APPLICATION DU PROTOCOLE D'ENTENTE

Les personnes impliquées dans la mise en œuvre du présent Protocole d'entente et qui ont des questionnements, des désaccords ou des difficultés d'application devraient en saisir le ou les membres du comité de suivi du Protocole d'entente représentant leur Partie. Il appartient au comité de suivi d'aborder de telles questions et de les résoudre dans la mesure du possible, tout en pouvant émettre des recommandations au comité directeur interministériel au besoin.

¹⁴ Notamment concernant l'enjeu du partage d'information entre ministères et avec les communautés autochtones.

EN FOI DE QUOI, les Parties ont signé :

Original signé

Date : 2022.09.13 16:21:08 -04'00'

Nathalie Camden, sous-ministre associée aux Mines
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

Date

Original signé

2022-09-13

Martin Breault, sous-ministre associé
aux Opérations régionales
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

Date

Original signé

2022-09-13

Jean Bissonnette, sous-ministre adjoint aux Évaluations
et aux autorisations environnementales
Ministère de l'Environnement et
de la Lutte contre les changements climatiques

Date

Original signé

2022-08-23

Lucie Ste-Croix, sous-ministre associée
aux Opérations régionales
Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs

Date

Liste des références

Jurisprudence et législation citées

Beckman v. Little Salmon/Carmacks First Nation. [2010] 3 SCR 103.

Delgamuukw v. British Columbia. [1997] 3 SCR 1010.

First Nation of Na-Cho Nyäk Dun v. Government of Yukon. 2024 YKSC 5.

Gouvernement du Québec (2024). Décret 79-2024, 23 janvier 2024. *Gazette officielle du Québec*, 156 (6), 503.

Loi constitutionnelle de 1982. Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c. 11.

Loi modifiant la Loi sur les mines, LQ 2013, c. 32.

Loi modifiant la Loi sur les mines, LQ 2022, c. 8.

Loi modifiant la Loi sur les mines, LQ 2022, c. 36.

Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert, LQ 2017, c. 4.

Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, LC 2021, ch. 14.

Mikisew Cree First Nation v. Canada (Governor General in Council), [2018] 2 SCR 765. *Mitchikanibikok Inik First Nation (Algonquins of Barriere Lake) c. Procureur général du Québec*. 2024 QCCS 4007 (CanLII).

Nation Haïda c. C.-B. [2004] 3 RCS 511.

Newfoundland and Labrador v. Labrador Métis Nation. 2007 NLCA 75 (CanLII).

Première nation de Betsiamites c. Canada (Procureur général). 2005 CanLII 21668 (QCCS), 500-17-022878-048.

Ressources Strateco inc. c. Procureur général du Québec. 2017 QCCS 2679, 200-17-022389-159.

Taku River c. C.-B. [2004] 3 RCS 550.

Tsilhqot'in Nation v. British Columbia. [2014] 2 SCR 256.

Références bibliographiques

Aboriginal Affairs and Intergovernmental Relations. (2007). *The Government of the Northwest Territories' approach to consultation with Aboriginal Governments and organizations*. Government of Northwest Territories.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. (2011). *Consultation et accommodement des Autochtones : Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter*. Gouvernement du Canada.

ArcelorMittal Exploitation minière Canada s.e.n.c. (2023). ArcelorMittal devient la première société minière au Québec à intégrer des gardiens du Nitassinan à ses équipes. [Communiqué]. <https://mines-infrastructure-arcelormittal.com/arcelormittal-devient-la-premiere-societe-mini-ere-au-quebec-a-integrer-des-gardiens-du-nitassinan-a-ses-equipes>

Ariss, R., MacCallum Fraser, C. et Somani, D.N. (2017). Crown Policies on the Duty to Consult and Accommodate. *McGill Journal of Sustainable Development Law / Revue de droit du développement durable de McGill*, 13(1), 1-55.

Assemblée nationale du Québec. (2004). *Travaux des commissions. Audition du grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) /Gouvernement de la nation Crie sur le projet de loi 63. Loi modifiant la Loi sur les mines et d'autres dispositions*. <https://www.assnat.qc.ca/fr/video-audio/archives-parlementaires/travaux-commissions/AudioVideo-105567.html>

Association de l'exploration minière du Québec (2024). Certification UL ECOLOGO® : À propos de la certification. <https://aemq.org/certification/a-propos/>

Association de l'exploration minière du Québec (2025). Lettre au Premier Ministre. <https://aemq.org/lettre-au-premier-ministre/>

Association minière du Québec (2023). *Mémoire pour favoriser le développement harmonieux de l'activité minière au Québec*. <https://amq-inc.com/wp-content/uploads/2023/05/mai-2023-memoire-amq-consultations-mrnfyfinale.pdf>

Austin, N. (2023). Re-imagining the Duty to Consult: Requiring a Substantive Outcome to Further Reconciliation. *Dalhousie Journal of Legal Studies*, 32(1). https://heinonline.org/hol-cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/dalhou32§ion=4

- Baba, S., et Raufflet, E. (2015). L'acceptabilité sociale : une notion en consolidation. *Management international / International Management/Gestión Internacional*, 19(3), 98-114. <https://doi.org/10.7202/1043005ar>
- Barry, A. (2024, 16 septembre). Acceptabilité sociale des mines : La Loutre. *Radio-Canada*. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2104875/acceptabilite-sociale-mines-la-loutre>
- Batellier, P. (2015). Acceptabilité sociale : cartographie d'une notion et de ses usages. *Les publications du Centr'ERE, UQAM*. Cahier de recherche, 2015. <https://www.espace-ressources.org/wp-content/uploads/2015/07/Batellier-2015-Acceptabilite-sociale.pdf>
- Batellier, P. (2016). Acceptabilité sociale des grands projets à fort impact socio-environnemental au Québec : définitions et postulats. *Vertigo*, 16 (1). <https://doi.org/10.4000/vertigo.17912>
- Batellier, P., Maillé, M-È. (2017). *Acceptabilité sociale : sans oui, c'est non*. Écosociété.
- Béland, G. (2025) *Acceptabilité sociale des mines dans la Vallée-de-l'Or : perceptions et facteurs d'influence*. (Mémoire de maîtrise). Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue. <https://depositum.uqat.ca/id/eprint/1722/>
- Bergeron, K. M., Jébrak, M., Yates, S., Séguin, C., Lehmann, V., Le Meur, P.-Y., Angers, P., Durand, S. et Gendron, C. (2015). Mesurer l'acceptabilité sociale d'un projet minier : essai de modélisation du risque social en contexte québécois. *Vertigo*, 15 (3). <https://doi.org/10.4000/vertigo.17366>
- Bherer, L., Dufour, P. et Rothmayr Allison, C. (2013). *Analyse comparée des mobilisations autour du développement du gaz de schiste au Québec, en France, aux États-Unis et en Colombie-Britannique*. Centre de recherche sur les politiques et le développement social, Université de Montréal. https://archives.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/gaz_de_schiste-enjeux/documents/PR3.7.21.pdf
- Boissonade, J., Barbier, R., Bauler, T., Fortin, M.-J., Fournis, Y., Lemarchand, F., Raufflet, E. (2016). Mettre à l'épreuve l'acceptabilité sociale. *Vertigo*, 16 (1). <https://www.erudit.org/fr/revues/vertigo/2016-v16-n1-vertigo02678/1037564ar.pdf>
- Boutilier, R. (2017). A measure of the social license to operate for infrastructure and extractive projects. *SSRN*. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3204005>

- Boutilier, R. G. (2014). Frequently asked questions about the social licence to operate. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 32(4), 263–272.
<https://doi.org/10.1080/14615517.2014.941141>
- Boyd, B., Lorifice, S. et Winter, J. (2017). *Indigenous, industry and government perspectives on consultation in resource development*. Report to the Social Science and Humanities Research Council. School of Public Policy, University of Calgary.
https://www.researchgate.net/publication/326548066_Indigenous_Industry_and_Government_Perspectives_on_Consultation_in_Resource_Development
- Bridge, G. (2004). Contested terrain: Mining and the environment. *Annual Review of Environment and Resources*, 29, 205-259.
<https://doi.org/10.1146/annurev.energy.28.011503.163434>
- Brunson, M. W., Kruger, L. E., Tyler, C. B. et Schroeder, S. A. (1996). Defining social acceptability in ecosystem management: A workshop proceedings. *General Technical Report PNW-GTR-369*. United States Department of Agriculture, Forest Service. <https://doi.org/10.2737/PNW-GTR-369>
- Burton, P., Goodlad, R., Croft, J., Abbott, J., Hastings, A., Macdonald, G. et Slater, T. (2004). What works in community involvement in area-based initiatives? A systematic review of the literature. *Home Office Central Research Establishment*, 53(04). University of Bristol and University of Glasgow.
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110218135832/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs04/rdsolr5304.pdf>
- Bustamante-Rivera. (2019). *La mise en œuvre du droit à la consultation dans les projets extractifs : le cas de la communauté innue de Mashteuiatsh* (Thèse de doctorat) Université du Québec en Outaouais. <https://di.uqo.ca/id/eprint/1070>
- Canadian Institute of Mining, Metallurgy and Petroleum. (2025). Mineral Resources Review. Conference Program.
<d8db022087e372b8062662ddb066eed843848bc462439122537201d691f98712.xlsx>
- Caron-Malenfant, J. et Conraud, T. (2009). *Guide pratique de l'acceptabilité sociale : pistes de réflexion et d'action*. Éditions D.P.R.M.
- Caron-Malenfant, J., Venne, M. et Beaucage, M. (2013). Étude sommaire sur les processus et les facteurs d'acceptabilité sociale pour le secteur industriel. *Institut du Nouveau Monde*, Montréal. https://inm.qc.ca/sites/inm.qc.ca/wp-content/uploads/Centre_doc/28-acceptabilite_sociale.pdf

- Cooney, J. (2017). Reflections on the 20th anniversary of the term “social licence”. *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 35(2), 197–200.
<https://doi.org/10.1080/02646811.2016.1269472>
- Cordel, S. L., et Eisenbarth Hager, C. J. (2019). Pre-Community Engagement: Setting the Stage for Authentic Community Engagement. *Spark Report*. Vitalyst Health Foundation.
- Dietz, T., et Stern, P. C. (2008). Public Participation in Environmental Assessment and Decision-Making. Dans Simard, L. et Côté, G-S. (2010). La consultation préalable. *Rapport réalisé pour le compte du Bureau d’audiences publiques sur l’environnement*. École d’études politiques, Université d’Ottawa.
- EY Canada. (2023). *Les dix principaux risques et possibilités en 2024 dans le secteur des mines et métaux*. https://www.ey.com/fr_ca/mining-metals/risks-opportunities
- Firey, W. I. (1960). *Man, mind, and land: A theory of resource use*. Glencoe, IL: The Free Press.
- Fischer, T., et Nadeem, O. (2013). *Environmental Impact Assessment (EIA) course curriculum for tertiary level institutions in Pakistan*. National Impact Assessment Programme (NIAP). Pakistan. Islamabad: IUCN Pakistan. 218 pp.
- Fortin, J. (2019). Les dimensions silencieuses de l’acceptabilité sociale au Nunavik. Le cas d’Aupaluk. *Recherches amérindiennes au Québec*, 49(2), 73-84.
<https://www.erudit.org/fr/revues/raq/2019-v49-n2-raq05428/1070760ar/>
- Fournis, Y., et Fortin, M.-J. (2015). Une définition territoriale de l’acceptabilité sociale : pièges et défis conceptuels. *Vertigo*, 15 (3). <https://doi.org/10.4000/vertigo.17766>
- Galaxy Lithium Canada Inc. (2018). *Étude d’impact sur l’environnement déposée au Comité d’examen des répercussions sur l’environnement et le milieu social* (Projet 171-02562-00). <https://www.ree.environnement.gouv.qc.ca/dossiers/3214-14-055/3214-14-055-4.pdf>
- Gardien pour la terre (s.d.). La mine de la baie Voisey’s, les gardiens et la voie de la durabilité. *Étude de cas*. <https://www.gardienspoumlaterre.ca/ressources/la-mine-de-la-baie-voiseys-les-gardiens-et-la-voie-de-la-durabilite%C3%A9>
- Garriga, E., Melé, D. (2004). Corporate social responsibility theories: Mapping the territory. *Journal of Business Ethics*, 53:51–71.
<https://doi.org/10.1023/B:BUSI.0000039399.90587.34>

- Gauthier, M. (2015). *Évaluations environnementales stratégiques sur les hydrocarbures : Analyse des facteurs d'influence de l'acceptabilité sociale des activités de mise en valeur des hydrocarbures et propositions relatives au mode de gouvernance territoriale*. Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des territoires (CRGRNT).
- Gendron, C. (2014). Penser l'acceptabilité sociale : au-delà de l'intérêt, les valeurs. *Communiquer : Revue de communication sociale et publique*, 11, 117–129.
- Gendron, C., Yates, S., et Friser, A. (2024). L'acceptabilité sociale, une doxa ? Évitions de jeter le bébé avec l'eau du bain. *Questions de communication*, 45–65.
- Gouvernement du Québec. (2008). *Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones*. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/srpni/administratives/orientations/fr/guide_inter_2008.pdf
- Gouvernement du Québec (2020). Plan québécois pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2020-2025. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/energie-ressources-naturelles/publications-adm/plan-strategique/PL_valorisation_mineraux_critiques_strategiques.pdf
- Gouvernement du Québec (2024). Plan québécois pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2020-2025 — Québec dévoile son deuxième plan d'action pour développer sa filière des minéraux critiques et stratégiques (MCS) et consolider sa position de chef de file mondial. <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/plan-quebecois-pour-la-valorisation-des-mineraux-critiques-et-strategiques-2020-2025-quebec-devoile-son-deuxieme-plan-d-action-pour-developper-sa-filiere-des-mineraux-critiques-et-strategiques-mcs-et-consolider-sa-position-de-chef-de-file-m-865765263.html>
- Gouvernement du Québec. (2025). *Acceptabilité sociale*. Politiques et orientations. <https://www.quebec.ca/gouvernement/politiques-orientations>
- Government of Newfoundland and Labrador. (2013). *Aboriginal consultation policy on land and resource development decisions*. https://www.gov.nl.ca/exec/irr/files/aboriginal_consultation.pdf
- Government of Saskatchewan. (2010). *First Nation and Métis consultation policy framework* [PDF]. <https://www.saskatchewan.ca/-/media/news-release-backgrounders/2023/aug/first-nation-and-metis-consultation-policy-framework.pdf>
- Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. (2007). *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. Organisation des Nations

Unies.

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Declaration_indigenes_fr.pdf

- Jijilava, D., et Vanclay, F. (2018). How a large project was halted by the lack of a social licence to operate: Testing the applicability of the Thomson and Boutilier model. *Environmental Impact Assessment Review*, 73, 31-40.
<https://doi.org/10.1016/j.eiar.2018.07.001>
- Joyce, S., et Thomson, I. (2000). Earning a social license to operate: Social acceptability and resource development in Latin America. *Canadian Mining and Metallurgical Bulletin*, 93, 49–53.
- Jung, D. (2025, 21 mars). Parc industriel à Bécancour : les Abénakis estiment que leur voix ne compte pas. *Radio-Canada*. <https://ici.radio-canada.ca/espaces-autochtones/2149002/parc-industriel-becancour-territoire-siege-abenakis-w8banaki>
- Lapointe, U. (2010). L'héritage du principe de *free mining* au Québec et au Canada. *Recherches amérindiennes au Québec*, 40 (3), 9–25.
<https://doi.org/10.7202/1009353ar>
- Leclair, J., et Morin, M. (2017). *Peuples autochtones et droit constitutionnel*. *JurisClasseur Québec*, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 15, 1–133.
- Leclair, J., Papillon, M. et Forget, H. (2020). *Les protocoles de consultation autochtones au Canada : Un modèle de convergence des systèmes juridiques autochtones et étatique?* *Recherches amérindiennes au Québec*, 49, 25-36.
<https://doi.org/10.7202/1070756ar>
- Loiselle-Boudreau, J. (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), 137–146. <https://doi.org/10.7202/045006ar>
- Mathieu, P.-F. (2025). *La décarbonation de la fabrication de l'acier et le rôle que peut y jouer l'industrie sidérurgique québécoise*. (Essai de maîtrise). Université de Sherbrooke. <https://doi.org/10.71892/11143/1071>
- Maillé, M.-E. (2012). *Information, trust, and social cohesion in an environmental conflict related to a wind farm project in Quebec (Canada)* (Thèse de doctorat). Université du Québec à Montréal. <https://archipel.uqam.ca/5178/1/D2402.pdf>
- Mine Canadian Malartic. (2020). *Rapport d'activités. Démarche d'information et de consultation, projet Odyssey* (3211-16-013-16.pdf)

Mines Agnico Eagle Limitée. (2021). 2023 Summary Report. *Agnico Eagle Kivalliq Elders Advisory Committee. 61-000-100-REP-006*

Mining Society of Nova Scotia (2025). Mineral Resource Forum. 2025 conference program. https://www.eventbrite.ca/e/nova-scotia-mineral-resource-forum-tickets-1640591696929?aff=oddtcreator&fbclid=IwY2xjawRfT5xleHRuA2FlbQIxMABicmlkETFaUGtCV05WUkRyZ1I15cWJJc3J0YwZhcHBfaWQQMjlyMDM5MTc4ODIwMDg5MgABHtEqk8KI6ZiUncgI1LJvAUQEKY3Jn1ZSN0WYK71EJK01VCRTEelBX09QRIZ_aem_FPqCpSA6HWaLlZRvEE9LtQ

Ministère de la Justice. (2025). *Principes régissant la relation du Gouvernement du Canada avec les peuples autochtones*. Gouvernement du Canada. <https://www.justice.gc.ca/fra/sjc-csj/principes-principles.html>

Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. (2019). *Politique de consultation des communautés autochtones propre au secteur minier*. Gouvernement du Québec. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/energie-ressources-naturelles/publications-adm/affaires-autochtones/PO-consultation-mines_MERN.pdf?1630435414

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. (2020). *Guide de la démarche de consultation des communautés autochtones par l'initiateur d'un projet assujéti à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement*. Gouvernement du Québec. <https://www.environnement.gouv.qc.ca/evaluations/documents/guide-demarche-autochtones-initiateur-projet.pdf>

Ministère des Ressources naturelles et des Forêts. (2025). Québec Mines + Énergie. Programmation 2025. <https://mrnf.gouv.qc.ca/quebec-mines/programme/>

Ministère des Ressources naturelles et des Forêts. (2024). *Analyse d'impact réglementaire. Projet de loi modifiant la Loi sur les mines et d'autres dispositions*. Gouvernement du Québec. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/2024-0051_air.pdf

Ministère des Ressources naturelles et des Forêts. (2024). *Guide du promoteur pour une autorisation de travaux d'exploration à impacts*. Gouvernement du Québec. https://mrnf.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/GM_promoteur_exploration_impacts.pdf

Ministère des Ressources naturelles et des Forêts. (2024). *Instruction sur les permis d'intervention*. Gouvernement du Québec. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/forets/documents/permis/FI_Instructions-permis-intervention.pdf

- Ministère des Ressources naturelles et des Forêts. (2025). *Le processus du développement minéral*. Géologie pour tous. Gouvernement du Québec. <https://gq.mines.gouv.qc.ca/geologie-pour-tous/processus-developpement-mineral/>
- Ministère des Ressources naturelles et des Forêts. (2024). *Plan québécois pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2020-2025 — Québec dévoile son deuxième plan d'action pour développer sa filière des minéraux critiques et stratégiques (MCS), et l'Est du Québec pourrait en bénéficier*. Gouvernement du Québec. <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/plan-quebecois-pour-la-valorisation-des-mineraux-critiques-et-strategiques-2020-2025-quebec-devoile-son-deuxieme-plan-d-action-pour-developper-sa-filiere-des-mineraux-critiques-et-strategiques-mcs-et-l-est-du-quebec-pourrait-en-beneficier-850177933.html>
- Ministère des Ressources naturelles et des Forêts. (2023). *Réponse à une demande d'accès à l'information*. N/Réf. 202310-52. Gouvernement du Québec. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/energie-ressources-naturelles/publications-adm/acces-information/documents-transmis/2023/202310-52_DE.pdf
- Montpellier, P. (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>
- Nemaska Lithium. (2013). *Études d'impact sur l'environnement et le milieu social*. Projet Whabouchi. https://comexqc.ca/wp-content/uploads/EIES_document-principal.pdf
- Newman, D., (2014). *Revisiting the duty to consult Aboriginal peoples*. Purich, Saskatoon. 70, 2014.
- Nouveau Monde Graphite. (2019). *Le Conseil des Atikamekw de Manawan, le Conseil de la Nation Atikamekw et Nouveau Monde Graphite annoncent la signature d'une entente de pré-développement pour le projet Matawinie*. <https://nmg.com/fr/le-conseil-des-atikamekw-de-manawan-le-conseil-de-la-nation-atikamekw-et-nouveau-monde-graphite-annoncent-la-signature-dune-entente-de-pre-developpement-pour-le-projet-matawinie/>
- Ollivier-Yaniv, C. (2023). Doxa de l'« acceptabilité sociale » contre la santé publique. *Questions de communication*, 43, 2023.
- Owen, J. R. (2016). Social license and the fear of Mineras Interruptus. *Geoforum*, 77, 102–105. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2016.10.014>
- Owen, J. R. et Kemp, D. (2012). Social licence and mining: A critical perspective. *Resources Policy*, 38, 29–35. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2012.06.016>

- Papillon, M., et Rodon, T. (2017). Indigenous Consent and Natural Resource Extraction: Foundations for a Made-in-Canada Approach. IRPP Choice, n.16. <https://irpp.org/wp-content/uploads/2017/07/insight-no16.pdf>
- Papillon, M., et Rodon, T. (2020). The Transformative Potential of Indigenous-Driven Approaches to Implementing Free, Prior and Informed Consent: Lessons from Two Canadian Cases. *International Journal on Minority and Group Rights*, 27(2), 1-22. <https://doi.org/10.1163/15718115-02702009>
- Parsons, R., Lacey, J. et Moffat, K. (2014). Maintaining legitimacy of a contested practice: How the minerals industry understands its “social licence to operate”. *Resources Policy*, 41, 83-90. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2014.04.002>
- Pekuakamiulnuatsh Takuhikan (2022). *Rapport annuel* [PDF]. https://www.mashteuiatsh.ca/app/uploads/2023/07/Rapport_annuel_2021-2022_Web_vd.pdf
- Prno, J. (2013). An analysis of factors leading to the establishment of a social licence to operate in the mining industry. *Resources Policy*, 38, 577-590. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2013.09.010>
- Prno, J. et Slocombe, S. (2012). Exploring the origins of “social license to operate” in the mining sector: Perspectives from governance and sustainability theories. *Resources Policy*, 37, 346-357. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2012.04.002>
- Prospectors & Developers Association of Canada. (2025). Convention Program. https://cdn7.pdac.ca/web/files/PDAC25_Convention-Program.pdf?_gl=1*1xcw2lw*_gcl_au*MTAxMjYzNjExMS4xNzc3NDk2Nzg1Re
- Red, M. (2008). Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation*, 141, 2417–2431.
- Rességuier, V. (2021, 28 janvier). Mines de lithium et acceptabilité sociale : les citoyens et le milieu des affaires en Abitibi-Témiscamingue. *Radio-Canada*. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1857801/mines-lithium-acceptabilite-sociale-citoyens-milieu-affaires-abitibi-temiscamingue>
- Ressources naturelles Canada. (2024). *Le gouvernement du Canada publie une mise à jour de la liste des minéraux critiques*. Gouvernement du Canada. <https://www.canada.ca/fr/ressources-naturelles-canada/nouvelles/2024/06/le-gouvernement-du-canada-publie-une-mise-a-jour-de-la-liste-des-mineraux-critiques.html>
- Reynolds, J. (2018). Aboriginal peoples and the law: A critical introduction. *Purich Books*, 6, 145–171.

- Saenz, C. et Jhony, O. (2020). Making or breaking social license to operate in the mining industry: Factors of the main drivers of social conflict. *Journal of Cleaner Production*, 278, 123930. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.123930>
- Scandium Canada. (2025). *La Nation Naskapi de Kawawachikamach investit dans Scandium Canada*. <https://scandium-canada.com/fr-ca/la-nation-naskapi-de-kawawachikamach-investit-dans-scandium-canada/>
- Shindler, B. A. et Brunson, M. W. (2004). Social acceptability in forest and range management. Dans : Manfredo, M., Vaske, J., Bruyere, B., Field, D. et Brown, P. (dir.), *Society and Natural Resources: A Summary of Knowledge*. Jefferson, MO : Modern Litho Press, p. 147–157.
- Simard, L. (2021). L’acceptabilité sociale : trajectoire d’une nouvelle norme d’action publique. *Politique et Sociétés*, 40 (3), 29–62. <https://doi.org/10.7202/1083023ar>
- Szablowski, D. (2010). Operationalizing Free, Prior, and Informed Consent in the Extractive Industry Sector? Examining the Challenges of a Negotiated Model of Justice. *Canadian Journal of Development Studies*, 30(1-2), 111-130. <https://doi.org/10.1080/02255189.2010.9669284>
- Talon Resources and Community Development Inc. (2023). *Overcoming consultation fatigue in First Nations communities: A challenge for the mining industry*. <https://www.linkedin.com/pulse/overcoming-consultation-fatigue-first-nations-communities-challenge>
- Tarras-Wahlberg, N. H. (2014). Social license to mine in Sweden: Do companies go the extra mile to gain community acceptance? *Mineral Economics*, 27, 143-147. <https://doi.org/10.1007/s13563-014-0053-9>
- Thomson, I. et Boutilier, R. (2011). The social license to operate. *Society for Mining, Metallurgy, and Exploration*, Colorado, 673–690.
- Trudel, P. (2005). Innus contre Canada, Québec et Kruger. *Recherches amérindiennes au Québec*, 15, 91-94.
- UL Solutions. (2024). Programme de certification ECOLOGO® pour l’exploration minière. https://canada.ul.com/wp-content/uploads/sites/11/2025/03/RCP24CS1864768-Branding_Ecologo_Certification_program-24-FR-CA.pdf
- Université Laval. (2012). Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste. *Chaire de recherche du Canada en droit de l’environnement*. https://www.crcde.ulaval.ca/sites/crcde.ulaval.ca/files/rapport-etude-12-1_ul.pdf

- Vancley, F., Esteves, A. M., Aucamp, I. et Franks, D. (2015). *Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects*. Fargo ND: International Association for Impact Assessment.
- Vior (2025). *Vior annonce une entente d'exploration avec la première nation de Long Point*. <https://www.vior.ca/fr/new/vior-annonce-une-entente-dexploration-avec-la-premiere-nation-de-long-point/>
- Whiteman, G. et Mamen, K. (2002). Meaningful consultation and participation in the mining sector? A review of the consultation and participation of Indigenous peoples within the international mining sector. *The North-South Institute*. <https://internationalwim.org/wp-content/uploads/2021/02/127249.pdf>