



Aboriginal Affairs and
Northern Development Canada

Affaires autochtones et
Développement du Nord Canada

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada

Rapport de vérification interne

Vérification des activités liées à la consultation et à l'accommodement

**Préparé par la
Direction générale des services de vérification et
d'assurance**

N° de projet : 14-03

Novembre 2014

TABLE DES MATIÈRES

SIGLES	ii
RÉSUMÉ.....	1
1. INTRODUCTION ET CONTEXTE	8
2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	11
3. APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE.....	12
4. CONCLUSION.....	13
5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	14
5.1. Gouvernance et orientation stratégique	14
5.2. Gérance, personnes, résultats, rendement	16
6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION	23
Annexe A : critères de vérification	31
Annexe B : Lois, règlements et politiques applicables.....	32

SIGLES

AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
AR	ajouts aux réserves
C.-B.	Colombie-Britannique
CT	Conseil du Trésor
DG	Directeur général
DGSVA	Direction générale des services de vérification et d'assurance
MJ	ministère de la Justice
OAN	Organisation des affaires du Nord
PE	protocole d'entente
POS	Politiques et orientation stratégique
SIC	Service de l'information sur la consultation
SIDAIT	Système d'information sur les droits ancestraux et issus de traités
SM	Sous-ministre
SMA	Sous-ministre adjoint
TDE	Terres et développement économique
TGA	Traités et gouvernement autochtone
UCA	Unité de la consultation et de l'accommodement

RÉSUMÉ

Contexte

Le plan de vérification axé sur le risque de 2014-2015 à 2016-2017, approuvé par le sous-ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord Canada le 6 février 2014, prévoyait l'exécution d'une *vérification des activités liées à la consultation et à l'accommodement*. La vérification a été jugée prioritaire en raison des ramifications juridiques et des responsabilités importantes que pourrait occasionner le défaut de consulter adéquatement les groupes autochtones dans les cas où Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) envisagerait, au nom de la Couronne, une conduite susceptible d'avoir des effets préjudiciables sur des droits ancestraux ou issus de traités, établis ou potentiels.

Le gouvernement du Canada consulte les Canadiens sur des questions importantes et d'intérêt pour la population. Les consultations jouent un rôle important dans une saine gestion, l'élaboration de politiques solides et la prise de décisions éclairées. Au moyen des consultations, la Couronne cherche à renforcer ses relations et ses partenariats avec les peuples autochtones et, ainsi, à atteindre des objectifs de réconciliation. Le gouvernement fédéral consulte les peuples autochtones non seulement pour atteindre ses objectifs en matière de politiques, mais aussi pour des raisons juridiques. Le Canada est tenu de consulter les groupes autochtones en vertu de ses obligations légales, contractuelles et de common law.

L'obligation de consulter est fondée sur l'interprétation juridique des obligations de la Couronne (gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux) pour ce qui est des conduites susceptibles d'avoir des effets préjudiciables sur des droits ancestraux ou issus de traités, établis ou potentiels, des peuples autochtones du Canada, reconnus et confirmés dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. L'obligation de consulter ne peut être déléguée à des tiers.

Motifs stratégiques et de bonne gouvernance	Motifs juridiques
<ul style="list-style-type: none">• Prendre des décisions éclairées et appropriées• Créer et améliorer les relations de travail avec toutes les parties touchées• Tenir compte des nouvelles politiques et activités	<ul style="list-style-type: none">• Exigences en Common Law associées à l'article 35• Exigences légales• Modalités d'entente ou exigences contractuelles

La Cour suprême du Canada a établi que la Couronne a une obligation légale de consultation et, s'il y a lieu, d'accommodement lorsqu'elle envisage une conduite susceptible d'avoir des effets préjudiciables sur des droits ancestraux ou issus de traités, établis ou potentiels. Cette obligation a été appliquée à différentes mesures envisagées par la Couronne et en relation avec divers droits ancestraux et issus de traités, potentiels ou établis.

Les tribunaux ont généralement laissé au gouvernement le soin de fixer les détails des processus de mise en œuvre, des méthodes et des mécanismes visant à satisfaire à l'obligation légale de consulter. La conscience de l'obligation de consulter et la prise en compte du moment

où elle naît ainsi que la manière dont elle pourrait s'appliquer doivent faire partie de la gestion gouvernementale quotidienne. De nombreuses méthodes de consultation sont actuellement employées par les ministères et organismes fédéraux d'un bout à l'autre du pays pour mieux remplir l'obligation légale de la Couronne de consulter et, s'il y a lieu, de trouver des accommodements.

L'élaboration d'une approche fédérale à l'égard de la consultation et de l'accommodement ne doit pas viser l'adoption d'une démarche uniformisée. Les différences ayant trait à l'histoire, la géographie, la démographie, la gouvernance, les relations et d'autres circonstances des collectivités et organisations autochtones ont leur importance lorsqu'il s'agit de déterminer les obligations de consulter qui pourraient survenir. Il est donc essentiel de bien comprendre le contexte historique, géographique et juridique dans lequel s'inscrivent les activités de la Couronne.

Les questions relatives à l'obligation légale de consulter sont propres à l'emplacement et à la nature de l'activité. Les méthodes et les approches appliquées à la consultation doivent être adaptées en fonction des différents types de droits et obligations de la Couronne qui sont en jeu. Il y a des réalités très différentes au pays et des contextes différents exigent des approches adaptées pour satisfaire à l'obligation légale de consulter et, s'il y a lieu, d'apporter des accommodements.

Les approches des ministères et des organismes en matière de consultation devraient intégrer, dans la mesure du possible, le respect de l'obligation légale de consulter aux objectifs stratégiques ministériels et aux grands objectifs du gouvernement en matière de politiques.

Il importe cependant de noter que la consultation ne mène pas toujours à un accommodement. Les tribunaux ont déterminé que l'obligation légale de consulter s'exerce sur un large spectre, selon la valeur de la revendication. L'obligation légale peut être satisfaite par une simple communication d'information à la collectivité autochtone, mais peut aussi exiger une participation significative de la collectivité, qui pourrait aller jusqu'à l'obtention de son consentement. Les tribunaux ont aussi établi clairement que cette obligation légale de consulter n'impose pas l'obligation légale d'en venir à une entente et ne confère pas aux groupes autochtones un droit de veto sur les projets proposés.

La consultation et l'accommodement à AADNC

À AADNC, les activités des secteurs peuvent avoir une incidence négative sur des droits ancestraux ou issus de traités, potentiels ou établis, et donc entraîner l'obligation légale de consulter. Les exemples suivants sont des activités des secteurs d'AADNC qui entraînent l'obligation légale de consulter au regard des droits visés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* :

- Terres et développement économique (TDE) : ajouts aux réserves (AR), création de réserves et activités de gestion de l'environnement sur des terres des réserves. Avant de mettre de côté une terre à titre de réserve, AADNC tiendra compte des répercussions

d'une telle mesure sur les droits ancestraux ou issus de traités d'autres groupes autochtones;

- Traités et gouvernement autochtone (TGA) : négociation et signature d'accords de règlement de revendication territoriale dans des régions corevendiquées;
- Organisation des affaires du Nord (OAN) : activités d'assainissement de sites contaminés, approbation de permis d'utilisation des eaux de type A, licence de prospection et permis de prospection, baux d'exploitation minière, claims miniers.

Conformément au Plan d'action 2007 du gouvernement du Canada, la Couronne a adopté une démarche pangouvernementale pour la consultation des Autochtones. AADNC a eu pour mandat de diriger l'élaboration de cette démarche et d'en appuyer la mise en œuvre. Créée en 2008 et placée sous l'égide du secteur Politiques et orientation stratégique (POS), l'Unité de la consultation et de l'accommodement (UCA) d'AADNC appuie les ministères et les organismes fédéraux ainsi que leurs fonctionnaires dans leurs efforts pour respecter leurs obligations légales respectives de consultation et d'accommodement des groupes autochtones. L'UCA fait maintenant partie du secteur Traités et gouvernement autochtone (TGA). Les activités premières de l'UCA peuvent être subdivisées en trois grands domaines : politiques et formation, service de l'information sur les consultations et soutien des partenariats.

Au sein d'AADNC, l'UCA conseille et soutient les secteurs. Cependant, il revient aux secteurs d'établir des processus pour satisfaire à l'obligation légale de consulter de la Couronne relevant du mandat d'AADNC. Les secteurs ont donc élaboré des lignes directrices, des mécanismes et des procédures opérationnelles pour satisfaire à ces obligations. L'UCA continue d'appuyer les secteurs et les régions d'AADNC afin que ceux-ci respectent l'obligation légale de consulter. Elle aide à régler les questions et les préoccupations et à répondre aux besoins et aux exigences concernant d'autres questions relatives aux programmes ou aux politiques du Ministère. En outre, elle établit les positions sur les questions de politiques et de litiges et fournit des avis à ce sujet.

Objectif et portée de la vérification

L'objectif de la présente vérification était d'établir si les mécanismes de contrôle d'AADNC en matière de consultation et d'accommodement sont suffisants et efficaces et plus particulièrement pour aider le Ministère à satisfaire à son obligation de consulter, la vérification a couvert les éléments suivants et a recommandé des améliorations, le cas échéant :

- Les processus de gouvernance assurent l'orientation générale en ce qui concerne les objectifs, les approches, les rôles, les responsabilités et la surveillance au regard de l'obligation légale de consulter.
- Les processus de contrôle suffisent pour garantir la tenue de consultations efficaces qui respectent les exigences des politiques, des règlements et des lois.
- Des processus de gestion du risque sont en place pour définir et atténuer les principaux risques liés à l'obligation légale de consulter.

La vérification a couvert la période comprise entre le 1^{er} avril 2012 et le 31 mars 2014. Les activités examinées ont été limitées à celles que mène le Ministère pour informer, communiquer et satisfaire à l'obligation légale de la Couronne de consulter, y compris les processus servant à déterminer quelle circonstance peut mener à l'obligation de consulter et comment cette obligation peut être satisfaite.

La vérification a englobé l'UCA, les processus de gouvernance d'AADNC ainsi que les secteurs du Ministère où existent des activités relatives à l'obligation légale de consulter : Terres et développement économique (TDE), Traités et gouvernement autochtone (TGA), Organisation des affaires du Nord (OAN). D'autres secteurs, comme celui des Programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social (PPEDS), ont aussi été inclus dans la vérification, afin que soient examinées les pratiques de gouvernance servant à établir l'obligation légale de consulter ainsi que les pratiques de gestion du risque servant à atténuer la probabilité que des activités de participation n'entraînent d'autres obligations légales de consulter à l'avenir.

La vérification incluait aussi une revue des outils, des lignes directrices, des processus et des pratiques établis par les secteurs pour évaluer leurs obligations légales de consulter ainsi que les mesures de contrôle adoptées pour garantir l'exactitude de l'analyse. La vérification n'a toutefois pas inclus une évaluation des résultats du processus de consultation.

La vérification n'a pas contrôlé comment l'UCA vient en aide aux autres ministères, et les autres ministères n'ont pas non plus été interrogés quant au rôle de l'UCA. Une évaluation de l'UCA pour la période de 2008-2009 à 2012-2013 a été menée par AADNC parallèlement à la vérification et incluait d'autres ministères.

Le travail de vérification a été mené à l'administration centrale d'AADNC ainsi que dans les bureaux régionaux de la Colombie-Britannique et du Manitoba. Des entrevues ont aussi faites avec les régions de la Saskatchewan et de l'Ontario.

Le présent rapport a pour but de fournir à AADNC une évaluation de la pertinence et de l'efficacité des mesures de contrôle, des pratiques et des procédures qu'utilise le Ministère pour satisfaire aux obligations de la Couronne en matière de consultation et d'accommodement. Il ne constitue pas une évaluation juridique destinée à établir si AADNC a satisfait à l'obligation légale de la Couronne de consulter et, s'il y a lieu, d'apporter des accommodements, en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le présent rapport ne doit servir qu'à aider AADNC à identifier des pistes d'amélioration pour ses processus et ses mesures de contrôle.

Énoncé de conformité

La présente vérification respecte les Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada, comme le confirment les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

Points forts observés

Au cours des travaux qu'elle a menés sur le terrain, l'équipe de vérification a observé des exemples de conception et d'application efficaces des contrôles par AADNC. Plusieurs points positifs ont été relevés :

- Des pratiques visant à satisfaire aux obligations légales de consulter dans certaines activités régionales (p. ex. ajouts aux réserves de TDE et négociations sur les revendications de TGA) sont en place dans la région de la Colombie-Britannique depuis 2006.
- Des secteurs (p. ex. TGA, TDE et OAN) ont intégré l'obligation légale de consulter à leurs processus et leurs documents clés sont examinés et approuvés par un comité décisionnel approprié (p. ex. comité sur les recoupements, comité technique sur les ajouts aux réserves), qui se réunit régulièrement. Ces comités comprennent des représentants de la haute direction du secteur et du ministère de la Justice.
- Les secteurs ont élaboré récemment des lignes directrices additionnelles conformes aux lignes directrices ministérielles sur la consultation.
- Des mécanismes comme des groupes de travail, le Service de l'information sur la consultation et le Groupe de travail interministériel sont en place pour partager l'information et les expériences sur l'obligation légale de consulter, y compris la participation d'autres ministères et organismes ainsi que du ministère de la Justice.
- Les membres du personnel des secteurs et de l'administration centrale interrogés connaissent le rôle de l'UCA au sein du Ministère et ont travaillé avec l'Unité lorsqu'ils avaient besoin d'avis et de conseils sur des activités de consultation ou d'accommodement.
- En général, des pratiques efficaces de tenue de livres et de gestion des dossiers sont en place et fonctionnelles.

Conclusion

En général, la vérification a révélé qu'AADNC a établi des mesures de contrôle de gestion relatives à l'obligation légale de consulter à l'intérieur des processus des secteurs. En outre, dans les dossiers étudiés, la vérification n'a pas relevé de cas dans lesquels les procédures d'AADNC relatives à l'obligation légale de consulter n'étaient pas appliquées correctement. Des opportunités d'amélioration ont été relevées qui pourraient renforcer les pratiques de gestion dans les domaines suivants : coordination de la consultation et de l'accommodement au niveau ministériel, mécanismes permettant d'obtenir des avis juridiques uniformes et des rapports sur l'utilisation des ressources du ministère de la Justice, conseils et orientation à l'intention du personnel et précisions quant à différents aspects de la consultation et de l'accommodement dans certains secteurs, et la communication relative à la capacité des systèmes qui sont utilisés en rapport avec l'obligation légale de consulter.

Recommandations

L'équipe de la vérification a ciblé les domaines dans lesquels les mesures de contrôle de gestion pouvaient être améliorées et a formulé les cinq recommandations suivantes.

1. Le sous-ministre adjoint principal du secteur des Traités et gouvernement autochtone devrait choisir un mécanisme de gouvernance approprié existant (p. ex. Comité de la gouvernance ministérielle) qui permet une discussion stratégique officielle au niveau de la haute direction ainsi que l'approbation des politiques sectorielles de consultation et d'accommodement susceptibles d'avoir une incidence sur d'autres secteurs. Le cadre de référence de ce comité devrait être modifié en conséquence et inclure le partage de l'information recueillie et détenue par les directions générales sectorielles respectives, susceptible d'aider les fonctionnaires d'AADNC et d'autres représentants de la Couronne à satisfaire à l'obligation légale de consulter.
2. Par le processus de renouvellement du protocole d'entente entre AADNC et le ministère de la Justice, la sous-ministre adjointe principale du secteur des politiques et de l'orientation stratégique devrait continuer de promouvoir la nécessité d'obtenir des avis juridiques uniformes concernant la consultation et l'accommodement, entre les secteurs et les régions. Cela suppose notamment de définir les principales pratiques ministérielles appliquées aux rapports d'utilisation et de revoir ces rapports dans le but de procurer au Ministère des rapports normalisés, détaillés et uniformes, par projet.
3. Le sous-ministre adjoint du secteur des Terres et développement économique devrait veiller à ce que le document d'orientation opérationnelle provisoire sur les méthodes de consultation et d'accommodement soit finalisé et s'assurer que les registres de suivi des consultations sont conservés comme il se doit aux fins de vérification pour tous les dossiers actifs d'ajouts aux réserves. Il devrait aussi définir et communiquer les procédures propres aux évaluations environnementales.
4. Le sous-ministre adjoint principal du secteur des Traités et gouvernement autochtone devrait revoir les processus et les pratiques appliqués par chacune des directions générales du secteur — Négociations-Ouest, Négociations-Centre et Négociations-Est — pour déterminer, selon le risque, les mesures de contrôle nécessaires pour satisfaire aux obligations légales de consulter du secteur et, s'il y a lieu, définir les domaines dans lesquels les mesures de contrôle peuvent être modifiées afin d'accroître l'uniformisation entre les directions générales.
5. Le sous-ministre adjoint principal du secteur des Traités et gouvernement autochtone, devrait avec l'évolution de la fonctionnalité du SIDAIT faire connaître et actualiser les capacités et les limites du système quant à la formation sur l'obligation légale de consulter et les guides de l'utilisateur, et revoir périodiquement les exigences opérationnelles du système, afin d'évaluer la faisabilité d'y apporter des mises à jour ultérieures.

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec les constatations, a accepté les recommandations formulées dans le rapport et a élaboré un plan d'action pour y donner suite.

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE

1.1. *Obligation légale de consulter et d'accommoder*

Le plan de vérification axé sur le risque de 2014-2015 à 2016-2017, approuvé par le sous-ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien le 6 février 2014, prévoyait l'exécution d'une *vérification des activités liées à la consultation et à l'accommodement*. La vérification a été jugée prioritaire en raison des ramifications juridiques et des responsabilités importantes que pourrait occasionner le défaut de consulter adéquatement les groupes autochtones dans les cas où Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) envisagerait, au nom de la Couronne, une conduite susceptible d'avoir des effets préjudiciables sur des droits ancestraux ou issus de traités, établis ou potentiels.

Le gouvernement du Canada consulte les Canadiens sur des questions importantes et d'intérêt pour la population. Les consultations jouent un rôle important dans une saine gestion, l'élaboration de politiques solides et la prise de décisions éclairées. Au moyen des consultations, la Couronne cherche à renforcer ses relations et ses partenariats avec les peuples autochtones et, ainsi, à atteindre des objectifs de réconciliation. Le gouvernement fédéral consulte les peuples autochtones non seulement pour atteindre ses objectifs en matière de politiques, mais aussi pour des raisons juridiques. Le Canada est tenu de consulter les groupes autochtones en vertu de ses obligations légales, contractuelles et de Common Law.

L'obligation de consulter est fondée sur l'interprétation judiciaire des obligations de la Couronne (gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux) pour ce qui est des conduites susceptibles d'avoir des effets préjudiciables sur des droits ancestraux ou issus de traités, établis ou potentiels, des peuples autochtones du Canada, reconnus et confirmés dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. L'obligation de consulter ne peut être déléguée à des tiers.

Motifs stratégiques et de bonne gouvernance	Motifs juridiques
<ul style="list-style-type: none">• Prendre des décisions éclairées et appropriées• Créer et améliorer les relations de travail avec toutes les parties touchées• Tenir compte des nouvelles politiques et activités	<ul style="list-style-type: none">• Exigences en Common Law associées à l'article 35• Exigences légales• Modalités d'entente ou exigences contractuelles

La Cour suprême du Canada a établi que la Couronne a une obligation légale de consultation et, s'il y a lieu, d'accommodement lorsqu'elle envisage une conduite susceptible d'avoir des effets préjudiciables sur des droits ancestraux ou issus de traités, établis ou potentiels. Cette obligation a été appliquée à différentes mesures envisagées par la Couronne et en relation avec divers droits ancestraux et issus de traités, potentiels ou établis.

Les tribunaux ont généralement laissé au gouvernement le soin de fixer les détails des processus de mise en œuvre, des méthodes et des mécanismes visant à satisfaire à l'obligation

légale de consulter. La conscience de l'obligation de consulter et la prise en compte du moment où elle naît ainsi que la manière dont elle pourrait s'appliquer doivent faire partie de la gestion gouvernementale quotidienne. De nombreuses méthodes de consultation sont actuellement employées par les ministères et organismes fédéraux d'un bout à l'autre du pays pour mieux remplir l'obligation légale de la Couronne de consulter et, s'il y a lieu, de trouver des accommodements.

L'élaboration d'une approche fédérale à l'égard de la consultation et de l'accommodement ne doit pas viser l'adoption d'une démarche uniformisée. Les différences ayant trait à l'histoire, la géographie, la démographie, la gouvernance, les relations et d'autres circonstances des collectivités et organisations autochtones ont leur importance lorsqu'il s'agit de déterminer les obligations de consulter qui pourraient survenir. Il est donc essentiel de bien comprendre le contexte historique, géographique et juridique dans lequel s'inscrivent les activités de la Couronne.

Les questions relatives à l'obligation légale de consulter sont propres au lieu et à la nature de l'activité. Les méthodes et les approches appliquées à la consultation doivent être adaptées en fonction des différents types de droits et obligations de la Couronne qui sont en jeu. Il y a des réalités très différentes au pays; les différences dans les contextes et la solidité des revendications des collectivités autochtones relatives aux droits visés par l'article 35 exigent des approches adaptées pour satisfaire à l'obligation légale de consulter et, s'il y a lieu, d'apporter des accommodements.

Les approches des ministères et des organismes en matière de consultation devraient intégrer, dans la mesure du possible, le respect de l'obligation légale de consulter aux objectifs stratégiques ministériels et aux grands objectifs du gouvernement en matière de politiques.

Il importe cependant de noter que la consultation ne mène pas toujours à un accommodement. Les tribunaux ont déterminé que l'obligation légale de consulter s'exerce sur un large spectre, selon la valeur de la revendication. L'obligation légale peut être satisfaite par une simple communication d'information à la collectivité autochtone, mais peut aussi exiger une participation significative de la collectivité, qui pourrait aller jusqu'à l'obtention de son consentement. Les tribunaux ont aussi établi clairement que cette obligation légale de consulter n'impose pas l'obligation légale de conclure une entente et ne confère pas aux groupes autochtones un droit de veto sur les projets proposés.

La consultation et l'accommodement à AADNC

À AADNC, les activités des secteurs peuvent avoir une incidence négative sur des droits ancestraux ou issus de traités, potentiels ou établis, et donc entraîner l'obligation légale de consulter. Les exemples suivants sont des activités des secteurs d'AADNC qui entraînent l'obligation légale de consulter au regard des droits visés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* :

- Terres et développement économique (TDE) : ajouts aux réserves (AR), création de réserves et activités de gestion de l'environnement sur des terres des réserves. Avant de mettre de côté une terre à titre de réserve, AADNC tiendra compte des répercussions d'une telle mesure sur les droits ancestraux ou issus de traités d'autres groupes autochtones;
- Traités et gouvernement autochtone (TGA) : négociation et signature d'accords de règlement de revendication territoriale dans des régions corevendiquées;
- Organisation des affaires du Nord (OAN) : activités d'assainissement de sites contaminés, approbation de permis d'utilisation des eaux de type A, licence de prospection et permis de prospection, baux d'exploitation minière, claims miniers.

La Couronne a adopté une démarche pangouvernementale pour la consultation autochtone. AADNC a eu pour mandat de diriger l'élaboration de cette démarche et d'en appuyer la mise en œuvre. Créée en 2008 et placée sous l'égide du secteur Politiques et orientation stratégique (POS), l'Unité de la consultation et de l'accommodement (UCA) d'AADNC appuie les ministères et les organismes fédéraux ainsi que leurs fonctionnaires dans leurs efforts pour respecter leurs obligations légales respectives de consultation et d'accommodement des groupes autochtones. L'UCA fait maintenant partie du secteur Traités et gouvernement autochtone (TGA).

Les activités premières de l'UCA peuvent être subdivisées en trois grands domaines :

- Politiques et formation – L'équipe responsable des politiques à l'UCA fournit des avis et des orientations générales en matière de politiques et élabore des modules de formation traitant de divers aspects de la consultation et de l'accommodement. Des séances de formation de base et de formation avancée ont été offertes à l'AC et dans les régions. Jusqu'à présent, une formation a été donnée à plus de 2 700 fonctionnaires fédéraux, tant à AADNC qu'à d'autres ministères.
- Service de l'information sur la consultation (SIC) – Le SIC est un guichet unique offrant aux intervenants externes de l'information utile sur les consultations ainsi que des conseils aux ministères et organismes fédéraux ayant des responsabilités en matière de consultation. Le SIC gère également le Système d'information sur les droits ancestraux et issus de traités (SIDAIT). Élaboré par l'UCA, le SIDAIT est un système électronique qui rassemble de l'information sur l'emplacement des collectivités autochtones et les profils connexes, des renseignements sur les protocoles et les accords ainsi que des données concernant les droits ancestraux ou issus de traités, potentiels ou établis.
- Partenariats – Dans le contexte d'une démarche pangouvernementale, l'équipe des Partenariats de l'UCA appuie les négociations de la Couronne et la signature de protocoles de consultation et de protocoles d'entente (PE) avec les provinces et les territoires. Au sein de l'UCA, les coordonnateurs régionaux de la consultation assurent la liaison avec les ministères fédéraux, les groupes autochtones régionaux et locaux, les provinces et territoires ainsi que l'industrie en établissant et en maintenant des liens avec d'autres ministères et organismes du gouvernement, les provinces et territoires et l'industrie sur les questions relatives aux consultations.

En 2011, l'UCA a mis à jour les Lignes directrices à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter. Les lignes directrices actualisées visent à fournir des conseils pratiques et des orientations pour aider les ministères et les organismes fédéraux à reconnaître les situations comportant l'obligation de consulter et à déterminer la manière d'y donner suite. Les lignes directrices reposent sur l'interprétation que fait le gouvernement du Canada des paramètres juridiques relatifs à l'obligation de consulter. Elles fournissent une orientation par étape, fondée sur les politiques, pour aider les fonctionnaires à intégrer efficacement les consultations et, s'il y a lieu, les accommodements dans les activités et les processus gouvernementaux.

Au sein d'AADNC, l'UCA conseille et soutient les secteurs. Cependant, il revient aux secteurs d'établir des processus pour satisfaire à l'obligation légale de la Couronne en matière de consultation et d'accommodement. Les secteurs ont donc élaboré des lignes directrices, des mécanismes et des procédures opérationnelles pour satisfaire aux obligations de consultation du Ministère. L'UCA continue d'appuyer les secteurs et les régions d'AADNC afin que ceux-ci respectent l'obligation légale de consulter. Elle aide à régler les questions et les préoccupations et à répondre aux besoins et aux exigences concernant d'autres questions relatives aux programmes ou aux politiques du Ministère. En outre, elle établit les positions sur les questions de politiques et les litiges et fournit des avis à ce sujet.

2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

2.1. Objectif de la vérification

L'objectif de la présente vérification était d'établir si les mécanismes de contrôle d'AADNC en matière de consultation et d'accommodement sont suffisants et efficaces et plus particulièrement pour aider le Ministère à satisfaire à son obligation de consulter, la vérification a couvert les éléments suivants et a recommandé des améliorations, le cas échéant :

- Les processus de gouvernance assurent l'orientation générale en ce qui concerne les objectifs, les approches, les rôles, les responsabilités et la surveillance au regard de l'obligation légale de consulter.
- Les processus de contrôle suffisent pour garantir la tenue de consultations efficaces qui respectent les exigences des politiques, des règlements et des lois.
- Des processus de gestion du risque sont en place pour définir et atténuer les principaux risques liés à l'obligation légale de consulter.

L'objectif de la vérification s'appuyait sur des critères de vérification détaillés conformes au document *Critères de vérification liés au Cadre de responsabilisation de gestion : outil à l'intention des vérificateurs internes* (mars 2011) du Secrétariat du Conseil du Trésor.

2.2. Portée de la vérification

La vérification a couvert la période comprise entre le 1^{er} avril 2012 et le 31 mars 2014. Les activités examinées ont été limitées à celles que mène le Ministère pour informer, communiquer et satisfaire à l'obligation légale de la Couronne de consulter, y compris les processus servant à déterminer quelles circonstances peuvent entraîner l'obligation de consulter et comment cette obligation peut être satisfaite.

La vérification a englobé l'UCA, les processus de gouvernance d'AADNC ainsi que les secteurs du Ministère où l'activité relative à l'obligation légale de consulter existe et est suffisamment importante pour être contrôlée dans le cadre de la vérification : Terres et développement économique (TDE), Traités et gouvernement autochtone (TGA), Organisation des affaires du Nord (OAN). D'autres secteurs, comme celui des Programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social (PPEDS), ont aussi été inclus dans la vérification, afin que soient examinées les pratiques de gouvernance servant à établir l'obligation légale de consulter ainsi que les pratiques de gestion du risque servant à atténuer la probabilité que des activités de participation n'entraînent d'autres obligations légales de consulter à l'avenir.

La vérification a aussi tenté de définir les outils, les lignes directrices, les processus et les pratiques établis par les secteurs pour évaluer leurs obligations légales de consulter ainsi que les mesures de contrôle adoptées pour garantir l'exactitude de l'analyse. La vérification n'a toutefois pas inclus une évaluation des résultats du processus de consultation.

La vérification n'a pas contrôlé comment l'UCA vient en aide aux autres ministères, et les autres ministères n'ont pas non plus été interrogés quant au rôle de l'UCA. Une évaluation de l'UCA pour la période de 2008-2009 à 2012-2013 a été menée par AADNC parallèlement à la vérification et incluait d'autres ministères.

Le travail de vérification a été mené à l'administration centrale d'AADNC ainsi que les bureaux régionaux de la Colombie-Britannique et du Manitoba. Des entrevues ont aussi été faites avec les régions de la Saskatchewan et de l'Ontario.

Le présent rapport a pour but de fournir à AADNC une évaluation de la pertinence et de l'efficacité des mesures de contrôle, des pratiques et des procédures qu'utilise le Ministère pour satisfaire aux obligations de la Couronne en matière de consultation et d'accommodement. Il ne constitue pas une évaluation juridique destinée à établir si AADNC a satisfait à l'obligation légale de la Couronne de consulter et, s'il y a lieu, d'apporter des accommodements, en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le présent rapport ne doit servir qu'à aider AADNC à identifier des pistes d'amélioration pour ses processus et ses mesures de contrôle.

3. APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE

La vérification a été réalisée conformément aux exigences de la Politique sur la vérification interne et aux Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada.

Les vérificateurs ont examiné suffisamment d'éléments probants pertinents et recueilli suffisamment de données pour fournir un degré d'assurance raisonnable à l'appui de leurs conclusions.

Les principales techniques de vérification utilisées sont:

- Entrevues avec le personnel de gestion à l'administration centrale et dans les régions et avec des membres du personnel choisis des secteurs TDE, TGA, OAN et PPEDS;
- Examen de la documentation pertinente, notamment :
 - orientations stratégiques, outils et procédures opérationnelles des secteurs et *Lignes directrices à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter*, qui comprennent une description des obligations légales de consulter et des procédures opérationnelles associées
 - cadres de référence, procès-verbaux de réunions et comptes rendus de décisions des comités de gouvernance et de supervision ou de groupes de travail
- Test par échantillonnage de dossiers de projets choisis dans les secteurs TDE, TGA et OAN en vue d'examiner la gestion des dossiers et des pratiques d'approbation.

Les critères établis pour la vérification sont énoncés à l'Annexe A.

Le degré de mise en œuvre des obligations légales de consulter varie au sein du Ministère. Les trois secteurs choisis pour la vérification – TDE, TGA et OAN – ont appliqué les lignes directrices ministérielles et intégré ces obligations dans leurs processus. Certains secteurs sont plus avancés dans leur mise en œuvre et ont observé l'obligation légale de consulter depuis des années. D'autres n'ont établi des lignes directrices et des procédures de mise en œuvre de l'obligation légale de consulter que depuis novembre 2013.

Les régions de la Colombie-Britannique et du Manitoba ont été choisies pour des visites sur le terrain dans le cadre de la vérification en raison de la nature, de la fréquence et de la complexité de l'obligation légale de consulter dans ces régions. Le secteur TGA – Ouest (région de la Colombie-Britannique) s'acquitte de l'obligation légale de consulter par la négociation et la signature d'accords relatifs à des territoires corevendiqués. Le secteur Terre et développement économique en Colombie-Britannique a mis en œuvre des procédures relatives à l'obligation légale de consulter pour les ajouts aux réserves depuis quelques années. La région du Manitoba a commencé à faire de même depuis janvier 2014.

4. CONCLUSION

En général, la vérification a révélé qu'AADNC a établi des mesures de contrôle de gestion relatives à l'obligation légale de consulter à l'intérieur des processus des secteurs. En outre, dans les dossiers étudiés, la vérification n'a pas relevé de cas dans lesquels les procédures d'AADNC relatives à l'obligation légale de consulter n'étaient pas appliquées correctement. Des opportunités d'amélioration ont été relevées qui pourrait renforcer les pratiques de gestion dans

les domaines suivants : coordination de la consultation et de l'accommodement au niveau ministériel, mécanismes permettant d'obtenir des avis juridiques uniformes et des rapports sur l'utilisation des ressources du ministère de la Justice, conseil et orientation à l'intention du personnel et précisions quant à différents aspects de la consultation et de l'accommodement dans certains secteurs et la communication relative à la capacité des systèmes qui sont utilisés en rapport avec l'obligation légale de consulter.

5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Sur la base des éléments probants recueillis lors des entrevues et de l'examen des documents, des systèmes et des analyses, l'équipe a évalué chacun des critères de vérification et en a tiré des conclusions. Lorsqu'un écart important a été constaté entre un critère de vérification et la pratique observée, le risque associé à cet écart a été analysé et cette évaluation a été utilisée pour tirer une conclusion et proposer des améliorations.

Les observations qui suivent portent à la fois sur les pratiques de gestion jugées adéquates et sur celles qu'il y aurait lieu d'améliorer. Les domaines à améliorer donnent lieu à des mesures correctives recommandées.

5.1. Gouvernance et orientation stratégique

5.1.1 Gouvernance ministérielle de la consultation et de l'accommodement

Des mécanismes ministériels efficaces de gouvernance et de coordination peuvent aider à la diffusion de l'information sur les moyens stratégiques utilisés par le Ministère pour coordonner et partager l'information sur l'activité de consultation et d'accommodement commune à AADNC. Au sein du Ministère, un groupe de travail interministériel a été créé pour promouvoir une vision commune des procédures de consultation et d'accommodement et favoriser la coordination et la coopération entre les secteurs. Le Groupe de travail interministériel se réunit régulièrement et est animé par l'UCA.

Les secteurs sont chargés d'intégrer dans leurs activités quotidiennes les principes directeurs et les directives en matière de consultation contenus dans les *Lignes directrices à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter*. Les secteurs ont élaboré des lignes directrices particulières afin de fournir à leur personnel des orientations stratégiques pour les guider relativement à l'intégration efficace des consultations et, s'il y a lieu, des mesures d'accommodement dans les activités et les processus sectoriels. Les politiques de ces secteurs sont revues et approuvées par un comité de gouvernance décisionnel sectoriel approprié (p. ex. comité sur les recoupements, comité technique sur les ajouts aux réserves), qui se réunit régulièrement et auquel participe parfois l'UCA.

Bien que des secteurs aient, à l'occasion, présenté des projets de lignes directrices sectorielles sur les consultations aux comités de gouvernance ministériels (p. ex. Comité supérieur des

politiques du Ministère), pour solliciter leur avis et leurs observations, les vérificateurs ont constaté l'absence d'un comité de gouvernance de haut niveau ayant la responsabilité expresse des décisions ministérielles sur les questions de consultation et d'accommodement, ainsi que l'absence d'exigences officielles pour les secteurs de solliciter l'avis ou l'approbation d'un comité de gouvernance ministériel lorsqu'ils élaborent des lignes directrices dans ce domaine. Les vérificateurs ont aussi constaté que si les secteurs présentent leurs lignes directrices pour avis et approbation, rien n'oblige le Comité à donner suite aux mesures prises à la suite de cette présentation. Au lieu de cela, chaque secteur est responsable de satisfaire à l'obligation légale de la Couronne de consulter, à l'intérieur des processus sectoriels.

Bien qu'elle ait la tâche de faciliter le travail du Groupe de travail interministériel, l'UCA n'a pas l'autorité officielle d'approuver les lignes directrices sectorielles sur l'obligation légale de consulter ni de s'assurer que les secteurs s'acquittent de la pleine mise en œuvre de l'obligation légale de consulter. L'adhésion au Groupe de travail interministériel est ouverte aux fonctionnaires d'AADNC qui participent au processus de consultation et d'accommodement et sa composition se fonde sur les procès-verbaux des réunions examinés. Les discussions du Groupe de travail interministériel comprennent généralement des mises à jour, mais n'abordent pas les questions stratégiques et les participants n'incluent généralement pas des membres de la haute direction. Les personnes interrogées ont indiqué que la coordination et le partage de l'information au Ministère étaient difficiles, étant donné que l'opérationnalisation de l'obligation légale de consulter relève de chacun des secteurs.

Pour AADNC, l'absence d'un mécanisme de gouvernance de haut niveau pour superviser et coordonner les activités de consultation et d'accommodement accroît le risque pour le Ministère, étant donné que les décisions sur les politiques et les processus dans certains secteurs peuvent entraîner des exigences quant à l'obligation légale de consulter pour d'autres secteurs d'AADNC (p. ex. les règlements de revendication particulière négociés par le secteur TGA peuvent parfois inclure des parcelles particulières ou spécifiques pouvant avoir une incidence sur l'obligation légale de consulter pour le secteur TDE). De plus, puisqu'ils doivent prendre leurs nouvelles décisions stratégiques en matière d'obligation légale de consulter ou faire progresser la mise en œuvre de mesures d'accommodement dans d'autres domaines (p. ex. développement économique) sans une approche coordonnée ni mécanisme de gouvernance de niveau ministériel, les secteurs risquent davantage d'adopter des approches différentes (et peut-être contradictoires) dans leur façon de mettre en œuvre les politiques sur l'obligation légale de consultation et d'accommodement.

Recommandation :

1. Le sous-ministre adjoint principal du secteur des Traités et gouvernement autochtone, devrait choisir un mécanisme de gouvernance approprié existant (p. ex. Comité de la gouvernance ministérielle) qui permet une discussion stratégique officielle sur la gestion au niveau de la haute direction ainsi que l'approbation des politiques sectorielles de consultation et d'accommodement susceptibles d'avoir une incidence sur d'autres secteurs. Le cadre de référence de ce comité devrait être modifié en conséquence et

inclure le partage de l'information recueillie et détenue par les directions générales sectorielles respectives, susceptible d'aider les fonctionnaires d'AADNC et d'autres représentants de la Couronne à satisfaire à l'obligation légale de consulter.

5.2. *Gérance, personnes, résultats, rendement*

5.2.1 Avis juridiques/rapport d'utilisation

Le ministère de la Justice assume un rôle consultatif important pour le Ministère au regard des aspects juridiques des choix stratégiques en matière de consultation, particulièrement en ce qui a trait à donner des avis juridiques dans l'ensemble du gouvernement, à mesure qu'évolue la jurisprudence dans ce domaine. Il ne revient pas au ministère de la Justice de mener des consultations ni de recueillir l'information factuelle utile au sujet des droits ancestraux ou issus de traités, établis ou potentiels, ou des incidences négatives d'une activité. Cependant, la tâche de consulter est une obligation prescrite par la loi et soulève des questions d'ordre juridique. Par conséquent, il est important de travailler en étroite collaboration avec le ministère de la Justice pour évaluer la nécessité éventuelle et, s'il y a lieu, la manière d'incorporer la consultation aux activités ministérielles ainsi que les approches à utiliser pour déterminer cette obligation et y satisfaire.

Dans la plupart des cas, en fonction des informations recueillies et de l'évaluation initiale effectuée, il est important que les fonctionnaires ministériels puissent déterminer si une situation entraîne une obligation légale et si une consultation est requise. La capacité de déterminer à l'avance quelles activités ministérielles sont susceptibles d'entraîner une obligation légale de consulter aidera les fonctionnaires à effectuer plus efficacement les évaluations initiales d'un cas donné. Sachant que les droits découlant de l'article 35 sont propres aux sites et aux groupes concernés — et qu'il pourrait en être de même pour l'obligation légale de la Couronne de consulter —, il serait possible, en établissant des approches ministérielles normalisées pour la consultation et en donnant priorité aux questions nécessitant des clarifications juridiques sur une question de consultation commune, de réduire la nécessité d'obtenir des avis pour chaque cas ainsi que le nombre de consultations juridiques.

AADNC et le ministère de la Justice ont conclu un protocole d'entente (PE) qui décrit les régimes de gouvernance et de rendement ainsi que la structure de coût pour la demande et la prestation de services juridiques. Les normes et les indicateurs opérationnels du ministère de la Justice sont annexés au PE. Selon les personnes interrogées, les avis sur l'obligation légale de consulter fournis par l'Unité des services juridiques du ministère de la Justice sont constructifs et utiles dans la plupart des cas. Bien que le ministère de la Justice s'efforce de ne « parler que d'une seule voix » dans ses avis juridiques, les personnes interrogées ont trouvé qu'il y aurait place à une plus grande uniformité dans le domaine de la consultation.

Bien qu'il semble que le ministère de la Justice ait créé des groupes de travail internes et des bases de données en vue d'améliorer la communication d'information sur l'obligation légale de consulter aux avocats, à ce jour, cette information n'a pas été transmise à AADNC. Les

vérificateurs ont noté l'absence, à AADNC, d'un mécanisme ou d'un processus garantissant que le conseiller juridique régional du ministère de la Justice adopte une perspective ou une opinion cohérente et valable dans l'ensemble du pays sur la question de l'obligation légale de consulter.

Selon le PE, le ministère de la Justice remet au Ministère un rapport mensuel résumant les sommes facturées et les documents à l'appui des factures et des débours. Les vérificateurs ont constaté que les rapports d'utilisation types remis aux secteurs et aux régions par le ministère de la Justice n'incluent pas les frais de services juridiques par projet, ce qui rend plus difficile pour le Ministère la tâche de contrôler les frais de services juridiques réels par rapport aux frais estimatifs ou de faire des économies en repérant les cas dans lesquels des avis juridiques similaires ont été sollicités par différentes sections d'AADNC. Certaines régions ont pu travailler avec leur conseiller juridique régional du ministère de la Justice pour obtenir des rapports d'utilisation plus utiles et détaillés. Les changements fréquents dans la structure des secteurs d'activité d'AADNC ainsi que les exigences et les besoins différents du Ministère en matière de déclaration ont rendu plus difficile pour le ministère de la Justice la tâche d'établir, pour la production de rapports, une approche type qui soit jugée utile pour tous les intervenants du Ministère.

Les questions et les cadres juridiques relatifs à l'obligation de consulter peuvent exiger des avis particuliers, au cas par cas. Cependant, en l'absence d'attentes claires à l'égard du ministère de la Justice quant à la nature des avis juridiques uniformes et de portée nationale à produire au regard de questions communes en matière de consultation, les avis fournis à AADNC par le ministère de la Justice risquent davantage de manquer de cohérence ou de faire double emploi, occasionnant ainsi une perte d'efficacité ou des coûts pour le Ministère. En l'absence de rapports d'utilisation améliorés et clairement définis, le Ministère risque de ne pas pouvoir travailler avec ses représentants du ministère de la Justice à réaliser des économies en optimisant les ressources et en suivant la progression budgétaire par projet.

Recommandation :

2. Par le processus de renouvellement du protocole d'entente entre AADNC et le ministère de la Justice, la sous-ministre adjointe principale du secteur des politiques et de l'orientation stratégique devrait continuer de promouvoir la nécessité d'obtenir des avis juridiques uniformes concernant la consultation et l'accommodement, entre les secteurs et les régions. Cela suppose notamment de définir les principales pratiques ministérielles appliquées aux rapports d'utilisation et de revoir ces rapports dans le but de procurer au Ministère des rapports normalisés, détaillés et uniformes, par projet.

5.2.2 Orientation sur la consultation et l'accommodement

Il importe que les politiques et les lignes directrices ministérielles soient élaborées, mises en œuvre et harmonisées avec les politiques et les lignes directrices de la Couronne dans ce

Vérification des activités liées à la consultation et à l'accommodement

domaine. Les secteurs sont censés aborder la consultation avec les Autochtones en sachant qu'ils pourraient devoir accéder à leurs dossiers pendant le processus de consultation et prouver l'intégralité et l'intégrité du processus à une date ultérieure.

Au Ministère, les secteurs ont élaboré des lignes directrices particulières en vue de fournir aux membres de leur personnel des orientations stratégiques pour les aider à intégrer efficacement les consultations et, s'il y a lieu, l'accommodement dans les activités et les processus sectoriels. Dans certains secteurs, l'obligation légale de consulter a été observée depuis des années, alors que d'autres n'ont procédé à la mise en œuvre de l'obligation légale de consulter que depuis janvier 2014. C'est pourquoi le test par échantillonnage a été réalisé dans les secteurs et pour les fins suivantes :

- TDE – Évaluer comment le secteur a mis en œuvre l'obligation légale de consulter selon les pratiques régionales mises en place avant les lignes directrices sur les AR pour le secteur TDE (Colombie-Britannique) et évaluer comment TDE a appliqué les Lignes directrices intérimaires sur les AR pour le secteur (Manitoba);
- TGA Ouest/Centre/Est – Évaluer comment l'obligation légale de consulter a été mise en œuvre selon les Lignes directrices de TGA pour les négociateurs;
- OAN – Évaluer comment l'obligation légale de consulter a été mise en œuvre selon les Lignes directrices ministérielles, puisque le secteur OAN n'a pas utilisé de lignes directrices qui lui soient propres. Les activités liées à l'obligation légale de consulter menées avant le transfert de responsabilités au gouvernement des Territoires du Nord-ouest en avril 2014, mais qui ne relevaient plus d'AADNC après le transfert, n'ont pas été examinées.

Outre les visites effectuées dans les régions de la Colombie-Britannique et du Manitoba, des entrevues ont aussi été menées auprès du personnel du secteur TDE dans les régions de l'Ontario et de la Saskatchewan.

En général, les vérificateurs ont constaté, dans les dossiers types examinés, que les méthodes prescrites par AADNC au regard de l'obligation légale de consulter étaient observées et que des pratiques de tenue de livres et de gestion des dossiers étaient en place et fonctionnelles. La vérification a aussi révélé la nécessité de fournir des clarifications et une meilleure orientation au sujet des procédures opérationnelles relatives aux obligations légales de consultation et d'accommodement, comme il est indiqué ci-dessous.

Terres et développement économique (TDE)

- Dans le secteur TDE, les lignes directrices et procédures provisoires sur la mise en œuvre de l'obligation légale de consulter dans le contexte des ajouts aux réserves et de la création de réserves (« lignes directrices provisoires sur les AR ») ont d'abord été appliquées en novembre 2013. Les lignes directrices provisoires sur les AR comprenaient des modèles suggérés : rapport avant consultation, lettre de demande initiale, lettre de suivi et registre de suivi des consultations. Les lignes directrices provisoires sur les AR comprenaient aussi les niveaux de risque, les étapes de

consultation associées ainsi que les rôles et les responsabilités des agents chargés des AR. Au moment de la vérification, ces lignes directrices provisoires n'avaient pas été achevées et n'offraient pas suffisamment d'orientations sur les options d'accommodement. Les personnes interrogées ont indiqué que des questions demeuraient en suspens, particulièrement en ce qui concernait la négociation ainsi que la fourniture ou la mise en œuvre de mesures d'accommodement. En juin 2014, à la fin du travail de vérification sur le terrain, le secteur TDE a entrepris de revoir les lignes directrices, de sorte qu'elles comprennent maintenant des orientations préliminaires sur l'accommodement. Cependant, ces lignes directrices révisées n'avaient pas été achevées à la fin de la vérification et n'avaient pas été présentées au comité de gouvernance supérieur.

- En ce qui concerne les registres de suivi des consultations, la vérification a révélé qu'un tel registre n'était pas toujours utilisé pour compiler la correspondance avec les Premières Nations au sujet de l'obligation légale de consulter. Les vérificateurs ont aussi constaté que le dossier de projet n'incluait pas toujours un registre de suivi des consultations. Un processus d'AR peut durer plusieurs années et le dossier de projet d'AR peut être transféré à différents agents durant son cycle de vie. Sans une documentation constante et à jour du dossier, la situation de l'activité de consultation pourrait ne pas être communiquée ou transférée adéquatement entre les agents chargés des AR.
- Enfin, le secteur TDE a besoin d'éclaircissements sur les activités de consultation liées aux évaluations environnementales de projets menés par les Premières Nations et se déroulant entièrement sur une réserve. À la suite de la révision de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE 2012), il revient maintenant à AADNC d'évaluer les effets environnementaux d'un projet sur des terres de réserve ne constituant pas un projet désigné au sens de la LCEE 2012. Les Premières Nations autonomes et celles qui sont visées par la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* (LGTPN) gèrent leurs propres études environnementales. Les vérificateurs ont constaté que certaines régions et l'administration centrale élaborent des lignes directrices sur cette obligation légale de consulter, mais que ces lignes directrices n'ont pas été largement diffusées ou partagées avec les autres régions.

Traités et gouvernement autochtone (TGA)

- Dans le secteur TGA, les vérificateurs ont constaté que les processus sectoriels varient d'une direction générale à l'autre. Par exemple, la Direction générale Négociations-Ouest utilise le rapport d'examen préalable du SIDAIT pour déterminer quelles sont les Premières Nations à consulter, contrairement aux directions générales Négociations-Est et Centre. La Direction générale Négociations-Ouest fait approuver les documents de consultation (p. ex. plan de consultation) par un comité, alors que les directions générales Négociations-Centre et Est ont recours aux services du ministère de la Justice tout au long du processus de consultation, sans faire approuver les

documents de consultation par un comité. Les vérificateurs ont aussi constaté que les directions générales ont élaboré leurs propres modèles de documents de consultation. Bien que les vérificateurs reconnaissent que certaines pratiques et mesures de contrôle des directions générales puissent avoir été adoptées en raison de différences dans la géographie ou les niveaux de risque entre les régions, il pourrait être possible de partager les meilleures pratiques entre les directions générales et de réévaluer les niveaux de risque, afin de dégager des moyens de rationaliser les mesures de contrôle, s'il y a lieu.

En l'absence d'orientations claires, complètes et cohérentes pour le personnel, celui-ci pourrait ne pas être en mesure de satisfaire comme prévu aux obligations ministérielles en matière de consultation et d'accommodement.

Recommandation :

3. Le sous-ministre adjoint du secteur des Terres et développement économique devrait veiller à ce que le document d'orientation opérationnelle provisoire sur les méthodes de consultation et d'accommodement soit finalisé et s'assurer que les registres de suivi des consultations sont conservés comme il se doit aux fins de vérification pour tous les dossiers actifs d'ajouts aux réserves. Il devrait aussi définir et communiquer les procédures propres aux évaluations environnementales.
4. Le sous-ministre adjoint principal du secteur des Traités et gouvernement autochtone, devrait revoir les processus et les pratiques appliqués par chacune des directions générales du secteur — Négociations-Ouest, Négociations-Centre et Négociations-Est — pour déterminer, selon le risque, les mesures de contrôle nécessaires pour satisfaire aux obligations légales de consulter du secteur et, s'il y a lieu, définir les domaines dans lesquels les mesures de contrôle peuvent être modifiées afin d'accroître l'uniformisation entre les directions générales.

5.2.3 Système d'information sur les droits ancestraux et issus de traités (SIDAIT)

L'élaboration et la mise en œuvre d'un répertoire d'information sur la nature des droits ancestraux et issus de traités, établis et potentiels, et les lieux visés étaient un aspect essentiel du plan d'action sur la consultation et l'accommodement des Autochtones (2007). Par conséquent, un système Web a été créé pour diffuser de l'information sur les collectivités autochtones ainsi que leurs droits ancestraux et issus de traités, établis et potentiels. Le Système d'information sur les droits ancestraux et issus de traités (SIDAIT) d'AADNC se veut un outil de recherche utilisable pour examiner, rassembler et consulter des « renseignements de base » sur les traités, les droits, les revendications, les actions en justice, les paramètres géographiques et autres questions connexes liées aux peuples autochtones (p. ex. les droits ancestraux ou issus de traités qui pourraient exister autour d'un projet du gouvernement ou de l'industrie). Lancé en 2011, le SIDAIT est financé entièrement par AADNC.

Le SIDAIT n'a pas pour but de fournir une liste précise des peuples autochtones à consulter ni à indiquer le niveau de consultation. Il vise plutôt à fournir une information factuelle sur les droits établis ou potentiels. Les agents de la Couronne des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont accès au SIDAIT, qui les aide à déterminer l'existence d'une obligation légale de consulter ainsi que le niveau de consultation requis. De plus, le public, y compris le secteur privé et les gouvernements municipaux, a aussi accès au SIDAIT à des fins de recherche ou d'information générale sur les droits ancestraux et issus de traités.

Le SIDAIT est encore considéré comme un système relativement nouveau, élaboré initialement en 2011 par l'intégration de différents types d'information de sources diverses. L'UCA s'attend à ce que le SIDAIT poursuive son évolution, à mesure que de nouvelles informations seront connues. À cet égard, le SIDAIT a été mis à jour récemment et en est à sa seconde version (version 2.0 en avril 2013 et version 2.2 en mars 2014). L'UCA entend intégrer des renseignements nouveaux provenant d'autres ministères, des provinces et des territoires dans les prochaines éditions logicielles et ajouter régulièrement au SIDAIT de nouveaux territoires et droits revendiqués.

L'UCA a reconnu que le système peut ne pas sembler intuitif à tous les utilisateurs, en raison de sa façon particulière d'optimiser la technologie cartographique pour représenter des données interactives et en raison des restrictions imposées par les normes gouvernementales dans l'élaboration des applications Web. Pour atténuer ce problème, l'UCA a offert des séances de formation à tous les fonctionnaires gouvernementaux depuis sa création ainsi que des séances mensuelles pour le public depuis avril 2014. Une période de questions est prévue à la fin de chaque séance de formation. Les utilisateurs du système sont aussi encouragés à utiliser le formulaire de rétroaction du SIDAIT pour informer l'UCA sur les améliorations à apporter au système et formuler des avis de nature générale. La formation sur le SIDAIT se base sur les fonctions de la version courante au moment de la formation. À mesure que des fonctions sont ajoutées et que de nouvelles versions sont offertes, la formation est ajustée en conséquence. Les utilisateurs du SIDAIT peuvent, en tout temps, envoyer un courriel dans la boîte aux lettres générique du SIDAIT ou du SIC s'ils ont des questions sur l'utilisation ou le contenu du système.

Les vérificateurs ont interrogé des membres du personnel d'AADNC susceptibles d'utiliser le SIDAIT (mais pas d'utilisateurs du SIDAIT d'autres ministères, des provinces et des territoires, du secteur privé et du public), pour s'enquérir du soutien apporté par le SIDAIT dans leurs responsabilités relatives à l'obligation légale de consulter. Au moment de la vérification, la version 2.0 était incluse dans la portée de la vérification, la version 2.2 ayant été produite à la fin de la période de vérification (mars 2014). Bien que les répondants aient estimé que le SIDAIT était généralement considéré comme une source d'information utile, certains ont indiqué que le système ne suffisait pas à leurs besoins et que d'autres sources demeuraient nécessaires pour avoir une information complète. Les sources complémentaires mentionnées dans les régions comprenaient des outils logiciels adaptés, des systèmes provinciaux, des connaissances disponibles localement ou à l'interne, ainsi que les avocats du ministère de la Justice. Bien que le SIDAIT affiche un message d'avertissement indiquant que les données

peuvent être modifiées sans préavis et qu'AADNC ne garantit d'aucune manière et en aucun temps que les renseignements sont exacts, complets ou à jour, les répondants n'ont pas tous estimé que le système fournissait l'information nécessaire pour déterminer quels sont les groupes autochtones à consulter et bon nombre d'entre eux ne savaient pas que le SIDAIT ne se voulait qu'une source d'« information de base ». Les répondants n'ont pas tous saisi les limites du SIDAIT et compris comment s'assurer de consulter l'information pertinente. Ils ont indiqué que le matériel de formation de l'UCA sur le SIDAIT n'expliquait pas clairement les capacités et les limites du système.

Comme pour tout système évolutif et destiné à différents groupes d'utilisateurs (p. ex. régions, autres ministères, public, AADNC), il est important pour le Ministère de définir clairement ce que signifie une « information de base » et de mettre à jour la description des capacités et des limites du SIDAIT dans son matériel de formation. Étant donné que les sources d'information sur l'obligation légale de consulter continuent d'évoluer, il sera important pour la direction d'observer le processus du cadre ministériel de gestion du portefeuille de GI-TI pour décider des capacités et caractéristiques nouvelles du SIDAIT à financer par AADNC et réévaluer ce qui est considéré comme une « information de base ».

Sans une description continue, claire et à jour des capacités et des limites du système dans le matériel didactique, le personnel risque de ne pas bien comprendre l'utilisation du SIDAIT dans l'observation de son obligation légale de consulter. De plus, sans une réévaluation périodique des caractéristiques et des besoins opérationnels et fonctionnels du SIDAIT, il pourrait en coûter de plus en plus cher pour répondre aux besoins d'un groupe d'utilisateurs diversifié.

Recommandation :

5. Le sous-ministre adjoint principal du secteur des Traités et gouvernement autochtone devrait avec l'évolution de la fonctionnalité du SIDAIT faire connaître et actualiser les capacités et les limites du système quant à la formation sur l'obligation légale de consulter et les guides de l'utilisateur, et revoir périodiquement les exigences opérationnelles du système, afin d'évaluer la faisabilité d'y apporter des mises à jour ultérieures.

6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandations	Réponse de la direction/Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
<p>1. Le sous-ministre adjoint principal du secteur des Traités et gouvernement autochtone devrait choisir un mécanisme de gouvernance approprié existant (p. ex. Comité de la gouvernance ministérielle) qui permet une discussion stratégique officielle au niveau de la haute direction ainsi que l'approbation des politiques sectorielles de consultation et d'accommodement susceptibles d'avoir une incidence sur d'autres secteurs. Le cadre de référence de ce comité devrait être modifié en conséquence et inclure le partage de l'information recueillie et détenue par les directions générales sectorielles respectives, susceptible d'aider les fonctionnaires d'AADNC et d'autres représentants de la Couronne à satisfaire à l'obligation légale de consulter.</p>	<p>Le secteur des Traités et gouvernement autochtone choisira un mécanisme de gouvernance existant approprié pour les discussions de la haute direction sur la consultation et l'accommodement. Le cadre de référence du Groupe interministériel sur la consultation et l'accommodement sera adapté pour appuyer les discussions stratégiques et les autorisations de la haute direction.</p>	<p>Sous-ministre adjoint principal, TGA</p>	<p>État :</p> <p>Mise à jour/Justification :</p> <p>En date du 31 mars 2015</p> <p>Le Secteur des traités et du gouvernement autochtone travaille en collaboration avec le Secteur des politiques et de l'orientation stratégique pour donner suite à cette recommandation, notamment pour tenir une discussion avec le Comité de la politique des directeurs généraux (le 2 avril 2015). Le mandat du Groupe de travail interministériel de la consultation et de l'accommodement sera mis à jour lors de la réunion annuelle en personne, en juin 2015. Le Secteur des traités et du gouvernement autochtone continuera de collaborer avec le Secteur</p>

Vérification des activités liées à la consultation et à l'accommodement

Recommandations	Réponse de la direction/Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
			des politiques et de l'orientation stratégique à la mise en œuvre de cette recommandation. SVE : Fermeture du dossier recommandée (Dossier clos)

Recommandations	Réponse de la direction/Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
<p>2. Par le processus de renouvellement du protocole d'entente entre AADNC et le ministère de la Justice, la sous-ministre adjointe principale du secteur des politiques et de l'orientation stratégique devrait continuer de promouvoir la nécessité d'obtenir des avis juridiques uniformes concernant la consultation et l'accommodement, entre les secteurs et les régions. Cela suppose notamment de définir les principales pratiques ministérielles appliquées aux rapports d'utilisation et de revoir ces rapports dans le but de procurer au Ministère des rapports normalisés, détaillés et uniformes, par projet.</p>	<p>Le SMA principal du Secteur des politiques et de l'orientation stratégique portera à l'attention du ministère de la Justice les questions concernant l'uniformité des avis juridiques et les rapports détaillés et cohérents sur les coûts juridiques.</p>	<p>Sous-ministre adjoint principal, POS</p>	<p>État : Fermeture demandée (terminé)</p> <p>En date de décembre 2014, la SMA principale, Secteur des politiques et de l'orientation stratégique, a porté ces questions à l'attention du sous-procureur général adjoint, Portefeuille des affaires autochtones. Celles-ci sont également examinées dans le cadre de l'examen des services juridiques du Conseil du Trésor et du ministère de la Justice.</p> <p>SVE : Fermeture du dossier recommandée. Dossier clos.</p>
<p>3. Le sous-ministre adjoint du secteur des Terres et développement économique devrait veiller à ce que le document d'orientation opérationnelle provisoire sur les méthodes de consultation et d'accommodement soit finalisé et s'assurer que les registres de suivi des</p>	<p>Les lignes directrices provisoires sur les consultations relatives aux ajouts aux réserves ont été achevées et mises en œuvre en novembre 2013. Le secteur des Terres et développement économique met à jour ces lignes directrices en collaboration avec les bureaux régionaux,</p>	<p>Sous-ministre adjoint, TDE</p>	<p>Mise à jour/Justification : Terminé (objectifs du 31 mars 2015)</p> <p>En date du 31 mars 2015</p> <p>La sous-ministre adjointe du</p>

Recommandations	Réponse de la direction/Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
<p>consultations sont conservés comme il se doit aux fins de vérification pour tous les dossiers actifs d'ajouts aux réserves. Il devrait aussi définir et communiquer les procédures propres aux évaluations environnementales.</p>	<p>le secteur des Traités et gouvernement autochtone et le ministère de la Justice. Les lignes directrices comprendront des modèles, des lettres types et un registre de suivi des consultations, qui constituera un document évolutif dans lequel seront consignées les activités de consultation et d'accommodement relatives aux ajouts aux réserves. Ces lignes directrices pourront être consultées en ligne.</p> <p>Le secteur des Terres et développement économique élabore en collaboration avec Traités et gouvernement autochtone et les bureaux régionaux, un guide opérationnel sur la consultation et l'accommodement propre aux études de projets (évaluations) sur les réserves. Le guide intégrera la version actualisée des Lignes directrices à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter et comprendra de l'information sur la tenue et le suivi des registres des consultations autochtones au moyen du Système intégré de gestion de l'environnement (SIGE).</p>		<p>Secteur des terres et du développement économique a approuvé les nouvelles lignes directrices sur la consultation et l'accommodement relatives à la création de réserves et aux ajouts à celles-ci en février 2015. Les lignes directrices comprennent des modèles, des lettres types, de même que le registre de suivi des consultations. Elles sont publiées dans les deux langues officielles sur le site Collaboration du Ministère. La formation liée aux lignes directrices a été donnée dans les bureaux régionaux du Québec et de l'Ontario. De plus, un aperçu des lignes directrices a été élaboré à l'intention des partenaires externes.</p> <p>Une ébauche du guide opérationnel de consultation et d'accommodement pour les études environnementales a été</p>

Vérification des activités liées à la consultation et à l'accommodement

Recommandations	Réponse de la direction/Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
			<p>produite et communiquée au Secteur des traités et du gouvernement autochtone, de même qu'aux bureaux régionaux. Une version préliminaire du cadre de référence a été élaborée, et les participants ont été sollicités pour lancer un groupe de travail intraministériel chargé d'examiner et de finaliser le guide.</p> <p>SVE : La première étape de mise en œuvre est achevée, et la dernière est en cours.</p>

Recommandations	Réponse de la direction/Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
<p>4. Le sous-ministre adjoint principal du secteur des Traités et gouvernement autochtone, devrait revoir les processus et les pratiques appliqués par chacune des directions générales du secteur — Négociations-Ouest, Négociations-Centre et Négociations-Est — pour déterminer, selon le risque, les mesures de contrôle nécessaires pour satisfaire aux obligations légales de consulter du secteur et, s'il y a lieu, définir les domaines dans lesquels les mesures de contrôle peuvent être modifiées afin d'accroître l'uniformisation entre les directions générales.</p>	<p>Le secteur des Traités et gouvernement autochtone reverra les processus et les pratiques de ses directions générales et y apportera les améliorations voulues, conformément aux outils existants, comme l'orientation sur les processus de consultation relatifs aux ententes de principe et aux accords définitifs, compte tenu de l'évolution de la jurisprudence.</p>	<p>Sous-ministre adjoint principal, TGA</p>	<p>État : En cours.</p> <p>Mise à jour/Justification : En date du 31 mars 2015</p> <p>La recherche et l'analyse de méthodes de consultation aux tables de négociation font toujours l'objet d'une évaluation. Les lignes directrices et les pratiques exemplaires sont en cours d'élaboration.</p> <p>SVE : Il s'agit d'une activité continue que le Secteur des traités et du gouvernement autochtone exerce de façon régulière. Fermeture du dossier recommandée. Dossier clos.</p>

Recommandations	Réponse de la direction/Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
<p>5. Le sous-ministre adjoint principal du secteur des Traités et gouvernement autochtone devrait avec l'évolution de la fonctionnalité du SIDAIT faire connaître et actualiser les capacités et les limites du système quant à la formation sur l'obligation légale de consulter et les guides de l'utilisateur, et revoir périodiquement les exigences opérationnelles du système, afin d'évaluer la faisabilité d'y apporter des mises à jour ultérieures.</p>	<p>Le secteur des Traités et gouvernement autochtone continue d'informer les utilisateurs du SIDAIT par des séminaires Web et des orientations (p. ex. la prochaine édition du SIDAIT comprendra une fonction « Quoi de neuf? »). La formation sur l'obligation de consulter continuera de diffuser de l'information à jour sur le SIDAIT et les autres sources de renseignements. Le secteur TGA se réunira régulièrement avec la GI-TI pour veiller à ce que les coûts-avantages soient pris en compte dans les prochains ajouts au SIDAIT.</p>	<p>Sous-ministre adjoint principal, TGA</p>	<p>État :</p> <p>Mise à jour/Justification : En date du 31 décembre 2014</p> <p>La version 2.4 (mi-décembre 2014) comprend une page « Quoi de neuf », accessible à partir de l'onglet « Aide ». De plus, la page d'accueil donne maintenant un aperçu de base du fonctionnement du système. Des améliorations seront apportées au matériel de formation sur la consultation de manière à donner un aperçu de l'information accessible au moyen du SIDAIT et des conseils concernant l'utilisation du système. Des webinaires portant précisément sur le SIDAIT (public : tous les mois; fonctionnaires fédéraux seulement : aux deux semaines) sont prévus en 2015. On envisage</p>

Recommandations	Réponse de la direction/Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
			<p>également de mettre en place d'autres outils de formation et stratégies de sensibilisation au cours du quatrième trimestre du présent exercice et du premier trimestre de l'exercice suivant (2015-2016).</p> <p>SVE : Fermeture recommandée. Dossier fermé.</p>

Annexe A : critères de vérification

Les critères de vérification suivants ont été établis afin de fournir un degré d'assurance adéquat au regard des objectifs de la vérification :

Critères de vérification	
Gouvernance et orientation stratégique	
1.1	Des processus de gouvernance efficaces sont en place pour identifier les situations entraînant une obligation légale de consulter, superviser l'acquittement des obligations légales de la Couronne en matière de consultation et gérer les risques associés.
1.2	Les pouvoirs, les responsabilités et la reddition de comptes de l'UCA sont clairs et communiqués.
Gérance	
2.1	Les politiques et les lignes directrices sectorielles sont adéquates, efficaces et conformes aux lignes directrices d'AADNC relatives à l'obligation légale de consulter.
2.2	Des processus sont en place pour assurer le suivi des changements relatifs à l'obligation légale de consulter et les mises à jour sont communiquées en temps voulu.
2.3	La tenue des dossiers et les pratiques de gestion de l'information appuient adéquatement les obligations légales de consulter.
Personnes	
3.1	Les connaissances et les outils sont en place pour soutenir l'obligation légale de consulter dans tout le Ministère.
Résultats et rendement	
4.1	Les activités liées aux leçons apprises sont exécutées et les meilleures pratiques sont diffusées dans tout le Ministère.

Annexe B : Lois, règlements et politiques applicables

Les sources autorisées suivantes ont été examinées et ont servi de fondement à la présente vérification :

1. Lignes directrices à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter – Principes directeurs et directives
2. Lignes directrices et procédures provisoires sur la mise en œuvre de l'obligation légale de consulter dans le contexte des ajouts aux réserves et de la création de réserves (secteur TDE)
3. Lignes directrices à l'intention des négociateurs (secteur TGA)
4. S'acquitter de l'obligation de consulter : un guide à l'intention des négociateurs de TGA du Nord-Ouest (secteur TGA)
5. Article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*