



Indigenous and  
Northern Affairs Canada

Affaires autochtones  
et du Nord Canada

## *Rapport final*

# *Évaluation des activités de consultation et d'accommodement*

*Numéro du projet : 1570-7 / 12038*

Avril 2015

Direction générale de l'évaluation, de la  
mesure du rendement et de l'examen  
Secteur de la vérification et de l'évaluation



Canada

# Table des matières

---

<i>Acronymes</i> .....	<i>ii</i>
<i>Sommaire</i> .....	<i>iii</i>
<i>Réponse de la direction et plan d'action</i> .....	<i>v</i>
<i>1. Introduction</i> .....	<i>1</i>
1.1 Aperçu .....	1
1.2 Profil du programme .....	1
<i>2. Méthode d'évaluation</i> .....	<i>7</i>
2.1 Étendue et période de l'évaluation .....	7
2.2 Questions visées par l'évaluation .....	7
2.3 Méthodologie .....	7
2.4 Rôles, responsabilités et contrôle de la qualité .....	9
2.5 Facteurs et contraintes .....	9
<i>3. Constatations de l'évaluation – Pertinence</i> .....	<i>10</i>
3.1 Besoin continu .....	10
3.2 Harmonisation avec les priorités du gouvernement fédéral .....	11
3.3 Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral .....	13
3.4 Pertinence de l'Unité de la consultation et de l'accommodement .....	14
<i>4. Constatations de l'évaluation – Efficacité</i> .....	<i>15</i>
4.1 Résultats immédiats.....	15
4.2 Résultats intermédiaires .....	24
<i>5. Constatations de l'évaluation – Efficience et économie</i> .....	<i>31</i>
<i>6. Conclusion et recommandations</i> .....	<i>33</i>
6.1 Conclusion.....	33
6.2 Recommandations .....	34

## Acronymes

---

AANC	Affaires autochtones et du Nord Canada
DGEMRE	Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
<i>Les Lignes directrices</i>	<i>Consultation et accommodement des groupes autochtones : Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter (2011)</i>
SIDAIT	Système d'information sur les droits ancestraux et issus des traités
UCA	Unité de la consultation et de l'accommodement

L'article 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, reconnaît et confirme les droits existants ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones du Canada. La Cour suprême du Canada a statué que la Couronne a une obligation de consultation et, le cas échéant, d'accommodement, lorsqu'elle envisage une conduite susceptible d'avoir des effets préjudiciables sur des droits ancestraux ou issus de traités, établis ou potentiels. La cour a établi que cette obligation découle de l'honneur de la Couronne et qu'elle joue un rôle important dans la progression vers l'objectif global de réconciliation. Satisfaire à l'obligation légale de consulter requiert un processus raisonnable permettant de démontrer un effort sincère pour mieux comprendre les préoccupations des peuples Autochtones mais aussi, le cas échéant, un effort sincère pour répondre aux préoccupations des peuples autochtones en ce qui a trait aux droits ancestraux ou issus de traités, établis ou potentiels, confirmés à l'article 35.

L'Unité de la consultation et de l'accommodement (UCA) du ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) a été créée en février 2008 pour diriger les ministères et organismes fédéraux vers la mise en œuvre du Plan d'action, favorisant ainsi la promotion d'une approche « pangouvernementale » en matière de consultation et d'accommodement des peuples autochtones.

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AANC a mené une évaluation de la consultation et de l'accommodement. L'objectif global de cette évaluation est d'obtenir des données d'évaluation fiables qui serviront à appuyer l'amélioration des politiques et du programme et, le cas échéant, à gérer les dépenses, à prendre des décisions et à établir des rapports destinés au public, en lien avec le résultat stratégique *Le gouvernement*. Le cadre de référence de l'évaluation a été approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AANC, en novembre 2012.

Les activités de consultation et d'accommodement d'AANC présentent un niveau de risque et de priorité très élevé en matière de vérification, puisque toute omission de consulter adéquatement les peuples et les collectivités autochtones, ou encore de mener des consultations d'une ampleur jugée insuffisante, entraîne des répercussions et des responsabilités juridiques variées et importantes. Comme aucune stratégie de mesure du rendement n'est prévue pour l'activité de programme 1.2.3 – Consultation et accommodement, l'évaluation a été limitée, en raison du manque de clarté des résultats visés et de l'information sur le rendement.

L'évaluation souscrit aux conclusions et aux recommandations suivantes :

## ***Pertinence***

La pertinence de l'Unité de la consultation et de l'accommodement est prouvée par l'approche pangouvernementale en matière de consultation et d'accommodement des Autochtones qu'elle fournit et le rôle central qu'elle joue dans le soutien des efforts déployés par le gouvernement fédéral en vue de satisfaire aux obligations légales associées à l'obligation de consulter.

### ***Efficacité***

L'évaluation a conclu que l'UCA a atteint ses résultats immédiats en aidant les ministères et les organismes fédéraux à s'acquitter du devoir de consulter de la Couronne, en discutant de cette obligation avec les groupes autochtones et leurs représentants, les provinces, les territoires et l'industrie, et en apportant sa contribution à l'établissement de protocoles et d'ententes en matière de consultation. Cependant, l'UCA devra lancer des travaux permanents si les principes du plan d'action préliminaire concernant la clarté des questions clés en matière de consultation et d'accommodement et l'uniformité des pratiques dans ce domaine dans l'ensemble du gouvernement sont appuyés et qu'on établit des résultats escomptés intermédiaires harmonisés au cadre juridique actuel.

### ***Efficiences et économie***

L'évaluation a conclu que l'UCA, un petit groupe dont le budget s'élevait à approximativement 4 millions de dollars en 2013-2014, a fait preuve d'économie et d'efficacité dans un certain nombre de domaines, à l'aide, notamment, de l'utilisation d'un guichet unique, de la technologie, de l'intégration des processus et de l'élaboration de protocoles.

### ***Recommandations***

Il est recommandé qu'AANC :

1. Continue de renforcer les relations avec les provinces et les territoires en matière de consultation et d'accommodement afin de mieux aligner les approches.
2. Continue d'offrir du soutien et de l'encadrement aux parties intéressées pour les aider à gérer la complexité des consultations et des accommodements, notamment en appuyant les directives régionales et/ou particulières.
3. Élabore une stratégie de mesure du rendement de l'activité de programme 1.2.3 — Consultation et accommodement et revoir les résultats intermédiaires afin de les harmoniser au cadre légal en vigueur.

# ***Réponse de la direction et plan d'action***

**Titre du projet : Évaluation des activités de consultation et d'accommodement**  
**Numéro du projet : 12038**

<b>Recommandations</b>	<b>Mesures</b>	<b>Gestionnaire responsable (titre et secteur)</b>	<b>Dates de début et d'achèvement prévues</b>
<p>1. Continue de renforcer les relations avec les provinces et les territoires en matière de consultation et d'accommodement afin de mieux aligner les approches.</p>	<p>a) Continuer de négocier, avec les provinces et les territoires intéressés, un protocole d'entente et des plans de travail connexes, et les mettre en œuvre.</p> <p>b) Continuer d'appuyer le groupe de travail fédéral-provincial-territorial de sous-ministres.</p> <p>c) Continuer d'entretenir des liens essentiels avec les provinces et les territoires par l'entremise des coordonnateurs régionaux de la consultation.</p>	<p>Joe Wild, sous-ministre adjoint principal, Secteur des traités et du gouvernement autochtone</p>	<p><i>Date de début :</i> Avril 2015</p> <p><i>Date d'achèvement :</i> En permanence</p> <p><b>État :</b> En cours</p> <p><b>Mise à jour/Justification :</b> <b>En date du 31 mars 2016 :</b></p> <p><b>a)</b> La mise en œuvre du plan de travail a été amorcée pour appuyer le protocole d'entente avec la Nouvelle-Écosse. Les protocoles d'entente avec la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba et le Nouveau-Brunswick n'ont pas encore été signés.</p> <p><b>b)</b> Plusieurs téléconférences téléphoniques ont eu lieu avec le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la consultation et l'accommodement des Autochtones concernant diverses questions liées aux consultations. La planification de l'atelier en personne à Charlottetown en 2016 (juin 2016) se poursuit.</p> <p><b>c)</b> Discussions bilatérales régulières avec les provinces et les territoires; participation accrue des provinces aux réunions du réseau fédéral.</p> <p><b>SVE : Recommande de fermer le dossier. Les structures et les processus fonctionnement comme prévu pour donner suite à la recommandation. Dossier fermé.</b></p>
<p>2. Continue d'offrir du soutien et de l'encadrement aux parties intéressées pour les aider à gérer la complexité des consultations et des accommodements, notamment en appuyant les</p>	<p>a) Continuer de donner de la formation aux fonctionnaires fédéraux sur l'obligation de consulter, en établissant des liens de travail avec l'École de la fonction publique du Canada pour</p>	<p>Joe Wild, sous-ministre adjoint principal, Secteur des traités et du gouvernement</p>	<p><i>Date de début :</i> Avril 2015</p> <p><i>Date d'achèvement :</i></p>

<p>directives régionales et/ou particulières.</p>	<p>améliorer la compréhension des obligations légales au sein de la fonction publique.</p> <p>b) Continuer de fournir des conseils et d'assurer la coordination par le biais des groupes de travail interministériels, du Service de l'information sur la consultation et de la participation au Comité des sous-ministres du Bureau de gestion des grands projets.</p>	<p>autochtone</p>	<p>En permanence</p> <p><b>État :</b> En cours</p> <p><b>Mise à jour/Justification :</b> <b>En date du 31 mars 2016 :</b></p> <p><b>a)</b> Des séances de formation interministérielles adaptées ont été offertes à 98 fonctionnaires pendant le T4 à Gatineau, Nanaimo, Regina, Sarnia et Toronto. L'aperçu préliminaire du module de formation sur les Autochtones a été communiqué à l'École de la fonction publique du Canada (EFPC) aux fins de discussion. On a continué d'appuyer l'EFPC dans l'élaboration d'une formation en sensibilisation aux cultures autochtones.</p> <p><b>b)</b> On a continué de fournir des conseils par l'entremise de l'équipe interministérielle sur les consultations autochtones lors des réunions mensuelles régulières. Le Service de l'information sur la consultation (SIC) a continué d'offrir des webinaires mensuels aux intervenants externes, et il a ajouté du nouveau contenu sous l'onglet sur l'information relative aux consultations, qui vient d'être créé. En ce qui concerne le Système de surveillance des obligations découlant des traités (SSODT), le SIC a examiné les résultats du sondage auquel les autres ministères fédéraux ont répondu et il a défini les nouvelles exigences de haut niveau pour la version 2 du SSODT. Le SIC collabore avec plus de 40 ministères et organismes pour valider les données de la version 1 du SSODT avant la migration vers la version 2 de ce système.</p> <p><b>c)</b> On a continué de fournir des conseils au Comité des sous-ministres du Bureau de gestion des grands projets et de participer à ses travaux. On a, par exemple, offert du soutien pour une réunion à venir sur des questions autochtones, notamment les stratégies de consultation et d'accommodement pour le projet d'agrandissement du réseau pipelinier de</p>
---	---	-------------------	--

			<p>Trans Mountain et un protocole de consultation avec les Tsleil-Waututh portant spécifiquement sur ce projet.</p> <p><b>SVE : Recommande de fermer le dossier. Les structures et les processus fonctionnement comme prévu pour donner suite à la recommandation. Dossier fermé.</b></p>
<p>3. Élabore une stratégie de mesure du rendement de l'activité de programme 1.2.3 — Consultation et accommodement et revoir les résultats intermédiaires afin de les harmoniser au cadre légal en vigueur.</p>	<p>a) De concert avec les secteurs concernés, élaborer une stratégie de mesure du rendement pour le sous-programme 1.2.3 – Consultation et accommodement, et revoir les résultats intermédiaires afin de les harmoniser au cadre juridique actuel.</p>	<p>Joe Wild, sous-ministre adjoint principal, Secteur des traités et du gouvernement autochtone</p>	<p><i>Date de début :</i></p> <p>Avril 2015</p> <p><i>Date d'achèvement :</i></p> <p>Décembre 2015</p> <p><b>État :</b> <i>Demande de fermeture du dossier (terminé)</i></p> <p><b>Mise à jour/Justification :</b>  <b>En date du 31 décembre 2015 :</b>  Le Secteur des traités et du gouvernement autochtone travaille avec les secteurs compétents en vue d'élaborer la stratégie de mesure du rendement. Les processus clés (p. ex. élaboration d'un modèle logique) ont été menés à terme pour faciliter la rédaction de l'ébauche qui sera communiquée aux fins d'examen et de commentaires. La stratégie de mesure du rendement sera présentée aux fins d'examen et d'approbation lors de la réunion du Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (CEMRE) qui se tiendra le 23 juin 2016.</p> <p><b>SVE : Recommande de fermer le dossier. L'ébauche de la stratégie sera présentée en juin 2016 au CEMRE. Dossier fermé.</b></p>



**Je recommande la présente réponse de la direction et le plan d'action connexe à l'approbation du Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen**

*Originale signée le 17 avril 2015 par :*

**Michel Burrowes**

**Directeur, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen**

**J'approuve la réponse de la direction et le plan d'action connexe ci-dessous.**

*Originale signée le 22 avril 2015 par :*

**Joe Wild**

**Sous-ministre adjoint principal, Traités et gouvernement autochtone**

# 1. Introduction

---

## 1.1 Aperçu

Conformément à l'exigence du Conseil du Trésor d'évaluer les dépenses des programmes tous les cinq ans, la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) d'Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) a effectué une *Évaluation des activités de consultation et d'accommodement*.

Cette évaluation a pour but général de fournir des données d'évaluation fiables qui serviront à améliorer les politiques et les programmes et, au besoin, viendront appuyer la gestion des dépenses, la prise de décisions et la production des rapports publics liés au résultat stratégique *Le gouvernement*.

L'évaluation comportera des conclusions fondées sur des éléments probants ainsi que des recommandations relatives à la pertinence et au rendement (efficacité, efficience et économie), en conformité avec la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor.

## 1.2 Profil du programme

### 1.2.1 Contexte et description

#### *Obligation légale de consulter*

L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît et affirme les droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones du Canada. La Cour suprême du Canada a jugé que la Couronne a une obligation légale de consultation et, le cas échéant, d'accommodement, lorsqu'elle envisage une conduite susceptible d'avoir des effets préjudiciables sur des droits ancestraux ou issus de traités, établis ou potentiels. La Cour suprême a établi que cette obligation découle de l'honneur de la Couronne et joue un rôle important dans la poursuite de l'objectif global de réconciliation. Satisfaire à l'obligation légale de consulter nécessite un processus raisonnable démontrant un effort sincère pour comprendre les préoccupations des peuples autochtones et, s'il y a lieu, apaiser leurs préoccupations relatives aux effets négatifs potentiels sur les droits établis ou potentiels visés à l'article 35.

L'obligation légale de consulter s'applique lorsque la Couronne (fédérale ou provinciale/territoriale) envisage ou adopte une conduite. Par exemple :

- transactions foncières comme l'aliénation ou la location de terres de la Couronne;
- processus réglementaires, autorisations ou délivrance de permis par la Couronne pour des projets de tierces parties; et
- projets de règlement avec des groupes autochtones au regard de territoires corevendiqués par d'autres groupes autochtones (p. ex. traités et ajouts aux réserves).

L'obligation de consulter a changé la donne pour bien des groupes autochtones, en particulier les groupes avantageusement situés pour les projets d'exploitation des ressources, en cours ou potentiels, en ce que ces groupes disposaient de nouvelles possibilités d'obtenir des avantages tangibles immédiats, sur le plan économique ou autre, sur la base de droits revendiqués, mais non encore établis.

L'obligation de consulter a aussi modifié profondément l'attention que les gouvernements fédéral et provinciaux portent aux questions liées à l'article 35, surtout parce qu'ils sont généralement les plus importants propriétaires de terres et de ressources dans une province ou un territoire et qu'ils ont par conséquent un grand intérêt dans la mise en valeur et l'utilisation de ces terres et de ces ressources.

### ***Unité de la consultation et de l'accommodement d'AANC***

En novembre 2007, le gouvernement du Canada a lancé un plan pour l'observation de l'obligation juridique qu'ont les ministères et les organismes fédéraux de consulter les groupes autochtones. Le Plan d'action visait à garantir que :

- les fonctionnaires fédéraux reçoivent des lignes directrices et une formation pertinente sur la consultation;
- les fonctionnaires fédéraux commencent à surveiller et à améliorer la coordination interministérielle des pratiques de consultation et d'accommodement;
- un dépôt de données sera créé pour consigner la nature des droits ancestraux et issus de traités établis et potentiels et les lieux visés par ces droits; et
- les groupes autochtones, les provinces, les territoires et les groupes industriels participent à la formulation d'une politique sur la consultation et l'accommodement.

L'Unité de la consultation et de l'accommodement (UCA) d'AANC a été créée en février 2008 dans le but de diriger une approche « pangouvernementale » sur la consultation et l'accommodement des Autochtones. L'UCA aide les ministères et organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux à s'acquitter de leur devoir de consultation par les mesures et les responsabilités suivantes.

#### *Aider les ministères et les organismes fédéraux à s'acquitter du devoir de consulter*

- Fournir aux fonctionnaires du gouvernement du Canada une formation et des conseils sur les *Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter*.
- Étudier les grandes questions stratégiques liées à l'obligation légale de consulter qui échoit à la Couronne (p. ex. accommodement, solidité de la revendication) et fournir des avis à ce sujet.
- Offrir une formation complémentaire aux séances de base, pour aider les ministères et les organismes à élaborer leurs propres formations, et concevoir des séances de formation pour l'industrie et les groupes autochtones.

### *Ententes et protocoles de consultation*

- Négocier des accords de collaboration avec les provinces, les territoires et les groupes autochtones afin d'améliorer l'efficacité et la coordination des processus.
- Améliorer la relation de travail entre le Canada, les provinces et les territoires au moyen de protocoles d'entente.

### *Outils de consultation et accommodement*

- Le Système d'information sur les droits ancestraux et issus des traités (SIDAIT) est un système d'information accessible sur Internet qui affiche, à l'aide d'une interface de cartographie, l'emplacement des collectivités autochtones et de l'information publique sur leurs droits ancestraux et issus de traités, tant établis que potentiels.
- Le Service d'information sur la consultation a été créé en tant que guichet unique permettant aux représentants fédéraux et aux autres intéressés d'obtenir des renseignements sur l'emplacement et la nature des droits ancestraux et issus de traités, aussi bien potentiels qu'établis.
- Établissement de directives opérationnelles et mise au point d'outils en relation avec la consultation et l'accommodement des Autochtones (par ex., des formulaires, des outils d'évaluation, des tableaux de suivi).

L'Unité de la consultation et de l'accommodement est composée d'un directeur et d'un effectif d'environ 25 employés.

### ***1.2.2 Lien avec l'architecture d'alignement des programmes d'AANC***

Dans le cadre de l'activité de programme 1.2.3 — Consultation et accommodement de l'architecture d'alignement des programmes de 2015-2016, l'UCA appuie le résultat stratégique d'AANC « Le gouvernement – *Soutenir la bonne gouvernance, les droits et les intérêts des peuples autochtones* ». Ce sous-programme assure aux parties intéressées externes et internes le soutien nécessaire pour maintenir la collaboration avec les groupes autochtones et leurs représentants au regard du résultat attendu *Aide à l'accomplissement de l'obligation juridique de l'État de consulter et, le cas échéant, d'accommoder lorsque sa conduite pourrait avoir des répercussions défavorables sur les droits ancestraux ou issus des traités.*

### **1.2.3 Résultats escomptés<sup>1</sup>**

*Résultats immédiats (Cadre de gestion du rendement de 2015-2016)*

- Assistance aux ministères et aux organismes fédéraux dans l'acquittement de l'obligation de consulter de la Couronne.
- Engagement auprès des groupes autochtones et de leurs représentants, des provinces, des territoires et de l'industrie au regard de cette obligation.
- Contributions dans le contexte des protocoles et des ententes de consultation.

*Résultats intermédiaires (Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats de 2008)*

- Clarté quant aux perspectives du Canada, des groupes des Premières Nations, métis et inuits, des provinces, des territoires et de l'industrie sur les questions clés en matière de consultation et d'accommodement.
- Cohérence dans les pratiques de consultation du gouvernement et meilleure gestion des risques juridiques et opérationnels associés.

### **1.2.4 Gestion de programme, principaux intervenants et bénéficiaires**

*Gestion de programme* : L'UCA est hébergée dans le secteur Traités et gouvernement autochtone. Sa structure interne est organisée selon quatre secteurs d'activité :

- Le Service d'information sur la consultation élabore et gère le SIDAIT et fournit aux parties intéressées de l'information sur les revendications de droits.
- L'équipe des partenariats, qui comprend les coordonnateurs régionaux des consultations, est logée dans les bureaux régionaux d'AANC et coordonnée par le gestionnaire des partenariats de l'UCA, l'équipe tisse des liens et conclut des arrangements avec des fonctionnaires fédéraux régionaux, des provinces et des territoires, des groupes autochtones et l'industrie.
- Le groupe des politiques coordonne l'équipe interministérielle et le groupe intraministériel et fournit des avis aux fonctionnaires fédéraux sur des questions de nature stratégique.
- L'équipe de la formation élabore des directives d'orientation, des outils et du matériel de formation et donne des formations aux fonctionnaires fédéraux des régions et des ministères et organismes.

---

<sup>1</sup> Aucune stratégie de mesure du rendement n'a été établie pour l'activité 1.2.3 de l'Architecture d'alignement des programmes – Consultation et accommodement. Par conséquent, les résultats escomptés mentionnés dans la présente évaluation proviennent de plusieurs sources (c.-à-d., le cadre de mesure du rendement d'AANC ainsi que le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats établi pour l'UCA en 2008). Comme l'approche du Canada a évolué depuis 2008, au terme de l'évaluation, on recommande de créer une stratégie de mesure du rendement comportant des résultats intermédiaires harmonisés au cadre juridique actuel.

### *Principales parties intéressées*

L'UCA compte plusieurs partenaires et parties intéressées. Une équipe interministérielle est en place, formée de représentants d'AANC et des ministères suivants :

- Agence canadienne de développement économique du Nord
- Agence canadienne d'évaluation environnementale
- Commission canadienne de sûreté nucléaire
- Pêches et Océans Canada
- Ministère de la Justice
- Défense nationale et Forces canadiennes
- Environnement Canada
- Ressources naturelles Canada et son Bureau de gestion des grands projets
- Parcs Canada
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
- Transports Canada
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
- Office national de l'énergie

Les autres parties intéressées sont les suivantes :

- Autres ministères membres des équipes interministérielles auxiliaires<sup>2</sup>
- Provinces et territoires
- Bandes indiennes et établissements inuits
- Conseils tribaux
- Associations d'Autochtones
- Regroupements d'associations métisses
- Industrie
- Praticiens fédéraux régionaux de la consultation

---

<sup>2</sup> L'Équipe interministérielle auxiliaire est formée de ministères moins engagés dans les activités consultatives qui reçoivent des mises à jour et des rapports. Les membres de l'équipe interministérielle auxiliaire sont Emploi et Développement social Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada, Diversification de l'économie de l'Ouest, Agence canadienne d'inspection des aliments, Gendarmerie royale du Canada, Service correctionnel Canada, Commission de la fonction publique, Agence de promotion économique du Canada atlantique, Agence canadienne de développement économique du Nord, Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario, Santé Canada, Patrimoine canadien, Infrastructure Canada, Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada et Développement économique Canada.

À l'intérieur d'AANC, l'UCA prodigue des avis et un soutien aux secteurs, à qui il revient cependant de mettre au point des processus pour s'acquitter de l'obligation légale de consulter de la Couronne relevant du mandat d'AANC. En retour, les secteurs ont élaboré des lignes directrices, des outils et des procédures opérationnelles pour s'acquitter de cette obligation juridique. L'UCA continue d'appuyer les secteurs d'AANC afin que ceux-ci soient conscients de leurs obligations relatives au devoir de consulter, et contribue à régler les problèmes et les préoccupations et à répondre aux besoins et aux exigences en lien avec d'autres questions relatives aux programmes ou aux politiques du Ministère.

### ***Ressources du programme***

Tableau 1 : Ressources du programme – Initiative fédérale sur la consultation d'AANC, de 2008-2009 à 2013-2014<sup>3</sup>

Crédit	2008-2009 (réels)	2009-2010 (réels)	2010-2011 (réels)	2011-2012 (réels)	2012-2013 (réels)	2013-2014 (réels)	2014-2015 (prévus)
Crédit 1 – Frais de fonctionnement	1 315 524 \$	1 764 226 \$	2 197 792 \$	3 435 408 \$	3 435 407 \$	3 550 466 \$	3 550 466 \$
Crédit 10 – Subventions et contributions	-	840 898 \$	-	-	375 000 \$	387 500 \$	387 500 \$
Total	1 315 524 \$	2 605 124 \$	2 197 792 \$	3 435 408 \$	3 810 407 \$	3 937 966 \$	3 937 966 \$

L'autorité financière associée à la consultation et à l'accommodement est *Contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques*.

### ***1.2.5 Risque***

La consultation et l'accommodement d'AANC présentent un niveau de risque et de priorité très élevés en matière de vérification, toute omission de consulter adéquatement les peuples et les collectivités autochtones, ou encore de mener des consultations d'une ampleur jugée insuffisante, entraînant des répercussions et des responsabilités juridiques variées et importantes. Il existe une demande croissante en matière d'accommodement de la part des Premières Nations. Les tribunaux ont récemment rendu des verdicts contre AANC, au motif qu'il n'avait pas tenu des consultations suffisantes sur les modifications apportées à ses programmes. Les activités de consultation et d'accommodement d'AANC sont en lien avec le profil de risque du Ministère dans les secteurs qui suivent : capacités en matière de ressources humaines, information servant à la prise de décisions, mise en œuvre, harmonisation des ressources, partenariat avec le gouvernement, relations avec les Autochtones et aspect juridique.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Ces données financières ont été fournies par le Secteur du dirigeant principal des finances. Ces renseignements ne comprennent pas les fonds transférés aux régions pour les activités en lien avec l'UCA, au cours des exercices financiers 2008-2009 à 2011-2012. Les chiffres des Ressources du programme – Initiative fédérale sur la consultation d'AANC qui comprennent le financement régional, tels que préparés par l'UCA, sont les suivants : 2008-2009 – 3 514 985 \$; 2009-2010 – 3 451 531 \$; 2010-2011 – 3 305 543 \$; 2011-2012 – 4 025 888 \$. La question financière semble être réglée pour l'exercice financier 2012-2013 et pour les exercices suivants.

<sup>4</sup> Plan de vérification axé sur le risque d'AANC pour 2014-2015 à 2016-2017.

## 2. Méthode d'évaluation

---

### 2.1 Étendue et période de l'évaluation

L'évaluation a porté sur les paramètres de pertinence et de rendement (efficacité, efficience et économie) de l'Unité de la consultation et de l'accommodement d'AANC durant la période de 2008-2009 à 2014-2015. Le cadre de référence de l'évaluation a été approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AANC le 23 novembre 2012. Le contrat de réaliser les études de cas a été octroyé à Karen Ginsberg Management Consulting, Inc.

### 2.2 Questions visées par l'évaluation

Conformément à la Directive sur la fonction d'évaluation du Secrétariat du Conseil du Trésor, l'évaluation a été axée sur les questions suivantes.

Besoin continu : Évaluation de la mesure dans laquelle le programme continue de répondre à un besoin démontrable et est réceptif aux besoins des Canadiens.

Harmonisation avec les priorités du gouvernement : Évaluation des liens entre les objectifs du programme, les priorités du gouvernement fédéral et les résultats ministériels stratégiques.

Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral : Évaluation du rôle et des responsabilités du gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'exécution du programme.

#### *Rendement – Efficacité*

Atteinte des résultats attendus : Évaluation des progrès vers les résultats attendus.

#### *Performance – Efficience et économie*

Démonstration d'efficience et d'économie : Évaluation de l'utilisation des ressources en lien avec la production des extrants et les progrès accomplis dans l'atteinte des résultats escomptés.

### 2.3 Méthodologie

Les résultats de l'évaluation s'appuient sur des faits recueillis à partir des sources de données suivantes.

#### 2.3.1 *Analyse documentaire*

L'équipe d'évaluation a examiné un ensemble d'articles spécialisés et de rapports de recherche ainsi que de la documentation parallèle sur des grandes tendances, des enjeux, des problèmes et des pratiques exemplaires liés à l'obligation légale de consulter.



### **2.3.2 Examen des documents et des dossiers**

L'équipe d'évaluation a analysé les données, la documentation et les communications de l'UCA et du gouvernement du Canada.

### **2.3.3 Entrevues avec les informateurs clés**

En tout, 45 entrevues ont été effectuées.

- Représentants d'AANC
  - Secteur des traités et du gouvernement autochtone (n=12)
  - bureaux régionaux (n=6)
- Représentants externes
  - autres ministères et organismes du gouvernement fédéral (n=16 – dont 12 participants aux études de cas)
  - organisations autochtones (n=7)
  - gouvernements provinciaux/territoriaux (n=3)
  - industrie (n=1)

### **2.3.4 Études de cas**

Cinq études de cas ont été réalisées pour l'évaluation : trois au niveau ministériel et deux au niveau des projets. Les études de niveau ministériel visaient à fournir une vision globale de la méthode utilisée par les ministères et organismes davantage engagés dans des activités relatives à l'obligation légale de consulter. Les deux études au niveau des projets, tirées des études de niveau ministériel, visaient à présenter de façon plus détaillée des exemples de mise en application réelle de l'obligation légale de consulter. Chaque étude de cas comportait sa propre analyse documentaire et ses entrevues avec des informateurs clés.

Niveau ministériel

- Transports Canada
- Agence Parcs Canada
- Agence canadienne d'évaluation environnementale

Niveau des projets

- Plan directeur – Réserve du parc national du Canada Pacific Rim (Agence Parcs Canada)
- Projet de mine d'or et de cuivre Prosperity (Agence canadienne d'évaluation environnementale)

## **2.4 Rôles, responsabilités et contrôle de la qualité**

L'évaluation a été dirigée et gérée par la DGEMRE conformément à sa politique sur la participation et à son processus de contrôle de la qualité. Les contrôles de qualité ont été fournis par les travaux d'un groupe consultatif réunissant des représentants de la DGEMRE et du Secteur des traités et du gouvernement autochtone.

## **2.5 Facteurs et contraintes**

### **2.5.1 Facteurs**

- L'obligation légale de consulter étant une responsabilité de la Couronne, ce devoir a des répercussions sur de nombreux ministères fédéraux. Cependant, plutôt que d'adopter une approche horizontale, la présente évaluation s'est concentrée sur le rôle de soutien de l'UCA d'AANC.
- Pour satisfaire aux exigences de l'analyse comparative entre les sexes, les informateurs clés ont eu l'occasion de décrire les implications ou les situations associées à l'obligation légale de consulter ou à l'approche du gouvernement du Canada en matière de consultation et d'accommodement des groupes autochtones. Peu d'information a émané de ces discussions et aucune tendance perceptible n'a pu en être dégagée, ce qui tend à confirmer la position de l'UCA voulant que la mise en œuvre du Plan d'action et de l'obligation légale même ait, pour les femmes, un impact égal sur les droits ancestraux ou issus de traités, établis ou potentiels. Cependant, compte tenu de l'influence importante qu'exercent les femmes autochtones sur les politiques publiques et la prise de décisions, Pauktuutit Inuit Women of Canada et la Nova Scotia Native Women's Association ont participé au processus de consultation de 2009-2010 mené dans le cadre du Plan d'action.

### **2.5.2 Contraintes**

- Comme aucune stratégie de mesure du rendement n'est prévue pour l'activité de programme 1.2.3 – Consultation et accommodement, il y avait un manque de clarté lié aux résultats visés et à l'information sur le rendement.
- Aucune évaluation exhaustive du risque détaillant, par exemple, les risques juridiques et opérationnels, n'a été effectuée en matière de consultation et d'accommodement.
- La participation des représentants de l'industrie aux entrevues a été plus faible que prévu, l'évaluation n'incluant qu'une seule entrevue avec un informateur clé de l'industrie. C'est pourquoi l'information sur le point de vue de l'industrie a été dérivée principalement de l'analyse documentaire menée aux fins de l'évaluation.

### **3. Constatations de l'évaluation – Pertinence**

---

Le volet de l'évaluation consacré à la pertinence a porté sur le besoin continu, l'harmonisation avec les priorités du gouvernement et l'harmonisation avec les rôles et les responsabilités fédéraux de l'UCA au regard de l'obligation légale de consulter. Il ressort de l'évaluation que la question de la pertinence a été démontrée du fait que l'obligation de consulter est un devoir légal, que le gouvernement fédéral a l'obligation d'assumer en toute circonstance. L'obligation de consulter est aussi conforme aux priorités ainsi qu'aux rôles et aux responsabilités du gouvernement, étant donné que la mise en valeur des ressources naturelles et la nécessité de la réconciliation entre la Couronne et les peuples autochtones sont des priorités du gouvernement.

La pertinence de l'Unité de la consultation et de l'accommodement est démontrée par le fait qu'elle appuie une approche pangouvernementale à la consultation et à l'accommodement des groupes autochtones et assume un rôle central dans les efforts déployés par le gouvernement fédéral pour s'acquitter des obligations juridiques associées au devoir de consultation.

#### **3.1 Besoin continu**

La Cour suprême du Canada a jugé que, lorsqu'elle envisage une conduite susceptible d'avoir des effets préjudiciables sur les droits visés à l'article 35, qu'ils soient établis ou potentiels, la Couronne (fédérale ou provinciale/territoriale) a une obligation légale de consulter et, s'il y a lieu, d'accommoder les groupes autochtones dont les droits pourraient être touchés, même avant qu'ils n'aient été confirmés par une décision judiciaire ou un accord. L'obligation de consulter découle de l'honneur de la Couronne et participe au processus de réconciliation exigé par l'article 35.

Bien que les tribunaux aient abordé précédemment la question de l'obligation de consulter dans le contexte du droit des Autochtones, ce sont les décisions de la Cour suprême du Canada dans les causes *Haïda*, *Taku*<sup>5</sup>, *Mikisew Cree*, *Rio Tinto* et *Little Salmon/Carmacks* qui ont défini les éléments clés d'un cadre et d'un processus relatifs à l'obligation de consulter et, s'il y a lieu, d'accommoder les groupes autochtones au regard de leurs droits ancestraux et issus de traités.

---

<sup>5</sup> *Nation haïda c. Colombie-Britannique* (Ministre des Forêts), 2004 3 R.C.S. 511, 2004 CSC 73. (« Haïda »), *Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique* (Directeur d'évaluation de projet) 2004 R.C.S. 2004 CSC 74. (« Taku »); *Première nation crie Mikisew c. Canada* (Ministre du Patrimoine canadien), 2005 3 R.C.S. 388, 2005 CSC 69. (« Mikisew »); *Rio Tinto Alcan Inc. c. Conseil tribal Carrier Sekani*, 2010 CSC 43. (« Rio Tinto »); *Beckman c. Première nation de Little Salmon/Carmacks*, 2010 CSC 53, (« Little Salmon/Carmacks »).

## 3.2 Harmonisation avec les priorités du gouvernement fédéral

### 3.2.1 Réconciliation

Puisqu'il s'agit d'une priorité pour AANC, le Ministère continuera de promouvoir la réconciliation entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones, de même qu'entre les peuples autochtones et les autres Canadiens<sup>6</sup>.

L'obligation de consulter est un devoir légal confirmé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et défini par la Cour suprême du Canada pour donner forme à la promesse de « reconnaissance et d'affirmation », et pour aider à rapprocher les droits et les intérêts des Autochtones des intérêts sociétaux de nature plus générale au regard desquels la Couronne a un devoir de gestion.

*« L'obligation de consulter et d'accommoder fait partie intégrante du processus de négociation honorable et de conciliation qui débute au moment de l'affirmation de la souveraineté et se poursuit au-delà du règlement formel des revendications. [...] La conciliation ne constitue pas une réparation juridique définitive au sens usuel du terme. Il s'agit plutôt d'un processus découlant des droits garantis par le paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982<sup>7</sup>. »*

Conformément au cadre de réconciliation global, la Couronne doit faire preuve d'honneur en s'acquittant de son obligation de consulter.

*« Dans tous ses rapports avec les peuples autochtones, qu'il s'agisse de l'affirmation de sa souveraineté, du règlement de revendications ou de la mise en œuvre de traités, la Couronne doit agir honorablement<sup>8</sup>. »*

La Cour suprême du Canada a aussi décrit le processus de la conciliation des droits en tant qu'objectif central de l'article 35.

*« J'estime que, bien que le respect des obligations de consultation et d'accommodement avant le règlement définitif d'une revendication ne soit pas sans poser de problèmes, de telles mesures ne sont toutefois pas impossibles et constituent même un aspect essentiel du processus honorable de conciliation imposé par l'article 35<sup>9</sup>. »*

---

<sup>6</sup> Affaires autochtones et Développement du Nord Canada – 2014-2015 – Rapport sur les plans et les priorités.

<sup>7</sup> *Haïda*, paragr. 32.

<sup>8</sup> *Haïda*, paragr. 17.

<sup>9</sup> *Haïda*, paragr. 38.

Du point de vue du Canada, l'obligation de consulter aide le gouvernement à garantir que ses activités et ses opérations peuvent être menées de façon efficace et honorable, compte tenu de la relation générale entre la Couronne et les peuples autochtones, de la nécessité de la réconciliation entre, d'une part, la Couronne et les peuples autochtones et, d'autre part, entre ceux-ci et les autres Canadiens, ainsi que de la nécessité de protéger l'honneur de la Couronne.

### **3.2.2 Mise en valeur des ressources**

Le gouvernement du Canada a annoncé son plan de *Développement responsable des ressources* dans le cadre de son Plan d'action économique, en 2012. Ce plan évoque la volonté de promouvoir la participation et la consultation des groupes autochtones dans le cadre d'un engagement à respecter les droits des Autochtones au regard de la mise en valeur des ressources naturelles. Le gouvernement du Canada a aussi déclaré qu'il veillerait à ce que la Couronne fédérale s'acquitte de son devoir de consulter les groupes autochtones, tout en misant sur la capacité du secteur des ressources de générer des possibilités importantes de développement économique pour les peuples autochtones.

Le plan de *Développement responsable des ressources* inclut les mesures suivantes : intégrer la consultation dans le processus d'étude des projets, afin que les conséquences potentielles sur les droits ancestraux ou issus de traités soient examinées tôt dans le processus, avant que des décisions ne soient prises; désigner un ministère ou un organisme gouvernemental chargé de coordonner les consultations dans le cadre de chaque examen de projet; allouer une aide financière supplémentaire de 13,6 millions de dollars sur deux ans pour appuyer la consultation des Autochtones relativement aux projets et, enfin, élaborer des protocoles d'entente et des protocoles avec les provinces et les groupes autochtones pour harmoniser les processus et préciser les attentes.

La mise en valeur des ressources naturelles est considérée comme une composante fondamentale de la prospérité économique du Canada. Ce secteur soutient 1,8 million d'emplois directs et indirects. Les gouvernements ont reçu annuellement 30 milliards de dollars en revenus des secteurs des ressources naturelles entre 2008 et 2012<sup>10</sup>. De plus, les projets de ressources naturelles peuvent être source de prospérité, créer des possibilités et améliorer les perspectives pour bien des collectivités autochtones.

En omettant de s'acquitter de son obligation de consulter, le gouvernement risque d'occasionner des retards dans l'exercice de ses fonctions ou activités ou de celles de l'industrie. Le risque peut être important, en particulier pour les groupes autochtones occupant un emplacement géographique favorable par rapport aux projets potentiels d'exploitation des ressources.

---

<sup>10</sup> *Les Premières Nations et l'exploitation des ressources naturelles – Instaurer un changement positif et important.* Rapport du Groupe de travail sur l'exploitation des ressources naturelles, février 2015.

### 3.3 Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral

L'obligation de consultation et, s'il y a lieu, d'accommodement est un devoir légal qui repose largement sur la Couronne dans sa manifestation fédérale ou provinciale/territoriale. Par conséquent, il revient au gouvernement fédéral ou provincial/territorial, dans son ensemble, d'assumer la responsabilité juridique de veiller à ce que ce devoir soit acquitté comme il se doit en toute circonstance. Dans le contexte fédéral, cela peut poser certaines difficultés. L'acquiescement d'une obligation associée à une conduite ou à des décisions fédérales projetées peut concerner plus d'un ministère, organisme ou « acteur » de la Couronne. Dans bien des cas, le devoir peut déborder le mandat ou l'autorité législative d'une entité fédérale.

L'acquiescement du devoir de la Couronne nécessite non seulement un engagement significatif, mais aussi la capacité (pouvoir) de répondre aux préoccupations exprimées, par la mise en œuvre de mesures d'accommodement, y compris l'élimination ou l'atténuation des préjudices. L'autorité des conseils et des tribunaux en rapport avec l'acquiescement de l'obligation de la Couronne dépendra des pouvoirs que leur confère la loi dans chacun des cas<sup>11</sup>.

Le devoir légal de consultation et d'accommodement ne peut être délégué. Cependant, les décideurs de la Couronne chargés de prendre les décisions auxquelles est associée l'obligation de consulter peuvent s'appuyer sur l'information recueillie par d'autres et sur les mesures d'accommodement appliquées par d'autres, y compris un promoteur de projet, pour s'acquiescer de ce devoir. Ces décideurs doivent ensuite évaluer si le devoir de consulter de la Couronne a bel et bien été rempli, que le processus était juste et raisonnable et que la Couronne disposait de l'information nécessaire avant de prendre une décision ou de poser une action pouvant être préjudiciable sur les droits reconnus à l'article 35.

Dans l'affaire *Little Salmon/Carmacks*, Binnie J. a indiqué que la consultation peut prendre la forme convenue par les parties dans un traité moderne ou une entente d'autonomie gouvernementale, mais que la Couronne ne peut se soustraire à son obligation de traiter honorablement avec les Autochtones<sup>12</sup>. En d'autres termes, les modalités d'un traité peuvent permettre l'acquiescement des obligations de consulter de la Couronne dans des circonstances données, à condition que le traité, tel qu'il est mis en œuvre, soit considéré comme satisfaisant à l'honneur de la Couronne dans les circonstances. Cela indique que les tribunaux sont prêts à s'en remettre à des arrangements conclus par les parties dans des traités modernes, tout en maintenant un degré de contrôle judiciaire. Par conséquent, le devoir constitue une obligation permanente de tous les ministères et organismes gouvernementaux, obligation qui ne s'éteint pas avec la conclusion de traités modernes et d'ententes d'autonomie gouvernementale avec un groupe autochtone.

---

<sup>11</sup> *Rio Tinto*, paragr. 55 – 65.

<sup>12</sup> *Little Salmon/Carmacks*, paragr. 61.

Les tribunaux ont aussi conclu que bien que les négociations de traités soient une étape importante du processus de réconciliation entre les Autochtones et la Couronne, celle-ci n'est pas déchargée de son devoir de consultation en lien avec la revendication d'un autre groupe autochtone susceptible d'être touché par la conclusion du traité moderne<sup>13</sup>. Par conséquent, l'obligation doit être intégrée au processus de négociation des traités, et la Couronne (fédérale, provinciale et territoriale) doit tenir compte des droits ancestraux ou issus de traités, qu'ils soient contestés ou établis, avant de prendre des décisions pouvant leur être préjudiciables<sup>14</sup>. Le moment et le contexte de la conduite de la Couronne dans l'accomplissement de son obligation dépendront des circonstances, mais la tenue d'une consultation tôt dans le processus est à privilégier. Dans la cause *Sambaa K'e*, la conclusion d'un accord de principe a été considérée comme une décision stratégique qui, bien qu'elle ne soit pas contraignante et ne confère pas de droits, a défini les moyens d'action et les conditions propices à une ligne de conduite ou à un résultat qui ont mené à une obligation de consulter<sup>15</sup>. La nature confidentielle des négociations relatives à un traité ne peut pas non plus être invoquée par les parties aux négociations pour ne pas entreprendre des négociations sérieuses<sup>16</sup>.

### 3.4 Pertinence de l'Unité de la consultation et de l'accommodement

Avant que le Plan d'action ne soit annoncé, vers la fin de 2007, aucun ministère ni organisme n'avait été chargé de coordonner une approche fédérale quant à l'obligation légale de consulter, ce qui risquait de causer des lacunes sur le plan de la cohérence, de l'uniformité et de la coordination et, en retour, aurait pu poser un risque juridique encore plus important pour le gouvernement fédéral et n'aurait pas favorisé de bonnes relations ni la réconciliation. Créée au début de 2008, l'UCA d'AANC a dirigé le travail de mise en œuvre du Plan d'action au Ministère. AANC étant le ministère fédéral qui établit les relations les plus étroites et directes avec les peuples autochtones, il est en bonne position pour jouer un rôle fondamental dans les mesures prises par le gouvernement fédéral pour s'acquitter de ses obligations juridiques associées au devoir de consultation. Il importe de noter que malgré l'apport essentiel de l'UCA, l'Unité n'exerce qu'une fonction de soutien pour les ministères et les organismes fédéraux, car il revient à chaque ministère de s'acquitter de ses propres devoirs légaux de consultation et d'accommodement des groupes autochtones.

La pertinence de l'Unité de la consultation et de l'accommodement est donc démontrée par son appui à une approche pangouvernementale pour la consultation et l'accommodement des groupes autochtones et par le rôle essentiel qu'elle joue en appuyant le travail accompli au gouvernement fédéral pour satisfaire aux obligations juridiques associées au devoir de consultation.

---

<sup>13</sup> *Cook v. The Minister of Aboriginal Relations and Reconciliation*, 2007 BCSC 1722.

<sup>14</sup> *Première Nation des Dénés de Sambaa K'e c. Duncan*, 2012 CF 204 (« *Sambaa K'e* ») paragr. 186 « *Qui plus est, il est clairement établi en droit que [traduction] "la Couronne ne peut négliger les droits ancestraux potentiels revendiqués par un groupe pour favoriser la conclusion d'un traité avec un autre groupe" »* : voir *Cook*, paragr. 162; *Nation Haïda, ci-dessus*, paragr. 27.

<sup>15</sup> *Sambaa K'e*, paragr. 186-187.

<sup>16</sup> *Sambaa K'e*, paragr. 194.

## **4. Constatations de l'évaluation – Efficacité**

Dans l'évaluation, les paramètres d'efficacité ont été les progrès accomplis dans l'atteinte des résultats immédiats et intermédiaires de l'UCA. L'évaluation a conclu que l'UCA a atteint ses résultats immédiats en aidant les ministères et les organismes fédéraux à s'acquitter du devoir de consultation de la Couronne, en discutant de cette obligation avec les groupes autochtones et leurs représentants, les provinces, les territoires et l'industrie, et en apportant sa contribution à l'établissement de protocoles et d'ententes en matière de consultation. Cependant, l'UCA devra lancer des travaux permanents si les principes du plan d'action préliminaire concernant la clarté des questions clés en matière de consultation et d'accommodement et l'uniformité des pratiques dans ce domaine dans l'ensemble du gouvernement sont appuyés et qu'on établit des résultats escomptés intermédiaires harmonisés au cadre juridique actuel.

### **4.1 Résultats immédiats**

Trois résultats immédiats ont été établis pour l'UCA dans le Cadre de gestion du rendement 2015-2016 :

- assistance aux ministères et aux organismes fédéraux dans l'acquittement du devoir de consultation de la Couronne;
- discussions avec les groupes autochtones et leurs représentants, les provinces, les territoires et l'industrie au sujet de cette obligation; et
- contributions à l'établissement de protocoles et d'ententes en matière de consultation.

#### ***4.1.1 Assistance aux ministères et aux organismes fédéraux quant au devoir de consultation de la Couronne***

L'UCA a rempli les exigences relatives à la mise en œuvre du Plan d'action du gouvernement du Canada sur la consultation et l'accommodement des groupes autochtones (2007), qui fixait les premières étapes de l'établissement d'une démarche plus uniforme pour la consultation des groupes autochtones. Le Plan d'action a permis différentes réalisations, dont la production des *Lignes directrices intérimaires* (2008), la formation de fonctionnaires fédéraux partout au pays, la mobilisation des collectivités et des organisations autochtones, des provinces, des territoires et des représentants de l'industrie ainsi que la création d'outils pour soutenir les fonctionnaires fédéraux dans leurs activités de consultation et d'accommodement. Depuis qu'elle a atteint les objectifs énoncés dans le Plan d'action, l'UCA a continué de prêter assistance aux ministères et aux organismes fédéraux dans les domaines suivants.



## ***Lignes directrices***

*Consultation et accommodement des groupes autochtones : Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter* (2011) (les « *Lignes directrices* »). L'UCA a actualisé les Lignes directrices intérimaires (2008), en collaboration avec d'autres ministères et organismes fédéraux, en fonction de la nouvelle jurisprudence et des expériences acquises dans les discussions avec les représentants des organisations et des collectivités autochtones, des provinces et territoires et de l'industrie. Les *Lignes directrices* ont été conçues pour fournir aux ministères et aux organismes fédéraux des conseils pratiques et des directives pour aider les fonctionnaires à déterminer les circonstances donnant lieu à l'obligation de consulter et la façon de s'en acquitter. Par souci d'uniformité au sein du gouvernement, les *Lignes directrices* énoncent des principes directeurs, clarifient les rôles et les responsabilités et présentent dans un guide chronologique les étapes du processus de consultation et d'accommodement. Les *Lignes directrices* sont en cours de révision et seront adaptées en fonction de la nouvelle jurisprudence et des avis formulés par les utilisateurs de l'édition de 2011.

## ***Coordination***

La coordination au palier fédéral est importante pour favoriser un partage efficace de l'information, réduire le double emploi et la lassitude à l'égard des consultations et promouvoir une approche uniforme de la Couronne. L'UCA coordonne différentes activités associées à l'obligation légale de consulter, en collaborant, par exemple, avec le Bureau de gestion des grands projets de l'Agence canadienne de développement économique du Nord afin de permettre un examen fédéral efficace, responsable, transparent, opportun et prévisible de la mise en valeur des ressources et des projets d'infrastructures.

Le soutien que l'UCA accorde à l'équipe interministérielle de la consultation et de l'accommodement des Autochtones du gouvernement du Canada constitue un autre exemple des activités de coordination de l'UCA. Le rôle de l'équipe interministérielle est de fournir des avis et des directives aux ministères et organismes fédéraux à l'appui de l'approche pangouvernementale en matière de consultation et d'accommodement des Autochtones. L'Équipe interministérielle, qui compte des représentants de 14 ministères et organismes fédéraux<sup>17</sup>, sert de forum sur les questions liées à la démarche du Canada dans le domaine de la consultation et de l'accommodement. C'est aussi un lieu d'échange d'information, qui appuie l'élaboration des politiques, des outils et des lignes directrices des ministères et des organismes. L'Équipe interministérielle est présidée par l'UCA, sous la supervision du Comité des sous-ministres pour les grands projets<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, Agence canadienne de développement économique du Nord, Agence canadienne d'évaluation environnementale, Commission canadienne de sûreté nucléaire, Pêches et Océans Canada, Justice Canada, Défense nationale et Forces canadiennes, Environnement Canada, Ressources naturelles Canada (Bureau de gestion des grands projets), Parcs Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Transports Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Office national d'énergie

<sup>18</sup> Le Comité des sous-ministres pour les grands projets coordonne et guide le règlement des problèmes liés aux projets dans le système de réglementation. Le Comité est présidé par le sous-ministre de Ressources naturelles Canada.

L'UCA coordonne également l'action des coordonnateurs régionaux de la consultation, qui jouent un rôle essentiel dans l'établissement de relations et répondent aux préoccupations des acteurs concernés, en assurant la liaison entre les ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les organisations et collectivités autochtones. Les coordonnateurs régionaux de la consultation participent, de plus, à l'élaboration des politiques, des orientations opérationnelles et de la formation, en vue des activités de consultation et d'accommodement d'AANC. Les coordonnateurs régionaux de la consultation font part des problèmes et des enjeux communs dans leurs régions respectives et, à partir des points de vue des parties intéressées, ils fournissent des conseils stratégiques en indiquant ce qui peut fonctionner ou non sur le terrain et en s'assurant que les enjeux régionaux sont pris en considération. De plus, les coordonnateurs régionaux de la consultation explorent les possibilités d'élaborer conjointement des protocoles d'entente et des mécanismes de consultation avec les groupes autochtones et les provinces et territoires, fournissent des conseils généraux en matière de consultation et trouvent des occasions d'encourager la collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux, les groupes autochtones et l'industrie.

Plusieurs informateurs ont fait remarquer que le soutien de l'UCA envers la consultation des Autochtones est bien intégré dans les régions, les coordonnateurs régionaux de la consultation ayant développé et maintenu de bonnes relations.

### ***Formation et outils***

Le Système d'information sur les droits ancestraux et issus des traités (SIDAIT) est un système d'information Internet qui cartographie les collectivités autochtones et livre de l'information sur leurs droits ancestraux et issus de traités, tant établis que potentiels. Il aide les parties intéressées à déterminer quels sont les groupes autochtones qu'elles peuvent devoir consulter au sujet de leurs projets d'activités au Canada. Malgré la critique voulant que la première version du SIDAIT n'ait pas répondu totalement aux besoins des ministères clients, le système a évolué au fil du temps à la lumière des observations des utilisateurs et de l'information sur la consultation et l'accommodement recueillie activement par l'UCA au sein du Ministère. Ces activités ont révélé des lacunes dans l'information qui sont apparues lorsque les ministères ont entrepris d'opérationnaliser leurs nouvelles politiques. Le SIDAIT a été mis à jour à mesure que de l'information nouvelle sur les droits ancestraux et issus de traités au Canada a été révélée par la consultation de collectivités autochtones, les décisions judiciaires et d'autres sources. AANC a rendu le système accessible au public et s'emploie activement à recueillir les avis des utilisateurs dans le but d'y apporter des améliorations et d'offrir une formation Web. Malgré les améliorations apportées à ce jour, plusieurs informateurs clés ont déclaré que le SIDAIT devrait fournir une information plus complète et dans de meilleurs délais. Par exemple, l'information sur la Nation Nisga'a contenue dans le SIDAIT n'est pas exacte.

Le Service d'information sur la consultation de l'UCA gère le SIDAIT et sert de guichet unique pour les ministères et les organismes à la recherche d'information sur les droits ancestraux ou issus de traités *non* consignée dans le SIDAIT. Les coordonnateurs régionaux de la consultation alimentent le service en y versant une information à jour, utilisée par le Service d'information sur la consultation pour répondre aux demandes de renseignements.

Une formation a été offerte à plus de 2 700<sup>19</sup> fonctionnaires fédéraux, surtout par des ministères et des organismes chargés de la réglementation au Canada. Cette formation a permis d'accroître la connaissance et la compréhension des obligations en matière de consultation et d'accommodement au Canada. L'équipe de formation a mis au point du matériel d'orientation et de formation et offre la formation aux fonctionnaires fédéraux des régions et des ministères et organismes, en adaptant généralement la formation à l'auditoire. Une séance d'introduction d'une journée a d'abord été préparée, laquelle a été suivie par une séance avancée de deux jours, qui est offerte depuis 2012. Les thèmes abordés comprennent les exigences en matière de consultation et les processus qui s'y rattachent, les droits ancestraux ou issus de traités, la plus récente jurisprudence quant à l'obligation de consulter et une initiation au SIDAIT et au Service d'information sur la consultation. Bien que les formulaires de rétroaction n'aient pas encore fait l'objet d'une analyse formelle, ils sont évalués à la suite des séances de formation dans un souci de perfectionnement continu du contenu. Par ailleurs, les informateurs clés ont émis des observations très positives sur la qualité de la formation.

### ***Partage d'information et conseils stratégiques***

Il existe différents moyens de diffuser l'information sur le devoir de consulter, par exemple, les coordonnateurs régionaux de la consultation, les équipes interministérielle et intraministérielle et le Groupe de travail fédéral-provincial/territorial sur la consultation et l'accommodement des Autochtones. Les représentants de ces groupes ont émis des commentaires positifs au sujet du rôle de l'UCA dans la création d'un forum constructif pour l'échange et la circulation de l'information. Le SIDAIT et d'autres outils en ligne, comme Hummingbird Collaboration et GCPedia, servent également à partager l'information sur le devoir de consulter.

De son approche proactive consistant initialement à faire connaître l'obligation légale de consulter et à guider les fonctionnaires fédéraux, l'UCA semble avoir adopté un profil s'apparentant davantage à un « centre d'excellence », sollicité pour ses avis et ses conseils sur des projets particuliers. L'UCA semble s'être imposée comme une bonne source d'orientations stratégiques, d'information et de conseils en matière opérationnelle. Bien qu'ils n'aient pas été sollicités, des retours sur la qualité du personnel de l'UCA ont été offerts librement et ont été très positifs.

Des informateurs clés ont indiqué que l'UCA devrait continuer de se faire connaître et de jouer un rôle de leadership dans l'acquittement de l'obligation légale de consulter de la Couronne, auprès des ministères et des organismes fédéraux. Cette activité demeure nécessaire, puisqu'il a été mentionné qu'il faut déployer plus d'efforts pour mieux renseigner les fonctionnaires fédéraux sur les outils et le soutien offerts par l'UCA.

---

<sup>19</sup> Rapport de vérification interne, Vérification des activités liées à la consultation et à l'accommodement, novembre 2014

### *Soutien à l'approche « pangouvernementale »*

L'UCA a pour mandat d'appuyer l'approche « pangouvernementale » relative aux grands projets d'exploitation des ressources, principalement en veillant à ce que les activités de consultation de la Couronne soient intégrées aux évaluations environnementales et au processus d'étude des projets. L'autorité réglementaire appropriée est chargée de coordonner ces consultations. Des informateurs ont déclaré que l'UCA est bien placée pour faciliter l'atteinte du niveau d'uniformité et de coordination conçu pour une approche « pangouvernementale ». Le Service d'information sur la consultation a démontré sa capacité d'exercer une influence sur les ministères et les organismes du gouvernement en s'assurant que tous les fonctionnaires fédéraux reçoivent la même information de base, à l'appui de l'objectif d'uniformité établi pour le long terme.

L'UCA soutient aussi une approche « pangouvernementale » au travers des partenariats qu'elle a formés avec les entités suivantes :

- L'Agence canadienne d'évaluation environnementale est un organisme fédéral chargé de fournir des avis et des conseils aux autorités fédérales dans la réalisation d'évaluations environnementales. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale dirige la coordination entre les exigences des évaluations environnementales fédérales, provinciales et territoriales et administre un programme d'aide financière aux participants destiné à faciliter la participation publique et la consultation des Autochtones au cours des études approfondies et des évaluations des commissions d'examen. L'Agence s'acquitte du rôle de coordination des consultations de la Couronne et intègre le plus possible les activités de consultation des Autochtones du gouvernement du Canada au processus d'évaluation environnementale. Cette activité s'applique à toutes les évaluations environnementales dont l'Agence canadienne d'évaluation environnementale est l'autorité responsable.
- Le Bureau de gestion des grands projets a été créé en 2007 dans le but d'améliorer l'efficacité et l'efficience du système fédéral d'examen de la réglementation tout en accordant une attention particulière à la protection de l'environnement, au respect des obligations de consulter les Autochtones et à l'amélioration de la compétitivité des industries canadiennes axées sur les ressources. Il constitue un point d'entrée unique dans le processus fédéral de réglementation pour les grands projets d'exploitation des ressources.
- Le Bureau de gestion des projets nordiques a été établi dans le but d'améliorer le processus d'examen environnemental des grands projets d'exploitation des ressources et d'infrastructure dans le Nord du Canada. Il coordonne les activités du gouvernement fédéral relatives au processus d'examen de la réglementation dans le Nord, fournit des conseils et assure la gestion des questions de fond entre les gouvernements fédéral et territoriaux, l'industrie, les conseils de réglementation et d'examen ainsi que les collectivités et groupes autochtones, et supervise les consultations de la Couronne fédérale avec les collectivités autochtones au regard du processus d'évaluation environnementale.

L'UCA aide les ministères et les organismes fédéraux à s'acquitter du devoir de consultation de la Couronne en faisant mieux connaître l'obligation de consulter, en offrant diverses formes de soutien et en enseignant aux fonctionnaires fédéraux ce qu'est une consultation adéquate. Il est nécessaire de s'assurer que les consultations sont efficaces et uniformes, pour éviter que la qualité et la validité du processus ne soient mises en cause ultérieurement et que le bien-fondé même du processus consultatif ne soit contesté. Les autres ministères gouvernementaux perçoivent AANC comme étant celui qui détient une connaissance approfondie des collectivités autochtones et qui est vraisemblablement le mieux placé pour partager cette connaissance avec d'autres parties intéressées. La difficulté liée à la gestion d'une approche pangouvernementale par AANC est aussi largement reconnue par les principaux informateurs interviewés.

#### ***4.1.2 Discussions avec les groupes autochtones et leurs représentants, les provinces, les territoires et l'industrie au sujet du devoir de consultation***

##### *Groupes et représentants autochtones*

L'UCA a entrepris des discussions avec des collectivités et des organisations autochtones, les provinces, les territoires et l'industrie dans le cadre de son mandat initial relatif au « Plan d'action ». L'un des principaux éléments du Plan d'action de 2007 visait à amorcer le dialogue avec les collectivités et les organisations des Premières Nations, des Métis et des Inuits, de même qu'avec les provinces, les territoires et l'industrie, afin d'obtenir leurs points de vue sur une approche politique fédérale en matière de consultation et d'accommodement des Autochtones. Selon le *Résumé des commentaires des collectivités et organisations autochtones sur la consultation et l'accommodement d'AANC*, 68 groupes représentant les Premières Nations, les Métis et les Inuits ont accepté l'invitation du Ministère et participé à un processus de consultation qui s'est déroulé de janvier 2009 à mars 2010. Parmi les participants figuraient des organisations, telles que l'Assemblée des Premières Nations, l'Association des femmes autochtones du Canada, l'Association nationale des centres d'amitié, Pauktuutit Inuit Women of Canada et de nombreuses collectivités autochtones de l'ensemble des provinces et territoires. L'UCA continue de dialoguer, de soutenir et de collaborer avec tous ces groupes, souvent de manière proactive, mais, plus récemment, en réponse aux demandes d'informations.

Au fil des ans, l'UCA a rencontré des organisations autochtones après avoir pris contact avec certaines et en réponse à d'autres organisations autochtones ayant demandé expressément un complément d'information sur l'obligation de consulter. Par exemple, l'UCA a eu une réunion avec le Conseil tribal Heiltsuk, qui comprenait une séance de questions sur l'approche du gouvernement. L'UCA a aussi livré des présentations à l'Assemblée des chefs du Manitoba pour exposer ses activités, ses priorités, ses problèmes et ses plans d'avenir. Les coordonnateurs régionaux de la consultation se sont réunis régulièrement avec des collectivités et des organisations autochtones, compte tenu de leur rôle dans la négociation de protocoles et l'officialisation des relations.

## *Provinces et territoires*

Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont un rôle important à jouer dans la mise en valeur des ressources, les relations avec les Autochtones et l'obligation légale de consulter<sup>20</sup>. Les informateurs clés ont relevé des incohérences et parfois des interprétations contradictoires entre les approches fédérales, provinciales et territoriales. Des informateurs ont dit croire que les gouvernements provinciaux doivent accroître leur rôle dans leurs sphères de compétence (par exemple, plus grande participation des provinces dans l'aménagement du territoire et les préparatifs des consultations). Il semble nécessaire de corriger certaines incohérences, peut-être en commençant par définir clairement les rôles des gouvernements fédéral et provinciaux et préciser les responsabilités particulières de chaque ordre de gouvernement. L'UCA est en contact avec les provinces, dont certaines ont créé des bureaux chargés des consultations avec les Autochtones; l'expérience varie d'une province à l'autre. Depuis plus de 20 ans, la Colombie-Britannique a disposé de pratiques consultatives bien établies, dont elle a pu faire part à AANC lors de la création de l'UCA. D'autres provinces ont pu profiter de l'expérience de l'UCA pour la mise en place de leurs propres bureaux de consultation. Celles qui ont participé au processus d'entrevue ont dit grandement apprécier le savoir-faire partagé par l'UCA.

L'UCA collabore avec les provinces et les territoires par l'échange d'information et un travail d'élaboration de politiques, car les deux ordres de gouvernement s'intéressent en large part aux mêmes questions. Le travail de l'UCA avec les provinces et les territoires varie, selon le niveau des besoins en information, et a mené à l'élaboration de protocoles d'entente des provinces et le gouvernement fédéral. Les protocoles d'entente sont des accords entre les provinces ou les territoires et le gouvernement fédéral portant généralement sur les mécanismes de coordination, les communications, l'échange d'information et la formation conjointe. Les protocoles d'entente sont censés réduire le double emploi et les coûts, assurer une plus grande uniformité et favoriser une collaboration et un dialogue continus. Le protocole d'entente Canada–Nouvelle-Écosse a été signé en 2012 et des accords entre le gouvernement du Canada et d'autres provinces sont en cours d'élaboration.

## *Industrie*

Des représentants de l'industrie ont dit craindre que des projets puissent être mis en péril si la question des droits ancestraux ou issus de traités n'est pas réglée. L'industrie en général s'est montrée favorable aux consultations avec les groupes autochtones, d'autant plus que les consultations peuvent créer un climat plus prévisible pour les projets de développement économique. Ce soutien est démontré par les contributions annuelles de plusieurs millions de dollars versées par l'industrie en appui aux consultations et le fait que certaines compagnies ont participé directement aux consultations avec des groupes autochtones durant des années. Les entrevues avec les informateurs clés et l'analyse documentaire ont mis en lumière d'autres préoccupations, comme le manque perçu d'harmonisation entre les approches des provinces et du gouvernement fédéral (p. ex., échéanciers, participation des deux gouvernements dès le début

---

<sup>20</sup> La Cour suprême du Canada a statué que, si la Couronne (fédérale, provinciale/territoriale) envisage une conduite susceptible d'avoir des effets préjudiciables sur des droits ancestraux ou issus de traités, établis ou potentiels, en vertu de l'article 35, elle a une obligation de consultation et, le cas échéant, d'accommodement envers les groupes autochtones dont les droits pourraient avoir été affectés.

du processus, élimination du double emploi), le manque de clarté des rôles et des responsabilités et l'absence d'orientation sur ce qui constitue une consultation adéquate. Enfin, malgré les efforts déployés pour rassembler et diffuser l'information, il n'est pas toujours possible, pour le promoteur, d'établir clairement quelle est la collectivité touchée et, donc, quels sont les groupes à consulter.

L'UCA a livré des présentations à des fonctionnaires et à des groupes d'AANC (p. ex., haute direction du Secteur des traités et du gouvernement autochtone, directeurs régionaux du Secteur des terres et du développement économique), à d'autres ministères et organismes du gouvernement (p. ex., Patrimoine canadien, Conseil du Trésor), à des provinces (p. ex., Saskatchewan, Alberta) et à l'industrie (p. ex., l'Association minière du Canada, l'Association des produits forestiers du Canada). L'UCA étend sa portée en livrant des présentations à des gouvernements et à des organisations de l'étranger (p. ex. délégation bolivienne et personnel du Congrès des États-Unis). Le Council on Corporate Aboriginal Relations du Conference Board of Canada et la Chambre de commerce de Calgary font aussi partie de l'auditoire de l'UCA.

#### ***4.1.3 Contributions à l'établissement de protocoles et d'ententes de consultation***

Les droits affirmés à l'article 35 sont détenus collectivement par les Autochtones. Par conséquent, la Couronne doit consulter la collectivité autochtone titulaire des droits. Cependant, déterminer quelle est la collectivité à consulter peut parfois s'avérer une question difficile et complexe, en raison du chevauchement de revendications, des désaccords au sein des groupes et entre eux ainsi que de la fragmentation progressive d'une collectivité qui a déjà été plus grande (le passage du temps et la suite des événements occasionnant une perte d'homogénéité parmi les membres d'une collectivité qui a déjà été plus étendue, tant politiquement que socialement). Bien des groupes autochtones établissent des structures de gouvernance internes pour gérer les questions de consultation. La consultation de représentants dûment mandatés de la collectivité titulaire (ou potentiellement titulaire) des droits reconnus par l'article 35 suffira à l'acquittement du devoir de consultation de la Couronne. Cependant, l'entité de la Couronne devra s'assurer elle-même que le représentant en question est posséder le mandat nécessaire.

Les protocoles de consultation sont des accords établissant un processus ordonné et privilégié à observer par le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux/territoriaux et les groupes autochtones pour mener des consultations sur une activité ou un projet envisagé susceptible d'avoir des effets préjudiciables sur des droits ancestraux ou issus de traités, établis ou potentiels. Ils peuvent aussi servir à faciliter les discussions sur d'autres sujets qui intéressent ou préoccupent les collectivités. L'établissement de protocoles est censé aider les parties en facilitant la participation, en encourageant la création de liens et en clarifiant les rôles et les responsabilités entre les gouvernements et les collectivités autochtones.

Les protocoles d'entente et autres protocoles suivants ont été conclus à ce jour :

- Cadre de référence relatif au processus de consultation entre les Mi'kmaq, la Nouvelle-Écosse et le Canada (2010)
- Accord de consultation entre les Mi'kmaq, le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard et le gouvernement du Canada (2012)
- Mi'gmaq et Wolastoqiyik du Nouveau-Brunswick (2014)
- Accord tripartite sur la consultation et l'accommodement entre les Mi'gmaq de Gaspé, le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada (2012)
- Protocole de consultation entre les Algonquins de l'Ontario, l'Ontario et le Canada (2009)
- Protocole de consultation Canada-Dénés Tha' (2007)
- Accord de consultation entre les Premières Nations des Tsimshian de la côte et l'Autorité portuaire de Prince Rupert (2011)

De plus, des protocoles d'entente sont en cours d'élaboration ou en attente d'approbation. Il convient de noter que bon nombre de Premières Nations ont élaboré leurs propres protocoles de consultation sans l'aide de l'un ou l'autre des ordres de gouvernement (p. ex., Première Nation Taykwa Tagamou [Ontario])<sup>21</sup>. Dans les *Lignes directrices* et bien que ces documents ne lient pas la Couronne, l'UCA recommande à ceux qui s'engagent dans un processus de consultation de vérifier si une telle politique n'existe pas déjà dans la collectivité concernée.

Bien que les protocoles puissent accroître la prévisibilité et clarifier le processus, la variété de perspectives peut quand même être source de confusion. Un exemple cité a été celui d'un ministère participant qui avait déjà en place un processus qu'il estimait suffisant, alors que le groupe autochtone croyait que le protocole nouvellement signé lui conférait des pouvoirs décisionnels.

Une autre question soulevée a trait aux attentes accrues des groupes autochtones en raison du soutien apporté par AANC aux consultations, principalement au sujet des ressources. Un soutien financier est offert aux groupes autochtones par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale<sup>22</sup>, l'Office national de l'énergie<sup>23</sup> et la Commission canadienne de sûreté nucléaire<sup>24</sup>, par leur programme d'aide financière respectif. Les provinces fournissent aussi aux organisations et aux collectivités autochtones un soutien financier pour leur participation aux consultations. Bien qu'AANC soutienne financièrement l'élaboration des protocoles et, dans une certaine mesure, des activités de nature consultative (p. ex., administration et tri des demandes de consultation), l'insistance croissante sur les consultations fait que certains groupes autochtones sont inondés de demandes. Bien des organisations autochtones n'ont pas les capacités ni les ressources pour répondre à toutes les demandes reçues, et les tribunaux reconnaissent maintenant que, de plus en plus, l'obligation de consultation et d'accommodement pose des problèmes de capacité pour les Premières Nations<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> <http://taykwatagamounation.com/ttn/images/ttnconsultationprotocol.pdf>

<sup>22</sup> <https://www.ceaa-acee.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=E33AE9FB-1>

<sup>23</sup> <https://www.neb-one.gc.ca/prcptn/hrng/pfp/prcptntfndngprgrm-fra.html>

<sup>24</sup> <http://nuclearsafety.gc.ca/fra/the-commission/participant-funding-program/index.cfm>

<sup>25</sup> Voir, par exemple, la cause *Première Nation de Fort McKay c. Alberta (Ministère de l'Environnement et du Développement durable 2014 ABQB 393)*, qui met en lumière le fait qu'une Première Nation peut parfois être surchargée et éprouver de la difficulté à répondre aux demandes de consultation liées à de nombreux



## 4.2 Résultats intermédiaires

Deux résultats intermédiaires ont été établis pour l'UCA dans le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats de 2008<sup>26</sup> :

- Clarté quant aux perspectives du Canada et des groupes des Premières Nations, métis et inuits, des provinces, des territoires et de l'industrie sur les grandes questions en matière de consultation et d'accommodement; et
- Uniformité des pratiques de consultation et d'accommodement au gouvernement et meilleure gestion des risques juridiques et opérationnels afférents.

### 4.2.1 *Clarté quant aux perspectives du Canada et des groupes des Premières Nations, métis et inuits, des provinces, des territoires et de l'industrie sur les grandes questions en matière de consultation et d'accommodement*

*Ce que nous savons...*

Le processus de consultation et d'accommodement doit être mené de bonne foi et de façon raisonnable.

#### **Consultation**

La conception, la pertinence, l'étendue et le contenu de tout processus consultatif dépendent des faits en question. Cependant, dans tous les cas, la consultation devrait inclure la divulgation de toute l'information pertinente, la possibilité pour le groupe autochtone de répondre et de présenter des mémoires ainsi qu'un délai suffisant pour le faire, la prise en compte de la nécessité d'un examen plus approfondi des questions soulevées dans les réponses et de mesures d'accommodement dans les circonstances et, le cas échéant, la détermination des mesures d'accommodement adaptées ainsi que l'expression des motifs par écrit. Par conséquent, le processus doit être valable et adapté aux circonstances, eu égard aux faits propres à chaque situation. La consultation doit être entreprise le plus tôt possible dans le processus décisionnel<sup>27</sup>. Les parties ne s'engagent pas à s'entendre, mais à mettre en œuvre un processus valable, adapté et souple, compte tenu des circonstances de fait.

Réciproquement, les groupes autochtones doivent énoncer leurs revendications avec justesse et suffisamment de clarté, au regard de leurs droits revendiqués reconnus à l'article 35 et des préjudices allégués, et répondre aux efforts déployés par la Couronne pour définir et comprendre leurs préoccupations et tenter de les régler. Agir autrement équivaldrait à « [faire fi] de l'obligation mutuelle de bonne foi qui sous-tend l'obligation constitutionnelle de la Couronne de consulter les Premières Nations. »<sup>28</sup>

---

projets individuels et qui souligne les problèmes associés à l'effet cumulatif de nombreuses autorisations de projet, comme le démontre la mise à jour de la jurisprudence – JFK Law Corporation. Février 2015.

<sup>26</sup> Les résultats intermédiaires pour cette évaluation sont tirés de l'approche initialement adoptée par le Canada afin de s'acquitter de ses obligations relatives au devoir de consulter. Comme l'approche du Canada a évolué, on recommande de créer une stratégie de mesure du rendement comportant des résultats intermédiaires s'harmonisant au cadre juridique actuel.

<sup>27</sup> *Mikisew*, paragr. 54.

<sup>28</sup> *Behn c. Moulton Contracting Ltd.*, [2013] 2 R.C.S. 227, paragr. 42

## Accommodement

Les consultations ne mènent pas toutes à des mesures d'accommodement. Mais l'accommodement est essentiel au processus honorable de réconciliation exigé par l'article 35 et l'honneur de la Couronne.<sup>29</sup> L'accommodement n'est pas un devoir autonome, mais plutôt corollaire ou adjoint à l'obligation de consulter et, bien que les tribunaux aient parfois fait référence à un devoir d'accommodement, celui-ci fait en réalité partie de la même obligation légale de consulter. Dans la cause *Haida*, le rapport de mutualité et d'interdépendance entre la consultation et l'accommodement a été décrit en ces termes :

« *S'il ressort des consultations que des modifications à la politique de la Couronne s'imposent, il faut alors passer à l'étape de l'accommodement. Des consultations menées de bonne foi peuvent donc faire naître l'obligation d'accommoder. Lorsque la revendication repose sur une preuve à première vue solide et que la décision que le gouvernement entend prendre risque de porter atteinte de manière appréciable aux droits visés par la revendication, l'obligation d'accommodement pourrait exiger l'adoption de mesures pour éviter un préjudice irréparable ou pour réduire au minimum les conséquences de l'atteinte jusqu'au règlement définitif de la revendication sous-jacente*<sup>30</sup>. »

Dans *Mikisew*, la Cour suprême du Canada a expliqué que la consultation sans l'intention d'envisager des mesures d'accommodement est vide de sens.<sup>31</sup>

Bien qu'ils aient peu commenté expressément la question de l'accommodement, les tribunaux ont clairement établi que ce qui est nécessaire pour satisfaire à l'obligation de consulter dépend largement du contexte. Les tribunaux ont aussi indiqué que le gouvernement dispose d'une latitude dans la façon dont il s'efforce de s'acquitter d'un devoir d'accommodement. Cependant, le niveau d'adaptation ou d'accommodement nécessaires va augmenter le long du continuum de l'obligation de consulter<sup>32</sup>. Par conséquent, la gravité de la conséquence, la solidité du droit revendiqué et l'importance de l'activité touchée pour le groupe autochtone seront des facteurs importants dans l'évaluation du niveau d'accommodement approprié. Dans la cause *Tsilhqot'in*, la Cour suprême du Canada a déclaré que pour des revendications particulièrement solides de titres ancestraux — par exemple, peu avant qu'un tribunal confirme l'existence du titre —, il faut bien prendre soin de préserver l'intérêt autochtone en attendant le règlement définitif de la revendication<sup>33</sup>.

Cependant, aucune formule précise ne permet de déterminer le niveau d'accommodement nécessaire ni le moment auquel il est requis. Dans chaque cas, le processus doit être raisonnable et adapté aux

<sup>29</sup> *Haida*, paragr. 45.

<sup>30</sup> *Haida*, paragr 47

<sup>31</sup> *Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, [2005] 3 R.C.S. 388, paragr. 54

<sup>32</sup> Le continuum de l'obligation de consulter est aussi examiné à la page 7, sous la rubrique « Étendue et contenu de l'obligation de consulter ».

<sup>33</sup> *Tsilhqot'in*, paragr. 91. Cependant, la Cour reste muette quant à l'application appropriée de cet énoncé. Quoiqu'il en soit, elle affirme une conclusion de *Haida* que le niveau de consultation et d'accommodement se situe dans un continuum et est proportionnel à la solidité de la revendication et à la gravité des préjudices potentiels sur les droits revendiqués. *Tsilhqot'in* facilite aussi la compréhension de la nature et de la portée du droit ancestral revendiqué, y compris le droit de jouissance et d'occupation des terres, le droit de posséder les terres, le droit aux avantages économiques que procurent les terres et le droit d'utiliser et de gérer les terres de manière proactive compte tenu de la nature collective de l'intérêt et de la jouissance des terres pour les générations futures. Par conséquent, ces aspects pourraient être les éléments clés qui constitueront l'objet des mesures d'accommodement. Ce n'est que par le processus de consultation qu'il sera possible de comprendre l'importance relative des préjudices potentiels sur un ou plusieurs de ces éléments.

préoccupations soulevées, eu égard aux circonstances particulières et à l'équilibre des intérêts divergents en jeu.<sup>34</sup> La Couronne n'est pas tenue d'en arriver à une entente, pas plus que les groupes autochtones ont droit de véto sur les processus.<sup>35</sup> L'engagement consiste plutôt à mener un processus valable.

Bien que la Couronne doive être réceptive au point de vue du groupe autochtone *quant* à la nécessité et à la pertinence des mesures d'accommodement, le groupe autochtone n'a pas le droit de demander une mesure d'accommodement particulière ou d'un certain type si d'autres mesures répondent adéquatement aux préoccupations soulevées et sont raisonnables dans les circonstances.<sup>36</sup> Il n'a pas droit non plus au même type de redressement auquel aurait droit un groupe autochtone si ses droits étaient confirmés par décision judiciaire ou négociation. « S'il en était autrement, rien n'inciterait les peuples autochtones à négocier des traités ou à tenter de démontrer le bien-fondé de leurs revendications. »<sup>37</sup> Enfin, une mesure d'accommodement satisfaisante dans une situation pourrait ne pas l'être dans d'autres circonstances. En définitive, le processus consultatif et toute mesure d'accommodement qui en résulte seront évalués en fonction de leur caractère raisonnable.

*Ce que nous avons constaté...*

### ***Unité de la consultation et de l'accommodement***

Il appert que l'UCA et ses activités ont contribué à clarifier des questions clés en matière de consultation et d'accommodement. La formation, l'échange d'information, les *Lignes directrices*, les présentations adaptées et d'autres formes de soutien produites et mises de l'avant par l'UCA ont permis d'améliorer la compréhension des concepts entourant l'obligation légale de consulter et, dans certains cas, d'accommoder les groupes autochtones.

Cette meilleure compréhension a ainsi été constatée à différents niveaux, de la haute direction au personnel sur le terrain. Les facteurs ayant contribué à clarifier ces questions comprendraient notamment la formation et l'orientation du personnel, l'élaboration de manuels et de lignes directrices ainsi que le rappel de l'importance de la consultation dans les documents stratégiques et les messages de la direction des ministères et des organismes.

Pour améliorer la clarté, l'un des outils mentionnés par les informateurs clés est la conclusion de protocoles de consultation avec les parties signataires qui établissent un processus clair pour les consultations. Les protocoles ont été bénéfiques pour les projets en cours d'élaboration et permis d'établir dans les collectivités des relations permettant un examen approfondi des points de vue. Tel qu'indiqué par les informateurs clés, il reste du travail à accomplir pour négocier et mettre en œuvre des protocoles d'entente avec les provinces et les territoires ainsi que des protocoles avec les collectivités autochtones dans le but de clarifier les questions de consultation et d'accommodement, notamment pour l'industrie.

<sup>34</sup> *Haïda*, paragr. 46-47, et *Taku*, paragr. 2.

<sup>36</sup> *Taku*, paragr. 2. Cependant, dans *Tsilhqot'in* (paragr. 97), la Cour suprême du Canada a indiqué que le consentement du groupe autochtone peut permettre d'« éviter l'accusation » de manquer à l'obligation de consultation et d'accommodement

<sup>36</sup> *Mikisew*, paragr. 640.

<sup>37</sup> *Première Nation Ka'A'Gee Tu c. Canada (Procureur général)*, 2012 CF 297, paragr. 123

Des informateurs clés ont indiqué que les rôles demeurent flous pour bien des représentants de l'industrie, qui interrogent le personnel d'AANC sur les rôles et les responsabilités de tous les partenaires de l'activité de développement économique. De plus, malgré les évaluations menées au palier fédéral ou provincial, l'identité des collectivités touchées n'est pas toujours claire pour les promoteurs. Il arrive que des promoteurs se voient remettre une liste des collectivités ou des conseils tribaux susceptibles d'être touchés et qu'il leur revienne de déterminer exactement quelles peuvent être les collectivités concernées.

Malgré la clarté des points de vue qui peut être attendue d'un accord officiel, une analyse documentaire a été effectuée sur l'expérience du Cadre de référence relatif au processus de consultation entre les Mi'kmaq, la Nouvelle-Écosse et le Canada et mis en lumière différentes déclarations du groupe Kwilmu'kw Maw-klusuaqn après trois années d'expérience opérationnelle avec le Cadre de référence. Malgré les avis positifs concernant le processus d'élaboration inclusif, l'engagement des trois parties, l'officialisation du processus consultatif et le fait que les préoccupations des Mi'kmaq aient été soumises à différents ministères, le groupe a mentionné certaines difficultés, notamment le fait que le Cadre de référence ne soit pas observé systématiquement, le soutien financier pour la consultation, les communications, les délais et les calendriers prévus par la loi.

Le chevauchement des revendications représente une autre source de confusion. Un rapport sur la mise en valeur des ressources énergétiques indique que de telles revendications conflictuelles sont un problème de longue date entre les collectivités autochtones, hautement susceptibles d'engendrer de longues contestations. Celles-ci peuvent influencer les décisions d'investissement finales et entraîner le report ou l'abandon de projets. Cette question déborde la compétence de l'UCA ainsi que tout processus de consultation et d'accommodement, les collectivités autochtones étant elles-mêmes le mieux en mesure de les régler. Quoi qu'il en soit, comme le mentionne le rapport : « L'industrie accepte son rôle dans les consultations des Autochtones, mais exige plus de clarté de la part du Canada sur les rôles respectifs de l'industrie et de la Couronne fédérale. Dans certains cas, l'industrie s'est opposée à l'étendue des responsabilités que l'on veut la voir adopter.

#### ***4.2.2 Cohérence dans les pratiques de consultation du gouvernement et meilleure gestion des risques juridiques et opérationnels associés***

*Ce que nous savons...*

L'étendue de l'obligation de consulter dépend largement du contexte. La nature précise, la portée et l'étendue de l'obligation de consultation et d'accommodement de la Couronne varieront le long du continuum, selon la nature de la conduite envisagée, la nature, la portée et la solidité du droit ancestral ou issu de traités revendiqué ou établi ainsi que la nature et l'importance du préjudice éventuel. Ce continuum est caractérisé à son extrémité inférieure par des droits limités, une revendication peu solide ou des conséquences de faible importance et, à son extrémité supérieure, par des droits clairement établis, une revendication à première vue solide ou des conséquences graves.

L'étendue et le contenu de l'obligation à l'extrémité inférieure du continuum consistent à faire connaître la conduite proposée, à communiquer des renseignements, à expliquer la conduite et à

discuter des questions soulevées. À l'extrémité supérieure du continuum, l'étendue et le contenu consistent en l'obligation de tenir une consultation approfondie, qui « pourrait comporter la possibilité de présenter des observations, la participation officielle à la prise de décisions et la présentation de motifs montrant que les préoccupations des Autochtones ont été prises en compte et précisant quelle a été l'incidence de ces préoccupations sur la décision<sup>38</sup> ».

Quelle que soit la situation, l'honneur de la Couronne exige des efforts raisonnables, déployés de bonne foi en vue de mener une consultation valable visant à concilier les intérêts en jeu. Une consultation valable peut obliger la Couronne à tenter d'accommoder des préoccupations. La Couronne doit faire la preuve qu'elle a été à l'écoute des préoccupations formulées par les Autochtones. Enfin, il importe de reconnaître que la consultation est un devoir continu et que l'obligation peut changer durant le processus de consultation, au gré des circonstances et de l'information connue.

Les tribunaux ont généralement laissé au gouvernement l'exercice détaillé consistant à mettre en œuvre les processus, les méthodes et les outils visant l'acquittement de l'obligation légale de consulter. La conscience de l'obligation légale de consulter et l'étude des circonstances et de la manière de l'appliquer sont censées faire partie des affaires gouvernementales au quotidien. Partout au pays, les ministères et les organismes fédéraux appliquent différentes méthodes de consultation afin de mieux s'acquitter du devoir légal de consultation et, s'il y a lieu, d'accommodement qui échoit à la Couronne.

De plus, selon une récente évaluation des mesures de consultation et d'accommodement :

L'élaboration d'une approche fédérale de la consultation et de l'accommodement ne saurait se contenter d'une démarche stéréotypée. Les particularités qui différencient les collectivités et organisations autochtones du Canada — histoire, géographie, démographie, gouvernance, relations et autres aspects — sont pertinentes pour l'étude des obligations de consultation qui pourraient se présenter. Il est donc essentiel de comprendre le contexte historique, géographique et juridique dans lequel s'inscrivent les activités de la Couronne.

Les questions abordées au regard de l'obligation de consultation et d'accommodement sont propres au lieu et à la nature de l'activité. Les méthodes et les approches en matière de consultation doivent être adaptées en fonction des différents types de droits et d'obligations de la Couronne qui sont en jeu. La situation varie grandement d'une région du pays à l'autre. Des contextes différents peuvent appeler des approches différentes dans l'acquittement de l'obligation de consulter et, s'il y a lieu, de trouver des accommodements.

Les approches adoptées par les ministères et les organismes fédéraux en matière de consultation devraient autant que possible intégrer le respect de l'obligation légale de consulter aux objectifs stratégiques ministériels ou organisationnels ainsi qu'aux objectifs généraux du gouvernement en matière de politiques publiques<sup>39</sup>.

*Ce que nous avons constaté...*

---

<sup>38</sup> *Haïda*, paragr. 44.

<sup>39</sup> AANC. Rapport de vérification interne. Vérification des activités liées à la consultation et à l'accommodement. Préparée par la Direction générale des services de vérification et d'assurance. Novembre 2014

## *Unité de la consultation et de l'accommodement*

La mesure dans laquelle l'UCA a expressément contribué à l'uniformisation des approches entre les ministères et organismes fédéraux pour ce qui est de l'obligation de consulter est difficile à établir à l'extérieur des activités de soutien et de coordination. L'UCA fournit des outils et d'autres mécanismes de soutien, comme les *Lignes directrices* et des conseils, utilisables par d'autres secteurs d'AANC, d'autres ministères ainsi que les provinces et les territoires. Dans le Groupe de travail fédéral-provincial/territorial ou les équipes interministérielles, le personnel de l'UCA peut fournir des conseils, examiner les politiques et partager des pratiques exemplaires. Mais les secteurs d'AANC et les autres ministères choisissent la mesure dans laquelle ils font demander le soutien l'UCA dans la communication de leurs changements stratégiques aux groupes de travail intraministériels et interministériels. L'UCA n'a ni le mandat ni le pouvoir d'obliger ces partenaires à suivre ses conseils. L'UCA n'a pas le pouvoir d'insister sur des changements à apporter aux politiques proposées ou sur l'adoption de certaines démarches; ces responsabilités relèvent toujours des organismes visés. Ainsi, il subsiste un risque que des mesures adoptées dans un secteur d'AANC créent des obligations juridiques dans un autre secteur.

Les *Lignes directrices* indiquent clairement que, bien que chaque ministère soit censé les appliquer, il est entendu que les ministères et les organismes vont satisfaire à leurs obligations selon une démarche personnalisée, adaptée à leurs besoins. Toute tentative d'imposer des pratiques uniformes au gouvernement fédéral et parmi les gouvernements provinciaux/territoriaux déborderait du mandat de l'UCA et se entrerait en conflit avec l'autorité d'autres parties intéressées. L'UCA offre plutôt des services d'orientation et de soutien aux ministères et organismes fédéraux qui cherchent à s'acquitter des obligations découlant du devoir de consulter.

Les obstacles à l'uniformité, en matière de consultation et d'accommodement, peuvent, en outre, dépasser le cadre du gouvernement fédéral. En effet, dans les affaires autochtones, chaque gouvernement – fédéral, provincial et territorial – présente un environnement et adopte une démarche qui lui sont propres. Par exemple, le gouvernement de la Colombie-Britannique a un modèle centralisé pour la consultation et consulte des groupes autochtones depuis plus de 20 ans. En 1995, il a mis en place sa propre politique sur les consultations. Il a collaboré étroitement avec les Premières Nations, élaboré des outils, des méthodes, des lignes directrices ainsi que des systèmes technologiques pour les données et l'information accessibles aux fonctionnaires provinciaux, aux Premières Nations et à l'industrie. La Colombie-Britannique et le Canada ont conclu un protocole d'entente sur le partage des données ethno-anthropologiques. Cette information aide tant la Colombie-Britannique que le Canada à prendre des décisions quant à la solidité des revendications, qui détermine l'évaluation des exigences de consultation et d'accommodement. Cet exemple illustre comment la coopération fédérale-provinciale peut contribuer à l'uniformisation des pratiques de consultation et d'accommodement qui, en retour, peut permettre une meilleure gestion des risques juridiques et opérationnels associés.

Un autre obstacle à l'uniformisation des pratiques, en plus du risque juridique afférent, est le manque de clarté dans la définition d'«accommodement» et la mesure dans laquelle le gouvernement doit accommoder les groupes autochtones, le cas échéant, ou établir le type de mesure d'accommodement qui conviendrait.

## **5. Constatations de l'évaluation – Efficience et économie**

---

Dans l'évaluation, les paramètres d'efficience et d'économie permettent d'évaluer l'utilisation des ressources par rapport à la production des extraits et à la progression vers les résultats visés. L'évaluation conclut que l'UCA, petite unité dotée d'un budget d'environ 4 millions de dollars en 2013-2014, a démontré sa capacité d'efficience et d'économie dans différents domaines, notamment l'application d'une approche à guichet unique, la technologie, l'intégration de processus et la conclusion de protocoles. De plus, l'UCA a atteint ses résultats attendus immédiats et a marqué des progrès vers l'atteinte des résultats intermédiaires.

### ***Guichet unique***

L'Unité de la consultation et de l'accommodement est un petit groupe servant de guichet unique et de centre d'information, de formation et de conseils sur les droits ancestraux et les droits issus de traités, ainsi que sur les questions de consultation. Toutes les sources de données indiquent que l'établissement d'une unité centrale est un moyen efficace d'aider les ministères à gérer l'obligation légale de consulter. La plupart des ministères et des organismes disposent d'outils et de modèles, en conformité avec les lignes directrices générales. Le guichet unique peut favoriser l'observation des lignes directrices sur les présentations au Conseil du Trésor ou celles du Bureau du Conseil privé au regard de l'obligation légale de consulter et promouvoir l'uniformité entre les administrations centrales et les différents secteurs et régions. Le guichet unique donne l'occasion d'actualiser la fonctionnalité du SIDAIT de manière uniforme au fil de son évolution.

### ***Technologie***

L'Unité de la consultation et de l'accommodement utilise des outils technologiques pour réduire les coûts, en offrant, par exemple, une partie de sa formation sur le SIDAIT, au moyen de webinaires, en assurant la maintenance du SIDAIT et en utilisant la page GCPedia.

### ***Intégration des processus***

L'approche du Canada dans l'acquittement de l'obligation légale de consulter s'appuie le plus possible sur des processus existants, comme les processus d'évaluation environnementale.

### ***Gouvernance***

L'approche du Canada dans l'acquittement de l'obligation légale de consulter est un bon exemple d'approche horizontale assurant des changements efficaces dans tout le gouvernement.



### ***Frais juridiques***

Les Premières Nations recourent souvent aux litiges pour demander la protection de leurs droits et intérêts revendiqués lorsqu'elles estiment que la Couronne ne s'est pas acquittée de son devoir de consultation. En général, le règlement judiciaire des questions relatives aux droits ancestraux et issus de traités coûte cher au Canada. Le soutien et les conseils que fournit l'UCA aux ministères et aux organismes fédéraux dans l'acquittement de leurs obligations légales de consulter pourraient réduire ces coûts.

### ***Industrie***

La publication de l'information par le SIDAIT aide l'industrie à consulter les collectivités réellement concernées et à éviter des coûts et des retards inutiles.

### ***Protocoles***

Les protocoles se sont avérés très rentables. Par exemple, pour une seule consultation avec le groupe Kwilmu'kw Maw-klusuaqn, qui représente 13 Premières Nations de l'Atlantique, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale a estimé à 400 000 \$ l'économie de coûts de consultation sur un seul projet.

## **6. Conclusion et recommandations**

---

### **6.1 Conclusion**

#### *Pertinence*

Le volet de l'évaluation consacré à la pertinence a porté sur le besoin continu, l'harmonisation avec les priorités du gouvernement et l'harmonisation avec les rôles et les responsabilités fédéraux de l'UCA au regard de l'obligation légale de consulter. Il ressort de l'évaluation que la question de la pertinence a été démontrée du fait que l'obligation de consulter est un devoir légal, que le gouvernement fédéral a l'obligation d'assumer en toute circonstance. L'obligation de consulter est aussi conforme aux priorités ainsi qu'aux rôles et aux responsabilités du gouvernement, étant donné que la mise en valeur des ressources naturelles et la nécessité de la réconciliation entre la Couronne et les peuples autochtones sont des priorités du gouvernement.

La pertinence de l'Unité de la consultation et de l'accommodement est démontrée par le fait qu'elle appuie une approche pangouvernementale à la consultation et à l'accommodement des groupes autochtones et assume un rôle central dans les efforts déployés par le gouvernement fédéral pour s'acquitter des obligations juridiques associées au devoir de consultation.

#### *Efficacité*

Les paramètres d'efficacité ont été les progrès accomplis dans l'atteinte des résultats immédiats et intermédiaires de l'UCA. L'évaluation a conclu que l'UCA a atteint ses résultats immédiats en aidant les ministères et les organismes fédéraux à s'acquitter du devoir de consultation de la Couronne, en discutant de cette obligation avec les groupes autochtones et leurs représentants, les provinces, les territoires et l'industrie, et en apportant sa contribution à l'établissement de protocoles et d'ententes en matière de consultation. Cependant, l'UCA devra lancer des travaux permanents si les principes du plan d'action préliminaire concernant la clarté des questions clés en matière de consultation et d'accommodement et l'uniformité des pratiques dans ce domaine dans l'ensemble du gouvernement sont appuyés et qu'on établit des résultats escomptés intermédiaires harmonisés au cadre juridique actuel.

#### *Efficiences et économie*

Dans l'évaluation, les paramètres d'efficience et d'économie permettent d'évaluer l'utilisation des ressources par rapport à la production des extrants et à la progression vers les résultats visés. L'évaluation conclut que l'UCA, petite unité dotée d'un budget d'environ 4 millions de dollars en 2013-2014, a démontré sa capacité d'efficience et d'économie dans différents domaines, notamment l'application d'une approche à guichet unique, la technologie, l'intégration de processus et la conclusion de protocoles. De plus, l'UCA a atteint ses résultats attendus immédiats et a marqué des progrès vers l'atteinte des résultats intermédiaires.

## 6.2 Recommandations

Il est recommandé qu'AANC :

1. Continue de renforcer les relations avec les provinces et les territoires en matière de consultation et d'accommodement afin de mieux aligner les approches et de soutenir ainsi les résultats intermédiaires de clarté et d'uniformité.
2. Continue d'offrir du soutien et de l'encadrement aux parties intéressées pour les aider à gérer la complexité des consultations et des accommodements, notamment en appuyant les directives régionales et/ou particulières.
3. Élabore une stratégie de mesure du rendement de l'activité de programme 1.2.3 — Consultation et accommodement et revoir les résultats intermédiaires afin de les harmoniser au cadre juridique actuel.