



CADRE DE CONSULTATION

>> pour Pêches et Océans Canada



Cadre de consultation

>> *pour Pêches et Océans Canada*

Mars 2004

Publié par :
Pêches et Océans Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0E6

© Sa majesté la Reine du Chef du Canada, 2004
MPO/2004-66

Imprimé sur du papier recyclé

Also available in English under the title *Consultation Framework and Toolbox*

Le masculin générique est utilisé pour faciliter la lecture du document.

Table des matières

Remerciements	iii
Résumé.....	v
Introduction.....	1
Contexte stratégique.....	3
Contexte juridique	5
Portée	7
Objectifs du Cadre	11
Politique de consultation du MPO	13
Annexe A – Consultations entreprises par le MPO (clients et intervenants).....	25
Annexe B – Lois pertinentes et ententes connexes	27
Annexe C – Consultations avec les groupes autochtones.....	31
Annexe D – Définitions des participants	37

Remerciements

Pêches et Océans Canada tient à remercier chaleureusement les personnes suivantes ayant participé et collaboré à l'élaboration du *Cadre de consultation* :

Sharmane Allen	Région de Terre-Neuve
Danielle Baillargeon	Région du Québec
Victoria Belbin	Région de Terre-Neuve
Joe Belfontaine	Secteur des politiques
Geneviève Bellemare	Secteur des politiques
Mike Berthiaume	Secteur des politiques
Angela Bexten	Secteur des politiques
Pierre Boucher	Secteur des sciences
Hilaire Chiasson	Région du Golfe
Carla Dale	Les Maritimes
Richard Dalpe	Secteur des politiques
Lorraine DeRush	Région du Centre et Arctique
Francine Dufour	Région du Québec
Tom Fowler	Gestion des pêches
Ted Gale	Secteur des politiques
Ann Gillen	Transports Canada/Garde côtière canadienne
Mary Ann Green	Secteur des politiques
Jay Hartling	Région du Pacifique
Anne Henhoeffter	Communications
Sandra Inglis	Les Maritimes
Lyzette Johnston	Secteur des politiques
Robbi Jordan	Région du Centre et Arctique
André-Marc Lanteigne	Secteur des politiques
Stephen LeClair	Secteur des politiques
Rob Mercer	Secteur des océans
Vicki Metcalfe	Secteur des océans
Jennifer Nield	Secteur des sciences
Audrey Parent	Secteur des politiques
Tracy Peverett	Garde côtière canadienne
John Pierlot	Communications
Erin Rankin-Gouthro	Secteur des océans
Ted Reed	Secteur des politiques
Ishat Reza	Secteur des politiques
Lori Ridgeway	Secteur des politiques
Sue Rocque	Gestion des pêches
Dave Rupar	Services intégrés
Sally Scott	Secteur des politiques
Sylvain Segard	Secteur des politiques
Julie Stewart	Gestion des pêches
David Villeneuve	Secteur des océans

Résumé

Pêches et Océans Canada (MPO) a un vaste mandat, qui lui confère le pouvoir de réglementer et de mettre en œuvre des activités, d'élaborer des politiques, d'offrir des services et de gérer des programmes. Pour s'assurer que ses politiques et programmes correspondent le mieux possible à sa vision ainsi qu'aux intérêts et aux préférences des Canadiens, le MPO préconise un processus de consultation transparent, accessible et responsable. Le présent *Cadre de consultation* jette les bases de l'établissement d'une **vision commune et d'une approche concertée** des consultations à l'appui du processus décisionnel du Ministère.

Le *Cadre de consultation* comprend un exposé de politique, articulé autour de trois thèmes généraux, de neuf principes et de 37 lignes directrices. Les thèmes et les principes qu'ils regroupent sont les suivants :

<i>Thème</i>	<i>Principes</i>
Planification et évaluation	Engagement, évaluation et choix du moment
Instauration d'un climat de respect mutuel	Inclusivité, accessibilité et clarté
Amélioration de la culture de consultation	Responsabilité, transparence et coordination

En raison de la relation fiduciaire que le gouvernement fédéral entretient avec les groupes autochtones et de son importance dans les activités du MPO, les responsables des consultations s'efforcent de prendre en compte certaines considérations particulières lorsqu'il y a lieu de les consulter. Une *boîte à outils* distincte complète le *Cadre*, laquelle fournit des outils et conseils pratiques pour la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des consultations.

Énoncé de politique

Pêches et Océans Canada (MPO) entreprendra des consultations qui serviront à enrichir le processus décisionnel du Ministère et permettront de mieux comprendre les enjeux relatifs aux pêches, aux océans et au transport maritime et de renforcer les relations.

Principes et lignes directrices

Thème 1 Planification et évaluation

Principe 1 : Engagement

Des consultations efficaces nécessitent un leadership et un engagement mutuel pour que les résultats des consultations soient pris en compte dans le processus décisionnel.

- Ligne dir. 1.1 Les plans de consultation sont approuvés avant le début des consultations.
- Ligne dir. 1.2 Les documents relatifs à la planification des activités de consultation incluent les décisions-clés faisant l'objet d'une consultation, les listes des personnes-ressources, les méthodes de consultation, les ressources budgétaires, les participants ciblés par la consultation, les plans pour cibler les clients et les intervenants non traditionnels, le calendrier proposé des activités de consultation et les mécanismes d'évaluation des activités de consultation.
- Ligne dir. 1.3 Les responsables de la consultation passent en revue les mécanismes de consultation existants, notamment ceux du MPO, du gouvernement du Canada et d'autres, tels les conseils et les comités consultatifs, afin de déterminer leur applicabilité.

Principe 2 : Évaluation

Les consultations feront l'objet d'une évaluation périodique tout au long et à la fin du processus de consultation en fonction des objectifs énoncés dans le plan de consultation établi.

- Ligne dir. 2.1 Donner aux participants la possibilité de prendre part à l'évaluation des processus décisionnels, ainsi qu'aux consultations.
- Ligne dir. 2.2 Indiquer au personnel du Ministère et aux parties consultées les méthodes et les processus d'évaluation définis et élaborés au cours du processus de planification de la consultation.
- Ligne dir. 2.3 Le processus d'évaluation est souple et continu tout au long de la consultation afin d'assurer que le but et les objectifs sont atteints ou révisés en fonction des commentaires reçus.
- Ligne dir. 2.4 Une fois que la consultation a été menée à bien, on évalue si les participants ont été correctement ciblés et consultés, et si les principes et lignes directrices ont été suivis.

Principe 3 : Choix du moment

Un calendrier et des échéances convenables seront établis pour la tenue des consultations afin que les participants aient le temps de se préparer et d'exprimer leur opinion.

- Ligne dir. 3.1 Les objectifs de la consultation sont élaborés dès le début de l'étape d'établissement du plan de consultation approuvé, de façon qu'ils puissent être atteints dans un délai raisonnable, compte tenu des différents niveaux de capacité de réponse des participants.
- Ligne dir. 3.2 Les participants entrent en jeu le plus tôt possible et les responsables peuvent envisager de leur offrir la possibilité de participer à la conception du processus de consultation.

- Ligne dir. 3.3 Il y a lieu de prendre en considération la période de la journée et le temps de l'année au cours desquelles sera tenue la consultation (p. ex., les citoyens sont davantage disponibles après les heures de travail normales et les travailleurs de certains secteurs peuvent être particulièrement occupés à des périodes précises de l'année).
- Ligne dir. 3.4 Si l'on reçoit de l'information ou des commentaires une fois les consultations terminées, il y a lieu de prendre des mesures raisonnables pour en tenir compte.

Thème 2

Instauration d'un climat de respect mutuel

Principe 4 : Inclusivité

Les consultations mettront à contribution l'éventail approprié de groupes ou d'individus susceptibles d'être intéressés ou touchés par une décision du gouvernement ou d'apporter aux consultations un point de vue enrichissant.

- Ligne dir. 4.1 Dans le cadre d'une analyse de contexte, on effectue une recherche pour évaluer les positions et les intérêts des partenaires, des clients et des intervenants sur le sujet consulté.
- Ligne dir. 4.2 On prend des mesures raisonnables au début des consultations afin de déterminer les groupes concernés et de les intégrer au processus de consultation.
- Ligne dir. 4.3 Pour certaines consultations, les participants sont ciblés. En pareil cas, on tient compte de leur connaissance des politiques et des opérations, de l'habilité à communiquer avec les représentants du MPO et les autres parties prenant part au processus de consultation, du désir de fournir et d'échanger de l'information ainsi que d'en arriver à des recommandations.
- Ligne dir. 4.4 Lorsque des organismes de la société civile comme les commissions des pêches autochtones ou d'autres associations représentent des groupes multiples, on doit envisager de communiquer avec les associations membres de ces organismes de façon à assurer un éventail adéquat d'opinions et de commentaires.
- Ligne dir. 4.5 Certains participants pourraient également être invités à participer au processus de consultation s'ils sont intéressés par le sujet de la consultation même s'ils ne possèdent pas nécessairement l'expertise nécessaire pour renforcer les connaissances du MPO ou participer à la prise de décision.

Principe 5 : Accessibilité

On prendra des mesures raisonnables pour déterminer la façon dont les clients, les intervenants et les autres participants désirent être consultés. De l'information pertinente et précise leur sera distribuée dans un format approprié.

- Ligne dir. 5.1 Dans le cadre de la planification des consultations, on entreprend des activités pour déterminer le degré de compréhension des partenaires, des clients et des intervenants à l'égard du sujet traité.
- Ligne dir. 5.2 Dans le cadre de l'élaboration de plans de consultation, on réfléchit à la possibilité d'interroger les participants pour connaître la façon dont ils préfèrent être consultés et prendre part aux consultations, si on ne le sait pas encore.
- Ligne dir. 5.3 Les plans de consultation peuvent donner un aperçu de différentes méthodes de consultation pour divers clients, intervenants et partenaires, en fonction de leurs préférences et de l'applicabilité de la méthode aux circonstances, et inclure des discussions multilatérales et bilatérales.
- Ligne dir. 5.4 Il est important de réfléchir à la façon dont l'information et la documentation seront remises aux participants à la consultation ainsi qu'à la façon dont leurs

- suggestions et commentaires peuvent être transmis aux agents du MPO, selon leur capacité d'accès à l'information (y compris les documents papier transmis par la poste, les pièces jointes transmises par courriel ou la documentation et les formulaires de commentaires transmis en ligne).
- Ligne dir. 5.5 On distribue la documentation de base aux clients, aux intervenants et au grand public, le cas échéant, le plus tôt possible (p. ex., envisager de fournir la documentation un mois avant le début des activités de consultation ou plus tôt si la question est complexe ou controversée).
- Ligne dir. 5.6 Les participants peuvent avoir accès à l'information, aux documents et aux activités de consultation, quelles que soient leurs capacités physiques, leur langue et leur origine régionale, ethnoculturelle ou socio-économique.
- Ligne dir. 5.7 La documentation en ligne est remise conformément à la politique du gouvernement du Canada sur l'accessibilité ainsi qu'à sa politique et à la politique du MPO sur les langues officielles.
- Ligne dir. 5.8 Les avis relatifs aux activités de participation du public font état des points de contact de l'organisation (adresses, heures d'ouverture, personnes-ressources, etc.) et d'autres renseignements.

Principe 6 : Clarté

Les participants doivent connaître l'objectif des consultations et comprendre l'information et la documentation reçue.

- Ligne dir. 6.1 Les participants devraient être informés de la portée de la consultation (p. ex., comment l'information sera recueillie et pourrait être intégrée au processus décisionnel).
- Ligne dir. 6.2 Les communications et la documentation sont rédigées dans un « langage courant ». Les documents volumineux et très techniques peuvent être résumés et comprendre des références bibliographiques aux études et données initiales.
- Ligne dir. 6.3 L'obligation de traduire les documents dans la deuxième langue officielle et la nécessité, le cas échéant, de les traduire dans une troisième langue sont déterminées dans le cadre du processus de planification des consultations. Il pourrait être nécessaire de consulter les minorités linguistiques et les groupes autochtones.

Thème 3 ***Amélioration de la culture de consultation***

Principe 7 : Responsabilité

Les rôles et responsabilités à assumer lors des consultations seront clairement expliqués.

- Ligne dir. 7.1 Les rôles et responsabilités de tous les participants à la consultation sont clairement définis (p. ex., qui fournira de l'information et qui prendra les décisions).
- Ligne dir. 7.2 Les rôles et responsabilités en vertu des lois, règlements, ententes et autres documents de politique sont communiqués aux participants.

Principe 8 : Transparence

Les consultations seront documentées et les résultats seront distribués en temps opportun.

- Ligne dir. 8.1 Tenir compte des commentaires formulés dans le cadre des décisions clés et les documenter, notamment : les énoncés des décisions prises, le type d'activité liée à la participation du public, la liste des participants, les questions soumises à la population, un résumé des opinions, les critiques, suggestions et commentaires importants; l'incidence des commentaires sur les mesures prises; et les réponses précises aux questions importantes ou encore les raisons pour lesquelles les propositions des participants n'ont pas été retenues.
- Ligne dir. 8.2 Documenter le processus de consultation en mentionnant notamment : les participants, la façon dont ils ont été consultés, les résultats des consultations et les décisions prises. Cette documentation peut inclure les décisions portant sur les politiques, les études de recherche, les changements à la réglementation, les activités opérationnelles, les évaluations, les résumés des commentaires formulés, le type de participation envisagée, etc., pour toutes les parties consultées. On peut identifier les participants en les regroupant par catégorie ou avec précision en indiquant leur nom, selon le type de consultation.
- Ligne dir. 8.3 Dans les cas où la consultation est nécessaire à l'élaboration de politiques locales, notamment des changements réglementaires ou des changements opérationnels mineurs, on pourrait satisfaire aux exigences de la consultation en envoyant des lettres ou des courriels, ou en utilisant d'autres moyens de communication afin de solliciter le point de vue des participants ciblés. Dans les cas où un processus de consultation est nécessaire pour l'élaboration de politiques ou de modifications de programmes plus générales, on peut envisager de planifier des consultations à plus grande échelle et « ouvertes au grand public ».

Principe 9 : Coordination

Les opinions, les points de vue et les observations formulés au sujet des consultations, y compris en ce qui concerne le processus et les résultats, seront communiqués à l'échelle du Ministère et prendront en compte l'incidence sur les autres initiatives et les commentaires recueillis.

- Ligne dir. 9.1 Faire participer les employés du secteur des communications le plus tôt possible au processus de planification des consultations afin que les documents de communication nécessaires (p. ex., plans de communication ou info-capsules) soient élaborés conformément au type de processus décisionnel et à son incidence, comme il est requis pour appuyer le plan de consultation.
- Ligne dir. 9.2 Coordonner les activités avec les autres secteurs et régions du MPO et les autres ministères, au besoin, en les informant et en les faisant participer à l'étape de préparation de la planification des consultations.
- Ligne dir. 9.3 Transmettre aux autres ministères fédéraux ou aux autres gouvernements les communiqués et les autres documents d'information susceptibles de les intéresser avant leur diffusion publique afin de leur permettre de préparer une réponse, le cas échéant.
- Ligne dir. 9.4 Le nom d'une personne-ressource est mentionné dans tous les documents de consultation.
- Ligne dir. 9.5 Communiquer les conclusions de recherche, les rapports et les autres documents finaux aux participants avant leur diffusion publique.

Introduction

Reconnue comme essentielle à la démocratie, la « consultation » est complexe. Le terme est souvent utilisé pour désigner à la fois une simple activité et un processus. Dans certains cas, le gouvernement est tenu de consulter en vertu de la loi ou d'une autre obligation, mais il peut aussi entreprendre des consultations dans l'optique d'une saine gestion des affaires publiques ou pour établir des relations constructives. Des considérations spéciales peuvent s'appliquer à la consultation des groupes autochtones que le *Cadre* aborde également.

Pêches et Océans Canada (MPO) a un vaste mandat qui lui confère le pouvoir de réglementer et de mettre en œuvre des activités, d'élaborer des politiques, d'offrir des services et de gérer des programmes. Dans le cadre de ses activités, il peut procéder à des consultations portant sur la conception, l'élaboration et l'évaluation des politiques, programmes et services opérationnels du gouvernement. Dans leur processus décisionnel, les ministres comptent sur les employés du Ministère pour préparer le terrain en menant des consultations qui conduiront à :

Vision du MPO

Assurer aux générations actuelles et futures des eaux et des écosystèmes aquatiques sécuritaires, sains et productifs.

- des décisions stratégiques et opérationnelles éclairées et de qualité;
- une plus grande acceptation de ces décisions par la population;
- des services et des programmes mieux adaptés; et
- une plus grande volonté de la population de se conformer aux règles établies par un organisme de réglementation.

Pour s'assurer que ses politiques et programmes correspondent le mieux possible à sa vision ainsi qu'aux intérêts et aux préférences des Canadiens, le MPO préconise un processus de consultation transparent, accessible et responsable. Le présent *Cadre de consultation* jette les bases de l'établissement d'une **vision commune et d'une approche concertée** en ce qui concerne les consultations à l'appui du processus décisionnel du Ministère.

Le *Cadre de consultation* du MPO se fonde sur la culture, la capacité et l'expérience du Ministère en matière de participation du public et comprend les éléments suivants :

- la connaissance des fins et des **orientations stratégiques** des consultations;
- des **définitions**, pour améliorer la terminologie commune au sein du Ministère;
- un **énoncé de politique** pour les consultations tenues à l'intérieur et à l'extérieur du Ministère;
- des **principes** régissant les consultations du Ministère; et
- des **lignes directrices** pour orienter la planification des consultations.

Le *Cadre de consultation* donne un aperçut de la politique de consultation du Ministère ainsi que les principes et les lignes directrices visant à encourager et à faciliter la participation des citoyens aux processus décisionnels qui peuvent avoir une incidence sur leurs intérêts socio-économiques et environnementaux. Pour mettre en place le *Cadre de consultation*, on a élaboré une **boîte à outils** distincte, renfermant des conseils pratiques et des outils pour planifier et évaluer les consultations. En utilisant le *Cadre de consultation* et la *boîte à outils*, les fonctionnaires du MPO peuvent améliorer les consultations qu'ils mènent auprès des partenaires, des clients et des intervenants extérieurs au Ministère, et promouvoir la coordination, l'apprentissage et la communication en son sein même.

Contexte stratégique

Le gouvernement du Canada a montré qu'il était déterminé à travailler avec d'autres parties afin d'améliorer les processus décisionnels. L'*Entente-cadre sur l'union sociale*, qui souligne la nécessité d'« assurer aux Canadiens la possibilité de contribuer significativement au développement des politiques et programmes sociaux », illustre bien l'importance de la participation publique pour le gouvernement. Cette entente ouvre la voie à la concertation entre les différents pouvoirs publics en s'appuyant sur les valeurs communes et la responsabilisation à l'égard de la population. Elle établit une norme en matière de coopération et de consultation.

Dans le cadre de diverses initiatives, le Ministère a fait participer d'autres parties à ses propres processus décisionnels. On trouvera des exemples de consultations menées par le Ministère auprès de ses clients et intervenants à l'annexe A à la page 25. La liste qui suit énumère quelques exemples :

- Dans son plan stratégique de mars 2000, le « Ministère s'est engagé à travailler à la mise au point d'un cadre de consultation qui guidera ses interactions avec le public, les provinces et les territoires ainsi qu'avec les autres organismes ». Les employés du MPO communiquent chaque jour avec ces divers groupes par le truchement d'activités officielles ou non. Le public connaît mieux les activités gouvernementales, il y participe davantage et l'on observe dans la population un plus grand désir de participer aux processus décisionnels du MPO.
- L'*Entente de coopération intergouvernementale en matière de pêche et d'aquaculture*, qui date de 1999, engage les gouvernements à travailler dans un véritable esprit de collaboration et de partenariat. L'Entente requiert que le Conseil canadien des ministres des Pêches et de l'Aquaculture (CCMPA) et les groupes de travail intergouvernementaux se concentrent sur les questions d'importance stratégique. Les principes clés énoncés dans l'Entente font état de la consultation au moment opportun des parties compétentes dans le cadre du processus décisionnel; du partage d'information avant l'émission des avis de consultation s'adressant à une autre partie compétente; et de la transparence qui oblige le Ministère à préciser et à faire connaître les objectifs, les principes et les moyens sous-jacents au processus décisionnel.
- La région du Pacifique a analysé ses pratiques décisionnelles dans le cadre d'un examen de ses activités de consultation intégré à une initiative qui s'inscrit dans le cadre de la politique sur les nouvelles orientations, intitulée *Improved Consultation and Decision-Making in Pacific Fisheries*. Cette initiative a donné lieu à la création du Secrétariat des consultations qui a pour mandat de fournir des avis, d'élaborer des outils et de favoriser la formation relativement aux consultations dans la région du Pacifique.

- L'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) a été officiellement lancée à titre de priorité pangouvernementale en juin 2000, en même temps que les Nations Unies proclamaient l'année 2001 Année internationale des bénévoles. Ce lancement soulignait l'engagement du gouvernement fédéral à trouver de nouvelles façons de faire participer le secteur bénévole, à l'instar des autres clients et partenaires, à l'élaboration des politiques et des programmes. Le MPO soutient l'ISBC en vue de renforcer les relations de travail du gouvernement fédéral et du MPO avec les organisations du secteur bénévole. Le MPO a développé une stratégie de mise en œuvre de *l'Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire* et de mise en œuvre des *Codes de bonnes pratiques* s'y rattachant.
- En 2000, le gouvernement a adopté un nouveau cadre de gestion, *Des résultats pour les Canadiens*, à la suite des rapports et des projets pilotes sur la mise en œuvre d'une fonction de contrôleur moderne. Ce cadre fait de la fonction moderne de contrôleur un catalyseur du changement et des priorités clés à l'ordre du jour pour moderniser la gestion du gouvernement. L'année suivante, les ministres du Conseil du Trésor ont décidé de mettre en œuvre l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur à l'échelle de l'administration fédérale. Le leadership stratégique, qui englobe la gestion des relations avec la clientèle, constitue l'un des éléments clés de cette initiative. Le *Cadre de consultation* appuie l'élaboration ministérielle d'une approche stratégique des relations avec la clientèle dans le cadre de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur.

Contexte juridique

Les consultations devraient être liées à la bonne gestion des affaires publiques, mais il arrive que des obligations légales régissent la nature et la portée des consultations. En pareil cas, on peut appliquer la Politique de consultation énoncée dans le présent *Cadre de consultation* dans la mesure où elle est conforme aux obligations légales et politiques.

Cabinet

Plusieurs directives du Cabinet exigent que les ministères fédéraux mènent des consultations dans le cadre de leur processus décisionnel et qu'ils rendent compte du résultat de ces consultations. Trois directives du Cabinet s'appliquent :

- Évaluation environnementale stratégique¹;
- Gouvernement du Canada – Politique de réglementation²
- Directive du Cabinet sur l'activité législative³.

Le Cabinet doit posséder des renseignements exacts afin de décider si une loi ou un règlement est légitime ou si d'autres solutions de rechange seraient plus efficaces. Une planification et une documentation adéquates, dès le début du processus décisionnel, font en sorte que les étapes suivantes sont plus faciles à gérer. Les rédacteurs qui préparent les mémoires au Cabinet doivent prendre en compte une série de questions regroupées sous six rubriques : fondements de la politique; intérêt public; thèmes du gouvernement; responsabilisation; favoriser le partenariat; et, efficacité et abordabilité. Non seulement il faut s'efforcer de fournir des renseignements aux parties intéressées, mais également la possibilité d'exposer leur point de vue afin de respecter les exigences des directives du Cabinet.

Pêches et des Océans Canada

Le MPO est chargé de l'administration et du respect de plusieurs lois, et certaines font état de l'obligation de consulter, de collaborer ou, à tout le moins, de rendre compte publiquement des activités. La *Loi sur les océans*, la *Loi sur les pêches* et la *Loi sur la marine marchande du Canada* sont au nombre de ces lois. On les trouvera citées ainsi que d'autres exemples à l'annexe B, à la page 27.

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* constitue un autre exemple où les consultations intégrées aux processus gouvernementaux sont appropriées. Le MPO consulte généralement d'autres ministères fédéraux dans le cadre des évaluations environnementales afin de tirer parti de leur expertise ou de leurs connaissances

¹ http://www.ceaa-acee.gc.ca/0011/0002/dir_f.htm

² <http://www.pco-bcp.gc.ca> (cliquer sur « Publications » pour voir la liste des documents)

³ <http://www.pco-bcp.gc.ca> (cliquer sur « Publications » pour voir la liste des documents)

spécialisées pour évaluer les effets environnementaux des projets. En outre, on a mis en place des accords fédéraux-provinciaux de coopération en matière d'évaluation environnementale⁴ pour s'assurer que les deux ordres de gouvernement coopèrent, le cas échéant. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* stipule que différents niveaux de participation⁵ publique sont requis selon le type d'évaluation environnementale⁶.

Le MPO n'est pas habilité à déterminer si un groupe autochtone possède des droits ancestraux ou issus de traités, ni à se prononcer sur la nature ou la portée de ces droits. Cependant, en raison de la relation fiduciaire qu'entretient le gouvernement du Canada avec les peuples autochtones, le MPO a l'obligation de ne pas porter atteinte de façon injustifiable aux droits ancestraux ou issus de traités. Les consultations représentent un important facteur dont doivent tenir compte les tribunaux lorsqu'ils déterminent s'il peut être justifié de porter atteinte aux droits ancestraux ou issus de traités. Les tribunaux continuent de fournir des lignes directrices concernant la consultation des groupes autochtones. On trouvera une analyse des considérations particulières régissant la consultation des groupes autochtones à l'annexe C, à la page 31.

Le Canada est également signataire de plusieurs ententes internationales couvrant une variété d'enjeux, y compris ceux liés aux océans, aux pêches, au commerce, à la protection environnementale, à la sauvegarde des espèces, au transport et à la sécurité. À ce titre, le MPO participe à des négociations internationales au sein d'organisations internationales qui exigent la tenue de consultations pour cerner les enjeux et préparer les positions du Canada. Dans certains cas, du fait qu'il forme une fédération, le Canada ne peut obliger les provinces et les territoires à ratifier ses engagements sans obtenir leur accord. Quand on négocie avec des États unitaires qui ne sont pas confrontés à ce problème, l'exercice est délicat.

⁴ Ces provinces sont l'Alberta, le Manitoba et la Saskatchewan. Les accords fédéraux-provinciaux visent à encourager la coordination des efforts déployés pour éviter le chevauchement, mais ne sont pas nécessairement en place pour les besoins de la consultation.

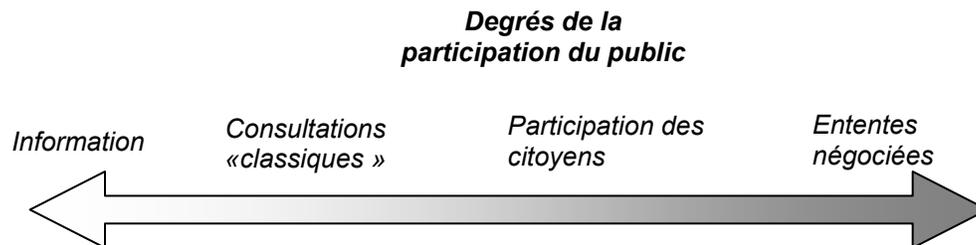
⁵ La LCEE parle de « participation publique » plutôt que de « consultations ».

⁶ La plupart des évaluations environnementales que mènent le MPO ou d'autres ministères fédéraux sont visées par la Loi, et il incombe aux ministères, en tant qu'autorités responsables, de déterminer si la participation du public est appropriée compte tenu des circonstances, au sens du paragraphe 18(3). Des consultations publiques doivent être menées dans le cadre d'études complètes, et les commissions d'examen sont ouvertes au public. Il convient toutefois de mentionner que les commentaires pertinents formulés par la population doivent être examinés par l'autorité responsable en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et que le registre public doit comprendre les commentaires de la population relatifs à l'évaluation. Dans la pratique, le MPO évalue et examine tous les commentaires pertinents en présentant le résumé dans le rapport d'évaluation environnementale pour indiquer de quelle façon il en a tenu compte.

Portée

Bien qu'elle fasse souvent partie intégrante de nombreux processus décisionnels, la consultation n'a pas toujours la même signification pour les différents intervenants et participants. Dans certains cas, la consultation est définie par la loi ou par un accord. La consultation peut être occasionnelle ou systématique. Parfois, le processus est de grande envergure quand il s'agit d'enjeux de portée générale donnant lieu à la mobilisation d'un large éventail de participants; parfois la consultation est un processus approfondi et la participation est plus restreinte et ciblée.

Aux fins du *Cadre*, on a défini quatre niveaux distincts de participation du public en fonction du degré d'interaction entre le Ministère et les autres parties concernées. Cette approche crée un continuum qui va du plus faible degré d'interaction entre ces parties au degré le plus élevé, de la façon indiquée ci-dessous. Plus le niveau d'interaction est élevé, plus le niveau d'influence augmente, au même titre que la durée et la quantité de ressources nécessaires. À cet égard, il est primordial de choisir le niveau approprié d'interaction afin que le processus décisionnel puisse permettre d'atteindre le résultat souhaité.



Le principe selon lequel le gouvernement doit fournir en temps opportun une information pertinente et accessible qui servira de fondement au processus décisionnel est à la base de la relation entre le gouvernement et les citoyens. Ce *Cadre de consultation* est axé sur la consultation « classique » et la participation des citoyens, deux processus qui se recoupent souvent, et ne s'applique pas aux activités entreprises dans le cadre de la négociation et de la mise en œuvre des ententes. Ce document fournit des directives générales sur la consultation, mais il n'empêche nullement d'élaborer et de mettre en œuvre des cadres de travail ou des stratégies visant des programmes particuliers.

Information	Le gouvernement distribue ou met à la disposition des intéressés de l'information sur les politiques, les décisions, les services et la législation.
Consultations « classiques »	Le gouvernement sollicite des commentaires dans le cadre d'un processus décisionnel après avoir déterminé le problème ou l'enjeu et avoir recensé les participants au processus, puis prend la décision définitive.
Participation des citoyens	Le gouvernement, les citoyens et les intervenants mettent en place un processus d'assemblée délibérante en vertu duquel les participants s'engagent à prendre part à une démarche visant à chercher une solution dans l'intérêt public. Dans ce cadre, ils peuvent être appelés à débattre des politiques et des hypothèses actuelles du gouvernement et à défendre les intérêts des autres parties.
Ententes négociées	Le gouvernement délègue à d'autres groupes le pouvoir de prise de décision, partage son pouvoir de prise de décision avec d'autres ou gère en concertation.

Dans une consultation « classique », on sollicite de l'information, le point de vue ou les commentaires d'autres parties sur une politique ou un programme envisagés. Les consultations varient en intensité, depuis l'envoi de lettres et de documents d'information jusqu'à l'organisation d'une série d'ateliers nationaux et de réunions publiques à l'intention de participants ciblés. Elles peuvent être organisées sur une base occasionnelle ou continue. Elles ne visent toutefois pas à rapprocher les opinions des clients et des intervenants avec celles d'autres clients et intervenants, mais plutôt à canaliser le dialogue par le Ministère et par son intermédiaire. Grâce au processus de participation des citoyens, les clients, les partenaires et les intervenants nouent des relations avec d'autres participants. Ce dialogue qui en découle peut comprendre des débats sur les systèmes en place, les hypothèses courantes et les perspectives et rôles traditionnellement défendus.

Lorsque vient le moment de déterminer comment faire participer les autres parties aux activités du MPO, les définitions ne revêtent pas autant d'importance que le fait de s'assurer que la méthode de participation cohérente au regard des résultats visés. Il y a chevauchement entre les deux processus « classiques » de consultation et la participation des citoyens. La distinction entre ces deux termes devient pertinente quand on entreprend des consultations en raison d'une obligation prescrite par la loi ou autre⁷.

Il est généralement admis que les consultations sont un échange bilatéral, ce qui signifie écouter les idées des autres, proposer des solutions pour régler les problèmes et exposer les grandes lignes des propositions tout en garantissant des possibilités de changement. L'établissement de relations facilite des consultations fructueuses.

⁷ Il est important de reconnaître que les consultations auprès des groupes autochtones peuvent donner lieu à une gamme d'activités, qui recouperont peut-être les définitions énoncées dans le document.

Si le MPO et les autres intervenants entretiennent des relations suivies et ont mis en place des mécanismes de communication, les consultations sur les politiques et les décisions opérationnelles peuvent être systématiques et faire partie des affaires publiques. Outre les participants qui ne font pas partie du Ministère, les employés du MPO des secteurs et des régions peuvent aussi participer aux consultations. À vrai dire, le *Cadre* pourrait et devrait s'appliquer aux consultations internes. On trouvera plus de précisions sur les définitions des participants aux consultations à l'annexe D, à la page 37.

Le gouvernement détermine la façon de diriger l'élaboration d'une politique ou d'un programme. En fonction des obligations du Ministère prévues par la loi, de sa connaissance d'une question, de la connaissance qu'en ont les autres intervenants et du degré de complexité qu'elle revêt, le Ministère offre aux Canadiens des possibilités de participer. À cet égard, il y a lieu d'appliquer les principes et l'esprit de la politique à tous les types d'interactions du Ministère avec la population. En définitive, c'est le Ministre qui a le pouvoir final en matière de décisions, y compris lorsque ces décisions ont donné lieu à des consultations dans le cadre du processus décisionnel.

Des consultations sont entreprises lorsqu'il est raisonnable de penser que les résultats de la consultation pourraient influencer sur les décisions.

On ne devrait pas entreprendre de consultations dans le but de convaincre les autres intervenants qu'une ligne de conduite donnée est la seule voie possible ou de communiquer des changements déjà en vigueur. En pareil cas, il faut élaborer d'autres mesures, comme une stratégie de communication, une étude de marché, des activités de diffusion ou de formation, ou autre.

Comme on l'a mentionné ci-dessus, la consultation des groupes autochtones implique des considérations particulières. Pour les tribunaux, la question de savoir si des consultations adéquates ont eu lieu constitue l'un des critères entrant en ligne de compte lorsqu'il leur faut déterminer si l'on a porté atteinte ou non aux droits ancestraux des groupes autochtones ou issus des traités. Selon leurs décisions, la consultation auprès des autochtones peuvent donner lieu à plusieurs activités en fonction de la portée de l'atteinte possible à leurs droits. Selon le cas, on parlera d'information, de consultations « classiques », de participation des citoyens et d'ententes négociées. Par conséquent, lorsqu'il s'agit des autochtones, le mot « consultation » au sens du *Cadre de consultation* peut désigner une gamme d'activités plus étendue. Les tribunaux ont élaboré des principes directeurs applicables à la consultation des groupes autochtones, mais le droit évolue et, par conséquent, les mécanismes et critères de consultation du MPO doivent être souples.

On trouvera un exposé plus détaillé de ces questions et des lignes directrices concernant la consultation des groupes autochtones à l'annexe C, à la page 31. Les principes du

Cadre de consultation s'appliquent en général à la consultation des groupes autochtones. Quant aux lignes directrices énoncées dans le présent document, elles peuvent s'appliquer ou non à la consultation des groupes autochtones, en fonction du groupe visé et de la situation. Certaines considérations initiales sont expliquées à l'annexe C, mais avant de planifier et d'entreprendre des consultations avec des groupes autochtones, on conseille aux fonctionnaires du MPO de communiquer avec des collègues du Ministère qui possèdent de l'expérience de ce domaine.

Objectifs du Cadre

Les activités du MPO relatives à la participation du public peuvent différer d'une région à l'autre. En région, elles ont tendance à être axées sur les opérations, alors qu'à l'administration centrale, elles sont davantage axées sur les politiques. Ces différences reflètent simplement l'envergure du mandat du Ministère. Le *Cadre de consultation* vise à améliorer les consultations en mettant en place des mécanismes favorisant une **vision commune et une approche concertée**. Ces mécanismes peuvent inclure des outils, des ressources et l'infrastructure nécessaires aux consultations.

Les objectifs du *Cadre* sont les suivants :

- **s'adapter à l'évolution de la culture** qui privilégie une participation croissante des citoyens aux processus décisionnels du gouvernement et **tenir compte de l'existence d'une clientèle grandissante** au Canada qui s'attend à prendre part aux processus décisionnels;
- **promouvoir la coopération et le sentiment de travailler ensemble vers le même but** auprès des employés, des partenaires, des clients et des intervenants du MPO pour les consultations;
- **améliorer la connaissance et la compréhension** des questions relatives aux pêches et aux océans à l'échelle du Ministère et chez les partenaires, les clients et les intervenants;
- **améliorer la communication des messages** recueillis lors des consultations dans l'ensemble du Ministère; et
- **promouvoir une meilleure sélection des techniques de consultation** en fonction du but à atteindre.

Avantages d'une « vision commune et d'une approche concertée »

Le principal objectif du *Plan stratégique* du Ministère, soit le rétablissement de la confiance et de la crédibilité, exige que l'on fasse valoir l'utilité de travailler ensemble vers un même but en vue d'instaurer le respect mutuel et une vision commune des rôles et des responsabilités de chacun dans les processus décisionnels. Le *Cadre de consultation* répond à ce besoin en formulant :

1. un énoncé de politique et des principes qui :
 - **font mieux connaître la façon dont sont menées** les consultations au sein du MPO et auprès des clients et intervenants;
 - appliqués **systématiquement aux consultations, et de concert avec une approche commune**, favorisent la transparence, l'accessibilité et la responsabilité, tout en laissant au MPO la souplesse dont il a besoin en raison de la gamme des responsabilités qu'il exerce;

2. des lignes directrices qui :

- rendent les principes plus opérationnels;
- offrent une **orientation** qui permet de déterminer les **raisons** pour lesquelles il y a lieu de mener des consultations, **quelles doivent être les parties consultées** et le **moment** où les consultations doivent avoir lieu;

3. une *boîte à outils* qui :

- **guide la mise en œuvre du Cadre** en favorisant une bonne planification;
- offre une orientation quant à la **façon** de choisir les méthodes de consultation, les participants et les processus d'évaluation qui sont appropriés.

On peut se servir du présent *Cadre de consultation* et de la *boîte à outils* pour intégrer de façon systématique les consultations à une saine gestion des affaires publiques et pour faciliter la planification des consultations en vue de respecter les obligations légales qui y sont reliées. Les principes énoncés dans le présent *Cadre de consultation* peuvent s'appliquer à de nombreuses consultations menées par le MPO, tandis que les lignes directrices et la *boîte à outils* donnent une orientation plus précise et peuvent exiger des modifications en fonction des circonstances. Les lignes directrices assurent un lien entre la *boîte à outils* et les principes. La prise en compte des lignes directrices peut garantir l'observation des principes. Les responsables de la coordination des mécanismes de consultation déjà en place, tels les groupes consultatifs, pourront éventuellement évaluer à quel point leurs activités pourraient tirer profit du *Cadre de consultation*.

Comme c'est le cas pour toute activité entreprise par le gouvernement, une approche équilibrée s'impose. Il ne peut consulter tous les clients, intervenants ou citoyens sur toutes les questions. Le temps et les ressources sont limités pour les participants ainsi que pour le Ministère. La tenue de consultations à tout propos pourrait lasser et nuire au développement de relations efficaces avec les clients, les intervenants et la population. Même s'il n'est pas possible de rattacher chaque exercice de consultation à d'autres consultations, en s'efforçant d'appliquer le *Cadre de consultation* et la *boîte à outils*, les fonctionnaires du MPO seront mieux outillés pour évaluer le degré et le type de consultation requis, chercher des possibilités de coordination, définir les coûts connexes en temps et en argent et déterminer les résultats attendus.

Politique de consultation du MPO

L'Énoncé de politique indique que le MPO est déterminé à améliorer les consultations. Les principes décrivent une approche de consultation commune valable tant au sein du MPO que pour les parties intéressées. Comme la consultation est fondée sur le respect mutuel et l'apprentissage, les agents du MPO doivent s'efforcer de respecter ces principes lorsqu'ils participent aux consultations dirigées par d'autres parties. Il faut mentionner, cependant, que des considérations particulières s'appliquent à la consultation des groupes autochtones. On trouvera un complément d'information sur cette question à l'annexe C.

Énoncé de politique

Pêches et Océans Canada (MPO) entreprendra des consultations qui serviront à enrichir le processus décisionnel du Ministère, et permettront de mieux comprendre les enjeux relatifs aux pêches, aux océans et au transport maritime, et de renforcer les relations.

Principes et lignes directrices du Cadre

Le Ministère doit rendre des comptes à la population canadienne au sujet des décisions qu'il prend et de la façon dont il les prend. Le MPO mène des consultations afin :

- d'élaborer et d'évaluer des politiques, des programmes et des services, y compris des modifications à la réglementation; et
- d'élaborer des plans pour mettre en œuvre des politiques, des programmes et des services ministériels.

Les principes et lignes directrices du *Cadre de consultation* sont structurés selon trois thèmes :

- planification et évaluation;
- instauration d'un climat de respect mutuel; et
- amélioration de la culture de consultation.

La **planification des consultations** est primordiale. Il y a lieu de déterminer les données requises et les critères d'évaluation pendant le processus de planification, avant d'entreprendre les consultations. De même, c'est à cette étape que l'on définit le niveau de participation, les méthodes de consultation et les ressources relatives à la consultation.

Le **respect mutuel** est nécessaire à l'efficacité des consultations. Indépendamment de la portée et de la taille de la consultation, tous les aspects de la planification, de la mise en œuvre et de l'évaluation peuvent affecter la relation avec les participants et entre eux.

La **culture de consultation** au sein du Ministère est renforcée à mesure qu'on acquiert de l'expérience dans les différentes activités – planification, évaluation et instauration d'un climat de respect mutuel.

Le Ministère a la lourde responsabilité de tenir compte de l'effet de ses décisions sur le personnel et les citoyens des collectivités canadiennes. Sans être exhaustive, la liste qui suit donne des exemples de la diversité des personnes et organismes touchés par les décisions du Ministère. On trouvera des exemples supplémentaires de mécanismes de consultation du MPO auprès de ses clients et intervenants à l'annexe A.

- personnel du MPO
- industries halieutique et aquicole
- entreprises de transformation
- pêcheurs et leurs collectivités
- pêcheurs autochtones et leurs collectivités
- jeunes des collectivités côtières
- autres ministères fédéraux
- gouvernements provinciaux et territoriaux
- habitants des collectivités côtières;
- pêcheurs sportifs
- exploitants d'entreprises œuvrant dans le domaine du tourisme et de la pêche
- exploitants maritimes
- industrie pétrolière et gazière
- organismes bénévoles
- communauté agricole
- autres secteurs d'exploitation des ressources naturelles (foresterie, exploitation minière, hydro-électrique)
- offices de protection de la nature
- plaisanciers
- marins
- organisations manufacturières
- organisations de mesures de sécurité
- organismes internationaux (environnementaux, économiques, maritimes, etc.)
- organisations non gouvernementales
- Canadiens et Canadiennes préoccupés par la gestion et la protection des ressources naturelles et écologiques, les questions de sécurité maritime et l'intégrité scientifique

Un grand nombre de groupes et de personnes peuvent prendre part aux consultations ou être invités à y participer. Pour les consultations à grande échelle qui s'adressent à la population, on ne peut avoir la haute main sur la représentation. Si les consultations sont ciblées, il est important d'élaborer des critères pour orienter la sélection des participants. Si l'on envisage des consultations ciblées, les fonctionnaires du MPO doivent savoir que les participants représentent bien des intérêts et des organisations légitimes. En pareil cas, la question du financement se pose lorsque certaines personnes intéressées font savoir au Ministère que le manque de fonds ou d'autres obstacles sont susceptibles de les empêcher de participer aux consultations.

Les processus décisionnels gouvernementaux reposent sur des processus politiques et administratifs où les rôles et les responsabilités des politiciens et de l'administration sont très différents. Les enjeux qui sont au cœur des principes de base (ou des prémisses) de la politique gouvernementale⁸ trouvent mieux place dans l'arène politique des institutions parlementaires où l'on dispose d'une plus grande marge de manœuvre. Autrement dit, les agents du MPO doivent indiquer avec précision aux participants la nature et l'objectif des consultations, y compris les limites de la portée des consultations.

⁸ Stairs, Denis. « Foreign Policy Consultations in a Globalizing World », dans *Policy Matters*, vol. 1, n° 8. Décembre 2000. p. 1-44.

Thème 1

Planification et évaluation

Principe 1 : Engagement

Des consultations fructueuses nécessitent un leadership et un engagement mutuel pour que les résultats des consultations soient pris en compte dans le processus décisionnel.

Ligne directrice 1.1

Les plans de consultation sont approuvés avant le début des consultations.

Ligne directrice 1.2

Les documents relatifs à la planification des activités de consultation incluent les décisions-clés faisant l'objet d'une consultation, le nom des personnes-ressources, les méthodes de consultation, les ressources liées au budget, les participants ciblés par la consultation, les plans pour cibler les clients et les intervenants non traditionnels, le calendrier proposé des activités de consultation et les mécanismes d'évaluation des activités de consultation.

Ligne directrice 1.3

Les responsables de la consultation passent en revue les mécanismes de consultation existants, notamment ceux du MPO, du gouvernement du Canada et d'autres, tels les conseils et les comités consultatifs, afin de déterminer leur applicabilité.

Il est important de faire preuve de leadership et d'un **engagement** profond à l'égard du processus de consultation pour assurer des consultations fructueuses. Des **ressources** financières, humaines et techniques suffisantes sont requises, et l'engagement de ces ressources peut témoigner de la détermination à mener des consultations fructueuses. Le développement de relations va de pair avec l'instauration d'un climat de confiance.

La **continuité** constitue également un autre indicateur d'engagement. Il est important de reconnaître le rôle des mécanismes de consultation existants ou nouveaux, comme les conseils et les comités consultatifs ainsi que celui des autres groupes qui fournissent des directives et des avis fondés sur une connaissance approfondie des enjeux. On peut avoir recours aux mécanismes de consultation en place et il faut comparer cette solution à la consultation de la population et des autres clients et intervenants qui ne font pas partie d'un groupe organisé.

Principe 2 : Évaluation

Les consultations feront l'objet d'une évaluation périodique tout au long et à la fin du processus de consultation en fonction des objectifs énoncés dans un plan de consultation établi.

Ligne directrice 2.1

Donner aux participants la possibilité de prendre part à l'évaluation du processus décisionnel, ainsi qu'aux consultations.

Ligne directrice 2.2

Indiquer au personnel du Ministère et aux parties consultées les méthodes et les processus d'évaluation définis et élaborés au cours du processus de planification de la consultation.

Ligne directrice 2.3

Le processus d'évaluation est souple et continu tout au long de la consultation afin d'assurer que le but et les objectifs sont atteints ou révisés en fonction des commentaires reçus.

Ligne directrice 2.4

Une fois que la consultation a été menée à bien, on évalue si les participants ont été correctement ciblés et consultés, et si les principes et lignes directrices ont été suivis.

Pour déterminer à quel point les consultations ont été **fructueuses**, il faut établir au préalable les objectifs du processus à l'étape de la planification des consultations et ensuite mesurer les résultats et en rendre compte tout au long du processus de consultation et au terme du processus décisionnel. Il y a lieu de faire des comptes rendus à l'interne et, au besoin, à l'externe.

L'évaluation des consultations appuiera également les efforts du Ministère qui visent à mettre en œuvre plusieurs éléments de la fonction moderne de contrôleur, y compris le « leadership stratégique » et l'« information intégrée sur le rendement ». Les activités principales en matière de leadership stratégique mettent l'accent sur le développement de relations avec les clients et les intervenants. En ce qui concerne la responsabilisation, il faut clairement définir les responsabilités pour favoriser des évaluations et des comptes rendus plus approfondis. L'application du principe intitulé « information intégrée sur le rendement » implique la prise en compte de données financières et non financières et d'avis dans les processus décisionnels. Dans le cadre de ce processus, il sera de plus en plus important d'établir un lien entre les résultats et les ressources et de mettre l'accent sur des mesures moins nombreuses mais plus pertinentes.

Principe 3 : Choix du moment

Un calendrier et des échéances convenables seront établis pour la tenue des consultations afin que les participants aient le temps de se préparer et d'exprimer leur opinion.

Ligne directrice 3.1

Les objectifs de la consultation sont élaborés dès le début de l'étape d'établissement du plan de consultation approuvé, de façon qu'ils puissent être atteints dans un délai raisonnable, compte tenu des différents niveaux de capacité de réponse des participants.

Ligne directrice 3.2

Les participants entrent en jeu le plus tôt possible et les responsables peuvent envisager de leur offrir la possibilité de participer à la conception du processus de consultation.

Ligne directrice 3.3

Il y a lieu de prendre en considération la période de la journée et le temps de l'année au cours desquelles sera tenue la consultation (p. ex., les citoyens sont davantage disponibles après les heures de travail normales et les travailleurs de certains secteurs peuvent être particulièrement occupés à des périodes précises de l'année).

Ligne directrice 3.4

Si l'on reçoit de l'information ou des commentaires une fois les consultations terminées, il y a lieu de prendre des mesures raisonnables pour en tenir compte.

L'élaboration d'un plan de consultation est une étape importante qui permet de **prévoir** les problèmes dès le début et de planifier la façon dont on les gérera. Il faut déterminer au préalable la capacité des participants à formuler leur point de vue ainsi que l'ampleur de la controverse que peut susciter la question soulevée, afin d'assurer l'efficacité de leur collaboration aux consultations. On doit établir des délais convenables pour la tenue des consultations afin que les participants aient le temps de se préparer et d'exprimer leur opinion. De plus, consulter les participants au moment qui leur convient le mieux améliorera l'efficacité des consultations.

Thème 2 **Instauration d'un climat de respect mutuel**

Principe 4 : Inclusivité

Les consultations mettront à contribution l'éventail approprié de groupes ou d'individus susceptibles d'être intéressés ou touchés par une décision du gouvernement ou d'apporter aux consultations un point de vue enrichissant.

Ligne directrice 4.1

Dans le cadre d'une analyse de contexte, on effectue une recherche pour évaluer les positions et les intérêts des partenaires, des clients et des intervenants sur le sujet consulté.

Ligne directrice 4.2

On prend des mesures raisonnables au début des consultations afin de déterminer les groupes concernés et de les intégrer au processus de consultation.

Ligne directrice 4.3

Pour certaines consultations, les participants sont ciblés. En pareil cas, on tient compte de leur connaissance des politiques et des opérations, de l'habileté à communiquer avec les représentants du MPO et les autres parties prenant part au processus de consultation, du désir de fournir et d'échanger de l'information ainsi que d'en arriver à des recommandations.

Ligne directrice 4.4

Lorsque des organismes de la société civile comme la Commission des pêches autochtones ou d'autres associations représentent des groupes multiples, on doit envisager de communiquer avec les associations membres de ces organismes de façon à assurer un éventail adéquat d'opinions et de commentaires.

Ligne directrice 4.5

Certains participants pourraient également être invités à participer au processus de consultation s'ils sont intéressés par le sujet de la consultation même s'ils ne possèdent pas nécessairement l'expertise nécessaire pour renforcer les connaissances du MPO ou participer à la prise de décisions.

La tenue de vastes consultations est le plus souvent nécessaire lorsqu'il s'agit de prendre des décisions en matière d'élaboration ou de renouvellement de politiques et à l'occasion, à une échelle plus modeste, des décisions opérationnelles. Autrement dit, il y a lieu de déterminer l'ampleur des consultations en fonction du **niveau d'intérêt et des répercussions possibles**, en tenant compte des précédents qui pourraient être créés et des retombées sur les autres processus de consultation. Il faut être conscient du fait que plus la consultation touche de gens, plus le processus est lent et coûteux. Il faut donc peser le pour et le contre. Dans certains cas, il faut privilégier l'ampleur des consultations, tandis que dans d'autres, le respect des délais s'impose.

Quand on entreprend des consultations ciblées, il est important de déterminer au début du processus qui parle au nom de qui et en vertu de quelle autorité. La planification de consultations peut nécessiter l'élaboration de critères de participation, comme l'indique la ligne directrice 4.1. Lorsque les consultations sont vastes, il est plus difficile d'évaluer et de contrôler la représentativité.

Principe 5 : Accessibilité

On prendra des mesures raisonnables pour déterminer la façon dont les clients, les intervenants et les autres participants souhaitent être consultés. De l'information pertinente et précise leur sera distribuée dans un format approprié.

Ligne directrice 5.1

Dans le cadre de la planification des consultations, on entreprend des activités pour déterminer le degré de compréhension des partenaires, des clients et des intervenants à l'égard du sujet traité.

Ligne directrice 5.2

Dans le cadre de l'élaboration de plans de consultation, on réfléchit à la possibilité d'interroger les participants pour connaître la façon dont ils préfèrent être consultés et prendre part aux consultations, si on ne le sait pas encore.

Ligne directrice 5.3

Les plans de consultation peuvent donner un aperçu de différentes méthodes de consultation pour divers clients, intervenants et partenaires, en fonction de leurs préférences et de l'applicabilité de la méthode aux circonstances, et inclure des discussions multilatérales et bilatérales.

Ligne directrice 5.4

Il est important de réfléchir à la façon dont l'information et la documentation seront remises aux participants à la consultation ainsi qu'à la façon dont leurs suggestions et commentaires peuvent être transmis aux agents du MPO, selon leur capacité d'accès à l'information (y compris les documents papier transmis par la poste, les pièces jointes transmises par courriel ou la documentation et les formulaires de commentaires transmis en ligne).

Ligne directrice 5.5

On distribue la documentation de base aux clients, aux intervenants et au grand public, le cas échéant, le plus tôt possible (p. ex., envisager de fournir la documentation un mois avant le début des activités de consultation ou plus tôt si la question est complexe ou controversée).

Ligne directrice 5.6

Les participants peuvent avoir accès à l'information, aux documents et aux activités de consultation, quelles que soient leurs capacités physiques, leur langue, et leur origine régionale, ethnoculturelle ou socio-économique.

Ligne directrice 5.7

La documentation en ligne est remise conformément à la politique du gouvernement du Canada sur l'accessibilité ainsi qu'à sa politique sur les langues officielles.

Ligne directrice 5.8

Les avis relatifs aux activités de participation du public font état des points de contact de l'organisation (adresses, heures d'ouverture, personnes-ressources, etc.) et d'autres renseignements.

Il faudrait songer à établir un ensemble de dispositions et de processus à l'intention des participants traditionnels et non traditionnels, de façon à tenir compte du nombre croissant d'utilisateurs qui veulent avoir accès aux ressources des pêches et des océans, demandent des renseignements techniques ou scientifiques et exigent la mise en place de dispositions sur la sécurité maritime. À cet égard, les consultations doivent refléter la **diversité** des valeurs et des besoins des Canadiens. Compte tenu de cette diversité, certaines personnes désireuses de prendre part aux consultations peuvent être soumises à

des contraintes d'ordre financier qui les empêchent de participer. Lorsque les fonctionnaires du MPO déterminent que les ressources pourraient être disponibles pour faciliter la participation, c'est la politique du Conseil du Trésor qui s'applique.

Principe 6 : Clarté

Les participants doivent connaître l'objectif des consultations et comprendre l'information et la documentation reçues.

Ligne directrice 6.1

Les participants devraient être informés de la portée de la consultation (p. ex., comment l'information sera recueillie et pourrait être intégrée au processus décisionnel).

Ligne directrice 6.2

Les communications et la documentation sont rédigées dans un « langage courant ». Les documents volumineux et très techniques peuvent être résumés et comprendre des références bibliographiques aux études et données initiales.

Ligne directrice 6.3

L'obligation de traduire les documents dans la deuxième langue officielle et la nécessité, le cas échéant, de les traduire dans une troisième langue sont déterminées dans le cadre du processus de planification des consultations. Il pourrait être nécessaire de consulter les minorités linguistiques et les groupes autochtones.

Il est important que les employés du MPO **exposent clairement** aux personnes consultées l'objectif du processus de consultation. Autrement dit, il convient de préciser que s'ils recueillent leur opinion, leurs suggestions ou leurs commentaires, la collecte ne constitue pas un objectif en soi. Il est important d'indiquer les **raisons** pour lesquelles on leur demande leurs suggestions dans le cadre du processus décisionnel du MPO (p. ex., afin d'élaborer des options fédérales pour discuter avec les provinces).

En outre, la documentation fournie aux participants doit être compréhensible, ce qui signifie que les documents doivent être rédigés dans une langue simple et que des résumés peuvent être nécessaires. La *Loi sur les langues officielles* doit également être respectée dans les consultations du MPO, y compris l'obligation de consulter les minorités linguistiques. À cet égard, il peut être également nécessaire de traduire dans une troisième langue, le cas échéant.

Thème 3 **Amélioration de la culture de consultation**

Principe 7 : Responsabilité

Les rôles et responsabilités à assumer lors des consultations seront clairement expliqués.

Ligne directrice 7.1

Les rôles et responsabilités de tous les participants à la consultation sont clairement définis (p. ex., qui fournira de l'information et qui prendra les décisions).

Ligne directrice 7.2

Les rôles et responsabilités en vertu des lois, règlements, ententes et autres documents de politique sont communiqués aux participants.

Le MPO doit s'acquitter d'un certain nombre d'**obligations** en vertu des lois, des règlements et de divers types d'ententes. Certaines sont propres au Ministère, tandis que d'autres s'appliquent au gouvernement fédéral en général. Il importe de comprendre ces diverses exigences pour préciser le degré d'influence que les consultations et les participants auront dans le processus décisionnel.

Toutes les parties qui prennent part aux consultations ont également **des rôles et des responsabilités** à assumer, y compris le Ministère et les participants. La responsabilisation fait également partie des éléments de la fonction moderne de contrôleur, selon laquelle les responsabilités doivent être définies pour étayer des évaluations et des comptes rendus plus approfondis.

Dans certains cas, des conseils consultatifs permanents créés et dirigés par le MPO permettent, au besoin, de rendre compte des décisions et des processus décisionnels. La permanence et la prévisibilité qui sont associées à ces mécanismes assurent une continuité, en raison de la présence de membres menant à bien un mandat, et créent un sentiment d'appartenance que ne peuvent susciter des consultations ponctuelles. Les exemples de conseils de ce genre ne manquent pas. On peut, entre autres, citer le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH), le Conseil consultatif du Ministre sur les océans (CCMO) et le Conseil canadien des ministres des Pêches et de l'Aquaculture (CCMPA). De tels organes permanents sont d'importants outils de consultation, mais parfois, il est préférable de tenir des consultations plus vastes auprès de la population et des autres intervenants.

Principe 8 : Transparence

Les consultations seront documentées et les résultats seront distribués en temps opportun.

Ligne directrice 8.1

Tenir compte des commentaires formulés dans le cadre des décisions clés et les documenter, notamment : les énoncés des décisions prises, le type d'activité liée à la participation du public, la liste des participants, les questions soumises à la population, un résumé des opinions, les critiques, suggestions et commentaires importants; l'incidence des commentaires sur les mesures prises; les réponses précises aux questions importantes ou encore les raisons pour lesquelles les propositions des participants n'ont pas été retenues.

Ligne directrice 8.2

Documenter le processus de consultation en mentionnant notamment : les participants, la façon dont ils ont été consultés, les résultats des consultations et les décisions prises. Cette documentation peut inclure les décisions portant sur les politiques, les études de recherche, les changements à la réglementation, les activités opérationnelles, les évaluations, les résumés des commentaires formulés, le type de participation envisagée, etc. pour toutes les parties consultées. On peut identifier les participants en les regroupant par catégorie ou avec précision en indiquant leur nom, selon le type de consultation.

Ligne directrice 8.3

Dans les cas où la consultation est nécessaire à l'élaboration de politiques locales, notamment des changements réglementaires ou des changements opérationnels mineurs, on pourrait satisfaire aux exigences de la consultation en envoyant des lettres ou des courriels, ou en utilisant d'autres moyens de communication afin de solliciter le point de vue des participants ciblés. Dans les cas où un processus de consultation est nécessaire pour l'élaboration de politiques ou de modifications de programmes plus générales, on peut envisager de planifier des consultations à plus grande échelle et « ouvertes au grand public ».

Les processus décisionnels du Ministère devraient être transparents tout en tenant compte du fait que, dans certains cas, les ministres ont des pouvoirs discrétionnaires. Les consultations aident le Ministère à évaluer les répercussions associées à une décision définitive.

Le grand public sera admis à certaines consultations alors que d'autres consultations peuvent nécessiter les avis de personnes ou de groupes particulièrement ciblés en raison de leurs connaissances techniques, scientifiques, traditionnelles ou locales. Pour des raisons de sécurité ou d'efficacité, certaines consultations seront bilatérales. Dans de nombreux cas, les processus et les résultats de la consultation peuvent être communiqués aux participants et aux autres parties intéressées, le cas échéant, même si les commentaires ne sont pas sollicités par l'entremise d'un forum ouvert au grand public. Si on a mené de façon détaillée les étapes de la planification et de l'élaboration et qu'elles sont bien documentées, on peut prévoir les commentaires et remettre des documents complets aux décideurs de haut niveau et aux ministres.

Certains mécanismes gouvernementaux reconnaissent l'importance des consultations à l'appui de la qualité et de la crédibilité d'une politique, d'un programme ou d'un service ainsi que la nécessité de **documenter le processus**. Par exemple, le processus réglementaire débouchant sur l'élaboration du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) exige que les consultations entreprises soient documentées. À l'aide des consultations, la première étape du processus de réglementation consiste à déterminer si un règlement est nécessaire ou si l'on peut avoir recours à d'autres solutions de rechange pour régler le problème. Si un règlement s'impose, on entreprend des consultations en vue de son élaboration et les résultats des consultations doivent alors être documentés. Le REIR renferme une section sur les consultations qui exige de fournir l'information relative aux types de participants, à la façon dont ils ont été consultés, aux questions soulevées, positives ou négatives, et à la façon dont elles ont été abordées dans le processus décisionnel. Ces éléments sont rendus publics dans la *Gazette du Canada*.

Principe 9 : Coordination

Les opinions, les observations et les points de vue formulés au sujet des consultations, y compris en ce qui concerne le processus et les résultats, seront distribués à l'échelle du Ministère et prendront en compte l'incidence sur les autres initiatives et les commentaires recueillis.

Ligne directrice 9.1

Faire participer les employés du secteur des communications le plus tôt possible au processus de planification des consultations afin que les documents de communication nécessaires (p. ex., plans de communication ou info-capsules) soient élaborés conformément au type de processus décisionnel et à son incidence, comme il est requis pour appuyer le plan de consultation.

Ligne directrice 9.2

Coordonner les activités avec les autres secteurs et régions du MPO et les autres ministères, au besoin, en les informant et en les faisant participer à l'étape de préparation de la planification des consultations.

Ligne directrice 9.3

Transmettre aux autres ministères fédéraux ou aux autres gouvernements les communiqués et les autres documents d'information susceptibles de les intéresser avant leur diffusion publique afin de leur permettre de préparer une réponse, le cas échéant.

Ligne directrice 9.4

Le nom d'une personne-ressource est mentionné dans tous les documents de consultation.

Ligne directrice 9.5

Communiquer les conclusions de recherche, les rapports et les autres documents finaux aux participants avant leur diffusion publique.

Le MPO mène des consultations en vue de renforcer par les échanges la connaissance et la compréhension des enjeux relatifs aux pêches, aux océans et au transport maritime. Le Ministère favorise l'apprentissage continu en **diffusant les messages** obtenus lors des consultations et en examinant les commentaires recueillis dans le cadre d'autres initiatives. Parallèlement, les fonctionnaires du MPO doivent respecter les droits relatifs à la protection des renseignements personnels et commerciaux et traiter avec discrétion les renseignements de nature délicate.

Annexe A

Consultations entreprises par le MPO (clients et intervenants)

Ces listes, malgré leur longueur, ne sont pas exhaustives; elles reflètent par contre l'ampleur des consultations entreprises par Pêches et Océans Canada (MPO).

Mécanismes de consultation du MPO

Comité de liaison fédéral-provincial-territorial sur les pêches en eaux douces
 Comité des ministres des pêches du Canada et de la Colombie-Britannique
 Comités consultatifs sur les zones et les espèces (poissons de fond, poissons pélagiques, invertébrés, etc.)
 Commission des pêcheries des Grands Lacs et Comité consultatif maritime
 Conseil canadien des ministres des pêches et de l'aquaculture
 Conseil consultatif du Ministre sur les océans
 Conseil consultatif maritime canadien
 Conseil consultatif maritime de l'Arctique
 Conseil des ministres des pêches et de l'aquaculture de l'Atlantique
 Conseil pour la conservation des ressources halieutiques
 Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique
 Conseils consultatifs maritimes
 Conseils consultatifs sur les embarcations de plaisance
 Examens par les pairs de l'état des stocks
 Planification de la gestion intégrée des pêches
 Processus consultatif régional
 Stratégie de développement durable
 Stratégie relative aux pêches autochtones
 Zones de protection marine

Quelques types de clients, d'intervenants et de partenaires

Administrations des ports pour petits bateaux
 Canadiens et Canadiennes
 Communautés de langue minoritaire
 Communautés ethniques
 Conseil de gestion (p. ex., la gestion de la faune et des bassins hydrologiques)
 Conseils consultatifs maritimes
 Conseils de cogestion des ressources et conseils consultatifs
 Conseils provinciaux de l'énergie et des services
 Coopératives et organisations rurales
 Gouvernements provinciaux et territoriaux
 Groupes communautaires de jeunes, groupes scolaires et associations étudiantes
 Groupes d'armateurs et groupes de conducteurs de traversier
 Groupes de conservation et de protection environnementale – provinciaux, régionaux, nationaux et internationaux
 Groupes de l'industrie du tourisme et de l'éco-tourisme
 Groupes de mise en marché des produits de la pêche et de la mer
 Groupes de pêcheurs récréatifs

Groupes de plaisanciers
Groupes de professionnalisation
Groupes, associations et fédérations autochtones – régionaux et nationaux
Industrie de l'énergie, incluant l'industrie pétrolière et gazière
Industrie des services
Ministères et agences du gouvernement fédéral
Municipalités et associations de municipalités
Offices de protection de la nature
Organisations bénévoles et groupes communautaires
Organisations d'entreprises de transformation
Organisations d'intervention en cas d'urgence
Organisations de l'industrie agricole
Organisations de l'industrie de l'aquaculture
Organisations de sécurité nautique
Organisations des forces de l'ordre – fédérales, provinciales, territoriales, et autres
Organisations, associations et fédérations de l'industrie halieutique, organisées pour une région spécifique ou pour un espèce en particulier
Réseaux de recherches universitaires et académiques – régionaux et nationaux
Syndicats de pêcheurs et syndicats des travailleurs du secteur de la transformation des produits de la mer

Annexe B

Lois pertinentes et ententes connexes

Le présent *Cadre de consultation* doit être consulté et appliqué conformément aux lois du Canada, en particulier lorsque Pêches et Océans Canada (MPO) prescrites par la loi. La liste qui suit cite les principales lois régissant les responsabilités du Ministère et ses obligations en matière de consultation.

En outre, des ententes sont citées à titre d'exemple afin de montrer l'étendue des définitions et des processus relatifs aux consultations. La nature des ententes varie : certaines ont force exécutoire alors que d'autres, telles que l'*Entente concernant la coopération intergouvernementale en matière de pêche et d'aquaculture*, n'ont pas force exécutoire, mais fournissent un cadre pour les processus décisionnels. D'autres ententes, telles celles sur les revendications territoriales, sont protégées par la Constitution. Ces exemples illustrent la tendance à l'institutionnalisation des consultations en processus décisionnels.

Qu'il s'agisse de lois, d'ententes ou de cadres, il convient de mentionner que les divers documents emploient une terminologie différente pour décrire les consultations, et que l'on parle parfois de « participation du public », de « participation publique », « de participation des citoyens » ou « de chercher à recueillir les points de vue et les avis ». Il faut prêter particulièrement attention aux définitions des processus de consultation dans ces documents. On recommande aux employés de discuter des dispositions de ces documents avec des collègues expérimentés.

PRINCIPALES LOIS DU MINISTÈRE DES PÊCHES ET OCÉANS

Loi sur la restructuration du secteur des pêches de l'Atlantique 1, L.R.C. (1985) ch. A-14

8. (1) Au plus tard le cinquième jour de séance de chaque chambre du Parlement suivant le 1^{er} juin, le ministre fait déposer devant elle un rapport sur l'application de la présente loi au cours de l'exercice précédent.

(2) Le ministre tient compte, en préparant le rapport annuel, des recommandations formulées par tel des comités de la Chambre des communes constitué pour étudier les questions relatives à la pêche.

Loi sur la marine marchande du Canada 2, L.R.C. (1985) ch. S-9

8. (1) Afin de réaliser l'objet précisé à l'article 5, le ministre des Transports et le ministre des Pêches et des Océans peuvent, à l'égard de leurs responsabilités respectives en vertu de la présente loi :

a) établir des organismes de consultation.

Loi sur le ministère des Pêches et des Océans, L.R.C. (1985) ch. F-15

6. Le 31 janvier au plus tard ou, si le Parlement ne siège pas, dans les cinq premiers jours de séance ultérieurs de l'une ou l'autre chambre, le ministre dépose devant le Parlement le rapport d'activité de son ministère pour l'exercice précédent.

Loi sur les pêches, L.R.C. (1985) ch. F-14

37. (4) S'il se propose de prendre l'arrêté visé au paragraphe (2), le ministre ou son délégué offre aux gouvernements provinciaux qu'il juge intéressés et aux ministères et organismes fédéraux de son choix de les consulter.

(5) Le paragraphe (4) n'empêche pas le ministre ou son délégué de prendre, sans offre de consultation, un arrêté provisoire sous le régime du paragraphe (2) lorsqu'il estime nécessaire d'agir immédiatement.

Loi sur le développement de la pêche, L.R.C. (1985) ch. F-21

7. (1) Le ministre peut, pour l'application de la présente loi, constituer les comités consultatifs qu'il estime nécessaires et en nommer les membres.

(2) Les membres d'un comité prévu au paragraphe (1) reçoivent, pour chaque jour où ils assistent à une réunion du comité, la rémunération fixée par le gouverneur en conseil; ils sont indemnisés des frais de déplacement et de séjour entraînés par l'accomplissement, hors de leur lieu ordinaire de résidence, des fonctions qui leur sont confiées en application de la présente loi.

10. Aussitôt que possible après la fin de chaque exercice, le ministre soumet au Parlement un rapport sur les activités exercées au cours de l'exercice dans le cadre de la présente loi ou des accords conclus sous le régime de celle-ci.

Loi sur les océans, L.C. (1996) ch. 31

29. Le ministre, en collaboration avec d'autres ministres et organismes fédéraux, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les organisations autochtones, les collectivités côtières et les autres personnes de droit public et de droit privé intéressées, y compris celles constituées dans le cadre d'accords sur des revendications territoriales, dirige et favorise l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de gestion des écosystèmes estuariens, côtiers et marins des eaux faisant partie du Canada ou sur lesquelles le droit international reconnaît à celui-ci des droits souverains.

31. Le ministre, en collaboration avec d'autres ministres et organismes fédéraux, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les organisations autochtones, les collectivités côtières et les autres personnes de droit public et de droit privé intéressées, y compris celles constituées dans le cadre d'accords sur des revendications territoriales, dirige et favorise l'élaboration et la mise en œuvre de plans pour la gestion intégrée de toutes les activités ou mesures qui s'exercent ou qui ont un effet dans les estuaires et les eaux côtières et marines faisant partie du Canada ou sur lesquelles le droit international reconnaît à celui-ci des droits souverains.

32. En vue de la mise en œuvre des plans de gestion intégrée, le ministre :

d) peut, en consultation avec d'autres ministres et organismes fédéraux, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les organisations autochtones, les collectivités côtières et les autres personnes de droit public et de droit privé intéressées, y compris celles constituées dans le cadre d'accords sur des revendications territoriales, établir des directives, des objectifs et des critères concernant la qualité du milieu dans les estuaires et les eaux côtières et marines.

33. (2) Dans l'exercice des attributions prévues par la présente partie, le ministre peut consulter d'autres ministres et organismes fédéraux, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les organisations autochtones, les collectivités côtières et les autres personnes de droit public et de droit privé intéressées, y compris celles constituées dans le cadre d'accords sur des revendications territoriales.

40. (2) Dans l'exercice de ses attributions et en collaboration avec d'autres ministres fédéraux, il encourage les activités propres à promouvoir la connaissance, la gestion et la préservation des océans et des ressources marines, dans la perspective du développement durable, et fournit des services de garde côtière et des services hydrographiques destinés à assurer la sécurité de la navigation et à faciliter le commerce maritime.

42. Dans le cadre de ses attributions au titre de l'alinéa 4(1)c) de la *Loi sur le ministère des Pêches et des Océans*, le ministre est investi des pouvoirs suivants :

h) dresser, en collaboration avec le ministre des Affaires étrangères, et publier des cartes marines montrant, en fonction de leur échelle et de leur finalité, tout ou partie de la mer territoriale, de la zone contiguë, de la zone économique exclusive et des zones de pêche du Canada, ainsi que des eaux adjacentes, et en autoriser la distribution ou la vente.

50. (1) Avant de fixer un prix dans le cadre de la présente loi, le ministre consulte les personnes de droit public et de droit privé qu'il juge intéressées.

AUTRES LOIS

Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (1992) ch. 37

Il y a de nombreuses références relatives à la participation du public dans la LCÉE, mais celles qui suivent constituent des exemples de la pertinence pour les autorités responsables, dont fait souvent partie le MPO.

16. (1) L'examen préalable, l'étude approfondie, la médiation ou l'examen par une commission d'un projet portent notamment sur les éléments suivants :

c) les observations du public à cet égard, reçues conformément à la présente loi et aux règlements.

18. (1) Dans le cas où le projet n'est pas visé dans la liste d'étude approfondie ou dans la liste d'exclusion, l'autorité responsable veille :

(3) Avant de prendre sa décision aux termes de l'article 20, l'autorité responsable, dans les cas où elle estime que la participation du public à l'examen préalable est indiquée ou dans le cas où les règlements l'exigent, avise celui-ci et lui

donne la possibilité d'examiner le rapport d'examen préalable et les documents consignés au registre public établi aux termes de l'article 55 et de faire ses observations à leur égard.

22. (1) Quand elle reçoit un rapport d'étude approfondie, l'Agence donne avis, de la façon qu'elle estime indiquée pour favoriser l'accès du public au rapport, des éléments suivants :

- a) la date à laquelle le rapport d'étude approfondie sera accessible au public;
- b) le lieu d'obtention d'exemplaires du rapport;
- c) l'adresse et la date limite pour la réception par celle-ci d'observations sur les conclusions et recommandations du rapport.

(2) Toute personne peut, dans le délai indiqué dans l'avis publié par l'Agence, lui présenter ses observations relativement aux conclusions ou recommandations issues de l'étude approfondie ou à tout autre aspect du rapport qui y fait suite.

34. La commission, conformément à son mandat et aux règlements pris à cette fin :

- a) veille à l'obtention des renseignements nécessaires à l'évaluation environnementale d'un projet et veille à ce que le public y ait accès;
- b) tient des audiences de façon à donner au public la possibilité de participer à l'évaluation environnementale du projet.

55. (1) Est tenu, conformément à la présente loi et aux règlements, un registre public pour chacun des projets pour lesquels une évaluation environnementale est effectuée afin de faciliter l'accès aux documents relatifs à cette évaluation.

(3) Sous réserve du paragraphe (4), le registre public contient tous les documents produits, recueillis ou reçus relativement à l'évaluation environnementale d'un projet, notamment :

- b) toute observation du public à l'égard de l'évaluation.

Loi sur les espèces en péril, (2002), ch. 29

27. (2) Avant de faire une recommandation à l'égard d'une espèce sauvage ou d'une espèce en péril, le ministre :

- c) si l'espèce se trouve dans une aire à l'égard de laquelle un conseil de gestion des ressources fauniques est habilité par un accord sur des revendications territoriales à exercer des attributions à l'égard d'espèces sauvages, consulte le conseil.

34. (4) Le ministre ne recommande la prise du décret :

- a) qu'après avoir consulté le ministre provincial compétent;
- b) si l'espèce se trouve dans une aire à l'égard de laquelle un conseil de gestion des ressources fauniques est habilité par un accord sur des revendications territoriales à exercer des attributions à l'égard d'espèces sauvages, qu'après avoir consulté le conseil.

39.(3) Le programme de rétablissement est élaboré, dans la mesure du possible, en consultation avec les propriétaires fonciers et les autres personnes que le ministre compétent croit directement touchés par le programme, notamment le gouvernement de tout autre pays où se trouve l'espèce.

48.(3) Le plan d'action est élaboré, dans la mesure du possible, en consultation avec les propriétaires fonciers, les locataires et les autres personnes que le ministre compétent croit directement touchés ou intéressés, notamment le gouvernement de tout autre pays où se trouve l'espèce.

53.(2) Si le ministre compétent estime que le règlement touchera une réserve ou une autre terre qui a été mise de côté à l'usage et au profit d'une bande en application de la *Loi sur les Indiens*, il est tenu de consulter le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et la bande avant de le prendre.

ENTENTES DU MPO

L'Entente concernant la coopération intergouvernementale en matière de pêche et d'aquaculture fournit un cadre pour les processus décisionnels.

Principes de coopération

2. Consultation en temps opportun

Les gouvernements conviennent de consulter en temps opportun les autres gouvernements touchés, dans le cadre de leurs processus décisionnels respectifs.

À titre d'exemple, le gouvernement fédéral mènera des consultations sur l'élaboration de lois et de règlements, sur les plans de pêches et la répartition des ressources, tandis que les gouvernements des provinces et des territoires en mèneront sur les lois et les règlements portant sur l'habitat du poisson, les programmes et les initiatives touchant le secteur de la transformation, la délivrance des permis provinciaux et territoriaux et les initiatives de développement des pêches.

LES PARTIES conviennent également d'établir officiellement le Conseil selon les modalités suivantes :

1. Objectifs

- 1.3 améliorer les consultations et l'échange d'information sur les questions intergouvernementales dans les processus décisionnels des gouvernements;
- 1.5 fournir une tribune de discussions et de consultations au sujet des positions du Canada en vue de négociations internationales ainsi que des questions d'intérêt national et régional en matière de pêche.

ENTENTES EN MATIÈRE DE REVENDICATIONS TERRITORIALES

Accord sur les revendications territoriales du Nunavut

CHAPITRE 10 : INSTITUTIONS DE GESTION DES TERRES ET DES RESSOURCES

PARTIE 8 : CONSULTATION

10.8.1

Le gouvernement consulte étroitement l'OID [organisation inuit désignée] ainsi que l'institution compétente mentionnée à l'article 10.1.1 avant de prendre quelque mesure en vertu de l'article 10.6.1, 10.7.1 ou 10.7.2. Dans le cadre de telles consultations, le ministre compétent rencontre sur demande l'OID ou l'institution concernée.

Entente définitive des Nisga'as

<http://www.gov.bc.ca/tno/negotiations/nisgaa/default.htm>

Chapitre 1 – Définitions :

« consulter » et « consultation » s'entendent de la fourniture à une partie :

- a. d'un avis suffisamment détaillé concernant une question à décider, pour permettre à cette partie de préparer son opinion sur la question,
- b. lors de consultations entre les Parties à l'Accord, si une Partie en fait la demande, de suffisamment de renseignements concernant la question pour permettre à la Partie de préparer son opinion sur la question,
- c. d'un délai raisonnable pour permettre à la partie de préparer son opinion sur la question,
- d. de la possibilité pour la partie de présenter son opinion sur la question, et
- e. de la considération complète et équitable de toute opinion ainsi présentée par la partie sur la question.

Accord cadre définitif du Yukon

L'Accord cadre définitif du Yukon est un programme-cadre pour des ententes en matière de revendications territoriales particulières avec chacune des Premières nations du Yukon. Les définitions et dispositions du cadre servent généralement dans le cadre d'ententes particulières. Les dispositions de l'Accord sont soulignées ici, mais l'on doit faire référence à des ententes en matière de revendications territoriales particulières avant d'entreprendre des consultations.

Chapitre 1 : Définitions

« consulter » ou « consultation » La procédure selon laquelle :

- un avis suffisamment détaillé concernant la question à trancher doit être communiqué à la partie devant être consultée afin de lui permettre de préparer sa position sur la question;
- la partie devant être consultée doit se voir accorder un délai suffisant pour lui permettre de préparer sa position sur la question, ainsi que l'occasion de présenter cette position à la partie obligée de tenir la consultation;
- la partie obligée de tenir la consultation doit procéder à un examen complet et équitable de toutes les positions présentées.

Annexe C

Consultations avec les groupes autochtones

La présente annexe oriente les employés de Pêches et Océans Canada (MPO) lorsqu'ils consultent les groupes autochtones. Cette orientation est conforme aux principes du *Cadre de consultation*, mais souligne les considérations particulières qui s'appliquent à la consultation des groupes autochtones.

Le MPO n'est pas habilité à déterminer si un groupe autochtone possède des droits ancestraux ou issus de traités, ni à se prononcer sur la nature ou la portée de ces droits. Cependant, en raison de la relation fiduciaire qu'entretient le gouvernement du Canada avec les peuples autochtones, le MPO a l'obligation de ne pas porter atteinte de façon injustifiable aux droits ancestraux des Autochtones ou issus de traités. Les consultations représentent un important facteur dont doivent tenir compte les tribunaux lorsqu'ils déterminent s'il peut être justifié de porter atteinte aux droits ancestraux ou issus de traités.

Les tribunaux fournissent, et continueront de le faire, des lignes directrices concernant la consultation des groupes autochtones. Par conséquent, lorsqu'il doit consulter les groupes autochtones, le MPO doit procéder avec souplesse et être à l'écoute des nouvelles directives des tribunaux.

Il importe de savoir qu'en plus de s'acquitter de ses obligations prévues par la loi ou éventuelles, le MPO peut avoir de bonnes raisons de consulter les groupes autochtones. Par exemple, le Ministère peut avoir des engagements de principe à respecter ou simplement avoir le désir d'améliorer ses relations avec les groupes autochtones dans le but de promouvoir la sécurité maritime et une gestion plus efficace des ressources des pêches et des océans et de la sécurité maritime efficaces.

Introduction

À l'instar de la consultation de groupes ou de collectivités non autochtones visés par les décisions du MPO, la consultation des groupes autochtones est entreprise dans le but de comprendre les intérêts et les préférences des groupes touchés par les décisions et d'en tenir compte. Souvent consultés sur des questions opérationnelles locales, les groupes autochtones peuvent également apprécier d'avoir l'occasion de discuter de questions de politique régionale ou nationale plus vastes et il y a lieu d'envisager de les faire participer dès le début du processus de planification.

Dans le contexte des consultations avec les groupes autochtones, l'expression « consultations » représente souvent toute une série d'interactions, formelles et informelles, ou un mécanisme permanent associé à une relation, plutôt qu'à une consultation particulière. Ce mécanisme permanent doit reposer sur des relations solides et efficaces. Avant que les employés du MPO ne planifient et n'entreprennent des consultations avec les groupes autochtones, on leur conseille de communiquer avec leurs collègues qui ont de l'expérience dans ce domaine, et de prendre connaissance du guide intitulé « *Rapports fiduciaires entre la Couronne et les peuples autochtones : Questions*

de mise en application et de gestion (*Un Guide pour gestionnaires*), ou de tout autre document pouvant fournir de plus amples indications sur les méthodes de consultation fructueuse des groupes autochtones.

Des considérations particulières s'appliquent aux consultations avec les groupes autochtones. Le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* « reconnaît et confirme » les droits existants ancestraux et issus de traités⁹. Dans l'arrêt *R. c. Sparrow [1990]*, la Cour suprême du Canada a déclaré que la reconnaissance et confirmation des droits existants ancestraux et issus de traités dans la *Loi constitutionnelle de 1982* « exigent que le gouvernement, les tribunaux et même l'ensemble des Canadiens soient conscients des droits des peuples autochtones et qu'ils les respectent »¹⁰.

Il existe une **relation fiduciaire** entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones qui découle des rapports historiques entre les deux groupes. En raison de cette relation, le MPO a l'obligation de **ne pas porter atteinte** aux droits ancestraux ou issus de traités. Les consultations représentent un important facteur dont doivent tenir compte les tribunaux lorsqu'ils déterminent s'il peut être justifié de porter atteinte aux droits ancestraux ou issus de traités. Il est important de signaler que le MPO n'est pas habilité à déterminer si un groupe autochtone possède des droits ancestraux ou issus de traités, ni à se prononcer sur la nature et la portée de ces droits.

Les sections suivantes peuvent aider les gestionnaires à mener des consultations avec des groupes autochtones, mais il leur faut également tenir compte des principes énoncés dans le corps principal du *Cadre de consultation*. Il importe d'avoir conscience du fait que les consultations avec les groupes autochtones peuvent comprendre un grand nombre d'activités, notamment l'information, les consultations « classiques », la participation des citoyens et des ententes négociées. Par conséquent, l'expression « consultations », au sens de la présente annexe, peut englober un plus large éventail d'activités que n'en mentionne le *Cadre*, ou des éléments de ces activités.

Considérations culturelles

Lorsqu'ils consultent les groupes autochtones, les employés du MPO peuvent rencontrer certaines difficultés qui sont profondément liées aux différences culturelles qui ne sont pas toujours bien comprises. Les peuples autochtones ne constituent pas un groupe homogène, puisqu'il existe des différences considérables, aussi bien entre les groupes tribaux et linguistiques qu'au sein même de ces groupes. Par exemple, il faut savoir de quelle façon communiquer avec un groupe autochtone et la manière dont il préfère être consulté. Il faut connaître les protocoles particuliers relatifs à la tenue de réunions, et savoir qui prend les décisions pour le compte de ces groupes.

⁹ http://laws.justice.gc.ca/fr/const/annex_f.html

¹⁰ *R. c. Sparrow* (1990) 1 R.C.S. 1075

Dans les cas où on élabore des plans de consultation, on peut déterminer la nécessité de consulter différents participants de diverses façons et tenir compte des éventuelles différences culturelles susmentionnées. Ces différences peuvent influencer sur la méthode de consultation des groupes autochtones, la façon dont la documentation est remise et le moment où elle leur est remise, le moment auquel on s'attend à recueillir les observations, la façon de tenir les dossiers ou autre. Les gestionnaires et employés qui entreprennent des consultations avec les groupes autochtones peuvent envisager de suivre des cours de formation culturelle, discuter avec d'autres personnes de leur expérience de travail avec des groupes autochtones, ou participer à des activités leur permettant de comprendre les différences culturelles. Cet apprentissage est important pour l'établissement et le développement de relations.

Que sont les droits ancestraux ou issus de traités?

Le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît et confirme les droits existants ancestraux ou issus de traités :

35(1) Les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

Depuis 1982, les tribunaux canadiens ont précisé la nature de ces droits. Dans l'arrêt *Delgamuukw*, la Cour suprême du Canada a décrit un « spectre » des types de droits ancestraux découlant de l'utilisation et de l'exploitation historiques des terres et des ressources.

...les droits ancestraux qui sont reconnus et confirmés par le par. 35(1) s'étalent le long d'un spectre, en fonction de leur degré de rattachement avec le territoire visé. À une extrémité du spectre, il y a les droits ancestraux qui sont des coutumes, pratiques et traditions faisant partie intégrante de la culture autochtone distinctive du groupe qui revendique le droit en question. Toutefois, le fait que le territoire sur lequel l'activité est pratiquée a été « occupé et utilisé » ne suffit pas « pour étayer la revendication du titre sur celui-ci »... Néanmoins, ces activités bénéficient de la protection de la Constitution. Au milieu du spectre, on trouve les activités qui, par nécessité, sont pratiquées sur le territoire et, de fait, pourraient même être étroitement rattachées à une parcelle de terrain particulière. Bien qu'un groupe autochtone puisse être incapable de démontrer l'existence d'un titre sur le territoire, il peut quand même avoir le droit – spécifique à un site – de s'adonner à une activité particulière...

À l'autre extrémité du spectre, il y a le titre aborigène proprement dit...le titre aborigène confère quelque chose de plus que le droit d'exercer des activités spécifiques à un site qui sont des aspects de coutumes, pratiques et traditions de cultures autochtones distinctives. L'existence de droits spécifiques à un site peut être établie même si l'existence d'un titre ne

peut pas l'être. Ce que le titre aborigène confère, c'est le droit au territoire lui-même.

Étant donné que les droits ancestraux peuvent varier en fonction de leur degré de rattachement au territoire, il est possible que certains groupes autochtones soient incapables d'établir le bien-fondé de leur revendication d'un titre, mais qu'ils possèdent néanmoins des droits ancestraux reconnus et confirmés par le par. 35(1), notamment des droits – spécifiques à un site – d'exercer des activités particulières¹¹.

Les droits issus de traités sont ceux décrits dans les **traités** conclus entre les groupes autochtones et la Couronne, lesquels comprennent les traités historiques ainsi que les ententes modernes en matière de revendications territoriales. Il y a différentes formes de traités et les droits qu'ils protègent varient d'un traité à l'autre. En outre, les tribunaux ont récemment souligné qu'il fallait tenir compte de la « preuve extrinsèque » autre que le texte du traité lorsqu'il s'agit d'un traité historique. Il convient de signaler que les traités modernes définissent souvent les processus de consultation¹², et renferment des échéanciers à respecter ainsi que des dispositions prévoyant des recours en cas de problèmes durant les consultations.

Qui consulter

Selon l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, « peuples autochtones du Canada » s'entend des Indiens, des Inuit et des Métis. Les consultations peuvent s'adresser à des groupes autochtones de composition, de taille et de type divers. Au moment où l'on détermine les groupes à consulter, il est nécessaire d'avoir conscience du fait que les mandats et les limites des organismes autochtones peuvent nécessiter la tenue de consultations à des niveaux différents (p. ex., association, conseil tribal ou bande).

Dans la plupart des cas, les consultations avec les groupes autochtones seront bilatérales, alors que d'autres consultations peuvent être multilatérales. L'approche adoptée dépend de la question à l'étude et des groupes autochtones concernés. À l'étape de planification des consultations, on doit tenir compte de la possibilité que des groupes membres d'associations, par exemple la Commission des pêches autochtones, puissent demander à être consultés de façon bilatérale.

¹¹ *Delgamuukw c. Colombie-Britannique [1997] vol. 3 R.C.S., page 1010, paragraphes 138-139.*

¹² Les employés du MPO devraient consulter les ententes générales se rapportant au domaine en question. Les ententes ne donnent pas toujours une définition des consultations, mais elles mentionnent généralement les éléments du processus à respecter, y compris les dispositions relatives aux avis, au délai, à la possibilité d'exprimer son point de vue, et à l'examen complet et équitable.

Façon de consulter

Le grand principe veut que les consultations requises varient d'un cas à l'autre. Dans l'arrêt *Delgamuukw*, la Cour fait état de trois niveaux de consultation dans les processus décisionnels des gouvernements : la « consultation », lorsqu'il s'agit d'un manquement relativement mineur; dans la plupart des cas, « l'obligation exigera beaucoup plus qu'une simple consultation »; et dans certaines situations, le « consentement ».

Les tribunaux décrivent les consultations en fonction des éléments suivants :

- informer adéquatement le groupe autochtone de façon à ce qu'il fasse part de ses opinions;
- accorder au groupe autochtone un délai raisonnable afin qu'il puisse réfléchir aux questions et préparer ses commentaires;
- offrir au groupe autochtone l'occasion de présenter ses opinions; et
- tenir compte de ses opinions.

Les tribunaux ont également déclaré que les groupes autochtones participant à des consultations ont l'obligation d'agir raisonnablement. Les consultations constituent un échange bilatéral. Toutefois, même si un groupe autochtone ne prend pas part aux consultations, le MPO doit néanmoins faire des efforts raisonnables pour le tenir informé et le consulter.

Lors de consultations, il est important de documenter soigneusement le processus. Les éléments suivants doivent faire partie de la documentation :

- la décision ou les mesures faisant l'objet de la consultation et les groupes et associations autochtones consultés;
- des notes sur les discussions, y compris les réunions et les conversations téléphoniques, indiquant la date, le lieu et les résultats des discussions ainsi que les parties concernées; et
- des copies de l'information et des documents fournis et de la correspondance échangée.

Conformément aux principes énoncés dans le Cadre, la documentation et le suivi représentent des facteurs importants pour que les consultations soient significatives.

Quand consulter

Conformément aux principes énoncés dans le *Cadre de consultation*, les employés du MPO doivent informer le plus tôt possible le groupe autochtone touché de la mesure proposée ou susceptible d'avoir des répercussions sur ses intérêts. Les consultations doivent être menées dans un délai et à un moment qui permettent à la fois aux groupes autochtones intéressés de faire valoir leurs intérêts et d'exprimer leurs préoccupations aux responsables des consultations et de les examiner attentivement et, dans la mesure du possible, d'intégrer ces points de vues aux activités proposées.

Pour ce qui est de la façon de mener la consultation, la décision concernant le moment choisi pour consulter dépend des circonstances entourant la situation, y compris de la nature de la décision et des mesures envisagées.

L'« obligation » de consulter et les « critères établis dans Sparrow »

L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* accorde une protection constitutionnelle aux droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada. Bien que tous les droits ancestraux et issus de traités soient reconnus et confirmés, peu de droits ancestraux ont été établis et peu de droits issus de traités ont été pris en compte dans les litiges. Mentionnons, à titre d'exemple :

- en ce qui concerne la Première nation Musqueam en Colombie-Britannique, il a été statué qu'elle avait le droit ancestral de pêcher à des fins de subsistance (arrêt *Sparrow*);
- pour ce qui est de la Première nation Heiltsuk du centre de la Colombie-Britannique, il a été statué qu'elle avait le droit de se livrer à la pêche commerciale des œufs de hareng sur algue (arrêt *Gladstone*); et
- pour ce qui est de la Première nation Mi'kmaq, il a été statué qu'elle avait le droit, en vertu d'un traité, de pratiquer la chasse, la pêche et la cueillette à des fins de subsistance convenable (arrêt *Marshall*).

Les tribunaux ont statué que toute atteinte aux droits ancestraux ou issus de traités doit être justifiée. L'absence de consultations adéquates représente un facteur important dont tiennent compte les tribunaux lorsqu'ils déterminent si l'on peut justifier ou non qu'il soit porté atteinte aux droits ancestraux ou issus de traités.

Obligation de consulter prévue par la loi

Dans certains cas, la loi définit les cas où la Couronne est tenue de consulter les groupes autochtones. Le contenu et les délais inhérents à l'obligation de consulter varient d'une loi à l'autre.

Annexe D

Définitions des participants

Autre ministère fédéral	Ministère ou organisme fédéral. Certains ministères fédéraux sont plus directement touchés que les autres par les décisions de Pêches et Océans Canada (MPO), notamment Environnement Canada, Ressources naturelles Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Transports Canada, Industrie Canada, Développement des ressources humaines Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
Client	Citoyen ou groupe qui est <i>directement</i> touché par les programmes et les activités du Ministère (p. ex., les pêcheurs ou l'industrie maritime) et qui pourrait être affecté d'un point de vue socio-économique, ou d'une autre manière, par les décisions de Pêches et Océans Canada (MPO).
Communauté	Groupe de personnes habitant dans une région particulière.
Communauté d'intérêt	Groupe de personnes ayant des intérêts communs et pouvant ou non vivre dans la même région, particulièrement en ce qui concerne les personnes qui communiquent en direct et qui partagent les mêmes intérêts.
Intervenant	Groupe ou organisme (ou personne) qui s'intéresse directement à une question à l'égard de laquelle le Ministère exerce un mandat ou doit s'acquitter d'une responsabilité prévue par la loi, mais qui peut ne pas être directement touché par les activités et programmes du Ministère (p. ex., l'industrie halieutique et maritime [voir clients ci-dessus], mais aussi les organisations non gouvernementales et les organisations de la société civile).
Organismes de la société civile	Les organismes de citoyens, comme les organisations syndicales, commerciales et professionnelles ou d'autres intervenants, qui représentent officiellement ou officieusement le point de vue de citoyens sur des questions particulières.
Partenaire	Groupe avec lequel le Ministère collabore en vue d'élaborer des politiques et des programmes, qui, pour les besoins du <i>Cadre de consultation</i> , inclut généralement d'autres ministères fédéraux ainsi que d'autres gouvernements provinciaux ou territoriaux.
Personnel	Employés de tous les échelons du MPO qui peuvent participer à un processus décisionnel donné.
Peuples autochtones	Indiens, Métis et Inuits, reconnus à ce titre par la Constitution canadienne, qui forment trois peuples, chacun se distinguant des autres par ses patrimoines particuliers, ses langues, ses habitudes culturelles et ses croyances spirituelles et dont la situation peut nécessiter une attention spéciale lors de la planification et de la mise en œuvre des consultations.
Public	Citoyens ou résidents canadiens qui s'intéressent aux programmes et aux politiques du MPO, notamment les représentants de consommateurs; les groupes environnementaux et d'autres groupes de défense des intérêts; les groupes œuvrant dans le domaine de la justice environnementale, les peuples autochtones; les groupes minoritaires et ethniques; les membres du milieu des affaires et de l'industrie, y compris les petites entreprises;

les représentants gouvernementaux élus et nommés; les médias; les syndicats et les organisations ouvrières; les représentants des secteurs de la santé publique, scientifique et professionnel; les associations civiques et communautaires; les organismes confessionnels; ainsi que les associations et les organisations du domaine de la recherche et des milieux universitaire et scolaire.