

QUÉBEC

AMÉRINDIENS ET INUITS DU QUÉBEC

GUIDE INTÉRIMAIRE EN MATIÈRE DE CONSULTATION
DES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES

Groupe de travail interministériel sur la consultation des Autochtones

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs

Ministère de la Justice du Québec

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune

Ministère des Transports du Québec

Secrétariat aux affaires autochtones

La présente édition a été réalisée par la **Direction des services à la clientèle du Secrétariat aux affaires autochtones**.

Le document est également accessible en version électronique, à l'adresse suivante : www.autochtones.gouv.qc.ca.

The English version is available on request.

© Gouvernement du Québec, 2006

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2006
Bibliothèque et Archives Canada
ISBN 2-550-47052-4 (version imprimée)
ISBN 2-550-47053-2 (version électronique)

Toute reproduction totale ou partielle de ce document est autorisée, à condition que la source soit mentionnée.

Note : Le présent document remplace celui qui a été remis en conférence de presse le 11 avril 2006.

INTRODUCTION

Au cours des derniers mois, différentes communautés autochtones ont manifesté un intérêt grandissant pour prendre part, de multiples façons, à des projets de développement économique.

Estimant devoir être consultées et accommodées relativement à tous les projets qui affectent leurs intérêts et leurs droits sur les territoires qu'elles revendiquent, les communautés autochtones ont tour à tour demandé des modifications, des compensations financières, des emplois ou encore l'annulation de projets ou d'activités jugés néfastes pour la préservation des droits qu'elles revendiquent.

Ces demandes s'appuient sur l'évolution récente de la jurisprudence en matière de droit autochtone. Mentionnons notamment les arrêts *Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*¹ et *Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie Britannique (Directeur d'évaluation de projet)*², rendus par la Cour suprême du Canada le 18 novembre 2004 et qui concernent l'obligation de la Couronne de consulter et d'accommoder les Autochtones, ainsi que l'arrêt *Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*³ rendu le 24 novembre 2005. Ces décisions, nous le verrons, fixent de nouvelles exigences en matière de droit autochtone.

Plusieurs ministères, organismes gouvernementaux et sociétés d'État ont déjà développé, au fil des ans, des pratiques de consultation qui répondent aux paramètres formulés par la Cour suprême du Canada. Dans d'autres cas, cependant, certains ministères se questionnent sur la conformité de leurs pratiques de consultation avec ces paramètres.

Le présent guide vise à définir plus clairement les balises de l'obligation de la Couronne de consulter les communautés autochtones et, s'il y a lieu, de les accommoder. Le guide a été développé par un groupe de travail interministériel mis sur pied à l'été 2005, à la demande du Conseil des ministres.

1. [2004] 3 R.C.S. 511, ci-après désigné « l'arrêt *Haïda* ».
2. [2004] 3 R.C.S. 550, ci-après désigné « l'arrêt *Taku River* ».
3. 2005 CSC 69.

1

LES OBJECTIFS

En matière de consultation des communautés autochtones, le guide propose des balises à l'intention des différents ministères, organismes gouvernementaux et sociétés d'État dont les activités pourraient porter atteinte à certains droits ancestraux revendiqués par les communautés autochtones, sans que ces droits aient été nécessairement définis ou prouvés.

Plus concrètement, le document fournit les lignes directrices permettant de rendre plus opérationnelle l'obligation constitutionnelle, qui incombe au gouvernement du Québec, de consulter les communautés autochtones. Il précise également la notion d'accommodement qui découle, dans certains cas, de l'obligation de consulter.

2

LA PORTÉE

Le *Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones* s'applique à chacun des ministères, organismes gouvernementaux et sociétés d'État⁴ lorsqu'une action envisagée peut porter atteinte aux droits revendiqués par une ou des communautés autochtones. En général, les actions à considérer ne concernent pas les terres privées.

Le guide s'applique, d'autre part, aux activités de planification ou d'élaboration de lois et de règlements, ainsi qu'à celles qui en découlent, comme la mise en valeur du territoire et des ressources naturelles. Il s'applique également aux politiques gouvernementales pouvant affecter les droits revendiqués par des communautés autochtones.

Il importe toutefois de préciser que le guide n'entend pas régler la question de la reconnaissance des droits ancestraux ou de ceux issus de traités pour chacune des communautés autochtones, ni aborder des éléments plus globaux présentement discutés avec certaines d'entre elles. Ces questions devront être débattues au moyen des processus déjà convenus, entre autres dans le cadre de la négociation territoriale globale à laquelle participe le gouvernement fédéral. L'objectif ici est d'assurer la juste prise en considération des droits et des intérêts des communautés autochtones, dans le cadre actuel de l'activité gouvernementale.

Compte tenu du fait que certaines modalités touchant la consultation et la participation à la gestion ont été définies sur le territoire de la Convention de la Baie James et du Nord québécois ainsi que de la Convention du Nord-Est québécois, le degré de consultation découlant des arrêts *Haïda* et *Taku River* pourra être assez limité, voire inexistant. De plus, le guide ne s'applique pas lorsque des mesures particulières de consultation ont déjà été convenues avec les communautés autochtones, notamment dans le cadre d'ententes sectorielles.

4. Dans le but d'alléger le texte, le terme *ministère* s'applique ici aux organismes ainsi qu'aux sociétés d'État du gouvernement du Québec.

3

L'OBLIGATION DE CONSULTER

Afin de mieux saisir les fondements légaux de l'obligation de la Couronne de consulter les communautés autochtones, seront exposés ici les principaux jalons de l'évolution du droit autochtone des dernières décennies, et plus spécialement l'importance des arrêts *Haïda* et *Taku River*.

L'évolution du droit autochtone

Le droit autochtone a connu depuis les quinze dernières années un développement considérable. On peut néanmoins situer le début de la révolution en ce domaine au commencement des années soixante-dix, lorsque la Cour suprême du Canada, par l'arrêt *Calder*, a indiqué que l'existence des droits ancestraux des Autochtones ne dépendait pas nécessairement de leur reconnaissance par la Couronne, mais du fait qu'ils vivaient en sociétés organisées sur des terres, comme le faisaient leurs ancêtres depuis des temps immémoriaux.

Au chapitre des droits autochtones, on trouve les droits ancestraux, lesquels s'étalent le long d'un spectre et se subdivisent en quatre catégories. De manière générale, un droit ancestral est une activité qui consiste en un élément d'une coutume, d'une pratique ou d'une tradition faisant partie intégrante de la culture distinctive d'une communauté autochtone avant l'arrivée des Européens et qui perdure. Les droits ancestraux se rattachent donc à des activités qui sont en relation avec le mode de vie des Autochtones.

En ce qui a trait aux différentes catégories de droits ancestraux, on trouve, à une extrémité du spectre, ceux qui ne sont pas rattachés à un territoire (p. ex., la langue). Viennent ensuite les droits ancestraux qui s'exercent au moyen d'activités qui ne sont pas spécifiques à un territoire, suivis des droits ancestraux qui s'exercent par l'intermédiaire d'activités étroitement rattachées à une parcelle de territoire. Les activités de chasse, de pêche et de piégeage se trouvent dans ces deux dernières catégories. On trouve enfin, à l'autre extrémité du spectre, le titre aborigène, qui est le droit au territoire lui-même et qui se rapproche du titre de propriété. Le titre aborigène comprend le droit d'occuper des terres et d'utiliser les ressources naturelles de façon exclusive.

Les droits existants des Autochtones, qu'ils soient ancestraux ou issus de traités, sont reconnus par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ils bénéficient donc de la protection constitutionnelle. Ces droits, y compris le titre aborigène, ne sont toutefois pas absolus. Les tribunaux reconnaissent que la Couronne peut y porter atteinte dans la mesure où elle peut justifier son action. Essentiellement, pareille justification se rencontre lorsque la Couronne parvient à démontrer qu'elle a agi de manière à véritablement tenir compte de l'existence des droits ancestraux. La consultation peut ainsi servir de preuve de justification.

L'évolution de l'obligation de consulter

Avant les arrêts *Haïda* et *Taku River*, le concept de la consultation des Premières Nations était contenu dans le cadre d'analyse de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les quatre volets du cadre d'analyse de l'article 35 reconnus par la Cour suprême du Canada sont les suivants :

- 1) Le requérant a-t-il prouvé qu'il exerce un droit ancestral ?
- 2) Ce droit a-t-il été éteint avant l'entrée en vigueur de l'article 35 ?
- 3) Est-ce qu'il y a eu atteinte à ce droit ?
- 4) L'atteinte est-elle justifiée ?

Ainsi, le droit antérieur aux arrêts *Haïda* et *Taku River* semblait exiger que les Autochtones aient prouvé leurs droits avant que la Couronne doive justifier une atteinte à ces droits. En effet, ce n'était qu'à la quatrième étape du cadre d'analyse précédemment mentionné que la Couronne pouvait faire la preuve d'une consultation afin de justifier son atteinte à un droit ancestral ou au droit issu d'un traité.

À cette époque, la consultation était un moyen certes important, mais ce n'était qu'une façon parmi d'autres de permettre à la Couronne de justifier l'atteinte à un droit ancestral. De manière plus précise, dans le cadre d'analyse de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la justification de l'atteinte aux droits ancestraux entraîne l'application d'un critère à deux volets. La Couronne doit démontrer, dans un premier temps, qu'elle a agi dans le cadre d'un objectif législatif régulier, tel un motif de sécurité du public, de conservation ou tout autre motif impérieux et réel. Dans la mesure où l'on conclut à l'existence d'un objectif législatif régulier, il faut examiner le second volet de la question de la justification : les rapports de fiduciaire de la Couronne lorsqu'elle transige avec les Autochtones. C'est dans ce cadre que l'on examinera si, en tentant d'obtenir le résultat souhaité, la Couronne a porté le moins possible atteinte aux droits autochtones, si une compensation financière a été versée ou si les Autochtones ont été consultés.

Dans les arrêts *Haïda* et *Taku River* rendus le 18 novembre 2004, la Cour suprême du Canada a fait état, explicitement ou implicitement, des constats suivants : 1) les recours classiques des Autochtones devant les tribunaux pour faire reconnaître leurs droits sont longs et coûteux ; 2) la voie de l'injonction est pratiquement impossible pour les Autochtones en raison du critère de la balance des inconvénients qui penche généralement en faveur de la Couronne ; 3) les négociations territoriales globales sont par définition un très long processus ; et 4) les accords sur des mesures provisoires sont insuffisants ou impraticables, de telle sorte que le territoire continue à être développé malgré l'existence de recours judiciaires ou de négociations en relation avec les revendications des Autochtones.

C'est pourquoi le plus haut tribunal du pays a établi, dans les arrêts *Haïda* et *Taku River*, que la Couronne avait désormais l'obligation de consulter les communautés autochtones et de prendre en considération leurs préoccupations avant même qu'elles aient établi l'existence de leur titre sur des terres ainsi que leurs droits ancestraux.

Cette obligation de consulter les communautés autochtones découle du principe de l'honneur de la Couronne. Ce principe prend naissance lorsque la Couronne a connaissance, concrètement ou par imputation, de l'existence potentielle d'un droit ancestral revendiqué et qu'elle envisage des mesures susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur celui-ci. Les mesures susceptibles de porter atteinte aux droits revendiqués par les communautés autochtones concernent tant les projets de développement nécessitant une intervention de l'État que les activités de planification concernant les terres publiques.

Le contenu de l'obligation de consulter et d'accommoder les communautés autochtones variera selon les circonstances. La Cour suprême du Canada énonce que la nature précise des obligations qui naissent dans différentes situations sera définie à mesure que les tribunaux se prononceront sur cette question. Elle précise par ailleurs que la solidité de la preuve qui étaie l'existence du droit et la gravité des effets préjudiciables sur celui-ci auront des conséquences sur l'étendue de l'obligation de la Couronne.

Elle résume ainsi divers principes applicables à la consultation, dont ceux-ci :

- Les deux parties doivent faire montre de bonne foi.
- La Couronne doit avoir l'intention de tenir compte réellement des préoccupations des communautés autochtones à mesure qu'elles sont exprimées ; c'est entre autres ce qui est attendu d'un comportement honorable.
- Il faut procéder à de véritables consultations sans qu'il y ait obligation de conclure une entente.
- Les communautés autochtones ne doivent pas contrecarrer les efforts déployés de bonne foi par la Couronne et elles ne devraient pas non plus défendre des positions déraisonnables pour empêcher celle-ci d'agir dans les cas où, malgré une véritable consultation, les parties ne parviennent pas à s'entendre.

Ainsi, le droit d'être consultées dans certaines circonstances ne procure pas aux communautés autochtones un droit de *veto* sur les décisions de la Couronne.

La Cour explique ensuite que les exigences quant à la consultation s'étendent le long d'un continuum. Lorsque la revendication d'un titre aborigène est peu solide, qu'un droit ancestral est limité ou que le risque d'atteinte y est faible, la Couronne n'a qu'à aviser la communauté autochtone intéressée, à lui communiquer des renseignements et à discuter avec elle des questions soulevées par le projet. Si, en revanche, la revendication repose sur une preuve à première vue solide, où le droit et l'atteinte potentielle sont d'une haute importance pour les communautés autochtones et où le risque de préjudice non indemnisable est élevé, il paraît nécessaire de tenir une consultation approfondie pour trouver une solution provisoire acceptable.

Si, à la suite de la consultation, il apparaît que la Couronne doit modifier son projet, la Cour suprême du Canada considère qu'une obligation d'accommodement peut naître. Les communautés autochtones, précise la Cour, n'ont pas de droit de *veto*, mais les intérêts des deux parties doivent être mis en balance et des concessions mutuelles doivent être faites. Donc, il n'y a pas non plus, dans le processus d'accommodement, obligation de parvenir à un accord, mais chaque partie doit s'efforcer de bonne foi de comprendre les préoccupations de l'autre et d'y répondre, le cas échéant.

Autre précision importante apportée par la Cour suprême du Canada, la Couronne demeure seule légalement responsable des conséquences des relations avec des tiers, relations qui ont une incidence sur les intérêts des communautés autochtones. Ainsi, même si la Couronne peut déléguer certains aspects procéduraux de la consultation à des tiers, ces derniers ne pourront être jugés responsables de manquements à l'obligation de consulter.

L'importance des arrêts *Haïda* et *Taku River*

Les arrêts *Haïda* et *Taku River* marquent une certaine rupture avec les principes se rattachant à la consultation qui prévalait antérieurement en ce que les gouvernements ont désormais l'obligation de consulter les communautés autochtones avant même qu'elles aient prouvé l'existence de leur titre sur des terres, ainsi que leurs droits ancestraux.

4

LA CONSULTATION QUE DOIT MENER LA COURONNE

L'honneur de la Couronne commandant de prendre en considération les droits et les intérêts des communautés autochtones, les ministères doivent donc les consulter et, dans certains cas, les accommoder.

Lorsque la question de la consultation des communautés autochtones se posera, les ministères pourront se référer à leur coordonnateur aux affaires autochtones. De plus, étant donné les conséquences légales du processus décrit ci-dessous, il est nécessaire que les ministères soient conseillés par leur direction des affaires juridiques, en collaboration avec la Direction du droit autochtone et constitutionnel du ministère de la Justice. Un groupe de soutien interministériel, coordonné par le Secrétariat aux affaires autochtones, sera également mis à la disposition des ministères et son fonctionnement sera précisé dès l'amorce des travaux de mise en œuvre du guide.

L'analyse préliminaire

Pour déterminer de façon préliminaire si l'action envisagée risque ou non de porter atteinte à un droit revendiqué par une communauté autochtone, les questions suivantes peuvent être utiles : Des Autochtones sont-ils présents sur le territoire visé ? Ce territoire fait-il actuellement l'objet d'une négociation avec les gouvernements ? Des droits de chasse, de pêche et de piégeage sont-ils connus ou reconnus ? Quelle utilisation font de ce territoire les Autochtones ? L'action envisagée aura-t-elle un impact sur le territoire, les ressources et les activités en cours ?

Dans plusieurs cas, il est possible qu'une action envisagée n'affecte pas une communauté autochtone et, alors, la consultation n'est pas nécessaire. Dans les cas où une action est d'intérêt public, sans pour autant qu'elle ait d'impacts importants sur une communauté autochtone, la consultation pourra se limiter à une transmission d'information par lettre.

Dans tous les cas où l'analyse préliminaire laisse présager une atteinte aux droits et aux intérêts des communautés autochtones, nous proposons des paramètres qui permettent de tenir une consultation adéquate pour que ces communautés puissent préciser la nature des droits qu'elles revendiquent, ainsi que leurs intérêts, et qu'elles puissent expliquer l'atteinte potentielle pouvant résulter de la réalisation d'un projet de développement ou de mise en valeur du territoire et de ses ressources. Chaque ministère doit évaluer les actions envisagées au cas par cas.

Les paramètres d'une consultation adéquate

Les sections qui suivent précisent le cadre de base en matière de consultation des communautés autochtones. Comme il a déjà été mentionné, il est tout à fait possible que les pratiques actuelles de consultation de plusieurs ministères répondent déjà aux orientations proposées dans le présent guide. Les ministères doivent s'en assurer et, le cas échéant, harmoniser leurs pratiques avec ce qu'énonce le guide, de manière à orienter leurs consultations futures des communautés autochtones en considération de leur propre réalité ministérielle.

Les objectifs d'une consultation adéquate

- Permettre à la Couronne de fournir l'information pertinente quant à l'action envisagée (p. ex., lorsque cela est possible, la portée de l'action, les paramètres techniques, le coût, etc.) et lui permettre de préciser ses intérêts ainsi que ceux des populations visées tant autochtones que non autochtones.
- Permettre aux communautés autochtones d'expliquer de façon précise et claire la nature de leurs droits et intérêts en regard de l'action projetée.
- Permettre aux communautés autochtones d'expliquer précisément et clairement de quelle façon l'action envisagée aura des incidences sur leurs droits et leurs intérêts.
- Établir les moyens devant permettre de concilier les droits et les intérêts des communautés autochtones avec l'action gouvernementale projetée et présenter les possibilités d'accommodement, le cas échéant.

Les principes devant guider le processus de consultation

- Les parties doivent faire preuve de bonne foi et d'ouverture.
- La Couronne doit tenir compte des droits et des intérêts des communautés autochtones.
- Les communautés autochtones ont l'obligation de participer au processus et de faire connaître leurs droits et leurs intérêts de manière précise et claire, eu égard à l'action envisagée.
- Les parties ont l'obligation de rechercher des solutions d'accommodement, le cas échéant.
- Les parties doivent accepter de composer avec les contraintes de temps nécessaires à la réalisation de l'action projetée.

Qui consulter

Les conseils de bande des communautés autochtones touchées par l'activité envisagée doivent être consultés.

La participation des tiers à certaines étapes du processus

L'obligation de consulter et d'accommoder les communautés autochtones incombe à la Couronne. Des aspects procéduraux peuvent être délégués à des tiers, par exemple aux promoteurs d'un projet. Ces derniers peuvent également prendre part à certaines étapes du processus, là où leur présence paraîtra parfois indispensable, entre autres pour expliquer certains aspects plus techniques d'un projet. Les tiers peuvent aussi être interpellés lors de la détermination des mesures d'accommodement et de leur mise en œuvre.

La consultation interministérielle

Puisque certaines actions projetées par un promoteur ou par un ministère peuvent interpellier d'autres ministères, il est souhaitable que ces derniers tiennent des discussions pour une harmonisation et une plus grande cohérence des démarches relatives à la consultation des communautés autochtones.

De plus, il est souhaitable que des efforts soient déployés pour assurer la convergence des activités de consultation, lorsque cela est possible. Ainsi, les ministères auront intérêt à discuter entre eux pour éviter de multiplier les démarches auprès des conseils de bande des communautés autochtones.

Le financement

Dans le but de faciliter la participation des communautés autochtones aux processus de consultation initiés par le gouvernement du Québec, un programme de soutien financier sera élaboré par le Secrétariat aux affaires autochtones, en collaboration avec le Conseil du trésor.

Les normes de ce programme seront rendues publiques prochainement.

Les étapes de la consultation

Les étapes qui suivent doivent permettre une consultation adéquate qui traduise la volonté gouvernementale de vraiment prendre en considération les droits et les intérêts des communautés autochtones.

Première étape : élaborer un processus de consultation adaptée

- Indiquer la ou les communautés autochtones touchées par le projet ou par la décision, ainsi que le ou les conseils de bande qui les représentent légalement. Certains cas peuvent paraître plus complexes, par exemple lorsque les limites des territoires revendiqués sont indéterminées. Le ministère précisera alors la communauté autochtone la plus susceptible d'être visée et cette dernière pourra informer le ministère si d'autres conseils de bande d'autres communautés autochtones doivent également être consultés.

- Convenir, lorsque cela est nécessaire, d'objectifs précis relatifs à la démarche de consultation qui s'amorce et, de préférence, avec les représentants désignés par le conseil de bande des communautés autochtones concernées.
- Appliquer une démarche facilement compréhensible pour les conseils de bande et qui pourra avoir été convenue avec eux.
- Consulter les conseils de bande de façon distincte de la consultation habituellement appliquée à l'ensemble des citoyens, eu égard aux circonstances.
- Expliquer clairement aux conseils de bande quel sera leur rôle, ainsi que le processus décisionnel et l'échéancier.
- Pour une consultation valable, prévoir une période de temps adéquate, selon plusieurs critères, comme la complexité du dossier et les exigences en matière de mise en œuvre du projet.
- Planifier le tout selon un échéancier permettant une certaine souplesse.
- S'assurer de la participation des conseils de bande en amont des processus consultatifs, de telle sorte qu'il soit possible de modifier la position de départ (le projet tel qu'il a été défini initialement).
- Envisager l'utilisation de techniques adaptées aux conseils de bande, par exemple en faisant traduire la documentation dans la langue appropriée.
- Fournir rapidement et de façon objective l'information nécessaire, dans un langage clair et compréhensible (spécification de l'action envisagée, du territoire visé, s'il y a lieu, et de l'échéancier de réalisation) et fournir les rapports d'experts disponibles et pertinents.
- Moduler les moyens de consultation selon l'importance de l'action envisagée : échanges de lettres, conférences téléphoniques, réunions techniques, publications, visites des communautés, visites des lieux où est prévu le projet, etc.
- Indiquer qu'il y aura processus de rétroaction en précisant qu'il sera fait état des efforts effectués pour tenir compte des droits et des intérêts exposés par le ou les conseils de bande concernés.
- Colliger et conserver chaque mesure déployée par le ministère, peu importe son succès.

Deuxième étape : mettre en œuvre la consultation

- Mettre en œuvre la consultation selon ce qui a été convenu à l'étape de la conception : calendrier, échange de l'information, respect des objectifs, etc.
- Au besoin, pour éviter tout malentendu, valider le contenu de l'information recueillie auprès des conseils de bande concernés, lorsque des éléments paraissent ambigus.

Troisième étape : analyser la consultation

Deux principes doivent guider l'action des ministères au terme de la consultation :

- S'efforcer de comprendre les préoccupations formulées par les conseils de bande des communautés autochtones et tenter d'y répondre en cherchant les moyens de limiter le plus possible l'impact de l'action envisagée.
- Déployer tous les efforts possibles dans la recherche de mesures d'accommodement, même si, au bout du compte, il n'y a pas d'obligation de s'entendre avec les communautés autochtones, celles-ci ne détenant pas de droit de *veto*.

Pour évaluer s'il doit rechercher des mesures d'accommodement, et, si oui, à quelle hauteur, un ministère doit d'abord faire l'analyse des résultats de la consultation qu'il a menée auprès des communautés autochtones par l'entremise de leurs conseils de bande respectifs. Cette étape permettra de déterminer le degré d'atteinte de l'action envisagée sur les droits et les intérêts des communautés autochtones.

Pour faire cette analyse, les questions suivantes peuvent être utiles :

- Quelle est l'étendue du territoire affecté par l'action envisagée ?
- Quelles sont les activités exercées par les communautés autochtones ?
- Dans quelle mesure les activités exercées par les communautés autochtones seront-elles affectées ? Sera-ce permanent ?
- L'action envisagée nuira-t-elle à l'accès et à l'utilisation des ressources ? Si oui, dans quelle mesure et sur quelle étendue de territoire ?
- L'action envisagée changera-t-elle ou endommagera-t-elle la nature du territoire ou la disponibilité des ressources ? Si oui, dans quelle mesure et pour quelle durée ?
- L'action envisagée menace-t-elle l'intégrité de sites patrimoniaux, par exemple de cimetières ou de lieux de rencontre ?
- L'action envisagée est-elle prévue sur un territoire situé à proximité de la réserve ?

- L'action envisagée implique-t-elle la vente de terres à des tiers ?
- L'action envisagée implique-t-elle la délivrance de baux à long terme à des tiers ? Si oui, ces baux porteront-ils atteinte aux droits et aux intérêts des communautés autochtones ?
- Ces baux sont-ils renouvelables et impliquent-ils d'autres changements au territoire, ainsi que d'autres extractions de ressources ?

Selon les résultats de l'analyse, le ministère aura à déterminer s'il est nécessaire et possible d'appliquer des mesures d'accommodement afin d'atténuer les effets préjudiciables de l'action envisagée.

5

LA MODULATION DE L'ACCOMMODEMENT

Si l'analyse de l'information recueillie lors de la consultation démontre que les communautés autochtones ne seront pas affectées par l'action envisagée, les mesures d'accommodement ne seront pas nécessaires. Dans ce cas, le ministère pourra passer à l'étape 7.

Si l'analyse démontre plutôt que l'action envisagée risque d'avoir un impact sur les droits et les intérêts d'une ou de plusieurs communautés autochtones, des mesures d'accommodement pourront être négociées de façon à atténuer le plus possible, eu égard aux circonstances, la perturbation occasionnée par l'action envisagée sur les droits et les intérêts des communautés autochtones, en considérant :

- La permanence de l'effet que pourra avoir l'action envisagée.
- L'étendue du territoire affecté.
- Le degré d'occupation du territoire par la communauté autochtone.
- La nature de l'intervention envisagée.

Il revient au ministère d'appliquer des mesures d'accommodement adaptées à sa réalité et d'évaluer leur importance. Ces mesures pourront prendre diverses formes, par exemple la modification d'un projet, la formation d'un comité technique ou la participation des Autochtones au suivi environnemental. Ce qui importe, c'est que les mesures d'accommodement atténuent le plus possible, eu égard aux circonstances, la perturbation occasionnée par l'action envisagée les droits et les intérêts des communautés autochtones.

À ce chapitre, le versement de compensations financières ne saurait être un automatisme ni même un moyen à privilégier au détriment ou à l'exclusion d'autres mesures d'accommodement. Il devrait n'être envisagé que lorsque l'atteinte aux droits et aux intérêts des communautés autochtones découlant de l'action gouvernementale projetée comporte un très haut niveau de gravité et que d'autres mesures ne peuvent accommoder adéquatement les communautés autochtones visées.

6

LES SITUATIONS D'URGENCE

Pour certaines activités gouvernementales ponctuelles, il est possible que toutes les étapes de la consultation ainsi que les échéanciers ne puissent être suivis pour des motifs d'urgence, par exemple pour des impératifs liés à la sécurité du public. Dans ce cas, ce qui doit être l'exception plutôt que la règle, il faudra tout de même faire les efforts raisonnables pour tenir compte des droits et des intérêts des communautés autochtones et, le cas échéant, les accommoder. Dans de telles circonstances, la justification devra être expliquée à l'étape 7.

7

LA DÉCISION

Tel qu'il a été mentionné précédemment, les pratiques de consultation que mènent les ministères devront nécessairement comprendre un bilan qui colligera les démarches de la consultation (lettres, rencontres, etc.), la description des préoccupations exprimées par le ou les conseils de bande des communautés autochtones, l'explication de la décision rendue par le gouvernement ou par le ou les ministres habilités au regard de ces préoccupations et, le cas échéant, les mesures d'accommodement adoptées.

Ce bilan devra être annexé, le cas échéant, aux mémoires déposés au Conseil des ministres. Dans tous les cas, ce bilan ou une lettre motivée, signée par un ministre ou un haut fonctionnaire et expliquant la décision gouvernementale, devra être communiqué aux communautés autochtones visées.

**Secrétariat
aux affaires
autochtones**

Québec 

Pour tout renseignement :

Secrétariat aux affaires autochtones
905, avenue Honoré-Mercier, 1^{er} étage
Québec (Québec) G1R 5M6

Téléphone : (418) 643-3166
Télécopieur : (418) 646-4918
Courriel : saa@mce.gouv.qc.ca
Site Web : www.autochtones.gouv.qc.ca