

# Programme des gardes-pêche autochtones

**DOCUMENT DE TRAVAIL**



**NATIONAL INDIGENOUS  
FISHERIES INSTITUTE**

Indigenous Program Review

**INSTITUT NATIONAL DES  
PÊCHES AUTOCHTONES**

Examen des programmes autochtones

[pechesautochtones.ca](http://pechesautochtones.ca)

# Aperçu du programme

Le programme des gardes-pêche autochtones est une composante importante de la Stratégie relative aux pêches autochtones.

Il a été mis en place pour aider les communautés autochtones à acquérir la capacité technique de gérer leurs propres pêches alimentaires, sociales et rituelles en embauchant un ou plusieurs gardes-pêche pour accomplir toutes les tâches suivantes ou une partie des tâches suivantes :

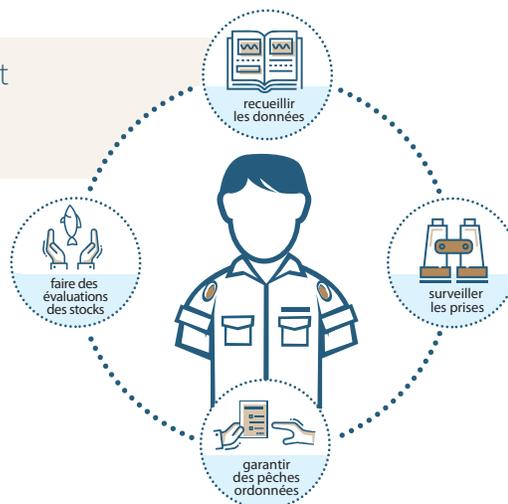
- surveillance des activités de pêche et des prises
- collecte de données relatives aux pêches, à l'habitat ou aux ressources aquatiques
- application des règles s'appliquant à la pêche telles qu'énoncées dans le permis communautaire et application de la loi en cas d'infraction à la *Loi sur les pêches*
- entreprendre des activités sur le terrain liées à l'évaluation des stocks et à la gestion de l'habitat
- mise en œuvre d'activités pédagogiques et de mobilisation communautaire

Des pouvoirs d'application de la loi sont conférés à tous les gardes-pêche du Canada en vertu de la *Loi sur les pêches*. Ces pouvoirs sont limités et ne permettent ni de mener des perquisitions, ni d'effectuer des arrestations, ni d'utiliser quelque forme de force que ce soit. Cela signifie qu'en grande partie, les gardes-pêche observent, notent et signalent les infractions à la *Loi sur les pêches*. Ils peuvent cependant confisquer de petits objets représentatifs d'une infraction aux règlements de pêche, tels que des filets de pêche, des ainetes et de petits volumes de poisson.

Les gardes-pêche sont formés à l'exécution de leurs tâches. Au cours de leur formation, ils apprennent les liens qui existent entre leurs missions et la loi en matière de pêches et d'habitat. Ils apprennent également à recueillir, consigner et fournir des preuves concernant une infraction et à utiliser des tactiques de défense pour éviter les situations difficiles.

Les gardes-pêche autochtones sont employés par la Première Nation ou l'organisation autochtone à laquelle ils appartiennent et lui rendent des comptes. Les plans de travail sont établis pour la saison de pêche et décidés chaque année par le groupe autochtone et Pêches et Océans Canada. Dans certaines zones, les gardes-pêche travaillent en étroite collaboration avec les agents des pêches afin d'effectuer des patrouilles conjointes, de suivre des formations communes ou de partager du matériel. Ils travaillent également parfois avec d'autres fonctionnaires fédéraux ou provinciaux, notamment les agents de conservation provinciaux, la Gendarmerie royale du Canada et la police communautaire des Premières Nations.

Un garde-pêche est un expert technique désigné en vertu de la *Loi sur les pêches*



# Sommaire de l'examen documentaire

En 1999, Pêches et Océans Canada a effectué un examen national du programme des gardes-pêche autochtones. Tandis que cet examen a conclu que le programme avait permis de resserrer les liens entre les communautés autochtones et le Ministère, il a également conclu que le programme n'atteignait pas son plein potentiel.

Plus important encore, l'examen a souligné la grande incertitude des participants quant à la valeur et aux objectifs du programme, en raison de l'absence d'énoncé clair du rôle des gardes-pêche autochtones et des structures administratives nécessaires pour appuyer le programme.

Pour améliorer le programme, l'examen recommandait que Pêches et Océans Canada :

- définisse des objectifs clairs pour le programme
- assouplisse le niveau de pouvoir des gardes-pêche, notamment par le biais de la délégation croisée des pouvoirs
- établisse des normes de supervision, de contrôle et de soutien
- mette en place des normes et des méthodes de formation
- assure la coordination entre les rôles d'application de la loi et les rôles techniques des gardes-pêche

L'examen proposait également des idées concrètes pour la mise en œuvre de chaque recommandation :

## Objectifs du programme

Le Ministère devrait œuvrer à l'interne comme à l'externe pour établir des objectifs clairs qui amélioreraient la gestion des pêches et de l'habitat et qui feraient progresser l'autonomie gouvernementale autochtone. Par exemple, il pourrait harmoniser le programme, de manière à permettre aux communautés autochtones de développer leurs capacités à mener des activités d'application de la loi dans le domaine de la gestion des pêches et de l'habitat.

## Niveau de pouvoir

Le Ministère devrait envisager des moyens d'habiliter les gardes-pêche à gérer d'autres aspects des ressources, comme la

gestion du gibier et la gestion de l'habitat à l'échelle provinciale. Il devrait également prendre en compte l'intérêt commun d'autres ministères et des communautés autochtones pour les méthodes collaboratives et innovantes permettant d'instaurer des services de police autochtones, d'élaborer et mettre en œuvre un mécanisme de gestion des ressources renouvelables et d'appliquer la loi.

## Normes de supervision, de contrôle et de soutien

Le Ministère devrait établir des normes de supervision et de contrôle conformes aux politiques, lignes directrices et procédures en matière d'application de la loi de Pêches et Océans Canada. Il devrait également envisager d'avoir recours à d'autres méthodes de supervision, de contrôle et de soutien, notamment des services de police communautaires dans les communautés autochtones, en collaborant avec d'autres ministères du gouvernement fédéral.

## Normes et méthodes de formation

Le Ministère devrait veiller à ce que la formation que reçoivent les gardes-pêche autochtones et non autochtones soit exactement la même, afin de garantir que leurs pouvoirs et responsabilités soient les mêmes. Il devrait également renforcer les capacités de son équipe de Conservation et Protection, afin qu'elle soit en mesure d'assurer des formations sur le terrain et d'ajouter une composante nationale à la formation. Dans le même temps, le Ministère devrait travailler avec les groupes autochtones afin d'élaborer des plans de travail sur trois ans pour les gardes-pêche (incluant des séances de formation prévues). Il conviendrait par ailleurs de réviser ces plans chaque année.

## Coordination avec les fonctionnaires du Ministère chargés de l'application de la loi

Le Ministère devrait déléguer les aspects liés à l'application de la loi du programme des gardes-pêche autochtones à son équipe de Conservation et Protection, tout en continuant à appuyer les rôles techniques et à apporter des fonds par le biais du programme sur la Stratégie relative aux pêches autochtones.

L'examen du programme des gardes-pêche autochtones de 1999 a donné lieu à de nombreuses recommandations, dont une grande partie n'a toujours pas été prise en compte. Il s'intéressait principalement aux fonctions d'application de la loi des gardes-pêche, sans faire mention des activités de collecte de données ou

des activités techniques sur le terrain, et recommandait que les rôles d'application de la loi et les rôles techniques soient gérés par différents secteurs du Ministère.

En 2007, une évaluation du programme sur la Stratégie relative aux pêches autochtones invitait Pêches et Océans Canada à élaborer des lignes directrices administratives pour le programme des gardes-pêche autochtones, afin de définir clairement les rôles et responsabilités, les objectifs et les résultats prévus à atteindre. Un examen externe des besoins et de la faisabilité en matière de formation effectué en 2007 a également conclu que le manque de formation avait pour effet d'empêcher le programme de fonctionner aussi bien qu'il le pourrait.

En réponse à ces rapports, le Ministère a mis sur pied un groupe de travail national sur les gardes-pêche autochtones, afin d'élaborer une structure pour le programme des gardes-pêche autochtones et de concevoir un plan de formation stratégique sur trois ans. En mars 2008, des séances de formation d'appoint de base de deux semaines ont été organisées à l'intention des gardes-pêche autochtones. Elles s'appuyaient sur le curriculum élaboré par le groupe de travail. Lors de l'évaluation de ces séances en avril 2008, les participants ont indiqué que cette formation leur avait donné les moyens de mieux accomplir leurs missions et d'instaurer de meilleures relations de travail entre les Premières Nations et le personnel du Ministère. Ils ont également indiqué qu'ils avaient apprécié de pouvoir partager leurs connaissances avec les autres participants et d'apprendre des formateurs. Compte tenu de la réussite de ces séances de formation initiales, une deuxième série de formation a été organisée en février 2009.

En 2012, l'équipe de Conservation et Protection de Pêches et Océans Canada a commencé à solliciter la participation d'autres secteurs du Ministère, d'autres ministères fédéraux et des partenaires autochtones à propos du programme des gardes-pêche autochtones. Plus précisément, les questions suivantes leur ont été posées :

- Quel est/quel devrait être l'objectif du programme?
- Quels sont les avantages qu'il procure au Ministère, à d'autres ministères fédéraux, aux communautés, aux gardes-pêche et au gouvernement du Canada?
- Quels sont les défis qu'il pose à court et à long terme? Certains sont-ils insurmontables?
- Qui sont les partenaires potentiels du programme et quels rôles devraient-ils avoir?
- Les ententes annuelles négociées constituent-elles l'outil le plus adéquat pour soutenir la prestation du programme à long terme?

Les communautés autochtones s'accordaient toutes à penser que le rôle des gardes-pêche devait être étendu à l'échelle pluri-gouvernementale afin de le faire correspondre aux aspirations des Autochtones, qui vont dans le sens d'une approche holistique de la surveillance des ressources naturelles. Bien que le renforcement des pouvoirs bénéficiât d'un soutien général (dans la plupart des cas, mais pas toujours, exprimé par les gardes-pêche), les dirigeants autochtones ont souvent (mais pas toujours) eu tendance à privilégier la limitation des pouvoirs. Les participants autochtones mobilisés ont également demandé plus de ressources et ont indiqué préférer les formations locales.

À la suite de cette mobilisation, le Ministère a entrepris d'élaborer un document sur la vision du programme des gardes-pêche autochtones, afin de définir plus clairement ses objectifs et ses rôles. Il a également entrepris d'examiner les possibilités de partenariats avec d'autres ministères fédéraux, les options de formation locale disponibles et deux projets pilotes potentiels (un dans la région du Pacifique et un autre dans la région de l'Atlantique).

En 2012 également, le Conseil des pêches autochtones a organisé un groupe de discussion autour des gardes-pêche à l'occasion duquel les Premières Nations de Colombie-Britannique et Pêches et Océans Canada ont pu se pencher sur les défis et les possibilités du programme des gardes-pêche autochtones. Ce groupe de discussion a cherché à tirer des enseignements de programmes de gardes existants et a imaginé ce à quoi un programme des gardes-pêche pourrait ressembler à l'avenir. Les participants du groupe de discussion ont décrit un modèle de programme à quatre volets :

- un volet **pluri-gouvernemental** impliquant les Premières Nations et les ministères fédéraux et provinciaux pertinents ayant une certaine autorité en matière de ressources naturelles
- une structure **intégrée** pour permettre la conservation, la protection et l'intendance des ressources naturelles et culturelles des territoires traditionnels des Premières Nations
- des gardes-pêche **agrés** par le biais de formations et de certifications à l'échelle provinciale, afin de garantir que les mêmes normes et méthodes sont utilisées par tous les gardes-pêche
- un programme **flexible** afin de répondre aux besoins individuels des communautés, qu'il s'agisse de surveillance ou encore d'application de la loi à grande échelle

En 2016, une évaluation du programme de conformité et d'application de la loi au sein de Pêches et Océans Canada a recommandé, à titre de pratique exemplaire, de faire appel à des gardes-pêche autochtones et d'autres types pour épauler les agents des pêches du Ministère. L'évaluation recommandait que le programme mesure si le recours à des gardes-pêche pourrait s'étendre à d'autres régions afin de protéger les stocks de poissons et leur habitat, notamment dans les eaux intérieures. Elle recommandait également que le recours à des agents des pêches autochtones soit évalué, sous réserve de la mise en place d'une structure de commandement et de contrôle approuvée. Il est prévu qu'un rapport d'analyse de ces sujets

soit effectué en 2017. Il n'était pas disponible à l'heure où cet examen documentaire a été effectué.

L'élaboration d'un programme pilote des gardes-pêche autochtones par Affaires autochtones et du Nord Canada et Environnement et Changement climatique Canada a également été annoncée dans le budget fédéral de 2017. Cette initiative a pour objectif de donner davantage la parole aux peuples autochtones, de leur donner plus de responsabilités et de renforcer leurs capacités s'agissant de la gestion de leurs terres et voies navigables traditionnelles, conformément à certains des rôles initialement prévus dans le programme des gardes-pêche autochtones.

## Commentaires de la commission d'examen des programmes autochtones

Les cadres autochtones ayant de l'expérience dans les pêches et les programmes d'aquaculture ont signalé que d'entrée de jeu, le programme des gardes-pêche autochtones n'avait pas été conçu correctement. Au contraire, il a été mis en place pour répondre à un besoin ponctuel, c'est pourquoi il manque de structure et le rôle des gardes-pêche n'est pas défini. Ils ont souligné l'importance de disposer d'une ligne de conduite claire pour mettre en place un programme entièrement défini et complet.

Pour ce faire, les cadres autochtones ont convenu que les aspects de suivi, contrôle et surveillance du programme devraient être divisés en deux catégories : les responsabilités d'application de la loi et toutes les autres responsabilités. Ils estimaient qu'une telle approche permettrait de définir et de comprendre les aspects techniques des missions des gardes-pêche en se fondant sur la façon dont les communautés autochtones ont actuellement recours aux gardes et à d'autres personnes pour exécuter ces tâches, y compris pour effectuer des tâches liées à d'autres ressources que les pêches.

Les cadres autochtones ont également indiqué que le programme des gardes-pêche serait plus efficace si les formations correspondaient aux cheminements d'avancement professionnel. Du point de vue technique par exemple, l'avancement professionnel pourrait comprendre les rôles de technicien, de biologiste ou de scientifique. Du point de vue de l'application de la loi, l'avancement professionnel pourrait comprendre les rôles d'agent des pêches, d'agent d'une autre ressource ou d'agent de répression. Les cadres autochtones estimaient également que le programme pourrait être plus avantageux si les gardes-pêche étaient embauchés à titre d'employés à plein temps, en combinant par exemple leurs missions relatives aux pêches à d'autres compétences.

À cette fin, les cadres autochtones ont vivement recommandé qu'une structure de programme rentable et centralisée soit élaborée, notamment par le biais de partenariats pluri-gouvernementaux.

*Les gardes-pêche doivent être désignés par la Loi sur les pêches pour avoir le pouvoir d'arraisonner un navire ou de demander à quelqu'un de présenter son permis.*

## Expérience des administrateurs de programmes de Pêches et Océans Canada

Les employés de Pêches et Océans Canada qui participent aux activités quotidiennes des programmes autochtones ont convenu que les rôles et les responsabilités des gardes-pêche autochtones devaient être mieux définis. Ils estimaient également que le programme devait mieux comprendre le rôle des gardes-pêche non désignés par le Ministère, mais qui fournissent des services complémentaires dans les communautés autochtones. De plus, le personnel a souligné que des lignes directrices de programme claires devaient être rédigées.

Les employés de Pêches et Océans Canada ont également convenu que la formation et l'avancement professionnel devaient être des composantes importantes d'un programme des gardes-pêche autochtones renouvelé. Ils ont proposé d'envisager la possibilité de mettre en place une initiative de mentorat des jeunes, ainsi que d'organiser des formations complémentaires sur les ressources naturelles, afin de permettre aux jeunes recrues d'acquérir de l'expérience en menant une activité pouvant déboucher sur des occasions d'emploi ultérieures. Par exemple, une expérience professionnelle en tant que garde-pêche pourrait servir de tremplin pour accéder à un poste d'agent des pêches, d'agent de police, de scientifique ou de technicien en ressources. Les employés estimaient également que la formation des gardes-pêche devait être renouvelée et harmonisée entre les régions, et qu'elle devait également être mise à jour afin d'aborder de nouveaux enjeux, tels que les normes en matière de santé et de sécurité au travail.

# Points de discussion

Le programme des gardes-pêche autochtones a été élaboré en 1992 comme composante de la Stratégie relative aux pêches autochtones.

Cependant, le programme n'avait pas d'objectifs clairs ni de lignes directrices. Ce déficit a été pointé du doigt en 1999, lors de l'examen du programme, et à nouveau en 2007, lors de l'évaluation du programme. Cependant, en 2012, le Ministère demandait toujours aux participants ce qu'était ou devait être l'objectif du programme. En 2017, les employés du programme autochtone ont indiqué que des lignes directrices claires pour le programme étaient nécessaires.

Les Autochtones ayant pris part à l'examen du programme sur la Stratégie relative aux pêches autochtones en 2002 ont demandé à ce que le programme des gardes-pêche soit refondu, que des emplois à plein temps soient proposés et que les gardes-pêche se voient confier les mêmes pouvoirs d'application de la loi que les agents des pêches. Les Autochtones ayant pris part au groupe de discussion de 2012 en Colombie-Britannique et ayant participé aux activités de mobilisation de Pêches et Océans Canada menées la même année ont également demandé à ce qu'une approche multi-gouvernementale et axée sur les ressources naturelles soit appliquée au programme. Ces demandes n'ont pas encore été traitées.

Parmi les autres recommandations visant à améliorer le programme formulées ces 15 dernières années et n'ayant pas été traitées figurent :

- La coordination entre les rôles techniques et d'application de la loi, ou leur séparation
- Des normes de formation et la définition de cheminements d'avancement professionnel
- L'assouplissement du niveau de pouvoir des gardes-pêche, notamment par le biais de la délégation croisée des pouvoirs
- Des normes de supervision, de contrôle et de soutien

L'approche ponctuelle traditionnellement appliquée à ce programme est également à l'origine d'activités de programme très incohérentes d'une région du Canada à une autre, ainsi que d'avis différents sur les rôles et les responsabilités des gardes-pêche autochtones. Cela est manifeste aussi bien au sein de Pêches et Océans Canada qu'à l'extérieur du Ministère.

Le présent document de travail vise à examiner certaines solutions à ces problèmes en sollicitant des commentaires sur les questions ci-dessous :

## Conception du programme

1. Votre communauté dispose-t-elle d'un garde-pêche (ou de plus d'un garde-pêche) désigné par Pêches et Océans Canada? Faites-vous appel à un garde-pêche non désigné ou à d'autres types de gardes dans votre communauté?
2. Votre communauté retirerait-elle des avantages d'un programme de garde-pêche qui distinguerait le suivi et la collecte des données (entre autres activités techniques) de l'application de la loi et du contrôle? Considérez-vous que ces rôles sont interdépendants ou sont plus efficaces séparément?
3. Dans votre communauté ou groupe de communautés, quelle serait l'équipe idéale de surveillance et d'application de la loi concernant les pêches (et potentiellement d'autres ressources)?

## Mise en œuvre du programme

4. Des lignes directrices et des normes nationales concernant la prestation des programmes autochtones d'application de la loi concernant les pêches et les ressources, ainsi que concernant les programmes de collecte des données sur le terrain et d'évaluation des stocks seraient-elles utiles?

## Tirer parti des occasions de partenariat

5. Quelles autres ressources naturelles dans votre communauté sont gérées par un employé de type garde ou auraient avantage à l'être (p. ex. oiseaux migrateurs, foresterie)? Serait-il plus rentable et avantageux de maintenir le même garde en poste sur la durée pour accomplir ces tâches?

## Répondre aux besoins en matière de formation

6. Si votre communauté dispose de gardes-pêche, à quelle fréquence suivent-ils une formation organisée par Pêches et Océans Canada? Ces gardes-pêche sont-ils désignés de nouveau de temps en temps?

7. D'autres programmes de formation permettraient-ils d'assurer la formation des gardes-pêche, notamment des programmes universitaires accrédités? Des séances de formation conjointes pourraient-elles être organisées, notamment avec le personnel des programmes de garde provinciaux, du programme Coastal Guardian Watchmen Network en Colombie-Britannique ou de Parcs Canada?
8. Les jeunes de votre communauté aimeraient-ils acquérir de l'expérience en tant que garde-pêche ou garde d'autre type dans l'optique de progresser ultérieurement dans leur carrière?

### **Améliorer la manière de mesurer et de rendre compte du rendement**

9. Comment le rendement d'un futur programme des gardes-pêche autochtones devrait-il être mesuré?
10. Comment le travail effectué par les gardes-pêche ou par d'autres types de gardes permet-il à votre communauté d'enrichir ses connaissances des poissons et des autres ressources aquatiques?