

AJOUTS AUX RÉSERVES : ACCÉLÉRER LE PROCESSUS

Rapport du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones

L'honorable Gerry St. Germain, C.P.

Président

L'honorable Lillian Eva Dyck

Vice-présidente

Novembre 2012

This document is available in English.



Disponible sur l'Internet parlementaire :
www.parl.gc.ca

(Travaux des comités — Sénat — 41^e législature, 1^{re} session)

Le présent rapport et les comptes rendus des témoignages entendus et des délibérations
du comité peuvent être consultés en ligne à l'adresse
www.senate-senat.ca

Des imprimés de ces documents sont aussi disponibles en communiquant avec la Direction
des comités du Sénat au 613-990-0088 ou
par courriel à ABORIG-AUTOCH@sen.parl.gc.ca

Table des matières

MEMBRES.....	ii
ORDRE DE RENVOI	iii
RÉSUMÉ.....	1
INTRODUCTION.....	3
CONTEXTE.....	5
CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU	7
Article I Gestion du processus d’ajouts aux réserves	7
1. Réduction des délais de traitement	7
2. Application de la Politique des ajouts aux réserves par les bureaux régionaux d’AADNC	11
a. Tenue des systèmes de gestion des dossiers	12
b. Différences régionales dans la planification budgétaire	13
c. Évaluations environnementales et travaux d’arpentage.....	13
d. Interprétations de l’expression « généralement contiguë ».....	13
Article II Traiter avec les municipalités et les tiers	14
1. Négociation d’ententes avec les municipalités	14
2. Résolution des questions touchant les tiers	17
a. Respect des intérêts légaux préalables.....	17
b. Stratégies de fixation des prix par les tiers pour la vente de terres privées à une Première Nation.....	18
Article III Élaboration d’une loi	20
OBSERVATIONS.....	21
ANNEXE A – APERÇU DU PROCESSUS D’AJOUTS AUX RÉSERVES	24
ANNEXE B – TÉMOINS	25

MEMBRES

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES
41^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION
(2 juin 2011 -)

L'honorable Gerry St. Germain, C.P.
Président

L'honorable Lillian Eva Dyck
Vice-présidente

et

Les honorables sénateurs :

Salma Atallahjan
Patrick Brazeau
Larry W. Campbell
*James S. Cowan (ou Claudette Tardif)
Jacques Demers
*Marjory LeBreton, C.P. (ou Claude Carignan)
Sandra Lovelace-Nicholas
Dennis Glen Patterson
Nancy Greene Raine
Nick G. Sibbeston
Charlie Watt
Vernon White
* Membres d'office

Autres sénateurs ayant participé à cette étude :

Les honorables sénateurs Jane Cordy, Jean-Guy Dagenais, Linda Frum, Don Meredith, Jim Munson
et Carolyn Stewart Olsen

Greffière du comité :
Marcy Zlotnick

*Analyste du Service d'information et de recherche parlementaires
de la Bibliothèque du Parlement :*
James Gauthier

Extrait des *Journaux du Sénat* le mardi 16 juin 2011 :

L'honorable sénateur St. Germain, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Champagne, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières Nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet durant la troisième session de la quarantième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 décembre 2012 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Gary O'Brien

RÉSUMÉ

La marginalisation économique des peuples autochtones au Canada est en grande partie attribuable à l'aliénation des terres et des ressources. Bon nombre de témoins qui se sont présentés devant le comité ont fait observer que, du point de vue économique, l'accès aux terres et aux ressources naturelles est l'un des problèmes les plus graves auxquels font face les Premières Nations à l'heure actuelle. Le comité a pris connaissance de cette problématique dans son étude précédente sur le développement économique, ainsi que dans maintes autres études, en particulier par l'intermédiaire du groupe de travail mixte Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) – Assemblée des Premières Nations (APN) créé à l'automne 2009 en vue d'explorer des moyens d'améliorer l'efficacité de la Politique des ajouts aux réserves (PAR) et le processus connexe, et le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones de 1996, qui préconisait une redistribution majeure des terres et des ressources à partir desquelles les Autochtones pourraient rebâtir leurs nations et s'assurer un niveau d'indépendance économique.

Dans le cadre de son examen de la Politique des ajouts aux réserves et du processus connexe, le comité a tiré grand profit des précieux commentaires des témoins qui se sont exprimés sur cette importante question. L'un des principaux messages ralliant pratiquement tous les témoins est que, même si des changements positifs ont été apportés au cours des dernières années, d'autres changements profonds s'imposent pour permettre aux Premières Nations de s'engager dans le développement économique grâce à la résolution rapide et efficace de la question des ajouts aux réserves.

D'après ce qu'il a entendu, le comité estime qu'il est urgent que le gouvernement fédéral améliore la politique actuelle des ajouts aux réserves et le processus connexe en révisant les pratiques de gestion d'AADNC, tant à l'échelle nationale qu'à celle des bureaux régionaux, en améliorant l'efficacité du processus visant à gérer les intérêts des municipalités et des tiers, et en examinant diverses options en vue d'aider les Premières Nations dans leurs négociations avec les municipalités et les tiers. Le comité trouve particulièrement préoccupant le témoignage des représentants du Bureau du vérificateur général (BVG) du Canada, selon lesquels la plupart des recommandations formulées par le BVG au sujet des lacunes des systèmes de gestion des ajouts aux réserves, à la suite d'une vérification de la Politique des ajouts aux réserves effectuée en 2005, n'ont toujours pas été mises en œuvre. De même, le comité s'inquiète vivement des propos tenus par des témoins autochtones au sujet des pratiques abusives de fixation des prix de tiers qui vendent des terres privées. Selon un

rapport remis au comité par l'APN, la valeur gonflée des terres a eu des effets néfastes, au sens où elle a, par exemple, « épuisé les ressources financières des Premières Nations » et « limité les options d'achat futures¹ ». Le rapport indique en outre que la juste valeur marchande des terres « devrait faire l'objet d'une évaluation indépendante afin d'atténuer le plus possible l'effet de la valeur exagérément élevée des terres » et « donner lieu à des projections justes ». ² Le comité exhorte instamment le gouvernement du Canada, de concert avec les Premières Nations et les autres parties intéressées, à s'attaquer aux problèmes des systèmes de gestion et des pratiques abusives de fixation des prix, ainsi qu'aux nombreux autres problèmes relevés dans le présent rapport.

Pour favoriser la mise en place d'un processus efficace et efficient de conversion des terres en réserves dans le cadre du processus de la PAR, le comité recommande :

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada, en collaboration avec les Premières nations au sein du groupe de travail mixte, élabore et dépose devant le comité d'ici le 31 mars 2013 un plan d'action qui fixe clairement les objectifs et les délais de mise en œuvre des mesures visant à améliorer le processus de la PAR et expose clairement les différents moyens d'accélérer les aspects du processus de la PAR qui en retardent le plus le déroulement, y compris les options législatives ou de politiques concernant :

- la désignation des terres préalable à l'octroi du statut de réserve et (ou) la reconnaissance des intérêts existant sur les terres considérées par les Premières nations comme devant être converties en réserve;
- les mécanismes de soutien aux Premières nations dans leurs négociations avec les municipalités et les tiers, y compris l'aide au règlement des différends;
- la définition de pratiques exemplaires et de mesures pour prévenir les pratiques abusives de fixation des prix de la part des tiers qui vendent des terres privées aux Premières Nations;
- la rationalisation des modalités d'application de la Politique des ajouts aux réserves, notamment grâce à la mise en œuvre des recommandations du BVG au sujet de l'amélioration des systèmes de gestion.

¹ Assemblée des Premières Nations (APN), rapport remis au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones (le comité) : [*Additions to Reserve: Regional Dialogue Forums, Roll-up Report*](#), mars 2012, p. 7. [traduction]

² *Ibid.*

Le comité estime qu'avec ce plan d'action, le gouvernement fédéral faciliterait le changement profond nécessaire au plus grand bien non seulement des Premières Nations vivant dans les réserves, mais de l'ensemble des Canadiens.

INTRODUCTION

La marginalisation économique des peuples autochtones au Canada est en grande partie attribuable à l'aliénation des terres et des ressources. Bon nombre de témoins qui se sont présentés devant le comité ont fait observer que, du point de vue économique, l'accès aux terres et aux ressources naturelles est l'un des problèmes les plus graves auxquels font face les Premières Nations à l'heure actuelle³. Le comité a pris connaissance de cette problématique dans son étude précédente sur le développement économique⁴, ainsi que dans maintes autres études, en particulier par l'intermédiaire du groupe de travail mixte AADNC-APN créé à l'automne 2009 en vue d'explorer des moyens d'améliorer l'efficacité de la Politique des ajouts aux réserves (PAR) et le processus connexe⁵, ainsi que le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones de 1996, qui préconisait une redistribution majeure des terres et des ressources à partir desquelles les Autochtones pourraient rebâtir leurs nations et s'assurer un niveau d'indépendance économique⁶.

Afin d'accroître l'efficacité du système, les organisations des Premières Nations et le gouvernement du Canada ont récemment entrepris un processus d'examen de la Politique des ajouts aux terres et du processus connexe⁷ utilisés pour convertir des terres en réserves. Leurs efforts s'inspirent de changements survenus ces dernières années, dont la conclusion d'un accord politique, en novembre 2007, par AADNC et par l'APN, en prévision

³ Voir, par exemple, Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Délibérations*, 1^{re} session, 41^e législature [ci-après les « délibérations »] : Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, 8 février 2012; chef Nelson Genaille, président, Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc., et chef Robert Louie, président, Conseil consultatif des terres des Premières Nations, 14 février 2012; Frank Barrett, directeur principal, Bureau du vérificateur général du Canada, 7 mars 2012; Jody Wilson-Raybould, chef régional, Colombie-Britannique, APN, 3 avril 2012.

⁴ Par exemple, voir Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, [Partager la prospérité du Canada – Un coup de main, pas la charité](#), mars 2007, p. 7, 43, 44.

⁵ APN, *Additions to Reserve: Regional Dialogue Forums, Roll-up Report*, mars 2012.

⁶ Canada, Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, 1996, vol. 2, chapitre 5, p. 1070.

⁷ Le [Guide de la gestion des terres](#), produit par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, renferme une description de la Politique des ajouts aux réserves et du processus connexe.

de l'augmentation du nombre de demandes d'ajouts aux réserves qu'allait devoir traiter le futur Tribunal des revendications particulières du Canada. Par cet accord, les parties convenaient d'examiner la Politique des ajouts aux réserves⁸.

Le groupe de travail mixte reconnaissait la nécessité de simplifier le processus et la Politique des ajouts aux réserves pour améliorer le potentiel de développement économique des réserves. En juin 2011, AADNC et l'APN se sont entendus sur le Plan d'action conjoint Canada – Premières Nations pour accroître la prospérité à long terme des Autochtones et de tous les Canadiens. Dans ce plan d'action, les deux parties ont convenu d'« explorer des initiatives concrètes visant à permettre aux Premières Nations de réaliser leur potentiel économique, y compris les améliorations à apporter à la Politique des ajouts aux réserves⁹ ».

En décembre 2011, pour appuyer les efforts déployés par les Premières Nations et par le gouvernement en vue d'améliorer la Politique des ajouts aux réserves et le processus connexe, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a décidé de mener une étude sur les ajouts aux réserves. Cette étude, qui porte sur les principaux points soulevés par les témoins, s'inscrit dans le mandat général du comité qui consiste à examiner les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières Nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones. Entre le 7 février et le 3 avril 2012, le comité a tenu cinq réunions au cours desquelles les représentants de 11 organismes lui ont fait part de leurs points de vue sur les obstacles et les lacunes que présentent le processus et la Politique des ajouts aux réserves. Les témoins étaient des membres des Premières Nations (notamment des représentants d'importantes collectivités, d'institutions publiques, de

⁸ Aux termes de l'[Accord politique entre le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et le Chef national de l'Assemblée des Premières Nations concernant la réforme des revendications particulières](#), signé le 27 novembre 2007 :

En considération des situations dans lesquelles une Première Nation cherche à réacquérir ou à remplacer des terres visées par une revendication particulière, le ministre examinera, avec les Premières Nations, les politiques et les pratiques relatives aux ajouts aux réserves en vue d'assurer qu'elles tiennent compte de la situation des bandes auxquelles s'appliquent les dispositions du projet de loi sur le Tribunal des Revendications particulières relatives à l'abandon des droits aux terres. En particulier, le ministre accordera la priorité aux ajouts aux réserves pour les terres touchées par les conséquences des dispositions du projet de loi relatives à l'abandon ainsi qu'aux terres requises pour les remplacer.

⁹ AADNC, [Plan d'action conjoint Canada – Premières Nations](#), communiqué, juin 2011.

groupes de défense, ainsi que des gestionnaires des terres et des conseillers), de hauts fonctionnaires fédéraux et des représentants du BVG.

CONTEXTE

Le processus d'ajouts aux réserves consiste à intégrer des terres aux réserves existantes ou à créer de nouvelles réserves¹⁰. Selon la politique actuelle, les propositions d'ajouts aux réserves visent des terres qui sont situées dans l'aire géographique d'une réserve existante et auxquelles les services et l'infrastructure peuvent être étendus à peu de frais ou même sans frais. Les propositions qui portent sur la création de nouvelles réserves situées à l'extérieur de l'aire géographique d'une réserve existante sont peu courantes parce qu'elles supposent des coûts considérables.

Les propositions d'acquisition de terres par les Premières Nations font partie de l'une des trois grandes catégories suivantes¹¹ :

1. *Obligations légales*, issues de traités ou d'ententes sur le règlement de revendications territoriales, d'ordonnances de tribunaux ou d'autres motifs juridiques comme la restitution ou l'échange de terres en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*¹².
2. *Ajouts à la collectivité* : croissance de la collectivité entraînant la nécessité d'acquérir d'autres terres pour des logements, des écoles, des projets économiques communautaires ou des améliorations à l'infrastructure; amélioration de la géographie naturelle de l'assise territoriale existante de la réserve; demandes, par des Premières Nations, que des terres cédées non vendues aient à nouveau le statut de réserve ou constituent de nouvelles réserves.
3. *Nouvelles réserves/autres politiques* : toutes propositions qui n'entrent pas dans les autres catégories, par exemple la création de nouvelles réserves pour des bandes ne possédant pas de terres et la réinstallation de bandes (p. ex. en raison de l'inondation d'une terre de réserve existante). AADNC signale que cette catégorie est rarement utilisée, car elle nécessite une analyse approfondie et une justification¹³.

¹⁰ Pour plus de précisions, voir AADNC, [Guide de la gestion des terres](#), février 2004, Directive 10-1, p. 10-11.

¹¹ *Ibid.*, p. 10-12.

¹² Comme il est indiqué dans le [Guide de la gestion des terres](#) (septembre 2005, Directive 9-1, p. 7) :

Bien que la *Loi sur les Indiens* ne l'exige pas, on a souvent recours à l'article 35 lorsqu'une autorité expropriante a négocié une entente avec la Première Nation. Celle-ci demande ensuite au Canada d'octroyer ou de transférer la terre ou un droit sur celle-ci à l'autorité expropriante. S'il est possible de satisfaire aux besoins de cette autorité en octroyant ou en transférant un droit moins préjudiciable à l'intérêt de la Première Nation, le Ministère est tenu de recourir à cette option [...]

¹³ AADNC, [Guide de la gestion des terres](#), Directive 10-1, février 2004.

Le gouvernement du Canada a signalé récemment que, aux fins des exigences de la Politique des ajouts aux réserves, le groupe de travail mixte AADNC–APN s’affaire à la création d’une quatrième catégorie qui viendra s’ajouter au processus et qui englobera les indemnités pécuniaires du Tribunal des revendications particulières. Comme il est indiqué dans certaines études sur le processus d’ajouts aux réserves, une quatrième catégorie s’impose parce qu’aucune des catégories existantes ne peut s’appliquer aux décisions du Tribunal. Ces décisions n’entraînent aucune obligation légale concernant les ajouts aux réserves, ni n’ont pour but de satisfaire aux exigences de croissance normales des collectivités¹⁴.

En ce qui concerne les catégories susmentionnées, le processus d’ajouts aux réserves doit satisfaire à différents critères « particuliers à un site » selon la catégorie, comme le prévoit la Politique des ajouts aux réserves¹⁵. Ces critères se résument comme suit :

- respecter les droits issus de traités et les droits ancestraux des autres Premières Nations qui peuvent être touchées;
- consulter les collectivités des Premières Nations ainsi que les administrations provinciales ou municipales, et négocier avec elles (p. ex. au sujet de l’utilisation des terres, du zonage, de l’ajustement pour perte de revenus d’imposition);
- examiner les répercussions financières et les fonds nécessaires;
- s’assurer du transfert de propriété en bonne et due forme et régler les intérêts des tiers;
- effectuer des évaluations des répercussions environnementales¹⁶.

Le processus d’ajouts aux réserves est exposé dans le *Guide de gestion des terres* (Services fonciers et fiduciaires) et il est explicité dans un autre document¹⁷ élaboré par la National Aboriginal Land Managers Association avec la collaboration d’AADNC.

Comme l’a indiqué le BVG, ce processus comporte trois grandes étapes (voir l’annexe au présent rapport pour une description détaillée de ces étapes) :

- La première étape est celle de la sélection des terres et (s’il y a lieu) de l’acquisition de terres, dont la responsabilité revient aux Premières Nations. Elle se solde par une résolution

¹⁴ Voir, par exemple, Warren Johnson, *Additions to Reserve: Discussion Paper (Working Draft)*, New Road Strategies, étude commandée par le groupe de travail mixte AADNC-APN, 18 janvier 2010, p. 12. Cité avec la permission de l’auteur.

¹⁵ AADNC, *Guide de la gestion des terres*, Directive 10-1, février 2004, p. 12-16.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ National Aboriginal Land Managers Association, *ATR Toolkit*, 1^{re} édition, version 1.2, 18 janvier 2010, chap. 3 et 4.

du conseil de bande qui transmet au Ministère la proposition de la Première Nation relativement à la terre sélectionnée et demande que celle-ci soit ajoutée à sa réserve.

- C'est à la deuxième étape que s'effectuent, entre autres, l'arpentage des terres et les évaluations environnementales, sous la coordination des bureaux régionaux d'AADNC.
- La troisième étape incombe principalement à l'administration centrale du Ministère. À cette étape, on obtient les approbations nécessaires sous forme d'arrêts ministériels ou de décrets pour convertir des terres en réserves¹⁸.

CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU

Article I Gestion du processus d'ajouts aux réserves

1. Réduction des délais de traitement

Comme l'ont signalé des témoins, il n'est pas facile de démêler les raisons pour lesquelles la conversion de terres en réserves exige autant de temps. La gestion du processus d'ajouts aux réserves est l'un des facteurs en cause. Comme l'a expliqué le chef Angus Toulouse (Chefs de l'Ontario) :

En raison de la complexité du processus de conversion de terres en réserves, la Première Nation et [AADNC] doivent investir des ressources humaines et financières importantes. Malheureusement, dans la conjoncture économique actuelle où tout le monde se livre concurrence pour obtenir les modestes ressources, les défis s'accumulent¹⁹.

Les représentants du BVG ont fait état des conclusions de deux rapports sur le processus des droits fonciers issus de traités²⁰ au Manitoba et en Saskatchewan : une première vérification

¹⁸ Voir BVG, « [Chapitre 4, Les obligations liées aux droits fonciers issus de traités – Affaires indiennes et du Nord Canada](#) », *Le Point – Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, mars 2009.

¹⁹ *Délibérations*, Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, 8 février 2012.

²⁰ Comme l'a expliqué le BVG, « [Chapitre 4, Les obligations liées aux droits fonciers issus de traités – Affaires indiennes et du Nord Canada](#) », *Le Point – Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, mars 2009 :

Quand une Première Nation allègue que le gouvernement fédéral n'a pas respecté son engagement consistant à fournir toutes les terres de réserve promises en vertu d'un traité historique signé avec le Canada, elle formule une revendication relative aux droits fonciers issus de traités. Lorsque le gouvernement fédéral est convaincu du bien-fondé de la revendication, une entente est négociée et établie au moyen d'un accord sur les droits fonciers issus de traités. Les accords sur les droits fonciers issus de traités confèrent le droit aux Premières Nations de sélectionner des terres publiques ou d'acheter des terres privées grâce à des fonds, ou les deux à la fois. Ces ententes constituent des engagements juridiques modernes en vertu desquels le gouvernement convient qu'il ne s'est pas acquitté de ses obligations issues des traités.

effectuée en 2005²¹ et une vérification de suivi effectuée en 2009²². Dans le rapport de vérification de 2009, il est indiqué que la mise en œuvre de la Politique des ajouts aux réserves a progressé, notamment au chapitre des communications entre AADNC et les Premières Nations, mais il y est également indiqué que la plupart des recommandations issues de la vérification de 2005 visant à remédier aux lacunes dans les systèmes de gestion des ajouts aux réserves n'avaient pas encore été appliquées. Il a également constaté qu'AADNC n'avait pas corrigé plusieurs faiblesses des processus établis pour respecter les accords sur les droits fonciers issus de traités. Jerome Berthelette (BVG) a dit au comité : « [N]ous avons conclu que si le Ministère n'accordait pas une attention soutenue à la correction des lacunes que nous avons relevées, il risquait de ne plus pouvoir maintenir ses progrès dans la conversion des terres en réserves²³. »

Selon l'information obtenue d'AADNC, quelque 600 Premières Nations sont réparties dans plus de 2 800 réserves, qui couvrent plus de 3 millions d'hectares (environ 8 millions d'acres) au Canada, soit à peu près la superficie de l'île de Vancouver ou, grosso modo, moins de la moitié de celle de la réserve de la nation navajo dans le sud-ouest des États-Unis²⁴. Le tableau 1, établi à partir de données fournies par Ressources naturelles Canada, montre que 575 000 hectares (environ 1,4 million d'acres) ont fait l'objet de demandes d'ajouts aux réserves de la part des Premières Nations depuis 2005; environ la moitié de cette superficie (312 283 hectares ou 771 339 acres) a été soumise à des travaux d'arpentage en vue d'être convertie en réserves. Dans l'ensemble, on s'est davantage employé à traiter les demandes d'ajouts liées à des obligations légales, car près de 90 % des demandes présentées depuis 2005 font partie de cette catégorie. Bien que presque toutes les descriptions de terres visées par le processus d'ajouts aux réserves pour les Premières Nations de la

²¹ BVG, « [Chapitre 7, Affaires indiennes et du Nord Canada – Le respect des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités](#) », *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, novembre 2005.

²² BVG, « [Chapitre 4, Les obligations liées aux droits fonciers issus de traités – Affaires indiennes et du Nord Canada](#) », *Le Point – Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, mars 2009.

²³ *Délibérations*, Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint, Bureau du vérificateur général du Canada, 7 mars 2012.

²⁴ Source : AADNC, *Gestion foncière*. Selon la source, les estimations peuvent varier. Par exemple, dans son étude qui avait pour titre *Additions to Reserve: Discussion Paper (Working Draft)* (New Road Strategies, 18 janvier 2010, p. 3), Warren Johnson évalue à 584 le nombre de Premières Nations au Canada ayant des terres de réserve, soit 3 049 réserves réparties au Canada et environ 3,4 millions d'hectares.

Saskatchewan depuis 2005 aient été terminées, moins de la moitié des terres sélectionnées par les Premières Nations au Manitoba ont fait l'objet de travaux d'arpentage pendant cette période²⁵.

²⁵ Quelque 479 000 acres ont été converties en terres de réserve depuis la création de l'Accord-cadre sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba en 1997; cela représentait 34 % du nombre total d'acres manquantes (soit 1,14 million) indiquées dans l'accord de 1997. Source : Brian T. Gray, sous-ministre adjoint, Secteur des sciences de la Terre, Ressources naturelles Canada, *Lettre au sénateur Gerry St. Germain, président, Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, 2 mars 2012.

Tableau 1 : Ajouts aux réserves, par nombre, région et territoire (depuis 2005)

<u>Région</u>	Nombre de projets d'ajouts aux réserves				Hectares (zone)	
	<u>Obligation légale</u>	<u>Ajouts à la collectivité</u>	<u>Nouvelles réserves/ autres</u>	<u>Total des projets</u>	<u>Entrepris</u>	<u>Terminés</u>
Atlantique	26	22	1	49	3 240 (8 006)	2 717 (6 711)
Québec	31	24	2	57	31 953 (78 958)	547 (1 351)
Ontario	64	31		95	41 419 (102 349)	39 903 (98 560)
Manitoba	374			374	304 266 (751 858)	126 141 (311 568)
Saskatchewan	617			617	112 057 (276 899)	112 057 (276 781)
Alberta	6			6	70 555 (174 345)	22 768 (56 237)
Colombie-Britannique	15	62		77	11 555 (28 553)	8 150 (20 131)
Total	1133	139	3	1 275	575 000 1 420 000	312 283 (771 339)

Sources : Ressources naturelles Canada : Arpenteur général du Canada (Ressources naturelles Canada), *Ajouts aux réserves des Premières Nations – Arpentages et descriptions officielles des terres*, séance d'information pour le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, 26 janvier 2012; Brian T. Gray, sous-ministre adjoint, Secteur des sciences de la Terre, *Lettre au sénateur Gerry St. Germain, président, Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, 2 mars 2012.

Outre les préoccupations au sujet du nombre limité de projets terminés au moyen du processus d'ajouts aux réserves, en particulier au Manitoba, le BVG a indiqué qu'il ne disposait pas d'information lui permettant de déterminer si le temps de traitement a suffisamment diminué ces dernières années :

Au Manitoba, par exemple, le ministère n'avait pas établi de plan indiquant comment il allait gérer ses activités pour traiter dans un délai raisonnable les cas de terres sélectionnées non encore converties. En outre, il n'avait pas effectué un suivi des délais de traitement et n'avait pas pu démontrer que ces délais s'étaient améliorés au cours des trois années précédentes²⁶.

En outre, dans son rapport de vérification de 2005, le BVG a recommandé à AADNC « d'élaborer et de mettre en œuvre un plan décrivant en détail les mesures qu'il prendrait pour traiter les terres sélectionnées encore non converties et réduire le temps de traitement à deux ans²⁷ ». Les représentants du BVG savaient qu'un système de suivi de la PAR avait été mis au point par AADNC, mais ils ont indiqué qu'aucune vérification officielle n'avait été effectuée²⁸.

Même si, au cours de l'étude du comité, le gouvernement du Canada a fourni quelques renseignements sur l'évolution du traitement des demandes d'ajouts aux réserves, nous ne savons pas combien de temps il faut exactement pour traiter ces demandes dans l'ensemble du Canada et dans chacune des régions. La plupart des Premières Nations ont indiqué qu'il y avait encore des retards, au niveau fédéral, dans le traitement des demandes d'ajouts aux réserves. Comme l'a signalé le chef Nelson Genaille (Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc.), bien que l'ancien ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord ait pris, en 2006, l'engagement quinquennal de convertir en tout 600 000 acres de terres visées par des droits fonciers issus de traités qui avaient été sélectionnées et qui faisaient l'objet d'une priorité au Manitoba, moins des deux tiers de ces terres avaient été converties jusqu'ici²⁹.

2. Application de la Politique des ajouts aux réserves par les bureaux régionaux d'AADNC

De nombreux témoins ont signalé des lacunes dans la gestion et l'application de la Politique des ajouts aux réserves par les représentants d'AADNC dans les bureaux régionaux. Comparativement à ce qui passe en Saskatchewan, par exemple, le chef Angus Toulouse, a fait remarquer que « les Premières Nations de l'Ontario doivent se débattre avec une politique et un

²⁶ *Délibérations*, Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint, Bureau du vérificateur général du Canada, 7 mars 2012.

²⁷ BVG, « [Chapitre 4, Les obligations liées aux droits fonciers issus de traités – Affaires indiennes et du Nord Canada](#) », *Le Point – Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, mars 2009.

²⁸ *Délibérations*, Frank Barrett, directeur principal, BVG du Canada, 7 mars 2012.

²⁹ *Délibérations*, chef Nelson Genaille, président, Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc., 14 février 2012.

processus flous dont l'interprétation est laissée à la discrétion de fonctionnaires fédéraux qui s'appuient sur le Guide de la gestion des terres du ministère³⁰ ».

Lors de la vérification effectuée en 2009, le BVG a également constaté que le bureau régional d'AADNC au Manitoba s'employait à atteindre d'autres objectifs prioritaires à court terme au lieu de se concentrer sur le traitement des terres sélectionnées et encore non traitées, en application des accords-cadres sur les droits fonciers issus de traités³¹. Par contre, le BVG a constaté que le bureau régional de la Saskatchewan cherchait davantage à s'acquitter de ses obligations quant au nombre minimum requis d'acres de réserve prévu dans l'accord sur les droits fonciers issus de traités dans cette province³².

Parmi les questions les plus importantes soulevées par les témoins, indiquons la tenue de systèmes de gestion des dossiers, la capacité des agents régionaux d'AADNC d'affecter les fonds de manière efficiente, le fardeau financier que doivent assumer les Premières Nations relativement au processus d'ajouts aux réserves, les ressources nécessaires pour les évaluations environnementales (lorsqu'elles sont requises)³³ et les travaux d'arpentage, ainsi que les différentes interprétations données aux termes « généralement contiguë ».

a. Tenue des systèmes de gestion des dossiers

Au sujet des différents systèmes de gestion des dossiers sur les ajouts aux terres, qui sont utilisés au Manitoba et en Saskatchewan, Frank Barrett (BVG) a indiqué que les Premières Nations en Saskatchewan semblaient avoir une meilleure relation avec les bureaux régionaux et qu'elles connaissaient davantage les fonctionnaires. Il n'estimait pas que « les relations étaient aussi amicales au bureau du Manitoba. Les diverses parties ne communiquaient pas autant³⁴. »

³⁰ *Délibérations*, Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, 8 février 2012.

³¹ BVG, « [Chapitre 4, Les obligations liées aux droits fonciers issus de traités – Affaires indiennes et du Nord Canada](#) », *Le Point – Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, mars 2009.

³² *Ibid.*

³³ Selon la Politique des ajouts aux réserves (précisée dans le [Guide de la gestion des terres](#), AADNC, Directive 2-5, p. 39-42; chap. 12, p. 1-31), il faut soumettre à une évaluation environnementale toutes les terres demandées par les Premières Nations qui constituent des ajouts aux réserves, dans les cas où un ministère fédéral accorde un droit foncier; exerce une fonction réglementaire; fournit une aide financière ou recommande que le gouverneur en conseil exerce une fonction réglementaire. Une exception est le cas où une demande d'ajout à une réserve ne comporte pas de proposition de projet pour l'utilisation que la Première Nation compte faire de la terre.

³⁴ *Délibérations*, Frank Barrett, directeur principal, BVG du Canada, 7 mars 2012.

b. Différences régionales dans la planification budgétaire

En ce qui a trait aux différences entre les régions relativement à la planification budgétaire, le chef Angus Toulouse a expliqué que le processus d'ajouts aux réserves se déroule en grande partie dans les bureaux régionaux, mais que les Premières Nations n'ont « aucune assurance que les régions classent systématiquement par ordre de priorité les ressources requises pour les ajouts³⁵ ». Kathleen Lickers (APN) a fait part au comité de préoccupations semblables; à son avis : « L'incapacité de coordonner stratégiquement l'échéancier et la prise de décisions avec les besoins budgétaires, à l'intérieur de la région, laisse tout le monde dans une constante incertitude³⁶. »

c. Évaluations environnementales et travaux d'arpentage

Bon nombre de représentants des Premières Nations ont mentionné que les retards dans la réalisation des travaux d'arpentage et des évaluations environnementales dans certaines régions sont souvent attribuables à un manque de personnel qualifié ou au manque de fonds du gouvernement fédéral. Les coûts peuvent augmenter si les terres sélectionnées se trouvent dans des régions éloignées. Dans un mémoire présenté par l'APN, il est indiqué en particulier qu'AADNC ne rembourse pas les Premières Nations qui effectuent leur propre évaluation environnementale, à moins qu'elle ne fasse partie d'un accord-cadre sur les droits fonciers issus de traités³⁷. De plus, quand AADNC assume les coûts d'une telle évaluation et des travaux d'arpentage pour un ajout à une réserve, des témoins ont signalé que le financement est souvent insuffisant ou peut être retardé parce que le Ministère accorde les fonds seulement lorsque toutes questions relatives aux intérêts des tierces parties sont réglées³⁸.

d. Interprétations de l'expression « généralement contiguë »

Des témoins ont fait mention de divergences dans les définitions données aux termes « généralement contiguë » dans les bureaux régionaux d'AADNC pour déterminer les parcelles de terrain admissibles au statut de réserve³⁹. On a indiqué que, même si les Premières Nations qui présentent des demandes d'ajouts aux réserves dans la catégorie des

³⁵ *Délibérations*, Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, 8 février 2012.

³⁶ *Délibérations*, Kathleen Lickers, conseillère juridique externe, Assemblée des Premières Nations, 3 avril 2012.

³⁷ APN, rapport remis au comité, *Additions to Reserve: Regional Dialogue Forums: Roll-up Report*, mars 2012. Comme il est indiqué dans ce rapport, dans la région de l'Atlantique, cette mesure s'applique aux terres situées dans un rayon de 50 kilomètres d'une réserve, alors qu'en Colombie-Britannique, la distance admissible est de 70 kilomètres.

³⁸ *Délibérations*, Jody Wilson-Raybould, chef régional, Colombie-Britannique, et Kathleen Lickers, conseillère juridique externe, Assemblée des Premières Nations, 3 avril 2012.

³⁹ Par exemple, voir *Délibérations*, Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, 8 février 2012.

obligations légales peuvent négocier l'aire géographique des éventuelles terres ajoutées avec les gouvernements fédéral et provinciaux, celles qui présentent une demande en dehors du processus relatif aux droits fonciers issus de traités (c.-à-d. surtout dans la catégorie 2 : ajouts à la collectivité) doivent adhérer à une définition des termes « généralement contiguë » qui peut différer d'un bureau régional à l'autre selon leur interprétation de la Politique des ajouts aux réserves. Comme l'a signalé le chef Angus Toulouse, « [s]i les termes "généralement contiguë" sont interprétés de manière étroite, cela peut signifier qu'une Première Nation ne pourra jamais prendre de l'expansion, soit parce qu'il n'y a pas de terre disponible à annexer à une réserve existante, soit parce que la valeur des terres est très élevée⁴⁰ ».

Article II Traiter avec les municipalités et les tiers

Outre les lacunes dans la gestion du processus d'ajouts aux réserves qui retardent la conversion des terres en réserves, les témoins des Premières nations ont exprimé des préoccupations au sujet de l'absence de soutien de la part du gouvernement fédéral pour résoudre des questions touchant les municipalités et les tiers. Pour leur part, les représentants du gouvernement fédéral ont fait part au comité de certaines difficultés qui, selon eux, sont indépendantes de la volonté du gouvernement du Canada. À cet égard, Margaret Buist (AADNC) a fait remarquer :

[...] il faut négocier l'achat [d'un terrain privé], ce qui peut prendre plusieurs années. Une fois que la Première Nation a fait son choix quant à la terre à acquérir, la décision doit faire l'objet d'une résolution de la part du conseil de bande [...] La plupart des retards surviennent avant même que le ministère ne prenne possession du dossier [...] Souvent, il s'est écoulé de 5 à 10 ans avant même que le Ministère ne prenne possession du dossier⁴¹.

Pour jeter un peu de lumière sur ces questions, la partie qui suit expose certains obstacles auxquels font face les Premières Nations dans le processus d'ajouts aux réserves lorsqu'il est question des intérêts des municipalités et des tiers.

1. Négociation d'ententes avec les municipalités

Lorsqu'une Première Nation souhaite convertir une terre en réserve, mais que cette terre se trouve sur le territoire d'une municipalité, la Première Nation, en plus de devoir assumer – jusqu'au terme du processus d'ajouts aux réserves – l'impôt foncier qui s'applique normalement à toute terre

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Témoignages*, 7 février 2012, Margaret Buist, directrice générale, Gestion des terres et de l'environnement, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.

achetée, doit négocier des ententes avec l'administration municipale concernée conformément à la Politique des ajouts aux réserves. Ces ententes peuvent prévoir des mesures pour la planification conjointe de l'utilisation des terres, l'harmonisation des règlements administratifs et la compensation des pertes fiscales encourues ainsi que des dispositions pour la prestation de services municipaux de base – traitement des eaux usées, approvisionnement en eau potable, hydroélectricité, etc. De nombreux témoins ont convenu que ces négociations peuvent être longues, et que le problème peut s'aggraver lorsqu'une municipalité ne négocie pas de bonne foi. Comme l'a affirmé Jody Wilson-Raybould (APN), « [l]a politique en vigueur ne donne pas explicitement à la municipalité le veto sur l'ajout à une réserve, mais la municipalité peut souvent utiliser des manœuvres dilatoires qui, de fait, lui donnent le veto, dans un certain sens⁴² ».

Les chefs Angus Toulouse et Gordon Bluesky (Association nationale des gestionnaires des terres autochtones) ont tous deux fait valoir que le processus d'ajouts aux réserves fait porter aux Premières Nations la responsabilité de régler les charges en cause avant la conversion des terres. Ils ont mis l'accent sur la frustration provoquée par le fait d'être mis « dans une situation où elles [les Premières Nations] doivent tenter de négocier des ententes et de régler des problèmes et des charges associés à des terres qui ne relèvent pas encore d'elles⁴³ ».

Selon de nombreux témoins, les sommes nécessaires pour l'achat de terres et le paiement des frais exigibles par les municipalités jusqu'à la conversion des terres constituent un obstacle additionnel à la participation des Premières Nations au processus d'ajouts aux réserves. Par exemple, le chef Nelson Genaille a évoqué les défis que sa collectivité doit relever pour assurer son développement économique tout en payant l'impôt foncier des terres qui, conformément à leur accord-cadre sur les droits fonciers issus de traités, ont été acquises, mais n'ont pas encore le statut de réserve :

[...] ma collectivité me dit qu'il faut acheter plus de terres, pour pouvoir faire du développement économique. Je réponds toujours que nous avons deux terrains que nous avons achetés en 2006 et 2008. Comment puis-je envisager d'acheter plus de terres quand ma

⁴² *Délibérations*, Jody Wilson-Raybould, chef régional, Colombie-Britannique, Assemblée des Premières Nations, 3 avril 2012. Des commentaires similaires ont été exprimés par Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, 8 février 2012.

⁴³ *Délibérations*, Gordon Bluesky, Association nationale des gestionnaires des terres autochtones, 14 février 2012.

Première Nation paie déjà des taxes pour les terres que nous venons d'acheter? C'est une impasse⁴⁴.

De nombreux représentants de Premières Nations ont exprimé des réserves au sujet de l'exigence prévue au processus d'ajouts aux réserves selon laquelle elles doivent négocier avec les municipalités des modalités pour compenser les pertes fiscales. De façon particulière, on a fait remarquer que, conformément à la Politique des ajouts aux réserves, ces modalités obligent les Premières Nations à assumer les charges municipales pour compenser les taxes municipales perdues (taxes scolaires, etc.) en raison de la conversion des terres. Les Premières Nations, de façon générale, perçoivent cette exigence comme une sorte de double imposition, puisque les collectivités qui vivent dans une réserve fournissent généralement leurs propres services « municipaux »; elles offrent, par exemple, leur propre réseau d'écoles. Comme l'a affirmé le chef David Meeches, « [...] nous devons régler la question des taxes municipales, que nous payons depuis l'établissement d'une entente de services municipaux avec ces municipalités, des services que nous n'utiliserons jamais⁴⁵ ».

Comme l'a souligné l'AADNC, les municipalités ont d'ailleurs elles aussi exprimé des préoccupations au sujet du fardeau que constitue la perte d'assiette fiscale attribuable aux ajouts aux réserves⁴⁶. En réponse à cette inquiétude, Jody Wilson-Raybould a affirmé : « Toute perte, fiscale ou autre, qu'une municipalité essuierait par suite d'un ajout à une réserve ou d'un accord territorial est, à mon humble avis, bien peu en comparaison avec les avantages que l'on aura à appuyer les Premières Nations, à établir pour elles un territoire viable⁴⁷ ». Ce point de vue est appuyé par différentes études externes sur les réserves urbaines et se vérifie en particulier dans les collectivités des Premières Nations de la Saskatchewan qui vivent dans une réserve⁴⁸. Bien qu'on ne puisse établir avec certitude le degré de réussite des entreprises qui appartiennent à des Premières Nations et qui sont situées dans des réserves urbaines par rapport à celui des mêmes entreprises, mais en zone non urbaine et à l'extérieur d'une réserve, ces études présentent des exemples de réussite, comme

⁴⁴ *Délibérations*, chef Nelson Genaille, président, Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc., 14 février 2012.

⁴⁵ *Délibérations*, David Meeches, chef, Première Nation de Long Plain, 8 février 2012. Des commentaires similaires ont été exprimés par d'autres témoins. Voir, par exemple, Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, 8 février 2012.

⁴⁶ Par exemple, voir : *Délibérations*, Margaret Buist, directrice générale, Gestion des terres et de l'environnement, AADNC, 7 février 2012.

⁴⁷ *Délibérations*, Jody Wilson-Raybould, chef régional, Colombie-Britannique, Assemblée des Premières Nations, 3 avril 2012.

⁴⁸ Par exemple, voir le document d'Evelyn Peters, [Les réserves urbaines](#), Centre national pour la gouvernance des Premières Nations, août 2007.

celui de la réserve urbaine de la Nation crie du lac Muskeg. La parcelle de terre, convertie en terre de réserve en 1988, n'était qu'un terrain vague appartenant à la municipalité de Saskatoon. Aujourd'hui, la réserve créée est le lieu d'activités d'affaires prospères; elle emploie environ 300 Autochtones et a généré des millions de dollars de revenus⁴⁹.

Afin de mieux aider les Premières Nations à respecter leurs obligations relatives aux taxes municipales et aux modalités visant à remédier aux pertes fiscales, l'APN, dans un rapport remis au comité, a proposé des négociations avec le gouvernement fédéral pour s'entendre sur le juste remboursement de ces sommes. L'APN a proposé, en vue de trouver une solution de rechange, d'examiner le processus mis en place conformément à l'Accord-cadre sur les droits fonciers issus des traités en Saskatchewan, qui établit une formule d'indemnisation pour pertes fiscales claire et fixe des délais stricts applicables à la conversion des terres, ce qui réduit l'impôt foncier municipal que les Premières Nations doivent assumer (c'est-à-dire que le gouvernement fédéral est tenu d'assumer l'impôt foncier payable aux municipalités si un processus d'ajouts aux réserves se prolonge au-delà de 75 jours)⁵⁰.

2. Résolution des questions touchant les tiers

Comme l'ont souligné à peu près tous les témoins, les négociations peuvent se prolonger lorsqu'on ne règle pas la question des intérêts des tiers à l'égard des terres des Premières Nations qui seront achetées et converties. Le problème se produit le plus fréquemment en zone urbaine, puisque les terres appartiennent généralement à des intérêts privés, mais il peut également se produire dans des régions rurales ou isolées, lorsque des intérêts privés jouissent de droits miniers. De façon plus générale, la question des intérêts de tiers se pose lorsqu'il existe des enjeux non réglés relatifs à la servitude de services publics, à des droits de passage, à la propriété – par des intérêts privés – de droits d'exploitation du sous-sol, etc.

a. Respect des intérêts légaux préalables

Conformément à la Politique des ajouts aux réserves, dans le but de respecter les intérêts légaux préalables, l'acquisition de terres privées par une Première Nation doit se faire sur la base du principe de vente de gré à gré⁵¹. Selon le régime actuel, bien que le gouvernement fédéral – de

⁴⁹ Chambre de commerce de la Saskatchewan, [Background Paper—Urban Reserves](#), juin 2008.

⁵⁰ Pour en savoir plus, voir le rapport remis au comité par l'APN : *Additions to Reserve: Regional Dialogue Forums: Roll-up Report*, mars 2012; Evelyn Peters, [Les réserves urbaines](#), Centre national pour la gouvernance des Premières Nations, août 2007.

⁵¹ AADNC, [Foire aux questions, Ajouts aux réserves](#).

concert avec les provinces et les municipalités – puisse contribuer à cerner les intérêts du secteur privé relatifs à des terres qu'on souhaiterait convertir, le chef Angus Toulouse a noté ceci : « En vertu de la politique actuelle, ce sont les Premières Nations qui ont le fardeau de régler ces intérêts ou droits avant que le décret ne soit approuvé par le gouverneur en conseil⁵². »

L'une des grandes préoccupations exprimées par certaines Premières Nations touche au fait que des gouvernements provinciaux émettent des permis d'exploitation minière applicables aux terres avant la fin de leur conversion en réserve. Dans une déclaration abondant dans le sens du chef Wilfred McKay Jr. (Treaty Land Entitlement Committee Inc.)⁵³, Michael Sutherland (Première Nation de Peguis) a indiqué : « Souvent, au fil des ans, depuis que l'obligation de notification dans le contexte de la mise en oeuvre des DFIT a été instaurée, en 1997, les ministères provinciaux ont accordé ces baux sans consulter les collectivités des Premières Nations⁵⁴. »

b. Stratégies de fixation des prix par les tiers pour la vente de terres privées à une Première Nation

Une autre grande préoccupation des Premières Nations a trait à leur expérience de négociation en vue de l'achat de terres privées dans le cadre du processus d'ajouts aux réserves. Plusieurs représentants des Premières Nations ont fait remarquer que les propriétaires gonflent souvent le prix de leurs terres lorsqu'ils apprennent que l'acheteur éventuel est une Première Nation⁵⁵. Même si les accords-cadres sur les droits fonciers issus de traités dans les Prairies comprennent des dispositions strictes sur l'évaluation de la juste valeur de marché, pour laquelle une appréciation indépendante est réalisée⁵⁶, ces dispositions ne s'appliquent pas nécessairement aux négociations distinctes menées auprès de propriétaires fonciers pour l'achat de leurs terres privées. Comme l'a mentionné le chef David Meeches : « Quand nous réglons nos droits fonciers issus de traités, nous convenons d'un montant précis par acre. Tout à coup, nous achetons une terre qui a plus

⁵² *Délibérations*, Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, 8 février 2012.

⁵³ *Délibérations*, Wilfred McKay Jr., membre, Treaty Land Entitlement Committee Inc., 14 février 2012.

⁵⁴ *Délibérations*, Michael Sutherland, conseiller, Première Nation de Peguis, 14 février 2012.

⁵⁵ Par exemple, voir : *Délibérations* : David Meeches, chef, Première Nation de Long Plain, 8 février 2012; chef Wilfred McKay Jr., membre, Treaty Land Entitlement Committee Inc., 14 février 2012; Assemblée des Premières Nations, *Additions to Reserve: Regional Dialogue Forums: Roll-up Report*, mars 2012.

⁵⁶ Voir, par exemple : AADNC (anciennement le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien), [A Synopsis of the Saskatchewan Treaty Land Entitlement Framework Agreement](#), Treaty Land Entitlement/Specific Claims Unit, région de la Saskatchewan, p. 13.

de valeur, et tous autour de nous sont là pour capitaliser⁵⁷. » Selon un rapport remis au comité par l'APN, la valeur gonflée des terres a eu des effets néfastes, au sens où elle a, par exemple, « épuisé les ressources financières des Premières Nations » et « limité les options d'achat futures⁵⁸ ». Le rapport indique en outre que la juste valeur marchande des terres « devrait faire l'objet d'une évaluation indépendante afin d'atténuer le plus possible l'effet de la valeur exagérément élevée des terres » et « donner lieu à des projections justes⁵⁹ ».

Malgré la déclaration des représentants du gouvernement fédéral qu'ils s'employaient à accroître la capacité et à élaborer des ressources comme la trousse utilisée pour l'ajout des terres aux réserves, plusieurs témoins ont indiqué que les bureaux régionaux ne disposaient pas de suffisamment de ressources pour aider les Premières Nations à régler leurs différends avec les municipalités et les tiers⁶⁰. De nombreux témoins se sont plaints surtout de l'absence d'un mécanisme adéquat pour régler les différends. Plus particulièrement, Margaret Buist a indiqué qu'en ce moment « il n'existe aucun mécanisme formel de résolution de conflits lorsque les négociations sont interrompues, et des ajouts aux réserves peuvent parfois être en attente pendant des décennies suite à l'échec des négociations⁶¹ ». Comme l'a souligné M^{me} Buist, les municipalités s'inquiètent du fait que les Premières Nations et l'AANDC puissent aller de l'avant avec la création d'une réserve sans leur consentement, tandis que les Premières Nations s'inquiètent du fait que les municipalités et les tiers puissent retarder le processus en refusant de négocier⁶².

⁵⁷ *Délibérations*, David Meeches, chef, Première Nation de Long Plain, 8 février 2012. D'autres témoins ont formulé des observations semblables. Voir, par exemple, *Délibérations*, William McKay Jr., membre, Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc., 14 février 2012; et le rapport remis au comité par l'APN : [Additions to Reserve: Regional Dialogue Forums, Roll-up Report](#), mars 2012, p. 15.

⁵⁸ Assemblée des Premières Nations (APN), rapport remis au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones (le comité) : [Additions to Reserve: Regional Dialogue Forums, Roll-up Report](#), mars 2012, p. 7. [traduction]

⁵⁹ *Ibid*, p. 16. [traduction]

⁶⁰ Par exemple, voir : *Délibérations* : Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, 8 février 2012; Jody Wilson-Rayboud, chef régional de la Colombie-Britannique, Assemblée des Premières Nations, 3 avril 2012.

⁶¹ *Délibérations*, Margaret Buist, directrice générale, Gestion des terres et de l'environnement, AADNC, 7 février 2012.

⁶² *Ibid*.

Comme l'a noté le BVG, il y a sous-utilisation chronique des mécanismes officiels de règlement des différends aux termes du processus des ajouts de terres aux réserves, même lorsque les accords-cadres sur les droits fonciers issus de traités contiennent de telles dispositions :

Les mécanismes de règlement des différends qui ont pour but de supprimer les obstacles pouvant surgir au cours de la mise en œuvre des ententes peuvent être utiles, mais il faut que les parties concernées les utilisent. [...] Or, bien que de tels mécanismes existent dans les deux provinces — un conseil de règlement et un conseil d'arbitrage en Saskatchewan et un conseil de surveillance de la mise en œuvre et un comité consultatif supérieur au Manitoba —, ils ne servent pas à résoudre les problèmes et les conflits en suspens, notamment ceux qui concernent les intérêts de tiers.⁶³

Article III Élaboration d'une loi

Andrew Beynon (AADNC) a indiqué que le groupe de travail mixte AADNC-APN s'employait actuellement à explorer des idées en vue d'élaborer une loi nationale qui régirait les ajouts aux réserves. D'après lui, cette loi pourrait inclure des éléments d'une loi concernant la mise en œuvre optionnelle de revendications, appliquée par le biais d'accords-cadres sur les droits fonciers issus de traités dans les Prairies⁶⁴. Différents représentants de Premières Nations ont exprimé la nécessité d'adapter ces accords-cadres en vue d'une application dans l'ensemble du Canada⁶⁵.

Des témoins ont convenu que l'adoption d'une loi exécutoire permettrait de créer un régime plus efficient pour résoudre les problèmes soulevés tout au long du présent rapport. Si on adoptait, par ailleurs, des conditions et des critères particuliers pour la négociation des ententes entre les Premières Nations, les municipalités et les tiers, l'intervention du gouvernement fédéral serait moins nécessaire⁶⁶. Comme l'a indiqué Kathleen Lickers (APN) :

Les ententes-cadres sur les droits fonciers issus de traités de la Saskatchewan et du Manitoba sont des exemples très concrets des avantages que les Premières Nations ont au moment de

⁶³ BVG, « [Chapitre 7 : Affaires indiennes et du Nord Canada — Le respect des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités](#) », *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, novembre 2005.

⁶⁴ *Délibérations*, Andrew Beynon, directeur général, Opportunités communautaires, AADNC, 7 février 2012.

⁶⁵ Voir, par exemple, les commentaires dans les délibérations des audiences du comité avec Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario (8 février 2012) et le chef Robert Louie, président, Conseil consultatif des terres des Premières Nations (14 février 2012).

⁶⁶ *Délibérations*, Jody Wilson-Raybould, chef régional, Colombie-Britannique, Assemblée des Premières Nations, 3 avril 2012.

négocié, en ce sens qu'elles peuvent entrevoir ce vers quoi elles se dirigent et négocier bon nombre de ces questions au début du processus⁶⁷.

En outre, Andrew Beynon a indiqué que l'une des options dont peuvent profiter les Premières Nations en vertu de la loi en vigueur dans les Prairies pour le règlement des revendications est de désigner préalablement des terres en vue de leur conversion en réserves⁶⁸. Il a ensuite souligné que « [le pouvoir de désigner des terres] [...] est un outil très efficace, puisqu'il permet aux membres des Premières Nations de décider ce qu'ils veulent faire avec une terre en particulier avant même qu'une réserve soit créée. C'est également très utile lorsque des projets de développement sont en cours sur des terres que les gens veulent acquérir⁶⁹. » De façon particulière, la désignation préalable permet à une Première Nation de tenir un vote auprès des membres de la collectivité concernée pour déterminer s'ils acceptent que l'intérêt d'un tiers à l'égard d'une parcelle de terre devant être convertie en réserve soit maintenu⁷⁰. Si la collectivité est d'accord, et sous réserve de l'approbation du ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord, il s'ensuit que le développement peut se faire avec rapidité, soit dès qu'une terre est mise de côté à titre de réserve, ce qui accélère le processus de conversion puisque les négociations entre la Première Nation et le tiers ne sont pas nécessaires⁷¹. Même si l'APN s'est dite favorable à la désignation de terres avant qu'une réserve ne soit créée, elle a pris soin de préciser qu'il faut « une plus grande capacité [...] »⁷². Une autre des options consiste à ce que le ministre délivre un permis écrit accordant le droit d'occuper ou d'utiliser des terres de réserve ou d'y résider ou d'y exercer des droits à des fins et pour des périodes limitées⁷³.

OBSERVATIONS

⁶⁷ *Délibérations*, Kathleen Lickers, conseillère juridique externe, Assemblée des Premières Nations, 3 avril 2012.

⁶⁸ *Délibérations*, Andrew Beynon, directeur général, Opportunités communautaires, AADNC, 7 février 2012.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Pour en savoir plus sur le processus de désignation préalable : Mary Hurley, [Projet de loi C-37 : Loi sur la mise en oeuvre de mesures concernant le règlement de revendications \(Alberta et Saskatchewan\)](#), Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, LS-415E, révisé le 14 mars 2002.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² APN, rapport remis au comité : [Additions to Reserve: Regional Dialogue Forums, Roll-up Report](#), mars 2012, p. 15. [traduction]

⁷³ *Ibid.*

Dans le cadre de son examen de la Politique des ajouts aux réserves et du processus connexe, le comité a tiré grand profit des précieux commentaires des témoins qui se sont exprimés sur cette importante question. Nous remercions tous ceux qui ont pris le temps de venir nous communiquer leurs points de vue et suggestions. Selon le comité, l'un des principaux messages ralliant pratiquement tous les témoins est que, même si des changements positifs ont été apportés au cours des dernières années, d'autres changements profonds s'imposent pour permettre aux Premières Nations de s'engager dans le développement économique grâce à la résolution rapide et efficace de la question des ajouts aux réserves.

D'après ce qu'il a entendu, le comité estime qu'il est urgent que le gouvernement fédéral améliore la politique actuelle des ajouts aux réserves et le processus connexe en révisant les pratiques de gestion d'AADNC, tant à l'échelle nationale qu'à celle des bureaux régionaux, en améliorant l'efficacité du processus visant à gérer les intérêts des municipalités et en examinant diverses options en vue d'aider les Premières Nations dans leurs négociations avec les municipalités et les tiers. Le comité trouve particulièrement préoccupant le témoignage des représentants du Bureau du vérificateur général (BVG) du Canada, selon lesquels la plupart des recommandations formulées par le BVG au sujet des lacunes des systèmes de gestion des ajouts aux réserves, à la suite d'une vérification de la Politique des ajouts aux réserves effectuée en 2005, n'ont toujours pas été mises en œuvre, et s'inquiète aussi des propos tenus par des témoins autochtones au sujet des pratiques abusives de fixation des prix de tiers qui vendent des terres privées. Il exhorte instamment le gouvernement du Canada, de concert avec les Premières Nations et les autres parties intéressées, à s'attaquer aux problèmes des systèmes de gestion des ajouts aux réserves et des pratiques abusives de fixation des prix, ainsi qu'aux nombreux autres problèmes relevés dans le présent rapport.

Pour favoriser la mise en place d'un processus efficace et efficient de conversion des terres en réserves dans le cadre du processus de la PAR, le comité recommande :

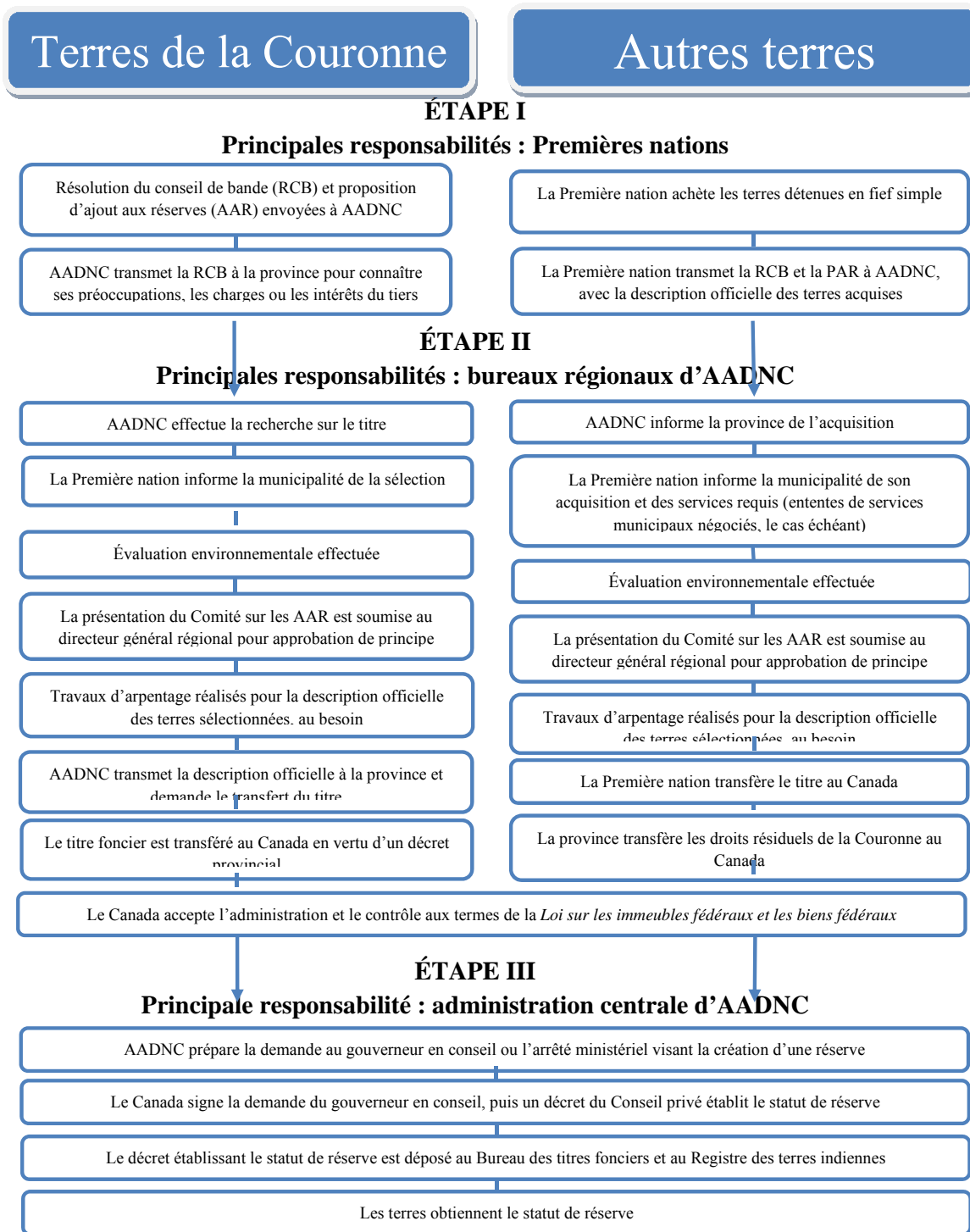
Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada, en collaboration avec les Premières nations au sein du groupe de travail mixte, élabore et dépose devant le comité d'ici le 31 mars 2013 un plan d'action qui fixe clairement les objectifs et les délais de mise en œuvre des mesures visant à améliorer le processus de la PAR et expose clairement les différents moyens d'accélérer les aspects du processus de

la PAR qui en retardent le plus le déroulement, y compris les options législatives ou de politiques concernant :

- la désignation des terres préalable à l'octroi du statut de réserve et (ou) la reconnaissance des intérêts existant sur les terres considérées par les Premières nations comme devant être converties en réserve;
- les mécanismes de soutien aux Premières nations dans leurs négociations avec les municipalités et les tiers, y compris l'aide au règlement des différends;
- la définition de pratiques exemplaires et de mesures pour prévenir les pratiques abusives de fixation des prix de la part des tiers qui vendent des terres privées aux Premières Nations;
- la rationalisation des modalités d'application de la Politique des ajouts aux réserves, notamment grâce à la mise en œuvre des recommandations du BVG au sujet de l'amélioration des systèmes de gestion.

Le comité estime qu'avec ce plan d'action, le gouvernement fédéral faciliterait le changement profond nécessaire au plus grand bien non seulement des Premières Nations vivant dans les réserves, mais de l'ensemble des Canadiens.

ANNEXE A – APERÇU DU PROCESSUS D'AJOUTS AUX RÉSERVES



Source : Adapté de BVG du Canada, « [Chapitre 4 : Les obligations liées aux droits fonciers issus de traités – Affaires indiennes et du Nord Canada](#) », *Le Point - Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, mars 2009.

ANNEXE B – TÉMOINS

Date de la réunion	Organisation et porte-parole	Mémoire
7 février 2012	<p>Affaires autochtones et Développement du Nord Canada : Margaret Buist, directrice générale, Gestion des terres et de l’environnement; Andrew Beynon, directeur général, Opportunités communautaires; Anik Dupont, directrice générale, Revendications particulières.</p>	X
	<p>Ressources naturelles Canada : Jean Gagnon, conseiller principal, Régimes fonciers et limites, Direction de l’arpenteur général; Peter Sullivan, arpenteur général et commissaire de la frontière internationale, Direction de l’arpenteur général; Brian Ballantyne, conseiller principal, Régimes fonciers et limites, Direction de l’arpenteur général; Brian Gray, sous-ministre adjoint, Secteur des sciences de la Terre.</p>	X
8 février 2012	<p>Chefs de l’Ontario : Angus Toulouse, chef régional de l’Ontario.</p>	X
	<p>Première Nation de Long Plain : David Meeches, chef; Vincent Perswain, directeur général, Fonds de fiducie de la Première Nation de Long Plain; Tim Daniels, agent des projets spéciaux; Ernie Daniels, aîné.</p>	
14 février 2012	<p>Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc. : Nelson Genaille, président; Wilfred McKay Jr., membre.</p>	X

	Première Nation de Peguis : Nathan McCorrister, directeur général; Michael Sutherland, conseiller.	X
	Association nationale des gestionnaires des terres autochtones : Leona Irons, directrice générale; Gino Clement, président; Gordon Bluesky, directeur.	X
	Conseil consultatif des terres des Premières Nations : Chef Robert Louie, président.	
7 mars 2012	Bureau du vérificateur général du Canada : Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint; Frank Barrett, directeur principal.	X
3 avril 2012	Commission de la fiscalité des Premières Nations : C.T. (Manny) Jules, commissaire en chef et président.	
	Assemblée des Premières Nations : Jody Wilson-Raybould, chef régionale, Colombie-Britannique; Tonio Sadik, conseiller principal; Kathleen Lickers, conseillère juridique externe.	X