



CHAMBRE DES COMMUNES  
HOUSE OF COMMONS  
CANADA

# **ÉTUDE DE LA GESTION DES TERRES ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DURABLE SUR LES TERRES DES RÉSERVES DES PREMIÈRES NATIONS**

## **Rapport du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord**

**Le président  
Chris Warkentin**

**MARS 2014**

**41<sup>e</sup> LÉGISLATURE, DEUXIÈME SESSION**

---

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

### **PERMISSION DU PRÉSIDENT**

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

**ÉTUDE DE LA GESTION DES TERRES ET DU  
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DURABLE SUR  
LES TERRES DES RÉSERVES DES PREMIÈRES  
NATIONS**

**Rapport du Comité permanent  
des affaires autochtones et du développement du  
Grand Nord**

**Le président**

**Chris Warkentin**

**MARS 2014**

**41<sup>e</sup> LÉGISLATURE, DEUXIÈME SESSION**



**COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES  
AUTOCHTONES ET DU DÉVELOPPEMENT DU GRAND  
NORD**

**PRÉSIDENT**

Chris Warkentin

**VICE-PRÉSIDENTS**

L'hon. Carolyn Bennett

Dennis Bevington

Jean Crowder

**MEMBRES**

Stella Ambler

Ray Boughen

Rob Clarke

Linda Duncan

Jonathan Genest-Jourdain

Carol Hughes

Lavar Payne

Brent Rathgeber

Greg Rickford

Kyle Seeback

David Wilks

**GREFFIER DU COMITÉ**

Jean-Marie David

**BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

**Service d'information et de recherche parlementaires**

Norah Kielland, analyste

Tonina Simeone, analyste



**COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES  
AUTOCHTONES ET DU DÉVELOPPEMENT DU GRAND  
NORD**

**PRÉSIDENT**

Chris Warkentin

**VICE-PRÉSIDENTES**

L'hon. Carolyn Bennett

Jean Crowder

**MEMBRES**

Ray Boughen

Carol Hughes

Rob Clarke

Kyle Seeback

Earl Dreeshen

Mark Strahl

Jonathan Genest-Jourdain

**AUTRES DÉPUTÉS AYANT PARTICIPÉ**

Diane Ablonczy

Jim Hillyer

Dennis Bevington

**GREFFIER DU COMITÉ**

Jean-Marie David

**BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

**Service d'information et de recherche parlementaires**

Norah Kielland, analyste

Tonina Simeone, analyste



# **LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU DÉVELOPPEMENT DU GRAND NORD**

a l'honneur de présenter son

## **QUATRIÈME RAPPORT**

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) d u Règlement, le Comité a étudié l'Utilisation des terres et le développement économique durable et a convenu de faire rapport de ce qui suit :



# TABLE DES MATIÈRES

---

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT .....	1
GESTION DES TERRES DE RÉSERVE .....	3
INTRODUCTION .....	3
Démarche et décision du Comité .....	3
Portée et structure du rapport .....	5
PARTIE I – LA GESTION DES TERRES DE RÉSERVE : UN APERÇU .....	7
A. Nature des terres de réserve des Premières nations .....	7
B. Cadres de gestion des terres.....	8
C. Accords de propriété foncière en vertu de la Loi sur les Indiens .....	10
D. Enregistrement des intérêts liés aux terres de réserve .....	12
E. Rôle du fédéral .....	13
F. Modernisation des terres .....	15
G. Ce que le contexte nous révèle.....	16
PARTIE II – CE QUE LE COMITÉ A APPRIS.....	19
A. Gestion des terres sous le régime de la Loi sur les Indiens .....	19
(i) Location des terres de réserve .....	20
(ii) Réglementation des certificats de possession.....	21
(iii) Certitude à l’égard des droits fonciers .....	22
(iv) Enregistrement des intérêts relatifs aux terres de réserve .....	23
(v) Restrictions sur la transférabilité des titres .....	24
(vi) Aménagement des terres .....	25
(vii) Écart en matière de réglementation environnementale dans les réserves ..	26
B. Alternatives au régime de gestion des terres de la Loi sur les Indiens .....	30
(i) Loi sur la gestion des terres des premières nations .....	30
(ii) Projet de loi sur le droit de propriété des Premières nations .....	34
C. Capacité de gestion des terres.....	37
(i) Capacité de gestion et de traitement des transactions foncières du Ministère .....	37
(ii) Développer la capacité de gestion des terres des Premières nations .....	39
D. Agrandissement des réserves : processus fédéral d’ajout aux réserves.....	42

PARTIE III – VISITES DES COMMUNAUTÉS .....	47
PREMIÈRE NATION DE MASHTEUATSH, QUÉBEC.....	47
PREMIÈRE NATION DE MILLBROOK, NOUVELLE-ÉCOSSE.....	48
PREMIÈRE NATION DE MEMBERTOU, NOUVELLE-ÉCOSSE .....	49
NATION CRIE DU LAC MUSKEG, SASKATCHEWAN .....	50
PREMIÈRE NATION DAKOTA DE WHITECAP, SASKATCHEWAN .....	51
PREMIÈRE NATION DE WESTBANK, COLOMBIE-BRITANNIQUE .....	53
BANDE INDIENNE DE PENTICTON, COLOMBIE-BRITANNIQUE .....	55
BANDE INDIENNE D’OSOYOOS, COLOMBIE-BRITANNIQUE .....	56
PARTIE IV – RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX THÈMES DES TÉMOIGNAGES ET DES VISITES DANS LES COMMUNAUTÉS .....	59
PARTIE V – CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....	63
A. Comblen les lacunes de la Loi sur les Indiens et du régime de gestion environnementale .....	63
(i) Gestion environnementale.....	65
(ii) Gestion des terres .....	66
B. Renforcer les alternatives au régime de la Loi sur les Indiens .....	69
(i) La Loi sur la gestion des terres des premières nations .....	69
(ii) Le projet de loi sur le droit de propriété des Premières nations.....	70
C. Accélérer le processus d’ajouts aux réserves .....	73
POINT À APPROFONDIR .....	74
CONCLUSION .....	75
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	77
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS, 41 <sup>E</sup> LÉGISLATURE — PREMIÈRE SESSION....	79
ANNEXE B : LISTE DES TÉMOINS, 41 <sup>E</sup> LÉGISLATURE — DEUXIÈME SESSION....	85
ANNEXE C : LISTE DES MÉMOIRES, 41 <sup>E</sup> LÉGISLATURE – PREMIÈRE SESSION ..	87
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT .....	89

# AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

---

En ma qualité de président du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes, je suis heureux d'avoir participé à l'étude de la gestion des terres des Premières nations et du développement économique durable, et de soumettre le présent rapport au nom du Comité.

La terre est un vecteur de croissance économique essentiel, et cela vaut aussi pour les Premières nations. Avec l'élargissement de l'assise territoriale de réserve, qui résulte, notamment des ententes de revendications territoriales et des ajouts aux réserves, s'ouvre une variété de débouchés économiques qui promettent d'améliorer de manière appréciable les conditions de vie dans les réserves. Pendant un an, le Comité a reçu une soixantaine de témoins et s'est rendu dans plusieurs communautés des Premières nations utilisant différents régimes de gestion des terres. Partout, on lui a dit qu'il est crucial que les Premières nations aient accès à des outils de gestion modernes, transparents et efficaces pour qu'elles puissent s'engager dans la voie de l'économie durable et tirer parti de la richesse que recèlent leurs terres.

Le Comité reconnaît qu'il est essentiel de procurer des outils contemporains aux Premières nations et de leur offrir la capacité nécessaire pour gérer efficacement leurs terres, en plus d'atténuer les obstacles au développement durable de ces terres afin qu'elles puissent en tirer toutes les retombées économiques possibles. Dans son rapport, le Comité propose des moyens d'atténuer certains de ces obstacles et d'identifier les éléments clés d'un cadre moderne pour la gestion des terres de réserve.

Au nom du Comité, je tiens à exprimer toute ma gratitude aux témoins qui ont comparu devant nous afin de partager leurs expériences et de présenter leurs recommandations. Nous félicitons toutes les personnes qui ont soumis des mémoires pour éclairer nos travaux, et nous leur témoignons notre sincère appréciation pour cette contribution. Je remercie par ailleurs les membres du Comité pour l'attention qu'ils ont accordée à cette étude. Le fait que le rapport fasse l'unanimité démontre la volonté des membres à travailler ensemble et à trouver un consensus sur des questions parfois complexes.

Le président du Comité,

Chris Warkentin, député



# GESTION DES TERRES DE RÉSERVE

---

## INTRODUCTION

Au Canada, comme dans la plupart des pays développés, la terre joue un rôle central dans le développement économique, en plus de former l'assise d'une foule d'activités, dont l'exploitation des ressources naturelles, le tourisme, l'industrie et l'agriculture. Elle figure parmi les moyens les plus courants de s'enrichir et, selon la Banque mondiale, compose la moitié, voire les trois quarts de la richesse de la majorité des économies<sup>1</sup>. Dans la mesure où elle est développée de manière durable, gérée efficacement et réglementée rigoureusement, la terre est un puissant actif économique et un moteur de croissance important.

Ce constat vaut aussi pour les Premières nations du Canada, dont l'assise territoriale de réserve totalise près de 3,8 millions d'hectares<sup>2</sup> et devrait s'élargir d'un autre 1,1 million d'hectares à l'issue des ententes de revendications territoriales et des accords sur les droits fonciers issus de traités<sup>3</sup>. L'élargissement de l'assise territoriale promet d'offrir d'importants débouchés pour les Premières nations. Dans le budget de 2013, le gouvernement fédéral a prévu des investissements de plus de 650 milliards de dollars en 10 ans dans plus de 600 grands projets d'exploitation des ressources<sup>4</sup>. Et presque tous ces projets doivent être réalisés en territoire autochtone ou à proximité, ouvrant ainsi la voie à des retombées économiques substantielles.

Chez les décideurs et les dirigeants des Premières nations, tous reconnaissent que la propriété des terres n'est pas, en soi, un gage de réussite économique. Il faut gérer la terre de manière à exploiter son plein potentiel économique, social et culturel. Si elles ne disposent pas de la capacité et des outils nécessaires pour développer et utiliser leurs terres de façon durable, les Premières nations verront considérablement s'affaiblir leurs possibilités d'améliorer leur situation socioéconomique.

## Démarche et décision du Comité

La mesure dans laquelle les régimes de gestion des terres existants et la capacité communautaire permettent aux Premières nations d'exploiter pleinement leurs terres de

---

1 Chambre des communes, Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord (AANO), *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 mars 2012 (chef Clarence Louie, président, Conseil national de développement économique des Autochtones).

2 Marena Brinkhurst et Anka Kessler, Université Simon Fraser, Faculté des sciences économiques, [Land Management on First Nations Reserves: Lawful Possession and Its Determinants](#), avril 2013, p. 2.

3 Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC), [Rénovation des programmes à l'appui du développement économique et des terres](#).

4 Gouvernement du Canada, [Le plan d'action économique de 2013](#), 21 mars 2013, p. 149.

réserve et de réaliser leur potentiel économique intéresse vivement les membres du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes (le Comité). C'est ainsi qu'en novembre 2011, le Comité a décidé de se pencher sur la gestion des terres et de l'environnement dans les réserves, en s'attardant aux types d'outils de gestion modernes dont doivent disposer les Premières nations pour assurer le développement durable de leurs terres et en exploiter le plein potentiel. Dans le cadre de son étude, le Comité s'est réuni à 20 reprises à Ottawa et a accueilli plus de 60 témoins, dont des porte-parole du gouvernement, des représentants des Premières nations, des spécialistes du domaine et des membres d'organisations professionnelles. Le Comité s'est aussi rendu dans huit communautés des Premières nations du Québec, de la Nouvelle-Écosse, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique afin de se familiariser avec les différents régimes de gestion des terres utilisés par chacune, à savoir :

- régime de gestion des terres de la *Loi sur les Indiens* : Premières nations de Millbrook, d'Osoyoos et de Penticton;
- codes fonciers assujettis à la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* : Premières nations dakota de Whitecap et de lac Muskeg<sup>5</sup>;
- récents signataires de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* fonctionnant encore sous le régime de la *Loi sur les Indiens* jusqu'à la ratification d'un code foncier : Premières nations de Membertou et de Mashteuiatsh;
- Premières nations fonctionnant selon un régime d'autonomie gouvernementale : Première nation de Westbank.

Les membres du Comité remercient vivement les témoins pour les points de vue et les précisions qu'ils ont su apporter, ainsi que pour leur aide inestimable grâce à laquelle les membres du Comité sont parvenus à naviguer dans les méandres de la gestion des terres de réserve et à en saisir les aspects techniques. Les visites dans les communautés, en particulier, ont permis aux membres d'observer l'influence de la capacité et de la géographie sur les résultats et les possibilités économiques des communautés. Des membres et des porte-parole de communautés se sont exprimés ouvertement sur les problèmes qu'ils connaissent, mais ont aussi exposé, avec beaucoup de passion et d'enthousiasme, les possibilités qui s'offrent à eux. Le Comité remercie chacune de ces communautés pour leur accueil chaleureux et leur patience à son égard, alors qu'il se familiarisait avec leurs circonstances particulières.

---

5 En janvier 2012, la Première nation dakota de Whitecap et le gouvernement du Canada ont signé un accord-cadre prévoyant la négociation de l'autonomie gouvernementale de la Première nation. Ils entameront des pourparlers en vue de conclure une entente de principe en vertu de laquelle la Première nation se retirera de la *Loi sur les Indiens*. Pour obtenir plus de renseignements, cliquez [ici](#).

## Portée et structure du rapport

Il y a trois catégories de terres autochtones : les terres de réserve des Premières nations, les terres visées par traité et les terres publiques (territoires traditionnels). Selon les estimations du gouvernement fédéral, les Premières nations possèdent ou contrôlent plus de 15 millions d'hectares (terres de réserve et terres visées par traité) et les Inuits, plus de 45 millions d'hectares, ce qui représente 6,5 % de la masse terrestre du Canada<sup>6</sup>. Les enjeux entourant la gestion des terres et de l'environnement dépendent de la catégorie en question. Il en va de même pour la compétence et le contrôle administratif exercés par les Premières nations sur ces terres.

### Qu'est-ce que la gestion des terres?

La gestion des terres désigne l'ensemble des activités qui visent à gérer l'usage et le développement des ressources des terres, et ce, de façon durable. Une terre peut avoir maints usages qui peuvent se compléter ou ne pas s'accorder. C'est pour cette raison qu'il est important de planifier et de gérer l'utilisation des terres d'une manière intégrée, de façon à protéger l'environnement contre l'incidence négative du développement économique.

Source : Bureau du vérificateur général du Canada, *La gestion des terres et la protection de l'environnement dans les réserves*, automne 2009.

Compte tenu de l'ampleur et de la complexité des enjeux, la première phase de l'étude du Comité, et du présent rapport, s'attarde principalement aux terres de réserve des Premières nations. C'est sur ces terres que le gouvernement fédéral, par le biais de la *Loi sur les Indiens*<sup>7</sup>, exerce le plus grand contrôle. Même dans la catégorie plus restreinte des terres de réserve, les témoignages livrés au Comité ont mis en évidence l'éventail des questions en jeu. Le Comité s'est efforcé le plus possible de saisir les principales préoccupations de ces témoins.

Le Comité reconnaît le profond attachement à la terre de nombreux peuples autochtones et est conscient que leur vision de la propriété et de l'utilisation des terres peut nettement diverger des concepts occidentaux. Comme il est mentionné dans le *Rapport de la*

*Commission royale sur les peuples autochtones* de 1996, ce lien spécial avec la terre a une dimension spirituelle et matérielle<sup>8</sup>. De ce point de vue, la terre n'est pas vue exclusivement, voire essentiellement, comme un produit économique. Elle fait partie intégrante de la nationalité, de l'identité et de la culture, en plus de revêtir un énorme potentiel économique. C'est sur ce dernier aspect que le Comité a concentré son étude, tout en reconnaissant que l'assise territoriale des réserves est un élément essentiel de la vie sociale, culturelle et politique des Premières nations; pour plusieurs, c'est sur cette assise que repose la pérennité des sociétés et des cultures qui y sont établies.

6 AADNC, *Rénovation des programmes à l'appui du développement économique et des terres*.

7 Gouvernement du Canada, *Loi sur les Indiens*, L.R.C., 1985, ch. I-5.

8 Commission royale sur les peuples autochtones, *Une relation à redéfinir*, vol. 2, 2<sup>e</sup> partie, 1996, p. 494.

Le présent rapport conclut l'étude de la gestion des terres de réserve. La partie I passe en revue l'éventail des régimes fonciers et de gestion des terres en usage dans les réserves. Comme on le verra, il n'est pas toujours facile de mettre en correspondance les réformes et les cadres de gestion existants. Les parties II et III reprennent les témoignages livrés au Comité, à Ottawa et durant les visites dans les communautés, à propos des régimes de gestion en vigueur et des améliorations qui pourraient être apportées. La partie IV esquisse les grands thèmes des témoignages et des visites dans les communautés. Enfin, la partie V présente les conclusions et recommandations du Comité en vue de l'amélioration de la gestion des terres dans les réserves.

# PARTIE I – LA GESTION DES TERRES DE RÉSERVE : UN APERÇU

---

On dénombre au Canada 3 003 réserves qui occupent un territoire combiné de 3,8 millions d'hectares<sup>9</sup>. La nature et le statut juridique distincts des terres de réserve des Premières nations créent des défis particuliers qui ne se posent pas hors des réserves. Ce statut a une incidence sur la façon dont les terres de réserve peuvent être exploitées, transférées, aliénées et inscrites. Pour mieux comprendre certaines des complexités de la gestion des terres de réserve et les défis qu'elles présentent pour le développement

économique durable, il peut être utile de passer en revue quelques-unes de leurs particularités les plus distinctives, dont leur statut juridique, la façon dont elles peuvent être transférées et à qui, les modes d'attribution et d'enregistrement des intérêts, et les régimes de gestion en vigueur.

## En quoi les terres de réserve se distinguent-elles des autres terres?

Les titres de propriété officiels relatifs aux réserves sont détenus par la Couronne plutôt que par des particuliers ou des organisations.

On reconnaît aux Premières nations un droit sur les terres de réserve qui comprend l'utilisation et l'occupation exclusives, l'inaliénabilité et la nature commune de cet intérêt.

Les terres ne peuvent être saisies par voie judiciaire ou être hypothéquées ou mises en gage à des non-membres des Premières nations.

Le ministre doit approuver ou accorder la plupart des transactions foncières en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Source : Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, [Gestion foncière](#)

## A. Nature des terres de réserve des Premières nations

Dans le passé, le gouvernement fédéral avait mis de côté des terres de réserve pour protéger une partie du territoire destiné à l'utilisation et à l'occupation exclusives des Premières nations. Aujourd'hui, l'État détient toujours des terres de réserve, et ce, pour les mêmes fins<sup>10</sup>.

La responsabilité fédérale au regard des « Indiens et des terres réservées pour les Indiens » est établie par le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>11</sup>. La *Loi sur les Indiens* est le principal instrument législatif par lequel s'exerce la compétence fédérale sur les « terres des Indiens ».

---

9 Marena Brinkhurst et Anka Kessler, p. 2.

10 Joan Holmes, [Reserve Land Surrenders: Best Practices for Documenting Historic Grievances](#), juillet 2006.

11 *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, c. 3.

L'article 18 de la *Loi sur les Indiens* définit les terres de réserve ainsi :

[...] Sa Majesté détient des réserves à l'usage et au profit des bandes respectives pour lesquelles elles furent mises de côté; sous réserve des autres dispositions de la présente loi et des stipulations de tout traité ou cession, le gouverneur en conseil peut décider si tout objet, pour lequel des terres dans une réserve sont ou doivent être utilisées, se trouve à l'usage et au profit de la bande.

Il ressort de cette définition que les terres de réserve n'« appartiennent » pas, à proprement parler, aux Premières nations. La propriété en fief simple — titre de propriété absolu, quitte de toute créance, qui peut être vendu ou transféré à un tiers par voie de succession ou de testament — n'est habituellement pas exerçable dans les réserves<sup>12</sup>. C'est l'État qui conserve le titre de propriété. Le ministre des Affaires autochtones exerce par ailleurs un pouvoir et un contrôle importants sur les transactions foncières dans les réserves. De nos jours, l'approbation du ministre est encore requise pour la plupart des transactions foncières des Premières nations assujetties à la *Loi sur les Indiens*.

La préoccupation de jadis de l'État, qui voulait éviter l'érosion de l'assise territoriale des Autochtones, se traduit dans diverses dispositions de la *Loi sur les Indiens*. En particulier, l'article 89 dispose que les terres de réserve ne peuvent pas faire l'objet d'une hypothèque, d'un nantissement ou d'un privilège en faveur d'une personne autre qu'un membre ou une bande des Premières nations. Le seul intérêt dans une terre de réserve pouvant faire l'objet d'une saisie judiciaire est l'intérêt à bail. Néanmoins, sous réserve des restrictions concernant l'aliénation (les terres de réserve ne peuvent être cédées aux fins de la vente, sauf à l'État), les droits fonciers des Indiens « englobent la possession, l'utilisation et la jouissance absolues et exclusives de la terre et de ses ressources économiques<sup>13</sup> ».

## **B. Cadres de gestion des terres**

Aucun régime unique de gestion des terres ne s'applique à l'ensemble des réserves du Canada. En fait, les Premières nations gèrent leurs terres selon l'un des trois grands types de régimes, hiérarchisés par niveau d'autorité :

- Le cadre de gestion des terres de la *Loi sur les Indiens*;
- La *Loi sur la gestion des terres des premières nations* (LGTPN);
- Les ententes en matière d'autonomie gouvernementale (ententes distinctes ou éléments de traités contemporains).

---

12 Sous le régime des traités contemporains, cependant, les terres visées sont détenues en fief simple par les groupes autochtones et ne sont plus considérées comme des « terres réservées pour les Indiens » au sens du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ou, en ce qui concerne les Premières nations, des réserves au sens de la *Loi sur les Indiens*.

13 Jack Woodward, *Native Law*, « Aboriginal Titles and Indian Lands », vol. 1, chap. 8, 1989. [traduction]

Des 617 bandes des Premières nations reconnues du Canada, la grande majorité (550) régissent leurs terres selon la *Loi sur les Indiens*. Les dispositions sur les terres, qui composent près du tiers de la *Loi*, établissent le mode officiel de gouvernance des terres ainsi que les formes de propriété foncière, précisant comment les gouvernements, les bandes, les organisations et les particuliers peuvent contrôler, utiliser et transférer les terres de réserve. De nombreux observateurs et intervenants du développement économique des Premières nations avancent que le régime actuel de gestion des terres de la *Loi sur les Indiens* est trop lourd, compliqué et incertain<sup>14</sup>. Conséquence des lacunes, les Premières nations ont du mal à suivre « le rythme des affaires » et ratent ainsi des occasions économiques.

#### **Le régime de gestion des terres des Premières nations**

Le régime de gestion des terres des Premières nations, une alternative au cadre de gestion des terres de la *Loi sur les Indiens*, accorde aux Premières nations participantes un plus grand contrôle sur leurs terres et leurs ressources.

À ce jour, 77 Premières nations ont adopté le régime de la LGTPN; 36 ont promulgué leur code foncier, 30 sont en voie d'élaborer un code foncier qu'elles soumettront au vote de la communauté, et 48 autres sont sur une liste d'attente.

Les Premières nations désireuses de souscrire au régime de la LGTPN sont de plus en plus nombreuses. Dans le budget de 2011, le gouvernement s'est engagé à accorder jusqu'à 20 millions de dollars sur deux ans afin de permettre à un plus grand nombre de Premières nations de participer au régime. Un investissement supplémentaire de 9 millions de dollars en deux ans était prévu dans le budget de 2013.

La LGTPN est la seule alternative à la *Loi sur les Indiens* en ce qui concerne la gestion des terres, mis à part les traités récents et les ententes d'autonomie gouvernementale<sup>15</sup>. Elle établit un mécanisme de gouvernance sectorielle en vertu duquel les Premières nations participantes ne sont plus assujetties aux dispositions sur les terres de la *Loi sur les Indiens*. En particulier, sous le régime de la LGTPN, les Premières nations ont compétence, au niveau de la communauté, sur la gestion et l'administration des terres et des ressources de réserve, à défaut d'une pleine autonomie gouvernementale. Les Premières nations participantes peuvent adopter des lois régissant l'exploitation, la protection, l'utilisation et la possession de leurs terres, accorder des baux et des permis, et réglementer d'autres intérêts à l'égard de leurs terres. Ces lois sont intégrées à un code foncier qui doit être ratifié par la communauté avant d'entrer en vigueur. Même si l'État continue de détenir les droits fonciers sous le régime de la LGTPN, l'intervention du ministre dans les décisions sur la gestion des terres de réserve est considérablement amoindrie. En conséquence,

---

14 Voir, par exemple, Lang Michener LLP, *Best Practices in First Nations' Land Administration Systems*, 2007.

15 Gouvernement du Canada, *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, L.C. 1999, ch. 24.

si elles ne peuvent vendre leurs terres à des tiers, les Premières nations peuvent louer et exploiter leurs terres et leurs ressources conformément au code foncier ratifié<sup>16</sup>.

Les Premières nations ayant conclu des accords d'autonomie gouvernementale distincts ou qui sont parties à des traités récents protégés par la Constitution jouissent de vastes pouvoirs en matière de législation et de gestion des terres, indépendamment de la façon dont les terres sont détenues. Ces accords reconnaissent la compétence des Premières nations pour ce qui est d'aborder, conformément au cadre politique qui leur est propre, les aspects essentiels de la gestion des terres, dont la création et l'enregistrement des intérêts sur des terres, le zonage, et la gestion des transactions foncières<sup>17</sup> privées. En vertu des traités modernes, les nations signataires détiennent collectivement la propriété en fief simple de leurs terres. Des intérêts privés individuels ont toutefois été accordés, par exemple, en vertu des accords définitifs Nisga'a et Tsawwassen, ce dernier établissant des restrictions sur le transfert de terres à des non-membres<sup>18</sup>. Depuis 1973, 24 ententes de revendications territoriales exhaustives (traités modernes) ont été signées et ratifiées, et 18 accords d'autonomie gouvernementale ont été conclus dans presque toutes les provinces et les territoires du pays<sup>19</sup>. Ces derniers englobent 16 accords d'autonomie gouvernementale conclus dans le cadre de revendications territoriales globales, ainsi que 2 accords d'autonomie gouvernementale distincts avec les Premières nations Sechelt et Westbank en Colombie-Britannique.

### C. Accords de propriété foncière en vertu de la Loi sur les Indiens

La *Loi sur les Indiens* dispose que les membres et les bandes des Premières nations, individuellement, ne détiennent pas le titre en fief simple<sup>20</sup> de leurs terres. Toutefois, il ne faut pas présumer que les réserves fonctionnent exclusivement comme

---

16 Des renseignements supplémentaires sur la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* sont fournis dans le site Web du [Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières nations](#).

17 Assemblée des Premières nations (Colombie-Britannique), [Land Management](#), partie 1, section 3:19.

18 La législation nisga'a permet aux propriétaires d'une résidence située dans une ancienne réserve en territoire nisga'a, au nord-ouest de la Colombie-Britannique, de transférer leur titre foncier en titre de propriété en fief simple. Ainsi, un Nisga'a pourrait hypothéquer ou vendre sa propriété, mais le contrôle demeurerait assuré par le gouvernement de village. La législation ne s'applique qu'aux propriétés résidentielles et exclus, par exemple, les grands projets de développement immobilier commerciaux. Pour plus de renseignements, voir Nisga'a Lisims Government, *Nisga'a Landholding Transition Act*, octobre 2009.

19 AADNC, [Fiche d'information : Revendications territoriales globales](#).

20 L'article 20 de la *Loi sur les Indiens* dispose que : « Un Indien n'est légalement en possession d'une terre dans une réserve que si, avec l'approbation du ministre, possession de la terre lui a été accordée par le conseil de la bande. » L'autorité du Parlement conférée par le paragraphe 91(24) est généralement considérée comme absolue, ou sans limitations. Aussi, le fait qu'il ait promulgué le caractère communal et inaliénable des terres de réserve dans la *Loi sur les Indiens* n'empêche pas qu'il puisse aussi, parallèlement, autoriser la propriété individuelle en fief simple de ces terres sous certaines conditions prévues par la *Loi* ou dans d'autres documents.

des enclaves de la propriété collective<sup>21</sup>. Au contraire, divers titres fonciers ou « attributions » de terre sont proposés aux membres des bandes dans les réserves. Abstraction faite du titre en fief simple, on retrouve dans les réserves trois grands types de propriété individuelle : le titre foncier traditionnel, le certificat de possession (CP) et l'intérêt à bail.

- **Titre foncier traditionnel** : Il s'agit de la forme de propriété foncière la plus courante dans les réserves. Des particuliers ou des familles se portent acquéreurs de lots de terre dans la réserve alloués par le conseil de bande. Les titres fonciers traditionnels ne font l'objet d'aucune protection juridique et ne sont pas reconnus par le gouvernement fédéral en vertu de la *Loi sur les Indiens* ou d'autres instruments juridiques; ils ne sont donc généralement pas exécutoires devant les tribunaux. Ainsi, les litiges fonciers sont habituellement traités par le conseil de bande. Sauf quelques exceptions, ces titres ne sont pas officiellement consignés ou enregistrés dans une base de données centralisée<sup>22</sup>. Aussi, s'ils peuvent être transférés à des membres de la famille, ils ne peuvent généralement pas être vendus dans le cadre d'un processus officiellement documenté.
- **Certificat de possession** : Le CP est un titre foncier individuel plus officiel qui se rapproche étroitement de la propriété en fief simple. Parce qu'il est reconnu par la *Loi sur les Indiens*, le CP fournit une sécurité foncière que les titres traditionnels n'offrent pas. Émis avec l'autorisation du ministre des Affaires autochtones, après avoir été approuvé par le conseil de bande, le CP prouve la propriété foncière légitime du propriétaire. Reconnu par les tribunaux, il peut être transféré à des membres ou à l'ensemble de la bande (en tout ou en partie), loué à des tiers, y compris à des non-membres de la bande, et utilisé comme garantie dans des transactions hypothécaires spécialisées endossées par la bande<sup>23</sup>. Il ne peut toutefois faire l'objet d'une saisie, d'un nantissement ou d'une hypothèque.
- **Intérêt à bail** : Sous réserve des dispositions pertinentes de la *Loi sur les Indiens*, les terres de réserve peuvent être louées à des tiers. S'il s'agit de non-membres d'une bande, la location de terres de réserve à des fins de développement compte deux catégories : baux de titulaires d'un CP et

---

21 Thomas Flanagan et Christopher Alcantara, « Individual Property Rights on Canadian Indian Reserves », *Public Policy Sources*, Institut Fraser, n° 60, juillet 2002, p. 3.

22 Les Premières nations Membertou et Lac La Ronge ont entrepris de recenser et de documenter les titres fonciers traditionnels dans les réserves. Voir Thomas Flanagan et Katrine Beauregard, [The Wealth of First Nations: An Exploratory Study](#), Institut Fraser, juin 2013, p. 9.

23 Marena Brinkhurst et Anka Kessler, p. 4.

baux visant des terres désignées<sup>24</sup>. Le processus de location de terres de réserve diffère selon qu'il s'agit d'une terre détenue par la bande (terre désignée) ou par un membre de la bande (CP). Sauf si la Première nation fonctionne selon le régime de la LGTPN ou en vertu d'un accord d'autonomie gouvernementale, les terres sont louées par le ministre au nom de la bande ou du détenteur du CP. Toutefois, tous les loyers sont versés à la Première nation ou au titulaire du CP, selon le cas. Contrairement aux CP, les intérêts à bail peuvent être hypothéqués ou saisis.

#### **D. Enregistrement des intérêts liés aux terres de réserve**

Actuellement, la plupart des intérêts dans les terres de réserve sont consignés dans le Système d'enregistrement des terres indiennes (SETI) et non dans les systèmes provinciaux des titres fonciers. Parce que le SETI suit le modèle des registres des actes, le registraire n'est pas tenu de vérifier la validité juridique des documents qui y sont consignés<sup>25</sup>. En revanche, les systèmes provinciaux des titres fonciers utilisés hors des réserves, comme le registre des titres Torrens, offrent une certitude quant aux titres inscrits, établissent la priorité des intérêts divergents et garantissent que le titulaire inscrit est le véritable propriétaire du titre. Parce que les registres des actes obligent les parties à faire l'historique de toutes les transactions foncières pour établir la chaîne des titres, ils sont souvent plus coûteux et complexes que les systèmes des titres. Aussi, les registres des terres hors réserve sont souvent considérés comme plus efficaces pour ce qui est d'offrir aux investisseurs une sécurité foncière et un niveau de confiance qui faciliteront le développement économique.

Outre le SETI, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) exploite deux autres registres<sup>26</sup> :

- Le Registre des terres des Premières nations, qui suit les codes fonciers établis en vertu de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*;
- Le Registre des terres des Premières nations autonomes, établi conformément aux accords sur l'autonomie gouvernementale des Premières nations pour enregistrer les documents octroyant un intérêt sur les terres des Premières nations autonomes.

---

24 Pour plus de renseignements sur le processus de location de terres dans les réserves, voir Bob Starkell, [Leases on Indian Reserves](#), octobre 2006.

25 Pour plus de renseignements sur le Registre des terres des Premières nations : Lang Michener LLP, *Best Practices in First Nations' Land Administration Systems*, 2007.

26 AADNC, [Enregistrement des terres](#).

Type de registre	Total de l'assise territoriale des Premières nations
Système d'enregistrement des terres indiennes (assise territoriale en vertu de la <i>Loi sur les Indiens</i> )	3 385 950 <sup>27</sup>
Registre des terres des Premières nations (contrôle des terres en vertu de la LGTPN)	148 155
Premières nations autonomes	17 499
<b>Assise territoriale totale</b>	<b>3 551 430</b>

Source : Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, [Statistiques relatives à l'assise territoriale](#).

Il est important de noter que les transferts de titres fonciers traditionnels et les transferts non enregistrés et non approuvés de titres légitimes n'apparaîtraient pas dans les résultats d'une recherche dans le SETI.

## E. Rôle du fédéral

La *Loi sur les Indiens* confère au ministre et à AADNC les pouvoirs les plus importants en ce qui concerne la gestion des terres des Premières nations. Mais à mesure que les Premières nations délaissent la *Loi sur les Indiens* au profit de régimes leur conférant une plus grande autonomie, comme la LGTPN, le rôle du Ministère s'atténue.

AADNC assume un vaste éventail de fonctions administratives et traite de nombreuses transactions foncières pour les Premières nations assujetties à la *Loi sur les Indiens*, dont<sup>28</sup> :

- Approuver l'attribution des terres (CP) et les transactions connexes;
- Émettre des permis et des baux pour des activités dans les réserves, y compris des activités commerciales, industrielles et résidentielles;
- Désigner les terres destinées à la location;
- Enregistrer les intérêts dans le SETI ;

27 En février 2013, l'assise territoriale totale des Premières nations totalisait 3,8 millions d'hectares.

28 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 novembre 2011, (Andrew Beynon, directeur général, Direction générale des opportunités pour les communautés, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien).

- Étudier et recommander des propositions au titre de la politique d'ajout aux réserves (AR);
- Établir les limites des réserves et des parcelles de terrain particulières;
- Veiller au respect des modalités des baux et permis, et percevoir les recettes;
- Gérer des questions environnementales, y compris l'évaluation environnementale, la réhabilitation des sites contaminés et la gestion des déchets solides.

Le Ministère aide par ailleurs les Premières nations à développer leur propre capacité en matière de gestion des terres dans le cadre de son Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves (PGTER)<sup>29</sup>. Lancé en 2005 en tant que programme pilote, le PGTER remplace les anciens programmes de gestion des terres du Ministère (Programme de délégation de pouvoirs 53/60 et Programme régional d'administration des terres) et élargit les responsabilités transférées aux Premières nations en vertu de ces programmes.

Programme exhaustif et intégré de gestion des terres et de l'environnement, le PGTER vise à créer les conditions favorables pour accroître les responsabilités des Premières nations concernant leurs terres de réserves, dont la gestion de l'environnement, au lieu de laisser le Ministère assumer l'essentiel de ces fonctions. La *Loi sur les Indiens* accorde certaines responsabilités aux Premières nations, dont l'aménagement des terres communautaires, la gestion environnementale, la gestion des ressources naturelles, la surveillance de la conformité ainsi que l'administration des transactions foncières<sup>30</sup>.

En vertu du Programme, les Premières nations reçoivent une aide financière pour la gestion des terres et peuvent participer à un programme de certification professionnelle en gestion des terres, d'une durée de deux ans, donné par l'Université de la Saskatchewan et l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones. Pour être admissible au PGTER, une Première nation doit compter un gestionnaire des terres, elle doit avoir des transactions foncières inscrites à son actif et avoir fait preuve d'une saine gestion financière<sup>31</sup>.

---

29 AADNC, [Foire aux questions - Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves](#).

30 Bureau du vérificateur général du Canada, Automne 2009, Rapport de la vérificatrice générale du Canada, [Chapitre 6 – La gestion des terres et la protection de l'environnement dans les réserves](#), 2009.

31 *Ibid.*

## F. Modernisation des terres

Outre la réforme et l'intégration de ses programmes de gestion des terres, depuis le lancement en 2009 du *Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones*<sup>32</sup>, le gouvernement fédéral cherche à établir une série d'options permettant aux Premières nations d'exercer un plus grand contrôle sur leurs terres et leurs ressources. L'un des éléments clés de cette initiative de « modernisation des terres » réside dans la mise en place d'outils pertinents de gestion des terres, dont des mesures législatives et de réglementation, pour faciliter le développement économique des réserves<sup>33</sup>. Parmi les plus récentes réformes fédérales dans ce domaine, mentionnons celles-ci :

- Le projet de loi C-45 – *Loi de 2012 sur l'emploi et la croissance*, qui simplifie le processus de location de terres désignées par les Premières nations en abaissant le seuil du vote communautaire prescrit par la *Loi sur les Indiens* de la double majorité à la majorité simple, et permettant au ministre des Affaires autochtones, plutôt qu'au gouverneur en conseil, d'approuver la désignation des terres<sup>34</sup>.
- La création d'un groupe de travail conjoint entre AADNC et l'Assemblée des Premières nations sur les AR afin d'étudier des possibilités d'accélérer le fastidieux processus d'AR pour permettre aux Premières nations de réaliser leur potentiel économique<sup>35</sup>.
- L'engagement, dans le budget de 2011, de réaffecter jusqu'à 20 millions de dollars de financement sur deux ans pour permettre à de nouvelles Premières nations d'adhérer au régime de la LGTPN. De même, en 2011, le Canada et le Conseil consultatif des Premières nations ont signé un protocole d'entente sur une nouvelle formule de financement, pavant la voie à l'adhésion de 18 autres Premières nations au régime de la LGTPN en janvier 2012. Une enveloppe supplémentaire de 9 millions de dollars est prévue dans le budget de 2013 pour élargir le régime de gestion des

---

32 Le Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones se trouve [ici](#).

33 AADNC, [Le point sur la mise en œuvre du Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones](#), 2012.

34 [Projet de loi C-45, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget](#), en particulier la section 8 de la partie 4.

35 AADNC, [Plan d'action conjoint Canada – Premières nations](#), communiqué de presse, juin 2011. En juillet 2013, AADNC a publié un projet de révision de la Politique sur les ajouts aux réserves de 2001. Les révisions proposées permettraient de : simplifier la proposition d'ajout aux réserves et éliminer les chevauchements; clarifier les rôles et les responsabilités; faciliter le développement économique. Pour obtenir plus de renseignements, cliquer [ici](#).

terres des Premières nations et permettre l'adhésion de huit autres Premières nations<sup>36</sup>.

- La modification de la LGTPN pour éliminer l'obligation de conclure des ententes de gestion de l'environnement avec le gouvernement fédéral avant l'élaboration de régimes locaux de protection environnementale<sup>37</sup>.

Le budget de 2012 a présenté une proposition de taille pour la réforme du régime foncier des réserves. Avalisant une recommandation du Comité permanent des finances de la Chambre des communes<sup>38</sup>, le gouvernement fédéral a annoncé son intention d'étudier avec les Premières nations intéressées la possibilité d'adopter des mesures législatives qui autoriseraient la propriété privée à l'intérieur des limites actuelles des réserves<sup>39</sup>. Cette proposition, présentée par la Commission de la fiscalité des Premières nations, est abordée de manière plus approfondie un peu plus loin dans le rapport.

## G. Ce que le contexte nous révèle

Cet examen sommaire du cadre de gestion des terres de réserve souligne les défis particuliers que posent les réformes envisagées. Même si la *Loi sur les Indiens* peut contrecarrer et retarder le développement économique des réserves, elle offre néanmoins certaines protections aux Premières nations, notamment pour ce qui est de préserver l'intégrité de l'assise territoriale des réserves. Cette contradiction apparente a été mentionnée par Andrew Beynon, directeur général, Direction générale des opportunités pour les communautés, AADNC, qui a expliqué que même si nombre de Premières nations aspirent à une pleine autonomie pour la gestion de leurs terres, d'autres préfèrent que le gouvernement continue de jouer son rôle d'administrateur des terres, estimant que le Canada « doit s'acquitter d'obligations fiduciaires précises à l'égard des terres de réserve<sup>40</sup> ».

Ces rôles conflictuels, combinés à la divergence des conceptions en ce qui a trait à la terre, aux modes de propriété foncière et à la capacité des communautés, peuvent contribuer à rendre encore plus complexes les réformes. Malgré ces difficultés, les

---

<sup>36</sup> AADNC, [Le gouvernement Harper ouvre la voie à un plus grand contrôle par les Premières Nations de leurs terres et de leurs ressources](#), 25 mars 2013.

<sup>37</sup> [Projet de loi C-38, Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable](#), en particulier la section 46 de la partie 4.

<sup>38</sup> Comité permanent des finances de la Chambre des communes, [Maintenir le cap sur l'emploi et la croissance au Canada](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, décembre 2011.

<sup>39</sup> Gouvernement du Canada, [Emplois, croissance et prospérité à long terme – Le plan d'action économique de 2012](#), mars 2012.

<sup>40</sup> Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 novembre 2011 (Andrew Beynon, directeur général, Direction générale des opportunités pour les communautés, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien).

Premières nations sont nombreuses à vouloir élaborer des régimes de gestion des terres modernes et professionnels grâce auxquels leurs communautés pourront tirer profit de l'investissement extérieur, ainsi que de la richesse de leurs terres et de leurs ressources. Les deux parties qui suivent résument les témoignages qui ont été livrés au Comité sur les défis de l'exploitation des terres de réserve des Premières nations et les moyens possibles de les surmonter.



## PARTIE II – CE QUE LE COMITÉ A APPRIS

---

Les audiences et les visites dans les communautés ont permis au Comité de se familiariser avec les points de vue de dirigeants des Premières nations, de particuliers, d'organisations et de tiers spécialistes de partout au pays. Les sections du rapport consacrées aux travaux du Comité résument les propos qui lui ont été présentés dans le cadre de son étude. La présente partie reprend l'essentiel des témoignages recueillis à Ottawa par le Comité. Elle s'ouvre sur la gestion des terres et de l'environnement sous le régime de la *Loi sur les Indiens*, puis enchaîne avec les alternatives à ce régime, notamment la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* (LGTPN) et le projet de loi sur le droit de propriété des Premières nations. Sont aussi inclus les témoignages sur la capacité de gestion des terres et sur le processus d'ajout aux terres de réserve. Les questions soulevées lors des visites dans les communautés, lesquelles n'ont pas été retranscrites, sont résumées dans la partie III.

### A. Gestion des terres sous le régime de la Loi sur les Indiens

La majorité des Premières nations du Canada gèrent leurs terres, selon divers degrés de contrôle et de capacité, conformément à la *Loi sur les Indiens*. Certains témoins ont dit de ce régime qu'il entrave la bonne gestion et l'administration efficace des terres et des ressources des réserves. Ainsi, les Premières nations se retrouvent souvent incapables de suivre le rythme des affaires et doivent donc renoncer à certaines occasions économiques limitées dans le temps.

Le Comité s'est fait dire que dans les réserves, certaines transactions simples peuvent nécessiter de multiples approbations et prendre cinq fois plus de temps à aboutir que les transactions hors réserve, ce qui nuit aux investissements et à l'activité économique<sup>41</sup>. Comme l'a souligné le président du Conseil national de développement économique des Autochtones, le chef Clarence Louie :

[L]a *Loi sur les Indiens* a pour effet de rendre onéreux, complexes et souvent extrêmement lents les processus de gestion foncière, dont les activités aussi courantes que la location et l'enregistrement. Cette situation complique grandement les activités économiques de grande envergure basées sur le territoire, comme les grands projets de mise en valeur des ressources<sup>42</sup>.

À propos des obstacles inhérents à la *Loi sur les Indiens*, qui alourdissent les transactions foncières, la chef Sharon Stinson Henry a déclaré au Comité :

---

41 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 juin 2012 (André Le Dressay, directeur, Fiscal Realities Economists Ltd).

42 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 mars 2012, chef Clarence Louie (président, Conseil national de développement économique des Autochtones).

Compte tenu des restrictions et des tracasseries administratives qui en découlent, il devient impossible pour les Premières nations d'agir assez rapidement pour la mise en valeur de leurs possessions foncières<sup>43</sup>.

Des témoins ont dit craindre que les politiques et modalités accompagnant la *Loi sur les Indiens* soient appliquées uniformément et de manière universelle par les responsables du Ministère, sans tenir compte des circonstances particulières. Certains ont indiqué que les politiques ministérielles, qu'elles portent sur la désignation, la location ou les ajouts aux réserves (dont il est question plus loin), doivent être flexibles et adaptées. Christopher Devlin a avancé que c'est l'application rigide des politiques, beaucoup plus que la *Loi sur les Indiens*, qui constitue le plus gros obstacle au développement économique des terres de réserve et qui est à l'origine de l'essentiel des retards. Il a fait remarquer :

La *Loi* est là, mais les politiques que je vois sont plutôt uniformisées et ne sont pas proportionnelles aux projets [...] Essentiellement, qu'on construise un dépanneur ou un centre commercial, il faut respecter la même politique. Si on veut construire une station-service ou une usine de gaz naturel liquéfié, il faut suivre la même politique pour obtenir une approbation<sup>44</sup>.

#### **(i) Location des terres de réserve**

Certains témoins se sont montrés particulièrement critiques à l'endroit de la marche à suivre pour la location de terres de réserve à des tiers — un outil de développement économique important. Les membres des Premières nations qui détiennent un certificat de possession (CP) doivent obtenir l'approbation du ministre et du conseil de bande pour pouvoir louer leur terre. De plus, si la durée du bail est de plus de 49 ans, le Ministère demande aussi l'approbation de la communauté<sup>45</sup>. De même, une Première nation qui souhaite exploiter commercialement des terres de réserve « non attribuées » doit suivre un processus de désignation officiel nécessitant l'appui d'une majorité d'électeurs. Outre ces modalités de ratification, le Ministère exige des évaluations environnementales, des données d'arpentage, des plans de projet et des évaluations pour les projets importants avant l'exécution du bail.

Le processus de désignation peut prendre plusieurs années, ce qui peut obliger la Première nation à renoncer à des occasions économiques. À propos de ces contraintes, Warren Johnson, président, New Road Strategies, a observé que le mécanisme de désignation des terres aux fins de la location :

---

43 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 mars 2012 (chef Sharon Stinson Henry, membre, Conseil national de développement économique des Autochtones).

44 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 juin 2012 (Christopher Devlin, partenaire, Devlin Gailus Barristers and Solicitors).

45 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 juin 2012 (John Gailus, partenaire, Devlin Gailus Barristers and Solicitors).

a le défaut de s'appuyer sur les dispositions de la *Loi sur les Indiens* régissant les cessions, lesquelles prévoient des obligations lourdes en ce qui a trait au processus de vote, aux seuils de ratification et à la gestion administrative. En conséquence [...] le processus de désignation exigera au moins deux ans de travail, et plus souvent, au moins trois, et [la] rédaction d'un nouveau bail pourra prendre deux années supplémentaires, ce qui fait au total cinq ans : difficile de dire que c'est un processus rapide<sup>46</sup>.

En conséquence, même si de nombreux témoins se sont dits d'avis que la location de terres est un outil de développement économique utile et efficace, ils ont indiqué, en même temps, que les coûts des transactions peuvent être assez élevés. Certains ont proposé que la ratification des votes de désignation, qui demande la double majorité, passe à la majorité simple, et que l'on élimine l'obligation de faire intervenir le ministre, voire le conseil de bande, dans les transactions qui concernent les CP, une fois qu'ils ont été attribués<sup>47</sup>. Des représentants du Conseil national de développement économique des Autochtones ont en outre suggéré que le gouvernement fédéral commence à accélérer et à rendre plus efficaces les transactions foncières en établissant des échéances et des normes de service pour les processus de gestion des terres de réserve d'AADNC<sup>48</sup>.

## **(ii) Réglementation des certificats de possession**

En plus des mesures visant à simplifier les processus de location des terres de réserve, plusieurs témoins ont mentionné le renforcement de la protection des droits fonciers dans les réserves (p. ex. clarifier, documenter et régler les intérêts dans les terres de réserve). L'une des grandes préoccupations soulevées à cet égard portait sur les CP. Comme l'a souligné Warren Johnson, la *Loi sur les Indiens* ne prévoit aucun mécanisme législatif efficace permettant aux Premières nations ou au gouvernement fédéral de régir l'utilisation des terres faisant l'objet d'un CP<sup>49</sup>. Des témoins ont signalé que ce « vide réglementaire » est à l'origine de nombreuses activités d'aménagement douteuses dans les réserves. Comme l'a expliqué Donald Maracle, chef de la Bande n° 38 des Mohawks de la baie de Quinte :

Il y a quelques restrictions pour les détenteurs de certificats de possession en ce qui a trait à la façon dont ils peuvent utiliser les ressources sur la terre en question [...] Le membre de la bande qui en détient un peut ouvrir une carrière sur sa propriété et l'exploiter sans interruption, 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Il pourrait y avoir du bruit. Les puits autour pourraient tarir. On pourrait craindre la pollution de la rivière.

---

46 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> mai 2012 (Warren Johnson, président, New Road Strategies, à titre personnel).

47 Par exemple, Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 7 février 2012 (Christopher Alcantara, professeur adjoint, Département de science politique, Université Wilfrid Laurier, à titre personnel).

48 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 mars 2012 (chef Clarence Louie, président, Conseil national de développement économique des Autochtones).

49 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> mai 2012 (Warren Johnson, président, New Road Strategies, à titre personnel).

La circulation de la machinerie lourde pourrait défoncer les routes locales. Voilà tous les sujets de crainte que l'on peut avoir<sup>50</sup>.

Les témoins qui se sont exprimés sur cette question ont indiqué que la *Loi sur les Indiens* doit prévoir un mécanisme pour permettre la gestion efficace des terres visées par un CP et, comme l'a fait remarquer le chef Maracle, pour qu'on soit en mesure « d'adopter et de faire respecter les résolutions du conseil de bande pour faire cesser des activités, si cela s'avère nécessaire<sup>51</sup> ».

### **(iii) Certitude à l'égard des droits fonciers**

Des témoins se sont exprimés sur la nécessité de clarifier et de consigner les intérêts privés dans les terres de réserve. Selon John Gailus et Christopher Devlin, les Premières nations, en particulier celles qui adhèrent au régime de la LGTPN, consacrent beaucoup de temps à régler les conflits d'ordre foncier qui émanent des dissensions non résolues sur l'identité du propriétaire d'une parcelle de terre ou de celui qui est en droit de l'être. S'appuyant sur le rapport de 2009 de la vérificatrice générale sur la gestion des terres de réserve, Frank Barrett, du Bureau du vérificateur général, a indiqué : « [O]n nous a parlé de situations où une parcelle de terrain est théoriquement divisée parmi des dizaines de descendants du titulaire du certificat de possession original, de sorte qu'il est essentiellement impossible de connaître l'identité de tout le monde qui en est propriétaire, et encore moins de la façon d'en regrouper les éléments<sup>52</sup>. » Le chef Clinton Phillips a expliqué ainsi les difficultés qui se posent dans sa communauté de Kahnawake, dont 85 % des terres appartiennent à des particuliers :

Tous les problèmes que connaît Kahnawake sont liés aux terres et au fait que nous n'avons pas accès à certaines terres. Je peux vous citer mon cas personnel. Ma grand-mère a hérité d'une terre avec ses frères et sœurs en raison de questions de famille et d'intérêt indivis, la terre de ses grands-parents appartient maintenant à une cinquantaine de propriétaires. Il faut donc toujours acheter la terre de quelqu'un. Et qui l'emportera? La formule de l'intérêt indivis ne fonctionne pas pour nous; elle ne fait que créer plus d'obstacles et multiplier les problèmes<sup>53</sup>.

Christopher Devlin a expliqué que, pour les communautés qui veulent entreprendre des projets de développement à grande échelle, régler les « problèmes légués » constitue le défi. Il a indiqué que l'examen de la situation particulière de chaque communauté est

---

50 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 16 février 2012 (R. Donald Maracle, chef, Bande n<sup>o</sup> 38, Mohawks de la baie de Quinte).

51 *Ibid.*

52 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 8 mars 2012 (Frank Barrett, directeur principal, Bureau du vérificateur général du Canada).

53 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 mai 2012 (Clinton Phillips, chef du conseil, Conseil des Mohawks de Kahnawake).

préférable à l'adoption d'une loi globale<sup>54</sup>. Christopher Alcantara, professeur adjoint, Département de science politique, Université Wilfrid Laurier, a recommandé que le gouvernement fédéral travaille avec les Premières nations intéressées pour documenter tous les titres fonciers traditionnels et établir des modèles de résolutions du conseil de bande accordant aux titres fonciers traditionnels valeur de contrats écrits exécutoires renfermant tous les renseignements pertinents au sujet de la terre : propriétaire, données d'arpentage, activités autorisées, conditions d'expropriation par la bande et de révocation du titre traditionnel. De plus, il a recommandé de mettre sur pied des tribunaux ou des comités d'arbitrage des Premières nations pour que les décisions concernant l'attribution des terres et le règlement des conflits fonciers relèvent d'une entité juridique impartiale plutôt que de l'appareil politique<sup>55</sup>.

#### **(iv) Enregistrement des intérêts relatifs aux terres de réserve**

Après l'éclaircissement et la consignation des droits de propriété, certains témoins ont proposé d'enregistrer ces droits dans un système de titres<sup>56</sup>. Ils ont expliqué que les inefficiences des registres fonciers des réserves sont considérées par plusieurs comme des facteurs dissuasifs pour le développement économique et des entraves à l'investissement extérieur. Présentement, la plupart des intérêts relatifs aux terres de réserve sont inscrits dans le Système d'enregistrement des terres indiennes (SETI) et ne figurent pas dans les registres provinciaux des titres fonciers. Certains indiquent que le SETI n'est pas assez rigoureux pour protéger les tiers qui ont un intérêt légal sur une terre. En outre, les transactions peuvent devenir très coûteuses, car les parties doivent rechercher plusieurs documents historiques pour pouvoir confirmer la validité du titre.

Parce que ces incertitudes se répercutent sur les investisseurs potentiels, certains arguent que les Premières nations sont souvent incapables d'exploiter pleinement le potentiel de leurs terres. Dans ses travaux auprès de la firme d'experts-conseils en économie Fiscal Realities, le directeur André Le Dressay a conclu que pour établir le droit de propriété commercialisable d'une terre des Premières nations, il faut déboursier quatre fois plus que pour une terre qui n'est pas des Premières nations<sup>57</sup>. À propos des limites du SETI, le chef Clarence Louie a dit au Comité :

[L]e Registre des terres indiennes et les [normes auxquelles il est soumis manquent de précision et sont incapables de garantir la certitude des titres fonciers des propriétaires. Cette situation est aggravée par le fait que le Registre des terres indiennes ne possède

---

54 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 juin 2012 (Christopher Devlin, partenaire, Devlin Gailus Barristers and Solicitors).

55 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 7 février 2012 (Christopher Alcantara, professeur adjoint, Département de science politique, Université Wilfrid Laurier, à titre personnel).

56 Les témoignages à ce sujet sont ceux de Gordon Shanks, Clarence Louie, Christopher Alcantara, André Le Dressay et Clarence T. Jules.

57 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 juin 2012 (André Le Dressay, directeur, Fiscal Realities Economists Ltd.).

pas de règlement officiel pour régir le système, que l'enregistrement de certaines transactions peut prendre des mois, voire des années, et que le système permet d'enregistrer plusieurs descriptions et titres fonciers au regard d'une seule propriété<sup>58</sup>.

Pour corriger ces lacunes, Christopher Alcantara et Gordon Shanks recommandent de délaissier le registre des actes au profit d'un système Torrens, qui offre une certitude quant aux titres inscrits, établit la priorité des intérêts divergents et garantit que le titulaire inscrit est le véritable propriétaire du titre.

#### **(v) Restrictions sur la transférabilité des titres**

Les restrictions appliquées à la transférabilité des titres (p. ex. le titulaire d'un CP est autorisé à vendre ou à transférer ses intérêts relativement à une terre uniquement à d'autres membres de la bande), ainsi que sur l'utilisation de la propriété comme garantie conformément à la *Loi sur les Indiens* sont aussi considérées, par certains témoins, comme des facteurs susceptibles de diminuer la valeur économique des terres des Premières nations. Sur cette dernière question, certains témoins ont expliqué que l'article 89 de la *Loi sur les Indiens* est l'un des principaux obstacles au développement économique des réserves, du fait de l'exemption générale qu'il impose relativement au nantissement et à la saisie de la propriété personnelle d'une terre « indienne ou de bande » située dans une réserve.

Selon Clarence Louie, chef de la bande indienne d'Osoyoos, « en interdisant explicitement la prise d'hypothèques sur des biens situés dans une réserve », l'article 89 de la *Loi sur les Indiens*, « élimine un des principaux moteurs de développement des petites entreprises<sup>59</sup> ». Le Comité s'est fait dire que les banques hésitent à accorder du financement aux Premières nations pour des questions de garantie et de droits de saisie émanant des restrictions fixées par la *Loi sur les Indiens*. Il peut donc être difficile d'obtenir du financement pour investir dans des activités de développement économique d'une réserve<sup>60</sup>.

Christopher Alcantara a indiqué que même si l'article 89 empêche les membres de la bande d'utiliser leurs terres de réserve pour obtenir une hypothèque dans le but de construire un logement ou de démarrer une entreprise, certaines Premières nations ont trouvé des moyens novateurs de contourner ces obstacles « en transférant leurs CP au conseil de bande, par exemple, pour la durée du prêt hypothécaire ou autre prêt<sup>61</sup> ».

---

58 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 mars 2012 (chef Clarence Louie, président, Conseil national de développement économique des Autochtones).

59 *Ibid.*

60 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 3 avril 2012 (Clarence T. Jules, commissaire en chef et président-directeur général, Commission de la fiscalité des Premières nations).

61 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 7 février 2012 (Christopher Alcantara, professeur adjoint, Département de science politique, Université Wilfrid Laurier, à titre personnel).

Soulignons que les intérêts à bail sur les terres désignées peuvent être hypothéqués ou transférés à des non-Autochtones.

### **(vi) Aménagement des terres**

Plusieurs témoins ont souligné que le développement économique durable et l'aménagement des terres d'une communauté sont étroitement liés. Le chef Tsannie, de la Première nation Denesuline de Hatchet Lake, a décrit l'aménagement des terres comme « un outil pour la bonne gouvernance et la prise de décision » relativement à la conservation, au développement et à la gestion des terres et des ressources<sup>62</sup>. Le Comité s'est fait dire que les bons plans d'aménagement établissent un équilibre entre la protection de l'environnement, la promotion des valeurs sociales et culturelles et la préservation des possibilités de développement économique<sup>63</sup>. Par ailleurs, ils facilitent le développement ordonné des terres, en plus de fournir un important mécanisme d'engagement communautaire officiel.

Les porte-parole du Ministère ont indiqué que « [s]ans une solide planification de l'aménagement des terres, il est difficile de gérer efficacement le développement résidentiel, commercial et industriel<sup>64</sup> ». Malgré l'importance de ces plans, la *Loi sur les Indiens* accorde aux Premières nations des pouvoirs limités en matière d'aménagement des terres<sup>65</sup>. De plus, les règlements administratifs promulgués en vertu de l'article 81 de la *Loi sur les Indiens* n'exigent pas l'approbation des communautés et peuvent être abrogés par le ministre.

Si certaines Premières nations se sont dotées d'une réglementation de type municipal en matière d'aménagement des terres et de zonage, le Comité a appris qu'elles n'ont pas le pouvoir, selon la *Loi*, d'entreprendre des grands projets de zonage et d'aménagement. Faisant référence aux restrictions sur l'aménagement des terres imposées par la *Loi sur les Indiens*, Andrew Beynon a affirmé :

Les collectivités des Premières nations font rarement une planification approfondie de l'aménagement des terres, qui favoriserait un développement ordonné et une meilleure protection de l'environnement. La *Loi sur les Indiens* prévoit des pouvoirs restreints en

---

62 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 mai 2012 (Bartholomew J. Tsannie, chef, Première Nation Denesuline de Hatchet Lake).

63 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 novembre 2011 (Paula Isaak, directrice générale, Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien).

64 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 17 novembre 2011 (Andrew Beynon, directeur général, Direction générale des opportunités pour les communautés, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien).

65 L'article 81 de la *Loi sur les Indiens* confère aux Premières nations des pouvoirs de réglementation administrative pour « la division de la réserve ou d'une de ses parties en zones, et l'interdiction de construire ou d'entretenir une catégorie de bâtiments ou d'exercer une catégorie d'entreprises, de métiers ou de professions dans une telle zone ».

matière de zonage permettant aux Premières nations de promulguer des règlements de zonage, mais elles sont peu nombreuses à l'avoir fait, et aucune n'a de système complet d'élaboration, de mise à jour, d'administration et d'application des règlements de zonage comme il en existe ailleurs au Canada<sup>66</sup>.

En raison des pouvoirs limités en matière d'aménagement des terres conférés par la *Loi sur les Indiens*, les Premières nations sont nombreuses à avoir du mal à harmoniser leur réglementation en matière d'aménagement du territoire avec celles des municipalités voisines ou à recenser les secteurs dans lesquels la collaboration pourrait être profitable<sup>67</sup>. À ce sujet, Jennifer Copegog, de l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones, a déclaré :

Les municipalités avoisinantes gèrent leurs terres de cette manière, ce que les Premières nations ne font pas pour l'instant. Il y en a peut-être quelques-unes qui ont des plans, mais ils ne sont sans doute pas aussi détaillés que ceux des municipalités<sup>68</sup>.

Le Comité reconnaît que certaines Premières nations sont à la recherche d'outils d'aménagement du territoire plus performants. Parce que les plans d'aménagement peuvent constituer une assise solide pour le développement économique et la gestion des objectifs de conservation, le Comité a appris avec enthousiasme qu'AADNC, grâce à un projet pilote, travaille en collaboration avec certaines communautés pour les aider à élaborer des plans d'aménagement du territoire complets et de haute qualité, conformes aux valeurs communautaires.

#### **(vii) Écart en matière de réglementation environnementale dans les réserves**

Les Autochtones qui vivent dans les réserves ne jouissent habituellement pas du même niveau de protection contre les risques environnementaux que les habitants hors réserve. Cet écart en matière de gestion environnementale vient en partie du fait qu'en vertu de la Constitution, les pouvoirs en matière d'environnement sont répartis entre les provinces et le fédéral. Et parce que le fédéral a compétence sur les « Indiens et les terres qui leur sont réservées », les lois environnementales provinciales qui traitent spécifiquement des terres et des ressources ne s'appliquent pas aux réserves. Ainsi, il appartient au gouvernement fédéral de créer un cadre législatif pour la protection et la gestion de l'environnement sur les terres de réserve.

---

66 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 17 novembre 2011 (Andrew Beynon, directeur général, Direction générale des opportunités pour les communautés, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien).

67 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> mai 2012 (Warren Johnson, président, New Road Strategies).

68 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 2 février 2012 (Jennifer Copegog, directrice, présidente de l'Ontario Aboriginal Lands Association, Association nationale des gestionnaires des terres autochtones).

Selon Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint, Bureau du vérificateur général du Canada, « [l]e gouvernement fédéral est certes habilité à réglementer les réserves, mais il a rarement exercé ce pouvoir afin d'atténuer les menaces pesant sur l'environnement qui sont généralement réglementées par les pouvoirs publics provinciaux à l'extérieur des réserves<sup>69</sup> ». En conséquence, peu de règlements fédéraux sont en place pour protéger l'environnement dans les réserves<sup>70</sup>. En outre, le pouvoir des gouvernements des Premières nations d'intervenir pour remédier à ces lacunes est limité par la *Loi sur les Indiens*. Warren Johnson a décrit ainsi les limites de la *Loi* à cet égard :

Bien que les Premières nations jouissent en vertu de la *Loi sur les Indiens* de certains pouvoirs au chapitre de l'adoption de règlements administratifs locaux, de la réglementation des affaires et de la planification de l'aménagement des territoires, qu'elles pourraient bien utiliser aux fins de la protection de l'environnement et de la gestion des ressources et des terres, ces dispositions sont désuètes, ne sont pas financées et sont accompagnées de dispositions tout à fait inadéquates relativement aux pénalités et à l'application<sup>71</sup>.

Cette situation est à l'origine de l'écart en matière de réglementation environnementale dans les réserves. John Moffet, directeur général, Affaires législatives et réglementaires, ministère de l'Environnement, a expliqué que « les réserves ne profitent généralement pas de l'ensemble de la protection environnementale qui s'applique à l'extérieur des réserves<sup>72</sup> ».

À maintes reprises, le Comité s'est fait dire que les peines prévues dans la *Loi sur les Indiens* — des amendes ne dépassant pas 1 000 \$ — pour les infractions environnementales sont si peu sévères qu'elles n'ont qu'un effet dissuasif minimal. Au dire de la chef Sharon Stinson :

[R]ares sont les règlements fédéraux en vigueur pour protéger l'environnement sur les réserves. En conséquence, les résidents des réserves des Premières nations ne jouissent pas des mêmes protections environnementales que les autres Canadiens<sup>73</sup>.

Des porte-parole des Premières nations ont souligné que le développement économique de leurs communautés dépend d'un environnement propre et sain et qu'il est essentiel de combler l'écart en matière de réglementation dans les réserves si l'on veut

---

69 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 13 décembre 2011 (Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint, Bureau du vérificateur général du Canada).

70 Voir, en particulier, les témoignages de Laura Edgar, de Scott Vaughan et de John Moffet, les 8 décembre 2011, 8 mars 2012 et 13 décembre 2011 respectivement.

71 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> mai 2012 (Warren Johnson, président, New Road Strategies, à titre personnel).

72 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 13 décembre 2011 (John Moffet, directeur général, Affaires législatives et réglementaires, ministère de l'Environnement).

73 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 mars 2012 (chef Sharon Stinson Henry, membre, Conseil national de développement économique des Autochtones).

attirer les investissements. Sur la question du rapport entre la réglementation environnementale et le développement économique, le chef Maracle a déclaré :

Le manque de règles environnementales claires en ce qui concerne les réserves pourrait aussi s'avérer un élément dissuasif pour les promoteurs. La confusion qui règne à ce chapitre risque d'entraîner la perte de possibilités de développement économique<sup>74</sup>.

Warren Johnson a expliqué au Comité que dans ses efforts pour combler l'écart en matière de réglementation environnementale dans les réserves, le fédéral travaille avec les Premières nations sur des aspects précis de l'élaboration des lois et règlements<sup>75</sup>. Il estime que cette approche graduelle est longue et pourrait faillir à atteindre l'objectif visé — faire en sorte que les Premières nations jouissent du même degré de protection environnementale que les non-Autochtones. Il a proposé de remplacer l'approche sectorielle par une loi nationale unique de protection environnementale des Premières nations. Il a déclaré : « Compte tenu de l'échec de l'approche fragmentée, il semble qu'il soit maintenant temps de combler les lacunes au chapitre de l'environnement grâce à un programme de mesures complet<sup>76</sup>. »

En revanche, des témoins, comme Laura Edgar de l'Institut sur la gouvernance, ont indiqué qu'une législation environnementale exhaustive ne résoudra pas nécessairement toute la problématique de la réglementation environnementale des réserves. Elle a fait remarquer : « La mise en place d'une loi prend beaucoup de temps et cela ne contribue pas rapidement à la résolution des problèmes, loin de là. La mise en œuvre d'un régime réglementaire global est coûteuse<sup>77</sup>. » Elle a ajouté qu'on ne remédiera pas aux lacunes de la gestion de l'environnement strictement par l'adoption d'une série de règlements. En fait, a-t-elle expliqué, un régime de gestion environnementale efficace doit prévoir plusieurs autres fonctions, dont les approbations, la normalisation, le suivi et les inspections, et les Premières nations doivent avoir la capacité de les exercer. Elle a déclaré :

[I]l est inutile d'avoir des régimes de réglementation si les Premières nations n'ont ni la capacité ni les ressources pour respecter ces régimes, parce qu'elles seront immédiatement dans une situation de non-conformité. Alors, je pense que la priorité, c'est de renforcer les capacités pour qu'elles puissent faire ce qu'elles doivent faire, maintenant, pour gérer de manière efficace. Ensuite, l'adoption d'autres textes

---

74 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 16 février 2012 (chef R. Donald Maracle, Bande n° 38, Mohawks de la baie de Quinte).

75 Parmi les exemples fournis par M. Johnson, il y a les initiatives législatives telles que la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* et la *Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations*.

76 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> mai 2012 (Warren Johnson, président, New Road Strategies, à titre personnel).

77 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 8 décembre 2011 (Laura Edgar, vice-présidente, Partenariats et programmation internationale, Institut sur la gouvernance).

législatifs dans le cadre d'un processus de collaboration quelconque constitue la meilleure approche<sup>78</sup>.

Ce point de vue a été repris par les porte-parole d'Environnement Canada, qui ont formulé une mise en garde à l'endroit du recours à la stricte réglementation pour remédier aux difficultés environnementales. John Moffet a dit au Comité : « La création de solutions pratiques auxquelles on consacre des ressources adéquates est beaucoup plus difficile que de déterminer quelles sont les lacunes ou de créer des règlements précis<sup>79</sup>. » Il a ajouté que parce que les Premières nations ne font pas nécessairement face aux mêmes difficultés ou priorités, elles pourraient être mal servies par une réglementation fédérale uniforme.

Les porte-parole d'Environnement Canada et de l'Institut sur la gouvernance ont tous deux insisté sur le fait que la réglementation à elle seule ne suffira pas à relever les défis de la gestion environnementale dans les réserves. Selon eux, développer la capacité des Premières nations de gérer leurs propres risques environnementaux d'une façon qui ira « de pair avec l'utilisation de leurs terres et leurs objectifs de développement commercial et industriel<sup>80</sup> » peut être plus important que la réglementation.

Plusieurs témoins des Premières nations ont fait ressortir que développer et soutenir la capacité de gouvernance environnementale des Premières nations est un élément clé de la solution. La chef Sharon Stinson Henry a déclaré :

Le gouvernement fédéral doit donc fournir aux Premières nations suffisamment de ressources financières, techniques et autres pour répondre à leurs besoins en matière de gestion environnementale<sup>81</sup>.

Enfin, les représentants du Bureau du vérificateur général du Canada ont mentionné qu'à mesure que les Premières nations assumeront davantage de responsabilités en matière d'environnement, il deviendra essentiel de veiller à ce que « l'expertise et la capacité [soient] en place de façon à ce que des gens compétents puissent assumer les fonctions<sup>82</sup> ».

---

78 *Ibid.*

79 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 13 décembre 2011 (John Moffet, directeur général, Affaires législatives et réglementaires, ministère de l'Environnement).

80 *Ibid.*

81 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 mars 2012 (chef Sharon Stinson Henry, membre, Conseil national de développement économique des Autochtones).

82 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 13 décembre 2011 (Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint, Bureau du vérificateur général du Canada).

## B. Alternatives au régime de gestion des terres de la Loi sur les Indiens

### (i) Loi sur la gestion des terres des premières nations

La *Loi sur la gestion des terres des premières nations* (LGTPN) élimine bon nombre des entraves créées par la *Loi sur les Indiens* en fournissant aux Premières nations un moyen de contrôler les terres et les ressources des réserves, et en mettant fin au pouvoir discrétionnaire du ministre, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, sur les décisions qui concernent la gestion des terres de réserve<sup>83</sup>. Sous le régime de la LGTPN, les terres demeurent des terres de réserve et, par conséquent, « ne peuvent être vendues, cédées ou expropriées pour quelque objet provincial que ce soit<sup>84</sup> ».

Pour des témoins, le régime de gestion des terres des Premières nations (GTPN) est un cadre institutionnel moderne qui permet d'aborder plus efficacement les questions actuelles — aménagement du territoire, gestion environnementale, zonage, etc. — que ce que le permet la *Loi sur les Indiens*. Le chef Austin Bear a souligné que les outils prévus par la LGTPN « sont bien plus clairs et beaucoup plus efficaces pour gérer nos terres et nos ressources<sup>85</sup> ». De même, les porte-parole du Ministère ont indiqué que l'accord-cadre sur la gestion des terres des Premières nations se révèle un outil efficace pour « moderniser » la gestion des terres des Premières nations et exploiter le potentiel économique des terres de réserve<sup>86</sup>.

Parmi les éléments clés de la réussite de la LGTPN figure le pouvoir décisionnel local, en vertu duquel les Premières nations sont en mesure de mieux suivre le « rythme des affaires ». Gordon Shanks a expliqué :

[L]e régime créé en vertu de la loi sur les terres est local, c'est-à-dire que les décisions sont prises à l'échelle locale. Généralement, cela signifie aussi plus rapidement, ce qui est fort souhaitable dans la plupart des circonstances économiques. Cela donne une certaine souplesse aux circonstances locales. Lorsque vous exercez vos activités en vertu d'un régime national, par exemple, la *Loi sur les Indiens*, la souplesse n'est pas souvent à l'ordre du jour [...] La loi sur les terres, en permettant que les décisions soient prises à l'échelle de la collectivité, offre vraiment des avantages importants. Dans les collectivités qui l'utilisent, on peut voir certains de ces avantages à l'œuvre<sup>87</sup>.

---

83 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 17 mai 2012 (Gordon Shanks, à titre personnel).

84 Lang Michener LLP, *Best Practices in First Nations' Land Administration Systems*, 2007, p. 10. [traduction]

85 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> mars 2012 (chef Austin Bear, président, Centre de gestion des ressources foncières des Premières nations).

86 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 6 octobre 2011 (Andrew Beynon, directeur général, Direction générale des opportunités pour les communautés, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien).

87 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 17 mai 2012 (Gordon Shanks, à titre personnel).

De même, le chef Robert Louie, président, Conseil consultatif des terres des Premières nations (CCTPN), a mentionné au Comité qu'une étude indépendante réalisée par la firme KPMG Associates avait conclu que les Premières nations qui adhèrent au régime de LGTPN parviennent à conclure leurs transactions foncières beaucoup plus rapidement et pour bien moins cher que sous le régime de la *Loi sur les Indiens*. Il a déclaré :

Nous pouvons répondre aux gens d'affaires dans des délais qui leur conviennent sans avoir à attendre de six mois à deux ans pour qu'une décision soit prise au ministère des Affaires indiennes [...] Nous avons fait appel à la société KPMG [...] Dans le rapport qu'elle a remis dernièrement, la société conclut que nous pouvons gérer nos terres et traiter nos transactions foncières d'une meilleure façon, plus efficacement et à un moindre coût que les gens du ministère des Affaires indiennes<sup>88</sup>.

Si une étude réalisée par André Le Dressay a conclu que les coûts de la réalisation d'un projet sur des terres des Premières nations situées favorablement étaient de quatre à six fois plus élevés que pour les projets réalisés sur des terres comparables hors réserve, il a dit au Comité que « la LGTPN pourrait être très efficace pour combler cette lacune » et que « [c]ertaines Premières nations l'ont [...] utilisée dans ce sens<sup>89</sup> ».

Des témoins ont ajouté que la LGTPN facilite des développements qui auraient été impossibles sous le régime de la *Loi sur les Indiens*. Pour Phillip Goulais, directeur du CCTPN et ancien chef de la Première nation de Nipissing (l'une des premières à adhérer à la LGTPN), les ententes d'investissement qui auraient pris des années à être conclues en vertu de la *Loi sur les Indiens* peuvent maintenant se faire dans un délai d'un mois. Il a illustré ses propos au moyen d'un exemple :

[E]n 1989 [...] 16 occasions de développement nous avaient filé sous le nez, parce qu'il nous fallait environ deux ans [sous le régime de la *Loi sur les Indiens*] pour officialiser une relation avec un promoteur. Aujourd'hui, nous concluons une affaire en quelques heures. Nous pouvons nous entendre en principe sur nos objectifs. Dans le mois qui suit, nous pouvons officialiser les derniers instruments qui nous permettent de passer à l'action<sup>90</sup>.

Plusieurs témoins ont souligné que la capacité de traiter rapidement des transactions foncières en vertu de la LGTPN comparativement à la *Loi sur les Indiens*, dont les permis et les baux, est une caractéristique essentielle du régime. Cet aspect est particulièrement important pour l'approbation des baux. La *Loi sur les Indiens* dispose que les baux doivent être négociés par le Ministère, au nom de la Première nation, et être approuvés par le ministre. Sous le régime de la LGTPN, les Premières nations sont

---

88 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 20 octobre 2011 (chef Robert Louie, président, Conseil consultatif des terres des Premières nations).

89 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 juin 2012 (André Le Dressay, directeur, Fiscal Realities Economists Ltd).

90 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 20 octobre 2011 (Philip Goulais, directeur, Conseil consultatif des terres des Premières nations).

habilités à négocier leurs propres baux, ce qui réduit considérablement les délais et les coûts de ces transactions. La chef Stinson Henry a indiqué qu'il lui fallait auparavant un ou deux ans pour conclure des baux résidentiels dans sa communauté, alors qu'aujourd'hui, il suffit de quelques jours<sup>91</sup>.

Non seulement le régime de GTPN est-il perçu comme un outil utile pour le développement économique, mais selon plusieurs témoins, il contribue aussi à ériger la capacité de gouvernance nécessaire pour accéder à l'autonomie gouvernementale. À ce propos, le chef Louie, dont la communauté de Westbank a entrepris le processus de signature d'un accord d'autonomie gouvernementale, a dit au Comité :

C'est un premier pas. L'avantage d'accéder ainsi peu à peu à l'autonomie gouvernementale, grâce à la gestion des terres, c'est de donner à la Première nation l'occasion de se mouiller les pieds, si vous me permettez l'expression, pour dire que c'est autant d'expérience maintenant de gagné.

[...]

Dans de nombreuses collectivités du pays, l'idéal serait d'y aller par étapes, pour des raisons évidentes – acquérir de l'expérience, des connaissances; puis, à partir de là, tout s'ensuit<sup>92</sup>.

À cet égard, le régime de GTPN a été qualifié par certains témoins d'élément essentiel de la construction d'une nation. John Paul, directeur exécutif, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique, a souligné que la LGTPN offre aux Premières nations la possibilité d'établir des codes fonciers conformes à leurs valeurs et à leur vision<sup>93</sup>. De façon plus générale, la vice-chef Jody Wilson-Raybould a indiqué :

[L]a gestion des terres et la pleine compétence sur ce qui survient dans la réserve sont un aspect de la gouvernance générale que nos collectivités veulent s'approprier en accédant à la pleine autonomie après s'être émancipées de la *Loi sur les Indiens*. Nos collectivités se trouvent en divers points sur ce parcours et veulent reconstruire nos nations<sup>94</sup>.

En permettant aux Premières nations de créer des lois environnementales globales, la LGTPN, selon Gordon Shanks, promet d'avoir d'importantes retombées économiques pour les communautés participantes. Si plusieurs témoins ont mentionné que la LGTPN permet aux Premières nations de gérer leurs terres de manière plus

---

91 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 mars 2012 (chef Sharon Stinson Henry, membre, Conseil national de développement économique des Autochtones).

92 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 20 octobre 2011 (chef Robert Louie, président, Conseil consultatif des terres des Premières nations).

93 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 16 février 2012 (John Paul, directeur exécutif, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique).

94 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature (vice-chef Jody Wilson-Raybould, chef régionale, Colombie-Britannique, Assemblée des Premières nations).

concurrentielle, d'autres ont dit craindre que les obligations environnementales inhérentes à ce régime fassent obstacle à la participation des Premières nations. Par exemple, en réponse à une question sur la décision de Kahnawake de ne pas souscrire à la LGTPN, Debbie Morris, directrice associée, Unité des terres, Conseil des Mohawks de Kahnawake, a expliqué :

À l'époque, nous étions préoccupés au sujet des exigences environnementales et des responsabilités qui auraient dû être assumées par Kahnawake – de plus, nous n'avions pas le financement nécessaire pour effectuer le travail. Cela explique en grande partie pourquoi il n'y a pas eu de suivi<sup>95</sup>.

De même, les représentants du Bureau du vérificateur général du Canada ont observé que les responsabilités environnementales en vertu du régime peuvent « [compromettre] la conclusion d'une entente aux termes de la LGTPN<sup>96</sup> », ajoutant qu'à mesure que les responsabilités des Premières nations augmentent, il est essentiel de veiller à ce qu'elles disposent de l'expertise et de la capacité pour bien gérer ces responsabilités.

Toutefois, compte tenu des avantages économiques de la LGTPN, la majorité des témoins ont recommandé que l'on prenne des mesures pour fournir aux communautés participantes les ressources nécessaires et que l'on s'attaque à l'arriéré des demandes des Premières nations souhaitant adhérer à l'accord-cadre<sup>97</sup>.

Les représentants de l'Assemblée des Premières nations, du Conseil national de développement économique des Autochtones et du Comité consultatif des terres des Premières nations ont demandé instamment aux parlementaires de faciliter l'accès à l'initiative par les Premières nations. Les porte-parole du Ministère ont fait savoir que même si 80 Premières nations ont formulé officiellement leur intérêt à adhérer au régime de GTPN, les restrictions financières limitent l'ajout de nouveaux participants<sup>98</sup>. Ils ont par ailleurs mentionné qu'ils travaillent avec les Premières nations sur des moyens de changer la formule de financement du fédéral pour donner accès aux nouveaux participants.

Enfin, le chef Robert Louie a souligné qu'investir dans le régime de GTPN procure des retombées économiques non seulement pour les Premières nations, mais aussi pour les entreprises et les communautés voisines. « C'est vraiment un investissement, a-t-il dit,

---

95 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 mai 2012 (Debbie Morris, directrice associée, Unité des terres, Conseil des Mohawks de Kahnawake).

96 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 8 mars 2012 (Frank Barrett, directeur principal, Bureau du vérificateur général du Canada).

97 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 mars 2012 (chef Sharon Stinson Henry, membre, Conseil national de développement économique des Autochtones).

98 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 6 octobre 2011 (Andrew Beynon, directeur général, Direction générale des opportunités pour les communautés, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien).

qui rapportera au Canada et aux collectivités dans leur ensemble un rendement dix fois supérieur aux ressources mobilisées<sup>99</sup>. »

## **(ii) Projet de loi sur le droit de propriété des Premières nations**

Actuellement, en vertu de la *Loi sur les Indiens* et de la LGTPN, ni les membres des Premières nations ni les non-membres ne peuvent se porter acquéreur d'un intérêt en fief simple sur une terre de réserve. Les terres de réserve sont réservées à l'usage et au bénéfice d'une Première nation, mais l'État demeure propriétaire du titre légal. Le Comité a entendu le témoignage de Clarence T. (Manny) Jules qui, en collaboration avec des Premières nations intéressées, dirige une initiative visant à créer des droits de propriété en fief simple sur les terres des Premières nations.

Le projet de loi sur les droits de propriété des Premières nations (LDPPN) est présenté comme une alternative aux régimes de la *Loi sur les Indiens* et de la LGTPN. En vertu de ce projet de loi, l'État transférerait le titre de propriété des terres de réserve aux Premières nations. Celles-ci auraient ensuite le pouvoir de transférer l'intérêt franc (ou le droit de propriété individuel en fief simple) à un membre de la bande ou à d'autres parties, selon le cas. Il serait ensuite possible de transférer, d'hypothéquer ou de vendre l'intérêt privé à un non-Autochtone, et cet intérêt pourrait faire l'objet d'une saisie dans le cadre d'une procédure de réalisation d'actifs. Tous les intérêts seraient consignés dans un système Torrens national administré et contrôlé par les Premières nations. Le régime proposé serait facultatif. Peu importe qui serait le détenteur de l'intérêt en fief simple, le titre sous-jacent ou le droit réversif serait détenu par la Première nation.

Selon Manny Jules, la LDPPN présente entre autres comme avantages d'offrir aux investisseurs une certitude à l'égard des titres fonciers, de réduire les coûts des transactions associés à la *Loi sur les Indiens* et de permettre à des Autochtones d'accéder au financement pour le logement sans garantie du ministre ou de la Première nation.

La LDPPN permettra aux terres et aux membres des Premières nations de devenir plus productifs. La mesure législative réduira l'incertitude engendrée par le mode de tenure ainsi que la certitude éprouvée par les investisseurs. Elle réduira également les frais occasionnés par des transactions commerciales, comme l'inscription d'une hypothèque, le transfert d'un titre et l'obtention d'un financement. Elle confirmera la compétence des Premières nations, contribuera à sa mise en œuvre et permettra d'ouvrir des marchés<sup>100</sup>.

Exception faite des témoignages positifs livrés par les dirigeants de cette initiative, les témoins des Premières nations qui se sont exprimés sur la LDPPN se sont dits opposés à cette initiative, même s'ils ont presque tous reconnu que les Premières nations étaient libres d'opter ou non pour ce régime. Certains ont indiqué que la LDPPN ne serait

---

99 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> mars 2012 (chef Robert Louie, président, Conseil consultatif des terres des Premières nations).

100 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 3 avril 2012 (Clarence T. Jules, commissaire en chef et président-directeur général, Commission de la fiscalité des Premières nations).

pas nécessairement profitable dans les communautés rurales, éloignées ou isolées, où la demande concernant les terres des Premières nations est limitée. Christopher Alcantara a mentionné :

[D]ans les régions éloignées, les droits en fief simple ne seront pas la solution [...] Ce sera pour certaines d'entre elles, en tout cas celles qui sont situées dans des endroits où elles peuvent bénéficier du régime en fief simple. Nous parlons des endroits où il y a une demande à l'égard des terres à l'intérieur d'une réserve, mais aussi à l'extérieur. Cela s'adresserait particulièrement aux réserves situées à côté de villes, par exemple, ou de municipalités. Ce sont des endroits où la propriété en fief simple pourrait être utilisée de bien des façons<sup>101</sup>.

De même, le chef Gilbert Whiteduck, Première nation Kitigan Zibi Anishinabeg, a expliqué que le développement économique de sa communauté ne dépendait pas réellement du statut juridique des terres, mais plutôt de la santé de l'économie régionale. Il a dit :

D'après ce que nous avons pu faire dans la communauté pour développer un certain niveau d'activité économique, de l'entreprise privée à l'entreprise communautaire, je dirais qu'en fait, le développement économique d'un territoire dépend énormément de son emplacement. Nous sommes situés près d'une ville qui éprouve beaucoup de difficultés à cause du déclin de l'industrie forestière. Le fait d'avoir la haute main sur nos terres ne nous apporterait pas un développement économique plus important. La région connaît une dépression économique et les débouchés sont pour plus tard<sup>102</sup>.

Christopher Devlin et John Gailus ont aussi expliqué que l'emplacement géographique de la plupart des Premières nations peut expliquer le soutien limité accordé jusqu'ici à l'initiative. M. Devlin a fait remarquer :

Lorsqu'il s'agit de collectivités urbaines et semi-urbaines ou lorsqu'il s'agit de collectivités établies le long d'une route principale facilitant le transport, les questions de propriété et de droits de propriété deviennent plus pertinentes. Cependant, la plupart des Premières nations se trouvent dans les régions éloignées. C'est la principale raison pour laquelle, selon moi, très peu se disent intéressées. Comme mon collègue l'a mentionné, les collectivités avantagées sur le plan géographique sont celles qui, à juste titre, mènent le débat sur cette question<sup>103</sup>.

Mises à part les limitations géographiques potentielles, le chef régional Angus Toulouse a parlé des divergences entre les points de vue autochtones et les valeurs occidentales en ce qui a trait à la terre, expliquant que pour bien des Premières nations, la terre n'est pas un bien de consommation. Il a déclaré :

---

101 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 7 février 2012 (Christopher Alcantara, professeur adjoint, Département de science politique, Université Wilfrid Laurier, à titre personnel).

102 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 7 février 2012 (chef Gilbert W. Whiteduck, Nation Algonquine Anishinabe, Première nation Kitigan Zibi Anishinabeg).

103 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 juin 2012 (Christopher Devlin, partenaire, Devlin Gailus Barristers and Solicitors).

[L]a marchandisation [de la terre] s'oppose à notre mode de pensée traditionnel [...] Les croyances et les valeurs qui sous-tendent le modèle économique du Canada ne sont pas forcément partagées par les Autochtones. Ce modèle se fonde sur les biens propres, ainsi que sur l'achat et la vente de terrains entre les particuliers et les entreprises. Les terres communes ne cadrent pas avec le système. Les Premières nations ne peuvent pas concevoir un tel détachement par rapport à la terre. C'est essentiellement le cœur du différend sur la propriété et la désignation des terres<sup>104</sup>.

Pour certains témoins, en plus de permettre le transfert et la vente à des tiers d'intérêts privés dans une terre de réserve, la LDPPN pourrait altérer l'intégrité de l'assise territoriale de la réserve. Le chef Whiteduck a dit au Comité que, peu importe qui détient le droit de propriété sous-jacent, « [n]ous ne voulons plus perdre une seule partie de notre réserve<sup>105</sup> ».

Si les témoins ont reconnu que la propriété en fief simple pourrait stimuler la confiance des investisseurs et, ultimement, profiter à la croissance économique de la Première nation, ils ont indiqué que le développement économique durable peut se faire sans passer par la privatisation des terres de réserve<sup>106</sup>. Le chef national de l'Assemblée des Premières nations, Shawn A-in-chut Atleo, a affirmé :

[N]ous avons des Premières nations qui ont très bien su déverrouiller leur potentiel économique tout en conservant la propriété collective de la terre et réaliser néanmoins leur potentiel économique<sup>107</sup>.

Faisant remarquer que de nombreuses Premières nations pourraient hésiter à opter pour ce cadre législatif, du moins au début, Warren Johnson a souligné qu'il fallait renforcer les instruments (p. ex. les baux) et les outils actuels qui, selon lui, ne sont pas utilisés correctement :

Cela ne veut pas dire que, si une Première nation préfère le mécanisme des terres en fief simple, il faudrait l'en empêcher. Ce qui me préoccupe [...] c'est que, dans la situation actuelle, il existe des outils que les Premières nations pourraient utiliser, moyennant des ressources et des pouvoirs adéquats, qui sont satisfaisants et qui pourraient l'être pour un grand nombre de Premières nations, puisqu'ils le sont de toute évidence pour certaines des grandes économies du monde<sup>108</sup>.

---

104 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 14 février 2012 (Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chiefs of Ontario).

105 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 7 février 2012 (chef Gilbert W. Whiteduck, Nation Algonquine Anishinabe, Première nation Kitigan Zibi Anishinabeg).

106 Voir, par exemple, le témoignage du chef régional Angus Toulouse, le 14 février 2012.

107 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> novembre 2011 (Shawn A-in-chut Atleo, chef national, Assemblée des Premières nations).

108 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> mai 2012 (Warren Johnson, président, New Road Strategies, à titre personnel).

De même, Gordon Shanks a souligné que même si le régime de la *LGTPN* empêche les Premières nations qui y adhèrent de vendre leurs terres de réserve, cela « ne semble pas pour l'heure constituer un obstacle important au développement économique<sup>109</sup> ».

### C. Capacité de gestion des terres

#### (i) Capacité de gestion et de traitement des transactions foncières du Ministère

Plusieurs témoins ont mentionné au Comité qu'AADNC ne dispose pas des ressources internes (humaines et financières) nécessaires pour gérer efficacement et rapidement les transactions foncières. Ils ont fait remarquer que la capacité du Ministère ne suit pas la complexité ou la hausse du nombre de transactions réalisées sur les terres de réserve des Premières nations. Le chef Clarence Louie a dit au Comité :

Je songe à la Colombie-Britannique et à ses 1 500 réserves; le bureau des Affaires indiennes et du Nord canadien possède un effectif pas plus nombreux que les doigts d'une main pour s'occuper de tous les baux, y compris tous les nouveaux, dans le bac d'arrivée pour la Colombie-Britannique<sup>110</sup>.

En ce qui concerne le volume de transactions foncières traitées par AADNC, les porte-parole du Ministère ont déclaré qu'au cours des cinq dernières années, le Ministère a négocié quelque 44 000 baux et inscrit presque 40 000 transactions foncières au cours de la même période. Cet important volume d'activités est supervisé et administré par près de 200 personnes. Sans surprise, la capacité de gestion des terres d'AADNC a été citée par certains comme un obstacle au développement économique encore plus important que la *Loi sur les Indiens*<sup>111</sup>.

De même, Warren Johnson a indiqué : « Aujourd'hui, le MAINC représente un problème encore plus important que la *Loi sur les Indiens*, en raison du sous-financement de ses propres activités et de celles des Premières nations<sup>112</sup>. » Certains témoins ont avancé qu'en raison des problèmes de capacité interne, le Ministère ne peut donner suite aux demandes de transactions foncières des Premières nations en temps opportun, ce qui entraîne des retards qui ont une incidence négative sur le développement économique. John Gailus a expliqué :

---

109 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>st</sup> session, 41<sup>st</sup> législature, 17 May 2012 (Gordon Shanks, à titre personnel).

110 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 mars 2012 (chef Clarence Louie, président, Conseil national de développement économique des Autochtones).

111 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 7 février 2012 (chef Gilbert W. Whiteduck, Nation Algonquine Anishinabe, Première nation Kitigan Zibi Anishinabeg).

112 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> mai 2012 (Warren Johnson, président, New Road Strategies, à titre personnel).

[L]e développement économique [...] ce n'est pas une priorité pour AADNC [...] du moins aux termes de la *Loi sur les Indiens* [...] Le ministère n'affecte pas les ressources humaines et financières pour résoudre ces questions. Ce n'est pas nécessairement la faute de ceux qui travaillent d'arrache-pied, car ils assument une charge de travail considérable. Pour réussir à favoriser le développement économique des Premières nations, il faut investir des ressources humaines et financières en conséquence<sup>113</sup>.

Le chef Whiteduck a décrit les problèmes auxquels se heurtent les Premières nations qui doivent passer par le Ministère pour traiter leurs transactions foncières. Il a déclaré :

La grande source de difficultés a toujours été la bureaucratie d'Affaires indiennes et du Nord Canada, la lenteur de l'appareil gouvernemental à répondre aux questions, à donner des approbations et ce genre de choses. Nous sommes souvent prêts à agir très rapidement. C'est vraiment à cause de l'appareil administratif. En général, on nous répond que les fonctionnaires sont surchargés de travail. Voilà ce qu'ils nous disent. Ensuite, ils nous disent que ces questions ne se régleront pas en plusieurs mois, mais en plusieurs années. C'est très alarmant, car il faut qu'une entreprise puisse avancer. C'est un des obstacles qu'il serait possible d'éliminer rapidement d'une façon ou d'une autre pour permettre aux communautés de progresser<sup>114</sup>.

Leona Irons, directrice exécutive de l'Association nationale des gestionnaires de terres autochtones, a expliqué qu'étant donné que les Premières nations développent leurs capacités en gestion des terres et que les transactions deviennent de plus en plus complexes, les services de gestion des terres du Ministère doivent fournir une expertise encore plus spécialisée. Elle a déclaré :

Au fur et à mesure que nous relevons le niveau de nos normes professionnelles, nos collègues des bureaux régionaux doivent nous emboîter le pas. Il semble toutefois qu'ils doivent aussi composer avec certaines restrictions financières lorsqu'il s'agit de développer leur capacité<sup>115</sup>.

Une autre question risque de soulever des préoccupations : vu le temps nécessaire pour le traitement des transactions foncières, il arrive que des Premières nations contournent le Ministère en omettant d'enregistrer leurs activités liées aux terres. Selon Warren Johnson, une récente étude des transactions foncières dans les réserves révèle qu'une grande partie de ces activités ne figurent pas dans le Système d'enregistrement des terres indiennes ou ne font pas l'objet d'une approbation du gouvernement fédéral. M. Johnson a indiqué qu'« environ 80 % des cessions individuelles ou familiales se font en marge de la *Loi sur les Indiens*, que 50 % des baux des bandes ne sont pas enregistrés, et que 66 % des utilisations à court terme des terres des réserves —

---

113 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 juin 2012 (John Gailus, partenaire, Devlin Gailus Barristers and Solicitors).

114 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 7 février 2012 (chef Gilbert W. Whiteduck, Nation Algonquine Anishinabe, Première nation Kitigan Zibi Anishinabeg).

115 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 2 février 2012 (Leona Irons, directrice exécutive, Association nationale des gestionnaires des terres autochtones).

par exemple, créer une carrière de gravier ou un dépotoir — ne sont pas réglementées par le gouvernement fédéral<sup>116</sup> ». Il a ajouté que « ni les Premières nations, ni AADNC ni Environnement Canada n'ont le pouvoir législatif ou les ressources nécessaires pour gérer les réserves en fonction d'une norme qui serait comparable à la norme des autres collectivités du Canada [...] la situation ne peut qu'empirer<sup>117</sup> ».

Des témoins ont fait connaître leurs points de vue sur la capacité du Ministère de bien appliquer les dispositions réglementaires fédérales en matière d'environnement. Des représentants du Bureau du vérificateur général ont indiqué au Comité que, d'après leur audit, le Ministère n'était pas bien outillé pour surveiller l'application de ces dispositions dans les réserves ou pour les faire appliquer. M. Campbell a expliqué au Comité :

[...] Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a peu fait pour faire appliquer les règlements qui sont en vigueur et surveiller la conformité à ces règlements. Ainsi, même si la *Loi sur les Indiens* comporte des règlements selon lesquels une personne qui souhaite exploiter un dépotoir d'ordures dans une réserve doit obligatoirement obtenir un permis auprès d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, nous avons constaté que le Ministère a accordé peu de permis et qu'il n'est pas en mesure de faire des inspections, de surveiller l'application du règlement ou de le faire respecter<sup>118</sup>.

Dans le même ordre d'idées, Scott Vaughan, commissaire à l'environnement et au développement durable, a mentionné au Comité que le taux de conformité du gouvernement fédéral, constaté au moyen d'inspections, était censé être de 60 %, mais qu'il n'était que de 13 %<sup>119</sup>.

## **(ii) Développer la capacité de gestion des terres des Premières nations**

De l'avis de plusieurs témoins, à mesure que les Premières nations prennent progressivement en charge la gestion de leurs terres, il importe de plus en plus de veiller à ce qu'elles disposent du savoir-faire requis pour assumer les autres responsabilités transférées par le gouvernement fédéral, de même que les obligations et les risques possibles. Comparissant devant le Comité, Jody Wilson-Raybould a fait observer que « l'instauration de capacités de bonne gouvernance dans nos collectivités [pourra] conduire au développement économique<sup>120</sup> ». À ce propos, on a dit au Comité qu'il fallait

---

116 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> mai 2012 (Warren Johnson, président, New Road Strategies, à titre personnel).

117 *Ibid.*

118 Chambre des communes, AANO, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 13 décembre 2011 (Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint, Bureau du vérificateur général du Canada).

119 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 8 mars 2012 (Scott Vaughan, commissaire à l'environnement et au développement durable, Bureau du vérificateur général du Canada).

120 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> novembre 2011 (vice-chef Jody Wilson-Raybould, chef régional, Colombie-Britannique, Assemblée des Premières nations).

absolument former des gestionnaires des terres des Premières nations pour que les communautés puissent renforcer les capacités nécessaires à la gestion efficace de leurs terres. Selon le chef Robert Louie :

Le renforcement des capacités est très important. Avec le transfert de responsabilité de la gestion des terres aux Premières nations, nos collectivités ont continuellement demandé de l'aide pour renforcer leurs capacités. Nous avons besoin de gestionnaires des terres dotés de la formation nécessaire pour nous aider à exercer notre pouvoir décisionnel. Je tiens à mettre l'accent sur ce besoin, parce qu'il est très réel<sup>121</sup>.

À cet égard, Jennifer Copegog, présidente de Ontario Aboriginal Lands Association et directrice de l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones, a expliqué au Comité :

Il nous faut des gens hautement qualifiés, aux compétences clairement définies et bien développées, capables d'amener leur communauté à prendre davantage de responsabilités et à être plus autonome par rapport à la gestion foncière<sup>122</sup>.

Des représentants du Bureau du vérificateur général ont fait part au Comité des difficultés que doivent surmonter les gestionnaires des terres pour répondre aux besoins en matière de formation. On pense qu'il y a des obstacles qui freinent les possibilités de formation des gestionnaires des terres, par exemple l'affectation de fonds insuffisants par AADNC à ses programmes de formation en gestion foncière, ainsi que le temps nécessaire et la distance qu'il faut parcourir pour suivre certains programmes de formation.

Par ailleurs, des représentants de l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones ont fait remarquer que, comme le prévoit son programme, le Ministère assume uniquement les frais afférents à un seul gestionnaire des terres par communauté. Joe Sabattis, président de l'Atlantic Region Aboriginal Lands Association et directeur de l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones, a dit au Comité :

En ce qui concerne la formation elle-même, nous avons un problème au niveau des Premières nations. Nous envoyons des gens à l'école, le ministère des Affaires autochtones paie pour cela, mais si quelqu'un meurt, s'en va ou prend sa retraite, il incombe à la bande de payer l'envoi d'un nouveau gestionnaire de terres à l'école. La bande doit payer ses frais d'inscription, de déplacement et toutes ses fournitures; et c'est très dur pour elle<sup>123</sup>.

---

121 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 20 octobre 2011 (chef Robert Louie, président, Conseil consultatif des terres des Premières nations).

122 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 2 février 2012 (Jennifer Copegog, présidente de l'Ontario Aboriginal Lands Association et directrice de l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones).

123 *Ibid.*, (Joe Sabattis, président de l'Atlantic Region Aboriginal Lands Association et directeur de l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones).

La formation offerte aux Premières nations assujetties à la LGTPN par le Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières nations ne semblait pas soumise à des contraintes semblables, car la plupart des cours sont offerts en ligne et peuvent être suivis par plus d'une personne dans la même communauté.

Des représentants du Centre de ressources et de l'Association nationales des gestionnaires des terres autochtones ont mentionné l'importance des ressources nécessaires pour le renforcement des capacités de gestion des terres des Premières nations. Selon Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint, « [n]ous avons aussi constaté que le Ministère n'offre pas suffisamment de programmes de formation aux Premières nations par rapport à l'ampleur des responsabilités de gestion des terres qu'il leur confie lorsqu'elles doivent gérer leurs terres en vertu de l'un ou l'autre des régimes fonciers<sup>124</sup> ». Les représentants des deux organismes semblent du même avis. Julie Pellerin a indiqué au sujet de l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones :

La capacité a toujours été un problème et le sera toujours. Nous avons reçu beaucoup plus de financement pour notre Première nation, et nous l'apprécions, mais cela ne suffit toujours pas à combler toutes les lacunes associées à ces capacités<sup>125</sup>.

À cet égard, Graham Powell, directeur exécutif du Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières nations, a indiqué que les obligations du Canada aux termes de l'accord-cadre sur la gestion des terres des Premières nations consistent à faire en sorte que les Premières nations aient la capacité de délaissier le régime de la *Loi sur les Indiens* et d'élaborer leurs propres codes fonciers. Il a déclaré : « Si le Canada ne soutient pas la formation ni le développement des capacités, il n'honore pas ses obligations découlant de l'accord-cadre<sup>126</sup>. »

Le Comité a également appris qu'il est important que les Premières nations aient accès au Système d'information géographique (SIG), surtout lorsqu'elles commencent à élaborer les plans détaillés d'aménagement des terres. Au dire de représentants de Saskatchewan Aboriginal Land Technicians, les 74 Premières nations de la Saskatchewan pourraient apprendre à utiliser le logiciel du SIG moyennant environ 260 000 \$, mais il leur est difficile de trouver ce montant. Aaron Louison, président de Saskatchewan Aboriginal Lands Technicians, a indiqué à cet effet :

Je n'ai réussi à trouver aucun programme assez généreux pour la formation des gestionnaires des terres des Premières nations à l'utilisation du logiciel, dont les avantages sont infinis. Nous pourrions faire beaucoup grâce à lui, mais, financièrement,

---

124 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 13 décembre 2011 (Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint, Bureau du vérificateur général du Canada).

125 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 3 mai 2012 (Julie Pellerin, gestionnaire, Services de soutien, First Nations Lands Management Resource Centre).

126 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> mars 2012 (Graham Powell, directeur exécutif, First Nations Lands Management Resource Centre).

c'est impossible. Je ne peux même pas trouver d'organisme pour nous aider à financer son acquisition<sup>127</sup>.

Vu l'importance de l'aménagement efficace des terres pour la gestion et le développement économique durable des ressources et des terres de réserve, des témoins, dont l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones, ont exposé les avantages que pourraient tirer les Premières nations de la technologie et de la formation relatives au SIG si elles y avaient plus facilement accès. Leona Irons a indiqué que les Premières nations ont besoin de ce type de technologie, laquelle constitue un « outil de prise de décision et de cartographie qui permet de prendre connaissance de couches superposées d'information et de les analyser<sup>128</sup> ». Autrement dit, l'utilisation du SIG permet aux communautés de savoir ce qui se trouve sur leurs terres et, partant, de mieux élaborer des plans d'aménagement des terres<sup>129</sup>.

#### **D. Agrandissement des réserves : processus fédéral d'ajout aux réserves**

Le processus par lequel des terres sont annexées aux réserves est établi dans la Politique fédérale de 2001 sur les ajouts aux réserves (AR), qui définit les motifs d'agrandissement acceptables et les exigences en matière de procédure. Il existe actuellement trois grandes catégories dans le cadre desquelles les Premières nations peuvent acquérir des terres ou s'en voir attribuer : les obligations légales, qui englobent les obligations légales foncières découlant d'ententes sur les revendications territoriales particulières; les ajouts à la collectivité, catégorie qui prévoit « l'ajout de terres à une réserve existante pour procurer l'espace nécessaire à la croissance normale de la collectivité »; une troisième catégorie d'ordre général appelée « nouvelles réserves/autres politiques<sup>130</sup> ».

Selon des représentants du Ministère et des Premières nations, l'annexion de terres aux réserves permet de renforcer le bien-être socioéconomique des communautés, d'encourager l'investissement et de promouvoir le développement économique. L'agrandissement des réserves permet également au Canada de remplir ses obligations légales et fournit du territoire supplémentaire pour la création des logements et de l'infrastructure dont les communautés ont tant besoin. C'est pourquoi les Premières nations se préoccupent de l'efficacité du processus de création des réserves.

Les témoins s'accordaient largement à dire que la Politique et les modalités connexes sont onéreuses, complexes, longues et fastidieuses. Au sujet de la complexité

---

127 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 2 février 2012 (Aaron Louison, directeur, président de Saskatchewan Aboriginal Lands Technicians).

128 *Ibid.*, (Leona Irons, directrice exécutive, Association nationale des gestionnaires des terres autochtones).

129 *Ibid.*, (Jennifer Copegog, présidente de l'Ontario Aboriginal Lands Association et directrice de l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones).

130 Une description de la politique et du processus d'ajout aux réserves se trouve dans le [Guide de la gestion des terres](#), produit par AADNC.

du processus d'examen et d'approbation des AR, le chef Angus Toulouse a dit au Comité :

Il est très compliqué, si vous voulez, de s'assurer que chaque étape demandée est suivie. Et, lorsqu'au sein de la communauté, vous n'avez pas la capacité de veiller à ce que chaque étape soit exécutée de la manière attendue, si vous sautez une étape ou manquez d'en reconnaître une, c'est une raison suffisante pour renvoyer la demande<sup>131</sup>.

La majorité des représentants des Premières nations ont déploré la lenteur du processus d'AR, lequel peut nécessiter plusieurs années. Le Comité a entendu parler de plusieurs cas où ce processus s'est échelonné sur plus de 10 ans dans certaines communautés. La chef Marianna Couchie de la Première nation de Nipissing a indiqué au Comité qu'il a fallu presque 17 ans pour que la terre acquise à la suite du règlement de revendications territoriales particulières ait le statut de réserve<sup>132</sup>. Pendant tout ce temps où les terres n'ont pas encore le statut de réserve, les Premières nations doivent payer l'impôt foncier, ce qui leur occasionne un fardeau financier imprévu.

Pour bien des Premières nations, la réussite du développement économique repose sur la conversion rapide des terres en réserves. Plus la conversion tarde, moins les Premières nations peuvent utiliser les terres pour atteindre leurs objectifs économiques. Au sujet des conséquences des retards associés au processus d'AR, le chef Clinton Phillips a indiqué au Comité :

[M]a communauté s'est battue contre l'incapacité de développer ses terres à des fins économiques à cause de politiques désuètes et paternalistes du gouvernement canadien qui limitent, et dans la plupart des cas, empêchent le développement économique; par exemple, la politique d'ajout aux réserves qui crée continuellement des retards qui peuvent durer de 5 à 10 ans, dans certains cas – des années pendant lesquelles nos terres demeurent hors de notre contrôle, pendant lesquelles le développement économique ne peut avoir lieu, et finalement des années pendant lesquelles on se voit nier la prospérité<sup>133</sup>.

James Cada, de la Première nation Mississauga, où le processus d'AR a nécessité plus de 15 années, a dit au Comité que sa communauté avait perdu environ 850 000 \$ en baux immobiliers non conclus et 10,5 millions de dollars en recettes non tirées des droits de coupe, de même qu'à cause des possibilités d'emploi perdues pendant cette période. « En bref, a-t-il dit au Comité, le processus d'ajout aux réserves doit être plus efficace pour que les Premières nations puissent réellement tirer profit des débouchés économiques.

---

131 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 14 février 2012 (Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chiefs of Ontario).

132 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 13 mars 2012 (Marianna Couchie, chef de la Première nation de Nipissing).

133 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 mai 2012 (Clinton Phillips, chef du conseil, Conseil des Mohawks de Kahnawake).

Si la Première nation Mississauga avait connu un processus rapide, nos préoccupations économiques actuelles seraient très minimales<sup>134</sup>. »

Des témoins ont fait valoir que le processus d'AR contribue à ouvrir des débouchés dans les communautés éloignées ou isolées. Le chef Clarence Louie a expliqué que le processus peut aider ces communautés à surmonter les obstacles géographiques grâce à l'achat de terres qui offrent plus de possibilités pour le développement économique. Le chef Louie a indiqué que, pour plusieurs Premières nations, cela représente « leur première chance de créer une entreprise ou de posséder un bon terrain à partir duquel elles pourront entreprendre un projet<sup>135</sup> ». Dans la même veine, Dawn Madahbee, coprésidente du Conseil national de développement économique des Autochtones, a indiqué : « Pour la plupart des Premières nations du pays, ce sera la première fois qu'elles pourront obtenir des terres mises en valeur à proximité de routes<sup>136</sup>. »

Les témoins étaient tous d'avis que le processus d'AR est long, mais certains estimaient que le temps nécessaire pouvait témoigner du sérieux de l'entreprise. Par exemple, Gordon Shanks, ancien sous-ministre adjoint à AADNC, a fait savoir au Comité que, d'après son expérience, le processus d'AR est direct, mais les procédures, dont la recherche de titres, les évaluations environnementales des sites, les travaux de remise en état, l'arpentage, les négociations qui touchent des tiers, nécessitent beaucoup de temps et d'efforts. À ce propos, il a dit :

D'après mon expérience, les délais sont causés par l'absence d'informations exigées [...] Très souvent, la communication fait défaut et, parfois, les projets sont très complexes. Il faut vérifier toutes les questions en suspens liées aux terres, comme les sûretés, les problèmes environnementaux, les droits miniers et les concessions. Il faut connaître les réponses à toutes ces questions souvent complexes et se mettre d'accord [...] Il faut examiner l'information de très près pour s'assurer qu'il ne manque rien sur le plan juridique. L'ajout de terres aux réserves confère de grandes responsabilités, et l'État veut être très clair<sup>137</sup>.

En outre, André Le Dressay a laissé entendre que, comme le gouvernement du Canada assume la responsabilité des terres converties en réserves, les exigences concernant la création et l'agrandissement des réserves sont forcément plus strictes<sup>138</sup>.

---

134 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 3 mai 2012 (James Cada, directeur des opérations, Première nation Mississauga).

135 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 mars 2012 (chef Clarence Louie, président, Conseil national de développement économique des Autochtones).

136 *Ibid.*, (Dawn Madahbee, coprésidente, Conseil national de développement économique des Autochtones).

137 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 17 mai 2012 (Gordon Shanks, à titre personnel).

138 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 juin 2012 (André Le Dressay, directeur, Fiscal Realities Economists Ltd.).

Les témoins ont également indiqué que la difficulté de tenir compte des intérêts de tiers est l'une des causes importantes du retard dans le processus d'AR. Des représentants du Ministère ont fait mention de nombreux obstacles à cet égard, notamment la négociation des ententes de services municipaux et les négociations avec les tiers qui ont des intérêts existants dans les terres, par exemple des servitudes, des baux ou des permis. Le Comité a appris que ces négociations sont souvent complexes et longues. Comme l'a mentionné John Gailus, « [i]l peut être long de démêler tous ces intérêts dans le processus d'ajout aux réserves<sup>139</sup> ».

De l'avis de témoins, l'absence d'un processus de règlement des conflits entre les parties pendant les négociations complexes et souvent lourdes constitue aussi une lacune non négligeable du processus. Comme l'ont fait observer des représentants du Ministère, « il n'existe aucun mécanisme formel de résolution de conflits lorsque les négociations sont interrompues » de sorte que « les municipalités et les tierces parties qui refusent de négocier des ententes de bonne foi [peuvent] retarder ou arrêter la création d'une réserve<sup>140</sup> ». La chef Stinson Henry a signalé que les Premières nations doivent traiter non seulement avec le gouvernement fédéral dans le processus d'AR, mais « aussi avec les municipalités, ce qui crée des entraves additionnelles<sup>141</sup> ».

Pour aplanir certaines difficultés liées au processus d'agrandissement des réserves, des témoins ont recommandé l'adoption de mesures législatives nationales. On a ainsi proposé que ces mesures incorporent certains des éléments clés des dispositions législatives concernant le règlement des revendications qui existent en Alberta, en Saskatchewan et au Manitoba et qui accélèrent le traitement du volume extraordinaire de demandes d'annexions aux réserves découlant de droits fonciers issus des traités et d'accords sur des revendications particulières.

En particulier, les mesures proposées autoriseraient le ministre, plutôt que le gouverneur en conseil, à transformer en réserves certaines terres choisies. Elles permettraient aussi aux Premières nations de désigner les droits et les servitudes, nouveaux ou déjà existants, concernant des terres réservées en vue de l'octroi du statut de réserve au cours du processus d'agrandissement des réserves; les tierces parties et les Premières nations jouiraient ainsi d'une certaine protection et sauraient à quoi s'en tenir sur le plan commercial<sup>142</sup>.

---

139 *Ibid.*, (John Gailus, partenaire, Devlin Gailus Barristers and Solicitors).

140 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 22 novembre 2011 (Margaret Buist, directrice générale, Gestion des terres et de l'environnement, AADNC).

141 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 mars 2012 (chef Sharon Stinson Henry, membre, Conseil national de développement économique des Autochtones).

142 Voir, par exemple, Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> mai 2012 (Warren Johnson, président, New Road Strategies, à titre personnel).

À l'heure actuelle, la *Loi sur les Indiens* ne permet pas de bien tenir compte des intérêts des tiers, publics ou privés, à l'égard de terres qui pourraient être choisies pour devenir des réserves. Par conséquent, il faut prendre en compte les intérêts des tiers relativement à des terres qui seront annexées à des réserves avant l'octroi du statut de réserve.

John Gailus a expliqué que la capacité de désigner des intérêts dans des terres avant l'octroi du statut de réserve pourrait procurer des avantages économiques substantiels aux Premières nations, car ces intérêts ou les accords de développement possibles pourraient être reconnus et prendre effet dès que les terres obtiennent le statut de réserve. Les Premières nations n'ont actuellement pas ce pouvoir. Seules les terres de réserve peuvent être désignées et le processus nécessite parfois de deux à trois ans, souvent à cause de l'obligation pénible de tenir deux votes vu la double majorité exigée. Par conséquent, la capacité de commencer le long processus de désignation en même temps que le processus d'AR peut considérablement réduire l'incertitude des investisseurs tout en permettant aux Premières nations de miser plus facilement sur le potentiel économique des terres choisies. M. Gailus a expliqué :

[O]n peut certes accélérer les choses en procédant parallèlement au processus d'ajout à la réserve, plutôt que de façon séquentielle. On nous a parlé du processus de désignation et des retards qui peuvent y être associés, car il faut souvent tenir deux votes étant donné qu'une double majorité est exigée. Il m'apparaît très logique de tenir un vote avant que le statut de réserve soit octroyé et de cheminer parallèlement avec deux décrets distincts [...] Je peux vous dire d'expérience [...] Pour ce qui est des servitudes préalables au statut de réserve pouvant être converties en intérêts en vertu de la *Loi sur les Indiens* une fois le statut de réserve octroyé, il y a deux décrets qui vont de pair<sup>143</sup>.

Enfin, d'autres mesures visant à accélérer le processus d'AR ont été proposées, dont l'établissement de normes de service pour AADNC et l'application plus souple de la Politique sur les ajouts aux réserves, notamment l'assouplissement de certaines exigences de procédure pour les terres « prêtes à être converties ».

---

143 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 juin 2012 (John Gailus, partenaire, Devlin Gailus Barristers and Solicitors).

## PARTIE III – VISITES DES COMMUNAUTÉS

Le Comité a effectué une série de visites dans des communautés des Premières nations, assujetties à différents régimes de gestion des terres. Les dirigeants communautaires n'ont pas hésité à transmettre au Comité leurs expériences et points de vue sur la gestion des terres de réserve. Voici un bref aperçu des visites dans les communautés.

### PREMIÈRE NATION DE MASHTEUATSH, QUÉBEC

La Première nation de Mashteuiatsh a signé récemment l'accord-cadre sur la gestion des terres des Premières nations. À son avis, le régime de gestion des terres des Premières nations (GTPN) représente une étape importante vers l'autonomie gouvernementale et un outil de développement économique. Les représentants de Mashteuiatsh ont signalé qu'il est impératif de créer des débouchés étant donné leur population relativement jeune (50 % ont moins de 35 ans). De plus en plus, ils s'efforcent d'établir des partenariats au lieu d'obtenir une compensation pour l'utilisation de leurs terres par des tierces parties.

Il faut signaler que la majeure partie de l'assise territoriale de la Première nation de Mashteuiatsh est attribuée à des membres de la bande au moyen de certificats de possession (CP) préétablis; quelques biens fonciers appartiennent à la communauté (ou bande). Les représentants du conseil de bande ont indiqué qu'à cause de cela, très peu de terres sont disponibles pour le développement économique de la communauté et que la planification du développement économique ne se fait pas de façon aussi cohérente qu'ils le souhaiteraient.

Une question corollaire pour la bande est que la plupart des recettes provenant de loyers fonciers reviennent au titulaire du CP; la bande ne reçoit qu'un faible montant pour l'administration des baux. La Première nation tente de racheter les certificats, mais la tâche est ardue et fort coûteuse.

Bien que la communauté aimerait créer son propre code foncier d'ici deux ans, les représentants ont expliqué au Comité qu'ils croyaient fermement que les terres assujetties à un éventuel code foncier sous le régime de GTPN doivent être saines du point de vue environnemental avant qu'on puisse adopter un tel code. Ils ont fait part au Comité de diverses préoccupations environnementales concernant les terres de réserve visées par un CP (fosses septiques installées trop près des nappes phréatiques). Ils ont indiqué

#### Aperçu : Mashteuiatsh

**Régime de gestion des terres :** récent signataire de l'accord-cadre sur la gestion des terres des Premières nations

**Gouvernance :** chef et six conseillers municipaux

**Membres :** 6 360 (dans la réserve : 2 027, hors réserve : 4 333)

**Assise territoriale :** 1 522 hectares

**Principaux secteurs de développement :** exploitation forestière, construction, transport, arts et artisanat, tourisme et services publics

qu'AADNC les a informés qu'il ne lui incombe pas de prendre des mesures de remédiation en pareil cas. La Première nation estime qu'il lui en coûterait 100 000 \$ pour chaque terre.

## PREMIÈRE NATION DE MILLBROOK, NOUVELLE-ÉCOSSE

La Première nation de Millbrook est assujettie au régime de gestion des terres de la *Loi sur les Indiens*. Contrairement à la Première nation de Mashteuiatsh, Millbrook n'a qu'une poignée de CP, lesquels représentent environ 2 % de l'assise territoriale (environ 59 CP sont « actifs »).

Le chef et les membres du conseil ont indiqué qu'ils ont pu atteindre un niveau de réussite économique grâce au régime de gestion des terres de la *Loi sur les Indiens*. Malgré les restrictions, les représentants de la Première nation de Millbrook utilisent abondamment le pouvoir de prendre des règlements administratifs que leur confère la *Loi sur les Indiens* et ont ainsi élaboré des règlements de zonage, des plans d'aménagement du territoire, des normes de construction et des règles d'imposition. Bien qu'ils aient envisagé d'accéder au régime de GTPN, ils préfèrent s'en tenir aux protections juridiques prévues dans la *Loi*.

La désignation des terres qui bordent la route 2 (emplacement actuel du Centre Truro Power) à des fins de développement commercial dans les années 1990 est au cœur de la réussite économique de la Première nation de Millbrook. Les représentants de la Première nation ont indiqué que la désignation de terres de réserve a nettement contribué au développement économique.

Les représentants de Millbrook craignent que le processus fédéral d'AR continue d'être lent et inefficace. Par exemple, le Comité a appris que Millbrook attend depuis 19 ans l'annexion d'une parcelle de 12 acres à sa réserve. On estimait que dans le cas où une Première nation répond à toutes les conditions de la Politique sur les AR, il conviendrait d'accélérer le processus.

### Aperçu : Millbrook

**Régime de gestion des terres** : contrats de tenure à bail signés en application de la *Loi sur les Indiens*

**Cadre de gouvernance** : chef et 12 élus municipaux

**Membres** : 1 729 (dans la réserve : 847, hors réserve : 882)

**Assise territoriale** : environ 300 hectares

**Principaux secteurs de développement** : promotion immobilière, pêche, services de TI

## PREMIÈRE NATION DE MEMBERTOU, NOUVELLE-ÉCOSSE

La Première nation de Membertou fait partie des nouveaux signataires du régime de GTPN. Jusqu'ici, sa réussite économique est liée au cadre de gestion des terres prévu dans la *Loi sur les Indiens*. À l'instar de la Première nation de Millbrook, Membertou est stratégiquement établie dans un centre urbain. Elle constitue aujourd'hui une force économique dans la région, comptant 700 employés pendant la haute saison, dont près de la moitié ne sont pas autochtones; ses revenus annuels bruts, qui proviennent d'entreprises appartenant à la bande et gérées par elle, s'élèvent à 75 millions de dollars et servent, en partie, à la réalisation de programmes communautaires.

De l'avis des représentants de la Première nation de Membertou, le régime de GTPN devrait être ouvert à toutes les Premières nations intéressées, mais ils reconnaissent les limites de financement fédérales quant au nombre de Premières nations pouvant adhérer au régime à tout moment. Ils ont expliqué que, contrairement à d'autres Premières nations, Membertou était en mesure de financer elle-même sa participation au régime; on l'avait cependant informée à l'époque que le régime était fermé aux nouveaux adhérents. Les représentants ont dit au Comité qu'ils auraient dû pouvoir adhérer au régime quand ils étaient prêts à le faire.

Ils ont aussi mentionné que même si le régime de GTPN est préférable au régime de la *Loi sur les Indiens*, ce n'est pas un régime idéal étant donné que les pouvoirs sont encore délégués par le ministre. Partageant le point de vue d'autres communautés, ils ont décrit le régime comme un continuum de modèles de gestion des terres dont le but ultime est l'autonomie gouvernementale.

Parmi les raisons invoquées pour participer au régime de GTPN, mentionnons la croissance économique rapide qu'a connue la Première nation de Membertou ces dernières années et le point de vue selon lequel Membertou est « allée aussi loin que possible » dans l'application de la *Loi sur les Indiens*. On estimait qu'il était particulièrement difficile d'obtenir du financement à long terme en vertu de la *Loi*, d'où l'incitation à adhérer au régime de GTPN. Trevor Bernard, directeur exécutif, a expliqué au Comité que le régime de GTPN stimulerait le développement économique de la

### Aperçu : Membertou

**Régime de gestion des terres** : récent signataire du régime de gestion des terres des Premières nations

**Gouvernance** : chef et 12 conseillers

**Membres** : 1 400 (dans la réserve : 849, hors réserve : 551)

**Assise territoriale** : environ 989 hectares

**Principaux secteurs de développement** : exploitation de ressources renouvelables, pêche, SIG, services de TI, jeux, assurances, secteur immobilier, gestion des affaires et services de consultation

communauté, car il permettrait à la Première nation d'emprunter en donnant des terres en nantissement<sup>144</sup>.

En ce qui a trait au processus d'AR, les représentants de Membertou ont signalé que le développement économique est lié à l'expansion de l'assise territoriale de la réserve. Dans le cas de Membertou, il y avait des fonds disponibles pour accélérer le processus par suite de la décision *Marshall*. On a également mené à bien récemment un autre processus d'ajout sur les « terres MacAulay », un processus qui a duré 12 ans et qui a été retardé principalement à cause des intérêts d'un propriétaire foncier privé. À la fin, Membertou s'est dessaisie de la parcelle de terre grevée d'une servitude pour pouvoir mener à bien le processus.

## NATION CRIE DU LAC MUSKEG, SASKATCHEWAN

Les représentants de la Nation crie du lac Muskeg ont indiqué que leur terre est la plus importante de leurs ressources. Ils ont mentionné que, grâce à la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, ils avaient davantage la haute main sur leurs terres et de meilleures chances d'obtenir des revenus autonomes par le développement économique. La Première nation utilise les revenus autonomes pour offrir des programmes sociaux, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation.

Les représentants de la Nation crie du lac Muskeg considèrent que le régime de GTPN est un outil précieux pour le développement économique et l'emploi; ils considèrent qu'il est le fruit d'une initiative de collaboration avec le gouvernement, bien que dirigée par les Premières nations. Tout comme d'autres communautés, la Nation crie du lac Muskeg voit le régime comme une étape importante vers le but ultime de l'autodétermination. En 2005, lorsqu'elle a commencé à utiliser son code foncier, elle tenait à ce qu'il favorise la progression vers ce vaste objectif.

Les représentants ont insisté sur l'importance d'une approche progressive pour la gestion des terres, jugeant utile de préparer les Premières nations à se doter des moyens nécessaires à l'aménagement de leurs terres et à assumer d'autres responsabilités.

### Aperçu : lac Muskeg

**Régime de gestion des terres :** signataire du Régime de gestion des terres des Premières Nations; utilisation d'un code foncier opérationnel depuis 2005.

**Gouvernance :** chef et six conseillers

**Membres :** 1 848 (dans la réserve : 367, hors réserve : 1 481)

**Assise territoriale :** environ 14 213 hectares

**Principaux secteurs de développement :** développement agricole et récréatif (p. ex. campings pour VR et tentes, terrains de golf et casino), promotion immobilière commerciale dans la réserve en milieu urbain

---

144 Notes de l'analyste du Comité concernant la visite rendue en avril 2012 à la Première nation de Membertou, en Nouvelle-Écosse. [traduction]

Ils ont aussi indiqué que la gouvernance est un aspect très important et que la Première nation a pris des mesures pour dissocier la politique des affaires. Le Comité a appris que la Nation crie du lac Muskeg n'a pas ménagé ses efforts pour élaborer de solides structures de gouvernance et pour faire preuve de plus de transparence, notamment grâce à son plan de développement communautaire.

Le chef et les membres du conseil ont indiqué que les CP constituent un dossier épineux dans la communauté, mais qu'en vertu de la Loi sur la gestion des terres des premières nations (LGTPN), ils disposaient dorénavant d'un outil pour régler les terres visées par un CP et pour mettre en application des codes environnementaux. Ils ont expliqué que les CP avaient été délivrés à d'anciens combattants par le gouvernement fédéral après la guerre, réduisant ainsi l'assise territoriale de la communauté. Il s'agit d'un problème pour la communauté, et une revendication foncière particulière a été présentée à cet égard.

Les représentants ont mentionné qu'il est possible d'aménager des terres de réserve et de les « mettre en valeur ».

## **PREMIÈRE NATION DAKOTA DE WHITECAP, SASKATCHEWAN**

Le chef Darcy Bear de la Première nation Dakota de Whitecap a fait savoir au Comité que les pratiques de saine gouvernance, la reddition de comptes et la transparence forment la pierre angulaire du succès économique de la communauté. Il a fait observer qu'après avoir été élu au conseil en 1991, la Première nation Dakota de Whitecap était sur le point de déclarer faillite et n'avait peu ou pas de politiques ou de mesures de contrôle financier en place. Face aux difficultés financières, le chef et le conseil ont établi un plan de gestion financière, consolidé la dette et fait équipe avec les représentants d'AADNC pour élaborer un plan de redressement afin d'éviter de confier la gestion à une tierce partie.

Le chef Bear a également signalé que la *Loi sur les Indiens* n'a pas été conçue pour soutenir le développement économique des Premières nations. La LGTPN élimine la *Loi sur les Indiens* dans une proportion de 25 % et permet aux communautés d'avoir la haute main sur la gestion de leurs terres. En ce sens, le régime de GTPN intéresse tout particulièrement la Première nation Dakota de Whitecap. Le chef Bear a cependant

### **Aperçu : Whitecap Dakota**

**Régime de gestion des terres :** signataire du régime de gestion des terres des Premières nations; utilisation de codes fonciers opérationnels depuis 2003. La Première nation Dakota de Whitecap négocie actuellement un accord d'autonomie gouvernementale.

**Gouvernance :** chef et deux conseillers

**Membres :** 617 (dans la réserve : 291; hors réserve : 326)

**Assise territoriale :** environ 1 894 hectares

**Principaux secteurs de développement :** promotion immobilière commerciale, développement récréatif (p. ex. terrain de golf, casino et centre de loisirs), développement des TI, station-service et dépanneur

signalé que l'efficacité du régime dépend du code foncier de la communauté : « Si vous voulez suivre le rythme des affaires, vous devez avoir un bon code foncier. Certaines communautés ont des codes fonciers très restrictifs qui ressemblent beaucoup à la *Loi sur les Indiens*<sup>145</sup>. »

Le chef Bear a expliqué que le régime de GTPN est une partie importante de la stratégie d'habilitation de la Première nation et contribue à briser le cycle de dépendance. Il a fait observer que la LGTPN est un outil économique fort utile et qu'elle aide la Première nation à se rapprocher de son objectif d'autonomie gouvernementale. Elle permet aussi de raviver la culture et les croyances de la communauté, lesquelles se reflètent dans le code foncier. Le chef Bear a indiqué que la LGTPN fait en sorte que ce sont les membres de la communauté qui dirigent la réforme, et non le chef et le conseil. C'est également le cas du plan d'aménagement des terres de la Première nation Dakota de Whitecap. On sollicite la participation de la communauté pour assurer un juste équilibre au sein de la Première nation, et les projets de changement de zonage doivent être approuvés par la communauté.

Le chef Bear a également observé que la Première nation Dakota de Whitecap voulait créer un environnement accessible au monde des affaires. Selon lui, la LGTPN a permis d'uniformiser les règles du jeu : « Nous délaissions le modèle de financement des réserves au profit d'un modèle hors réserve<sup>146</sup>. » Au-delà de la LGTPN, la Première nation a élaboré un ensemble de lois et de politiques qui jettent les assises du développement durable, dont une loi sur l'octroi de permis d'exploitation d'entreprise, un plan d'aménagement du territoire exposant les usages des terres de réserve les meilleurs et les plus avantageux, une loi concernant les biens immobiliers patrimoniaux et une loi relative aux intérêts traditionnels.

Le chef Bear a mentionné que l'article 89 de la *Loi sur les Indiens* pose encore problème. Selon les dispositions actuelles de cette loi, les membres des Premières nations ne peuvent posséder de biens immeubles dans les réserves, d'où la difficulté d'obtenir une hypothèque. Le chef Bear estimait que les Premières nations devraient avoir la possibilité de se soustraire à l'application de l'article 89.

On a également fait mention de l'absence de mesures de protection environnementale dans la réserve. Le chef Bear a indiqué que la pénalité maximale prévue par la *Loi sur les Indiens* est de 1 000 \$. En comparaison, il a remarqué que les mesures législatives provinciales en matière d'environnement sont strictes et que les contrevenants doivent remettre en état les terres. Selon lui, à défaut d'une loi environnementale dans les réserves, une solution provisoire consisterait à travailler avec les autorités provinciales à l'application de leurs lois.

---

145 Notes de l'analyste du Comité concernant la visite rendue en mai 2012 à la Première nation dakota de Whitecap, en Saskatchewan. [traduction]

146 *Ibid.*

## PREMIÈRE NATION DE WESTBANK, COLOMBIE-BRITANNIQUE

La Première nation de Westbank est au nombre des 14 premiers signataires de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* de 1999. Depuis 2005, elle est assujettie à un accord d'autonomie gouvernementale. Elle a la particularité d'avoir l'assiette fiscale résidentielle la plus imposante des Premières nations au Canada.

Le chef Robert Louie a dit au Comité qu'avant les années 1990, il y avait eu peu d'activités d'aménagement des terres de Westbank. Selon lui, la stabilité du gouvernement, conjuguée à la solidité des structures juridiques et des assises législatives, a stimulé la mise en valeur des terres de la réserve. Il a fait observer que « l'instauration d'un cadre adéquat a attiré des chargés de projet d'aménagement compétents, dorénavant confiants dans le processus<sup>147</sup> ». L'adoption du régime de gestion des terres de la Première nation de Westbank, assorti de règles bien définies, d'un système d'enregistrement des terres, de mesures législatives concernant l'aménagement des terres, les subdivisions et les développements, fait en sorte que les responsables de l'aménagement ont confiance dans le régime foncier de Westbank.

Au dire du chef Louie, sous le régime de la LGTPN, Westbank peut effectuer des transactions plus rapidement que la municipalité voisine, tout en offrant un niveau de service cohérent et transparent pour le contexte hors réserve. À titre d'exemple, il a mentionné que l'enregistrement des baux en application de la *Loi sur les Indiens* est un processus fastidieux comparativement à ce qu'il est aux termes du *Règlement sur le registre foncier de la Première nation de Westbank*, pris en 2007 en vertu de l'accord d'autonomie gouvernementale de Westbank. Il a ajouté que le processus de location est ouvert et transparent, que les règlements sont affichés en ligne, ce qui n'est pas sans rassurer les investisseurs.

Le chef Louie a fait observer que la transformation de la communauté, jadis en butte à des difficultés et maintenant prospère, s'est faite rapidement, mais non sans heurt; grâce à la LGTPN et maintenant à l'autonomie gouvernementale, la communauté exerce un pouvoir décisionnel, un aspect jugé essentiel à la réussite économique d'une première nation.

### Aperçu : Westbank

**Régime de gestion des terres** : accord d'autonomie gouvernementale

**Gouvernance** : chef et quatre conseillers

**Membres** : 802 (dans la réserve : 415\*, hors réserve : 387)

**Assise territoriale** : environ 2 147 hectares

**Principaux secteurs de développement** : développement commercial et résidentiel, exploitation de ressources naturelles, services financiers, coentreprises

\* La réserve compte environ 900 membres et non-membres.

---

147 Notes de l'analyste du Comité concernant la visite rendue en mai 2012 à la Première nation de Westbank, en Colombie-Britannique. [traduction]

Le chef Louie était d'avis que les sommes investies par le gouvernement fédéral pour rallier les Premières nations à la LGTPN rapporteront 10 fois plus; à cet effet, il a signalé que le produit intérieur brut de la Première nation de Westbank s'élève à environ 3,5 milliards de dollars et que la valeur des propriétés dépasse 1,3 milliard de dollars.

Les représentants de la Première nation de Westbank considèrent que le processus d'AR est « pénible<sup>148</sup> »; il a fallu 12 ans pour convertir une parcelle de terrain en terre de réserve. Ils ont signalé qu'il s'agit d'un processus hautement bureaucratique, et que le taux de roulement de personnel à AADNC étant élevé, il y a peu de continuité, et comme il permet la participation des municipalités et des tierces parties, il peut occasionner des retards. En outre, il n'est pas appliqué de la même façon au pays; par exemple, les ententes sur le règlement des droits fonciers issus de traités au Manitoba et en Saskatchewan permettent de désigner préalablement des terres, mais ce n'est pas le cas pour les autres Premières nations. De l'avis des représentants de Westbank, il faudrait un processus accéléré pour les revendications territoriales particulières.

En réponse aux questions concernant l'écart en matière de réglementation dans les réserves, le chef Louie a dit au Comité que les pénalités prévues par le régime environnemental de la Première nation de Westbank équivalent à celles que prévoient les lois provinciales, et la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* continue de s'appliquer.

Le chef Louie et d'autres représentants ont signalé qu'il est possible d'aménager les terres visées par le paragraphe 91(24) et que les baux font l'objet d'un processus simple et moderne que les investisseurs de l'extérieur peuvent comprendre. Le chef Louie a indiqué : « Ils ont dit que nous ne pouvons pas aménager des terres visées par le paragraphe 91(24), mais nous avons effectué des travaux. La Première nation de Westbank est celle qui possède le taux le plus élevé de permis et de baux. Nous ne voulons pas de terres en fief simple<sup>149</sup>. »

---

148 *Ibid.*

149 *Ibid.*

## BANDE INDIENNE DE PENTICTON, COLOMBIE-BRITANNIQUE

La bande indienne de Penticton est établie dans la région de l'Okanagan Sud au centre de la Colombie-Britannique, soit à une heure de la frontière canado-américaine. Seulement 8 000 acres de terres de réserve peuvent être utilisés, mais la majeure partie appartient à des intérêts privés. Les trois quarts de la masse des terrains sont situés sous le couvert forestier et le reste fait l'objet de CP détenus par des membres de la bande. Les représentants de Penticton ont indiqué qu'il s'agit là d'un obstacle au développement économique auquel se heurte la communauté.

Les représentants de Penticton ont indiqué qu'ils envisagent d'assumer plus de responsabilités dans la gestion des terres. Ils ont dit au Comité que d'autres Premières nations leur ont conseillé de ne pas escamoter d'étapes durant le processus. Les représentants ont dit au Comité que la communauté préfère une approche progressive et attend de voir ce qui se passera avec le Programme de délégation de la gestion foncière avant d'aller de l'avant avec la LGTPN. Ils ont indiqué que la communauté n'est pas prête pour la LGTPN. Ils ont ajouté que le moment était mal choisi et qu'il fallait permettre à la communauté d'assumer plus de responsabilités à mesure qu'elle s'en sent capable.

Les représentants estimaient également que les investissements dans l'infrastructure sont essentiels pour que les grands projets de développement puissent se réaliser. Parmi les obstacles mentionnés, signalons le processus de désignation des terres en raison des conditions de ratification, la nécessité d'établir des baux normalisés pour éviter que les lenteurs administratives ne découragent les responsables des projets d'aménagement et le financement d'hypothèques sur les terres des Premières nations.

### Aperçu : Penticton

**Régime de gestion des terres :** dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à la gestion des terres

**Gouvernance :** chef et huit conseillers

**Membres :** 1 032 (dans la réserve : 545, hors réserve : 487)

**Assise territoriale :** environ 18 690 hectares

**Principaux secteurs de développement :** construction, exploitation de ressources naturelles, services de loisirs, centre de développement commercial et résidentiel prévu

## BANDE INDIENNE D'OSOYOOS, COLOMBIE-BRITANNIQUE

La bande indienne d'Osoyoos est établie en banlieue de la ville d'Osoyoos, en Colombie-Britannique, environ à quatre kilomètres au nord de la frontière canado-américaine.

Prospère, cette bande est aujourd'hui reconnue pour ses réalisations sur le plan économique. Le chef Clarence Louie attribue cette réussite au leadership solide et transparent ainsi qu'à une stratégie de développement ancrée dans les principes d'affaires. La bande a signé l'accord-cadre sur la gestion des terres des Premières nations, mais ses efforts pour faire adopter son code foncier n'ont pas porté fruit<sup>150</sup>. C'est pourquoi la bande est considérée comme inactive au sein du régime de GTPN et qu'elle est assujettie au régime de gestion des terres de la *Loi sur les Indiens*. La bande a indiqué qu'elle utilise des baux et des coentreprises pour tirer parti de perspectives économiques<sup>151</sup>.

### Aperçu : Osoyoos

**Régime de gestion des terres :** signataire inactif de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, assujettie aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à la gestion des terres

**Gouvernance :** chef et cinq conseillers

**Membres :** 526 (dans la réserve : 326, hors réserve : 200)

**Assise territoriale :** environ 13 061 hectares

**Principaux secteurs de développement :** tourisme, développement résidentiel et commercial, établissement vinicole de calibre mondial

Le chef Louie a observé qu'AADNC (et par extension le ministère de la Justice) n'est pas favorable aux affaires. Par exemple, il y a plus de 10 000 baux rattachés à des terres des Premières nations, mais le Ministère recommence toujours à zéro; il serait plus censé d'avoir un modèle pour réduire le temps nécessaire à l'établissement de baux. Selon lui, le roulement de personnel à AADNC a pour effet d'augmenter les délais associés à des processus pesants.

Le chef Louie a expliqué que le développement économique d'Osoyoos est lié aux terres appartenant à la bande et non aux « terres de location ». Il a indiqué que la bande est le plus gros propriétaire foncier dans la réserve; « nous n'aurions pas connu le développement économique que nous avons aujourd'hui si la plupart des terres appartenaient à des particuliers<sup>152</sup>. » Il a ajouté qu'il était fort heureux pour la bande que l'attribution de terrains à des particuliers par AADNC n'ait pas entraîné la perte des meilleures terres comme c'est arrivé dans d'autres communautés. Les derniers terrains visés par des CP ont été attribués en 1982. Le chef Louie a fait observer qu'à Penticton et

---

150 Conseil consultatif des terres des Premières nations, [Dates des votes classées par ordre chronologique](#), *Communautés membres*.

151 Osoyoos Indian Band Development Corporation, [About Us](#).

152 Notes de l'analyste du Comité concernant la visite rendue en mai 2012 à la bande indienne d'Osoyoos, en Colombie-Britannique. [traduction]

à Westbank, la plupart des projets ont été réalisés sur des propriétés assorties de CP. Les revenus proviennent donc principalement de l'impôt.

Le chef Louie estimait que le système de délivrance de CP est encore une source de divisions internes parmi les Premières nations et va à l'encontre de la tradition selon laquelle la terre n'appartient pas aux individus. « Notre peuple ne croit pas en la propriété privée » et « nos terres communales permettent le développement économique<sup>153</sup> ». Il était d'avis qu'AADNC voulait diviser les terres tribales en parcelles appartenant à des particuliers pour que les Indiens deviennent comme des Blancs. Selon lui, le régime de la *Loi sur les Indiens* sape l'autorité traditionnelle des chefs en permettant au chef et au conseil d'attribuer des CP. Le chef Louie a indiqué que les chefs s'étaient attribué à eux-mêmes et à leurs fils les meilleures propriétés.

Au dire du chef Louie, la *Loi sur les Indiens* et les délais qui en découlent font perdre des possibilités économiques à la bande. L'autonomie gouvernementale et la LGTPN sont de bons systèmes selon lui. Il a indiqué qu'il manquait cinq votes pour que soit adopté le code foncier et qu'on pourrait le soumettre à nouveau étant donné que la bande ne l'a peut-être pas bien expliqué aux membres de la communauté.

Enfin, il a indiqué que la bande d'Osoyoos emploie des membres de 38 autres Premières nations. Forte de sa prospérité, elle a pu acheter peu à peu des propriétés à l'extérieur de la réserve comme à l'intérieur (terres avec CP) pour en faire des terres appartenant à la bande.

---

153 *Ibid.*



## **PARTIE IV – RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX THÈMES DES TÉMOIGNAGES ET DES VISITES DANS LES COMMUNAUTÉS**

---

Le Comité a reçu des douzaines de témoignages sur certains des principaux thèmes concernant la gestion des terres de réserve et la gestion environnementale. Comme il pouvait s'y attendre, nombreux sont les témoins qui lui ont indiqué que le régime de gestion des terres de la *Loi sur les Indiens*, ainsi que les politiques et procédures ministérielles connexes, sont par trop bureaucratiques, coûteuses et rigides. En raison des nombreux processus d'approbation requis pour les transactions foncières, les Premières nations sont souvent dans l'impossibilité de suivre le rythme des affaires et risquent de voir filer des occasions économiques qui n'attendent pas. Des suggestions visant à améliorer les processus existants et à réduire les coûts pour les entrepreneurs dans les réserves ont été formulées. À plusieurs reprises, il a été proposé de modifier le seuil de ratification pour la désignation de terres et de réduire les approbations nécessaires à l'obtention de baux.

Les témoins se préoccupaient en particulier de l'ampleur de l'écart en matière de réglementation dans les réserves. Ils doutent cependant que l'instauration de mesures législatives globales en matière d'environnement contribue à régler les problèmes de gestion environnementale dans les réserves si on n'a pas préalablement déterminé si les communautés peuvent appliquer ces mesures.

La majorité des représentants des Premières nations s'est dite en faveur de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* comme mesure de remplacement efficace du régime de la *Loi sur les Indiens* et comme étape cruciale vers l'autonomie gouvernementale visée. Compte tenu des avantages économiques qu'elle offre, des témoins estimaient qu'il fallait y affecter les ressources voulues et qu'il fallait donner suite aux demandes des Premières nations attendant toujours de pouvoir y souscrire. Au moment de la rédaction du présent rapport, les témoins représentant les Premières nations étaient beaucoup moins favorables à la loi éventuelle sur le droit de propriété des Premières nations. Abstraction faite des avantages économiques s'y rattachant, bon nombre de témoins craignaient pour l'intégrité de l'assise territoriale des réserves, plus importante pour eux.

Au dire des témoins, le processus d'AR est essentiel à l'amélioration des possibilités économiques des Premières nations, car pour bon nombre d'entre elles, il est l'occasion de choisir des terres plus propices à l'investissement et au développement. La majorité des témoins a vivement critiqué le temps requis pour l'annexion des terres aux réserves; le processus nécessite parfois des années et a des conséquences économiques et financières non négligeables pour les Premières nations. Certains d'entre eux ont proposé l'adoption de mesures législatives nationales semblables aux dispositions régissant le règlement des revendications dans les provinces des Prairies.

Enfin, des témoins ont fait valoir qu'il importe de garantir des moyens d'action appropriés, tant au sein d'AADNC, qui doit gérer un nombre croissant de transactions foncières de plus en plus complexes, que parmi les Premières nations, qui doivent être en mesure d'aménager leurs terres et d'obtenir de meilleurs résultats économiques.

Au sujet des visites dans les communautés, en dépit de certaines disparités sur les plans géographique et économique, on peut dégager les thèmes communs que voici :

- La plupart des communautés disent vouloir assumer progressivement plus de responsabilités en matière de gestion des terres.
- On considère le régime de gestion des terres des Premières nations (GTPN) comme un outil utile pour le développement économique et le renforcement des capacités des Premières nations sur la voie de l'autonomie gouvernementale.
- Le leadership et les saines pratiques de gouvernance sont jugés essentiels à la réussite économique des communautés, en particulier la séparation des pouvoirs politiques des activités commerciales.
- Les communautés ont toutes critiqué la Politique sur les ajouts aux réserves, la jugeant trop bureaucratique; les retards qu'elle occasionne dans la conversion des terres entravent les possibilités économiques. Une réforme s'impose dans ce domaine (désignation préalable au statut de réserve).
- On a signalé l'écart en matière de réglementation environnementale dans les réserves, notamment le manque de sévérité des pénalités prévues dans la *Loi sur les Indiens*.
- Les représentants de plusieurs communautés ont mentionné le lien entre l'infrastructure et le développement économique, ainsi que la nécessité d'affecter des fonds suffisants à l'infrastructure ainsi qu'à des formules novatrices pour le financement à long terme des projets d'infrastructure.
- Les communautés n'ont pas exprimé une préférence nette pour le droit de propriété privée dans les réserves, mais elles estimaient qu'il devrait s'agir d'une option pour celles qui sont favorables à ce type de régime foncier.
- On considère que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord du Canada et le ministère de la Justice ont une aversion au risque et encouragent peu les affaires.
- Bien des communautés ont fait valoir l'importance des partenariats avec d'autres communautés des Premières nations et avec le secteur privé pour tirer parti des possibilités économiques.

- On a signalé les contraintes qui entravent la réglementation des activités relatives aux certificats de possession, ainsi que les conséquences économiques et environnementales qui en découlent pour chacune des communautés.

Dans les parties qui précèdent, le Comité a fait état des témoignages qui lui ont été adressés. Dans les lignes qui suivent, il expose ses conclusions et ses recommandations.



## **PARTIE V – CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

---

La terre est au cœur de presque toutes les formes de développement économique, et cela vaut aussi pour les terres de réserve des Premières nations. Invariablement, les Premières nations ont dit au Comité que des lois inadéquates, des processus bureaucratiques inefficaces et les moyens d'action déficients des communautés et des institutions ont empêché les communautés des Premières nations de tirer parti de la richesse que recèlent leurs terres. Aux quatre coins du pays, les Premières nations ont exprimé le désir ardent d'exploiter leurs terres selon leurs aspirations culturelles. Elles ont clairement indiqué que les initiatives de gestion des terres devraient appuyer leurs priorités et les efforts qu'elles déploient pour se soustraire aux dispositions restrictives et désuètes de la *Loi sur les Indiens* en progressant dans la voie de l'autonomie gouvernementale.

Au cours de la présente étude, le gouvernement fédéral a pris des mesures importantes, que le Comité juge également profitables, pour améliorer les processus de gestion des terres dans les réserves. Comme il est indiqué précédemment, le seuil de ratification établi pour la désignation des terres aux termes de la *Loi sur les Indiens* correspond maintenant à une simple majorité au lieu de la double majorité encombrante qui était exigée. Les Premières nations peuvent donc plus facilement louer des terres désignées et tirer parti des possibilités de développement économique. Par ailleurs, l'obligation prévue dans la LGTPN de négocier des ententes de gestion de l'environnement avec les autorités fédérales a été éliminée, ce qui ouvre la voie à la promulgation de règlements en matière d'environnement par les Premières nations. D'après les témoignages dont il est question dans le présent rapport, le Comité a constaté que les modifications apportées à la *Loi* tiennent compte de plusieurs préoccupations exposées par les Premières nations et se révéleront profitables pour elles.

Avant de clore son rapport, le Comité garde à l'esprit que le caractère unique des terres de réserve, les ententes relatives au régime foncier, la capacité différente des communautés, ainsi que la relation spéciale des Premières nations avec la terre présentent certains défis eu égard aux réformes en matière de gestion des terres. Bien que toutes ces questions complexes puissent être intimidantes, le Comité se retient de les simplifier. Quelles que soient les réformes qui seront apportées, il croit fermement que les ententes qui ont le plus de chances de réussir sont celles qui s'harmoniseront le mieux avec les priorités et les aspirations des Premières nations.

### **A. Comblé les lacunes de la Loi sur les Indiens et du régime de gestion environnementale**

La grande majorité des Premières nations doit gérer ses terres de réserve en tenant compte des contraintes d'un cadre législatif ancien. De nos jours, plus de 550 des

617 Premières nations reconnues sont assujetties au cadre d'administration des terres de la *Loi sur les Indiens*<sup>154</sup>. À l'exception des Premières nations qui ont négocié des ententes de gouvernance globales ou de celles qui fonctionnent sous le régime de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, les dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à la terre influent toujours sur la façon dont la plupart des Premières nations peuvent aménager les terres de réserve ou en tirer profit<sup>155</sup>.

Il serait irréaliste de penser que les communautés seront nombreuses à pouvoir adopter le régime de gestion des terres des Premières nations ou à négocier des accords d'autonomie gouvernementale complets au cours des prochaines années. D'abord, bon nombre d'entre elles n'y sont tout simplement pas prêtes. Des représentants de Premières nations comme la bande indienne de Penticton ont dit au Comité qu'ils préfèrent une approche progressive en matière de gestion des terres, une approche qui leur permet, au fil du temps, de développer la capacité et l'expérience nécessaires pour assumer plus de responsabilités. D'autres communautés partagent ce point de vue. De l'avis du Comité, il conviendrait d'encourager les communautés à franchir pas à pas une série d'étapes à mesure qu'elles y sont prêtes afin de s'affranchir de la *Loi sur les Indiens*.

Ensuite, malgré les récents investissements du gouvernement fédéral, l'application de la LGTPN s'est étendue à d'autres Premières nations, mais non en fonction de la demande. Quarante-huit Premières nations se trouvent actuellement sur la liste d'attente et davantage souhaitent adhérer au régime. Même si les niveaux de financement étaient plus élevés, il faudrait vraisemblablement des décennies pour que la majorité des Premières nations délaissent le régime de la *Loi sur les Indiens* pour adhérer au régime de GTPN.

Comme la plupart des Premières nations seront encore assujetties au cadre d'administration des terres de la *Loi sur les Indiens* dans un avenir prévisible, il importe qu'elles puissent exploiter les terres de réserve de manière à en tirer tous les avantages économiques possibles. C'est pourquoi il faut chercher à réduire les obstacles à la gestion des terres de réserve que pose la *Loi sur les Indiens*, ainsi que les pratiques ministérielles qui sont trop bureaucratiques et prennent trop de temps, d'autant plus qu'un grand nombre des Premières nations visées sont parmi les communautés du Canada les plus désavantagées sur le plan économique.

Le Comité croit fermement qu'il faut renforcer les mesures de remplacement de la *Loi sur les Indiens* qui mettent de l'avant de meilleurs modes de gouvernance des terres, mais étant donné les ressources financières et la capacité limitées des communautés, il faut absolument modifier la *Loi sur les Indiens*, de même que les règlements et les politiques du Ministère. D'après les témoignages qui lui ont été présentés, le Comité

---

154 AADNC, *mémoire au Comité*, 24 novembre 2011.

155 Bureau du vérificateur général du Canada, *Automne 2009 – Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, « [Chapitre 6 – La gestion des terres et la protection de l'environnement dans les réserves](#) », 2009.

estime que les réformes dans ce domaine doivent (i) viser à améliorer le fondement législatif et les outils de gestion des terres de réserve mis à la disposition de la majorité des Premières nations actuellement assujetties au régime de la *Loi sur les Indiens*; (ii) faire en sorte que les processus, les pratiques et les politiques du Ministère répondent aux besoins des Premières nations en matière de gestion des terres et de développement économique.

### **(i) Gestion environnementale**

Une question qui préoccupe le Comité et au sujet de laquelle il a entendu nombre de témoins est le manque général de protection environnementale dans les réserves et les conséquences négatives qui en résultent pour la santé, la sécurité et le développement économique des communautés. Comme les terres de réserve ne profitent actuellement pas de l'éventail complet de mesures de protection environnementale qui s'appliquent à l'extérieur des réserves. Le Comité constate qu'à cause du manque de règlements et de mesures d'exécution et de surveillance efficaces en matière d'environnement, un grand nombre de Premières nations sont exposées à des conditions contre lesquelles d'autres communautés sont protégées.

L'une des conséquences du piètre régime de réglementation environnementale dans les réserves est l'incapacité des Premières nations à bien réglementer les activités sur les terres visées par des certificats de possession (CP), ce qui donne souvent lieu à des activités peu saines pour l'environnement. Le Comité a constaté que les pénalités en matière d'environnement que prévoit la *Loi sur les Indiens* n'ont pas d'effet dissuasif. Les amendes prévues dans le *Règlement sur la destruction des déchets dans les réserves indiennes* pour le dépôt ou le brûlage des déchets sans permis, par exemple, ne peut dépasser 100 \$<sup>156</sup>. Le Comité a également appris qu'AADNC n'émet que peu de permis et n'est pas bien outillé pour effectuer des inspections, surveiller la conformité ou encore faire appliquer les règlements. On trouve donc couramment dans les réserves des sites de déchets ou d'enfouissement illégaux<sup>157</sup>.

Le Comité estime qu'il est essentiel d'intensifier les pénalités prévues pour infractions sur le plan de l'environnement dans la *Loi sur les Indiens*, mais que cette mesure ne peut, à elle seule, aplanir l'écart en matière de réglementation environnementale dans les réserves. Il faut aussi renforcer la capacité des Premières nations d'élaborer et d'appliquer des normes environnementales dans les réserves et d'en surveiller l'exécution. Le Comité croit fermement que les communautés des Premières nations devraient jouir du même niveau de protection environnementale que les autres

---

156 Gouvernement du Canada, [Règlement sur la destruction des déchets dans les réserves indiennes](#), C.R.C., ch. 960, article 14.

157 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 8 mars 2012 (Frank Barrett, directeur principal, Bureau du vérificateur général du Canada).

communautés et que le développement économique durable dépend de la salubrité de l'environnement. C'est pourquoi le Comité recommande :

## **RECOMMANDATION 1**

**Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada et Environnement Canada, avec la collaboration des Premières nations, prenne des mesures immédiates pour élaborer un plan d'action qui vise à aplanir l'écart en matière de réglementation environnementale dans les réserves et qui sera présenté au Comité au plus tard le 31 mars 2015; que ce plan englobe des mesures visant à intensifier les pénalités prévues dans la *Loi sur les Indiens* pour les infractions dans le domaine de l'environnement, à renforcer la capacité de gestion et d'assainissement environnementales des communautés, ainsi qu'à recenser les secteurs à légiférer et à réglementer.**

### **(ii) Gestion des terres**

Outre le renforcement des outils de gestion environnementale des terres de réserve, il importe d'améliorer la gestion des terres de réserve, plus précisément la protection de la propriété, la planification de l'aménagement des terres, la location et l'enregistrement des terres. Le Comité constate, notamment que les intérêts privés dans les terres de réserve, par exemple les titres fonciers traditionnels, ne sont pas bien documentés. C'est la raison pour laquelle de nombreuses communautés des Premières nations trouvent difficile d'entreprendre des projets de développement économique à grande échelle dans les terres de réserve. Par ailleurs, comme ces titres ne sont pas légalement reconnus, les gens ont peu de recours si la bande reprend les terres. De l'avis du Comité, il convient d'encourager fortement les Premières nations à faire le nécessaire pour que soient consignés officiellement les titres fonciers traditionnels.

Le Comité estime également qu'il faut examiner de plus près les restrictions réglementaires qui s'appliquent aux CP. Comme il en a été question précédemment, les membres des Premières nations peuvent uniquement transférer leurs CP à d'autres membres de la bande. Ils ne peuvent pas les utiliser comme garantie pour obtenir du financement auprès des banques en raison des restrictions relatives aux nantissements et aux saisies que prévoit l'article 89 de la *Loi sur les Indiens*. Les titulaires de CP doivent obtenir l'approbation du Ministère et, s'il y a lieu, du conseil de bande lorsque des terres visées par des CP sont louées à des membres qui ne font pas partie de la bande. Ensemble, ces restrictions peuvent faire augmenter les coûts des transactions reliées aux

CP et constituent l'un des principaux obstacles à l'utilisation des terres visées par des CP pour accéder au capital<sup>158</sup>.

En plus de ces contraintes, le Comité estime que les lacunes de l'enregistrement officiel des propriétés foncières dans le système d'enregistrement des terres indiennes (SETI) posent problème. Selon le Conseil national de développement économique des Autochtones, il faut compter quelques jours pour enregistrer une hypothèque en Colombie-Britannique alors qu'il en faut 180 en moyenne pour procéder à un enregistrement équivalent dans le SETI<sup>159</sup>. Le Comité est conscient des efforts qu'AADNC déploie pour déterminer si les Premières nations pourraient soumettre leurs dossiers par voie électronique (comme c'est le cas pour les registres des titres fonciers des provinces), mais il estime que l'enregistrement en ligne, bien que positif, n'enraie pas les vices structurels fondamentaux du système actuel. Comme il est indiqué précédemment, contrairement aux registres provinciaux des titres fonciers, le SETI ne fournit pas de garantie à l'égard des titres ou de la priorité des intérêts, et il n'existe pas non plus d'obligation d'enregistrer les intérêts relativement à des terres. Dans l'ensemble, le Comité croit que le système d'enregistrement des terres de la *Loi sur les Indiens* ne protège pas les intérêts légaux des tiers avec suffisamment de rigueur; cela nuit au développement économique et aux investissements de l'extérieur.

Par ailleurs, il faut examiner soigneusement les processus de location des terres de réserve, qu'elles soient la propriété d'individus ou de bandes. Comme il a été démontré, les baux constituent un outil économique essentiel pour maintes Premières nations et le mécanisme juridique pour l'aménagement des terres dans les réserves. Partout au pays, les Premières nations louent régulièrement des terres à des non-membres à diverses fins commerciales et résidentielles. La création d'intérêts à bail dans une terre de réserve permet à une Première nation ou à un membre de passer outre aux restrictions de « nantissement et de saisie » prévues par l'article 89 de la *Loi sur les Indiens*, ce qui facilite l'obtention de financement auprès des établissements de prêt.

Le processus de location de terres de réserve n'est cependant pas simple. Les terres appartenant à la bande, par exemple, doivent d'abord être « désignées » au moyen d'un référendum de la communauté. De façon analogue, pour être louées, les terres visées par un CP nécessitent l'approbation du conseil de bande et du Ministère; et pour une durée de plus de 49 ans, elles nécessitent aussi l'approbation de la communauté. À maintes reprises, il a été dit au Comité que les pratiques et les procédures concernant la location de terres de réserve étaient lourdes et que les approbations tardives des bandes et du Ministère font perdre des possibilités d'affaires.

---

158 En vertu de l'Accord d'autonomie gouvernementale de la Première nation de Westbank, la Première nation peut lever les restrictions concernant la saisie de biens immobiliers et de biens personnels d'un Indien ou d'une bande qui sont situés sur la réserve.

159 Conseil national de développement économique des Autochtones, [2011 Pre-Budget Submission](#), janvier 2011.

Pour que les Premières nations puissent obtenir des résultats sur le plan économique, il faut à tout prix simplifier les procédures ministérielles pour l'obtention de baux dans les terres de réserve. De l'avis du Comité, cette question doit être examinée en priorité.

Enfin, le Comité considère que nombre de problèmes auxquels font face les Premières nations découlent, en partie, du manque de planification efficace de l'aménagement des terres. À l'heure actuelle, il y a peu de Premières nations qui sont dotées de plans d'aménagement des terres visant à en faciliter la mise en valeur ordonnée et à contribuer aux mesures de protection et de contrôle environnementaux. Une meilleure planification de l'aménagement des terres peut favoriser de manière non négligeable l'adoption d'approches durables pour le développement des terres de réserve. Ces plans peuvent favoriser un climat réglementaire harmonieux avec les municipalités voisines, jeter les bases de partenariats économiques et amener les membres de la communauté à prendre part aux décisions qui touchent l'utilisation des terres. La *Loi sur les Indiens* fournit cependant un fondement limité pour l'élaboration de plans d'aménagement des terres exhaustifs.

Les questions concernant le régime foncier, l'enregistrement, la location et la planification de l'aménagement des terres sont intimement liées. Même un système d'enregistrement des terres comme le système Torrens serait d'une utilité limitée pour les Premières nations, dont les titres fonciers traditionnels ne sont pas consignés de manière officielle. Par conséquent, dans la mesure du possible, le Comité croit qu'il faut examiner les problèmes susmentionnés ensemble et c'est pourquoi il recommande :

## **RECOMMANDATION 2**

**Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada, de concert avec les Premières nations, prenne des mesures immédiates pour élaborer des propositions législatives et stratégiques visant à remédier aux aspects restrictifs du régime de gestion des terres de la *Loi sur les Indiens* et des politiques et pratiques ministérielles connexes, et qu'il présente un plan d'action au Comité au plus tard le 31 mars 2015 pour :**

- **examiner les mécanismes permettant de rehausser la capacité de planification de l'aménagement des terres dans les réserves;**
- **permettre aux Premières nations de lever les restrictions applicables à l'utilisation des propriétés comme garanties que prévoit la *Loi sur les Indiens*;**
- **moderniser le système d'enregistrement des terres actuel;**
- **simplifier les procédures ministérielles qui ont trait à la location de terres de réserve à des tiers, en réduisant les**

**conditions d'approbation et en élaborant des modèles pour les baux;**

- **établir avec les Premières nations intéressées un processus permettant de consigner officiellement les intérêts privés, par exemple les titres fonciers traditionnels.**

## **B. Renforcer les alternatives au régime de la Loi sur les Indiens**

### **(i) La Loi sur la gestion des terres des premières nations**

Mises à part les ententes globales d'autonomie gouvernementale, la LGTPN est largement considérée par les Premières nations comme un cadre institutionnel moderne permettant d'aborder les questions actuelles de gestion des terres et de faciliter le développement économique. Du fait qu'elle accentue le pouvoir local des Premières nations participantes sur leurs terres et leurs ressources de réserve, en plus d'abolir le pouvoir discrétionnaire du ministre sur les décisions qui concernent la gestion des terres de réserve, la LGTPN est un important mécanisme de rechange à la *Loi sur les Indiens*. Selon des études indépendantes, les Premières nations assujetties au régime de la LGTPN gèrent leurs terres de manière plus concurrentielle et transparente, et sont mieux à même de traiter rapidement les transactions foncières, à un coût moindre que ce que permet la *Loi sur les Indiens*.

Les retombées économiques substantielles et bien documentées de la LGTPN, outre l'intérêt manifeste qu'elle suscite chez les Premières nations, font dire au Comité qu'il faut faire le nécessaire pour éliminer les entraves à l'accès à ce régime. À ce propos, le Comité voit d'un bon œil les récents investissements fédéraux grâce auxquels 26 Premières nations supplémentaires ont pu adhérer au régime et entamer leur transition vers une plus grande autosuffisance.

Le Comité note cependant que la demande excède considérablement les ressources disponibles, une situation qui est appelée à se maintenir dans un avenir prévisible. En conséquence, même s'il estime que le régime de la LGTPN doit être pourvu des ressources suffisantes, d'autres options de financement — par exemple l'autofinancement de l'adhésion au régime par les Premières nations intéressées ou la mise en commun des ressources — devraient être envisagées.

Pour le Comité, la LGTPN est un important mécanisme de réforme de la propriété foncière des terres de réserve pour la grande majorité des Premières nations, un outil qui présente des avantages économiques avérés et qui devrait faire l'objet d'un soutien inconditionnel. C'est pourquoi le Comité recommande :

### **RECOMMANDATION 3**

**Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada prenne les mesures nécessaires pour élargir l'application**

de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* et axe ses efforts sur ce qui suit :

- offrir aux Premières nations assujetties à la *Loi sur les Indiens* la formation nécessaire pour qu'elles puissent faire la transition vers la LGTPN en temps opportun;
- fournir aux Premières nations signataires du régime de la LGTPN le soutien nécessaire pour qu'elles puissent devenir pleinement fonctionnelles et se conformer aux exigences du régime, dont l'élaboration d'un code foncier;
- remédier urgemment à l'arriéré des demandes de participation au régime de la LGTPN et, en collaboration avec le Conseil consultatif des terres des Premières nations, étudier les possibilités de financement en vue de permettre à un plus grand nombre de Premières nations d'adhérer au régime.

#### (ii) Le projet de loi sur le droit de propriété des Premières nations

Actuellement, en vertu de la *Loi sur les Indiens* et de la LGTPN, les membres des Premières nations et les non-membres ne peuvent faire l'acquisition d'un intérêt en fief simple dans une terre de réserve. En vertu des deux régimes, c'est l'État qui détient le titre foncier légal; par conséquent, le bail demeure le plus important intérêt pouvant être proposé à un tiers à l'égard d'une terre de réserve.

Pour certains, l'inexistence d'un système de propriété en fief simple pour les réserves entrave la prospérité économique des Premières nations<sup>160</sup>. Les tenants du projet de loi sur le droit de propriété des Premières nations (LDPPN) font valoir que si l'on affermissait le régime de propriété foncière dans les réserves, on abolirait deux des principaux obstacles au développement économique des réserves : l'insécurité foncière et les coûts élevés des transactions inhérents au régime des droits de propriété de la *Loi sur les Indiens*<sup>161</sup>.

En vertu de la LDPPN, une Première nation pourrait accorder des droits de propriété individuelle à ses membres, et ceux-ci pourraient ensuite les exploiter ou les vendre, en vue d'en tirer un avantage économique. Grâce à un système de type Torrens, en vigueur en Colombie-Britannique, les Premières nations disposeraient d'outils qui leur permettraient d'accéder au capital et de créer des marchés sur les terres de réserve.

---

160 Voir, par exemple, Thomas Flanagan, Christopher Alcantara et André Le Dressay, *Beyond the Indian Act: Restoring Aboriginal Property Rights*, McGill-Queens University Press, 2010. Pour plus de renseignements sur le projet de loi, voir le [site Web](#) intitulé *Le droit de propriété des Premières nations*.

161 Chambre des communes, AANO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 7 février 2012 (Christopher Alcantara, professeur adjoint, Département de science politique, Université Wilfrid Laurier, à titre personnel).

En réponse aux inquiétudes quant à l'intégrité de l'assise territoriale des Premières nations, qui pourrait être compromise par la vente de terrains par des particuliers à des développeurs ou autres parties, les tenants de la LDPPN font valoir que le titre sous-jacent ou les droits réversifs de l'assise territoriale demeurent la propriété de la Première nation, indifféremment du propriétaire des parcelles individuelles.

Le Comité reconnaît que cette initiative est critiquée par plusieurs Premières nations et observateurs, des arguments qui ont été repris par des témoins devant le Comité, car ils voient dans cette initiative un mécanisme d'aliénation des terres des Premières nations<sup>162</sup>. On craint que la privatisation, au lieu d'entraîner la prospérité économique, favorise plutôt l'érosion de l'assise territoriale des Premières nations par suite de la vente ou de la saisie de parcelles au profit de non-Autochtones.

Le Comité prend acte de ces inquiétudes, tout en estimant que la LDPPN est une réaction légitime à la frustration de plus en plus grande des Premières nations face au processus de gestion des terres de la *Loi sur les Indiens*, à l'ampleur de la pauvreté et aux possibilités de développement inexistantes dans les réserves. Toutefois, si le Comité considère que les Premières nations ne devraient pas être privées de l'éventail des droits de propriété dont jouissent d'autres Canadiens, des questions juridiques complexes doivent être abordées si l'on entend déposer cette initiative au Parlement, notamment<sup>163</sup> :

- Comment procédera-t-on pour convertir les terres de réserve aux fins d'un régime de propriété en fief simple sans que la compétence provinciale ne s'exerce sur ces terres?
- Quel régime législatif s'appliquera aux terres assujetties à la LDPPN et d'où le pouvoir législatif émanera-t-il?
- Quelle sera l'incidence de la création de titres en fief simple sur les autres droits fonciers des Autochtones?
- Comme procédera-t-on pour établir clairement les titres fonciers dans les réserves afin de les inscrire dans un système Torrens, dans un contexte où les conflits historiques abondent en ce qui a trait aux CP, aux terres familiales et aux limites des réserves?
- Comment AADNC gèrera-t-il ses ressources limitées en fonction d'un autre régime de gestion des terres? Quelle sera l'incidence sur les ressources de soutien aux régimes actuels de gestion des terres?

---

162 Pour obtenir une critique de l'initiative proposée, voir Pamela D. Palmater, « [Opportunity or Temptation? Plans for private property on reserves could cost First Nations their independence](#) », *Literary Review of Canada*, avril 2010.

163 Heather Mahony et Murray Browne, [The First Nations Property Ownership Initiative, and existing alternatives](#), Woodward and Company, 2011.

Selon ce que le Comité a observé, même si la sécurité foncière est essentielle à la sécurité économique, cette dernière ne réside pas nécessairement dans les titres individuels officiels. Dans bien des cas, un bail de longue durée, plutôt qu'un titre franc, s'avère moins risqué et plus utile pour les Premières nations, un constat qui se déduit du fait que les instruments de propriété existants, comme les CP, ne sont pas adoptés à grande échelle<sup>164</sup>. Par ailleurs, les communautés autochtones intéressées par le titre individuel en fief simple ou qui pourraient en tirer avantage pourraient être peu nombreuses, en raison de l'éloignement des marchés et des centres urbains et semi-urbains.

Les tenants de la LDPPN posent comme premier postulat que la création de titres en fief simple contribuera au développement économique et à l'enrichissement des communautés des Premières nations. À ce propos, le Comité signale que l'essentiel du développement économique dans les réserves se déroule dans des terres appartenant à des bandes. Toutefois, les porte-parole de communautés telles que celle de la Première nation de Mashteuiatsh ont dit au Comité que le développement économique se heurtait au fait que la majeure partie de l'assise territoriale de la réserve est attribuée à des membres individuels de la bande qui détiennent des CP. Même si cela peut sembler contre-intuitif, les droits de propriété en fief simple n'amèneront pas nécessairement au développement économique des réserves. Au contraire, la création de la richesse peut dépendre d'une combinaison de facteurs, dont l'emplacement géographique, la stabilité et la transparence du cadre gouvernemental, la santé de l'économie régionale, les couloirs de transport et la disponibilité de l'infrastructure, en plus des titres individuels en fief simple<sup>165</sup>.

Au fond, le Comité est d'avis que les Premières nations devraient pouvoir déterminer elles-mêmes les arrangements en matière de propriété foncière qui conviennent le mieux à leurs communautés, selon leurs circonstances particulières, leurs aspirations et leurs perspectives de développement économique, y compris la propriété en fief simple. Toutefois, la proposition aura certainement des implications pour les gouvernements fédéral, provinciaux et des Premières nations. La LDPPN est intéressante en soi, mais si l'on veut que les Premières nations qui décident d'y souscrire le fassent de leur propre arbitre, elle doit faire l'objet d'études sérieuses et d'analyses indépendantes. C'est pourquoi le Comité recommande :

---

164 Dans leur étude de la gestion des terres dans les réserves des Premières nations, Marena Brinkhurst et Anka Kessler ont constaté que dans plus de la moitié des réserves, aucun particulier n'a la possession légale d'une terre (CP), et dans celles où c'est le cas, la majorité n'ont attribué qu'une faible proportion de leurs terres (moins de 5 %).

165 Heather Mahony et Murray Browne, [\*The First Nations Property Ownership Initiative and existing alternatives\*](#).

## **RECOMMANDATION 4**

**Que le gouvernement fédéral continue d'envisager des options grâce auxquelles les Premières nations établies dans les réserves pourraient tirer parti, de leur propre gré, de la propriété privée.**

### **C. Accélérer le processus d'ajouts aux réserves**

Pour bien des Premières nations, le développement économique est lié à l'élargissement de l'assise territoriale des réserves. Par conséquent, le processus en vertu duquel des terres sont « ajoutées » aux réserves ou « converties au statut de réserve » est particulièrement pertinent pour le Comité. Les avis au pays sont pratiquement unanimes : la Politique sur les ajouts aux réserves (AR) et les modalités connexes sont coûteuses, longues et fastidieuses. La plupart des témoins des Premières nations ont vivement critiqué les délais du processus d'ajout, expliquant que les démarches peuvent parfois prendre plusieurs années, ce qui entraîne des répercussions financières et économiques pour les Premières nations. Pour certains, le processus est « absurde », « laborieux » voire « horrible ».

De l'avis du Comité, cette situation est problématique, notamment parce que le processus d'AR est essentiel à l'élargissement des possibilités économiques des Premières nations; il permet à bon nombre d'entre elles de choisir des terres mieux situées pour des fins d'investissement et de développement. Actuellement, les terres choisies aux fins de la conversion sont assujetties à un processus alambiqué de révision et d'approbation en 12 étapes, qui vise à vérifier la conformité aux exigences juridiques et environnementales de base.

Le Comité croit que la politique d'AR du Ministère est difficile à consulter et renferme des étapes inutiles qui contribuent à prolonger les délais et créent de la confusion. S'il voit d'un bon œil la collaboration du Ministère avec l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones pour l'élaboration de la trousse à outils d'AR, dans le but d'aider les Premières nations à se familiariser avec les exigences de la politique, le Comité estime qu'une révision s'impose, la dernière version remontant à 2001. Cette démarche devrait entre autres avoir pour objectifs de cibler les secteurs où les délais de traitement pourraient être raccourcis et d'assouplir les modalités pour les terres considérées comme « prêtes à convertir » ou qui sont affranchies d'intérêts de tiers variés ou de responsabilités environnementales.

Le Comité estime par ailleurs que même si le processus d'AR est long, les délais dans certains cas ne sont pas nécessairement déraisonnables compte tenu de l'ampleur des projets. Parce que le gouvernement du Canada assume la responsabilité des terres converties en réserve, les critères fixés pour la création et l'expansion des réserves doivent être rigoureux. En outre, la recherche de titres, les évaluations environnementales et les remédiations, les relevés d'arpentage et les négociations éventuelles avec les tiers intéressés sont autant de démarches qui prennent beaucoup de temps et d'efforts.

Des représentants d'organismes municipaux ont dit au Comité que la politique actuelle n'offre pas suffisamment de chances aux municipalités de faire entendre leurs préoccupations lorsqu'elles n'appuient pas un processus d'AR. Ils ont indiqué que le gouvernement fédéral doit contribuer à l'amélioration des relations entre les Premières Nations et les municipalités visées lorsqu'une politique d'AR est à l'étude.

Le Comité est toutefois convaincu qu'il ne faut pas empêcher les Premières nations d'exploiter les possibilités économiques qui se dessinent sur les terres *retenues et approuvées* pour la création de réserves, peu importe le temps qu'il faut pour accorder à ces terres le statut de réserve. En particulier, le Comité croit que l'option qui s'offre actuellement aux Premières nations en vertu des lois d'application des ententes de revendications territoriales dans les Prairies, soit la désignation préalable des terres de réserve, devrait être élargie à l'ensemble des Premières nations. La capacité de désigner des intérêts sur les terres réservées pourrait avoir des retombées économiques importantes pour les Premières nations, car cela permettrait de reconnaître ces intérêts et les ententes de développement éventuelles avec des tiers, et de les activer dès que le statut de réserve serait accordé. Compte tenu de l'importance de l'expansion des réserves pour le mieux-être économique et social des Premières nations, prenant acte de la longueur des délais qui assortissent les diverses exigences juridiques et politiques du processus d'AR, le Comité recommande :

#### **RECOMMANDATION 5**

**Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada, en collaboration avec les Premières nations et, s'il y a lieu, avec les administrations locales, étudie les propositions législatives qui visent à permettre la désignation préalable des terres de réserve choisies par les Premières nations;**

**Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada prenne immédiatement des mesures pour réviser la politique de 2001 sur les ajouts aux réserves afin de :**

- **simplifier les modalités d'application,**
- **raccourcir les délais,**
- **donner suite aux préoccupations des intervenants.**

#### **POINT À APPROFONDIR**

Au cours des audiences, des témoins ont mentionné au Comité que l'une des principales difficultés avait trait aux « problèmes légués » qui surgissent lorsque des intérêts particuliers sur des terres ne sont pas officiellement consignés ou reconnus légalement d'une manière ou d'une autre. On ne s'étonne donc pas que ces problèmes touchent les testaments et les successions des membres des Premières Nations, plus précisément lorsqu'il faut déterminer l'origine d'intérêts immobiliers sur des terres.

Si nous recommandons de clarifier les accords de propriété foncière sur les réserves en consignand officiellement les titres fonciers traditionnels et les systèmes d'enregistrement des titres fonciers, c'est pour régler certains des problèmes légués. Cependant, la multitude et la complexité des problèmes liés à l'administration des testaments et des successions dans les réserves qui touchent, entre autres, la gestion des terres, la citoyenneté, les biens matrimoniaux, la célébration des mariages et la gestion financière, débordent le cadre de la présente étude<sup>166</sup>.

Le Comité n'a pu aborder directement la question des testaments et des successions dans ce rapport, mais il tient à signaler qu'il importe de régler cette question hautement prioritaire. Les litiges relatifs aux testaments et successions des membres des Premières Nations et qui touchent les terres de réserve peuvent durer plusieurs années avant de se régler et peuvent avoir de graves conséquences autant pour les membres que pour les communautés. Conscients de l'importance de cette question, les membres du Comité s'engagent à l'examiner plus à fond à une date ultérieure.

## CONCLUSION

L'assise territoriale des réserves, déjà considérable et en pleine expansion, est synonyme pour les Premières nations d'importantes possibilités économiques. Si l'on veut déverrouiller ce potentiel et permettre aux Premières nations d'emprunter la voie de l'économie durable, il faut mettre à leur disposition des outils de gestion modernes et efficaces. À mesure que les Premières nations cherchent à exploiter le potentiel économique de leurs terres, la frustration augmente, car les processus ne répondent ni aux besoins actuels, ni aux aspirations de croissance de ces communautés.

Le Comité reconnaît que, sans les outils et la capacité nécessaires pour bien gérer leur assise territoriale, les Premières nations continueront d'évoluer dans un contexte où les possibilités et la qualité de vie sont inutilement restreintes. Le Comité a écouté attentivement les préoccupations légitimes des Premières nations quant aux effets néfastes du régime de gestion des terres de la *Loi sur les Indiens* sur le développement économique, et il a formulé plusieurs recommandations en vue d'aider les Premières nations à réaliser leur souhait de gérer et de développer leurs terres plus efficacement.

En particulier, le Comité est d'avis qu'il faut s'attaquer sérieusement, en collaboration avec les Premières nations intéressées, à la modernisation du régime de propriété et d'enregistrement des terres prévu dans la *Loi sur les Indiens*. Outre le renforcement de la sécurité foncière, il importe d'envisager dès maintenant la mise au point d'un système efficace d'enregistrement des titres fonciers afin de maximiser la valeur et le potentiel économiques des terres de réserve, qu'elles appartiennent à la bande ou à des particuliers.

---

166 Assemblée des Premières Nations de la Colombie-Britannique, *Wills and Estates, Governance Toolkit*. Ce document se trouve à l'adresse : <http://www.bcafn.ca/toolkit/governance-bcafn-governance-tool-3.33.php>.

Compte tenu des restrictions et des processus bureaucratiques associés au régime de gestion des terres de réserve de la *Loi sur les Indiens*, le Comité estime qu'il faut soutenir, élargir et financer comme il se doit les mécanismes qui permettent aux Premières nations de se retirer des dispositions foncières de la *Loi sur les Indiens* et de gérer leurs terres de manière plus concurrentielle, ce que permet la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*. Les Premières nations qui assumeront ainsi une plus grande responsabilité en ce qui a trait à leurs transactions foncières seront mieux placées pour mettre à profit la valeur économique de leurs terres. Enfin, si le Comité estime que la réforme de la propriété foncière passe par un éventail de mesures, il est d'avis que la gouvernance — un fondement législatif et réglementaire solide — et la capacité communautaire sont des éléments clés du développement économique durable des terres des Premières nations.

# LISTE DES RECOMMANDATIONS

---

## RECOMMANDATION 1

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada et Environnement Canada, avec la collaboration des Premières nations, prenne des mesures immédiates pour élaborer un plan d'action qui vise à aplanir l'écart en matière de réglementation environnementale dans les réserves et qui sera présenté au Comité au plus tard le 31 mars 2015; que ce plan englobe des mesures visant à intensifier les pénalités prévues dans la *Loi sur les Indiens* pour les infractions dans le domaine de l'environnement, à renforcer la capacité de gestion et d'assainissement environnementales des communautés, ainsi qu'à recenser les secteurs à légiférer et à réglementer..... 66

## RECOMMANDATION 2

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada, de concert avec les Premières nations, prenne des mesures immédiates pour élaborer des propositions législatives et stratégiques visant à remédier aux aspects restrictifs du régime de gestion des terres de la *Loi sur les Indiens* et des politiques et pratiques ministérielles connexes, et qu'il présente un plan d'action au Comité au plus tard le 31 mars 2015 pour : ..... 68

- examiner les mécanismes permettant de rehausser la capacité de planification de l'aménagement des terres dans les réserves; ..... 68
- permettre aux Premières nations de lever les restrictions applicables à l'utilisation des propriétés comme garanties que prévoit la *Loi sur les Indiens*;..... 68
- moderniser le système d'enregistrement des terres actuel; ..... 68
- simplifier les procédures ministérielles qui ont trait à la location de terres de réserve à des tiers, en réduisant les conditions d'approbation et en élaborant des modèles pour les baux; ..... 68
- établir avec les Premières nations intéressées un processus permettant de consigner officiellement les intérêts privés, par exemple les titres fonciers traditionnels..... 69

### RECOMMANDATION 3

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada prenne les mesures nécessaires pour élargir l'application de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* et axe ses efforts sur ce qui suit :..... 69

- offrir aux Premières nations assujetties à la *Loi sur les Indiens* la formation nécessaire pour qu'elles puissent faire la transition vers la LGTPN en temps opportun; ..... 70
- fournir aux Premières nations signataires du régime de la LGTPN le soutien nécessaire pour qu'elles puissent devenir pleinement fonctionnelles et se conformer aux exigences du régime, dont l'élaboration d'un code foncier; ..... 70
- remédier urgemment à l'arriéré des demandes de participation au régime de la LGTPN et, en collaboration avec le Conseil consultatif des terres des Premières nations, étudier les possibilités de financement en vue de permettre à un plus grand nombre de Premières nations d'adhérer au régime..... 70

### RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement fédéral continue d'envisager des options grâce auxquelles les Premières nations établies dans les réserves pourraient tirer parti, de leur propre gré, de la propriété privée. .... 73

### RECOMMANDATION 5

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada, en collaboration avec les Premières nations et, s'il y a lieu, avec les administrations locales, étudie les propositions législatives qui visent à permettre la désignation préalable des terres de réserve choisies par les Premières nations;..... 74

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada prenne immédiatement des mesures pour réviser la politique de 2001 sur les ajouts aux réserves afin de :..... 74

- simplifier les modalités d'application, ..... 74
- raccourcir les délais, ..... 74
- donner suite aux préoccupations des intervenants. .... 74

# ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

<b>41<sup>e</sup> législature – première session</b>		
<b>Organismes et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<p><b>Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien</b></p> <p>Andrew Beynon, directeur général, Direction générale des opportunités pour les communautés</p> <p>Margaret Buist, directrice générale, Gestion des terres et de l'environnement</p> <p>Kris Johnson, directeur principal, Modernisation des terres</p>	2011/11/17	13
<p><b>Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien</b></p> <p>Andrew Beynon, directeur général, Direction générale des opportunités pour les communautés</p> <p>Margaret Buist, directrice générale, Gestion des terres et de l'environnement</p> <p>Jolene Head, directrice intérimaire, Politique opérationnelles des terres et de l'environnement</p>	2011/11/22	14
<p><b>Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien</b></p> <p>Andrew Beynon, directeur général, Direction générale des opportunités pour les communautés</p> <p>Margaret Buist, directrice générale, Gestion des terres et de l'environnement</p> <p>Stephen Gagnon, directeur général, Direction générale de la mise en oeuvre</p> <p>Paula Isaak, directrice générale, Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement</p> <p>Kris Johnson, directeur principal, Modernisation des terres</p>	2011/11/24	15
<p><b>À titre personnel</b></p> <p>Jim Aldridge, conseiller juridique</p> <p><b>Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales</b></p> <p>Alastair Campbell, conseiller principal en politiques, Nunavut Tunngavik Inc.</p> <p>David Kunuk, directeur de la mise en oeuvre, Nunavut Tunngavik Inc.</p> <p>Ruth Massie, le grand chef, Conseil des Premières nations du Yukon</p> <p>Kevin McKay, président, Gouvernement Nisga'a Lisims</p>	2011/12/06	18

<b>Organismes et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<b>Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales</b> Fred Tolmie, directeur général, Gouvernement Nisga'a Lisims		
<b>Institut sur la gouvernance</b> Laura Edgar, vice-présidente, Partenariats et programmation internationale Marion Lefebvre, vice-présidente, Gouvernance autochtone	2011/12/08	19
<b>Bureau du vérificateur général du Canada</b> Frank Barrett, directeur principal Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint	2011/12/13	20
<b>Ministère de l'Environnement</b> John Moffet, directeur général, Affaires législatives et réglementaires		
<b>Association nationale des gestionnaires des terres autochtones</b> Jennifer Copegog, directrice, Présidente de Ontario Aboriginal Lands Association Leona Irons, directrice exécutive Aaron Louison, directeur, Président de Saskatchewan Aboriginal Lands Technicians Joe Sabattis, vice-président - région de l'est, Président de Atlantic Region Aboriginal Lands Association	2012/02/02	21
<b>À titre personnel</b> Christopher Alcantara, professeur adjoint, Département de science politique, Université Wilfrid Laurier	2012/02/07	22
<b>Première nation Kitigan Zibi Anishinabeg</b> Wayne Odjick, conseiller, Conseil de bande Kitigan Zibi Gilbert W. Whiteduck, chef, Nation Algonguine Anishinabe		
<b>Chiefs of Ontario</b> Angus Toulouse, chef régional de l'ontario	2012/02/14	23
<b>Organisation pour les carrières en environnement du Canada</b> Grant Trump, président-directeur général		
<b>Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat</b> JohnG. Paul, directeur exécutif	2012/02/16	24

<b>Organismes et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<p><b>Mohawks de la baie de Quinte</b>  Todd Kring, directeur de l'infrastructure communautaire  R. Donald Maracle, chef, Bande no. 38</p>		
<p><b>Conseil consultatif des terres des Premières nations</b>  Robert Louie, président, Chef, Première nation Westbank</p>	2012/03/01	26
<p><b>First Nations Lands Management Resource Centre</b>  Austin Bear, président  Elizabeth Childs, conseillère, Développement des capacités, formation et perfectionnement professionnel  Daniel Millette, gestionnaire, Planification stratégique  Ruth Nahanee, conseillère principale, Développement des capacités, formation et perfectionnement professionnel  Graham Powell, directeur exécutif  Patti Wight, conseillère, Développement des capacités, formation et perfectionnement professionnel</p>		
<p><b>Association nationale de foresterie autochtone</b>  HarryM. Bombay, directeur exécutif  Bradley Young, analyste principal de la politique</p>	2012/03/08	28
<p><b>Association nationale des sociétés autochtones de financement</b>  Ian Donald, directeur général par intérim  Lucy Pelletier, présidente  Kevin Schindelka, directeur, Développement corporatif</p>		
<p><b>Bureau du vérificateur général du Canada</b>  Frank Barrett, directeur principal  Kimberley Leach, directrice principale, Stratégies de développement durable, Vérification et études  Scott Vaughan, commissaire à l'environnement et au développement durable</p>		
<p><b>Première nation de Nipissing</b>  Marianna Couchie, chef</p>	2012/03/13	29
<p><b>Conseil national de développement économique des Autochtones</b>  Clarence Louie, président  Dawn Madahbee, coprésidente  Sharon Stinson Henry, membre</p>	2012/03/15	30

<b>Organismes et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<p><b>Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs</b></p> <p>Philip Bousquet, directeur principal du programme Scott Cavan, directeur de programme, Affaires autochtones</p>	2012/03/27	31
<p><b>Association minière du Canada</b></p> <p>Paul Hébert, vice-président, Relations gouvernementales</p>		
<p><b>Conseil des ressources humaines de l'industrie minière</b></p> <p>Ryan Montpellier, directeur général</p>		
<p><b>Commission de la fiscalité des Premières nations</b></p> <p>Clarence T. Jules, commissaire en chef et président-directeur général</p>	2012/04/03	32
<p><b>À titre personnel</b></p> <p>Warren Johnson, président, New Road Strategies</p>	2012/05/01	33
<p><b>Grand Conseil de Prince Albert</b></p> <p>Brian Hardlotte, chef adjoint</p>		
<p><b>First Nations Lands Management Resource Centre</b></p> <p>Julie Pellerin, gestionnaire, Services de soutien</p>	2012/05/03	34
<p><b>Première nation Mississauga</b></p> <p>James Cada, directeur des opérations Keith Sayers, gestionnaire des terres et des ressources</p>		
<p><b>Conseil des Mohawks de Kahnawà:ke</b></p> <p>Debbie Morris, directrice associée, Unité des terres Clinton Phillips, chef du conseil</p>	2012/05/15	35
<p><b>Grand Conseil de Prince Albert</b></p> <p>Diane McDonald, coordonnatrice de l'utilisation des terres</p>		
<p><b>Hatchet Lake Development Limited Partnership</b></p> <p>Anne Robillard, directrice générale</p>		
<p><b>Première nation Denesuline de Hatchet Lake</b></p> <p>Paul Denechezhe, conseiller Bartholomew J. Tsannie, chef Jean Tsannie, aîné</p>		
<p><b>À titre personnel</b></p> <p>Gordon Shanks</p>	2012/05/17	36

Organismes et individus	Date	Réunion
<b>Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc.</b> Michael Anderson, directeur, Secrétariat des ressources naturelles	2012/05/29	37
<b>Devlin Gailus Barristers and Solicitors</b> Christopher Devlin, partenaire John Gailus, partenaire	2012/06/12	40
<b>Fiscal Realities Economists Ltd.</b> André Le Dressay, directeur		



# ANNEXE B

## LISTE DES TÉMOINS

---

### 41<sup>e</sup> législature – deuxième session

Organismes et individus	Date	Réunion
<b>Ville du Prince George</b> Murry Krause, conseiller	2013/12/03	7
<b>Devlin Gailus Barristers and Solicitors</b> John Gailus, partenaire		
<b>Metro Vancouver</b> Ernie Daykin, directeur et président, Comité des relations autochtones Ralph Hildebrand, directeur général, Conseiller juridique d'entreprises, Services aux entreprises		
<b>Union des municipalités de la Colombie-Britannique</b> Gary Maclsaac, directeur exécutif		



# **ANNEXE C LISTE DES MÉMOIRES**

---

**41<sup>e</sup> législature – première session**

**Organismes et individus**

---

**Fauteux, Paul**

**Fiscal Realities Economists Ltd.**

**Nation anishinabek - Union of Ontario Indians**



# DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([réunions n<sup>os</sup> 5, 7 et 15](#) de la 41<sup>e</sup> législature, deuxième session, et [réunions n<sup>os</sup> 13, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 51 et 72](#) de la 41<sup>e</sup> législature, première session), est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Chris Warkentin

