

2005



Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 7
Affaires indiennes et du Nord Canada —
Le respect des obligations relatives
aux droits fonciers issus de traités



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2005 de la vérificatrice générale du Canada comporte des questions d'une importance particulière, les points saillants, huit chapitres ainsi que des annexes. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005
N° de catalogue FA1-2005/2-7F
ISBN 0-662-70549-1



Chapitre

7

Affaires indiennes et du Nord Canada

Le respect des obligations relatives aux
droits fonciers issus de traités

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Les obligations du Canada envers les Premières nations	3
Les engagements du Canada à s'acquitter de ses obligations découlant des traités	4
Les responsabilités respectives aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités	4
Les ententes sur les droits fonciers issus de traités définissent le processus de conversion des terres sélectionnées en réserves	6
Objet de la vérification	11
Observations et recommandations	11
Conversion des terres en réserves	11
Des progrès limités ont été enregistrés dans la conversion de terres en réserves	11
La conversion des terres en réserves apporte des avantages tangibles aux Premières nations	14
Le Ministère doit communiquer clairement les procédures à suivre et les échéances aux Premières nations	14
Gestion ministérielle du processus	17
Les problèmes de conversion connus depuis longtemps n'ont pas été résolus	17
La mise à jour des évaluations environnementales n'est pas toujours nécessaire	17
La planification des travaux d'arpentage entraîne des retards	18
Le règlement des questions concernant les intérêts de tiers doit être prioritaire	19
Le Ministère doit combler les lacunes dans ses pratiques de gestion	23
Les dossiers sur les terres sélectionnées révèlent la nécessité d'améliorer les pratiques de gestion	23
Le Ministère n'a pas de plan pour accélérer la conversion du reste des terres sélectionnées	25
Le Ministère ne possède pas de système centralisé de suivi de l'information	27
Suivi des résultats et information communiquée au Parlement à ce sujet	29
Le suivi des résultats par le Ministère et l'information que celui-ci communique à ce sujet sont incomplets	29
Conclusion	30
À propos de la vérification	33
Annexe	
Tableau des recommandations	35



Affaires indiennes et du Nord Canada

Le respect des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités

Points saillants

Objet

Affaires indiennes et du Nord Canada est chargé d'administrer, au nom du gouvernement fédéral, la mise en œuvre des ententes sur les droits fonciers issus de traités. Ces ententes énoncent comment le gouvernement fédéral procurera aux Premières nations les terres qu'il devait leur céder conformément aux traités. Nous avons examiné les progrès enregistrés par le Ministère dans la conversion en réserves de terres sélectionnées en vertu de traités en Saskatchewan et au Manitoba — les deux provinces visées par la majorité des ententes — et examiné également si le Ministère administrait le mécanisme de conversion en conformité avec ses obligations légales envers les Premières nations.

Pertinence

Les traités signés entre la Couronne et les Premières nations sont des ententes solennelles qui décrivent les promesses, les obligations et les bénéfices des deux parties. Cependant, les Premières nations n'ont pas toutes complètement reçu les terres auxquelles elles avaient droit aux termes des traités historiques. Les ententes sur les droits fonciers issus de traités prévoient le versement de fonds à ces Premières nations pour l'acquisition de terres ou leur donnent le droit de choisir des terres de la Couronne, ou les deux à la fois. Ces ententes constituent des engagements juridiques modernes par lesquels le gouvernement convient qu'il ne s'est pas acquitté de ses obligations découlant des traités. Reconnaisant que la conversion des terres en réserves prenait trop de temps, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien s'est engagé, en 2001, à réduire ce temps à deux ans.

Il est important à la fois pour le Canada et les Premières nations de respecter, dans un délai raisonnable, les obligations prévues dans les ententes sur les droits fonciers issus de traités. Cela permet au Canada d'honorer ses engagements de longue date envers les Premières nations, qui ont traditionnellement un profond attachement à la terre qu'elles considèrent comme un élément essentiel de la sauvegarde de leur patrimoine culturel et de leur développement économique. Le gouvernement fédéral a engagé plus de 500 millions de dollars depuis 1992 afin de s'acquitter de ses obligations en Saskatchewan et au Manitoba.

Constatations

- Les lacunes dans les pratiques de gestion du Ministère — par exemple une planification inadéquate et l'absence de cibles pour la conversion des terres — ont limité les progrès de la conversion en réserves d'un grand nombre d'acres de terres que les Premières nations ont sélectionnées en Saskatchewan et au Manitoba.
- Depuis 1992, 58 p. 100 des acres de terres sélectionnées par les Premières nations en Saskatchewan ont obtenu le statut de réserve; seulement 12 p. 100 des acres sélectionnées par les Premières nations au Manitoba ont été converties depuis 1994. De plus, le Ministère n'a pas pu démontrer qu'il s'était doté d'un plan pour traiter les sélections qui restent et pour remplir ses engagements en vertu des accords.
- Les modalités des accords varient et cela peut expliquer en partie les écarts entre les progrès accomplis dans les deux provinces. Toutefois, ce sont les lacunes de la gestion du Ministère de certaines exigences du processus qui sont généralement responsables de la lenteur des progrès. Le Ministère est en mesure de remédier directement à certaines de ces lacunes, par exemple celles liées aux évaluations environnementales et aux travaux d'arpentage, deux des processus qu'il faut suivre avant de pouvoir convertir les terres. Le Ministère a un moindre contrôle sur les autres étapes, par exemple l'exigence selon laquelle les Premières nations doivent régler les questions concernant les intérêts de tiers, dont l'établissement d'une entente avec les municipalités pour la prestation de services municipaux.
- La façon inconsistante dont le Ministère communique les exigences auxquelles doivent se soumettre les Premières nations pour faire avancer le processus de conversion a causé de la frustration parmi les Premières nations. Nous avons constaté que, dans l'ensemble, le Ministère communique peu avec les Premières nations et qu'il leur transmet rarement de l'information sur l'état d'avancement du processus de sélection et sur les étapes à venir. Le Ministère fait peu d'efforts pour s'acquitter de sa responsabilité de recenser les Premières nations qui pourraient avoir besoin d'aide supplémentaire pour répondre aux exigences établies.

Réaction du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada est d'accord avec les recommandations. Ses réponses détaillées se trouvent à la suite des recommandations dans tout le chapitre.

Introduction

Les obligations du Canada envers les Premières nations

7.1 Au cours des années 1760, les Premières nations qui habitaient le Sud de l'Ontario ont commencé à céder leurs droits sur des terres contre de l'argent dans le cadre de traités historiques. Après la Confédération, le Canada et les Premières nations ont signé onze traités visant les Prairies, certaines régions de l'Ontario, les Territoires du Nord-Ouest et le Nord-Est de la Colombie-Britannique, dits les traités numérotés. Il s'agissait pour le Canada, en partie, d'absorber les vagues de pionniers qui venaient s'installer dans les Prairies. Dans le cadre des traités, les Premières nations ont cédé au Canada leurs droits sur des terres et, en contrepartie, le Canada leur a promis qu'il leur en réserverait certaines. Pour ces Premières nations, les réserves promises étaient essentielles pour protéger leur mode de vie. Pour le Canada, ces traités étaient importants, car ils ouvraient la porte au développement.

7.2 Les traités sont des ententes solennelles signées entre la Couronne et les Premières nations. Les traités numérotés indiquaient la superficie des terres qui devaient être réservées à chaque famille, sans toutefois préciser le moment où cela devait être fait. Lors de la signature des traités, il était convenu que les Premières nations et le Canada devaient s'entendre sur les terres qui seraient mises de côté pour les Premières nations. Des fonctionnaires devaient ensuite revenir dans les régions au bout d'un ou deux ans pour recenser les membres des bandes et arpenter les terres destinées à devenir des réserves. Cependant, les populations des bandes fluctuaient continuellement à la fin des années 1800. Les maladies et le déclin des sources traditionnelles de nourriture avaient intensifié les déplacements de ces populations qui cherchaient de la nourriture. Par conséquent, les arpenteurs n'ont parfois pas inclus certains membres des bandes ou des bandes entières dans leur recensement initial. Certaines Premières nations n'ont donc pas reçu les terres promises en vertu de traités.

7.3 Les traités sont protégés par la Constitution. La *Loi constitutionnelle* reconnaît et affirme les droits issus de traités. Par les ententes sur les droits fonciers issus de traités qu'il a conclus avec les Premières nations, le Canada a reconnu qu'il a failli à ses obligations découlant des traités pour ce qui est de la cession de terres, et qu'il souhaite remplir ces obligations. Ces ententes ont été conclues avec des Premières nations dans plusieurs régions, mais la majorité d'entre

elles concernent la Saskatchewan et le Manitoba. Les gouvernements de ces deux provinces sont aussi signataires de ces ententes, car ils sont tenus, aux termes de la Convention sur le transfert des ressources naturelles de 1929-1930, de rendre des terres disponibles en vue de remplir les obligations non acquittées découlant des traités.

Les engagements du Canada à s'acquitter de ses obligations découlant des traités

7.4 En 1992, 25 Premières nations, le Canada et la Saskatchewan ont signé l'Entente-cadre sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan afin de permettre au Canada d'honorer les engagements qu'il a pris dans des traités signés entre 1871 et 1906 (voir la pièce 7.1). L'Entente-cadre stipule ce qui suit : [Traduction] « Le Canada reconnaît qu'il n'a pas respecté ses obligations relatives aux droits fonciers issus de traités envers les bandes concernées et souhaite le faire. » Aux termes de l'Entente-cadre et de quatre ententes sur les droits fonciers issus de traités distinctes mais semblables (signées entre 1992 et 2000), le gouvernement fédéral a versé environ 380 millions de dollars à 29 Premières nations, à titre d'indemnité.

7.5 L'Entente-cadre sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba a été signée en 1997 par le Comité sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba (représentant 19 Premières nations), le Canada et le Manitoba. Cette Entente procure des **terres de la Couronne** et des fonds aux 19 Premières nations en question, ce qui permet au Canada de respecter un engagement de longue date découlant de traités qu'il a signés avec les Premières nations entre 1871 et 1910 (voir la pièce 7.1). L'Entente-cadre stipule ce qui suit : [Traduction] « Le Canada reconnaît que chacune des Premières nations visées par les traités n'a pas reçu suffisamment de terres pour respecter les obligations prévues par les traités » et [Traduction] « Le Comité sur les droits fonciers issus de traités et le Canada ont convenu que l'obligation du Canada consiste à fournir un nombre d'acres suffisant à chaque Première nation ayant droit à des terres. » De plus, sept autres Premières nations manitobaines ont signé des ententes distinctes entre 1994 et 1996. En tout, l'aide fédérale prévue en vertu de l'ensemble des ententes signées au Manitoba se chiffre à 126 millions de dollars.

Les responsabilités respectives aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités

7.6 En Saskatchewan et au Manitoba, les ententes sur les droits fonciers issus de traités précisent les responsabilités du Ministère, des provinces et des Premières nations. Parmi les principales

Terre de la Couronne — Terre que le Canada a transférée à la province aux termes de la Convention sur le transfert des ressources naturelles de 1929-1930.

Pièce 7.1 Ententes sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan et au Manitoba

	Saskatchewan		Manitoba	
Ententes-cadres				
Date de signature	Le 22 septembre 1992		Le 29 mai 1997	
Nombre de Premières nations visées	25		19	
Durée	Les Premières nations ont accepté de faire tout effort raisonnable pour convertir la superficie manquante avant le 12 ^e anniversaire de la signature de l'accord.		Aucune date butoir	
Nombre d'acres admissibles visées par un droit foncier	Superficie manquante : Acres d'équité :¹ Acres d'honneur : Nombre total d'acres :	420 792 1 560 417 85 546 1 645 963	Terres de la Couronne : Autres terres : Nombre total d'acres :	985 949 114 677 1 100 626
Argent versé en raison de droits fonciers (en millions de dollars)	Droits fonciers : Droits miniers : Total : Portion provinciale (30 %) : Portion fédérale (70 %) :	421,3 18,9 440,2 132,1 308,1	Paiements : Acquisition de terres : Autres : Total (fédéral) :	26,8 24,5 24,7 76,0
Coûts d'acquisition des terres	Les Premières nations doivent payer les terres avec l'argent qui leur est versé en raison de droits fonciers.		Les Premières nations ne payent pas pour les terres publiques qu'elles choisissent, mais elles doivent acquérir les autres terres avec l'argent que leur verse à cette fin le gouvernement fédéral.	
Ententes individuelles				
Provisions	Quatre Premières nations ont des ententes individuelles 406 161 acres 69,4 millions de dollars		Sept Premières nations ont des ententes individuelles 187 613 acres 49,9 millions de dollars	
Total des coûts pour le Canada (en millions de dollars)	377,5		125,9	

¹Le nombre total d'acres d'équité comprend la superficie manquante.

Superficie manquante — Le nombre d'acres de terre qu'une Première nation aurait dû recevoir quand sa réserve a été arpentée à l'origine, mais qu'elle n'a pas reçu. Aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités, c'est le nombre minimum d'acres qui doit être acheté et mis de côté comme terres de réserve.

Acres d'équité — Acres allouées aux termes de l'Entente-cadre sur les droits fonciers issus de traités qui sont déterminés selon une formule d'équité. Cette formule tient compte à la fois de la population actuelle de la bande concernée par les droits fonciers et de sa population lorsque les terres de la bande ont été arpentées à l'origine.

Acres d'honneur — Le nombre d'acres auquel une Première nation avait droit selon des accords antérieurs (comme l'Entente sur les droits fonciers issus de traités de 1976) qui ont été honorés par l'Entente subséquente sur les droits fonciers issus de traités, si la formule de 1992 donnait une superficie moindre.

Terres de la Couronne — Terres transférées à la province par le Canada en vertu de la Convention sur le transfert des Ressources naturelles de 1929-1930.

Autres terres — Terres privées que certaines Premières nations concernées par les droits fonciers peuvent acheter lorsqu'il n'y a pas suffisamment de terres de la Couronne pour faire une sélection.

Sources : Ententes sur les droits fonciers issus de traités et Affaires indiennes et du Nord Canada

responsabilités qui lui sont confiées, le Ministère est chargé de déployer un nombre suffisant d'employés pour faciliter le respect de ses obligations, et d'exécuter les évaluations environnementales et les travaux d'arpentage nécessaires. Les Premières nations sont notamment chargées de procéder à la sélection des terres et de régler les questions concernant les tiers. Quant aux provinces, elles doivent mettre les terres de la Couronne sélectionnées à la disposition des Premières nations (voir la pièce 7.2).

Les ententes sur les droits fonciers issus de traités définissent le processus de conversion des terres sélectionnées en réserves

Réserve — Parcelle de terrain dont Sa Majesté est propriétaire et qui a été mise de côté à l'usage et au profit d'une Première nation.

7.7 Pour convertir une parcelle de terrain en **réserve** aux termes d'une entente, une Première nation doit tout d'abord sélectionner des terres de la Couronne ou acheter un terrain privé. Le chef et le conseil de bande doivent ensuite informer le Ministère de leur décision de convertir les terres en réserve en soumettant une résolution du conseil de bande. La Première nation, le Ministère et, dans le cas de terres de la Couronne, la province doivent alors respecter les conditions et les exigences prévues dans l'Entente. Une fois toutes les exigences respectées, le titre de propriété du terrain est transféré au Canada et un décret est publié portant création de la réserve (voir la pièce 7.3).

Fief simple — Titre de propriété qui accorde tous les droits afférents à une parcelle de biens immobiliers, soumis seulement aux limites imposées par les quatre pouvoirs du gouvernement : imposition, expropriation, police et déshérence.

7.8 Les Premières nations sont tenues d'acheter ou de sélectionner des terres en vue de les convertir en réserves. Une Première nation donnée peut décider de détenir les terres achetées, en tout ou en partie, en **fief simple** ou de sélectionner, en tout ou en partie, les terres mises de côté pour les convertir en réserves. Une Première nation peut aussi décider plutôt de financer des activités de développement économique, dans les limites prescrites par l'Entente sur les droits fonciers issus de traités, en utilisant une partie des fonds qu'elle reçoit pour acheter des terres. Cependant, lorsqu'une Première nation choisit une parcelle de terrain et indique qu'elle souhaite la convertir en réserve, cette Première nation, le Ministère et, dans le cas de terres de la Couronne, la province doivent suivre les étapes qui sont décrites dans l'Entente.

7.9 En Saskatchewan, lorsque les Premières nations acquièrent des terres privées, car il y a peu de terres de la Couronne disponibles, des dispositions prévoient deux fonds distincts pour compenser les pertes prévues de revenus fiscaux des municipalités lorsque les terres obtiennent le statut de réserve. Pour le Rural Municipal Compensation Fund (fonds d'indemnisation des municipalités rurales), le taux de compensation correspond à 22,5 fois les revenus fiscaux de l'exercice précédent et pour le Rural School Division Compensation Fund (fonds

d'indemnisation des divisions scolaires rurales), à 17,5 fois ces revenus. Enfin, l'Entente prévoit que la province sera indemnisée pour les terres de la Couronne provinciales sélectionnées par les Premières nations.

Pièce 7.2 Sommaire des rôles et responsabilités à l'égard des droits fonciers issus de traités en Saskatchewan et au Manitoba

Saskatchewan (1992)	Affaires indiennes et du Nord Canada	Province de la Saskatchewan	Chacune des Premières nations
Responsabilités générales			
Déployer un nombre suffisant d'employés pour coordonner et faciliter, avec rapidité et efficacité, le respect des obligations	●	●	
Faire tous les efforts raisonnables pour acquérir la superficie manquante à l'intérieur d'une période de 12 ans			●
Responsabilités à l'égard du processus			
Compléter la recherche concernant les titres et la première résolution du conseil de bande			●
Faire la liaison entre la Première nation et la province	●		
Négocier rapidement pour ne pas retarder inutilement la vente des terres de la Couronne provinciales; accélération de la publication des documents nécessaires provenant de tierces parties qui détiennent des intérêts dans des terres de la Couronne; et accélération de l'établissement et de l'adoption du décret provincial		●	
Préparer la version définitive de la présentation officielle au Comité sur les ajouts aux réserves	◐		●
Réaliser un examen environnemental préalable et, au besoin, une évaluation environnementale et effectuer des travaux de dépollution	●		●
Déterminer les travaux d'arpentage à effectuer	●		●
Régler les questions concernant les intérêts de tiers			●
Obtenir la description officielle des terres			●
Assurer la rédaction des comptes rendus des consultations auprès de la province et de la municipalité rurale	◐		●
Obtenir les recommandations du Comité sur les ajouts aux réserves et obtenir l'approbation de principe du directeur général régional	●		
Compléter l'acquisition des terres, si cela n'est pas déjà fait			●
Effectuer le transfert du titre au Canada			●
Réaliser les travaux d'arpentage obligatoires	●		
Accélérer l'établissement et l'adoption du décret fédéral et l'approbation du ministre	●		

● Tiers responsable ◐ Aide le tiers responsable

Pièce 7.2 Sommaire des rôles et responsabilités à l'égard des droits fonciers issus de traités en Saskatchewan et au Manitoba (suite)

Manitoba (1997)	Affaires indiennes et du Nord Canada	Province du Manitoba	Chacune des Premières nations	TLEC ¹
Responsabilités générales				
Déployer un nombre suffisant d'employés pour permettre au Canada de s'acquitter avec efficacité de toutes ses obligations	●	●		●
Donner des directives continues au personnel du Ministère sur les exigences relatives à l'accord afin de favoriser des relations de travail positives et productives entre le personnel, le Comité sur les droits fonciers issus de traités, le Manitoba et les Premières nations	●	●		●
Aider les Premières nations et les municipalités dans la négociation d'ententes sur la prestation de services municipaux et le développement		●		
Apporter un concours technique et professionnel, en temps utile, à toute Première nation				●
Négocier les ententes sur la prestation de services municipaux et le développement, au besoin; supprimer, annuler ou régler les intérêts de tiers			●	●
Responsabilités à l'égard du processus				
Effectuer une étude sur la sélection de terres			●	
Effectuer une évaluation environnementale	●			
Préparer la première résolution du conseil de bande concernant la sélection des terres et les documents qui s'y rattachent			●	
Faire la liaison entre la Première nation et la province	●			
Organiser des consultations auprès des ministères et des organismes provinciaux et recueillir leurs commentaires		●		
Effectuer la recherche des titres fonciers et examiner l'historique de l'utilisation du territoire	●			
Préparer la présentation au Comité sur les ajouts aux réserves	●			
Examiner les questions liées aux intérêts de la province et de tiers et aux charges	●		●	
Conclure une entente sur la prestation de services avec les conseils locaux		◐	●	
Estimer les coûts des travaux d'arpentage	●			
Réaliser un examen environnemental	●			
Préparer la version définitive de la présentation au Comité sur les ajouts aux réserves	●			

¹Le Comité sur les droits fonciers issus de traités est composé des représentants des Premières nations qui ont signé l'Entente-cadre.

● Tiers responsable ◐ Aide le tiers responsable

Pièce 7.2 Sommaire des rôles et responsabilités à l'égard des droits fonciers issus de traités en Saskatchewan et au Manitoba (suite)

Manitoba (1997)	Affaires indiennes et du Nord Canada	Province du Manitoba	Chacune des Premières nations	TLEC ¹
Obtenir les recommandations du Comité sur les ajouts aux réserves et obtenir l'approbation de principe du directeur général régional	●			
Régler les questions liées aux intérêts de la province et de tiers et aux charges (avec la résolution du conseil de bande envoyée à Affaires indiennes et du Nord Canada)			●	
Obtenir l'approbation de principe de la province		●		
Effectuer les travaux d'arpentage et compléter le levé du terrain	●			
Approuver le levé	●	●	●	
Obtenir le décret provincial pour le transfert des terres au Canada		●		
Obtenir le décret fédéral	●			

¹Le Comité sur les droits fonciers issus de traités est composé des représentants des Premières nations qui ont signé l'Entente-cadre.

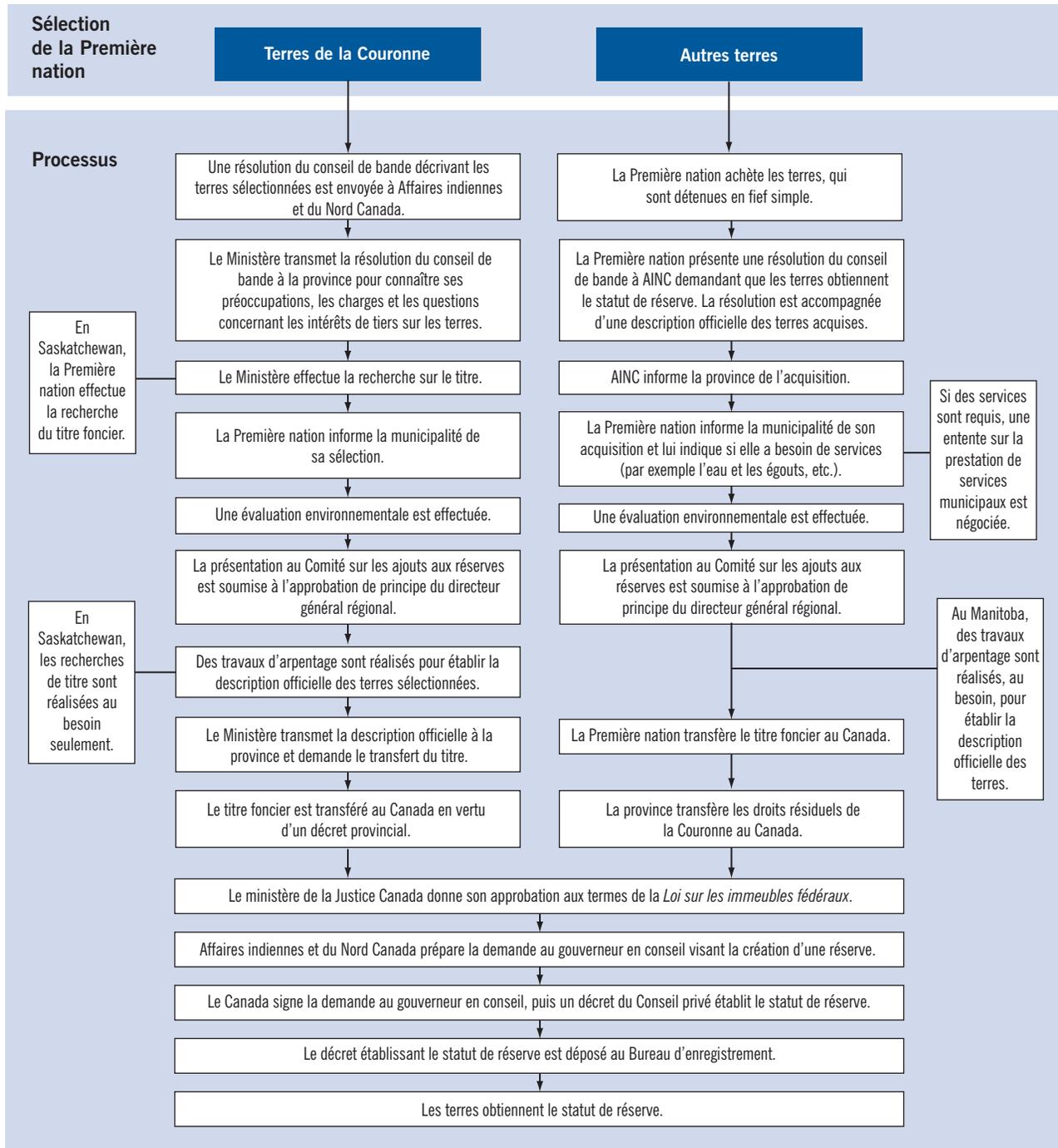
Sources : Entente-cadre sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba et Entente-cadre sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan

● Tiers responsable ● Aide le tiers responsable

7.10 Au Manitoba, l'Entente-cadre stipule que 90 p. 100 des terres sélectionnées doivent être des terres de la Couronne puisqu'il existe suffisamment de terres de la Couronne disponibles. L'Entente-cadre prévoit que la province rembourse la perte de revenus fiscaux des municipalités. Si la municipalité peut prouver qu'elle subit une perte au titre des revenus fiscaux, la province a établi le taux de paiement à raison de cinq fois les pertes fiscales nettes enregistrées au moment de la conversion. La province ne reçoit aucune indemnité du gouvernement fédéral pour les terres de la Couronne provinciales sélectionnées par les Premières nations.

7.11 Les processus établis dans l'Entente-cadre de la Saskatchewan sont valides pour 15 ans. Conformément à cette Entente, après le 14^e anniversaire (septembre 2006), les parties conviennent de mener des négociations afin d'établir si des modifications à l'accord et si une période de temps supplémentaire quant à la durée de la validité des processus, sont requises ou non. Si les parties n'arrivent pas à un arrangement avant le 15^e anniversaire, les processus établis dans l'Entente seront applicables pour une période de 3 ans. Après cette période, à moins qu'une autre entente soit intervenue, les processus établis pour d'autres catégories de création de réserves s'appliqueront. Par contre, l'Entente-cadre sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba n'a pas de date d'expiration.

Pièce 7.3 Aperçu du processus de conversion des terres sélectionnées en réserves



Sources : Entente-cadre sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan, Entente-cadre sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba et Affaires indiennes et du Nord Canada

Objet de la vérification

7.12 Lors de notre vérification, nous avons examiné si Affaires indiennes et du Nord Canada disposait d'un cadre pour administrer les ajouts aux réserves qui sont établis aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités, conformément aux obligations légales que lui confèrent ces ententes. Nous avons aussi évalué si le Ministère informe les Premières nations, de manière appropriée, de leurs responsabilités en vertu des ententes sur les droits fonciers issus de traités afin de faciliter, dans les meilleurs délais, la conversion des terres sélectionnées en réserves. Enfin, nous avons examiné si le Ministère communiquait de l'information pertinente au Parlement sur les résultats obtenus pour ce qui est du respect de ses obligations légales découlant des ententes sur les droits fonciers issus de traités.

7.13 Nous n'avons pas effectué de vérification d'autres organisations participant à ce processus. Nous n'avons pas non plus vérifié des Premières nations ou ententes de fiducie portant sur les droits fonciers issus de traités, qui assurent la gestion des fonds versés dans le cadre des ententes. Cependant, nous avons rencontré les représentants de ces organisations et des Premières nations afin de déterminer comment le Ministère s'acquittait de ses responsabilités. La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

7.14 Le Ministère a eu des difficultés à faire concorder les données qu'il nous a transmises et à démontrer leur exactitude. Les données présentées au cours de la présente vérification proviennent de différentes bases de données, des dossiers sur les terres sélectionnées et d'autres dossiers régionaux. Les données constituent dans l'ensemble les meilleures estimations que le Ministère et nous-mêmes avons pu faire, compte tenu de l'information disponible.

Conversion des terres en réserves

Des progrès limités ont été enregistrés dans la conversion de terres en réserves

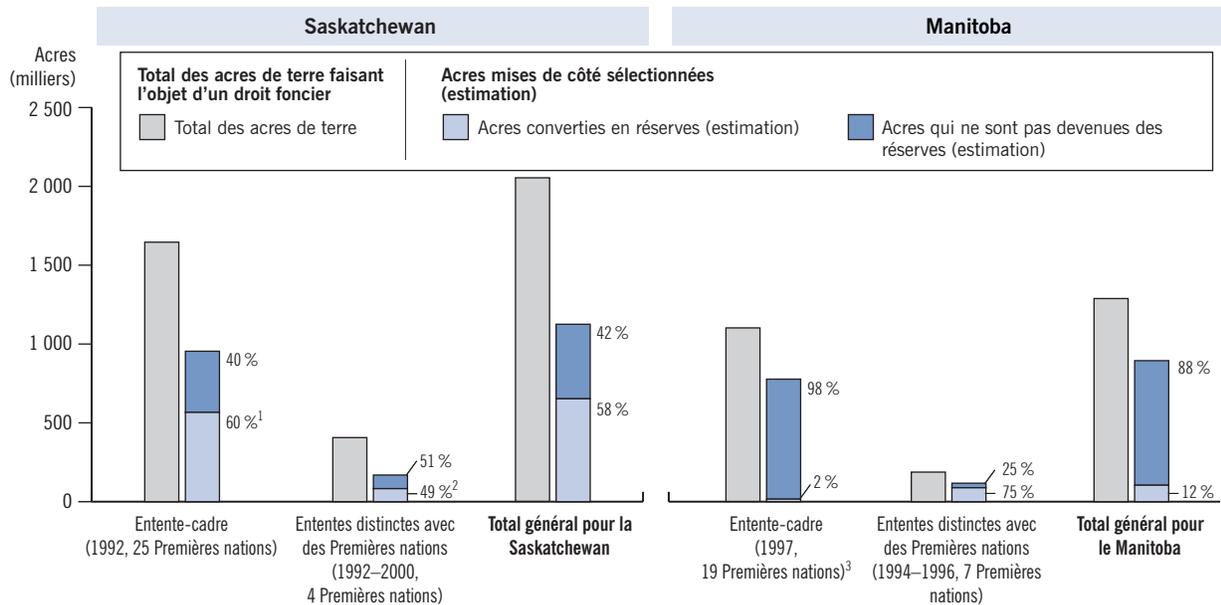
7.15 En 2001, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien s'est engagé à réduire à deux ans le temps nécessaire pour convertir en réserves les terres sélectionnées par les Premières nations, au lieu des cinq à sept ans habituellement nécessaires. Nous nous attendions à ce que le Ministère ait respecté cet engagement et celui de s'acquitter des

obligations que lui confèrent les ententes. Il a rempli ses obligations dans une certaine mesure en Saskatchewan, mais il a fait peu de progrès au Manitoba.

7.16 Dans l'ensemble, environ 58 p. 100 des acres de terres sélectionnées par les Premières nations en Saskatchewan ont été converties en réserves. Plus précisément, depuis la signature de l'Entente-cadre de la Saskatchewan en 1992, environ 60 p. 100 des acres de terres sélectionnées en vertu de l'Entente-cadre ont été converties en réserves, alors qu'environ 90 p. 100 de la **superficie manquante** ont obtenu le statut de réserve. De plus, environ 49 p. 100 des acres de terres sélectionnées aux termes des ententes distinctes signées entre 1992 et 2000 ont été converties en réserves (voir la pièce 7.4).

Superficie manquante — Superficie des terres qu'une Première nation aurait dû recevoir lorsque sa réserve a été arpentée à l'origine, mais qu'elle n'a pas reçue. Selon les ententes sur les droits fonciers issues de traités, il s'agit de la superficie minimale qui doit être achetée ou sélectionnée et mise de côté comme terres de réserve.

Pièce 7.4 Progrès réalisés dans la conversion de terres en réserves en Saskatchewan et au Manitoba*



* Ce tableau est fondé sur les estimations du Ministère.

¹ Dans l'Entente-cadre sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan, 420 792 acres étaient considérées comme la superficie manquante. Environ 378 852 acres (90 %) ont obtenu le statut de réserve. Cela veut dire que 20 Premières nations sur 25 ont converti leur superficie manquante en réserves.

² Dans les quatre ententes distinctes, 101 664 acres étaient considérées comme la superficie manquante. Au total, 72 700 acres (71,5 %) ont obtenu le statut de réserve. Cela veut dire qu'une Première nation sur quatre a converti sa superficie manquante en réserves.

³ Quatre Premières nations n'ont pas encore ratifié l'Entente-cadre sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba. Bien qu'elles ne soient pas comprises dans ces calculs, ces Premières nations ont fait des sélections totalisant 32 021 acres, et aucune de ces terres n'a été convertie en réserve.

Source : Affaires indiennes et du Nord Canada

7.17 Dans l'ensemble, environ 12 p. 100 des acres de terre sélectionnées par les Premières nations au Manitoba ont été converties en réserves. Plus précisément, depuis la signature de l'Entente-cadre du Manitoba en 1997, seulement 2 p. 100 environ des acres de terres sélectionnées en vertu de l'Entente-cadre ont obtenu le statut de réserve. Toutefois, environ 75 p. 100 des acres sélectionnées à ce jour dans le cadre des ententes distinctes signées entre 1994 et 1996 ont été converties en réserves (voir la pièce 7.4).

7.18 Dans les deux provinces, un grand nombre d'acres de terre ont été sélectionnées par les Premières nations, mais attendent toujours d'obtenir le statut de réserve. En Saskatchewan, le Ministère estime qu'environ 473 000 acres ont été sélectionnées en tout à cette fin, tandis qu'au Manitoba, environ 790 000 acres l'ont été. Par ailleurs, le Ministère n'a pas pu nous démontrer qu'il s'était doté d'un plan pour traiter les acres de terre sélectionnées non encore converties et remplir ses engagements aux termes des ententes.

7.19 Nous croyons que les progrès du Ministère ne correspondent pas aux engagements pris par le Canada, c'est-à-dire s'acquitter de ses obligations à l'égard des Premières nations en vertu des ententes sur les droits fonciers issus de traités et convertir les terres sélectionnées en réserves dans un délai de deux ans. Cette situation est particulièrement préoccupante, car l'Entente-cadre de la Saskatchewan doit expirer bientôt.

7.20 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait élaborer et mettre en œuvre un plan décrivant en détail les mesures qu'il prendra pour traiter les acres de terre sélectionnées non encore converties et remplir son engagement de réduire le temps de traitement des dossiers sur les terres sélectionnées faisant l'objet de droits issus de traités, à partir de la réception de la résolution du conseil de bande jusqu'à la conversion en réserve.

Réponse du Ministère. Au cours des dernières années, Affaires indiennes et du Nord Canada a procédé à des investissements afin d'améliorer l'ensemble des processus servant à mettre des terres de côté à titre de terres de réserve. S'appuyant sur ses réalisations antérieures, le Ministère continuera à travailler dans ce domaine et concentrera ses efforts sur les difficultés propres aux régions, difficultés qui ont, par le passé, retardé la conversion des terres.

La conversion des terres en réserves apporte des avantages tangibles aux Premières nations

7.21 Le Ministère admet que les retards dans le processus de conversion des terres en réserves, aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités, ont des répercussions sur le développement social et économique des Premières nations. Ces retards peuvent aussi entraîner d'importantes pertes financières pour les Premières nations qui achètent des terres privées en vue de les convertir et qui doivent acquitter des taxes sur ces terres jusqu'à ce qu'elles obtiennent le statut de réserve. Toutefois, lorsque les terres sont converties en réserves, les Premières nations en tirent parfois des avantages tangibles.

7.22 Dans une publication récente, qui visait à mettre en contexte la question de la création de réserves en Saskatchewan, *Diversification de l'économie de l'Ouest Canada* fait valoir que certains observateurs ont remarqué plusieurs effets communautaires et sociaux pouvant résulter de l'acquisition de terres additionnelles comme réserves, en particulier en territoire urbain. Ces effets sont, notamment, une amélioration du niveau de vie des membres des Premières nations; un milieu culturel qui est propice aux interactions entre les entrepreneurs, les clients et les éducateurs; et la centralisation des entreprises et des organisations autochtones. Sur le plan économique, les ajouts aux réserves peuvent favoriser la création d'emplois et d'un environnement propice à la mise sur pied d'entreprises qui appartiennent aux Premières nations. Les collectivités pourraient aussi bénéficier d'une plus forte demande de services professionnels et des recettes accrues des administrations municipales en contrepartie de services fournis. La pièce 7.5 présente quelques exemples de Premières nations qui ont utilisé les terres sélectionnées faisant l'objet de droits issus de traités pour améliorer leur situation économique et sociale.

Le Ministère doit communiquer clairement les procédures à suivre et les échéances aux Premières nations

7.23 Nous nous attendions à ce que le Ministère suive les procédures établies dans les ententes pour convertir les terres sélectionnées en réserves et les communique clairement aux Premières nations afin de simplifier le processus relatif aux droits fonciers issus de traités. Nous nous attendions aussi à ce que le Ministère dispose d'un mécanisme administratif efficace pour procéder à la conversion des terres sélectionnées en réserves.

Pièce 7.5 Effets des réserves créées aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités

La Première nation de Muskeg Lake a acheté des terres à Saskatoon et a créé un parc industriel.

Au nombre des retombées positives, on compte quarante entreprises installées sur l'emplacement (autochtones et non autochtones), la création d'une grande variété d'emplois pour les Premières nations, l'accroissement des revenus pour la ville qui fournit les services, et un important développement commercial et économique pour la Première nation.

La Première nation de Star Blanket a acheté un terrain sur lequel se trouvait un immeuble à bureaux à Fort Qu'Appelle, en Saskatchewan.

Au nombre des retombées positives, on compte des débouchés et une croissance économiques pour les Premières nations et la municipalité; des locaux pour les entreprises autochtones et les institutions financières, lesquelles emploient plus de 100 personnes dans la ville; une formation précieuse et des opportunités d'emploi pour les Premières nations.

Sources : La Première nation de Muskeg Lake, la Première nation de Star Blanket, et Affaires indiennes et du Nord Canada

7.24 Les procédures concernant les droits fonciers issus de traités sont spécifiées dans les ententes, mais le Ministère a publié divers documents qui précisent aussi les modalités de conversion des terres, à l'extérieur du cadre des ententes. Ces diverses versions des procédures à suivre pour convertir les terres en réserves ont occasionné de la frustration au sein des Premières nations, car le Ministère ne leur communique pas toujours clairement le processus qui s'applique aux terres qu'elles ont sélectionnées en vertu d'un traité donné, l'état d'avancement du traitement de leur demande, les prochaines étapes à suivre et les échéances qui s'y rattachent.

7.25 Nous nous attendions à ce que le Ministère collabore étroitement avec les Premières nations qui participent au processus et avec les organisations des Premières nations dans chacune des régions pour s'assurer qu'elles comprennent bien les exigences et qu'elles les respectent. Les Premières nations disposant de moins de ressources pour respecter ces exigences pourraient tout particulièrement tirer profit d'une telle collaboration.

7.26 Les communications du Ministère sont à la fois formelles (consignées en dossier) et informelles (appels téléphoniques ou rencontres entre les agents de projet et les Premières nations, ou visites des agents de projet auprès des Premières nations, non consignés en dossier). Cependant, ces communications ne sont ni coordonnées ni soutenues. Ainsi, nous avons relevé des cas où le Ministère avait eu très peu de communications au sujet de terres sélectionnées, et ce, pendant plusieurs années. Cela est particulièrement important du fait

que les bandes ont souvent des élections, pratiquement tous les deux ans, et qu'un conseil de bande nouvellement élu peut mal connaître le processus relatif aux droits fonciers issus de traités ou l'état d'avancement des demandes déposées par sa Première nation. Or, cela peut retarder davantage le processus. Nous avons aussi constaté que le Ministère collaborait bien peu avec les organisations provinciales des Premières nations afin de favoriser les progrès.

7.27 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait collaborer plus étroitement avec chacune des Premières nations pour élaborer un plan d'action visant les terres qu'elles ont sélectionnées. Il s'agit de :

- veiller à ce que la Première nation comprenne le processus de conversion;
- définir les échéances ou le calendrier des principales étapes du processus;
- concevoir une stratégie pour la conversion de chacune des terres sélectionnées en réserve;
- fournir une aide permanente aux Premières nations qui s'efforcent de s'acquitter de leurs responsabilités, aux termes des accords.

Réponse du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada a déjà commencé à mettre en œuvre cette recommandation, de concert avec les bureaux régionaux, car ceux-ci rencontrent maintenant les Premières nations de façon régulière, selon un échéancier. En collaboration avec les Premières nations partenaires, les bureaux régionaux du Ministère feront en sorte de disposer de plans stratégiques à long terme d'ici décembre 2006. Une composante de ces plans est un mécanisme opérationnel pour déterminer les choix de terres posant des problèmes dans le cas de chaque Première nation et établir un plan prévoyant la façon de procéder pour faire progresser ces choix. Les plans en question préciseront clairement les rôles et responsabilités de chacun, conformément aux ententes de règlement des droits fonciers issus de traités, les étapes clés à suivre et les échéances à respecter. Les rencontres avec les Premières nations offriront aussi la possibilité d'assurer des communications régulières et permettront au Ministère de les aider encore davantage à remplir leurs obligations selon ce qui est prévu dans les ententes.

Gestion ministérielle du processus

Les problèmes de conversion connus depuis longtemps n'ont pas été résolus

7.28 Le Ministère connaît depuis longtemps les problèmes liés au processus de conversion des terres en réserves. Depuis 1996, le Ministère a effectué un grand nombre d'études qui analysent les problèmes de mise en œuvre des ententes sur les droits fonciers issus de traités. Ces études ont abouti à des plans d'action visant à combler ces lacunes. Toutefois, le Ministère a fait peu de progrès à l'égard des engagements pris dans ces plans d'action et les problèmes persistent. Trois grands obstacles ont été cernés, soit les évaluations environnementales, les travaux d'arpentage et le règlement des questions concernant les intérêts de tiers.

La mise à jour des évaluations environnementales n'est pas toujours nécessaire

7.29 Dans le cadre du processus de conversion des terres en réserves, les ententes exigent une évaluation environnementale (ou évaluation de l'emplacement) des terres sélectionnées afin de déterminer si des activités antérieures y ont eu des effets néfastes. Cette évaluation peut être exécutée avant l'achat des terres ou avant les travaux d'arpentage lorsqu'il s'agit de terres de la Couronne. Parfois, une évaluation plus détaillée de l'impact environnemental peut être exigée.

7.30 En 1999, le Ministère a publié une ligne directrice qui prévoit une date de péremption pour les évaluations environnementales en fonction de facteurs de risque comme un changement touchant l'utilisation des terres après la première évaluation. Cette ligne directrice fixe à deux ans la durée de la validité d'une évaluation environnementale. Cependant, le processus de conversion des terres en réserves prend habituellement plus de deux ans. Cela veut donc dire qu'il faut souvent mettre à jour les évaluations. Au Manitoba, environ 600 000 acres ont déjà été assujetties à une évaluation environnementale. Toutefois, étant donné qu'un petit nombre seulement de ces acres ont obtenu le statut de réserve à ce jour, il se peut que plusieurs évaluations environnementales deviennent périmées et doivent être mises à jour, ce qui pourrait retarder davantage la conversion.

7.31 La majorité des terres sélectionnées au Manitoba sont dans des forêts éloignées, non exploitées, avec un accès routier limité. Beaucoup de terres sélectionnées en Saskatchewan sont aussi dans des zones éloignées. Ainsi, l'exploitation et l'activité sur ces terres sont restreintes et il y a peu de risques que les conditions environnementales aient changé en deux ans. Le personnel des bureaux régionaux du Ministère a recommandé que la ligne directrice

soit révisée afin de donner une plus grande marge de manœuvre pour déterminer les évaluations qui doivent être mises à jour. Leur proposition a toutefois été rejetée. Dans les deux régions, nous avons découvert plusieurs évaluations environnementales (deux ou trois versions) presque identiques pour les mêmes terres, lesquelles avaient été effectuées à quelques années d'intervalle.

7.32 Les évaluations environnementales peuvent coûter très cher (temps du personnel, déplacements en avion, hébergement), et effectuer des visites supplémentaires d'un emplacement accroît les coûts du traitement de chaque sélection. De plus, nous avons constaté qu'il n'y a pas de coordination officielle des évaluations environnementales avec les autres exigences, dont les travaux d'arpentage.

La planification des travaux d'arpentage entraîne des retards

7.33 Aux termes des ententes, avant de transférer les terres à la Couronne, il faut les arpenter. Or, les efforts qui sont nécessaires pour respecter cette exigence varient considérablement d'un terrain à un autre. En effet, il existe pour certaines terres des levés de terrain fiables, alors que pour d'autres, il faut commencer les travaux d'arpentage à partir de zéro (c'est notamment le cas pour les terres de la Couronne dans le Nord).

7.34 Il faut consacrer beaucoup de temps et d'argent pour effectuer des travaux d'arpentage dans les régions éloignées du pays. Au Manitoba, les fonctionnaires du Ministère nous ont dit qu'étant donné que l'arpentage ne peut être fait que pendant certaines périodes de l'année et qu'il y a un nombre limité d'arpenteurs et un budget restreint prévu à cette fin, cette exigence peut entraver l'avancement de certains cas. Les fonctionnaires du Ministère nous ont aussi indiqué qu'au Manitoba, compte tenu des circonstances, cela pourrait prendre jusqu'à dix ans avant que certaines terres soient arpentées. Le personnel des bureaux régionaux a recommandé d'effectuer des travaux d'arpentage moins poussés dans les régions reculées, mais leur proposition a été rejetée par l'organisme provincial qui réglemente les travaux d'arpentage.

7.35 Les travaux d'arpentage, comme les évaluations environnementales, sont souvent entrepris indépendamment des efforts visant à régler les questions concernant les **intérêts de tiers** et des autres activités nécessaires pour la conversion des terres. Dans certains cas, nous avons constaté que même si les travaux d'arpentage avaient été complétés, l'étude du dossier stagnait parce que les

Intérêt de tiers — Tout intérêt, droit ou succession de quelque nature détenu par une tierce partie dans un bien-fonds, ou tout droit d'exploiter ou d'occuper le bien-fonds, autre qu'un droit de propriété en fief simple.

questions concernant les intérêts de tiers n'étaient pas réglées. À notre avis, une meilleure coordination de la planification des travaux d'arpentage pourrait faciliter le processus de conversion des terres.

7.36 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait, dans le respect des lois et des règlements, faire ce qui suit :

- publier une ligne directrice révisée définissant les critères dont doivent tenir compte les fonctionnaires du Ministère lorsqu'ils effectuent des évaluations environnementales assorties d'un échéancier précis, et laissant au personnel le soin de déterminer si des mises à jour sont nécessaires;
- planifier les travaux d'arpentage de manière à permettre aux terres sélectionnées d'obtenir le statut de réserve dans les meilleurs délais;
- élaborer un plan stratégique coordonné pour éviter que l'exécution des évaluations environnementales et des travaux d'arpentage nécessaires retarde la conversion des terres en réserves.

Réponse du Ministère. D'ici à avril 2006, Affaires indiennes et du Nord Canada donnera accès dans son site Web au chapitre 12 de son *Guide de gestion des terres*, qui sera consacré à la gestion de l'environnement. Ce chapitre renfermera une politique bien structurée sur ce qu'on considère être une évaluation environnementale « périmée » d'un site. La politique se fondera sur des principes appropriés, tels que le recours à la discrétion voulue et la gestion du risque, lorsqu'on évalue si une terre choisie exige une nouvelle évaluation environnementale.

Avant le début de l'exercice financier, chaque bureau régional élaborera un plan opérationnel annuel dans son plan stratégique général, indiquant les moments des levés d'arpentage et des évaluations environnementales. Dans la mesure du possible, on planifiera ces levés et ces évaluations de façon qu'ils soient effectués simultanément, en particulier sur les parcelles de terres situées dans des endroits éloignés.

Le règlement des questions concernant les intérêts de tiers doit être prioritaire

7.37 Les ententes obligent les Premières nations à régler les questions concernant les intérêts de tiers, quoique l'Entente-cadre de la Saskatchewan permette au Ministère d'aider les Premières nations à cet égard. Les fonctionnaires du Ministère en Saskatchewan et au Manitoba nous ont indiqué que le règlement des questions concernant

les intérêts de tiers constituait un enjeu de taille qui occasionnait souvent d'importants retards.

7.38 Nous nous attendions à ce que le Ministère possède une stratégie visant à aider les Premières nations à régler les questions concernant les intérêts de tiers. Il s'avère qu'il n'a ni stratégie ni ligne directrice pour faciliter et orienter les efforts déployés par les Premières nations afin de régler les questions concernant les intérêts de tiers. Jusqu'ici, les interventions du Ministère ont été sporadiques et se sont faites au cas par cas.

7.39 Les ententes sur la prestation de services municipaux posent problème. Lorsqu'une Première nation a besoin de services municipaux pour des terres de réserve, les ententes exigent qu'elle demande à la municipalité d'entamer des négociations en vue de conclure **une entente sur la prestation de services municipaux**. Dans les deux provinces, ces ententes posent problème et retardent la conversion des terres en réserves.

Entente sur la prestation de services municipaux — Entente conclue entre une Première nation et une municipalité concernant des services comme la collecte de déchets, le déneigement, la protection contre les incendies, les services de police et l'alimentation en eau et en électricité. Ces services sont fournis à un prix convenu.

7.40 Les ententes-cadres ne stipulent pas formellement que ces ententes sur la prestation de services municipaux doivent être en place avant la conversion des terres en réserves. Si la Première nation a fait des efforts raisonnables pour régler les préoccupations de la municipalité, mais que la municipalité a refusé de conclure une entente, le Ministère peut recommander au ministre de mettre de côté les terres afin d'établir une réserve. Cependant, cela se fait rarement. Dans un cas, des négociations au sujet d'un terrain se sont déroulées pendant six ans durant lesquels la Première nation a dû payer les taxes à même les fonds de son règlement. Lorsqu'elle a demandé l'aide du Ministère pour résoudre ce problème, ce dernier n'a pas pu l'aider parce que la terre sélectionnée ne pouvait pas être retracée en raison d'un manque de communication interne et parce qu'il avait besoin d'information supplémentaire.

7.41 Selon les estimations du Ministère, de nombreuses sélections de terres faites en Saskatchewan sont plus tard annulées. Les fonctionnaires nous ont indiqué que cela était souvent attribuable à des questions concernant les intérêts de tiers qui ne pouvaient être réglées. Nous croyons que le Ministère devrait jouer un rôle plus actif dans le règlement des questions concernant les intérêts de tiers afin de remplir son obligation de fournir des terres de réserve aux Premières nations.

7.42 Au Manitoba, l'Entente-cadre a mis des fonds à la disposition des Premières nations pour le règlement des questions concernant les

intérêts de tiers, mais les Premières nations n'ont pas utilisé ces fonds. Selon l'Entente, 8,9 millions de dollars ont été mis de côté en 1997 afin d'aider les Premières nations à régler les questions concernant les intérêts de tiers. Ces fonds sont administrés par le Comité sur les droits fonciers issus de traités, qui est formé des Premières nations signataires. À ce jour, aucune somme n'a été utilisée même si, pour beaucoup de sélections, les questions concernant les intérêts de tiers ne sont toujours pas réglées après de nombreuses années et continuent de retarder les conversions. Les représentants du Comité sur les droits fonciers issus de traités nous ont dit que les Premières nations estimaient que le processus leur permettant d'avoir accès à ces fonds était très compliqué, étant donné sa longueur et la complexité des documents requis pour obtenir l'approbation d'un décaissement.

7.43 Par ailleurs, les fonctionnaires ont mentionné des cas où le Ministère avait aidé les Premières nations à régler des questions concernant les intérêts de tiers avec un certain succès. Dans un cas, par exemple, où la municipalité voulait consulter les citoyens pour savoir si elle devait s'opposer à l'établissement d'une réserve sur son territoire, le Ministère a participé à une assemblée publique pour apaiser les inquiétudes concernant l'établissement d'une réserve dans la municipalité. Il a pu expliquer en quoi consistaient les droits fonciers issus de traités et a affirmé que la Première nation avait répondu à toutes les exigences prévues par l'Entente. Après l'assemblée, la Première nation a réussi à négocier une entente de prestation de services municipaux avec la municipalité. Cela démontre que lorsque le Ministère participe plus activement, il peut contribuer à régler de telles questions. Toutefois, puisque l'étude de nombreux dossiers continue à être retardée à cause du règlement des questions concernant les intérêts de tiers, le Ministère devrait envisager d'accroître son aide aux Premières nations pour résoudre ces questions.

7.44 Le Ministère a pris des mesures en vue de clarifier les exigences. En 2003, le Ministère et la Fédération canadienne des municipalités ont lancé un projet destiné à améliorer la communication entre les Premières nations et les administrations municipales. Il s'agissait de résoudre certains problèmes qui entravaient la signature d'ententes de prestation de services municipaux. Ce projet consistait surtout à préparer une trousse contenant, notamment, un aperçu de la politique nationale sur les ajouts aux réserves, des suggestions visant à favoriser l'établissement de rapports entre les Premières nations et les municipalités, et des études de cas illustrant des partenariats positifs entre elles. Ce projet était accompagné d'ateliers destinés aux collectivités des Premières nations

et aux municipalités. Cette initiative de collaboration est un premier pas positif sur la voie du règlement des questions en suspens qui concernent les droits fonciers issus de traités.

7.45 Des dispositions visant à supprimer des obstacles ne sont pas pleinement utilisées. Les mécanismes de règlement des différends qui ont pour but de supprimer les obstacles pouvant surgir au cours de la mise en œuvre des ententes peuvent être utiles, mais il faut que les parties concernées les utilisent. Compte tenu du nombre de terres sélectionnées qui sont à l'étude, nous nous attendions à ce que les parties aient recours à ces mécanismes pour résoudre les problèmes qui se posent au cours du processus de mise en œuvre. Or, bien que de tels mécanismes existent dans les deux provinces — un conseil de règlement et un conseil d'arbitrage en Saskatchewan et un conseil de surveillance de la mise en œuvre et un comité consultatif supérieur au Manitoba —, ils ne servent pas à résoudre les problèmes et les conflits en suspens, notamment ceux qui concernent les intérêts de tiers.

7.46 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait unir ses efforts à ceux des Premières nations afin de régler les questions concernant les intérêts de tiers. Il devrait notamment :

- miser sur ses premières initiatives, cibler les intervenants ayant habituellement des intérêts de tiers et les renseigner sur les droits fonciers issus de traités et sur la façon dont ils ont des répercussions sur eux;
- recenser les obstacles systémiques qui entravent le règlement des questions récurrentes concernant les intérêts de tiers et informer les Premières nations sur les stratégies et les mesures pouvant servir à supprimer les obstacles;
- favoriser l'utilisation des mécanismes de règlement des différends établis aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités afin de faciliter le règlement des questions concernant les intérêts de tiers.

Réponse du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada accroîtra les activités en matière de séances conjointes d'éducation et d'information des Premières nations, des provinces et des autres parties intéressées, telles que les municipalités. Pour cette mesure, on s'appuiera notamment sur les pratiques modèles mises en œuvre dans les processus des droits fonciers issus de traités en Saskatchewan et sur les travaux permanents de la Fédération canadienne des municipalités en ce domaine. Le Ministère développera encore davantage les outils pratiques pertinents, tels que les études de cas, qui permettent de

déterminer les problèmes structurels et des moyens de les régler avec succès.

Les ententes de règlement des droits fonciers issus de traités prévoient, dans certains cas, la création d'entités de règlement des différends dans la Première nation. Ces entités ont pour mandat d'aider les Premières nations signataires d'une entente pour leurs négociations avec des tiers. Le Ministère a commencé à rencontrer de façon régulière ces entités, afin de favoriser l'accès des Premières nations à ces mécanismes et à leur utilisation.

Le Ministère doit combler les lacunes dans ses pratiques de gestion

7.47 Nous nous attendions à ce que le Ministère dispose d'un cadre de gestion et de responsabilisation définissant les plans, les exigences en matière de ressources humaines, les lignes directrices, les systèmes et les procédures nécessaires pour respecter ses obligations relatives aux droits fonciers issus de traités. Nous avons cependant constaté qu'il y a peu de planification et de directives officielles, peu d'harmonisation des ressources humaines assignées à faire le travail, et qu'il n'y a pas de systèmes et de procédures pour faciliter le traitement des terres sélectionnées.

Les dossiers sur les terres sélectionnées révèlent la nécessité d'améliorer les pratiques de gestion

7.48 Nous avons examiné les dossiers sur les terres sélectionnées, tant en Saskatchewan qu'au Manitoba, afin de mieux comprendre certains problèmes et d'évaluer le rendement du Ministère par rapport à ses engagements. Nous avons prélevé à cette fin deux échantillons ciblés. Pour le premier échantillon, nous avons demandé à la Saskatchewan et au Manitoba de nous soumettre leurs meilleurs cas et leurs cas plus problématiques; nous avons choisi au total 24 dossiers. Cet échantillon avait pour fonction de déterminer ce que le Ministère entend par succès et par échec. Pour notre deuxième échantillon, nous avons choisi 44 dossiers constituant diverses situations de sélection de terres et présentant des caractéristiques précises, comme l'emplacement (milieu urbain ou rural, nord ou sud), le type d'entente par lequel ils sont visés (entente-cadre concernant plusieurs parties ou entente distincte) et l'état d'avancement (complet ou en cours). Nous avons examiné ces cas et les avons comparés aux meilleurs cas et aux cas plus problématiques.

7.49 Dans les deux échantillons, nous avons constaté que la plupart des dossiers contenaient les principaux documents requis à l'étape où

le dossier était arrivé dans le processus. La majorité des dossiers qui avaient été menés à bien se trouvaient en Saskatchewan, alors qu'au Manitoba, l'étude d'un nombre imposant de dossiers n'était pas encore terminée. Dans l'ensemble, les dossiers contenaient peu de documents (comme des notes au dossier et des comptes rendus de réunions) prouvant qu'il y avait eu des communications avec les Premières nations concernées, documentation qui est nécessaire pour bien gérer les terres sélectionnées.

7.50 Fait significatif, les méthodes de gestion des dossiers des agents de projet variaient grandement. Ces méthodes allaient des listes de contrôle détaillées et complètes et de l'envoi de notes périodiques au dossier, à pratiquement aucune gestion de dossier. Cette situation est particulièrement préoccupante si l'on tient aussi compte du taux de roulement des agents de projet responsables des terres sélectionnées, que nous avons remarqué dans chaque échantillon. En six ans, jusqu'à quatre agents de projet avaient été responsables de certains dossiers. Lorsque l'information n'est pas recueillie et consignée systématiquement, une telle situation, conjuguée au changement de personnel et au manque de fiabilité des systèmes de données du Ministère, devient rapidement très risquée.

7.51 Dans l'échantillon des meilleurs cas et des cas problématiques, presque tous les dossiers que le Ministère avait jugés satisfaisants avaient été ou étaient traités par le système sans grandes complications. Nous avons par contre noté que le temps de traitement était beaucoup plus court en Saskatchewan qu'au Manitoba. Inversement, la plupart des dossiers que le Ministère avait jugés plus problématiques comportaient de nombreuses complications concernant les intérêts de tiers, les problèmes avec les municipalités et les questions de procédure (par exemple, les terres sélectionnées non admissibles aux termes des ententes-cadres).

7.52 Dans notre deuxième échantillon, nous avons constaté que la majorité des dossiers présentaient les mêmes caractéristiques que les cas problématiques de notre premier échantillon. Très peu de cas avaient été traités par le système sans complications, et l'étude de la plupart des dossiers avait été retardée à une étape donnée du processus. Le règlement des questions concernant les intérêts de tiers — par exemple les préoccupations des municipalités ou les problèmes concernant les ressources naturelles (minéraux, ou pétrole et gaz) — était le plus souvent responsable des retards. Lorsque l'étude des dossiers stagnait pendant plusieurs années, il n'y avait aucun plan pour mettre fin à l'impasse. L'étude des dossiers était aussi retardée par les conditions imposées par le Ministère à l'approbation de principe

régionale, un document indiquant que la région appuie les sélections. Étant donné la similitude des caractéristiques de la plupart des dossiers de notre deuxième échantillon et des dossiers problématiques du premier échantillon, nous croyons qu'il faut régler certaines questions fondamentales en ce qui a trait à la gestion des dossiers et à la planification.

Le Ministère n'a pas de plan pour accélérer la conversion du reste des terres sélectionnées

7.53 Compte tenu du nombre de terres sélectionnées qui doivent encore être converties en réserves dans les deux régions et l'engagement de 2001 du Ministère visant à réduire à deux ans le temps de conversion, nous nous attendions à voir des plans régionaux comprenant une stratégie qui permettrait d'accélérer le temps requis pour la conversion.

7.54 En Saskatchewan, les documents de planification annuelle n'établissent aucun objectif précis pour les ententes sur les droits fonciers issus de traités. On n'y mentionne pas, par exemple, le nombre de cas de terres sélectionnées qui doivent être étudiés, ni de calendrier prévoyant la conversion des terres restantes. De plus, nous avons constaté que le bureau régional recommande parfois aux Premières nations de « diviser » une grande étendue de terrain sélectionnée en plus petites sélections. Ainsi, les parcelles qui posaient des problèmes difficiles (comme les intérêts de tiers) étaient isolées, permettant l'étude en premier des terrains plus faciles à traiter. De cette façon, on remettait à plus tard l'étude des cas plus complexes, ce qui a parfois donné lieu à des réserves en « damier », qui sont parsemées de terres détenues en fief simple. Nous n'avons pas trouvé de plan pour traiter les cas de terres sélectionnées qui sont plus complexes.

7.55 La situation est identique au Manitoba, où il n'y a pas de plan annuel précisant le nombre de cas de terres sélectionnées qui seront traités. Les représentants du Ministère nous ont dit qu'il n'y a pas de plan pour traiter les sélections qui sont considérées comme complexes, ce qui veut dire que les cas les plus simples sont traités d'abord, et que l'étude des cas plus complexes est retardée.

7.56 Des ententes supplémentaires sur les droits fonciers issus de traités sont négociées. Plusieurs Premières nations en Saskatchewan et une au Manitoba, qui n'avaient pas jusque-là été associées au processus relatif aux droits fonciers issus de traités, participent à des négociations en vue de conclure des ententes sur les droits fonciers issus de traités. Il est donc probable que le Ministère doive étudier des demandes

visant les terres sélectionnées aux termes de nouvelles ententes dans l'avenir. Il faudra qu'il en tienne compte lorsqu'il préparera les plans régionaux et affectera les ressources à ces travaux futurs.

7.57 Le personnel ne suffit pas à traiter les dossiers sur les terres sélectionnées. Bien que l'étude des cas plus complexes ne soit toujours pas achevée, le bureau régional de la Saskatchewan a réduit le personnel chargé de la gestion de ces dossiers au cours des dernières années et a de plus chargé des agents subalternes d'administrer ces dossiers. Les fonctionnaires nous ont expliqué que cela est attribuable au fait que les dossiers qui restent sont jugés comme des dossiers d'ordre administratif ou comme des dossiers de routine. Toutefois, compte tenu du fait que les dossiers qui restent sont reconnus comme étant complexes, nous croyons que ce n'est pas le cas. Récemment, au Manitoba, il y a eu une restructuration organisationnelle et certains postes ne sont toujours pas comblés. Cela crée des difficultés puisqu'un grand nombre de cas de terres sélectionnées doivent encore y être traités.

7.58 Absence d'outils et de directives à l'intention du personnel. Des outils (comme des listes de contrôle et des systèmes de gestion des dossiers) et des directives qui devraient être appliqués par tout le personnel sont d'autant plus importants que les agents de projet sont peu nombreux et ont souvent une expérience limitée. Nous avons cependant constaté qu'il y avait peu de directives à l'intention des employés et que l'on offrait peu de perfectionnement ou de formation pour faire en sorte que les agents de projet aient les connaissances et la formation requises pour traiter les cas de terres sélectionnées.

7.59 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait élaborer et mettre en œuvre une méthode uniforme pour s'assurer que ses dossiers sur les terres sélectionnées sont bien organisés et contiennent les documents nécessaires pour faciliter la conversion.

Réponse du Ministère. Le Ministère élaborera au cours des prochains mois des pratiques appropriées et uniformes de gestion des dossiers, et les appliquera dans l'avenir.

7.60 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait préparer un plan de gestion stratégique indiquant comment il gèrera ses activités pour faire en sorte que les cas de terres sélectionnées soient traités dans un délai raisonnable. Ce plan stratégique devrait :

- contenir une estimation de la charge de travail permanente (pour ce qui est des cas à l'étude et à venir);

- préciser comment le Ministère traitera les cas qui sont encore à l'étude, lesquels sont souvent complexes;
- établir les ressources humaines et financières qui sont nécessaires;
- faire le suivi de l'information requise pour améliorer la planification et la communication des résultats des travaux.

Réponse du Ministère. De concert avec nos partenaires des Premières nations, les bureaux régionaux du Ministère élaboreront des plans stratégiques à long terme renfermant différentes composantes opérationnelles (annuelles). Ces plans seront assujettis à des examens et des ajustements périodiques, et prévoiront des échéanciers et des mesures du rendement. Ils seront mis en place d'ici décembre 2006 et les composantes de planification opérationnelle entreront en vigueur graduellement.

Le Ministère ne possède pas de système centralisé de suivi de l'information

7.61 Nous avons éprouvé de grandes difficultés à utiliser les données fournies par le Ministère parce qu'elles étaient incomplètes et incohérentes. En effet, il n'existe pas de base de données nationale pour administrer les engagements pris par l'État en vue de respecter ses obligations relatives aux droits fonciers issus de traités, pour assurer le suivi de ces engagements et pour communiquer l'information s'y rapportant. Les systèmes d'information existants varient d'une région à l'autre. L'information sur la gestion compilée par le Ministère ne permet pas d'administrer et de contrôler adéquatement le processus. De plus, elle ne favorise pas une reddition de comptes axée sur les résultats, car elle ne reflète pas les progrès du Ministère en ce qui a trait au respect de ses obligations.

7.62 Les deux ententes-cadres établissent des échéances pour les différentes étapes du processus. Nous nous attendions à ce que le Ministère ait recueilli de l'information sommaire pour suivre les progrès et recenser les retards ou d'autres problèmes au cours des différentes étapes du processus. Cependant, le Ministère ne dispose pas d'un système de suivi pour surveiller le respect de ces échéances. Lorsque les ententes établissent des échéances, il n'en assure pas le suivi afin de faire progresser continuellement l'étude des dossiers. Par ailleurs, le temps qui est réellement consacré à chaque dossier n'est pas consigné en dossier. Ces données pourraient contribuer à l'amélioration de l'efficacité du traitement des dossiers. Compte tenu de ces lacunes, le Ministère n'est pas en mesure d'établir un rapport direct entre les résultats obtenus et les coûts ou les calendriers d'exécution, ni de recenser et d'analyser les tendances.

7.63 Le système de suivi national proposé ne répondra pas aux besoins du Ministère. Le Ministère a souligné à maintes reprises la nécessité de disposer d'un système de suivi national global qui pourrait l'aider à administrer le processus complexe des droits fonciers issus de traités et les ajouts aux réserves, de même qu'à surveiller l'évolution du traitement de chacun des dossiers de terres sélectionnées et à faire rapport à cet égard. Toutefois, même si le Ministère planifie l'instauration d'une base de données nationale depuis 1999, cette base de données n'a toujours pas été mise en place.

7.64 L'initiative concernant les rapports sur les ajouts aux réserves constitue l'effort le plus récent déployé dans ce domaine. Il s'agit de créer un système national capable d'assurer le suivi des efforts permanents qui sont accomplis grâce à un cycle de vie défini en vue de rationaliser et d'accélérer le processus en général. Suite à l'examen des premiers modules implantés dans les bureaux régionaux, nous avons constaté que les éléments de données proposés par l'administration centrale sont généraux et peu utiles pour aider les régions à administrer le processus. Le système ne permettra pas au Ministère de repérer les obstacles dans le processus, de surveiller le rendement et de faire rapport à cet égard. En résumé, la base de données ne permettra pas au Ministère de surveiller efficacement les progrès réalisés à des fins de gestion ou de reddition de comptes.

7.65 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait :

- prendre des mesures pour garantir que les données sur les droits fonciers issus de traités sont complètes et exactes;
- élaborer et instaurer un système de suivi des dossiers pouvant fournir de l'information exacte sur les résultats obtenus (par exemple le nombre d'acres de terres sélectionnées et le nombre d'acres converties en réserves). Le système de suivi des dossiers devrait être conçu pour signaler les obstacles et les risques concernant chacun des dossiers, de sorte que l'on pourrait mettre en œuvre des mesures correctives qui contribueraient à mener l'étude des dossiers à bien, en temps utile et avec efficacité;
- fournir régulièrement aux parties concernées, y compris les Premières nations et les gouvernements provinciaux, l'information dont elles ont besoin pour traiter les cas de terres sélectionnées.

Réponse du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada élaborera un système électronique horizontal de gestion des bases de

données, fondé sur l'intégration de divers modules, notamment celui des ajouts aux réserves. Lorsque le système sera pleinement opérationnel, avant le 1^{er} avril 2009, il permettra une recherche optimale de l'information et la gestion opérationnelle courante des dossiers.

Cette mesure exigera un certain nombre d'étapes. Au cours de la première année d'élaboration (2006-2007), on vérifiera l'intégrité des données contenues dans les bases de données existantes et les dossiers papiers. On élaborera en même temps le plan du projet et le plan de l'architecture du système. À la fin de la deuxième année (2007-2008), on convertira les dossiers papiers en format électronique, on apportera aux modules existants les remaniements nécessaires et on procédera à l'intégration horizontale de certains d'entre eux. La troisième année (2008-2009) sera l'année finale d'établissement du système. Au cours de celle-ci, on procédera aux essais du système. Lorsqu'ils seront terminés, en fin d'année, on déploiera le système.

Suivi des résultats et information communiquée au Parlement à ce sujet

Le suivi des résultats par le Ministère et l'information que celui-ci communique à ce sujet sont incomplets

7.66 Une bonne communication de l'information sur le rendement est un élément fondamental de l'efficacité de la gouvernance et de la reddition de comptes au Parlement. Nous avons examiné les rapports sur les plans et priorités et les rapports sur le rendement que le Ministère a préparés au cours des cinq dernières années. Cet examen visait à déterminer si le Ministère avait fixé des objectifs conformes aux obligations légales qui lui incombent aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités; si les rapports contenaient des échéances et des cibles précises indiquant la manière dont il entendait respecter les objectifs établis; et si les résultats obtenus étaient communiqués.

7.67 Nous avons constaté qu'il y avait peu d'information sur les objectifs établis par le Ministère, ses attentes en matière de rendement, les échéances prévues et la communication des résultats obtenus. Nous ne nous attendons pas nécessairement à ce que des rapports détaillés soient préparés annuellement à ce sujet, mais le Parlement doit avoir accès à cette information périodiquement. Par exemple, l'expiration de l'Entente-cadre de la Saskatchewan est l'occasion idéale de faire rapport sur les obligations qui ont été respectées par le Canada aux termes de l'Entente de 1992. Or, nous n'avons trouvé aucun document public indiquant les progrès réalisés par le Ministère pour respecter les obligations relatives aux droits fonciers issus de traités. En 2001, le ministre s'était engagé à réduire à deux ans les délais de conversion

des terres en réserves, qui étaient de cinq à sept ans. Les rapports sur le rendement du Ministère qui ont suivi n'ont pas communiqué d'information sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de cet engagement.

7.68 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait inclure périodiquement dans son rapport sur le rendement au Parlement :

- de l'information sur les résultats liés au respect de ses obligations légales relatives aux droits fonciers issus de traités, notamment les coûts, le nombre d'acres sélectionnées et le nombre d'acres converties en réserves;
- une mise à jour sur les efforts déployés en vue de réduire les délais de conversion des terres en réserves.

Réponse du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada est résolu à fournir au Parlement des renseignements pertinents sur son rendement, en ce qui a trait aux droits fonciers issus de traités. Il le fera dans son prochain rapport ministériel sur le rendement et ensuite, périodiquement, tous les trois ans.

Conclusion

7.69 Le Ministère a enregistré des progrès limités dans la conversion des terres sélectionnées en réserves aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités. Même si la Saskatchewan a réalisé des progrès plus importants que le Manitoba, un grand nombre de cas de terres sélectionnées sont toujours à l'étude. De plus, le Ministère n'a pas pu nous démontrer qu'il s'était doté d'un plan pour traiter les cas qui doivent encore être réglés et pour respecter ses engagements relatifs à ces ententes.

7.70 Le Ministère n'a pas de cadre de gestion pour procéder à la conversion des terres sélectionnées par les Premières nations aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités dans un délai raisonnable. Nous avons constaté qu'il y avait peu de planification, d'information sur le suivi des cas de terres sélectionnées et de procédures officielles. Nous avons aussi noté qu'il y avait peu d'outils et de directives pour aider les agents de projet. Or, ces éléments sont tous nécessaires pour permettre au Ministère de s'acquitter de ses obligations découlant des ententes.

7.71 Le Ministère doit informer les Premières nations de ce qu'elles doivent faire et à quel moment, d'une manière qui aidera les Premières nations à respecter ces exigences aussi rapidement que possible.

7.72 Les problèmes de longue date liés au processus de conversion persistent et ils ralentissent la conversion des terres. Le Ministère doit régler les questions relatives aux évaluations environnementales et aux travaux d'arpentage; il accélérera ainsi le processus de conversion des terres.

7.73 Bien que le règlement des questions concernant les intérêts de tiers relève des Premières nations, le Ministère doit collaborer avec celles-ci pour élaborer des stratégies pour résoudre ces questions.

7.74 Le Ministère communique peu d'information au Parlement sur les progrès réalisés en vue de s'acquitter de ses obligations. Il doit mettre en place un système de suivi de l'information capable de produire des données fiables et utiles pour mieux administrer ses activités et faire rapport sur son rendement.

Réponse globale du Ministère. Le Canada est résolu à honorer ses obligations légales à l'égard des Premières nations et à régler les griefs en souffrance, pour le plus grand bien de tous les Canadiens. Dans le cadre des mesures prises pour redresser les injustices qui sapent la confiance et la collaboration, de solides partenariats ont vu le jour entre les Autochtones, les gouvernements et les collectivités non autochtones. Le règlement des revendications particulières, comme celles qui ont abouti à la conclusion d'ententes de règlement sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba et en Saskatchewan, aide à instaurer de tels partenariats et à stimuler le développement économique dans les réserves et les collectivités environnantes. Les investissements en ce domaine ont procuré jusqu'à maintenant des avantages tangibles aux Premières nations et aux gouvernements provinciaux et locaux.

Affaires indiennes et du Nord Canada est déterminé à apporter en permanence des améliorations aux procédures afin de remplir ses obligations découlant des ententes de règlement des droits fonciers issus de traités au Manitoba et en Saskatchewan. Ce faisant, le Ministère continuera à travailler avec les Premières nations et les gouvernements provinciaux signataires, en respectant les rôles négociés des diverses parties, définis dans les ententes.

Le Ministère reconnaît l'importance des questions soulevées dans ce chapitre et il travaillera avec les Premières nations et ses autres partenaires à mettre en place des mesures s'appuyant sur les

réalisations actuelles, afin de régler ces questions. Celles-ci sont d'une grande complexité et exigent la coopération de tous les signataires des ententes sur les droits fonciers issus de traités. Pendant que le Ministère accepte les recommandations, nous devons nous assurer que les fonds seront disponibles pour leur donner suite en tenant compte du présent contexte financier. Aussi, il doit être reconnu que cette activité nécessite la collaboration des autres parties concernées, telles que les municipalités, d'autres ministères gouvernementaux et tous les intérêts des tiers, qui, quoique n'étant pas spécifiquement signataires à ces ententes, ont un degré variable de participation et un impact sur les processus qui ont été examinés dans cette vérification.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification avait pour objectifs de déterminer si Affaires indiennes et du Nord Canada :

- dispose d'un cadre pour administrer les ajouts aux réserves qui sont établis aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités, conformément à ses obligations légales telles que définies dans ces ententes;
- fait connaître aux Premières nations, de manière appropriée, leurs responsabilités aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités afin de faciliter la conversion en réserves, dans les meilleurs délais, des terres acquises en vertu des ententes sur les droits fonciers issus de traités;
- communique de l'information pertinente au Parlement sur les résultats obtenus concernant le respect de ses obligations légales découlant des ententes sur les droits fonciers issus de traités.

Étendue et méthode

Notre vérification était axée sur la gestion par Affaires indiennes et du Nord Canada des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités. Nous avons évalué si cette gestion était conforme aux obligations légales telles que définies dans les ententes sur les droits fonciers issus de traités. Nous avons mis l'accent sur la Saskatchewan et le Manitoba, car la majorité des ententes concernent ces deux provinces.

Nous avons utilisé deux échantillons afin de mieux comprendre certains problèmes et de faire une évaluation du rendement du Ministère par rapport à ses engagements. Le premier échantillon comprenait des cas extrêmes ou inhabituels. Nous avons demandé à la Saskatchewan et au Manitoba de nous soumettre un nombre égal de leurs meilleurs cas et de leurs cas plus problématiques, pour un total de 24 dossiers. Le deuxième échantillon était un échantillon stratifié significatif. Pour le constituer, nous avons choisi un certain nombre de dossiers dans chaque province de manière à obtenir diverses situations de sélection de terres, soit au total 44 dossiers. Nous avons utilisé cette deuxième technique d'échantillonnage pour déterminer si l'on retrouvait dans ces dossiers les mêmes situations que celles décrites dans les meilleurs cas ou dans les cas plus problématiques.

Nous avons fondé notre analyse sur les ententes relatives aux droits fonciers issus de traités de chacune des provinces. Nous avons recensé les principales étapes du processus de conversion des terres et nous avons évalué le traitement des cas à chacune de ces étapes. Nous avons fait le suivi des terres sélectionnées à l'aide des dates clés, la première date étant celle du lancement du processus de sélection par une Première nation (première résolution du conseil de bande) et la dernière, celle où les terres sélectionnées obtiennent le statut de réserve (décret).

L'équipe de vérification a rencontré le personnel du Ministère à l'administration centrale et dans ses bureaux régionaux en Saskatchewan et au Manitoba. Nous avons aussi rencontré les fonctionnaires régionaux de Ressources naturelles Canada et du ministère de la Justice Canada. Nous avons recueilli les avis de certains représentants des collectivités et des organisations des Premières nations, ainsi que ceux de représentants provinciaux et municipaux. Nous avons examiné les documents pertinents, y compris des

lois, des documents ministériels et régionaux, des documents de planification, des études, des plans d'action, des rapports d'évaluation et d'autres rapports, et des renseignements soumis par les parties intéressées.

Critères

Notre vérification reposait sur les critères suivants :

- Affaires indiennes et du Nord Canada a consulté les Premières nations et d'autres parties intéressées, et ils se sont entendus sur les modalités de conversion des terres sélectionnées en réserves aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités, dans les meilleurs délais et dans le meilleur intérêt des Premières nations.
- Le Ministère disposait de l'organisation et des ressources nécessaires et possédait des politiques, des procédures et des échéances clairement définies pour mettre en œuvre les ententes sur les droits fonciers issus de traités et donner suite aux propositions d'ajouts aux réserves.
- Le Ministère a fait connaître aux Premières nations leurs responsabilités et les étapes à suivre dans le processus d'agrandissement des réserves, conformément aux ententes sur les droits fonciers issus de traités, ainsi que les échéances qui s'y rattachent, de manière à permettre aux Premières nations de bien les comprendre et de les respecter.
- Afin de les aider à respecter les exigences requises, le Ministère a procuré suffisamment de ressources, de formation et de lignes directrices aux Premières nations concernées par le processus d'agrandissement des réserves découlant des ententes sur les droits fonciers issus de traités.
- Le Ministère a défini des objectifs qui sont conformes à ses obligations légales aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités; il a surveillé et mesuré les progrès réalisés en vue de respecter ses objectifs; et il a rendu publique l'information sur son rendement.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell

Directeur principal : Glenn Wheeler

Eric Anttila

Kevin McGillivary

Stacey Wowchuk

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 7 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse du Ministère
Conversion des terres en réserves	
<p>7.20 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait élaborer et mettre en œuvre un plan décrivant en détail les mesures qu’il prendra pour traiter les acres de terre sélectionnées non encore converties et remplir son engagement de réduire le temps de traitement des dossiers sur les terres sélectionnées faisant l’objet de droits issus de traités, à partir de la réception de la résolution du conseil de bande jusqu’à la conversion en réserve. (7.15-7.19)</p>	<p>Au cours des dernières années, Affaires indiennes et du Nord Canada a procédé à des investissements afin d’améliorer l’ensemble des processus servant à mettre des terres de côté à titre de terres de réserve. S’appuyant sur ses réalisations antérieures, le Ministère continuera à travailler dans ce domaine et concentrera ses efforts sur les difficultés propres aux régions, difficultés qui ont, par le passé, retardé la conversion des terres.</p>
<p>7.27 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait collaborer plus étroitement avec chacune des Premières nations pour élaborer un plan d’action visant les terres qu’elles ont sélectionnées. Il s’agit de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • veiller à ce que la Première nation comprenne le processus de conversion; • définir les échéances ou le calendrier des principales étapes du processus; • concevoir une stratégie pour la conversion de chacune des terres sélectionnées en réserve; • fournir une aide permanente aux Premières nations qui s’efforcent de s’acquitter de leurs responsabilités, aux termes des accords. <p>(7.23-7.26)</p>	<p>Affaires indiennes et du Nord Canada a déjà commencé à mettre en œuvre cette recommandation, de concert avec les bureaux régionaux, car ceux-ci rencontrent maintenant les Premières nations de façon régulière, selon un échéancier. En collaboration avec les Premières nations partenaires, les bureaux régionaux du Ministère feront en sorte de disposer de plans stratégiques à long terme d’ici décembre 2006. Une composante de ces plans est un mécanisme opérationnel pour déterminer les choix de terres posant des problèmes dans le cas de chaque Première nation et établir un plan prévoyant la façon de procéder pour faire progresser ces choix. Les plans en question préciseront clairement les rôles et responsabilités de chacun, conformément aux ententes de règlement des droits fonciers issus de traités, les étapes clés à suivre et les échéances à respecter. Les rencontres avec les Premières nations offriront aussi la possibilité d’assurer des communications régulières et permettront au Ministère de les aider encore davantage à remplir leurs obligations selon ce qui est prévu dans les ententes.</p>

Recommandation	Réponse du Ministère
<p>Gestion ministérielle du processus</p> <p>7.36 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait, dans le respect des lois et des règlements, faire ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • publier une ligne directrice révisée définissant les critères dont doivent tenir compte les fonctionnaires du Ministère lorsqu'ils effectuent des évaluations environnementales assorties d'un échancier précis, et laissant au personnel le soin de déterminer si des mises à jour sont nécessaires; • planifier les travaux d'arpentage de manière à permettre aux terres sélectionnées d'obtenir le statut de réserve dans les meilleurs délais; • élaborer un plan stratégique coordonné pour éviter que l'exécution des évaluations environnementales et des travaux d'arpentage nécessaires retarde la conversion des terres en réserves. <p>(7.33-7.35)</p> <p>7.46 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait unir ses efforts à ceux des Premières nations afin de régler les questions concernant les intérêts de tiers. Il devrait notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • miser sur ses premières initiatives, cibler les intervenants ayant habituellement des intérêts de tiers et les renseigner sur les droits fonciers issus de traités et sur la façon dont ils ont des répercussions sur eux; 	<p>D'ici à avril 2006, Affaires indiennes et du Nord Canada donnera accès dans son site Web au chapitre 12 de son <i>Guide de gestion des terres</i>, qui sera consacré à la gestion de l'environnement. Ce chapitre renfermera une politique bien structurée sur ce qu'on considère être une évaluation environnementale « périmée » d'un site. La politique se fondera sur des principes appropriés, tels que le recours à la discrétion voulue et la gestion du risque, lorsqu'on évalue si une terre choisie exige une nouvelle évaluation environnementale.</p> <p>Avant le début de l'exercice financier, chaque bureau régional élaborera un plan opérationnel annuel dans son plan stratégique général, indiquant les moments des levés d'arpentage et des évaluations environnementales. Dans la mesure du possible, on planifiera ces levés et ces évaluations de façon qu'ils soient effectués simultanément, en particulier sur les parcelles de terres situées dans des endroits éloignés.</p> <p>Affaires indiennes et du Nord Canada accroîtra les activités en matière de séances conjointes d'éducation et d'information des Premières nations, des provinces et des autres parties intéressées, telles que les municipalités. Pour cette mesure, on s'appuiera notamment sur les pratiques modèles mises en œuvre dans les processus des droits fonciers issus de traités en Saskatchewan et sur les travaux permanents de la Fédération canadienne des municipalités en ce domaine. Le Ministère développera encore davantage les outils pratiques pertinents, tels que les études de cas, qui permettent de déterminer les problèmes structurels et des moyens de les régler avec succès.</p>

Recommandation	Réponse du Ministère
<ul style="list-style-type: none"> recenser les obstacles systémiques qui entravent le règlement des questions récurrentes concernant les intérêts de tiers et informer les Premières nations sur les stratégies et les mesures pouvant servir à supprimer les obstacles; favoriser l'utilisation des mécanismes de règlement des différends établis aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités afin de faciliter le règlement des questions concernant les intérêts de tiers. 	<p>Les ententes de règlement des droits fonciers issus de traités prévoient, dans certains cas, la création d'entités de règlement des différends dans la Première nation. Ces entités ont pour mandat d'aider les Premières nations signataires d'une entente pour leurs négociations avec des tiers. Le Ministère a commencé à rencontrer de façon régulière ces entités, afin de favoriser l'accès des Premières nations à ces mécanismes et à leur utilisation.</p>
<p>(7.37-7.45)</p> <p>7.59 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait élaborer et mettre en œuvre une méthode uniforme pour s'assurer que ses dossiers sur les terres sélectionnées sont bien organisés et contiennent les documents nécessaires pour faciliter la conversion.</p>	<p>Le Ministère élaborera au cours des prochains mois des pratiques appropriées et uniformes de gestion des dossiers, et les appliquera dans l'avenir.</p>
<p>(7.53-7.58)</p> <p>7.60 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait préparer un plan de gestion stratégique indiquant comment il gèrera ses activités pour faire en sorte que les cas de terres sélectionnées soient traités dans un délai raisonnable. Ce plan stratégique devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> contenir une estimation de la charge de travail permanente (pour ce qui est des cas à l'étude et à venir); préciser comment le Ministère traitera les cas qui sont encore à l'étude, lesquels sont souvent complexes; établir les ressources humaines et financières qui sont nécessaires; 	<p>De concert avec nos partenaires des Premières nations, les bureaux régionaux du Ministère élaboreront des plans stratégiques à long terme renfermant différentes composantes opérationnelles (annuelles). Ces plans seront assujettis à des examens et des ajustements périodiques, et prévoiront des échéanciers et des mesures du rendement. Ils seront mis en place d'ici décembre 2006 et les composantes de planification opérationnelle entreront en vigueur graduellement.</p>

Recommandation	Réponse du Ministère
<ul style="list-style-type: none"> • faire le suivi de l'information requise pour améliorer la planification et la communication des résultats des travaux. (7.53-7.58) <p>7.65 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • prendre des mesures pour garantir que les données sur les droits fonciers issus de traités sont complètes et exactes; • élaborer et instaurer un système de suivi des dossiers pouvant fournir de l'information exacte sur les résultats obtenus (par exemple le nombre d'acres de terres sélectionnées et le nombre d'acres converties en réserves). Le système de suivi des dossiers devrait être conçu pour signaler les obstacles et les risques concernant chacun des dossiers, de sorte que l'on pourrait mettre en œuvre des mesures correctives qui contribueraient à mener l'étude des dossiers à bien, en temps utile et avec efficacité; • fournir régulièrement aux parties concernées, y compris les Premières nations et les gouvernements provinciaux, l'information dont elles ont besoin pour traiter les cas de terres sélectionnées. (7.61-7.64) 	<p>Affaires indiennes et du Nord Canada élaborera un système électronique horizontal de gestion des bases de données, fondé sur l'intégration de divers modules, notamment celui des ajouts aux réserves. Lorsque le système sera pleinement opérationnel, avant le 1^{er} avril 2009, il permettra une recherche optimale de l'information et la gestion opérationnelle courante des dossiers.</p> <p>Cette mesure exigera un certain nombre d'étapes. Au cours de la première année d'élaboration (2006-2007), on vérifiera l'intégrité des données contenues dans les bases de données existantes et les dossiers papiers. On élaborera en même temps le plan du projet et le plan de l'architecture du système. À la fin de la deuxième année (2007-2008), on convertira les dossiers papiers en format électronique, on apportera aux modules existants les remaniements nécessaires et on procédera à l'intégration horizontale de certains d'entre eux. La troisième année (2008-2009) sera l'année finale d'établissement du système. Au cours de celle-ci, on procédera aux essais du système. Lorsqu'ils seront terminés, en fin d'année, on déploiera le système.</p>
<p>Suivi des résultats et information communiquée au Parlement à ce sujet</p>	
<p>7.68 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait inclure périodiquement dans son rapport sur le rendement au Parlement :</p>	<p>Affaires indiennes et du Nord Canada est résolu à fournir au Parlement des renseignements pertinents sur son rendement, en ce qui a trait aux droits fonciers issus de traités. Il le fera dans son prochain rapport ministériel sur le rendement et ensuite, périodiquement, tous les trois ans.</p>

Recommandation	Réponse du Ministère
<ul style="list-style-type: none"> • de l'information sur les résultats liés au respect de ses obligations légales relatives aux droits fonciers issus de traités, notamment les coûts, le nombre d'acres sélectionnées et le nombre d'acres converties en réserves; • une mise à jour sur les efforts déployés en vue de réduire les délais de conversion des terres en réserves. <p>(7.66-7.67)</p>	
<p>Réponse globale du Ministère</p>	
<p>Le Canada est résolu à honorer ses obligations légales à l'égard des Premières nations et à régler les griefs en souffrance, pour le plus grand bien de tous les Canadiens. Dans le cadre des mesures prises pour redresser les injustices qui sapent la confiance et la collaboration, de solides partenariats ont vu le jour entre les Autochtones, les gouvernements et les collectivités non autochtones. Le règlement des revendications particulières, comme celles qui ont abouti à la conclusion d'ententes de règlement sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba et en Saskatchewan, aide à instaurer de tels partenariats et à stimuler le développement économique dans les réserves et les collectivités environnantes. Les investissements en ce domaine ont procuré jusqu'à maintenant des avantages tangibles aux Premières nations et aux gouvernements provinciaux et locaux.</p> <p>Affaires indiennes et du Nord Canada est déterminé à apporter en permanence des améliorations aux procédures afin de remplir ses obligations découlant des ententes de règlement des droits fonciers issus de traités au Manitoba et en Saskatchewan. Ce faisant, le Ministère continuera à travailler avec les Premières nations et les gouvernements provinciaux signataires, en respectant les rôles négociés des diverses parties, définis dans les ententes.</p> <p>Le Ministère reconnaît l'importance des questions soulevées dans ce chapitre et il travaillera avec les Premières nations et ses autres partenaires à mettre en place des mesures s'appuyant sur les réalisations actuelles, afin de régler ces questions. Celles-ci sont d'une grande complexité et exigent la coopération de tous les signataires des ententes sur les droits fonciers issus de traités. Pendant que le Ministère accepte les recommandations, nous devons nous assurer que les fonds seront disponibles pour leur donner suite en tenant compte du présent contexte financier. Aussi, il doit être reconnu que cette activité nécessite la collaboration des autres parties concernées, telles que les municipalités, d'autres ministères gouvernementaux et tous les intérêts des tiers, qui, quoique n'étant pas spécifiquement signataires à ces ententes, ont un degré variable de participation et un impact sur les processus qui ont été examinés dans cette vérification.</p>	

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2005

Table des matières principale

	Questions d'une importance particulière — 2005
	Points saillants — Chapitres 1 à 8
Chapitre 1	Gendarmerie royale du Canada — Les services de police à contrat
Chapitre 2	La qualité et la communication des résultats des sondages
Chapitre 3	Agence du revenu du Canada — La vérification des déclarations de revenus des particuliers et des fiducies
Chapitre 4	La gestion des initiatives horizontales
Chapitre 5	Le soutien accordé aux industries culturelles
Chapitre 6	Élections Canada — L'administration du processus électoral fédéral
Chapitre 7	Affaires indiennes et du Nord Canada — Le respect des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités
Chapitre 8	Autres observations de vérification
Annexes	

