



Affaires autochtones et du Nord Canada

Rapport de vérification interne

Vérification du processus d'ajout aux réserves

Préparé par :

Direction générale des services de vérification et
d'assurance

Mai 2017

AANAC-INAC



TABLE DES MATIÈRES

Acronymes	ii
SOMMAIRE	1
Contexte	1
Objectifs et portée de la vérification	1
Énoncé de conformité	1
Conclusion	1
Recommandations	2
1. CONTEXTE	3
1.1 Brève description des ajouts aux réserves	3
1.2 Directive de politique sur les ajouts aux réserves d'AANC	4
1.3 Processus d'ajout aux réserves	5
1.4 Modifications apportées aux responsabilités relatives au processus d'ajout aux réserves	6
2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	7
2.1 Objectif de la vérification	7
2.2 Portée de la vérification	7
3. APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE	7
4. CONCLUSION	9
5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	9
5.1 Orientation stratégique	9
5.2 Gouvernance et surveillance	10
5.3 Rôles et responsabilités	14
6. Plan d'action de la direction	18
Annexe A – Catégories de création de réserves	21
Annexe B – Phases du processus d'ajout aux réserves	22
Annexe C – Accords sur les droits fonciers issus de traités	24
Annexe D – Critères de vérification	29
Annexe E – Mesures législatives, politiques et directives pertinentes	30

Acronymes

AANC	Affaires autochtones et du Nord Canada
AC	Administration centrale
AR	Ajout aux réserves
GGT	Guide de la gestion des terres
SMA	Sous-ministre adjoint
SNSAR	Système national de suivi des ajouts aux réserves
SOR	Secteur des opérations régionales
STDE	Secteur des terres et du développement économique

SOMMAIRE

Contexte

La Direction générale des services de vérification et d'assurance (DGSVA) d'Affaires autochtones et du Nord Canada (ci-après appelé « AANC » ou « le Ministère ») a prévu une vérification du processus d'ajout aux réserves dans le Plan de vérification axé sur le risque de 2016-2017 à 2018-2019. Cette vérification était jugée prioritaire en raison de la complexité du processus d'ajout aux réserves (AR) qui comporte de nombreux points à considérer, notamment l'environnement, les lois, les communications et les consultations. Le processus fait appel à de multiples intervenants, dont les Premières Nations, d'autres ministères fédéraux et d'autres ordres de gouvernement. De plus, en 2012, d'importantes modifications apportées au processus ont réduit le rôle de l'administration centrale (AC) d'AANC et augmenté la responsabilité des bureaux régionaux.

Objectifs et portée de la vérification

La vérification visait à évaluer la mesure selon laquelle les récentes modifications apportées au cadre de gouvernance et de contrôle favorisent une gestion efficiente du portefeuille des ajouts aux réserves (AR). Les objectifs particuliers de la vérification étaient d'évaluer dans quelle mesure :

- la récente redistribution des rôles, des responsabilités et des pouvoirs favorise le traitement efficient des dossiers d'ajout aux réserves et la surveillance du portefeuille des ajouts aux réserves;
- les centres de soutien aux ajouts aux réserves sont positionnés et fonctionnent de façon à favoriser le traitement efficient et rapide des dossiers d'ajout aux réserves;
- le traitement des dossiers d'AR est continuellement amélioré et/ou simplifié au moyen de l'élaboration, de la communication et de l'application efficace de pratiques ou de méthodes éprouvées.

Énoncé de conformité

L'évaluation a été réalisée conformément aux normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut des auditeurs internes, appuyée par les résultats du programme d'assurance de la qualité et d'amélioration.

Conclusion

La direction a apporté des améliorations à la gouvernance et au cadre de contrôle qui visent à mieux soutenir une gestion efficiente et efficace du portefeuille des AR. Toutefois, des éléments clés nécessaires pour favoriser une surveillance efficace et une planification ou une prise de décisions fondée sur le risque en lien avec le portefeuille des AR, de même que pour soutenir les Premières Nations durant le processus, ont été cernés. Il reste à préciser davantage les

objectifs stratégiques relatifs à l'ajout aux réserves du Ministère, ainsi que les rôles et les responsabilités connexes des principaux intervenants internes et externes.

Recommandations

1. Le sous-ministre adjoint du Secteur des terres et du développement économique, en collaboration avec le sous-ministre adjoint principal du Secteur des opérations régionales, doit élaborer et communiquer des objectifs stratégiques liés aux ajouts aux réserves.
2. Le sous-ministre adjoint du Secteur des terres et du développement économique, en collaboration avec le sous-ministre adjoint principal du Secteur des opérations régionales, doit s'assurer qu'un plan et un calendrier sont mis en place afin d'élaborer et de mettre en œuvre des éléments de gouvernance du portefeuille des ajouts aux réserves concernant :
 - l'établissement de rapports sur le rendement qui favorise adéquatement la surveillance des activités d'ajout aux réserves pour évaluer les résultats obtenus et cibler les difficultés;
 - les plans sur les ressources pour les activités d'ajout aux réserves;
 - les organismes de surveillance pour évaluer l'harmonisation des activités d'ajout aux réserves aux objectifs;
 - les approches pour définir, évaluer et gérer les risques associés aux objectifs touchant les ajouts aux réserves.
3. Le sous-ministre adjoint du Secteur des terres et du développement économique, en collaboration avec le sous-ministre adjoint principal du Secteur des opérations régionales, doit s'assurer :
 - que des solutions sont cernées et évaluées pour offrir du soutien à l'échelle nationale relativement aux ajouts aux réserves et que des responsabilités sont assignées en conséquence;
 - que les attentes concernant le soutien aux Premières Nations durant le processus d'ajout aux réserves sont clairement définies, communiquées et mises en œuvre.

Réponse de la direction

La direction approuve les observations. Elle a accepté les recommandations contenues dans le rapport et élaboré un plan d'action afin d'y répondre. Le plan d'action de la direction a été intégré au présent rapport.

1. CONTEXTE

La Direction générale des services de vérification et d'assurance (DGSVA) d'Affaires autochtones et du Nord Canada (ci-après appelé « AANC » ou « le Ministère ») a prévu une vérification du processus d'ajout aux réserves dans le Plan de vérification axé sur le risque de 2016-2017 à 2018-2019. Cette vérification était jugée prioritaire en raison de la complexité du processus d'ajout aux réserves (AR) qui comporte de nombreux points à considérer, notamment l'environnement, les lois, les communications et les consultations. Le processus fait appel à de multiples intervenants, dont les Premières Nations, d'autres ministères fédéraux et d'autres ordres de gouvernement. De plus, en 2012, d'importantes modifications apportées au processus ont réduit le rôle de l'administration centrale (AC) d'AANC et augmenté la responsabilité des bureaux régionaux.

Après avoir amorcé la vérification durant l'exercice 2015-2016, les gestionnaires de programme ont constaté que le processus d'ajout aux réserves avait été soumis à un grand nombre de vérifications, d'évaluations et d'examens depuis quelques années, et que les responsables du programme entendaient apporter des modifications au processus et aux documents stratégiques et d'orientation connexes. La DGSVA et les gestionnaires du programme ont convenu qu'une vérification interne serait plus utile après l'instauration de certaines de ces modifications. Il a été convenu d'achever la phase de planification de la vérification au cours de l'exercice 2015-2016 et de reporter les phases d'exécution et de rapport à l'exercice 2016-2017. L'achèvement de la vérification du processus d'ajout aux réserves a donc été intégré au Plan de vérification axé sur le risque de 2016-2017 à 2018-2019 du Ministère.

1.1 Brève description des ajouts aux réserves

Un ajout aux réserves (AR) est une proposition d'octroi du statut de réserve à une parcelle de terre qui se situe habituellement dans le territoire ancestral ou visé par un traité d'une Première nation. La *Loi sur les Indiens* définit une réserve comme étant une « parcelle de terrain dont Sa Majesté est propriétaire et qu'elle a mise de côté à l'usage et au profit d'une bande ». Comme la *Loi sur les Indiens* ne confère aucun pouvoir à l'égard de la mise de côté de terres à titre de réserve, les terres qui ne sont pas assujetties à la mesure législative¹ régissant le règlement des revendications obtiennent le statut de réserve en vertu de la prérogative royale. Un processus d'ajout aux réserves a été établi pour aider les Premières Nations et le Ministère à réaliser les étapes nécessaires à l'ajout de terres aux réserves.

¹ La *Loi sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement de revendications au Manitoba* et les lois sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement de revendications de l'Alberta et de la Saskatchewan confèrent au ministre le pouvoir d'accorder le statut de réserve aux terres qui satisfont aux obligations juridiques en vertu d'un accord sur les droits fonciers issus des traités dans les provinces de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba.

Une terre peut être ajoutée à une réserve pour de nombreuses raisons, notamment dans le but de respecter une obligation juridique contenue dans une entente de règlement d'une revendication particulière ou d'un traité, d'assurer la croissance de la collectivité, de créer une nouvelle réserve, d'encourager le développement économique, de contribuer à la réconciliation, d'améliorer les relations découlant des traités et d'élargir l'accès aux terres et aux ressources.

Le tableau suivant présente un aperçu du nombre de dossiers d'ajout aux réserves ouverts et fermés par région. Il met en lumière le fait que le volume d'activités d'ajout aux réserves a toujours été concentré dans des provinces où des accords sur les droits fonciers issus des traités ont été conclus². Plus précisément, les dossiers ont été concentrés dans les provinces de la Saskatchewan (52 % des dossiers actuellement ouverts) et du Manitoba (32 % des dossiers actuellement ouverts).

Dossiers d'ajout aux réserves ouverts et fermés par région³

Région	Dossiers ouverts	Dossiers fermés		
	En février 2017	Entre 2000 et 2005	Entre 2006 et 2010	De 2011 à aujourd'hui
Alberta	26	13	10	7
Atlantique	27	15	20	15
Colombie-Britannique	53	31	18	49
Manitoba	361	36	133	19
Ontario	89	14	9	6
Québec	7	2	20	12
Saskatchewan	630	575	275	255
Total	1193	686	485	363

1.2 Directive de politique sur les ajouts aux réserves d'AANC

Le Ministère a préparé une orientation et des directives officielles sur les étapes associées à l'ajout de terres aux réserves. Elles sont énoncées dans la *Directive de politique sur les ajouts aux réserves* d'AANC du Guide de la gestion des terres du Ministère (chapitre 10). Le 27 juillet 2016, après avoir analysé la rétroaction et les commentaires de différents intervenants, AANC a mis à jour la *Directive de politique sur les ajouts aux réserves* afin de simplifier le processus associé à la création de réserves en fournissant une orientation stratégique, en encourageant l'évaluation, l'approbation et la mise en œuvre uniformes des propositions de création de réserves, dans la mesure du possible, ainsi qu'en favorisant la collaboration parmi

² Consulter l'annexe C pour obtenir une description des accords sur les droits fonciers issus de traités.

³ Information extraite d'une analyse datant de février 2017, préparée par la direction du STDE.

toutes les parties concernées. La nouvelle directive de politique a également modifié le processus d'ajout aux réserves, puisque le Ministère enverra désormais une lettre d'appui à la Première nation tôt dans le processus pour démontrer son engagement à mener l'initiative d'ajout aux réserves. Cette procédure remplace l'approbation de principe de la précédente directive de politique, qui était donnée lorsque toutes les exigences étaient satisfaites. La nouvelle directive de politique comporte également des exigences environnementales améliorées, des critères de sélection des terres plus vastes et des documents d'orientation à l'intention des intervenants.

La directive de politique met en place trois catégories distinctes de création de réserves : les obligations juridiques et accords, les ajouts pour le bien de la collectivité et les décisions du tribunal. Une brève description de chaque catégorie est fournie à l'annexe A.

1.3 Processus d'ajout aux réserves

Le processus d'ajout aux réserves peut s'avérer extrêmement complexe. Les étapes qu'il comporte varient en fonction de certains facteurs, notamment si les terres que l'on propose d'ajouter sont de propriété fédérale, provinciale ou privée, et si elles incluent ou non des droits tréfonciers⁴. La propriété des terres proposées déterminera quels seront les partenaires et les intervenants qui devront prendre part au processus d'ajout à la réserve en partenariat avec AANC et la Première nation. Bien souvent, d'autres ordres de gouvernement (p. ex. les municipalités et les provinces) et des tiers (p. ex. des services publics, des pipelines, des entreprises des secteurs de la foresterie et de l'énergie, etc.) y participent.

Comme l'indique la *Directive de politique sur les ajouts aux réserves*, le processus d'ajout aux réserves comporte quatre phases distinctes : phase initiale; évaluation et examen; achèvement de la proposition; et approbation. Veuillez consulter l'annexe B pour obtenir une brève description des phases du processus d'ajout aux réserves.

Les responsabilités d'AANC liées au processus d'ajout aux réserves sont réparties dans les quatre groupes suivants :

- **la Direction générale de la recherche économique et de l'élaboration de politiques** (du STDE) – responsable de l'élaboration de politiques et de processus;
- **la Direction générale de la gestion des terres et de l'environnement** (du STDE) – responsable de l'orientation stratégique et de l'orientation relative au processus ainsi que du soutien;

⁴ Les droits tréfonciers renvoient aux droits d'une partie aux minéraux et aux substances qu'on retrouve sous une parcelle de terre. Ces droits peuvent être vendus ou transférés à une autre partie, comme les droits de surface fonciers.

- **les bureaux régionaux** – les agents de la gestion des terres des bureaux régionaux doivent s’assurer que les exigences relatives au processus sont satisfaites et aider les Premières Nations pendant le processus;
- **les centres de soutien aux ajouts aux réserves** – responsables d’offrir une assistance et des directives opérationnelles à propos des demandes d’ajout aux réserves (la sous-section 1.4 ci-dessous aborde ces responsabilités plus en détail).

La capacité du Ministère de gérer le processus d’ajout aux réserves de façon uniforme dans les régions peut être entravée par l’existence d’obligations juridiques distinctes visant les terres cédées en vertu d’un traité dans certaines provinces (p. ex. le Manitoba et la Saskatchewan), les diverses exigences provinciales pour le transfert de terres, les attentes en découlant, et les pratiques des conseillers juridiques du Ministère et des autres parties concernées par une proposition d’ajout aux réserves.

1.4 Modifications apportées aux responsabilités relatives au processus d’ajout aux réserves

En 2012, dans le cadre d’une importante initiative de rationalisation, les ressources humaines et financières affectées au processus d’ajout aux réserves ont été redistribuées. La restructuration des responsabilités et des efforts visant à rationaliser l’administration des ajouts aux réserves a conduit à l’élimination du rôle de l’AC dans le processus d’examen de l’approbation des ajouts aux réserves. Ainsi, certaines responsabilités concernant les ajouts aux réserves et la gestion des terres ont été transférées aux bureaux régionaux.

Afin d’aider les bureaux régionaux à assumer leurs nouvelles responsabilités, l’AC a mis sur pied des centres de soutien régionaux qui leur offrent une assistance et des directives opérationnelles. Un centre de soutien a été créé à Regina pour contribuer aux demandes concernant les droits fonciers issus des traités (DFIT), et un autre a été créé à Toronto pour contribuer aux demandes qui ne concernent pas les DFIT.

Les deux centres de soutien aux ajouts aux réserves ont le mandat d’aider les régions en assumant les responsabilités suivantes : mettre à jour les modèles de demande et les documents de référence, mener à bien des activités d’assurance de la qualité concernant les demandes avant de les soumettre pour approbation, former les membres du personnel prenant part aux présentations de propositions d’ajout aux réserves, donner des conseils aux régions concernées au besoin, examiner les documents traduits au besoin, ainsi qu’établir la liaison avec l’AC et les régions concernées.

2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

2.1 Objectif de la vérification

La vérification visait à évaluer la mesure selon laquelle les récentes modifications apportées au cadre de gouvernance et de contrôle favorisent une gestion efficiente du portefeuille des ajouts aux réserves, notamment à évaluer dans quelle mesure :

- la récente redistribution des rôles, des responsabilités et des pouvoirs favorise le traitement efficient des dossiers d'ajout aux réserves et la surveillance du portefeuille des ajouts aux réserves;
- les centres de soutien aux ajouts aux réserves sont positionnés et fonctionnent de façon à favoriser le traitement efficient et rapide des dossiers d'ajout aux réserves;
- le traitement des dossiers d'ajout aux réserves est continuellement amélioré et/ou simplifié, au moyen de la détermination, de la communication et de l'application efficace de pratiques ou méthodes éprouvées.

2.2 Portée de la vérification

La vérification comportait une évaluation des éléments du cadre de gouvernance et de contrôle qui ont été touchés par de récents changements, dont le transfert aux bureaux régionaux des responsabilités en matière d'ajouts aux réserves et la création des centres de soutien aux ajouts aux réserves.

3. APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE

La vérification du processus d'AR a été planifiée et réalisée conformément aux exigences de la *Politique sur la vérification interne* du Conseil du Trésor et aux cadre *international régissant la pratique professionnelle de l'audit interne* de l'Institut des auditeurs internes. Des procédures de vérification suffisantes et appropriées ont été exécutées, et des éléments probants ont été recueillis à l'appui des conclusions exposées dans le présent rapport.

La vérification s'est déroulée d'octobre 2016 à avril 2017, en trois phases : la planification, le déroulement, et la production du rapport. À la lumière des données recueillies au cours de la phase de planification durant l'exercice 2015-2016, une nouvelle évaluation du risque a été réalisée afin de s'assurer que les risques élevés relevés étaient encore pertinents et que la vérification tenait compte des développements récents (p. ex. la parution de la nouvelle *Directive de politique sur les ajouts aux réserves* en juillet 2016). Les critères de la vérification ont été définis pour couvrir les aspects les plus prioritaires, et ils ont servi de base à l'élaboration du programme détaillé de vérification pour la phase de déroulement de la vérification. Ces critères sont énoncés à l'annexe D, alors que les politiques, les normes et les orientations pertinentes qui ont servi à leur définition sont énumérées à l'annexe E.

Le programme de vérification expose en détail les activités qui ont été réalisées pendant la phase d'exécution de la vérification, y compris :

- des entretiens avec des représentants clés de l'AC du Secteur des terres et du développement économique;
- des entretiens avec des représentants clés des régions visitées, y compris des représentants des centres de soutien aux ajouts aux réserves;
- un examen des documents pertinents liés à la gestion et à l'administration du portefeuille des ajouts aux réserves, y compris des outils et des modèles utilisés par les régions visitées;
- un examen d'un échantillon de dossiers d'ajout aux réserves de chacune des régions visitées;
- un examen et une analyse des données liées à l'ajout aux réserves (p. ex. le nombre de dossiers actifs et de dossiers fermés);
- une révision générale du Système national de suivi des ajouts aux réserves (SNSAR);
- une analyse comparative régionale du processus d'ajout aux réserves et des autres approches utilisées dans chacune des régions visitées;
- une analyse des effectifs responsables du traitement des ajouts aux réserves dans les régions visitées.

Quatre régions ont été visitées durant la vérification : l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique. Ces régions ont été choisies parce qu'elles comptent habituellement le volume de dossiers d'ajout aux réserves actifs le plus élevé. Lors des visites sur place, au total, 33 dossiers d'ajout aux réserves ont été examinés pour évaluer dans quelle mesure le processus d'ajout aux réserves est appliqué de manière uniforme, ainsi que pour relever tout écart en ce qui a trait aux exigences ou des éléments probants concernant des pratiques vigoureuses ou novatrices. L'échantillon a été choisi à partir de données conservées dans le SNSAR en date de décembre 2016. Une approche discrétionnaire a été adoptée pour choisir l'échantillon en tenant compte des considérations suivantes pour garantir une représentation exacte des dossiers d'ajout aux réserves :

- la catégorie de la Politique de directive (c.-à-d. les obligations juridiques, les ajouts pour le bien de la collectivité et les décisions du tribunal);
- l'état du dossier (c.-à-d. ouvert ou fermé);
- la phase du processus des dossiers ouverts (c.-à-d., phase initiale, évaluation et examen, achèvement de la proposition, et approbation);
- la date d'ouverture du dossier;
- l'emplacement géographique de la parcelle respective (c.-à-d. urbain ou rural).

À l'aide des renseignements recueillis lors des activités de vérification, des observations et des conclusions ont été élaborées en fonction des critères de vérification.

4. CONCLUSION

La direction a apporté des améliorations à la gouvernance et au cadre de contrôle qui visent à mieux soutenir une gestion efficiente et efficace du portefeuille des ajouts aux réserves. Toutefois, des éléments clés nécessaires pour favoriser une surveillance efficace et une planification ou une prise de décisions fondée sur le risque en lien avec le portefeuille des AR, de même que pour soutenir les Premières Nations durant le processus, ont été cernés. Il reste à préciser davantage les objectifs stratégiques relatifs à l'ajout aux réserves du Ministère, ainsi que les rôles et les responsabilités connexes des principaux intervenants internes et externes.

5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Compte tenu des éléments probants recueillis, les critères de vérification (énoncés à l'annexe D) ont été évalués par rapport aux pratiques observées. Lorsqu'un écart entre les critères de vérification et la pratique a été observé, le risque associé à cet écart a été évalué et utilisé pour la formulation de conclusions et de recommandations à la direction.

5.1 *Orientation stratégique*

La lettre de mandat de 2016 du ministre d'AANC et le Rapport sur les plans et les priorités (RPP) pour l'exercice 2016-2017 du Ministère exposent l'engagement du gouvernement à l'égard de la réconciliation et de l'établissement de nouveaux rapports avec les Premières Nations. Le communiqué annonçant la nouvelle *Directive de politique sur les ajouts aux réserves* en juillet 2016 a défini les ajouts aux réserves comme un mécanisme essentiel favorisant la réconciliation.

À la lumière de ces attentes et de ces engagements récents, le Ministère doit envisager et prévoir la façon de tirer profit des ajouts aux réserves (en collaboration avec d'autres secteurs de programme) afin de renouer les relations et promouvoir la réconciliation. Comme il a été mentionné précédemment, aucune disposition n'autorise la mise de côté de terres à titre de réserve et, même si la *Directive de politique sur les ajouts aux réserves* fournit des directives au cours du processus, elle ne définit pas les objectifs et les priorités du Ministère associées aux ajouts aux réserves. Ainsi, un fondement stratégique tenant compte des objectifs énoncés doit être établi afin d'aider le personnel du Ministère et d'autres intervenants à satisfaire aux attentes et à souligner l'importance des ajouts aux réserves pour favoriser la réconciliation.

Les vérificateurs s'attendaient à ce que les objectifs stratégiques et opérationnels du portefeuille des ajouts aux réserves soient définis par le truchement des activités de planification stratégique officielles et communiqués au personnel de l'AC et des bureaux régionaux, ainsi qu'aux autres intervenants concernés. La vérification a permis de constater que les objectifs stratégiques et opérationnels propres aux ajouts aux réserves n'avaient pas encore été précisés à l'échelle nationale. Le RPP pour l'exercice 2016-2017 d'AANC a établi que « l'appui de l'achèvement des ajouts aux réserves » était un engagement de planification. Cependant, il

apparaissait sur la liste des nombreux engagements de planification du Ministère, et il ne donne aucune directive claire au sujet des objectifs généraux du portefeuille des AR et n'explique pas comment il vise à favoriser la réconciliation.

Sans objectifs stratégiques et opérationnels définis, il est possible que les régions interprètent différemment les attentes du portefeuille des AR, ce qui pourrait les amener à établir d'autres priorités. Actuellement, les régions fixent leurs propres priorités liées à l'ajout aux réserves et définissent leurs propres plans de travail en fonction des demandes reçues et des ressources disponibles au sein de leurs environnements régionaux uniques. Différents critères et approches sont utilisés pour établir l'ordre de priorité des dossiers dans les régions, notamment en ciblant les dossiers qui présentent des obligations juridiques, que la collectivité a désignés comme prioritaires et qui sont sur une « lancée » (c.-à-d. lorsque la collectivité a la capacité de faire avancer le dossier). Néanmoins, les priorités sont établies au cas par cas et reposent sur le jugement de la direction et du personnel régional.

L'absence d'objectifs stratégiques et opérationnels limite la capacité du Ministère de communiquer et de mettre en valeur l'importance des ajouts aux réserves pour favoriser la réconciliation par rapport à d'autres activités. Le processus d'ajout aux réserves peut être très long et subir des retards qui peuvent amener les ressources à se concentrer sur d'autres activités associées aux terres (particulièrement dans les régions qui ne comptent pas de groupe dédié à l'ajout aux réserves). Une orientation stratégique claire contribuera à souligner l'importance des ajouts aux réserves pour favoriser la réconciliation au sein du programme général des terres et du développement économique.

Recommandation

1. Le sous-ministre adjoint du Secteur des terres et du développement économique, en collaboration avec le sous-ministre adjoint principal du Secteur des opérations régionales, doit définir et communiquer des objectifs stratégiques liés aux ajouts aux réserves.

5.2 Gouvernance et surveillance

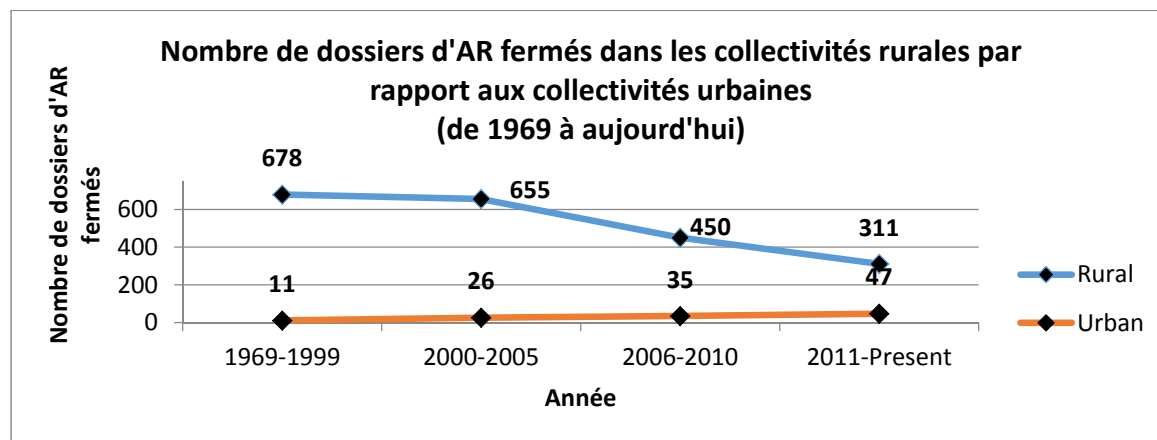
L'objectif de la nouvelle *Directive de politique sur les ajouts aux réserves*, qui est entrée en vigueur en juillet 2016, consiste à fournir des directives relatives à l'évaluation, l'acceptation et la mise en œuvre des propositions de création de réserves. Plus précisément, la Directive de politique fournit de l'information relative aux critères qui s'appliquent à l'ensemble des propositions d'ajout aux réserves et des directives sur le processus d'ajout aux réserves, y compris toutes les exigences et les responsabilités. La Directive de politique souligne aussi l'importance de travailler étroitement avec les Premières Nations afin de définir les priorités communautaires et de les aider pendant le processus. En plus de la Directive de politique, le STDE a créé une série d'outils et de modèles pour appuyer la mise en œuvre et assurer une application uniforme du processus d'ajout aux réserves dans l'ensemble des régions.

Bien que la Directive de politique expose le processus global et les activités connexes, elle ne présente pas les priorités et les objectifs généraux du portefeuille des AR (comme il a été mentionné à la sous-section 5.1 ci-dessus) ni les attentes relatives à la gouvernance et à la surveillance des activités liées à l'ajout aux réserves. Un cadre de gouvernance approprié est nécessaire pour s'assurer que la Directive de politique est appliquée comme prévu et que les objectifs sont atteints, ainsi que pour profiter pleinement de ses avantages.

Les vérificateurs s'attendaient à examiner un cadre de gouvernance proportionnellement robuste qui permettrait d'appuyer la nouvelle *Directive de politique sur les ajouts aux réserves*, ainsi que les activités et les objectifs connexes. Cependant, l'équipe de vérification a constaté qu'il manquait des éléments de gouvernance et de surveillance clés, tel qu'expliqué ultérieurement.

Rapports sur le rendement

Les données relatives aux AR et les rapports sur le rendement connexes ne favorisent pas adéquatement une surveillance efficace. Plus précisément, les rapports n'informent pas convenablement la direction des résultats obtenus ou de l'efficacité du processus d'ajout aux réserves. Étant donné que les objectifs stratégiques et opérationnels n'ont pas été définis, le rendement est actuellement évalué en fonction du nombre de parcelles et d'acres convertis en réserve, et chaque région établit annuellement des objectifs par rapport aux mesures. Toutefois, les mesures ne tiennent pas compte de la complexité des dossiers (p. ex. les intérêts de tiers, les négociations avec les municipalités, etc.) ni de l'incidence que le dossier a eue sur la collectivité (p. ex. sur le logement ou le développement économique, etc.). Par exemple, un dossier concernant une petite parcelle dans un milieu urbain peut comporter beaucoup plus de complexités, mais avoir des répercussions potentiellement beaucoup plus importantes (p. ex. la production de revenus par l'entremise d'un établissement commercial) sur la collectivité qu'une grande parcelle dans un milieu rural. Comme l'illustre le graphique ci-dessous, le nombre d'ajouts aux réserves en milieu urbain a constamment augmenté depuis la fin des années 1960. Sans rapport correspondant aux objectifs stratégiques et opérationnels définis, la direction sera invitée à évaluer et à déterminer le rendement du portefeuille des AR.



L'information et les rapports disponibles ne permettent pas de comprendre adéquatement l'état général du portefeuille des ajouts aux réserves ou de relever les principales difficultés qui nuisent à l'atteinte des objectifs définis. Le SNSAR est le système national de dossiers du portefeuille des AR. Les limites de la fonctionnalité du SNSAR ne donnent pas une image précise de l'état et des difficultés associées à un dossier. Généralement, le personnel régional met uniquement le SNSAR à jour lorsqu'une nouvelle proposition d'ajout aux réserves est présentée et qu'un dossier d'ajout aux réserves est fermé. En fait, chaque région a mis en place sa propre approche unique pour suivre l'état de ses dossiers d'ajout aux réserves à l'interne (notamment des listes de vérification, des feuilles de calcul et d'autres méthodes). Ainsi, il est difficile d'obtenir une représentation nationale complète et précise de l'état du portefeuille des AR et des principales difficultés auxquelles il est confronté.

Pendant la phase d'exécution de la vérification, la Direction générale de la gestion des terres et de l'environnement du STDE a lancé une initiative visant à recueillir des renseignements sur l'état des dossiers d'ajout aux réserves actifs, ainsi que sur les difficultés propres aux dossiers de chaque région. L'objectif de cette initiative est de cerner les difficultés les plus courantes dans les régions et d'élaborer un plan pour les aider à les surmonter.

Planification des ressources

Des plans de ressources n'ont pas été mis en place pour s'assurer que le Ministère possède la capacité suffisante pour mener à bien des activités d'ajout aux réserves prévues de manière efficace et efficiente, et ce, aux niveaux régional et national. Comme il a été décrit précédemment, le processus d'ajout aux réserves est très complexe et peut comporter des tâches comme le règlement de questions concernant les intérêts de tiers, la négociation avec des municipalités et d'autres intervenants, la collaboration avec des provinces et d'autres ministères du gouvernement, la consultation auprès de groupes autochtones, entre autres. De telles tâches exigent un ensemble de compétences précises et une expérience que des cadres supérieurs possèdent habituellement. À l'heure actuelle, les régions disposent de différents niveaux de ressources qui travaillent activement sur les dossiers d'ajout aux réserves. Les entrevues ont soulevées des préoccupations à l'égard du fait que des ressources subalternes puissent travailler sur des dossiers aussi complexes. Certains estiment que l'adoption d'un modèle de ressources semblables à celui de la Direction générale des revendications particulières est favorable, étant donné que leurs tâches sont semblables à celles associées au processus d'ajout aux réserves.

Organismes de surveillance

Avant 2012, le STDE avait un rôle important en ce qui a trait à la surveillance des activités d'ajout aux réserves des régions. En 2012, cette responsabilité a été transférée aux régions. Depuis, aucun organisme de surveillance officiel n'a été mis en place et mandaté pour surveiller et déterminer si les activités d'ajout aux réserves cadrent toujours avec les attentes ou les objectifs généraux associés à l'ajout aux réserves du Ministère.

Certaines régions ont créé un comité des ajouts aux réserves qui se réunit au besoin, tandis que d'autres régions discutent des ajouts aux réserves lors des réunions de leur comité régional existant. Cependant, le rôle lié aux ajouts aux réserves de ces organismes consiste principalement à approuver ou à recommander les propositions présentées au directeur général régional (DGR) pour envoyer une lettre d'appui (ou une approbation de principe conformément à la directive de politique précédente), plutôt qu'à assurer la surveillance. De plus, la haute direction des régions a précisé qu'elle compte beaucoup sur le gestionnaire responsable des AR pour organiser des séances d'information et offrir un aperçu au besoin (p. ex. lorsqu'une collectivité communique avec le DGR à la suite d'une plainte ou d'une inquiétude relative aux ajouts aux réserves).

Sans fonction de surveillance officielle en place à l'échelle régionale ou à l'AC, le risque que les priorités régionales et les activités planifiées ne cadrent pas avec les objectifs liés aux ajouts aux réserves, ou qu'elles ne favorisent pas les engagements ministériels comme la réconciliation, est plus élevé.

Gestion des risques

Il n'y a aucune approche définie pour cerner, évaluer et surveiller les risques associés aux objectifs des ajouts aux réserves, ainsi que pour définir et contrôler la tolérance au risque et les stratégies d'atténuation. Comme il a été mentionné précédemment, des objectifs stratégiques et opérationnels n'ont pas été officiellement établis pour le portefeuille des ajouts aux réserves. Ainsi, les régions ont largement adopté une approche réactive à l'égard de la gestion des risques. Plus précisément, les régions tentent d'équilibrer les différents risques associés aux dossiers (p. ex. les relations, les lois ou les consultations) et d'affecter les ressources de manière à atténuer les risques lorsqu'ils se présentent. De plus, peu de temps a été consacré à la gestion générale des risques à l'échelle régionale ou nationale. Par conséquent, il est possible que des risques ou des possibilités supplémentaires ne soient pas cernés en temps opportun, et que l'interprétation de la tolérance au risque acceptable ne soit pas uniforme à l'échelle du Ministère.

Recommandation

2. Le sous-ministre adjoint du Secteur des terres et du développement économique, en collaboration avec le sous-ministre adjoint principal du Secteur des opérations régionales, doit s'assurer qu'un plan et un calendrier sont mis en place afin d'élaborer et de mettre en œuvre des éléments de gouvernance du portefeuille des ajouts aux réserves concernant :
 - l'établissement de rapports sur le rendement qui favorise adéquatement la surveillance des activités d'ajout aux réserves pour évaluer les résultats obtenus et cibler les difficultés;
 - les plans sur les ressources pour les activités d'ajout aux réserves;
 - les organismes de surveillance pour évaluer l'harmonisation des activités d'ajout aux réserves aux objectifs;

- les approches pour définir, évaluer et gérer les risques associés aux objectifs touchant les ajouts aux réserves.

5.3 Rôles et responsabilités

L'équipe de vérification s'attendait à ce que les rôles et responsabilités des parties concernées par le processus d'ajout aux réserves soient définis et communiqués afin d'avoir une compréhension commune des attentes et de s'assurer que chaque partie assume ses responsabilités respectives. Elle a notamment vérifié si les rôles et responsabilités des centres de soutien aux ajouts aux réserves avaient officiellement été définis, et si les centres de soutien offrent un soutien constant aux régions.

Les rôles et les responsabilités associés au processus d'ajout aux réserves sont clairement définis dans la *Directive de politique sur les ajouts aux réserves* et d'autres documents d'appui. Toutefois, des lacunes ont été constatées dans l'interprétation et la mise en œuvre de ces rôles et responsabilités, comme il est décrit ci-dessous.

Centres de soutien régionaux d'ajout aux réserves

Comme mentionné à la sous-section 1.4 du présent rapport, en 2012, le STDE a transféré aux régions une série de responsabilités liées aux ajouts aux réserves, ainsi que d'autres responsabilités relatives à la gestion des terres. Par ailleurs, pour aider les régions qui assument ces nouvelles responsabilités, des centres de soutien régionaux d'ajout aux réserves ont été créés afin d'offrir une assistance et des directives opérationnelles aux régions. Un centre de soutien a été créé à Regina pour contribuer aux demandes concernant les droits fonciers issus des traités (DFIT), et un autre a été créé à Toronto pour contribuer aux demandes qui ne concernent pas les DFIT.

Les deux centres de soutien aux ajouts aux réserves ont eu le mandat d'aider les régions en assumant les responsabilités suivantes : mettre à jour les modèles de demande et les documents de référence, mener à bien des activités d'assurance de la qualité concernant les demandes avant de les soumettre pour approbation, former les membres du personnel prenant part aux présentations de propositions d'ajout aux réserves, donner des conseils aux régions concernées au besoin, examiner les documents traduits au besoin, ainsi qu'établir la liaison avec l'AC et les régions concernées.

Les rôles et les responsabilités des centres de soutien d'ajouts aux réserves n'ont jamais été mis en œuvre comme il était initialement prévu. Bien que ces centres continuent de tenir à jour les modèles de demande et d'autres documents de référence, aucun centre de soutien ne reçoit des demandes d'ajout aux réserves, aux fins de l'examen de la qualité, des régions autres que la leur (c.-à-d. de la Saskatchewan et de l'Ontario respectivement). De plus, il semble que les communications entre les centres de soutien et les autres régions soient limitées. Les entrevues ont démontrées que le rôle des centres de soutien n'étaient pas clairement connus des autres

régions et qu'elles communiquent rarement avec eux pour obtenir des conseils ou de l'aide. Cependant, les employés des centres de soutien comprennent que leur rôle consiste à offrir du soutien aux autres régions lorsqu'on le leur demande, mais ils sont rarement sollicités. Dû à l'absence d'effort requis pour supporter les régions, les employés des centres de soutien contribuent à d'autres activités d'ajout aux réserves (p. ex. la préparation d'arrêtés ou de décrets) au sein de leur région respective. Bien que cela soit autorisé conformément aux rôles définis au départ pour les centres de soutien, les efforts consacrés aux tâches autres que celles de soutien ne cadrent pas avec l'objectif initial des centres de soutien.

Ces observations laissent entendre que les rôles et responsabilités des centres de soutien régionaux d'ajout aux réserves n'ont pas été conçus de manière adéquate pour être utiles aux autres régions ou qu'elles n'ont pas été communiquées efficacement aux autres régions. Dans un cas comme dans l'autre, puisque les rôles et les responsabilités des centres de soutien d'ajout aux réserves n'ont pas été conçus adéquatement, mis en œuvre et communiqués, les régions risquent de ne pas recevoir le soutien approprié pour optimiser le traitement des dossiers d'AR.

Soutien consultatif offert aux régions

À l'appui de la nouvelle *Directive de politique sur les ajouts aux réserves*, des efforts ont été déployés récemment par le truchement du STDE pour orienter et appuyer la prestation de services associés à l'ajout aux réserves. Ces efforts comprenaient notamment l'organisation d'un atelier national sur l'ajout aux réserves qui a eu lieu en novembre 2016, où les employés des bureaux régionaux responsables des AR ont reçu des renseignements sur la nouvelle Directive de politique, discuté des nouvelles exigences relatives à la Directive de politique et échangé avec des employés responsables des ajouts aux réserves d'autres régions. En outre, le STDE s'engage continuellement auprès d'autres parties externes pour envisager des moyens d'améliorer le processus et de renforcer la capacité régionale et des Premières Nations liées aux AR. Ses divers engagements sont orientés vers des groupes comme l'Assemblée des Premières Nations, l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones, la Federation of Sovereign Indigenous Nations de la Saskatchewan (*Fédération des nations indigènes souveraines de la Saskatchewan*) et la Fédération canadienne des municipalités, entre autres.

Bien que les efforts déployés semblent aider les régions à assumer leurs responsabilités relatives à l'ajout aux réserves, les rôles et les responsabilités consistant à offrir du soutien consultatif continu aux régions sur des questions comme l'interprétation de politiques, la clarification du processus d'ajout aux réserves et ses exigences, ainsi qu'à les aider à surmonter des difficultés ou des obstacles ne sont pas officialisés. Avant 2012, le STDE assumait un plus grand rôle à l'égard du soutien consultatif. Des employés des bureaux régionaux ont précisé que, depuis, ils consultent davantage des collègues expérimentés dans d'autres régions pour obtenir des conseils, au besoin. Malgré la preuve que les employés collaborent entre eux, aucune mesure incitative ou directive officielle n'encourage les employés d'un bureau régional à aider les employés d'un autre bureau. Cette situation est

particulièrement révélatrice, compte tenu des pressions continues et, dans de nombreux cas, croissantes que subissent les ressources responsables des AR dans chaque région.

En plus de la difficulté associée au fait de travailler dans un milieu complexe, les groupes régionaux responsables des AR ont connu un roulement de personnel particulièrement élevé au cours des dernières années, surtout dans les postes supérieurs. Les entrevues ont démontrées que ce roulement de personnel élevé était attribué à la nature complexe du travail, au traitement relativement lent des dossiers et aux difficultés que pose la justification des résultats. Néanmoins, en raison de l'absence de services de soutien consultatif, les nouveaux employés ont de la difficulté à comprendre parfaitement les complexités des AR, ainsi que les moyens et les mécanismes dont ils disposent pour résoudre les problèmes en temps opportun. Sans services de soutien consultatif pour aider les régions à assurer la prestation de services associés aux AR, il est possible que les problèmes complexes ou uniques liés à de nombreux ajouts aux réserves individuels ne soient pas résolus de manière opportune.

Soutien aux Premières Nations

Les entrevues ont révélées que le manque de capacité des Premières Nations est une des principales causes qui retardent l'avancement du processus d'AR. En général, les régions semblent déterminées à appuyer les Premières Nations dans la mesure du possible. Cependant, l'équipe de vérification a constaté que les régions ont une compréhension différente du niveau et de la nature du soutien que les employés des bureaux régionaux doivent offrir aux Premières Nations pendant le processus d'AR. Actuellement, les régions peuvent aider les Premières Nations au moyen de différentes activités, notamment le soutien technique direct des employés, la mobilisation de parties externes pour donner des séances de formation et d'information, ainsi que le versement de fonds aux Premières Nations (par le truchement du Programme des services relatifs aux terres et au développement économique) pour satisfaire aux exigences (p. ex. des services professionnels, des sondages, etc.).

La nouvelle Directive de politique mentionne qu'AANC peut offrir des services de facilitation ou du soutien technique, au besoin. Toutefois, les entrevues dans les bureaux régionaux ont démontrées que le rôle attendu de la région quant à l'offre de soutien n'est pas clair. Elles ont aussi souligné que les régions ne possèdent peut-être pas l'expertise ou la capacité requise pour offrir ce soutien, compte tenu des pressions associées à l'ajout aux réserves qui pèsent sur les régions.

Il faut examiner le rôle qu'assument les régions à l'appui de la capacité des Premières Nations, notamment en ce qui concerne le rôle que jouent les AR pour favoriser la réconciliation. Plus précisément, il faut clarifier davantage le niveau et la nature du rôle attendu des régions pour veiller à ce que les Premières Nations bénéficient d'un soutien uniforme et approprié, peu importe la région, pour assurer l'achèvement en temps opportun des dossiers d'AR.

Recommandation

3. Le sous-ministre adjoint du Secteur des terres et du développement économique, en collaboration avec le sous-ministre adjoint principal du Secteur des opérations régionales, doit s'assurer :
 - que des solutions sont cernées et évaluées pour offrir du soutien à l'échelle nationale relativement aux ajouts aux réserves et que des responsabilités sont assignées en conséquence;
 - que les attentes concernant le soutien aux Premières Nations durant le processus d'ajout aux réserves sont clairement définies, communiquées et mises en œuvre.

6. Plan d'action de la direction

Recommandations	Réponse de la direction / mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
<p>1. La sous-ministre adjointe du Secteur des terres et du développement économique, en collaboration avec le sous-ministre adjoint principal du Secteur des opérations régionales doit élaborer et communiquer des objectifs stratégiques liés aux ajouts aux réserves.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Élaborer et communiquer des objectifs stratégiques en collaboration avec les Premières Nations en s'assurant qu'ils sont conformes à la lettre de mandat de la ministre, à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et à l'agenda du gouvernement du Canada en ce qui a trait à l'auto-détermination. 	<p>Sous-ministre adjointe du Secteur des terres et du développement économique</p>	<p>Décembre 2017</p>
<p>2. La sous-ministre adjointe du Secteur des terres et du développement économique, en collaboration avec le sous-ministre adjoint principal du Secteur des opérations régionales, doit s'assurer qu'un plan et un calendrier sont mis en place afin d'élaborer et de mettre en œuvre des éléments de gouvernance du portefeuille des ajouts aux réserves concernant :</p> <ul style="list-style-type: none"> l'établissement de rapports sur le rendement qui favorise adéquatement la surveillance des activités d'ajout aux réserves pour évaluer les résultats obtenus et cibler les difficultés; les plans sur les ressources pour les activités d'ajout aux réserves; les organismes de surveillance pour évaluer l'harmonisation des activités 	<ul style="list-style-type: none"> Créer un système de gestion de projet pour favoriser une planification et une production de rapports précise et adaptables aux niveaux régional et national. Dresser une liste exhaustive des ajouts aux réserves en suspens; évaluer la capacité et les ressources de l'AC et des bureaux régionaux pour donner suite à la liste de demandes d'ajout aux réserves. Inscrire l'ajout aux réserves comme un point permanent à l'ordre du jour du Comité de la haute direction des Opérations régionales pour s'assurer que les activités correspondent aux objectifs stratégiques. Créer un comité consultatif multipartite sur les ajouts aux réserves qui se réunira au moins tous les six mois et qui offrira des conseils sur la réforme en cours portant sur l'ajout aux réserves. 	<p>Sous-ministre adjointe du Secteur des terres et du développement économique</p>	<p>Mars 2018</p>

<p>d'ajout aux réserves aux objectifs;</p> <ul style="list-style-type: none"> les approches pour définir, évaluer et gérer les risques associés aux objectifs touchant les ajouts aux réserves. 	<ul style="list-style-type: none"> Faisait partie du groupe de travail sur les ajouts aux réserves, Justice Canada continuera à conseiller sur la façon d'implanter adéquatement la nouvelle politique des ajouts aux réserves et sur la gestion des risques associés à la politique. Justice Canada va aussi contribuer à trouver des moyens de collaborer avec les tierces parties plus efficacement. 		
<p>3. La sous-ministre adjointe du Secteur des terres et du développement économique, en collaboration avec le sous-ministre adjoint principal du Secteur des opérations régionales, doit s'assurer :</p> <ul style="list-style-type: none"> que des solutions sont cernées et évaluées pour offrir du soutien à l'échelle nationale relativement aux ajouts aux réserves et que des responsabilités sont assignées en conséquence; que les attentes concernant le soutien aux Premières Nations durant le processus d'ajout aux réserves sont clairement définies, communiquées et mises en œuvre. 	<ul style="list-style-type: none"> Envisager des solutions pour mettre en place une unité nationale responsable des ajouts aux réserves. Les rôles et les responsabilités des parties contributrices seront définis et clairement communiqués aux régions, au Secteur des terres et du développement économique, à l'AC et au Secrétariat ministériel. Élaborer une plateforme fonctionnelle pour que les Premières Nations et AANC puissent traiter les dossiers d'ajout aux réserves de manière synchronisée, ainsi que réduire les coûts de transaction et l'incertitude entourant les rôles et responsabilités. Continuer à favoriser le renforcement des capacités et la formation des Premières Nations par le truchement de l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones, ainsi qu'offrir d'autres possibilités de formation aux employés des bureaux régionaux. 	<p>Sous-ministre adjointe du Secteur des terres et du développement économique</p>	<p>Mars 2018</p>

Annexe A – Catégories de création de réserves

Voici une brève description des catégories de création de réserves énoncée dans la *Directive de politique sur les ajouts aux réserves*.

1. **Obligations juridiques et accords** – Lorsqu’une obligation juridique ou un engagement juridique du Canada à l’égard de la création d’une réserve figure dans :
 - a. un accord de règlement (tel qu’un accord sur les droits fonciers issus de traités ou un accord sur le règlement d’une revendication particulière);
 - b. un accord sur l’autonomie gouvernementale;
 - c. un accord d’échange de terres;
 - d. une transaction foncière avec un droit ou un intérêt réversif au profit du Canada ou de la Première nation;
 - e. un accord pour la restitution d’anciennes terres de réserve lorsqu’il n’y a pas de droit ou d’intérêt réversif précis;
 - f. un accord avec une bande sans assise territoriale;
 - g. un accord pour la relocalisation d’une collectivité, l’agrandissement de l’assise territoriale d’une réserve ou l’établissement d’une nouvelle réserve.

2. **Ajouts pour le bien de la collectivité** – Lorsqu’une Première nation ayant une réserve a besoin de terres de réserve supplémentaires pour l’une ou l’autre des raisons suivantes :
 - a. des utilisations résidentielles, institutionnelles et récréatives, pour favoriser la croissance de la collectivité;
 - b. l’utilisation ou la protection de sites importants sur le plan culturel (tels que les sites archéologiques, les lieux de sépulture et les sites réservés aux usages rituels);
 - c. le développement économique;
 - d. des améliorations géographiques apportées au fonctionnement de l’assise territoriale existante de la réserve;
 - e. lorsqu’une Première nation a conclu, avec la province, le territoire, l’administration municipale ou une personne morale habilitée par la loi à prendre ou à utiliser des terres, un accord juridiquement contraignant auquel le Canada n’est pas partie, mais dont il accepte de mettre les dispositions en œuvre. Il peut s’agir de transactions aux termes de l’article 35 de la *Loi sur les Indiens*.

3. **Décisions du tribunal** – Lorsqu’une Première nation souhaite acquérir des terres grâce à l’indemnité accordée par le Tribunal des revendications particulières dans le cas où :
 - a. la Couronne ne s’est pas acquittée de l’obligation juridique consistant à fournir des terres en vertu d’un traité ou d’un autre accord;
 - b. un manquement à une obligation juridique qui découle du fait que la Couronne a fourni, ou non, des terres de réserve;
 - c. la Couronne a disposé illégalement de terres de réserve.

Annexe B – Phases du processus d’ajout aux réserves

Voici une brève description des différentes phases du processus d’ajout aux réserves conformément à la *Directive de politique sur les ajouts aux réserves*.

- Phase I. Phase initiale** – dirigée par la Première nation qui présente une résolution du conseil de bande et une proposition de création d’une réserve dans un bureau régional d’AANC.
- Phase II. Évaluation et examen** – commence dès que le bureau régional d’AANC reçoit la proposition de création d’une réserve. Le bureau régional fait parvenir un accusé de réception à la Première nation et vérifie si la proposition satisfait aux exigences énoncées dans la Directive de politique. Le bureau régional avise ensuite la Première nation de toute lacune devant être corrigée. Le bureau régional entreprend par la suite le processus de diligence raisonnable afin de cibler et de consulter les parties potentiellement touchées (p. ex. d’autres Premières Nations ou des organismes autochtones), ainsi que d’informer la province et les municipalités touchées. Au cours de cette phase, le ministère de la Justice examine aussi la proposition. Une fois les exigences minimales satisfaites, le bureau régional réalise d’autres activités d’évaluation avant de produire une lettre d’appui pour la Première nation. S’il doit produire une lettre d’appui, le bureau régional indique les critères devant être respectés avant que le Ministère recommande la création d’une réserve. Le Ministère fournira une explication écrite des raisons pour lesquelles il n’appuie pas une proposition de création d’une réserve.
- Phase III. Achèvement de la proposition** – commence par la production d’une lettre d’appui. La Première nation et le bureau régional travaillent ensuite de concert pour définir les exigences de manière à satisfaire aux critères de la proposition de création d’une réserve. Le personnel du bureau régional s’assure que la proposition de création d’une réserve est complète, confirme le numéro et le nom de la réserve proposée et avise la Première nation que la proposition sera présentée au ministre.
- Phase IV. Approbation** – le personnel du bureau régional d’AANC prépare un décret ou un arrêté ministériel sollicitant la création d’une réserve et le fait parvenir à la ministre⁵. La ministre peut recommander l’approbation du décret au Conseil privé, ou le rejeter, ou encore approuver l’arrêté ministériel. Le gouverneur en conseil rejette ou

⁵ En règle générale, les terres doivent d’abord être acquises par le Canada ou le Canada doit en accepter le transfert de la gestion et la maîtrise de la province en vertu de la *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux*; elles se voient ensuite accorder le statut de réserve par décret fédéral. Toutefois, la *Loi sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement de revendications au Manitoba* et les lois sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement de revendications de l’Alberta et de la Saskatchewan sont d’autres fondements législatifs du pouvoir de mettre des terres de côté à titre de terres de réserve. Ces lois autorisent la création de réserves dans le cadre d’accords sur les droits fonciers issus de traités en Alberta, en Saskatchewan et au Manitoba par voie d’arrêtés.

approuve le décret proposé. Si le décret ou l'arrêté ministériel est accordé, il est consigné dans le Registre des terres indiennes d'AANC et dans tout autre registre foncier pertinent. Le personnel du bureau régional informe la Première nation et les autres parties concernées de la création de la réserve et, au besoin, leur fournit l'information relative à l'enregistrement.

Annexe C – Accords sur les droits fonciers issus de traités

Les accords sur les droits fonciers issus de traités (DFIT) ont pour but de régler la dette foncière due aux Premières Nations qui n'ont pas reçu toutes les terres auxquelles elles avaient droit en vertu des traités historiques conclus entre la Couronne et les Premières Nations⁶. Les accords sur les DFIT établissent les obligations légales de la Couronne en ce qui concerne le nombre d'acres auxquelles les Premières Nations ont droit soit par la sélection ou l'acquisition de terres de la Couronne, soit par l'octroi de financement à la Première nation afin de lui permettre d'acquérir de telles terres et de régler sa dette foncière.

La *Directive de politique sur les ajouts aux réserves* en place permet de proposer des ajouts aux réserves pour respecter une obligation juridique. Ainsi, les terres qui ont été sélectionnées ou achetées en vertu d'un accord sur les DFIT peuvent être ajoutées à l'assise territoriale d'une réserve d'une Première nation conformément au processus d'ajout aux réserves.

La *Directive de politique sur les ajouts aux réserves* de 2016 énonce ce qui suit : « *En cas de contradiction ou de conflit entre les critères ou les exigences de cette Politique et les dispositions d'un accord (comme un accord sur les droits fonciers issus de traités, un accord sur le règlement d'une revendication particulière, ou un accord sur l'autonomie gouvernementale), les dispositions de l'accord l'emportent sur les dispositions incompatibles de la Politique* ». Relativement à la Directive de politique, les accords sur les DFIT existants comportent généralement des directives normatives concernant la gestion de scénarios précis et d'éléments associés au processus d'ajout aux réserves (p. ex. des directives sur les droits de surface, des minéraux, des accords de remplacement, des accords de services, des conseils scolaires, et des responsabilités d'AANC, des provinces et des Premières Nations).

Actuellement, les accords-cadres sur la DFIT les plus importants ont été conclus en Saskatchewan et au Manitoba. La majorité des propositions d'ajout aux réserves reçues dans ces régions sont assujetties aux accords respectifs. Ces accords sont également assujettis à la mesure législative régissant le règlement des revendications, particulièrement les lois sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement de revendications de l'Alberta et de la Saskatchewan, ainsi que la *Loi sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement de revendications au Manitoba*. De telles mesures législatives tentent de simplifier le processus d'ajout aux réserves en permettant aux Premières Nations d'entreprendre un processus de désignation préalable avant que les terres aient reçu le statut de réserve, et en permettant au Ministère d'ajouter des terres à une réserve par la préparation d'un arrêté plutôt que d'un décret. Il convient de remarquer que les accords sur les DFIT ne sont pas tous conclus en vertu de la mesure législative régissant le règlement des revendications. En fait, il s'agit seulement des accords spécifiques visés dans les mesures législatives de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba. Par conséquent, les parties concernées par les accords sur les DFIT dans

⁶ Site Web d'AANC – Droits fonciers issus de traités; information extraite en mars 2017 du site <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100034822/1100100034823>

d'autres régions ne disposent pas des mêmes pouvoirs (c.-à-d. des désignations préalables et une demande présentée par arrêtés) que ceux qui sont conférés par la mesure législative régissant le règlement des revendications.

Historique des DFIT – Bref aperçu

Voici un bref aperçu de l'historique des accords-cadres sur les DFIT conclus en Saskatchewan et au Manitoba.

Les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan

En 1992, l'accord-cadre sur les DFIT en Saskatchewan a été signé par le Canada, la Saskatchewan et 25 Premières Nations pour remplir des engagements pris par la Couronne dans le cadre de traités négociés antérieurement. En vertu de cet accord, le Canada et la province se sont engagés à verser aux Premières Nations signataires un total de 440 millions de dollars sur une période de 12 ans pour acquérir des terres en fief simple⁷.

Par la suite, d'autres accords sur les DFIT ont été signés avec huit autres Premières Nations selon les principes établis dans l'accord-cadre sur les DFIT. Dans l'ensemble, des engagements financiers ont été pris pour permettre aux Premières Nations signataires d'acquérir jusqu'à 2,7 millions d'acres de terres.

Les droits fonciers issus de traités au Manitoba

Entre 1994 et 2009, le Canada, le Manitoba et 29 Premières Nations ont élaboré un accord-cadre sur les DFIT et des accords de règlement sur les DFIT pour régler la concession de terres en suspens ou l'insuffisance de terres à ces Premières Nations en vertu de leurs traités respectifs. Conformément à ces accords, le Canada et le Manitoba se sont engagés à verser plus de 190 millions de dollars en compensation et 1,4 million d'acres aux terres de réserve de terres inoccupées de la Couronne et de propriétaires de terres privées⁸.

Principales caractéristiques des accords sur les DFIT de la Saskatchewan et du Manitoba

De nombreux employés du bureau régional de la Saskatchewan ont mentionné que l'accord-cadre sur les DFIT de la Saskatchewan « les mettait sur la voie du succès » et que les dispositions de l'accord les aident à mener à bien le processus de conversion de terres au statut de réserve. Depuis que l'accord-cadre sur les DFIT a été mis en œuvre, la région a ajouté plus de 1 000 000 acres aux réserves. Des personnes interviewées dans les bureaux régionaux ont mentionné deux avantages distincts :

⁷ ibid.

⁸ ibid.

1. *Le Fonds pour compenser les pertes de revenus fiscaux* – Lorsque les terres dans une municipalité rurale obtiennent le statut de réserve, le Canada et la province versent à la municipalité un montant totalisant 22,5 % par année pour compenser la perte fiscale après la création d'une réserve. Dans les municipalités urbaines, la compensation fiscale est équivalente à ce que la municipalité a toujours reçu grâce aux taxes foncières.
2. *Des modèles concernant les services publics négociés* – La Saskatchewan a fait des efforts pour simplifier son processus par l'élaboration et la négociation de modèles concernant les services publics avec l'accord des Premières Nations bénéficiant de DFIT et la province.

Comparativement à la Saskatchewan, même si l'accord-cadre sur les DFIT du Manitoba permet de rendre des terres de la Couronne disponibles pour la création d'une réserve, il ne contient aucune disposition relative au remboursement de pertes fiscales ni de modèles concernant les services publics préalablement négociés. Au Manitoba, lorsqu'une Première nation entreprend le processus d'ajout aux réserves, elle doit négocier des règlements avec chaque service public, ainsi que le remboursement de pertes fiscales avec les municipalités. Cela peut entraîner des retards supplémentaires.

À ce jour, plus de 850 000 acres ont été sélectionnés parmi les terres de la Couronne provinciale ou achetés auprès de vendeurs consentants au Manitoba. Mis à part les avantages mentionnés ci-dessus, les personnes interviewées au bureau régional du Manitoba ont mentionné deux autres différences entre leur processus et celui de la Saskatchewan, dont une caractéristique de l'accord et une approche régionale.

1. *Comité sur les DFIT* – Le Comité sur les DFIT est mandaté pour aider les Premières Nations durant le processus d'ajout aux réserves et fournir le soutien technique et professionnel selon le besoin. Il peut être difficile et demandant d'offrir ce soutien technique. De plus, parfois, les rôles et les responsabilités du Comité sur les DFIT et de la région ne sont pas toujours clairs. Cependant, des efforts ont été déployés récemment pour définir mutuellement les responsabilités et établir l'ordre de priorité des dossiers avec le Comité sur les DFIT afin de s'assurer que les Premières Nations bénéficiant de DFIT reçoivent le soutien technique adéquat et font progresser les ajouts aux réserves.
2. *Obligation de consulter* – En 2013, la Cour suprême a donné raison à la Fédération des Métis du Manitoba sur le fait que le gouvernement fédéral n'avait pas rempli son obligation établie dans la *Loi sur le Manitoba de 1870*. Cela a freiné le traitement des dossiers d'ajout aux réserves pendant un certain temps. Depuis la décision de la Cour suprême, la région a conclu un accord avec la Fédération des Métis du Manitoba, qui prévoit des fonds pour mettre sur pied une unité de consultation concernant les ajouts aux réserves et expose une approche pour des consultations futures avec la Fédération

des Métis du Manitoba. La région entreprend actuellement une analyse préalable aux consultations pour chaque ajout aux réserves proposé avant d'établir quels sont les groupes autochtones qui pourraient être touchés et élabore un plan de consultation suivant les besoins.

Comme il a été mentionné précédemment, les accords sur les DFIT de la Saskatchewan et du Manitoba comportent des dispositions relatives à l'utilisation de désignations préalables par la mesure législative régissant le règlement des revendications. Une désignation préalable est effectuée avant que les terres aient reçu le statut officiel de réserve. On a constaté que la *Directive de politique sur les ajouts aux réserves* n'aborde pas cette mesure. Par ailleurs, la mesure législative régissant le règlement des revendications accepte que les demandes concernant les DFIT en Saskatchewan et au Manitoba pour la création de réserves soient approuvées par arrêtés sans qu'un décret soit nécessaire.

Répercussions des DFIT sur les ajouts aux réserves

Le règlement des revendications est une des nombreuses étapes favorisant la guérison et la réconciliation avec les peuples autochtones et aide à créer un meilleur avenir pour tout le monde⁹. Dans le cadre de ces efforts, le Canada, l'Ontario et la Première nation des Cris de Chapleau ont conclu le premier règlement de revendication concernant les DFIT dans la région de l'Ontario. Dans le cadre du règlement, la Première nation des Cris de Chapleau reçoit approximativement 21,5 millions de dollars en compensation financière du Canada et environ 4000 hectares de terres provinciales de la Couronne de l'Ontario.

Différents facteurs et répercussions doivent être pris en considération lorsqu'on évalue l'utilisation des accords sur les DFIT. On a mentionné que le flux de dossiers d'ajout aux réserves a augmenté et qu'il continuera à augmenter au cours des prochaines années, et que de nombreuses Premières Nations commencent à saisir les occasions de réserves urbaines et de développement économique. La hausse du volume de dossiers, la complexité des dossiers et le besoin accru de consultation auront des répercussions sur la charge de travail des employés des bureaux régionaux. Si les régions n'ont pas la capacité de prouver que des progrès ont été réalisés en ce qui a trait au respect des obligations légales précisées dans les accords sur les DFIT, le Ministère risque d'envenimer les relations avec les Premières Nations bénéficiant de DFIT.

Voici des pratiques exemplaires et des leçons retenues des régions qui ont conclu des accords importants sur les DFIT qu'il faut prendre en considération lors de la négociation ou de la conclusion d'un nouvel accord sur les DFIT.

⁹ Site Web d'AANC – Le Canada, l'Ontario et la Première Nation des Cris de Chapleau célèbrent le règlement d'une revendication territoriale.

- L'utilisation des modèles concernant les services publics préalablement négociés aide à accélérer le processus puisque les accords ne doivent pas être négociés chaque fois qu'une Première nation souhaite convertir des terres en réserve.
- Le fait de pouvoir accéder à un fonds pour compenser les pertes de revenus fiscaux (et aux dispositions ou aux directives connexes de l'accord) contribue aux négociations avec les municipalités.
- Les accords sur les DFIT doivent être appuyés par la mesure législative qui accélère le processus, notamment des dispositions comme les désignations préalables, les approbations ministérielles et probablement d'autres moyens.
- On a souligné que les accords sur les DFIT sont souvent définis sans comprendre qu'il existe des questions relatives aux tiers; même si les accords-cadres sur les DFIT présentent des directives sur la manière de gérer certains scénarios, ils ne précisent pas la marche à suivre pour satisfaire ou remplacer les intérêts des tiers.
- La mise en œuvre des accords sur les DFIT peut en fin de compte imposer d'autres contraintes aux employés des bureaux régionaux relativement à la gestion de l'assise territoriale d'une réserve croissante (p. ex. la hausse des permis et des baux, l'environnement, etc.), et pourrait mettre les relations à dure épreuve.

Annexe D – Critères de vérification

Afin d'obtenir un degré de certitude adéquat pour atteindre l'objectif de la vérification, l'équipe de vérification a élaboré les critères de vérification ci-dessous :

Critères de vérification et objectifs de contrôle	
1. Gouvernance et surveillance	
1.1	Les objectifs stratégiques et opérationnels du portefeuille des ajouts aux réserves sont clairement définis.
1.2	Des organismes de surveillance ont été définis et établis pour définir l'orientation et assurer la surveillance du portefeuille des AR.
2. Politiques et procédures	
2.1	Des politiques, des procédures, ainsi que des rôles et des responsabilités appropriés ont été élaborés et communiqués aux employés impliqués dans le processus d'ajout aux réserves.
2.2	Une formation, des outils, des ressources et d'autres renseignements appropriés ont été élaborés et fournis aux employés des bureaux régionaux pour les aider à assumer leurs responsabilités relatives au processus d'ajout aux réserves.
3. Gestion des risques	
3.1	Une approche documentée à l'égard de la gestion des risques a été mise en place pour le portefeuille des AR.
4. Capacités	
4.1	Les exigences relatives aux ressources et à la capacité permettent de mener à bien les activités d'ajout aux réserves en temps opportun.
4.2	Des moyens efficaces permettent de définir et d'évaluer les besoins des Premières Nations ainsi que d'y répondre afin d'offrir des services de facilitation ou du soutien technique pendant le processus d'ajout aux réserves.
4.3	Le mandat des centres de soutien régionaux d'ajout aux réserves est adapté pour appuyer efficacement l'achèvement des dossiers d'ajout aux réserves.
5. Résultats et rendement	
5.1	Des résultats planifiés et des mesures de rendement connexes ont été établis et sont clairement communiqués pour le portefeuille des AR.
5.2	Des renseignements convenables, complets, opportuns et exacts sur le portefeuille des AR sont saisis et utilisés pour surveiller le rendement et appuyer la prise de décision.

Annexe E – Mesures législatives, politiques et directives pertinentes

Les sources faisant autorité suivantes ont été examinées et ont servi de fondements dans le cadre de la vérification :

- *Directive de politique sur les ajouts aux réserves* – chapitre 10 du Guide de la gestion des terres d'AANC (octobre 2003 et juillet 2017)
- *Lois sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement des revendications de l'Alberta et de la Saskatchewan*
- *Loi sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement de revendications au Manitoba*
- Accords-cadres sur les droits fonciers issus de traités – Saskatchewan et Manitoba
- Lignes directrices pour respecter l'obligation de consulter d'AANC
- *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux*