



Evelyn Peters

LES RÉSERVES URBAINES

NCFNG
NATIONAL CENTRE
FOR FIRST NATIONS
GOVERNANCE



CNGPN
CENTRE NATIONAL
POUR LA GOUVERNANCE
DES PREMIÈRES NATIONS

Papier de Recherche pour
Le Centre National Pour La
Gouvernance des Premières Nations

août 2008

Les réserves urbaines

**Evelyn Peters
Département de géographie
Université de la Saskatchewan**

**Préparé pour le Centre national pour la gouvernance des Premières nations
Août 2007**

1. Introduction

Les citoyens des Premières nations vivent de plus en plus en milieu urbain. En 1951, à peine 7 pourcent de la population autochtone vivait dans les villes.¹ Depuis, la population urbaine issue des Premières nations a augmenté régulièrement. Selon le recensement de 2001, 41,2 pourcent des citoyens des Premières nations vivaient en milieu urbain.² Face à cette population urbaine croissante, plusieurs gouvernements de Première nation se tournent vers les marchés urbains pour tenter de mettre au point des stratégies de développement économique pour les populations autochtones. La création de réserves urbaines pourrait représenter une initiative permettant d'atteindre ces objectifs. À ce jour, la plupart des réserves urbaines orientées vers le développement économique ont été créées en Saskatchewan, dans le cadre d'opportunités offertes par des ententes sur les *droits fonciers issus des traités* (DFIT).³ Toutefois, en vertu de la *Politique sur les ajouts aux réserves* (PAAR) du gouvernement fédéral⁴, il serait possible de créer des réserves urbaines dans des milieux où n'existe aucune entente sur les DFIT.⁵ En Colombie-Britannique, des terrains retenus lors de négociations sur les traités sont situés en milieu urbain et les Premières nations de l'endroit, qui devront négocier avec les municipalités, rencontreront des difficultés semblables à celles rencontrées par les Premières nations dans le cas des réserves urbaines établies dans le cadre de la PAAR et des ententes sur les DFIT.

Les réserves urbaines offrent d'excellentes occasions de développement économique aux Premières nations. Le présent document vise à décrire certains des avantages qu'il y a à poursuivre dans cette voie, à explorer différents moyens à la disposition des Premières nations qui souhaitent créer des réserves urbaines, et à faire un survol des travaux actuels portant sur l'un des grands défis que pose la création de réserves urbaines, à savoir la négociation avec les municipalités. L'information contenue dans ce document n'est pas exhaustive, et les processus ainsi que les contextes juridiques et administratifs varient selon les régions. Mais ce document offre néanmoins un bon aperçu et présente diverses sources que les Premières nations pourront consulter pour prendre des décisions sur la possibilité de créer une réserve urbaine.

Ce document ne porte pas sur les réserves qui sont devenues urbaines à la suite de la croissance des villes. On trouve de telles réserves un peu partout au Canada, notamment la réserve de Musqueam à Vancouver, en Colombie-Britannique, la réserve Tsuu T'ina à Calgary, en Alberta, la Nation crie d'Opaskwayak à Le Pas, au Manitoba, la réserve de Wendake au Québec et la réserve de Membertou à Sydney, en Nouvelle-Écosse. Ce document porte sur des terres pour lesquelles des Premières nations proposent d'obtenir le statut de réserve dans le but de favoriser les occasions de développement économique, et sur les processus et les défis associés à une telle entreprise.

L'acquisition de terres de réserve urbaines ne suffit pas à assurer la réussite économique. Une fois la réserve urbaine créée, il reste d'importants défis à relever quant à la prise de décisions en matière de gestion et d'administration des terres. Selon diverses études, de bonnes pratiques de gouvernance et de gestion demeurent des facteurs clés de réussite une fois la réserve urbaine créée.⁶ Les Premières nations ont aussi le choix de gérer les terres en vertu des dispositions de la *Loi sur les Indiens* ou de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*.⁷ Toutefois, le présent document ne fournit pas une description des avantages et des inconvénients des différents aspects de la gestion des terres.⁸

Le terme « réserve urbaine » est particulièrement associé à l'expérience de la Saskatchewan dans le cadre des ententes sur les droits fonciers issus des traités. Dans un rapport récent du conseil municipal de Winnipeg, on note que le terme a une connotation négative dans cette ville à la suite de récents débats et on suggère d'utiliser plutôt les termes « zone de développement autochtone » ou « zone autochtone d'amélioration des affaires ».⁹ Les groupes autochtones qui négocient la création d'une nouvelle réserve urbaine pourraient utiliser une terminologie autre, selon les attitudes et les perceptions locales. Par souci de cohérence avec une grande partie de la littérature, nous utiliserons le terme « réserve urbaine » dans le présent document.

Ce document s'appuie en partie sur une analyse des politiques pertinentes, d'ententes cadres, de rapports et autres documents. Lorsqu'une information est tirée directement d'une source particulière, nous avons noté la source. Nous avons aussi recueilli des renseignements au moyen d'entrevues téléphoniques avec des représentants de divers milieux, notamment des personnes engagées dans la négociation de réserves urbaines en Saskatchewan, des agents de développement économiques des Premières nations participant aux décisions en matière de développement de réserves urbaines, et des représentants de services municipaux et de ministères provinciaux et fédéraux impliqués dans le dossier des réserves urbaines.

Ce document présente d'abord les raisons qui pourraient motiver une Première nation à créer une réserve urbaine plutôt que d'acquérir des terrains urbains selon un autre type de tenure. Afin d'illustrer certains des attraits de la réserve urbaine, nous présentons un sommaire des contributions que les réserves urbaines de la Saskatchewan ont apportées aux Premières nations et aux municipalités. Puis nous examinons les étapes nécessaires à l'obtention du statut de réserve pour les terres urbaines, et nous donnons un aperçu général de la *Politique sur les ajouts aux réserves* du gouvernement fédéral ainsi que des processus relatifs aux *droits fonciers issus des traités* au Manitoba et en Saskatchewan. Étant donné les défis particuliers que représentent les négociations avec les municipalités pour l'établissement de réserves urbaines, nous présentons, dans la dernière section, des recommandations et des réflexions inspirées de négociations antérieures et qui pourraient être utiles aux Premières nations qui s'engagent dans ce processus.

2. Avantages du statut de réserve par rapport aux autres formes de tenure des terres

Les Premières nations peuvent tirer des avantages économiques du développement urbain sans que cela nécessite la création de réserves urbaines, par exemple au moyen d'initiatives économiques sur des terrains urbains n'ayant pas le statut de réserve et détenus par des sociétés autochtones. Ces formes de tenure peuvent permettre d'éviter certains des aspects négatifs associés au développement de réserves urbaines dont la complexité et le coût des négociations ainsi que les échéanciers souvent longs qu'implique le développement d'une réserve urbaine. Garcea¹⁰ note que les investissements des Premières nations dans des propriétés urbaines n'ayant pas statut de réserve [traduction] « ne seraient pas grevés de la même façon que le sont les propriétés sur réserve que la bande ne peut vendre sans le consentement du ministre ou du Cabinet » et peuvent offrir aux Premières nations une plus grande souplesse permettant d'agir plus rapidement lorsqu'elles souhaitent disposer de ces actifs, si nécessaire. Finalement, les réserves urbaines impliquent des risques financiers importants pour une Première nation

advenant l'échec d'un projet de développement¹¹. Il existe néanmoins un certain nombre d'éléments qui rendent attrayante l'option de la réserve urbaine.

Makela¹² décrit deux conséquences majeures qui surviennent une fois que les terrains ont acquis le statut de réserve. La première touche la juridiction. Dans les réserves urbaines, la compétence du conseil de bande remplace celle de la municipalité et les règlements municipaux ne s'y appliquent plus.¹³ En vertu des articles 81 et 83 de la *Loi sur les Indiens*, les conseils de bande ont le pouvoir de voter des règlements, notamment sur la circulation, le zonage, la construction, la réparation et l'usage des bâtiments, la violation de propriété, les taxes sur les immeubles ainsi que sur les droits sur ceux-ci, et la délivrance de permis, de licences ou d'agrémentaux entreprises, professions, métiers et occupations. Selon Adams¹⁴, le statut de réserve favorise les intérêts des Premières nations en établissant une juridiction claire sur les terres. Barron et Garcea¹⁵ voient dans les réserves urbaines un reflet de [traduction] « l'inébranlable détermination des bandes à maintenir leurs propres pouvoirs et compétences en tant que nations à l'intérieur des structures municipales existantes. »

La deuxième conséquence découlant du statut de réserve touche l'exemption fiscale. L'article 87 de la *Loi sur les Indiens* stipule que les biens autochtones sur réserve jouissent de l'exemption des taxes municipales et scolaires et des taxes de tout autre ordre de gouvernement. L'exemption fiscale peut offrir aux réserves un avantage concurrentiel en matière de développement économique étant donné que les conseils de bande peuvent percevoir des taxes et des frais d'utilisateurs pour répondre à leurs objectifs de développement. Par exemple, ils pourraient réduire les taxes pour attirer des entreprises ou offrir des coûts avantageux à des entreprises autochtones.

Il existe d'autres avantages à la création de réserves urbaines à des fins de développement économique.¹⁶ Les entreprises situées sur réserve sont admissibles aux programmes d'aide aux entreprises offerts par l'entremise du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Elles ont aussi accès à diverses sources de capitaux d'investissement autochtones. Finalement, les employés d'une Première nation qui travaillent sur réserve ne paient pas d'impôt sur les revenus gagnés sur réserve, ce qui augmente la capacité des entreprises à attirer des employés qualifiés.

Les réserves urbaines offrent des avantages en matière de développement économique qui peuvent compenser pour les défis qu'impliquent leur établissement et la création de possibilités économiques. Par contre, les Premières nations qui envisagent la possibilité d'acquérir une réserve urbaine devraient tenir compte de leur capacité ainsi que de la possibilité qu'une autre forme de tenure des terres puisse répondre à leurs besoins.

3. Contributions des réserves urbaines à l'autosuffisance des Premières nations et aux économies municipales

Il existe une littérature de plus en plus abondante croissante sur la contribution que peuvent apporter les réserves urbaines, tant pour les Premières nations qui créent ces réserves que pour les municipalités où elles sont situées. La plus grande partie de cette littérature provient de la Saskatchewan, où près de 30 réserves urbaines ont été créées depuis la signature en 1992 de l'*Accord-cadre sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan*.¹⁷ Certaines de ces

contributions bénéficieraient aussi aux initiatives de développement économique des Premières nations dans le cadre de formes alternatives de tenure des terres. Toutefois, en raison des défis associés au développement des réserves urbaines, il est utile d'avoir une approche équilibrée en documentant les impacts positifs pour les Premières nations tels que démontrés par l'expérience de la Saskatchewan. De plus, compte tenu des craintes de plusieurs municipalités face à la création de réserves urbaines, il importe aussi de décrire les impacts positifs du développement de réserves urbaines pour les municipalités.

Le rapport intitulé *Diversification économique de l'Ouest canadien* portant sur les réserves urbaines en Saskatchewan met en lumière le potentiel qu'elles représentent pour les Premières nations d'atteindre un plus haut niveau d'autosuffisance économique (Figure 1).¹⁸ Le document original présente des éléments probants pour chacune des retombées apparaissant dans le tableau ci-dessous. Par exemple, pour la première retombée dans le haut de la liste, le rapport note qu'à ses débuts, la réserve urbaine de la Première nation crie de Muskeg Lake à Saskatoon « n'était qu'un terrain vague sans aucune infrastructure. Aujourd'hui, la terre, l'infrastructure et les bâtiments valent au total environ 18 millions de dollars. Ce type d'aménagement et d'infrastructure ne se rencontrerait évidemment pas sur la réserve principale de la nation crie de Muskeg Lake et il ne serait pas durable en raison de la situation rurale et isolée. »¹⁹

Figure 1: Retombées potentielles de la création de réserves urbaines en Saskatchewan

Retombées économiques

1. Le potentiel d'autoproduction de recettes est plus élevé sur les réserves urbaines que sur les terres et réserves rurales.
2. Les réserves urbaines offrent aux Premières nations des possibilités d'emplois plus proches de celles des populations autochtones urbaines en forte croissance.
3. Les réserves urbaines créent un milieu favorable à la réussite des entreprises appartenant aux Premières nations.
 - 3.1. Les Premières nations peuvent tirer profit des économies rurales et urbaines avec des biens immobilisés diversifiés.
 - 3.2. Les Premières nations ont accès à de plus vastes marchés, des consommateurs à revenu élevé, des travailleurs plus qualifiés et des coûts de transports plus bas que sur les réserves.

Retombées sociales et communautaires

- 1- Les réserves urbaines réduisent la dépendance à l'égard des fonds fédéraux.
- 2- Elles élèvent le niveau de vie de leurs membres.
- 3- Elles peuvent être un moyen de contribuer à la satisfaction des besoins en services sociaux dans un milieu urbain ainsi que sur les réserves principales en milieu rural.
- 4- Elles aident les Premières nations à atteindre leurs objectifs de développement culturel et politique.
- 5- Elles constituent un milieu culturel où les membres des Premières nations interagissent comme entrepreneurs, clients, éducateurs, élèves et étudiants, et citoyens.
- 6- Elles permettent la centralisation des entreprises et organisations publiques autochtones, ce qui est bénéfique pour la prestation de services sociaux et éducatifs.

Les réserves urbaines ont aussi créé des retombées pour les municipalités dans lesquelles elles se sont établies. Par exemple, les urbanistes de Saskatoon notent que :

[traduction] La création de réserves urbaines à Saskatoon a généré des retombées pour la ville sous forme de bénéfices financiers, politiques et sociaux. Au plan financier, la ville retire des recettes directes générées par la fourniture de services à la réserve urbaine, et des recettes indirectes générées par les taxes et la création d'emplois hors réserve. Au plan politique, la création de réserves à Saskatoon a donné lieu à des relations positives entre les Premières nations et la ville. Au plan social, les réserves urbaines symbolisent la contribution positive des autochtones à la collectivité.²⁰

Ces retombées sont décrites par Diversification économique de l'Ouest Canada à la Figure 2.²¹ Alors qu'en Saskatchewan on faisait œuvre de pionnier dans les négociations municipalités-Premières nations sur les réserves urbaines, ailleurs au pays on profitait aussi des conséquences positives des réserves urbaines.²² D'autres études et rapports mentionnent aussi des résultats positifs tant pour les Premières nations que les municipalités.²³

Figure 2 : Retombées potentielles sur les collectivités dans lesquelles se sont établies des réserves urbaines

- 1- Les municipalités bénéficient d'un surcroît de recettes provenant de prestations de services.
- 2- Les Premières nations et les municipalités tissent des liens plus solides.
- 3- La demande de services professionnels augmente pendant l'aménagement des réserves urbaines.
- 4- Il y a un effet positif sur le marché immobilier.

4. Politiques et processus pour la création d'une réserve urbaine

En vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement a la compétence législative exclusive sur les « Indiens et les terres réservées aux Indiens ».²⁴ La *Loi sur les Indiens* représente la principale expression du pouvoir fédéral sur les communautés des Premières nations et les terres réservées par la Couronne, qui est le détenteur légal des droits fonciers de toutes les réserves, à l'usage et au bénéfice des Premières nations, mais cette loi ne prévoit pas l'agrandissement des terres de réserve.²⁵ Le gouvernement fédéral a subséquemment créé sa Politique sur les ajouts aux réserves (PAAR) pour permettre l'agrandissement des réserves existantes et l'établissement de nouvelles réserves. En Saskatchewan et au Manitoba, il existe des Accords cadres sur les droits fonciers issus des traités (TLEFA), signés par les gouvernements provincial et fédéral et certaines bandes autochtones, qui s'appliquent à toute Première nation qui acquiert des terres et crée une réserve en vertu d'un règlement sur les revendications territoriales à l'échelle de la province. Bien que plusieurs des processus pour la création de réserves soient similaires en vertu des politiques PAAR et DFIT, cette dernière

contient certaines dispositions spécifiques au processus DFIT et à chaque province.²⁶ Finalement, il est possible de créer des réserves urbaines en Colombie-Britannique dans le cadre des négociations sur les droits territoriaux avec diverses Premières nations. Les principaux éléments de chacun de ces modes de création de réserves urbaines sont résumés dans les sections qui suivent.

4.1 Ajouts aux réserves en vertu de la Politique fédérale sur les ajouts aux réserves (PAAR)

En 1987, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) a élaboré la *Politique sur les ajouts aux réserves* (PAAR) pour régir le processus permettant aux Premières nations d'agrandir leur réserve, ou, dans le cas des Premières nations sans terre, de créer une réserve.²⁷ Consolidée en 1991, la politique fut par la suite révisée en partenariat avec l'Assemblée des Premières nations et une version révisée fut publiée en 2001.²⁸ Selon la PAAR, le gouvernement fédéral accorde un statut de réserve à des terres qu'une Première nation a reçu ou est en droit de recevoir selon divers processus y compris un règlement de revendication territoriale, un achat légal, ou tout autre moyen légitime.

La section suivante résume les catégories prévues par la PAAR et selon lesquelles les Premières nations peuvent agrandir des terres de réserve ou en acquérir, et présente les processus prévus pour la création de réserves en application de cette politique. Il importe de souligner qu'il s'agit ici d'un aperçu général. Les Premières nations intéressées à établir une réserve dans le cadre de la PAAR fédérale devraient se procurer une copie de cette politique auprès du MAINC, que l'on trouve dans le *Guide de la gestion foncière*. Des copies sont aussi disponibles dans les bureaux régionaux et sur le site Internet du ministère. Finalement, Pankratz et Hart notent que bien que le cadre de la PAAR soit basé sur une politique fédérale, certains bureaux régionaux du MAINC peuvent avoir des exigences et des procédures légèrement différentes quant aux applications.²⁹ Ces auteurs suggèrent aux groupes autochtones de communiquer avec les bureaux régionaux du MAINC dès le début du processus de planification.

Catégories prévues par la PAAR pour les ajouts aux réserves

Le MAINC a établi trois catégories aux termes de la PAAR qui peuvent être utilisées pour justifier un projet visant l'obtention du statut de réserve pour un territoire (Figure 3). La première catégorie est celle de l'obligation légale. À ce jour, la plupart des réserves urbaines créées à des fins de développement économique ont été établies sur la base de cette justification. L'obligation légale la plus utilisée pour agrandir une réserve porte sur des terres que des Premières nations ont reçues ou sont en droit de recevoir en vertu de droits fonciers issus de traités ou à la suite du règlement d'une revendication particulière.³⁰ La majorité des réserves urbaines de la Saskatchewan ont été créées à la suite d'un règlement des droits fonciers issus d'un traité. Les ajouts aux réserves peuvent parfois résulter d'un litige au sujet de terres auxquelles est conféré le statut de réserve par ordonnance d'un tribunal. Finalement, l'obligation légale d'accorder le statut de réserve peut découler de la restitution de terres à une Première nation lorsque celles-ci ne sont plus requises aux fins initiales pour lesquelles elles avaient été prises. La restitution de terres est habituellement en lien avec des voies ferrées et des routes dont on n'a plus besoin, ce qui peut aussi inclure des bases militaires.

Figure 3 : Catégories aux termes de la PAAR pour la création de nouvelles réserves

Catégorie I : Obligations légales

1. Terres choisies en vertu d'un accord-cadre sur les droits fonciers issus d'un traité
2. Terres faisant l'objet d'un litige et ordonnance d'un tribunal leur octroyant le statut de réserve
3. Restitution de terres indiennes utilisées à diverses fins

Catégorie II : Ajouts à la collectivité

1. Terres ajoutées pour soutenir la croissance de la communauté
2. Petits ajouts de droits de surface
3. Restitution de terres cédées et non vendues

Catégorie III : Nouvelles réserves/Autres propositions

1. Nouvelles réserves créées à des fins sociales ou commerciales
2. Nouvelles réserves découlant d'offres de terres par une province
3. Établissement de nouvelles réserves pour des Premières nations sans terre
4. Autres

La deuxième catégorie, « Ajouts à la collectivité », fait référence aux ajouts aux réserves existantes découlant de la croissance de la communauté, de petits ajouts de droits de surface, ou de la réversion de terres cédées et non vendues. Une proposition fondée sur la croissance de la communauté en vue d'agrandir une réserve existante survient habituellement lorsqu'il n'y a plus suffisamment de terrains disponibles pour construire des logements, une école, des installations récréatives ou pour assurer le développement économique de la communauté d'une population hors-réserve. Les petits ajouts de droits de surface sont des ajustements mineurs de tracés, d'emprises de construction et autres qui améliorent l'intégrité physique d'une réserve existante. La troisième catégorie concerne la restitution de terres cédées et non vendues qui seront ajoutées à une réserve existante. Étant donné que la plupart des réserves sont présentement situées en milieu rural, et que cette catégorie réfère à l'agrandissement de réserves existantes, cette catégorie a peu de chance de jouer un rôle important dans la création de réserves urbaines.

La troisième catégorie, « Nouvelles réserves/Autres propositions », comporte aussi plusieurs sous-catégories. La première sous-catégorie, « Besoins sociaux ou commerciaux », concerne les propositions visant la création de nouvelles réserves à des fins sociales ou commerciales telles que l'expansion résidentielle ou institutionnelle. Le développement d'une réserve urbaine à des fins de développement économique pourrait se justifier en fonction de cette catégorie, particulièrement dans le cas des Premières nations non signataires d'un accord sur les droits fonciers issus d'un traité. Une proposition de création d'une nouvelle réserve s'appuyant sur cette catégorie doit faire la preuve que l'occasion de développement économique ne peut se réaliser par un autre mode de tenure. La politique contient d'autres sous-catégories dont l'établissement de nouvelles réserves découlant d'offres de terres par une province ou l'octroi de terres cédées et non vendues qui ne sont pas situées dans l'aire de service d'une réserve existante, l'établissement de nouvelles réserves pour des Premières nations sans terre, la relocalisation de communautés existantes (habituellement à la suite d'une catastrophe naturelle), et deux catégories « fourre-tout » portant sur des obligations légales autres que les engagements fédéraux et sur des questions non résolues en matière de besoins communautaires. Bien que les sous-catégories autres que celle sur les « besoins sociaux ou commerciaux » puissent être utilisées pour justifier la création de nouvelles réserves à des fins économiques, cette dernière semblerait la plus appropriée pour cet objectif.

Principes et processus régissant la création d'une réserve urbaine en vertu des politiques fédérales

La *Politique sur les ajouts aux réserves* (PAAR) du gouvernement fédéral contient des principes qui régissent l'acquisition d'une réserve, ainsi que les principales étapes à suivre au cours du processus. Ces principes et étapes s'appliquent tant aux réserves urbaines que rurales, avec certaines variantes selon que les terres visées soient de propriété fédérale, provinciale ou privée, et selon la catégorie utilisée pour justifier l'ajout proposé.

Figure 4 : Principes régissant les ajouts aux réserves selon la politique fédérale

1. Respect des droits ancestraux et des droits issus de traités
2. Relations communautaires
3. Relations provinciales-municipales
4. Transfert d'un titre valable et intérêts de tiers dans les terres
5. Répercussions financières et sources de financement
6. Pratiques environnementales judicieuses

Il existe six principes régissant les ajouts aux réserves (Figure 4).³¹

1. Respect des droits ancestraux et des droits issus de traités : le processus doit respecter les droits ancestraux et les droits issus de traités. Cela implique notamment qu'une Première nation doit s'assurer que les intérêts d'autres Premières nations concernées par la proposition soient pris en compte.
2. Relations communautaires : La Première nation doit dès le départ instaurer un sain dialogue entre elle, le public, les personnes touchées et les groupes intéressés.
3. Relations provinciales-municipales : Les provinces et les municipalités doivent être informées des propositions d'ajout qui ressortissent de leur compétence et qu'elles aient la possibilité d'exprimer leurs points de vue à leur sujet.
4. Transfert d'un titre valable et intérêts des tiers dans la terre : Pour chaque proposition, il faut que les levés, les descriptions légales et les recherches de titres nécessaires soient réalisés. Les intérêts des tiers (locataires, détenteurs de droits sur le sous-sol et autres tiers) doivent être résolus avant l'acquisition des terres.
5. Répercussions financières et sources de financement : Le coût des ajouts aux réserves et des nouvelles réserves doit être raisonnable pour la Première nation, le MAINC et les autres ministères le cas échéant. Les sources de financement des coûts prévus doivent être trouvées avant l'achat des terres.
6. Pratiques environnementales judicieuses : La Première nation et le MAINC doivent s'assurer que la terre n'a pas été contaminée par des utilisations antérieures ou qu'elle ne risque pas de l'être à l'avenir. Si la terre a subi une contamination quelconque, il faut procéder à une évaluation et, au besoin, apporter des correctifs.

Le processus comprend trois étapes principales : la demande, les consultations et les négociations, et l'approbation par le gouvernement fédéral (Figure 5). Ces trois étapes sont expliquées dans le texte et les annexes du chapitre 10 du *Guide de la gestion foncière* du

MAINC. L'Annexe D (Processus d'ajouts aux réserves) est reproduit dans le présent document à l'Annexe A.³² Les étapes sont généralement les suivantes :

Figure 5: Étapes du processus de création d'une réserve urbaine en vertu de la politique fédérale

Étape I : Demande

La Première nation soumet une proposition accompagnée des renseignements demandés. La demande est appuyée d'une résolution du conseil de bande.

Étape II : Consultations et négociations

Consultation auprès de divers intervenants dont la province, la municipalité et les tiers.

Étape III : Approbation par le gouvernement fédéral

Approbation fédérale, achat des terres et décret du conseil octroyant le statut de réserve.

Première étape: la demande. Avant de soumettre une proposition visant à octroyer le statut de réserve à une parcelle de terre, la Première nation doit compiler une somme importante de renseignements sur la parcelle de terre et sur la justification de la demande d'octroi de statut de réserve. Ces renseignements comprennent les éléments suivants :

1. Catégorie sous laquelle la Première nation soumet une demande de statut de réserve pour des terres. Cet élément est extrêmement important, surtout lorsque la proposition n'est pas visée par une obligation légale telle que les droits fonciers issus de traités ou le règlement d'une revendication particulière. Afin de parer à toutes les objections possibles, la Première nation devra préparer un bon dossier pour justifier l'octroi du statut de réserve.
2. Usage actuel et projeté des terres, localisation, description légale des terres, droits miniers, intérêts des tiers (ex. : baux, permis, emprises) et ententes affectant les terres.
3. Détermination des coûts d'acquisition des terres et sources de financement prévues. Comme l'établissement d'une réserve peut affecter les budgets du MAINC ainsi que ceux d'autres ministères, la PAAR exige que ce point soit pris en compte.
4. Information disponible sur l'évaluation environnementale.
5. Démarche prévue pour informer les membres de la Première nation sur la proposition.
6. Les résultats de toutes les communications avec les gouvernements local, provincial et fédéral.

D'autres renseignements pourraient être exigés selon les circonstances particulières. La Fédération canadienne des municipalités recommande que la Première nation et l'agent régional du MAINC se rencontrent le plus tôt possible dans le processus d'ajout à la réserve et qu'ils se consultent régulièrement.³³ La Première nation enclenche officiellement le processus en soumettant au MAINC une demande d'ajout à la réserve, habituellement sous forme de résolution de son conseil de bande. Cette résolution doit être accompagnée des documents requis.

Deuxième étape : consultations et négociations. Cette étape fait appel au personnel régional du MAINC pour l'élaboration de la proposition et exige des consultations auprès de divers intervenants. Une fois soumise la résolution du conseil de bande, le personnel régional du

MAINC demandera à la Première nation de fournir tout document additionnel requis. La Première nation et le personnel du MAINC détermineront ensemble les rôles de chaque partie en ce qui a trait à l'élaboration d'une stratégie de communication avec les collectivités, la province et la municipalité.³⁴ À ce stade-ci, les questions relatives aux audits environnementaux, à l'évaluation foncière et à l'arpentage légal sont prises en compte au besoin.

La province et la municipalité à l'intérieur desquelles se situe le projet de réserve doivent être consultées afin de tenter de résoudre tout point en litige. Les gouvernements provincial et municipal doivent répondre dans les trois mois et soumettre leurs préoccupations au sujet de la proposition. Les négociations avec la municipalité portent généralement sur des questions telles que l'indemnité pour perte de taxes municipales et scolaires, la compatibilité des règlements entre la réserve et les municipalités voisines, les ententes de service et un mécanisme de règlement des différends. Même si la Première nation ou la municipalité de la demande pas, la politique sur l'ajout aux réserves exige une négociation entre les deux parties. La politique stipule que « les administrations municipales n'ont pas de droit général ou unilatéral de veto sur l'octroi du statut de réserve ». ³⁵ Lorsque la Première nation et la municipalité ne peuvent résoudre leurs différends, et lorsque la Première nation et le directeur général régional (DGR) souhaitent procéder, la proposition est envoyée au sous-ministre ou au ministre. Si la Première nation est disposée à conclure une entente sur les questions municipales et que le DGR constate que la municipalité ne veut pas négocier de bonne foi, la proposition pourra aller de l'avant.³⁶ À ce stade, il faut aussi régler les intérêts des tiers.³⁷

Une fois toutes ces étapes franchies, un comité régional examine la proposition afin de s'assurer que les exigences de la PAAR ont été respectées. Si tel est le cas, le comité recommandera la proposition au sous-ministre du MAINC.³⁸

Troisième étape : Approbation de la proposition par le gouvernement fédéral. Le sous-ministre du MAINC donnera un accord de principe ou rejettera la proposition. L'accord de principe peut être assorti de conditions qui devront être satisfaites avant que la proposition ne passe à l'étape suivante. Une fois les conditions réunies, les terres sont achetées et l'administration et le contrôle sont transférés au bureau régional du MAINC, lequel s'assure que la recherche de titre et les documents de transfert soient complétés. Ensuite, le bureau régional du MAINC prépare un dossier et le soumet pour étude à l'administration centrale. Les agents des Services fonciers et fiduciaires du MAINC examinent le dossier et, s'il répond à toutes les exigences, l'envoie au ministre des Affaires indiennes pour approbation finale. Une Première nation doit payer les taxes sur les terres détenues en fiducie jusqu'à ce que le ministre octroie le statut de réserve. Il est donc très important que tous les documents soient en ordre pour ne pas retarder l'approbation finale. Sur réception de l'approbation finale, le bureau régional du MAINC prépare une soumission demandant que les terres visées se voient accorder le statut de réserve au moyen d'un décret du conseil ou un arrêté ministériel en vertu des lois sur la mise en œuvre des ententes relatives aux revendications (dans les provinces où de telles lois existent). L'arrêté sera enregistré au Registre des terres indiennes du MAINC; la Première nation ainsi que toutes les parties concernées en seront avisées.

Comme on le constate au nombre d'étapes requises, le processus d'ajouts aux réserves peut être long. Des retards peuvent survenir à chacune des étapes. Parmi les causes les plus fréquentes de

retard, notons les évaluations environnementales, l'obtention d'un titre foncier valable et la négociation d'ententes avec les municipalités au sujet de la standardisation des règlements, des ententes de service et des indemnités pour pertes fiscales. Quand surviennent des questions litigieuses, les délais peuvent être encore plus longs, comme ce fut le cas dans certaines situations en milieu urbain.

4.2 Les ententes cadres sur les droits fonciers issus des traités en Saskatchewan et au Manitoba

Les *Ententes cadres sur les droits fonciers issus des traités* (ECDFIT) sont des protocoles provinciaux élaborés par les gouvernements fédéral, provinciaux et autochtones au Manitoba et en Saskatchewan. Plusieurs Premières nations de ces provinces n'ont pas reçu toutes les terres qui leur sont dues en vertu des dispositions des traités. L'objectif de ces ententes est d'établir un cadre permettant de respecter ces engagements.³⁹ Ces demandes constituent un cas particulier d'« obligation légale » en vertu de la PAAR, et si les dispositions des protocoles provinciaux diffèrent de celles de la PAAR, ce sont ces dernières qui s'appliquent. Bien que les ententes du Manitoba et de la Saskatchewan présentent des similarités, elles comportent aussi des différences. Les sections qui suivent résument certains aspects des ententes de chaque province. Les Premières nations qui participent à ce processus devraient se procurer, selon le cas, une copie de l'*Entente cadre sur les droits fonciers issus des traités* ou de l'*Entente cadre sur les droits fonciers issus des traités du Manitoba*.⁴⁰

L'Entente cadre sur les droits fonciers issus des traités de la Saskatchewan

L'*Entente cadre sur les droits fonciers issus des traités de la Saskatchewan* a été signée en 1992 par les gouvernements fédéral, provincial et 26 gouvernements de Première nation. Depuis lors, d'autres ententes ont été négociées avec des Premières nations individuelles, ce qui porte le nombre total de Premières nations de la Saskatchewan ayant signé un règlement de revendication DFIT à 29. Selon l'entente cadre, les transferts de terres doivent se faire de gré à gré pour les terres privées et les terres publiques fédérales, provinciales et territoriales. Une fois qu'une Première nation a acheté des terres qu'elle entend convertir en terres de réserve, ces dernières sont détenues en « fief simple » jusqu'à ce qu'elles soient transférées au Canada et reconnues comme réserve. Tant que les terres ne reçoivent pas le statut de réserve, les lois provinciales et les règlements municipaux, y compris l'imposition municipale, continuent de s'appliquer. Toutefois, si la conversion au statut de réserve n'est pas effectuée dans les 75 jours, l'entente cadre stipule que le gouvernement fédéral prendra en charge le paiement des taxes foncières et continuera de les payer jusqu'à ce que les terres soient converties. L'entente cadre régit aussi les évaluations environnementales et le règlement des intérêts des tiers.

L'entente cadre reconnaît que certaines Premières nations utiliseront leurs droits fonciers pour avoir accès aux économies urbaines. À cet effet, les ententes contiennent des dispositions spécifiques sur les négociations avec les municipalités. L'entente cadre exige que des ententes soient conclues entre la Première nation et la municipalité pour régler les questions relatives aux indemnités pour perte de taxes, à la fourniture de services municipaux, à l'application des règlements et à la création d'un mécanisme de règlement des différends. L'entente cadre stipule qu'une municipalité n'a pas de droit de veto sur le processus de création de la réserve et ne peut

donc refuser de négocier ni retarder intentionnellement le processus. Cinq mois après qu'une Première nation ait demandé à une municipalité de négocier, et s'il est jugé par un arbitre que la Première nation est disposée à conclure une entente raisonnable avec la municipalité et a fait des efforts en ce sens, le Canada peut octroyer le statut de réserve aux terres choisies par la Première nation.

L'Entente cadre sur les droits fonciers issus des traités du Manitoba

L'Entente cadre sur les droits fonciers issus des traités du Manitoba a été signée en 1997 par les gouvernements fédéral et provincial et 20 gouvernements de Première nation. Comme dans le cas de la Saskatchewan, les transferts de terres doivent se faire de gré à gré. En général, aux termes d'une entente cadre, une Première nation doit choisir des terres sises à l'intérieur du territoire visé par son traité ou de son territoire traditionnel, bien qu'une Première nation puisse choisir des terres à l'extérieur de ces territoires si elle peut établir des objectifs raisonnables de développement social ou économique et si la province consent à céder les terres choisies. Cette disposition pose des défis additionnels pour les Premières nations établies loin des principales villes de la province et qui souhaiteraient créer une réserve urbaine. Une autre difficulté découle de la disposition à l'effet que les terres choisies doivent avoir une superficie supérieure à 1000 acres. Si les Premières nations choisissent des terres de moins de 1000 acres, elles doivent pouvoir démontrer que ce choix est à distance raisonnable de la réserve existante. Pankratz et Hart notent qu'il serait nécessaire de définir le terme « raisonnable » dans un tel cas.⁴¹

Comme dans le cas de la Saskatchewan, une fois qu'une Première nation a acheté des terres qu'elle entend convertir en terres de réserve, ces dernières sont détenues en « fief simple » jusqu'à ce qu'elles soient transférées au Canada et reconnues comme réserve. Tant que les terres ne reçoivent pas le statut de réserve, les lois provinciales et les règlements municipaux, y compris l'imposition municipale, continuent de s'appliquer. Il n'y a pas de disposition dans l'entente cadre du Manitoba exigeant qu'une entente soit conclue entre la Première nation et la municipalité avant que la proposition pour l'octroi d'un statut de réserve puisse aller de l'avant. Il n'y a pas de disposition non plus qui permet au Canada d'octroyer le statut de réserve aux terres choisies par la Première nation dans le cas où une municipalité n'aurait pas négocié de façon et dans un laps de temps raisonnables. Pankratz et Hart soulignent qu'il est moins urgent pour les municipalités du Manitoba de négocier une entente avec les Premières nations, en partie à cause de l'absence de clause qui permettrait au gouvernement fédéral de créer la réserve si la municipalité n'a pas fait l'effort de répondre dans un délai raisonnable. L'entente cadre du Manitoba régit aussi les évaluations environnementales et la façon de régler les intérêts des tiers.⁴² Une différence notable entre les ententes cadres de la Saskatchewan et du Manitoba est qu'au Manitoba, une municipalité peut demander une indemnité du gouvernement provincial lorsqu'elle subit une perte fiscale qui n'est pas compensée par les revenus tirés d'une entente de services.

4.3. Terres visées par le règlement d'un traité (TVT) en Colombie-Britannique

En Colombie-Britannique, des traités font présentement l'objet de négociations avec plusieurs Premières nations. Une fois conclu, chaque traité prévoira le transfert de titres fonciers à la Première nation.⁴³ Une fois le traité ratifié, les terres visées par un traité (TVT) tomberont sous la

juridiction des Premières nations et non pas des gouvernements locaux. Bien que les terres à l'intérieur des limites municipales constituent une faible portion de l'ensemble des TVT en Colombie-Britannique, ces parcelles de terre ont été identifiées comme TVT par toutes les tables de négociation.⁴⁴

Au début des négociations, les gouvernements locaux se sont dits inquiets du fait que leurs préoccupations n'étaient pas suffisamment prises en compte.⁴⁵ Les gouvernements fédéral et provincial sont représentés à la table de négociation avec les Premières nations, mais les gouvernements locaux ne le sont pas. Plus récemment, la province a négocié un protocole d'entente avec la Union of BC Municipalities qui prévoit que les gouvernements locaux concernés recevront des informations sur les négociations, pourront assister aux négociations et choisir leur degré de participation. Dans le cas où le gouvernement local et la Première nation y consentent, le gouvernement provincial établira une table parallèle ou un groupe de travail permettant à la Première nation et au gouvernement local de négocier les questions touchant ce dernier.⁴⁶ Alors que les traités doivent définir la façon dont les gouvernements des Premières nations coexisteront avec les autres ordres de gouvernements, y compris les municipalités, les mécanismes devant permettre cette coexistence et les détails de l'entente peuvent varier énormément en raison de la grande diversité des situations des Premières nations. Par exemple, les TVT couvertes par le Traité des Nisga'a incluent très peu de terres urbaines, alors que pour d'autres Premières nations, les terres urbaines constituent une part importante de TVT. Les structures des gouvernements autochtones varient également; par exemple, Sechelt est présentement structurée comme une municipalité et régie par la Loi sur les municipalités de la Colombie-Britannique, alors que d'autres Premières nations négocieront différents pouvoirs et compétences en matière d'utilisation et d'aménagement du territoire.⁴⁷

Les inquiétudes des municipalités de la Colombie-Britannique au sujet des réserves urbaines sont semblables à celles des municipalités des autres provinces en ce qui a trait à la fiscalité, la compatibilité des règlements, les ententes de services et le règlement des différends. Toutefois, il existe certaines particularités dans le cas de la Colombie-Britannique. Contrairement à la plupart des réserves urbaines créées à ce jour en vertu de la PAAR ou d'ententes cadres sur les droits fonciers issus de traités, l'objectif des TVT peut être le développement résidentiel plutôt qu'économique, ce qui exige des types différents de services, de fiscalité et d'ententes sur les règlements municipaux. À cela s'ajoute le fait que les résidents de ces secteurs ne sont peut être pas tous membres de la bande, ce qui exige de prévoir des mécanismes qui permettront de les représenter dans la prise de décisions concernant le développement de ces secteurs. Finalement, la planification de l'utilisation future des réserves urbaines établies en vertu du processus de négociation des traités de la Colombie-Britannique n'est peut-être pas aussi détaillée qu'elle l'est pour les réserves urbaines négociées dans le cadre de la PAAR ou des ententes cadres sur les droits issus de traités. Ces dernières exigent que les Premières nations aient bien tenu compte de l'utilisation des terres de réserve et qu'elles s'engagent dans des négociations de fond avec les municipalités avant que les terres visées se voient octroyer le statut de réserve. Dans le cas de la Colombie-Britannique, les Premières nations vont presque certainement être confrontées à plusieurs défis lors de la mise en œuvre des traités et elles devront peut-être planifier, dans l'avenir, le développement des terres des réserves urbaines. Cela peut mener à beaucoup d'incertitudes pour les municipalités de la Colombie-Britannique étant donné qu'elles ignorent

en quoi consisteront le développement futur de ces terres, les ententes de services et les régimes fiscaux d'une réserve en particulier à l'intérieur de la zone urbaine.

Diverses études fournissent des orientations et des options pour la négociation de TVT entre les Premières nations et les municipalités de la Colombie-Britannique. L'article de Peter Adams rédigé en 1991 pour la Union of BC Municipalities, les ministères des affaires autochtones et des affaires municipales de la Colombie-Britannique documente les préoccupations (planification de l'utilisation du territoire, fiscalité, ententes de services, relations intergouvernementales, représentation des non-membres) des municipalités au sujet des réserves urbaines et décrit différentes approches pour y répondre.⁴⁸ Son document de 2005 destiné aux mêmes groupes aborde les impacts fiscaux sur les gouvernements locaux des terres visées par un traité. La Commission des traités de la Colombie-Britannique a récemment publié un rapport sur les pratiques exemplaires en matière de relations intergouvernementales et de planification, inspirées de l'expérience de la Première nation de Sliammon et de la ville de Powell River.⁴⁹ Ces études peuvent fournir des informations utiles aux Premières nations dans le choix des terrains urbains qu'elles souhaitent convertir en réserve.

5. Travailler avec les municipalités

Le processus de développement des réserves urbaines doit inclure différents intervenants. Cela comprend les membres des Premières nations qui doivent appuyer la résolution du conseil de bande et le processus de négociation qui s'ensuivra, le gouvernement fédéral qui joue un rôle important de facilitateur et de décideur, les gouvernements provinciaux visés par les impacts de la création de réserves sur ses champs de compétences,⁵⁰ les gouvernements municipaux, et la population en général. Certains intervenants sont légalement tenus de participer aux discussions et d'autres peuvent s'y ajouter à la discrétion des parties concernées. Les relations avec les municipalités semblent parmi les plus difficiles à gérer au cours du processus de création d'une réserve urbaine; c'est pourquoi la présente section porte sur les négociations avec les municipalités.⁵¹

L'octroi du statut de réserve à des terres urbaines comporte des implications pour les municipalités. Le transfert de la juridiction foncière du gouvernement local en faveur d'une Première nation et la radiation de ces terres du rôle d'imposition municipal signifie que la municipalité pourra avoir des préoccupations au sujet des indemnités pour perte de recettes fiscales, de la compatibilité des règlements, de la fourniture des services municipaux et du mécanisme de règlement des différends. En 1995, John Les, maire de Chilliwack et deuxième vice-président de la Fédération canadienne des municipalités, a présenté le point de vue des municipalités dans ces termes :

[traduction] L'émergence de l'autonomie gouvernementale des autochtones donnant lieu à des territoires autonomes à l'intérieur des limites municipales ou adjacents à celles-ci soulève certaines préoccupations. Les normes de service, les priorités de développement ou les objectifs législatifs peuvent ne pas être partagés, l'assiette fiscale municipale peut être compromise, et la nécessité éventuelle de fournir des services uniques à des groupes particuliers à l'intérieur de la municipalité peut avoir un impact sur l'administration et les finances municipales.⁵²

En raison des impacts du changement de tenure sur les municipalités, la PAAR, les ententes cadres provinciales et le processus des traités de la C.-B. prévoient des négociations avec les municipalités. Il existe diverses ressources que peuvent utiliser les Premières nations engagées dans ces négociations. Le guide intitulé *Reference Manual for Municipal Development and Services Agreements* du Manitoba fournit des balises utiles pour la négociation d'ententes sur la compatibilité des règlements, l'achat de services municipaux et les mécanismes de règlement des différends.⁵³ On retrouve à l'Annexe B du document les questions relatives au développement d'ententes de services; les approches au règlement des différends sont résumées à l'Annexe C.

Les terres municipales converties en réserve peuvent représenter une perte de taxes pour les municipalités. Lorsqu'une indemnité est demandée, les Premières nations doivent négocier et payer une seule fois un ajustement pour perte de taxes. L'indemnité pour pertes fiscales n'est pas exigée dans tous les cas et certaines municipalités ne la demandent pas, particulièrement lorsque les pertes fiscales sont prises en compte dans une entente de services, ou lorsque le changement de tenure n'entraîne pas de pertes fiscales importantes. Il n'existe pas de normes nationales pour la négociation d'indemnités pour pertes fiscales municipales mais la Commission consultative de la fiscalité indienne possède un logiciel qui peut aider les Premières nations à effectuer des analyses dans ce domaine. Les Premières nations devraient travailler avec les conseillers régionaux du MAINC et demander un avis juridique sur les ententes d'indemnisation pour pertes fiscales. Les lignes directrices suivantes peuvent aider à déterminer une compensation raisonnable.⁵⁴

1. Montant brut des taxes établi pour la terre visée, limité à la part municipale des taxes annuelles, à l'exclusion des taxes scolaires et des taxes pour les hôpitaux;
2. Montants reçus par la municipalité à titre de paiements de péréquation provinciaux;
3. Économies que la municipalité est susceptible de réaliser en raison d'une réduction des services découlant de la conversion des terrains en réserve;
4. Part des recettes fiscales totales de la municipalité que représentent les recettes perdues.

La « boîte à outils » de la Fédération canadienne des municipalités suggère aussi de considérer les facteurs suivants :⁵⁵

1. Augmentation des recettes municipales découlant de la conclusion d'ententes de services avec la Première nation à la suite de la conversion des terrains en réserve;
2. La réduction ou l'expansion de l'assiette fiscale au moment de la présentation de la proposition d'ajout à la réserve;
3. S'il convient d'établir une démarche progressive ou une période de transition afin d'éviter à la municipalité un fardeau financier excessif;
4. La nécessité d'accroître les services municipaux afin de répondre aux besoins de la collectivité de la nouvelle réserve.

Le Manuel de référence du Manitoba identifie des domaines où les réserves et les municipalités pourraient vouloir harmoniser leurs règlements; il suggère aussi des mécanismes pour ce faire.⁵⁶ Nous résumons ci-dessous certains des principaux éléments; le Manuel contient aussi des informations détaillées sur les questions touchant la compatibilité des règlements et les

mécanismes pour résoudre ces questions. Voici les domaines que les Premières nations et les municipalités pourraient vouloir négocier en matière de compatibilité des règlements :

1. Normes d'utilisation des terres et de zonage (activités permises dans des secteurs particuliers)
2. Normes d'aménagement du territoire : dimension des lots, largeur des rues et des trottoirs, normes des services telles que dimension des conduites d'eau et d'égout;
3. Normes de construction et de sécurité : qualité de la construction, prévention des incendies, permis, inspection (normes de construction pour la sécurité des occupants et des voisins);
4. Animaux domestiques;
5. Services publics : branchement d'eau et d'égouts, devis;
6. Santé et sécurité : ambulance, pompiers et service de police, normes environnementales, inspection des bâtiments;
7. Code de la route : vitesses permises, stationnement, signalisation;
8. Licences commerciales : frais, permis, heures d'ouverture;
9. Entretien des propriétés y compris la lutte contre les mauvaises herbes;

Le manuel propose aussi des procédures pour l'élaboration de règlements compatibles :

1. Un comité conjoint sur les règlements composé de représentants de chacun des conseils et d'une personne indépendante choisie d'un commun accord par les deux parties, laquelle agit à titre de président du comité;
2. L'élaboration d'un plan directeur de l'utilisation et de l'aménagement des terres pour la municipalité et la réserve; chaque partie vote un règlement pour l'adoption du plan;
3. Une procédure d'avis selon laquelle chacune des parties doit faire parvenir à l'autre une copie de tout projet de règlement pour commentaires avant son adoption.

Les implications des réserves urbaines pour les municipalités ont donné lieu à des relations soutenues, tantôt positives, tantôt négatives, entre les gouvernements autochtones et municipaux. À partir d'entrevues et un examen de la littérature, Garcea⁵⁷ résume ainsi les facteurs qui expliquent les relations positives :

1. Attitudes partagées à l'effet que la municipalité et la Première nation font partie de la même collectivité. La relation est interdépendante et symbiotique.
2. Ensemble de buts partagés visant le développement de l'économie locale et de la collectivité.
3. Haut niveau de connaissance et de confiance mutuelles.
4. Rencontres et communication formelles et informelles régulières pour discuter des intérêts et préoccupations mutuels.

De plus, Theresa Dust, une avocate impliquée dans des négociations sur les réserves urbaines en Saskatchewan, note que la reconnaissance mutuelle de leur juridiction respective par les deux parties constitue un facteur de réussite.

[traduction] Pour des négociations efficaces, les deux parties doivent venir à la table et être disposées à faire certains compromis, ou du moins faire chacune son bout de chemin. Selon notre expérience, chacune des parties en arrivent à une étape des négociations où elle doit faire face à une réalité fondamentale et accepter un compromis crucial. Pour la

municipalité, ce moment clé est celui où elle doit reconnaître et respecter la compétence autochtone et renoncer à une partie de son contrôle. Pour la Première nation, il s'agit de reconnaître et respecter le gouvernement local en tant qu'instance légitime élue de la collectivité allochtone et accepter le fait qu'elle ne peut exister et fonctionner en vase clos, à l'écart de cette collectivité locale.⁵⁸

Les « pratiques exemplaires » suivantes pour négocier avec les municipalités sont tirées de sources disponibles et d'entrevues réalisées dans le cadre de la présente étude.

1. Définition claire des intérêts des Premières nations : Dans une optique de bonne planification et dans le but de répondre aux préoccupations des municipalités, les Premières nations doivent avoir un plan et des objectifs clairs quant à la parcelle de terrain visée. La nation crie de Muskeg Lake et la ville de Saskatoon ont établi un précédent en négociant une entente relative à la réserve urbaine. Les négociations s'appuyaient sur des objectifs clairs et bien articulés.⁵⁹ Le *Manuel de référence* du Manitoba suggère qu'il serait préférable que les représentants de la municipalité soient sensibilisés sur ce qui est important pour les citoyens des Premières nations en matière d'utilisation des terres, mais la responsabilité de faire cette sensibilisation revient souvent aux Premières nations.⁶⁰ Pankratz et Hart ont constaté que lorsque les municipalités avaient une connaissance des processus AAR et/ou DFIT et des objectifs des Premières nations, elles se montraient souvent très conciliantes.⁶¹
2. Compréhension des intérêts des gouvernements locaux : L'urbaniste de la ville de Regina, Terry Mountjoy, souligne qu'il est important pour les Premières nations de se familiariser avec les préoccupations de la municipalité et de comprendre les liens entre celles-ci et les objectifs des Premières nations.

[traduction] Récemment, une Première nation locale a présenté une proposition concernant notre décision sur la localisation d'un casino. Parmi les arguments figuraient la création d'emplois, la criminalité et des questions générales sur le développement autochtone mais elle n'a pu répondre à aucune des questions de la ville, notamment sur l'impact sur l'évaluation, l'augmentation de l'assiette fiscale et la perte de recettes fiscales, et elle ne savait rien de notre relation avec la Regina Exhibition Association. Si la situation avait été inversée, la ville aurait sans doute été aussi incapable de répondre aux questions de la Première nation.⁶²

3. Développement d'une relation de confiance et de respect mutuels: Le rapport de la Commission sur les traités de la C.B. sur les pratiques exemplaires inspirées de la relation entre la Première nation de Sliammon et la ville de Powell River observe que leur réussite est due en partie à l'intérêt et l'engagement sincères à développer une relation fondée sur la confiance et le respect.⁶³ La « boîte à outils » de la Fédération canadienne des municipalités précise que l'établissement de rapports constructifs et réciproquement bénéfiques nécessite souvent beaucoup de temps et d'efforts de part et d'autre.⁶⁴ La « boîte à outils » suggère que les rencontres débutent de façon informelle (par exemple, organiser un dîner ou souper-réunion), et que des visites réciproques sur les lieux contribuent de façon importante à la compréhension. Les forums entre collectivités peuvent aussi être l'occasion de cerner les intérêts, les buts et les objectifs communs.

4. Entretien des relations : Après les rencontres initiales, il importe que les deux parties tiennent des réunions sur une base régulière. Selon le *Manuel* du Manitoba, les réunions en personne sont les plus fructueuses étant donné la complexité d'une grande partie des négociations entre les Premières nations et les municipalités.⁶⁵ Toujours selon ce manuel, bien que certaines réunions aient lieu entre l'ensemble du conseil de bande de la Première nation et le conseil municipal, il serait peut-être plus fructueux que chaque instance nomme une équipe de négociation. La Fédération canadienne des municipalités insiste sur l'importance d'impliquer le personnel pour que les relations se poursuivent après la fin du mandat politique du maire, du chef ou du conseil.⁶⁶ Ceci est particulièrement important du fait que les négociations et le processus peuvent durer longtemps. Par exemple, les négociations entre la nation crie de Muskeg Lake et la ville de Saskatoon ont duré près de dix ans.⁶⁷ Le rapport de la Commission des traités de la C.-B. insiste aussi sur la régularité des rencontres.⁶⁸

5. Recours à l'expertise des professionnels (services à long terme) : Étant donné la capacité et l'expérience limitées de plusieurs Premières nations et municipalités sur ces questions, il est particulièrement important de faire appel à des experts dans un grand nombre de domaines. En plus des employés des bureaux régionaux et nationaux du MAINC, ainsi que d'autres ministères fédéraux, les parties devront utiliser des experts locaux dans différents domaines. Par exemple, au cours des premières négociations qui ont mené à la création d'une réserve urbaine en Saskatchewan, la Première nation a embauché des avocats, des conseillers financiers et des experts en fiscalité réputés et spécialisés au sein de la collectivité.⁶⁹ La Commission des traités de la C.-B. est d'avis qu'il importe d'engager des facilitateurs pour une partie du processus de négociation.⁷⁰

6. Recours à l'expertise des Premières nations, des municipalités et de divers organismes gouvernementaux ayant participé à des négociations réussies : Adams⁷¹ note que certaines des questions soulevées lors des négociations découlent du fait que tant les Premières nations que les municipalités manquaient d'expérience sur ces questions, et que les deux parties n'avaient pas toute la capacité requise pour mener de telles négociations. Consulter des parties qui ont réussi à négocier des ententes peut aider à compenser le manque d'expérience et de capacités. Il existe de plus en plus d'exemples de relations de collaboration entre des Premières nations et des municipalités urbaines dont on peut s'inspirer.⁷² En 2005, par exemple, une Première nation de la Saskatchewan qui tentait d'établir une réserve urbaine à Prince Albert a tenu un atelier et a invité des experts expérimentés dans le processus à venir partager leur savoir.⁷³

7. Créativité dans la recherche de solutions novatrices : Le rapport de la Commission des traités de la C.-B. sur les meilleures pratiques de la Première nation de Sliammon et de la ville de Powell River mentionne que les parties n'avaient pas de plan de fonctionnement.

[traduction] Tout ça est assez nouveau. En Colombie-Britannique, nous n'avons pas une longue expérience des relations entre les Premières nations et les gouvernements locaux. Chaque jour réserve de nouveaux défis. Il y a presque toujours un moyen de progresser mais il faut innover et créer des précédents. N'ayez pas peur d'être créatifs. Essayez de créer une ambiance de respect permettant à chacun de remuer ses méninges et d'explorer différentes options. Notre expérience nous enseigne qu'il existe presque toujours une solution si l'on travaille ensemble.⁷⁴

6. Conclusion

Les Premières nations disposent sans doute de diverses avenues pour bénéficier d'un développement en milieu urbain et la création de réserves urbaines constitue une option attrayante. Bien que les réserves urbaines de la Saskatchewan soient les plus connues, les Premières nations de partout au Canada ont l'occasion d'acquérir des terres de réserve en milieu urbain en ayant recours à la *Politique sur les ajouts aux réserves* du gouvernement fédéral. En Colombie-Britannique, il est aussi possible de créer des réserves urbaines au moyen du processus de négociation des traités. Même si le processus de création d'une réserve urbaine peut être complexe, il existe maintenant une expérience et une expertise croissantes dont peuvent profiter les Premières nations qui souhaitent emprunter cette voie. L'Annexe D offre une liste d'organismes pouvant aider les Premières nations dans ce processus.

Les réserves urbaines peuvent offrir aux Premières nations d'importantes possibilités de développement économique. Elles permettent de tirer avantage des marchés urbains, des consommateurs à revenu élevé, d'une main-d'œuvre plus spécialisée et de coûts de transport plus bas que sur les réserves rurales. Elles créent aussi des occasions d'emploi pour les citoyens des Premières nations et permettent à ces dernières de capitaliser sur les économies tant rurales qu'urbaines. Elles offrent aussi un environnement favorable aux échanges entre les membres des Premières nations, qu'ils soient entrepreneurs, clients ou simples citoyens, ainsi qu'un lieu central pour les interactions entre les entreprises et les organismes des gouvernements autochtones. Il est à espérer que, au fur et à mesure que les Premières nations examineront la possibilité de créer des réserves urbaines, celles-ci ainsi que les gouvernements et la population en général se familiariseront davantage avec le processus, et que les réserves urbaines deviendront un acquis à l'intérieur du tissu urbain canadien.

Annexe A: Le processus d'ajout aux réserves (AR)⁷⁵

1. Le processus des ajouts aux réserves commence officiellement quand le conseil de la Première nation présente une résolution du conseil de bande (RCB) renfermant une proposition officielle d'ajout à une réserve ou de création d'une réserve. S'il s'agit d'un ajout, il faut que le nom et le numéro de la réserve existante soient mentionnés dans la RCB. S'il s'agit de la création d'une réserve, le nom et le numéro de la nouvelle réserve doivent également être précisés dans la RCB. Pour la nommer, on devrait s'inspirer des principes énoncés par la Commission canadienne des noms géographiques du Canada.
2. Dans la mesure du possible, la Première nation devrait soumettre toute la documentation pertinente (qui facilitera le processus ou encore qui sera exigée) en même temps que la RCB. Mentionnons à titre d'exemple les conditions des ententes de règlement de DFIT ou de Revendications particulières (dans le cas d'une proposition de la catégorie «obligations légales»), un plan communautaire montrant le besoin démographique, et de l'information montrant que le coût de tout aménagement proposé peut être absorbé à même l'allocation budgétaire régionale existante de la Première nation (dans le cas d'une proposition de la catégorie « Ajouts à la collectivité »), etc.
3. Le personnel d'AINC discute ensuite avec la Première nation de la catégorie d'ajout en cause et détermine la documentation d'appoint que la Première nation n'a pas encore fournie.
4. Une fois que la catégorie et la documentation d'appoint à fournir ont été établies, on détermine avec la Première nation toutes les exigences particulières au site de même que les rôles et responsabilités respectives de chacun à l'intérieur du processus, p. ex., en ce qui a trait à la planification des communications, aux évaluations environnementales sur place, aux arpentages, aux exigences en matière de planification communautaire, aux tierces parties, etc.
5. La Première nation communique avec la province, la municipalité ou d'autres ministères ou organismes fédéraux au besoin et, s'il y a lieu, entame des discussions pour résoudre toute question que soulève la proposition. Normalement, les questions intéressant la municipalité portent sur la fourniture de services, l'harmonisation de l'utilisation des terres/du zonage, les pertes nettes de revenus d'imposition municipale, le règlement des différends, etc. Tous les efforts doivent être déployés pour en arriver à des arrangements raisonnables entre la municipalité et la Première nation tout en ayant à l'esprit que la conclusion d'ententes formelles est souhaitable mais pas forcément essentielle. Les intérêts de tiers doivent être déterminés et réglés avant que la proposition ne puisse aller de l'avant.
6. Le Comité régional des ajouts aux réserves examine ensuite la proposition pour s'assurer que les exigences de la politique sur les ajouts sont satisfaites. Pour hâter l'examen de la proposition, il est important que la Première nation et le personnel d'AINC fournissent toute l'information requise pour permettre au Comité de prendre une décision éclairée. Le

Comité transmet ensuite la proposition au directeur général régional (DGR) pour qu'il l'approuve en principe ou la rejette.

7. Si la proposition déborde les pouvoirs d'approbation de principe du DGR mais que celui-ci et la Première nation désirent toujours aller de l'avant, le DGR doit transmettre la proposition au Comité des ajouts aux réserves de l'administration centrale pour qu'il l'examine et la soumette ensuite au sous-ministre pour qu'il l'approuve en principe ou la rejette.
8. Le DGR (ou le sous-ministre) d'AINC accorde son approbation de principe ou rejette la proposition. L'approbation peut être assortie de conditions qui doivent être satisfaites avant que le ministre ne recommande l'octroi du statut de réserve aux terres visées par la proposition.
9. Il importe que les conditions qui sont attachées à une approbation puissent être facilement remplies. Si tel n'est pas le cas, la proposition ne devrait pas être soumise à l'approbation du DGR ou du sous-ministre.
10. Toutes les conditions attachées à l'approbation du DGR ou du sous-ministre doivent être satisfaites avant que la proposition ne puisse passer à l'étape suivante. La Première nation est ensuite informée par lettre que la proposition a été rejetée ou approuvée ou qu'elle a fait l'objet d'une approbation conditionnelle. Dans ce dernier cas, les conditions seront précisées dans la lettre.
11. Une fois les conditions satisfaites, la Première nation ou le bureau régional d'AINC peuvent procéder à l'acquisition des terres.
12. Le personnel régional d'AINC prépare alors la recommandation et la demande de décret du gouverneur en conseil pour que le statut de réserve soit octroyé aux terres, ou l'arrêté ministériel accordant le statut de réserve.
13. La demande de décret ou l'arrêté ministériel est envoyé au ministre qui en recommande l'approbation au Conseil privé, ou signe l'arrêté ministériel, le cas échéant.
14. Le Conseil privé rejette ou approuve la demande de décret.
15. Si la demande ou l'arrêté ministériel est approuvé, l'arrêté ministériel ou le décret est consigné dans le Registre des terres indiennes d'AINC. Les agents régionaux des terres prennent les mesures nécessaires pour que tous les documents sur les titres fonciers connexes soient annexés au Registre des terres indiennes ou accompagnent l'inscription du décret, ou de l'arrêté ministériel.
16. La Première nation et les autres parties intéressées sont informées de l'octroi du statut de réserve et, au besoin, tous les détails concernant l'inscription leur sont fournis.

Annexe B : Éléments à considérer pour l'élaboration d'une entente de services avec une municipalité⁷⁶

Voici des éléments que les parties pourraient prendre en compte et résoudre dans la négociation d'une entente de services avec une municipalité :

1. Les services que la Première nation désire acheter de la municipalité;
2. Les services que la municipalité est en mesure de fournir à la Première nation;
3. L'étendue des services qui seront fournis par la municipalité;
4. La base des coûts des services;
5. Les coûts des services;
6. La méthode de facturation des services;
7. Les dates d'échéance des paiements;
8. Les rabais pour paiement anticipé; seront-ils offerts au même taux qu'aux résidents de la municipalité;
9. Pénalités pour paiement en retard ou défaut de paiement;
10. Responsabilité du recouvrement des paiements;
11. Frais d'administration, frais juridiques, débranchement et rebranchement des services lorsque ceux-ci sont interrompus pour défaut de paiement;
12. Accès de la municipalité à la réserve pour l'installation, l'entretien et l'exploitation des services;
13. Accès pour services d'urgence tels que services d'incendie;
14. Défaut de la municipalité de fournir les services tel que convenu;
15. Amélioration, remplacement ou réparations majeures, notamment :
 - 15.1. Intégration des services, par exemple l'entretien et le drainage des rues;
 - 15.2. Coûts pour l'amélioration des services, incluant le partage des coûts;
 - 15.3. Impacts d'un développement majeur sur la réserve qui affectera de façon importante les services municipaux;
 - 15.4. Études techniques en lien avec les services, y compris la responsabilité des coûts.

Annexe C : Options pour la résolution des différends⁷⁷

Le *Manuel* du Manitoba note que les ententes entre les Premières nations et les municipalités contiennent souvent des dispositions ambiguës et qu'il peut survenir des situations qui n'avaient pas été prévues lors des négociations. Dans le cas des réserves urbaines, les Premières nations et les municipalités devront établir des relations à long terme et cela exigera vraisemblablement des mécanismes de résolution des différends. Différentes procédures peuvent être utilisées pour régler les mésententes.

1. La conciliation : les parties tentent elles-mêmes de régler les problèmes, par exemple au moyen d'une rencontre du conseil de bande et du conseil municipal. Elles peuvent aussi faire appel à un tiers qui pourrait être identifié dans l'entente initiale, qui pourrait être nommé par un juge de la Cour du banc de la reine ou encore choisi conjointement à partir d'une liste de personnes compétentes.
2. Médiation : une tierce partie aide à trouver une solution, une décision est prise par consensus et elle peut être contraignante ou pas selon les modalités de la médiation.
3. Arbitrage : le différend est soumis à un tiers qui décidera de la façon de le régler. Sa décision est habituellement contraignante.

Les Premières nations et les municipalités peuvent aussi utiliser une combinaison de ces approches.

La « boîte à outils » de la Fédération canadienne des municipalités sur les relations Premières nations-municipalités offrent d'autres suggestions sur le règlement des différends.⁷⁸ On y propose que des contacts informels précèdent les procédures de résolution du différend parce qu'il pourrait ainsi être possible de régler la mésentente plus rapidement et à moindre coût. Si aucune de ces approches ne permet de régler le différend, il reste les tribunaux comme dernier recours. Les désavantages du recours judiciaire sont la longueur des procédures, les coûts élevés, la perte de flexibilité des Premières nations et des municipalités au plan des négociations et la réduction probable des possibilités de collaboration future.

Annexe D: Autres ressources

Développement du leadership et du perfectionnement des cadres autochtones, Banff Centre

Les programmes incluent : développement de la gouvernance des conseils d'administration; développement du leadership et du perfectionnement des cadres autochtones; pratiques exemplaires en entreprises et développement économique; formation en techniques de négociation.

Développement du leadership et du perfectionnement des cadres autochtones
Banff Centre
Téléphone : (888) 255-6327
leadership@banffcentre.ca
www.banffcentre.ca (en anglais seulement)

Communication

Trousse de communication sur les ajouts aux réserves à l'intention des Premières nations.

Le MAINC a élaboré un plan de communication détaillé couvrant toutes les phases de la mise en œuvre. Cette stratégie comprend des informations diverses sur le choix des porte-parole, la consultation des membres de la bande, les media, le public, les groupes d'intérêts; élaboration des messages clés; coordonnées d'autres entités ayant négocié un AAR. Bien que ce plan concerne les ajouts aux réserves, il peut être adapté à tout type de développement.

Affaires indiennes et du Nord Canada.
http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/atr/atr01_f.html

Relations avec les partenaires municipaux et fédéraux

Trousse sur la gestion des terres

Élaborée par la Fédération canadienne des municipalités, cette boîte à outils contient des informations utiles sur les politiques, l'établissement de relations, des études de cas et des ressources sur le processus d'AAR et les relations entre les Premières nations et les partenaires municipaux. Elle offre aussi des guides de ressources communautaires pour aider les groupes engagés dans des négociations.
http://www.fcm.ca/french/documents_f/fn-f.html

Finances

Commission de la fiscalité des premières nations (CFPN)

La CFPN est un partenariat institutionnel unique entre le ministre des Affaires indiennes et les gouvernements des Premières nations. Elle effectue l'examen et l'analyse des règlements sur la taxe foncière, fournit une assistance aux Premières nations à toutes les étapes de l'élaboration et de l'application des règlements, agit comme médiatrice dans les différends opposant les Premières nations et d'autres gouvernements locaux, et offre divers services en matière de fiscalité.

Siège social de la CFPN
321-345 Yellowhead Highway

KAMLOOPS, C.-B.
V2H 1H1
Téléphone : (250) 828-9857
Télécopieur : (250) 828-9858
Courriel : ncalver@fntc.ca
<http://www.fntc.ca/fr>

Sources de financement

Programme d'assistance technique au développement économique communautaire (PATDEC)

Le Programme d'assistance technique en développement économique communautaire (PATDEC) est le plus important organisme subventionnaire sans but lucratif et non gouvernemental du Canada dans le domaine du développement économique communautaire (DÉC). Au cours des dernières années, des Premières nations ont reçu du financement pour développer des plans d'affaires détaillant les différentes étapes : implantation, mise en marché, plan opérationnel et plan de levée de fonds à long terme.

Coordonnateur national du programme :
Gail Zboch
GailZboch@cedtap.com
(613) 520-2600 # 8680
http://www.carleton.ca/cedtap/home/index_f.html

Association nationale des gestionnaires des terres autochtones

L'association vise à mettre en place un environnement de travail dans lequel tous les gestionnaires des terres des Premières nations se sentiront à l'aise, à mettre en place un réseau de communication entre tous les gestionnaires pour traiter des questions liées à la gestion des terres, ainsi qu'à créer un système favorisant les intérêts des Premières nations dans diverses fonctions de gestion des terres. Elle offre de plus un programme de certification professionnelle.

Siège social de la NALMA
1024 Mississauga Street
Curve Lake, ON K0L 1R0
Sans frais : 1-877-234-9813
Téléphone : 705-657-7660
Télécopieur : 705-657-7177
www.nalma.ca

Perfectionnement professionnel
302 - 345 Yellowhead Hwy
Kamloops, C.-B. V2H 1H1
Sans frais : 1-877-828-9711
Téléphone : 250-828-9710
Télécopieur : 250-828-9809
Courriel : sjules@nalma.ca

Réseautage, formation en gestion, perfectionnement professionnel

Conseil pour l'avancement des agents de développement autochtones (CAADA)

CAADA est un organisme sous contrôle autochtone, basé dans les communautés et régi par ses membres. Il est voué à la formation et au perfectionnement professionnel des agents de développement économique travaillant dans les communautés ou organisations autochtones. Le site Internet offre une multitude d'informations sur la recherche, les guides ressources permettant le développement des compétences financières et

administratives, ainsi que des renseignements sur deux formations menant à l'agrément : Technicien en développement économique autochtone (TDEA) et Professionnel du développement économique autochtones (PDEA).

Renseignements disponibles en ligne à <http://cando-francais.asabike.com/accueil>

Règlement des revendications

Commission des revendications des Indiens

La Commission est un organisme indépendant qui offre une solution de rechange efficace au problème du recours aux tribunaux. La Commission est habilitée à mener des enquêtes et à offrir des services de médiation. Les enquêtes sont effectuées lorsque le ministre des Affaires indiennes rejette la revendication d'une Première nation ou lorsque la revendication a été acceptée mais qu'un différend existe sur les critères d'indemnisation. Des services de médiation peuvent être offerts à chaque étape du processus d'une revendication particulière.

Commission des revendications des Indiens

Boîte postale 1750, Station B

Ottawa, ON

K1P 1A2

Téléphone : 613-943-2737

Télécopieur : 613-943-0157

Téléscripneur : 613-943-3772

<http://www.indianclaims.ca/menu-fr.asp>

Notes

- ¹ Helmar Drost, “The Aboriginal-White Unemployment Gap in Canada’s Urban Labor Markets” in Helmar Drost, Brian L. Crowley and Richard Schwindt (eds.) *Market Solutions for Native Poverty: Social Policy for the Third Solitude* (Toronto: C.D. Howe Institute, 1995) 16
- ² « Indiens de l’Amérique du Nord » *Canada, Statistique Canada* (2003) En ligne : Statistique Canada
- ³ Saskatchewan, *Saskatchewan Treaty Land Entitlement Framework Agreement* (Saskatchewan, 1992) En ligne. <http://www.fnmr.gov.sk.ca/html/documents/tle/TLE_FA_All_Articles.pdf>
- ⁴ Canada, Affaires indiennes eu du Nord Canada, « Ajouts aux réserves » *Guide de la gestion des terres*. Services fonciers et fiduciaires, Chapitre 10. (Affaires indiennes eu du Nord Canada, 2002). En ligne. <http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/lts/pdf/lmm_f.pdf>
- ⁵ Theresa M. Dust, *The Impact of Aboriginal Land Claims and Self-Government on Canadian Municipalities: The Local Government Perspective* (Toronto: Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research, 1995a)
- ⁶ David Didluck et Marino Piombini, *Principles and Perspectives on Aboriginal Governance* (Burnaby, BC: Lower Mainland Treaty Advisory Committee, 2000). En ligne. <<http://www.gvrd.bc.ca/growth/pdfs/aboriginal-governance.pdf>>
- ⁷ *Loi sur les Indiens*, R.S.C. 1985.
- Loi sur la gestion des terres des premières nations*, S.C. 1999, c.24
- ⁸ Les Premières nations intéressées à explorer les implications de la gestion des terres en vertu de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* peuvent consulter les ressources suivantes. Fédération canadienne des municipalités, « Tome 2 : Loi sur la gestion des terres des premières nations » *Projet de gestion des terres* (Ottawa: Fédération canadienne des municipalités, 2003) En ligne. <<http://www.fcm.ca/english/documents/additions.pdf>>
- Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières nations, « Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières Nations » En ligne. <<http://www.fafnlm.com/content/fr/index.html>>
- ⁹ Lillian Thomas, *Report on Implementing Treaty Land Entitlements and Towards the Establishment of “Urban Aboriginal Reserves” in Winnipeg* (Winnipeg: Winnipeg City Council, 2005) En ligne: Winnipeg City Council <<http://www.winnipeg.ca/council/thomas/pdfs/ReportOnImplementingTLE.pdf>>
- ¹⁰ Joseph Garcea, *Residential Urban Reserves: Issues and Options for Providing Adequate and Affordable Housing*. University of Saskatchewan (University of Saskatchewan, Saskatoon: Bridges and Foundations Project on Urban Aboriginal Housing in Saskatoon, 2004) En ligne. <http://www.bridgesandfoundations.usask.ca/reports/Garcea_residential_reserves_finalreport.pdf>. 35
- ¹¹ Garcea, op cit. 7.
- ¹² Kathleen Makela, “Legal and Jurisdictional Issues of Urban Reserves in Saskatchewan” in F. Laurie Barron and Joseph Garcea (eds.) *Urban Indian Reserves: Forging New Relationships in Saskatchewan*. (Saskatoon: Purich Publishing, 1999) 86.
- ¹³ Selon l’article 88 de la *Loi sur les Indiens*, toutes les lois provinciales s’appliquent sur les terres de réserve sauf celles déjà prévues par la cette *Loi* et sauf dans la mesure où ces lois sont incompatibles avec ladite *Loi*.
- ¹⁴ Peter Adams, *Treaty Settlement Land: The Fiscal Impacts on Local Government* (BC Ministry of Aboriginal Relations and Reconciliation: BC Municipalities, 2005) En ligne. <http://www.gov.bc.ca/bcgov/content/docs/@2R68_0YQtW/Final%20Report%20Nov.pdf>
- ¹⁵ F. Laurie Barron et Joseph Garcea. *Urban Indian Reserves: Forging New Relationships in Saskatchewan* (Saskatoon: Purich Publishing, 1999) 28-29.
- ¹⁶ Paul Melting Tallow, “Urban Reserves: Canada’s Changing Landscape” *Aboriginaltimes* (2001) 5,6: 16-28.
- ¹⁷ Canada, Diversification de l’économie de l’Ouest Canada, *Les réserves urbaines en Saskatchewan*. (Diversification de l’économie de l’Ouest, 2005) 1. En ligne. <http://www.wd.gc.ca/rpts/research/urban_reserves/default_f.asp>
- ¹⁸ Ibid. 11-15.
- ¹⁹ Ibid. 11
- ²⁰ Lorne Sully et Mark Eamons, “Urban Reserves: The City of Saskatoon’s Partnership with First Nations”. Présentation à la Pacific Business and Law Institute Conference, Calgary, April 22.(City of Saskatoon: Planning Department, 2004). En ligne. <http://www.city.saskatoon.sk.ca/org/city_planning/resource/publications/Urban.Reserves.pdf>
- ²¹ Canada, Développement économique de l’Ouest, op cit. 12-17.
- ²² Barron et Garcea, op cit.

-
- ²³ Barron et Garcea, op cit.
Dust, op cit.
- ²⁴ *Loi constitutionnelle de 1982*, étant l'Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (Royaume-Uni), 1982, c. 11.
- ²⁵ *Loi sur les Indiens*, op cit.
- ²⁶ Peggy Martin-McGuire, "Treaty Land Entitlement in Saskatchewan: A Context for the Creation of urban Reserves" in F. Laurie Barron and Joseph Garcea (eds.) *Urban Indian Reserves: Forging New Relationships in Saskatchewan*. (Saskatoon: Purich Publishing, 1999) 53;
Makela, op cit.
Curt J. Pankratz, C. and Bryan A. Hart, *Comparative Analysis of TLE Implementation in Manitoba and Saskatchewan with Focus on Solutions for Manitoba Premières nations*. (Manitoba: Southern Chiefs' Organization Inc., 2005) En ligne. <http://scoinc.mb.ca/docs/TLE_Comparative_Analysis_Final_Report.pdf>
- ²⁷ Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, "Politique sur les ajouts aux réserves" *Guide de la gestion foncière et des procédures*. Chap. 9 (Ottawa: AINC, 1987).
Canada, Affaires indiennes et du Nord, « Politique des nouvelles bandes/nouvelles réserves/nouvelles collectivités » *Affaires indiennes et inuites, Directive sur les procédures n° 20-2*. Vol. 1, Partie 3, Ch. 1 (Ottawa: AINC, 1987).
- ²⁸ Canada, Affaires indiennes et du Nord, 2002 op cit.
- ²⁹ Pankratz et Hart, op cit. 5.
- ³⁰ Les revendications particulières sont issues de l'inexécution par le gouvernement canadien d'une obligation légale découlant de l'administration du Fonds des Indiens ou autres actifs, de l'aliénation illégale et/ou frauduleuse de terres indiennes, l'absence de compensation adéquate pour la prise ou l'endommagement de terres d'une réserve. Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, *Revendications particulières* (Affaires indiennes et du Nord Canada, 2002) En ligne. <http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/info/info121_f.html>
- ³¹ Canada, Affaires indiennes et du Nord, 2002 op cit. 14-18
- ³² Ibid. 58-60
- ³³ Fédération canadienne des municipalités op cit. 6
- ³⁴ Le MAINC a élaboré une trousse complète pour aider les Premières nations à mettre au point une stratégie de communication. Canada, AINC. « La stratégie de communication » (Ottawa, sans date) En ligne. <http://ainc-inac.gc.ca/pr/pub/atr/atr01_e.html>
- ³⁵ Canada, Affaires indiennes et du Nord, 2002 op cit. s. 6.8.
- ³⁶ Annexe A, section 13; Annexe B, section 13; Annexe C, section 16-17. La PAAR ne précise aucune limite de temps ni définition pour l'exercice de la « bonne foi » de la part des municipalités ou des gouvernements provinciaux.
- ³⁷ Canada, Affaires indiennes et du Nord, 2002 op cit. s. 6.13-6.16.
- ³⁸ Les propositions de réserves rurales sont envoyées au directeur général régional (RDG) à moins qu'il n'y ait litige, auquel cas elles sont envoyées au sous-ministre.
- ³⁹ En Alberta, les règlements DFIT découlent d'ententes avec des communautés individuelles plutôt que d'ententes cadres plus larges comme c'est le cas en Saskatchewan et au Manitoba. En raison de la diversité de ces ententes, celles-ci ne sont pas décrites dans cette section.
- ⁴⁰ Saskatchewan, 1992 op cit.
Manitoba, *Manitoba Treaty Land Entitlement Framework Agreement*. (Manitoba, 1997) En ligne. <<http://www.tlec.ca/tlec2/Default.aspx?PageName=Framework>>
- ⁴¹ Pankratz et Hart, 2005, 34-5
- ⁴² Ibid. 30-31
- ⁴³ La majorité des terres à être transférées sont soit des terres de réserve ou des terres détenues par le gouvernement fédéral ou provincial. Dans de rares cas, des parcelles de terre privées achetées de gré à gré seront aussi transférées.
- ⁴⁴ Adams op cit 2
- ⁴⁵ Adams
- ⁴⁶ Province of British Columbia and the Union of BC Municipalities, *Memorandum of Understanding on Local Government Participation in the Negotiation of Treaties and Agreements*. 15 janvier 2003. En ligne. <http://www.cserv.gov.bc.ca/lgd/gov_structure/library/first_nations_mou.pdf>
- ⁴⁷ BC Treaty Commission, *The Self Government Landscape* (Vancouver : BC Treaty Commission, 2002) En ligne. <http://www.bctreaty.net/files/pdf_documents/self-government-landscape.pdf>
- ⁴⁸ Peter Adams, *Approaches and Options for Treaties in Urban Areas: A Discussion Paper*, 1999. En ligne. <http://www.cserv.gov.bc.ca/lgd/gov_structure/library/urban_treaties.pdf>

-
- ⁴⁹ BC Treaty Commission, *Sliammon First Nation and City of Powell River: Sharing "Best Practices" in Intergovernmental Relations and Planning* (BC Treaty Commission, 2007) En ligne. <http://www.bctreaty.net/files/pdf_documents/Sliammon_Best_Practices_Itergovtl_Plg.pdf>
- ⁵⁰ Y compris mais sans exclure les taxes scolaires, le transport et la voirie, les services publics, les sites patrimoniaux, les ressources naturelles et l'environnement.
- ⁵¹ Adams 2005 op cit.
- Jean-Paul A. Molgat, *Municipal Government Perspectives on Aboriginal Self-Government: The GVRD Experience*. Thèse de maîtrise non publiée. (Vancouver: Simon Fraser University, 1998).
- Pankratz et Hart op cit. 25
- ⁵² John Les, "Approaches to Aboriginal Self-Government in Urban Areas: What Could Self-Government Look Like?" in *Aboriginal Self-Government in Urban Areas*, E. J. Peters, ed., (Kingston, Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University) 174-5
- ⁵³ Fédération canadienne des municipalités, « Tome 3 : Politique des ajouts aux réserves » *Projet de gestion des terres* (Ottawa: Fédération canadienne des municipalités, 2003) En ligne. <<http://www.fcm.ca/english/documents/additions.pdf>>
- ⁵⁴ Canada, Affaires indiennes et du Nord, 2002 op cit. Annexe A, s. 12.3, Annexe B, s. 12, Annexe C, s. 16.
- ⁵⁵ Fédération canadienne des municipalités, « Tome 3 : Politique des ajouts aux réserves » op cit. 11
- ⁵⁶ Manitoba. *A Reference Manual for Municipal Development and Service Agreements*. (Manitoba, 2004) En ligne. <<http://gov.mb.ca/ana/manual.pdf>>. 43-58
- ⁵⁷ Garcea op cit. 29
- ⁵⁸ Theresa M. Dust, "Implementing Self-Government in Cities" in E. J. Peters, ed. *Aboriginal Self-Government in Urban Areas* (Kingston, Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1995b) 185
- ⁵⁹ Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada. Bureau régional de la Saskatchewan. *Les négociations concernant la réserve urbaine de Muskeg Lake : un précédent dans les relations entre Premières nations et municipalités*. (Saskatchewan : AINC, 1996) En ligne. <http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/ep/effneg_f.html>.
- ⁶⁰ Manitoba, op cit 7
- ⁶¹ Pankratz et Hart op cit. 26.
- ⁶² Terry Mountjoy, Regina Perspectives on Aboriginal Self-Government, in *Aboriginal Self-Government in Urban Areas*, E. J. Peters, ed., (Kingston, Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1995) 144
- ⁶³ Commission des traités de la C.-B., 2007, op cit 23
- ⁶⁴ Fédération canadienne des municipalités, op cit. «Tome 4 : Établissement de relations municipales-autochtones »
- ⁶⁵ Manitoba, op cit. 7
- ⁶⁶ Fédération canadienne des municipalités, op cit. «Tome 4 : Établissement de relations municipales-autochtones »
- ⁶⁷ Canada, AINC, 1996 op cit.
- ⁶⁸ Commission des traités de la C.-B., 2007, op cit 27
- ⁶⁹ Ibid.
- ⁷⁰ Commission des traités de la C.-B., op cit. 29
- ⁷¹ Adams 2005 op cit.
- ⁷² Voir exemples ci-dessous. D'autres exemples sont présentés sur le site Internet des Affaires indiennes. Adams 2005 op cit.
- Canada, AINC 1996 op cit.
- Fédération canadienne des municipalités « Tome 5 : Études de cas » op cit. 2-7.
- Diversification de l'Ouest Canada, op cit.
- ⁷³ Communication personnelle, 2005.
- ⁷⁴ Commission des traités de la C.-B., 2007, op cit. 30-31.
- ⁷⁵ Canada, Affaires indiennes et du Nord, 2002 op cit. Annexe D.
- ⁷⁶ Ibid. 27-28
- ⁷⁷ Ibid. 57-66
- ⁷⁸ Fédération canadiennes des municipalités « Tome 4 : Établissement de relations municipales-autochtones » op cit. 9-10