

2009



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

AUTOMNE

Chapitre 6
La gestion des terres et la protection
de l'environnement dans les réserves



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport d'automne 2009 de la vérificatrice générale du Canada comporte les questions d'une importance particulière — 2009, les points saillants des chapitres, des annexes ainsi que huit chapitres. La table des matières principale du Rapport se trouve à la fin du présent document.

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

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

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

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

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : 613-943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2009
N° de catalogue FA1-2009/3-6F-PDF
ISBN 978-1-100-92763-3
ISSN 0821-8129

Chapitre

6

La gestion des terres et la protection de
l'environnement dans les réserves

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Préoccupations relatives à la gestion des terres de réserve	6
Objet de la vérification	8
Observations et recommandations	9
Transfert du contrôle de la gestion des terres	9
Le Ministère a formulé des options législatives et a adopté des programmes pour aider les Premières nations à gérer leurs terres	9
Les solutions de rechange en matière de gestion des terres ne fournissent pas un accès suffisant aux Premières nations qui pourraient y participer	12
Les options actuelles pour la délégation du pouvoir en matière de gestion des terres ne prévoient pas une formation suffisante ni le développement des capacités	15
Protection environnementale	19
Moins de règlements protègent l'environnement dans les réserves qu'à l'extérieur des réserves	19
Les règlements actuels et les autres mesures ne protègent pas les Premières nations contre les menaces prioritaires pour l'environnement	23
Les mesures de gestion non réglementaires n'ont pas fonctionné comme prévu	28
Contraintes budgétaires	31
Des fonds insuffisants ont été alloués afin de répondre aux exigences de programme	31
Conclusion	33
À propos de la vérification	34
Annexe	
Tableau des recommandations	38



La gestion des terres et la protection de l'environnement dans les réserves

Points saillants

Objet La gestion des terres désigne l'ensemble des activités qui visent à gérer l'usage et la mise en valeur durables des terres. Une terre peut servir à bien des usages, et ceux-ci ne s'accordent pas toujours. C'est pour cette raison qu'il est important de planifier comment les terres vont être utilisées et de les gérer de façon intégrée. Cette façon de faire permet de tenir compte des effets négatifs possibles du développement économique sur l'environnement et d'agir pour le protéger.

Jusqu'au début des années 1980, le gouvernement fédéral était le seul responsable de la gestion des terres dans les réserves des Premières nations. Depuis, plusieurs Premières nations ont conclu avec le gouvernement fédéral des ententes qui reconnaissent leur autonomie gouvernementale ou règlent des revendications territoriales globales. Ce faisant, elles ont assumé l'entière maîtrise et responsabilité de la mise en valeur des terres de réserve. D'autres Premières nations sont parvenues à ce même résultat au moyen d'arrangements qui gouvernent divers aspects de la gestion des terres dans leurs réserves. Dans ces cas, le rôle et les responsabilités du gouvernement fédéral varient avec les termes de chaque arrangement ou entente.

Nous avons examiné ce qu'ont fait Affaires indiennes et du Nord Canada et Environnement Canada pour respecter les responsabilités fédérales liées à la gestion des terres et à la protection de l'environnement dans les réserves. Nous nous sommes notamment intéressés aux mesures réglementaires et autres servant à gérer l'environnement et à ce que fait Affaires indiennes et du Nord Canada pour appuyer les Premières nations qui désirent assumer une part plus grande des responsabilités liées à la gestion des terres de réserve.

Les travaux de vérification menés aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 29 mai 2009.

Pertinence Les terres de réserve sont au cœur même de l'histoire des peuples autochtones, de leur identité culturelle et de leur quotidien. Au Canada, beaucoup de collectivités autochtones comptent parmi les plus pauvres du pays. Leur développement économique durable

dépend de leur capacité d'assumer la maîtrise de leurs terres et de leurs ressources naturelles et de vivre dans un milieu propre et sain. Ces collectivités ont besoin de moyens et d'outils pour mettre en valeur et exploiter leurs terres et leurs ressources de façon durable et en tirer un revenu. Autrement, elles auront beaucoup de difficulté à améliorer la qualité de vie de leur population et à atteindre le même niveau de santé et de bien-être que d'autres collectivités canadiennes.

Constatations

- Affaires indiennes et du Nord Canada et Environnement Canada ont constaté des lacunes importantes quant aux règlements visant à protéger l'environnement dans les réserves comparativement à l'ensemble des autres collectivités canadiennes. Le gouvernement fédéral a le pouvoir d'adopter des règlements visant les menaces pour l'environnement dans les réserves, mais il l'a rarement exercé. En dehors des réserves, ces menaces sont réglementées par les gouvernements provinciaux.
- Lorsque des règlements existent, Affaires indiennes et du Nord Canada n'a pas fait grand-chose pour s'assurer qu'ils sont suivis. Par exemple, selon le règlement d'application de la *Loi sur les Indiens*, si une personne veut tenir un dépotoir d'ordures ou brûler des déchets dans une réserve, elle doit obtenir un permis d'Affaires indiennes et du Nord Canada, et le Ministère en a accordé relativement peu. Il n'est pas en mesure de faire des inspections, de s'assurer que le règlement est respecté et d'agir s'il ne l'est pas. Par conséquent, les déchets s'accumulent souvent ailleurs que dans des dépotoirs ayant un permis, et les effets sur les sources d'eau potable et la qualité de l'air ne sont pas surveillés. À l'extérieur des réserves, les provinces et les administrations municipales adoptent et appliquent des règlements pour éviter que ce genre de situation ne se produise.
- Affaires indiennes et du Nord Canada a conçu des solutions de rechange pour les Premières nations qui désirent assumer en tout ou en partie les responsabilités liées à la gestion des terres de réserve. Toutefois, la majorité des terres des Premières nations sont encore gérées en vertu de la *Loi sur les Indiens*. En effet, la demande excède les possibilités d'accéder à ces autres régimes de gestion des terres. Affaires indiennes et du Nord Canada est donc incapable de réaliser son engagement à déléguer une part plus grande des responsabilités liées à la gestion des terres de réserve aux Premières nations qui les désirent et qui sont prêtes à les assumer. Par ailleurs, pour les Premières nations qui ont choisi l'un de ces autres régimes de gestion des terres, l'accès aux programmes de formation est insuffisant par rapport à l'ampleur des responsabilités de gestion des terres qu'elles assument.

- Tant au sein d'Affaires indiennes et du Nord Canada que d'Environnement Canada, les fonctionnaires que nous avons consultés ont cité le manque de financement comme principale raison pour expliquer pourquoi certains engagements n'ont pas été respectés.

Réactions des ministères. Affaires indiennes et du Nord Canada et Environnement Canada ont accepté toutes nos recommandations. Leurs réponses détaillées figurent à la suite de chacune des recommandations dans le chapitre.

Introduction

6.1 La gestion des terres désigne l'ensemble des activités qui visent à gérer l'usage et le développement des ressources des terres, et ce, de façon durable. Une terre peut avoir maints usages qui peuvent se compléter ou ne pas s'accorder. C'est pour cette raison qu'il est important de planifier et de gérer l'utilisation des terres d'une manière intégrée, de façon à protéger l'environnement contre l'incidence négative du développement économique. Traditionnellement, c'est à Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) qu'est revenue la responsabilité de gestion à la suite des demandes formulées par les Premières nations à l'égard des questions de gestion des terres régies par la *Loi sur les Indiens*. Le Ministère est encore responsable de l'ensemble des activités de gestion des terres de la majorité des Premières nations. Il a dépensé plus de 135 millions de dollars pour la gestion des terres de réserve au cours de l'exercice 2006-2007.

6.2 Selon AINC, le Canada compte 615 Premières nations dont plus de 80 % consistent en une population inférieure à 1 000 personnes vivant dans une réserve. Les membres des Premières nations ont un taux de chômage plus élevé et un revenu moyen moins élevé que les autres Canadiens; ces statistiques s'appliquent plus particulièrement aux membres des Premières nations qui vivent dans une réserve. Pour plusieurs Premières nations, le développement des terres de réserve représente l'un des meilleurs moyens de faire prospérer leurs collectivités. À l'heure actuelle, 568 Premières nations occupent des terres dans plus de 3 000 réserves. Au total, cela équivaut à environ 60 % de la Nouvelle-Écosse. Un peu plus de 160 réserves se trouvent en milieu urbain; les autres sont situées en zone rurale ou éloignée.

6.3 Cinquante-six pour cent des membres des Premières nations au Canada habitent des collectivités dans des réserves qui, à quelques exceptions près, comptent des maisons, des églises, des immeubles administratifs et des écoles construites sur des terres de réserve. En outre, certaines Premières nations utilisent des parties de leurs terres à des fins de développement économique; par exemple, elles louent des terres à d'autres parties ou mettent en valeur les ressources naturelles qu'elles recèlent.

6.4 La façon dont ces terres sont gérées, réglementées et protégées a de l'importance pour les Premières nations et le bien-être des communautés. Comme la population des Premières nations augmente plus rapidement que la moyenne canadienne, il faudra construire de

plus en plus de maisons, d'installations ou d'ouvrages d'infrastructure sur ces terres.

6.5 Dans les collectivités hors réserves, un ensemble de lois fédérales et provinciales et de règlements municipaux régissent l'aménagement, l'occupation et le développement des terres. Toutefois, la majorité des lois provinciales et des règlements municipaux relatifs à l'utilisation des terres ne s'appliquent pas dans les réserves. Ainsi, dans la plupart des Premières nations, le chef et le conseil peuvent adopter des règlements administratifs et élaborer des plans communautaires applicables à leurs réserves; le gouvernement fédéral conserve toutefois le pouvoir et la responsabilité de réglementer l'utilisation des terres de réserve et la protection de l'environnement.

6.6 Depuis 1876, la *Loi sur les Indiens* constitue le principal instrument régissant l'aménagement des terres des Premières nations. Depuis plusieurs années, les Premières nations et d'autres groupes se disent préoccupés par la façon dont sont gérées les terres de réserve en vertu de cette loi.

Préoccupations relatives à la gestion des terres de réserve

6.7 La mesure dans laquelle les Premières nations ont pu mettre en valeur et profiter des terres de réserve a été influencée par la *Loi sur les Indiens*. Le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, publié en 1996, et le rapport du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, intitulé *Partager la prospérité du Canada — Un coup de main, pas la charité*, publié en 2007, soulignent tous deux que les obstacles législatifs et réglementaires ainsi que l'accès limité des Premières nations aux terres et aux ressources ont gêné le développement économique des Premières nations. Les auteurs du rapport sénatorial invoquent la *Loi sur les Indiens* comme l'un des principaux obstacles au développement économique dans les réserves. Autre conclusion : la *Loi sur les Indiens* empêche la libre expression des forces du marché sur les terres de réserve, ce qui augmente considérablement le coût des affaires.

6.8 Certaines dispositions de la *Loi* qui concernent la gestion des terres ont été formulées il y a plus d'un siècle. Nombreuses sont les Premières nations qui ont déclaré que les dispositions suivantes rendent le développement économique actuellement très difficile :

- **Contrôle des fonds.** Des modifications apportées à la *Loi sur les Indiens* en 1880 confèrent au gouvernement fédéral le pouvoir de décider comment dépenser les revenus provenant de la cession ou de la vente des terres de réserve ou d'autres ressources. Les

Premières nations doivent faire une demande afin d'accéder à ces revenus qui sont versés dans des comptes de fiducie par le gouvernement, et indiquer ce qu'elles entendent faire avec l'argent dans chaque cas. Les Premières nations ont indiqué que cette disposition empêche l'utilisation des fonds en vue du développement des terres de réserve.

- **Contrôle des ressources.** Il faut obtenir la permission écrite du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien avant d'extraire des minéraux, du bois, du foin ou d'autres ressources des réserves. Le titre de propriété sur les ressources dans les réserves n'appartient pas aux Premières nations mais plutôt à l'État, pour l'usage ou au profit des Premières nations. Un chef de bande et son conseil n'ont donc pas le loisir de conclure une entente sur l'extraction des ressources avec l'industrie sans le consentement et la participation active d'AINC en temps opportun.
- **Impossibilité de se servir des terres de réserve comme garantie.** La *Loi sur les Indiens* comporte des dispositions qui interdisent la saisie de propriétés sur les terres de réserves par des parties de l'extérieur, notamment des banques et d'autres investisseurs éventuels. Ainsi, les terres de réserve ne peuvent pas servir de garantie. Cela limite considérablement la capacité des Premières nations à obtenir des prêts afin d'investir dans des activités de développement économique dans les réserves.
- **Régime de réglementation désuet.** Les dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à la gestion des terres n'ont pas été beaucoup modifiées depuis 1951; elles ne régissent pas les enjeux liés au développement économique et à la protection de l'environnement. En dehors des réserves, ces enjeux sont régis par un ensemble d'institutions fédérales, provinciales ou municipales.

6.9 Les Premières nations s'inquiètent également de la lourdeur et de la lenteur des régimes qui appuient la gestion des terres, instaurés en vertu de la *Loi sur les Indiens*. En fait, les Premières nations sont régies par environ 35 articles de la *Loi sur les Indiens* relatifs aux terres, dont environ 25 dispositions prévoient la participation du ministre ou du gouverneur en conseil pour la prise de décisions relatives à la gestion des ressources ou des terres de réserve. Selon le genre de transactions foncières envisagées, le processus comporte l'adoption d'une résolution du Conseil de bande d'une Première nation pour informer AINC d'un changement proposé à l'activité foncière, notamment la signature d'un nouveau bail. Un agent des terres du Ministère travaille avec la Première nation pour mener la transaction à terme. Parfois, la Première

nation doit tenir un référendum sur une proposition donnée. L'agent des terres examine la proposition pour s'assurer que le changement est conforme aux plans établis en matière d'aménagement des terres et qu'il cadre avec les exigences pertinentes en matière d'environnement. Il faut ensuite demander l'approbation du ministre et procéder à l'enregistrement. Les Premières nations et les agents d'AINC ont déclaré que les dispositions sur la gestion des terres dans la *Loi sur les Indiens* créent des obstacles au développement économique dans les réserves à cause du temps nécessaire à la prise de décisions.

6.10 En plus de favoriser le bien-être économique et la prospérité des Premières nations, l'un des principaux objectifs d'AINC est d'encourager la gestion viable des terres et des ressources des Premières nations. AINC et Environnement Canada ont tous les deux la responsabilité de protéger l'environnement sur les terres de réserve; le gouvernement fédéral s'est engagé à y appliquer des normes de protection environnementale comparables à celles qui régissent les autres collectivités du Canada.

Objet de la vérification

6.11 La vérification avait pour objectif de déterminer si AINC et Environnement Canada ont assumé leurs responsabilités en matière de gestion des terres dans les réserves, plus précisément à l'égard du transfert du contrôle de la gestion des terres ainsi que de la protection environnementale fondamentale des terres de réserve. Nous avons examiné si AINC avait élaboré des lois et règlements, des programmes et des politiques pour appuyer la gestion des terres des Premières nations comme solution de rechange à la *Loi sur les Indiens*. Nous avons également vérifié si AINC et Environnement Canada avaient assuré la protection fondamentale de l'environnement dans les réserves grâce à l'élaboration et à la mise en œuvre d'options législatives, de programmes et de politiques et si les mesures de protection de l'environnement dans les réserves étaient comparables à celles en dehors des réserves.

6.12 Nous nous sommes penchés sur les options législatives ainsi que sur les institutions et les programmes établis depuis 2005 en portant une attention particulière aux actions des ministères au cours des trois dernières années. Nous n'avons pas fait une vérification des opérations foncières des 41 Premières nations dont les terres sont gérées dans le cadre d'ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale.

6.13 La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

Transfert du contrôle de la gestion des terres

6.14 Étant donné les préoccupations soulevées par les Premières nations, les conclusions du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones de 1996 ainsi que du rapport du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, en plus des propres évaluations du Ministère, nous nous attendions à ce qu'AINC trouve des solutions de rechange pour composer avec la gestion des terres, afin de conférer une plus grande responsabilité aux Premières nations pour que ces dernières puissent relever les défis que présente le développement économique sur les terres de réserve. Plus précisément, nous nous attendions à ce que, conformément aux engagements pris dans les Rapports sur les plans et les priorités, AINC propose des mesures législatives ou réglementaires, crée des institutions et adopte des programmes ou d'autres arrangements pour favoriser la gestion des terres de réserve par les Premières nations.

6.15 Nous nous sommes penchés sur les changements apportés aux programmes et à la législation au cours des cinq dernières années; nous avons obtenu et évalué la documentation connexe; nous avons rencontré des employés du Ministère et nous avons parlé avec les représentants d'un certain nombre de Premières nations.

Le Ministère a formulé des options législatives et a adopté des programmes pour aider les Premières nations à gérer leurs terres

6.16 Nous avons constaté que le Ministère avait collaboré avec les Premières nations pour formuler quatre mesures législatives qui ont été adoptées ultérieurement et pour créer quatre institutions financières (voir la pièce 6.1). Toutes ces mesures visaient à donner plus de souplesse aux Premières nations dans la gestion des terres de réserve compte tenu des préoccupations qu'elles avaient exprimées.

6.17 Ces lois et institutions fédérales pourraient permettre aux Premières nations d'utiliser de façon plus productive leurs terres de réserve. Si elles sont appliquées, ces mesures pourraient permettre aux Premières nations d'obtenir des capitaux et de stimuler le développement économique dans les réserves.

Pièce 6.1 Récents changements législatifs ayant pour but de rendre la gestion des terres plus souple

- *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* (modifiée), mai 2009
 - **Objet** : Mettre à jour les dispositions restées inchangées depuis 1974.
 - **Changements clés** : Permettre des pouvoirs de prise de règlements, un régime d'application des lois qui comprend des amendes et des pénalités et la protection de l'environnement.
 - **But** : Faciliter, dans les réserves, l'instauration d'un régime de gestion du pétrole et du gaz comparable à celui en dehors des réserves.
- *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières nations*, novembre 2005
 - **Objet** : Donner aux Premières nations la possibilité d'assumer la responsabilité du développement des ressources gazières et pétrolières dans les réserves et de la gestion des fonds des Indiens.
 - **Changements clés** : Permettre le transfert de la responsabilité de la gestion du développement des ressources gazières et pétrolières ou des fonds des Premières nations.
 - **But** : Donner une plus grande responsabilité aux Premières nations quant au développement des ressources gazières et pétrolières.
- *Loi sur le développement commercial et industriel des Premières nations*, novembre 2005
 - **Objet** : Faciliter l'instauration dans les réserves d'un régime de réglementation des projets qui serait semblable au régime en dehors des réserves.
 - **Changements clés** : Permettre l'adoption de règlements fédéraux relativement aux projets dans les réserves, qui serait comparable à ce qui existe en dehors des réserves.
 - **But** : Éliminer les écarts entre la réglementation applicable au développement dans les réserves et celle applicable à l'extérieur des réserves.
- *Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations*, mars 2005
 - **Objet** : Permettre aux Premières nations d'encaisser des recettes par suite de la perception d'impôts sur les terres des bandes. Quatre institutions permettront d'aider les Premières nations en matière d'impôts, de finance et de collecte de données statistiques.
 - **Changements clés** : Donner aux Premières nations la possibilité d'adopter des lois pour l'imposition relative aux terres de réserve et d'accéder aux services d'institutions dont le mandat consiste à les aider à développer leurs capacités.
 - **Institutions créées** :
 - Commission de la fiscalité des Premières nations. Cet organisme aide à l'élaboration de régimes d'impôts fonciers dans les réserves.
 - Autorité financière des Premières nations. Cet organisme émet des obligations et réunit des capitaux privés à long terme.
 - Conseil de gestion financière des Premières nations. Cet organisme évalue les besoins des Premières nations, les aide et fixe des normes pour leur permettre d'emprunter à l'Autorité financière des Premières nations.
 - Institut des statistiques des Premières nations. Cet organisme a pour mandat de fournir des statistiques sur les Premières nations et de contribuer à l'établissement d'une capacité dans le secteur des statistiques.

6.18 Toutefois, ces lois et institutions ont été mises en œuvre au cours des dernières années seulement. Certaines ne sont pas obligatoires, et les Premières nations y accèdent à leur propre rythme, ce qui fait que seul un petit nombre de Premières nations profitent des répercussions à ce jour. Nous n'avons pas vérifié leur mise en œuvre ni évalué leur efficacité. Nous remarquons que même si ces options n'ont pas été conçues pour régler tous les problèmes soulevés, le Ministère a néanmoins mis en place des mécanismes pour régler des problèmes importants.

6.19 En plus d'examiner les changements législatifs apportés récemment et les institutions qu'AINC a créées avec l'aide des Premières nations, nous avons étudié divers régimes de gestion des terres établis par le Ministère. Selon son *Guide de la gestion des terres*, AINC conçoit le transfert des responsabilités de gestion des terres aux Premières nations comme un aspect d'une approche générale visant à faciliter la prise en charge par les Premières nations de la responsabilité à l'égard de leurs collectivités. Le Ministère s'est engagé à poursuivre sur sa lancée en collaboration avec les Premières nations afin de transformer la relation caractérisée jusqu'à maintenant par la dépendance en une relation où les Premières nations assument une plus grande responsabilité et plus de pouvoirs à l'égard de leurs terres, de leurs ressources et de leur environnement. Ainsi, nous nous attendions à trouver des options pour faciliter le transfert de la responsabilité de la gestion des terres aux Premières nations.

6.20 Depuis le début des années 1980, AINC propose des options aux Premières nations qui estiment que le régime de gestion des terres de la *Loi sur les Indiens* ne répond pas à leurs besoins. Le Programme régional d'administration des terres (PRAT) constituait une formule de cogestion entre les gestionnaires de terres d'AINC et les Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Le Programme de délégation de la gestion foncière permettait aux Premières nations, au nom d'AINC, de gérer et d'offrir des services de gestion des terres exigés en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Les deux programmes fonctionnent toujours, et 95 Premières nations y participent, mais aucune autre Première nation ne peut y adhérer depuis 2004. Le Ministère offre plutôt deux autres options aux Premières nations pour leur permettre d'assumer de plus grandes responsabilités en matière de gestion des terres dans leur réserve.

6.21 Le Ministère a collaboré avec les Premières nations afin de conclure un accord-cadre sur la gestion des terres des Premières nations en 1996, qui a abouti à l'adoption de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* en 1999. En 2005, le Ministère a adopté le

Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves (PGTER), un programme pilote censé remplacer à la fois le PRAT et le Programme de délégation de la gestion foncière. Nous avons examiné ces deux programmes.

Les solutions de rechange en matière de gestion des terres ne fournissent pas un accès suffisant aux Premières nations qui pourraient y participer

6.22 Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves (PGTER). Le PGTER est un programme pilote qui vise le transfert, d'AINC aux Premières nations, de certaines responsabilités prévues dans la *Loi sur les Indiens*, notamment pour l'aménagement des terres communautaires, la gestion environnementale, la gestion des ressources naturelles, la surveillance de la conformité ainsi que l'administration des transactions foncières.

6.23 Les Premières nations qui participent actuellement au Programme régional d'administration des terres ou au Programme de délégation de la gestion foncière sont admissibles à ce programme. Pour être admissible, une Première nation doit compter un gestionnaire des terres, elle doit avoir au moins une transaction foncière inscrite à son actif et avoir fait preuve d'une saine gestion financière.

6.24 Ce programme prévoit, au moyen d'une formation et du transfert des responsabilités, développer la capacité des Premières nations de gérer leurs terres. Il a aussi pour but d'accélérer la prise en charge des terres de réserves, des ressources et de l'environnement par les Premières nations, plutôt que d'avoir un régime où les terres sont gérées par le Ministère.

6.25 Le programme a commencé comme projet pilote en 2005 auprès de 15 Premières nations. D'après l'information publiée alors par le Ministère, ce dernier s'attendait à ce que le programme puisse être accessible à toutes les Premières nations avant avril 2006. Ainsi, nous nous attendions à ce qu'AINC ait élargi le programme pour englober toutes les Premières nations souhaitant y participer.

6.26 Nous avons constaté que l'accès au programme était toujours limité aux Premières nations qui adhéraient soit au Programme régional d'administration des terres, soit au Programme de délégation de la gestion foncière. De plus, même si certaines des Premières nations adhérant à ces deux programmes avaient indiqué leur intérêt pour le PGTER, le Ministère n'a pas toujours accédé à leur demande. Le processus d'adhésion au PGTER commence lorsqu'AINC invite les Premières nations à inscrire leur gestionnaire des terres à la formation

pour le PGTER. Environ 40 % des Premières nations adhérant à l'un de ces programmes sont maintenant passées au PGTER.

6.27 AINC n'a pas donné à la plupart des Premières nations l'occasion d'adhérer au PGTER. Par conséquent, bien des Premières nations n'ont pas l'occasion de profiter du Programme pour développer leur capacité et leur expertise en matière de gestion des terres et ainsi mieux gérer le développement économique et la protection environnementale de leurs réserves.

6.28 *Loi sur la gestion des terres des premières nations.* La *Loi sur la gestion des terres des premières nations* (LGTPN) a été élaborée pour donner plus de souplesse aux Premières nations en ce qui concerne la gestion des terres, des ressources et de l'environnement. Cette loi découle de l'accord-cadre de 1996 sur la gestion des terres conclu entre 14 Premières nations et le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Essentiellement, la LGTPN soustrait les Premières nations qui choisissent cette option des dispositions sur la gestion des terres prévues par la *Loi sur les Indiens*. Elles peuvent adopter un **code foncier** et assumer la gestion de leurs terres et des revenus connexes. La LGTPN donne également aux Premières nations les pouvoirs nécessaires pour légiférer en matière de protection de l'environnement. Une fois qu'une Première nation commence à fonctionner en vertu de cette loi, elle ne peut plus être assujettie aux dispositions relatives à la gestion des terres de la *Loi sur les Indiens*.

Code foncier — Un code qui énonce les dispositions fondamentales régissant l'exercice des droits et des pouvoirs d'une Première nation à l'égard de ses terres de réserve. Il peut comprendre des procédures relatives aux hypothèques et à la saisie des intérêts à bail, des mécanismes de règlement des différends ainsi que l'adoption et la publication de lois pour les Premières nations.

6.29 La LGTPN s'adresse aux Premières nations qui adhèrent à l'un ou l'autre des régimes de gestion des terres actuels. L'accord-cadre sur la gestion des terres prévoit un Conseil consultatif des terres des Premières nations auquel siègent des représentants des Premières nations qui adhèrent au régime. Lorsqu'une Première nation fait une demande à cet égard, elle fait l'objet d'une évaluation par AINC et par le Conseil consultatif pour établir si elle est prête à adhérer au régime. Le bureau régional du Ministère évalue sa capacité de gestion financière, les litiges à l'égard des terres, le cycle électoral de la bande ainsi que toute question environnementale ou concernant des intérêts sur les terres.

6.30 Comme les Premières nations assujetties à la LGTPN peuvent consentir à une transaction foncière, cette loi devient pour elles un moyen de prendre des décisions administratives et opérationnelles et d'accélérer leurs progrès en matière de développement économique, de gestion des ressources et d'aménagement foncier. Une fois qu'une Première nation assume la responsabilité pour toutes les dispositions de la LGTPN, le rôle d'AINC dans la gestion des opérations foncières se

limite à fournir le financement convenu, à inscrire les transactions foncières ainsi qu'à fournir un appui technique.

6.31 Le régime prévu par la LGTPN représente en quelque sorte la seule solution de rechange à la gestion des terres en vertu de la *Loi sur les Indiens* pour la plupart des Premières nations. Comme AINC souhaite travailler avec les Premières nations afin qu'elles puissent assumer le contrôle de leurs terres, de leurs ressources et de leur environnement, nous nous attendions à ce que le Ministère ait accepté les demandes des Premières nations qui étaient prêtes et intéressées par ce régime de gestion.

6.32 Au moment d'établir les programmes pour la LGTPN, le Ministère s'attendait à ce qu'environ 90 Premières nations soient en mesure de fonctionner en vertu des dispositions de cette loi. En 2002, ses plans prévoyaient qu'à n'importe quel moment 30 Premières nations en seraient au stade de développement dans le cadre du régime de gestion de la LGTPN. Le Ministère s'attendait à ce que jusqu'à 75 Premières nations soient fonctionnelles avant la fin de 2007. Au moment de notre vérification, seulement 22 Premières nations étaient fonctionnelles, 19 étaient en stade de développement, 2 avaient négocié des ententes sur l'autonomie gouvernementale et 9 étaient inactives. Soixante-et-une autres Premières nations attendaient d'être admises et la plupart n'avaient pas encore été évaluées par le Ministère pour confirmer si elles étaient prêtes à adhérer au régime de gestion prévu par la LGTPN. À la fin de 2008, 15 de ces 61 Premières nations attendaient depuis plus de 7 ans.

6.33 La période d'attente pour adhérer au régime de la LGTPN pourrait nuire au développement économique des Premières nations qui veulent prendre en charge la gestion de leurs terres. Par exemple, il est difficile pour les Premières nations d'effectuer des transactions commerciales compliquées aux termes de la *Loi sur les Indiens* à cause des retards administratifs causés par les approbations et les procédures nécessaires. En outre, diverses sources indiquent que les investisseurs du secteur privé ont une plus grande confiance quand ils font affaire directement avec une Première nation assujettie à la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* du fait que la Première nation, et non AINC, détient le pouvoir légal de prendre des décisions. Tant que le Ministère ne peut pas rendre la LGTPN ou le PGTER accessibles aux Premières nations qui le souhaitent, il ne dispose pas des moyens lui permettant de remplir son engagement de confier plus de responsabilités aux Premières nations pour la gestion des terres.

6.34 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait s'assurer que les Premières nations qui sont prêtes et qui veulent plus d'autonomie à l'égard de la gestion de leurs terres peuvent avoir accès soit au Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves, soit au régime de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*.

Réponse du Ministère. Recommandation acceptée. Le Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves (PGTER) a commencé comme projet pilote en 2005 et était financé à l'interne depuis sa création. Les autorités actuelles ont été utilisées pour établir un projet pilote du PGTER qui se limitait aux Premières nations qui participaient à d'autres programmes offerts.

Depuis 1996, un certain nombre de Premières nations ont cherché à avoir accès au régime de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* (LGTPN). En 2002, AINC a fait un amendement à l'entente-cadre pour permettre à jusqu'à 30 Premières nations de participer à l'étape de développement du régime de la LGTPN en tout temps.

En mars 2008, AINC a été forcé de ne plus accepter de nouveaux participants au régime de la LGTPN à cause d'un manque de financement. À l'heure actuelle, le Ministère tente d'obtenir des ressources supplémentaires pour mettre le programme en œuvre efficacement et l'étendre à de nouvelles Premières nations.

À l'été 2009, le Ministère a reçu une source durable de financement pour le PGTER par l'entremise du Plan d'action économique du Canada pour les Autochtones. Avec des fonds approuvés pour quatre années, AINC sera maintenant en mesure de réaliser complètement ce programme et d'élargir le programme pour accepter la participation de jusqu'à 20 nouvelles Premières nations.

Les options actuelles pour la délégation du pouvoir en matière de gestion des terres ne prévoient pas une formation suffisante ni le développement des capacités

6.35 Quand les Premières nations adhèrent à un régime de gestion des terres qui leur donne plus de responsabilités pour l'administration des transactions, elles accomplissent certaines opérations de gestion foncière qui relèveraient normalement d'AINC. Mais pour bien exercer ces responsabilités, il est essentiel que le personnel des Premières nations reçoive la formation appropriée.

6.36 Une des priorités de l'architecture d'activités de programme du Ministère est de développer la capacité des Premières nations en matière de gestion des terres. Le Ministère s'est également engagé à

faciliter la formation des Premières nations pour le Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves (PGTER) mais pas pour le régime de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* (LGTPN). Le Conseil consultatif des terres des Premières nations a la responsabilité d'établir un programme et une formation dans le cadre de la LGTPN, mais nous nous attendions à ce qu'AINC ait rempli son engagement général de développer la capacité des Premières nations qui assument plus de responsabilités dans le cadre de l'un ou l'autre de ces régimes de gestion en faisant en sorte qu'elles reçoivent la formation nécessaire. Nous nous attendions aussi à ce que le Ministère ait rempli l'engagement précis de fournir la formation nécessaire aux Premières nations qui participent au PGTER.

6.37 Nous nous sommes penchés sur la formation offerte aux Premières nations qui participent au Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves et à celles qui sont assujetties à la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*. Nous avons examiné les documents sur le plan de formation, la formation donnée et la formation disponible. Nous avons rencontré des représentants du Ministère, d'une organisation de Premières nations et d'un établissement où la formation pour le PGTER est offerte.

6.38 Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves (PGTER). Un des objectifs de ce programme est de préparer les Premières nations pour leurs nouvelles responsabilités et leurs nouveaux rôles au moyen d'un programme de formation et d'accréditation. Un gestionnaire des terres d'une Première nation devient accrédité quand il termine avec succès le programme de formation du PGTER. Cette formation dure deux ans, et le gestionnaire des terres assiste à des cours magistraux intensifs d'une ou deux semaines suivis de plusieurs semaines d'études à domicile tout en travaillant dans sa collectivité.

6.39 Dès qu'un membre d'une Première nation est inscrit à la formation, la Première nation est considérée, en vertu du régime du PGTER, être en phase de développement et de formation. La Première nation devient entièrement opérationnelle à ce chapitre lorsque le gestionnaire des terres termine le programme de formation de deux ans. Nous avons constaté que sur les 67 Premières nations inscrites au programme à la fin de notre vérification, seulement 28 comptaient des gestionnaires des terres accrédités; les gestionnaires des terres des 39 autres nations recevaient toujours de la formation. C'est donc dire que plus de la moitié des Premières nations assumant des responsabilités dans le cadre du PGTER n'ont pas encore de gestionnaire des terres ayant terminé la formation requise.

6.40 AINC assume tous les frais du programme de formation de deux ans du PGTER ainsi que de l'accréditation, mais pour une seule personne par Première nation. D'autres places sont disponibles pour les Premières nations qui acceptent d'en assumer le coût. Pourtant, la formation d'une seule personne par Première nation pourrait avoir des conséquences graves, selon les Premières nations. Le roulement du personnel ou l'indisponibilité d'un gestionnaire accrédité pour d'autres raisons pourraient empêcher les Premières nations d'assumer leurs responsabilités en matière de gestion des terres.

6.41 Nous avons également constaté que la formation était parfois organisée à court préavis. Pour suivre la première année de formation, un gestionnaire des terres doit participer à trois séances de deux semaines qui ont lieu en dehors de sa collectivité, puis à 28 semaines d'études à domicile dans sa collectivité tout en travaillant. Par exemple, pour la première année de formation, qui devait commencer en avril 2008, le Ministère a confirmé les inscriptions ainsi que le financement aux participants et à l'organisme de formation le mois même. Les retards laissent très peu de temps aux candidats pour prendre les dispositions nécessaires quant à leurs responsabilités familiales et professionnelles pour l'année à venir. Par conséquent, certains membres des Premières nations ont été incapables de suivre la formation. Sur les 30 participants à qui une place dans le programme est offerte chaque année, seulement 23 ont entrepris leur formation en 2008, et 16 en 2009. Dans une évaluation du projet pilote du PGTER effectuée par AINC en 2007, on observait des retards dans les approbations et l'engagement des fonds.

6.42 Régime de la Loi sur la gestion des terres des premières nations. Les Premières nations assujetties à la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* doivent adopter un code foncier, se charger de toutes leurs transactions foncières, collaborer avec AINC et Environnement Canada pour conclure une entente sur la gestion environnementale et adopter leurs propres lois environnementales et règlements sur la gestion des terres. Ces responsabilités sont plus vastes que celles qu'assument les Premières nations participant au PGTER.

6.43 L'établissement de la formation devait se faire au moyen d'une entente de financement annuel avec le Conseil consultatif des terres des Premières nations. AINC a conclu une entente qui prévoit le versement d'environ 3,5 millions de dollars annuellement pour, entre autres, élaborer des modèles de codes fonciers, de lois et de systèmes de gestion et aider d'autres Premières nations qui veulent apprendre à fonctionner sous le régime de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* (LGTPN).

6.44 La formulation d'une stratégie de formation constitue un autre aspect de l'entente de financement. Dans le passé, AINC a fourni des fonds au Conseil consultatif afin qu'il élabore des programmes de formation. En 2005, le Ministère a mis fin à ce financement. Depuis, le Ministère accorde la priorité à la formation pour le PGTER à certaines Premières nations assujetties à la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*.

6.45 Actuellement, la formation en gestion des terres n'est pas obligatoire pour les Premières nations assujetties à la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*. Sur les 52 Premières nations qui ont adhéré à ce régime, 10 comptaient un gestionnaire qui était soit inscrit pour la formation du PGTER, soit déjà accrédité au moment de notre vérification. Dix autres Premières nations avaient commencé leur formation mais ne l'avaient pas encore terminée.

6.46 La formation pour le PGTER ne porte pas sur toutes les responsabilités que confère la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*. Faute de formation adéquate, les Premières nations concernées n'acquerront peut-être pas la capacité de s'acquitter de toutes les responsabilités dont elles sont investies, mais elles seront tout de même entièrement responsables de la gestion des terres et de la protection de l'environnement.

6.47 **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration avec les Premières nations, devrait s'assurer que le programme de formation nécessaire soit établi pour les Premières nations participant au régime de gestion de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* (LGTPN). Le Ministère devrait aussi veiller à ce que la formation appropriée soit rendue accessible aux Premières nations participant au Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves ou assujetties au régime de gestion de la LGTPN. Cette formation devrait répondre aux exigences particulières de ces deux régimes.

Réponse du Ministère. Recommandation acceptée. Le Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves (PGTER) a donné aux Premières nations au cours des quatre dernières années la seule occasion d'obtenir une formation professionnelle en gestion des terres. Les évaluations du PGTER et les examens de son programme de formation révèlent que ce dernier est bien conçu et exécuté, qu'il est crédible, qu'il est pertinent et qu'il répond aux besoins des gestionnaires fonciers des Premières nations et de leurs collectivités.

De 1999 à 2005, Affaires indiennes et du Nord Canada a versé des fonds au « First Nations Land Management Resource Centre » (centre de ressources) pour qu'il puisse formuler une stratégie de formation et établir un programme d'études qui répondraient aux besoins précis de développement des capacités des Premières nations. En 2005, le Ministère a cessé de verser ces fonds, car il estimait les progrès insuffisants. Le programme de formation est destiné aux Premières nations qui gèrent leurs terres en vertu de la *Loi sur les Indiens* mais, comme mesure provisoire, le Ministère a décidé de l'offrir prioritairement aux Premières nations qui assument la gestion de leurs terres en vertu de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*.

Actuellement, le centre de ressources s'efforce de nouveau d'établir une formation et un programme d'études spécifiquement pour ces Premières nations, et notre ministère s'attend à recevoir une proposition en ce sens en 2009-2010.

Depuis sa création en 2005, le projet pilote du PGTER est financé à même des ressources internes. Les sources de fonds nécessaires n'ont pas toujours été connues ou disponibles au début de chaque exercice financier; par conséquent, il y eu un certain retard avant de pouvoir confirmer si le programme de formation du PGTER serait offert une année donnée et d'informer les participants qu'ils avaient été acceptés dans le cadre du programme de formation.

Au printemps 2009, le Plan d'action pour le développement économique des Autochtones a procuré une source de financement durable pour le PGTER. En disposant de ces fonds réservés pendant quatre ans, AINC pourra maintenant planifier et prévoir ses activités comme il se doit afin de pouvoir aviser les futurs participants au programme de formation du PGTER bien plus rapidement qu'avant.

Protection environnementale

Moins de règlements protègent l'environnement dans les réserves qu'à l'extérieur des réserves

6.48 Une partie importante de la gestion des terres consiste à protéger l'environnement contre les effets néfastes du développement économique et résidentiel et à atténuer les risques pour la santé et la sécurité humaines. Affaires indiennes et du Nord Canada et Environnement Canada ont tous les deux pris un engagement envers la promotion du développement durable sur les terres de réserves. L'aménagement et l'utilisation des terres hors des réserves sont soumis à tout un ensemble de lois, règlements, codes de zonage provinciaux et municipaux qui visent pour la plupart à assurer la protection de l'environnement.

6.49 Au Canada, des lois et règlements provinciaux, territoriaux et municipaux prévoient des mesures pour contrôler une foule de menaces écologiques potentielles. Toutefois, en général, les lois provinciales et les règlements municipaux ne s'appliquent pas dans les réserves et n'y sont donc pas exécutoires. Le gouvernement fédéral assume l'entière responsabilité pour la réglementation de la protection environnementale dans les réserves des Premières nations qui sont gérées en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Il détient le pouvoir en vertu de la *Loi sur les Indiens*, de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* et de la *Loi sur les pêches* de protéger les terres des réserves et de favoriser leur utilisation durable. Il dispose également d'autres instruments de gestion, notamment des politiques et programmes pour favoriser la protection environnementale.

6.50 En 1996, les parties signataires de l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres ont cerné quatre menaces particulièrement importantes pour l'environnement : les déchets solides, les eaux usées, les réservoirs de stockage de produits pétroliers et les urgences environnementales. Dans une étude menée en 2007, Environnement Canada souligne aussi les risques importants dans les réserves qui nécessitent une attention prioritaire, notamment les décharges, les déchets solides et les déchets dangereux; le rejet en eaux de surface; les émissions atmosphériques des produits incinérés et le brûlage des ordures en plein air.

6.51 Étant donné la gravité de ces menaces pour l'environnement des Premières nations, et les risques recensés pour l'environnement par Environnement Canada, nous nous attendions à ce qu'AINC et Environnement Canada aient accordé la priorité à ces questions et qu'ils aient élaboré et appliqué des règlements ou d'autres mesures pour régler les problèmes.

6.52 Nous avons comparé dans quelle mesure les règlements applicables aux réserves dans les quatre domaines prioritaires indiqués par les parties sont conformes aux règlements appliqués à l'extérieur des réserves. Nous avons plus précisément comparé divers règlements de l'Ontario avec ceux déjà adoptés pour le même type de risques dans les réserves. Nous avons constaté que bon nombre de ces menaces environnementales prioritaires ne sont pas réglementées dans les réserves (voir la pièce 6.2).

6.53 Dans plusieurs études et évaluations menées depuis 2005, Environnement Canada a confirmé l'existence d'une lacune dans la réglementation environnementale dans les réserves. AINC a

Pièce 6.2 Dispositions réglementaires visant diverses menaces pour l'environnement — Comparaison des règlements en vigueur en Ontario et dans les réserves des Premières nations

	Ontario	Dans les réserves
Déchets solides		
Élimination des déchets		
<ul style="list-style-type: none"> les déchets doivent obligatoirement être déposés dans un lieu d'enfouissement approuvé 	●	●
Décharges		
<ul style="list-style-type: none"> permis ou certificat nécessaire pour en établir et en exploiter normes pour le choix de l'emplacement, le fonctionnement et le maintien des décharges interdiction de se servir de terres déjà utilisées comme décharge pendant 25 ans (à moins d'obtenir l'approbation du ministre) 	● ● ●	● ● ¹ ○
Traitement ou recyclage des déchets		
<ul style="list-style-type: none"> permis requis pour en établir et en exploiter 	●	○
Déchets dangereux		
<ul style="list-style-type: none"> certains déchets sont désignés comme dangereux déchets dangereux suivis du berceau à la fosse (du générateur jusqu'au transporteur et au récepteur) restrictions quant à l'élimination terrestre des déchets dangereux non traités 	● ● ●	○ ○ ○
Rejet d'eaux d'égout et d'autres eaux usées		
Rejet de polluants dans l'eau		
<ul style="list-style-type: none"> interdiction générale de rejet dans l'eau 	●	●
Fosses septiques		
Petits systèmes (p. ex. pour desservir une résidence)		
<ul style="list-style-type: none"> normes minimales de conception et d'installation; permis et inspection requis 	●	○
Systèmes plus gros et communautaires		
<ul style="list-style-type: none"> approbation et permis nécessaires pour leur construction et fonctionnement 	●	○
Installations de traitement des eaux usées communautaires et municipales		
<ul style="list-style-type: none"> peuvent être exploitées seulement si visées par une approbation ou un permis les rejets doivent être conformes au type de permis (limites de rejet, etc.) les exploitants des usines doivent avoir un permis 	● ● ●	○ ² ○ ○
Installations industrielles et commerciales qui déversent dans l'eau		
<ul style="list-style-type: none"> peuvent être exploitées seulement si visées par une approbation ou un permis les rejets doivent être conformes au type de permis (limites de rejet, etc.) normes de déversement pour les produits toxiques persistants de certains secteurs industriels 	● ● ● ⁴	○ ² ○ ³ ● ⁵

Pièce 6.2 Dispositions réglementaires visant diverses menaces pour l'environnement — Comparaison des règlements en vigueur en Ontario et dans les réserves des Premières nations (suite)

	Ontario	Dans les réserves
Stockage de produits pétroliers		
Réservoirs de stockage souterrains et hors sol		
<ul style="list-style-type: none"> normes de conception et de rendement et conditions liées à l'installation, à la détection des fuites, aux améliorations, à l'inscription, au fonctionnement et à l'entretien 	●	● ⁶
Installations d'entreposage de propane		
<ul style="list-style-type: none"> adoption d'un code national sur le stockage et l'entreposage du propane 	●	○
Urgences environnementales		
Déversement de polluants et intervention (généralités)		
En cas de déversement d'un polluant, les personnes impliquées doivent :		
<ul style="list-style-type: none"> signaler le déversement aux autorités environnementales, à la municipalité locale et aux autres personnes concernées 	● ⁷	● ⁸
<ul style="list-style-type: none"> nettoyer le déversement et restaurer l'environnement naturel 	● ⁷	● ⁸
Marchandises « désignées dangereuses » : déversements accidentels pendant le transport		
<ul style="list-style-type: none"> rapport immédiat aux autorités provinciales et à d'autres 	●	●

- risque environnemental géré au moyen de règlements
- risque environnemental non géré au moyen de règlements

Explications :

- risque géré au moyen de permis (voir le paragraphe 6.58)
- des conditions peuvent être imposées dans le cadre des accords de financement et de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*
- la *Loi sur les pêches* réglemente les eaux usées de certains secteurs de l'industrie
- les règlements s'appliquent à neuf secteurs de l'industrie
- les règlements s'appliquent à deux secteurs de l'industrie
- les règlements ne s'appliquent pas aux réservoirs hors sol utilisés pour le chauffage ou l'alimentation de secours (capacité de 2 500 litres ou moins)
- les règlements s'appliquent aux polluants en général
- les règlements s'appliquent à certaines substances dangereuses ou inflammables

Source: Les lois et règlements de l'Ontario et les lois et règlements fédéraux.

également reconnu l'existence de cette lacune de réglementation. La *Loi sur le développement commercial et industriel des Premières nations* comprend le pouvoir d'adopter des règlements qui reflètent ceux de la province où se situe la réserve mais, à ce jour, ce pouvoir n'a été utilisé que pour élaborer des règlements pour un secteur de l'industrie dans une seule réserve.

Les règlements actuels et les autres mesures ne protègent pas les Premières nations contre les menaces prioritaires pour l'environnement

6.54 En 2002, AINC a formulé une Stratégie de gérance de l'environnement afin de protéger la santé et la sécurité des Premières nations et des Inuits, de combler la lacune en matière de réglementation environnementale et de réduire les risques de contamination ainsi que la responsabilité financière éventuelle du Ministère. Cette stratégie comprenait des éléments d'action à la fois à court et à long terme afin d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques, des directives, des lignes directrices opérationnelles, des normes et d'autres instruments de gestion. Dans le cadre de la Stratégie, le Ministère a établi des engagements et des objectifs en matière de sites contaminés et de gestion des réservoirs de stockage de produits pétroliers et des déchets. En 2007, le Ministère a créé un cadre d'exécution de cette stratégie et de suivi des progrès. Ce cadre comprenait des objectifs de rendement, des indicateurs et des buts.

6.55 Par conséquent, nous nous attendions à ce que le Ministère, de concert avec Environnement Canada, ait pris des mesures pour combler la lacune en matière de réglementation afin de protéger les terres de réserve des risques environnementaux associés à l'utilisation des terres. Nous nous attendions aussi à ce que AINC se soit rapproché de ses objectifs et avons examiné son évaluation de ses propres progrès.

6.56 Nous nous sommes penchés sur les règlements et les mesures en place ainsi que sur les actions prises par AINC selon sa Stratégie de gérance de l'environnement, de même que par Environnement Canada, pour faire face aux menaces écologiques jugées prioritaires pour les Premières nations. Nous avons également examiné les règlements environnementaux qui s'appliquent actuellement dans les terres de réserve pour les secteurs prioritaires définis. Nous avons observé de quelle façon les règlements sont appliqués conjointement avec d'autres mesures visant à gérer les risques dans les réserves des Premières nations en Colombie-Britannique, en Saskatchewan et en Ontario, soit les provinces où l'on retrouve le plus grand nombre de transactions foncières pour les trois dernières années.

6.57 Nous avons noté que le Ministère avait mis en œuvre la plupart des éléments à court terme de sa Stratégie de gérance de l'environnement, comme l'élaboration d'une politique visant à orienter l'intégration des pratiques de gestion de l'environnement. Cependant, selon le rapport sur le rendement du Ministère, portant sur le cadre de mise en œuvre de la stratégie, bon nombre des points dans cette stratégie n'avaient pas encore été entièrement mis en œuvre ou bien

leur mise en œuvre avait été retardée. Par exemple, le Ministère avait prévu formuler une politique sur la gestion des déchets avant mars 2008 et élaborer des normes de service pour la gestion des déchets par la suite. À la fin de notre vérification, le Ministère n'avait rédigé qu'une ébauche de politique et n'avait pas encore établi de normes.

6.58 Gestion des déchets solides. En vertu du *Règlement sur la destruction des déchets dans les réserves indiennes* adopté en 1978, il est interdit à quiconque d'exploiter un dépotoir ou de jeter, brûler ou entreposer des déchets sur des terres sans d'abord obtenir un permis qui précise les conditions d'exploitation d'une décharge ainsi que les exigences pour la protection environnementale. Les détenteurs de permis doivent subir une inspection avant le renouvellement du permis. AINC est chargé de délivrer les permis et d'appliquer le règlement.

6.59 Selon l'information fournie par AINC, il existe environ 365 Premières nations en Colombie-Britannique, en Saskatchewan et en Ontario dont les terres sont gérées en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Environ 150 de ces Premières nations ont conclu des ententes de service avec des municipalités pour la gestion de leurs déchets solides. Nous nous attendions à ce qu'AINC ait délivré au moins un permis de décharge pour chacune des autres Premières nations. Nous avons constaté que seulement 14 permis (tous en Saskatchewan) avaient été délivrés en vertu du *Règlement sur la destruction des déchets dans les réserves indiennes*. C'est donc dire que près de 200 Premières nations dans ces provinces auraient dû avoir un permis mais n'en n'avaient pas.

6.60 Le Ministère a versé des fonds à environ 120 Premières nations pour la construction, l'exploitation et l'entretien d'installations de gestion des déchets, et avait donc certains renseignements sur ces installations dans les collectivités en question. Il ne possédait toutefois aucun renseignement sur la façon dont les déchets solides sont gérés dans environ 80 Premières nations.

6.61 Bien qu'AINC possède l'information nécessaire pour identifier les Premières nations qui n'ont pas conclu d'ententes de service avec des municipalités ou qui ne possèdent pas de permis d'élimination des déchets, nous avons constaté que le Ministère n'encourage ni n'effectue de surveillance sérieuse dans les réserves pour essayer de voir s'il n'y aurait pas des décharges illégales ou si on ne s'adonnerait pas au brûlage d'ordures, et il n'est pas en mesure de vérifier la conformité, de mener des inspections ni d'appliquer le *Règlement*.

6.62 Les représentants d'AINC ont expliqué qu'ils ne délivrent pas de permis et n'effectuent pas de surveillance en partie parce que le *Règlement* est périmé et qu'il ne reflète pas la complexité des régimes de gestion des déchets actuels. En outre, le Ministère considère que les amendes pour non-conformité sont inefficaces — jeter ou brûler des déchets sans permis dans une collectivité résidentielle peut entraîner une amende de 100 \$ au maximum ou une peine d'emprisonnement de trois mois, ou l'un et l'autre. À titre de comparaison, si de telles activités devaient compromettre les habitats de poisson, les auteurs seraient passibles d'une amende allant jusqu'à 300 000 \$ ou d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à six mois, ou les deux, en vertu de la *Loi sur les pêches*.

6.63 À part les exigences qui se trouvent dans les 14 permis délivrés aux Premières nations qui en ont un, AINC n'a pas établi de règles minimales ni de normes pour l'emplacement, le fonctionnement ou le maintien des décharges. Par exemple, ces normes pourraient comprendre une distance minimale d'un cours d'eau ou d'une collectivité résidentielle. Les règlements des provinces comprennent de telles normes, qui s'appliquent en dehors des réserves.

6.64 Rejet d'eaux d'égout et d'autres eaux usées. Environnement Canada considère le rejet des eaux domestiques et des effluents industriels et commerciaux dans les eaux de surface comme un risque considérable pour les réserves. À l'instar des déchets solides, les eaux usées sont visées par le *Règlement sur la destruction des déchets dans les réserves indiennes*. Quoi qu'il en soit, il s'agit de l'un des domaines où la réglementation en vigueur dans les réserves présente des lacunes particulièrement évidentes comparativement à celle de la province de l'Ontario. Les règlements et lois dans cette province permettent le contrôle des eaux d'égout et des autres déchets déversés dans les eaux souterraines et les eaux de surface au moyen d'autorisations, de permis et d'autres exigences. Ils s'appliquent entre autres aux fosses septiques domestiques et aux usines de traitement des eaux d'égouts urbains. Dans les réserves, on ne trouve pas de normes ou de règlements comparables. Qui plus est, nous avons constaté qu'AINC ne délivre pas de permis pour le traitement et l'élimination des eaux d'égout et qu'il ne fait aucun effort pour appliquer le règlement en vigueur.

6.65 AINC et Santé Canada ont toutefois pris certaines mesures pour faire face au traitement et à l'élimination des eaux usées. Ces ministères, en collaboration avec les Premières nations, ont formulé une stratégie nationale de gestion de l'eau des Premières nations. À la suite d'une évaluation de l'approvisionnement en eau potable et du traitement des eaux usées dans les réserves en mai 2003, AINC a

annoncé en 2008 l'adoption du Plan d'action pour la gestion de l'eau potable et des eaux usées des Premières nations. En 2009, il a également entrepris l'élaboration d'un cadre législatif sur l'eau potable et les eaux usées dans les collectivités des Premières nations. Des consultations publiques sur cette initiative ont commencé en février 2009.

6.66 La *Loi sur les pêches* comprend des dispositions générales qui s'appliquent dans l'ensemble du Canada et interdisent le déversement de substances toxiques, y compris les eaux usées des réserves, dans les eaux où vivent des poissons. Environnement Canada élabore présentement un règlement applicable à l'ensemble du Canada en vertu de la *Loi sur les pêches* afin d'atténuer l'effet des contaminants provenant des usines de traitement des eaux usées communautaires. Après avoir travaillé en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, Environnement Canada met au point ce règlement. Le but est de l'appliquer graduellement au cours des trente prochaines années pour tous les systèmes de traitement des eaux usées au pays. Environnement Canada s'attend à ce que ce règlement soit publié dans la Gazette du Canada d'ici la fin de 2010. Environnement Canada a laissé entendre que les systèmes de traitement des eaux usées les plus à risque pour l'environnement seraient tenus d'être conformes aux nouvelles normes 10 ans après l'entrée en vigueur du règlement.

6.67 Réservoirs de stockage de produits pétroliers. En 2008, le Parlement a adopté le *Règlement sur l'enregistrement des systèmes de stockage de produits pétroliers et de produits apparentés* en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*. Ce règlement, qui devrait être entièrement en vigueur en juin 2012, fixe les normes pour les réservoirs de stockage de produits pétroliers et prévoit l'établissement de plans d'urgence en cas d'urgences environnementales. Selon ce règlement, les réservoirs de stockage doivent être enregistrés d'ici juin 2010. Environnement Canada fournit des renseignements sur le règlement sur son site Web et dans le cadre d'ateliers offerts dans les réserves avec la collaboration d'AINC.

6.68 En prévision de ce règlement, AINC a entrepris, en 2006, l'inventaire des réservoirs de stockage de produits pétroliers dans les réserves grâce aux fonds prévus pour les évaluations des sites contaminés. En février 2009, le Ministère avait déjà recensé 90 % des réservoirs de stockage en Colombie-Britannique et 30 % de ceux situés en Ontario. En Saskatchewan, le Ministère avait fait l'inventaire de 191 réservoirs de stockage de produits pétroliers, se concentrant sur les réservoirs de plus de 4 000 litres. Plus tard la même année, le Ministère a conclu que les réservoirs de stockage dans les réserves

n'appartiennent pas au gouvernement fédéral et que, par conséquent, le règlement n'exigeait pas qu'il fasse un inventaire des réservoirs dans les réserves et les enregistre. Le Ministère a poursuivi son inventaire en Colombie-Britannique et en Ontario, mais a cessé de recueillir des données sur les réservoirs se trouvant en Saskatchewan.

6.69 Urgences environnementales. Un autre secteur considéré essentiel pour la protection de l'environnement est la nécessité de composer avec les urgences environnementales. Plusieurs provinces, notamment l'Ontario, ont des dispositions législatives pour régler les urgences éventuelles comme les déversements. Par exemple, advenant le déversement de pesticides, un rapport sur le déversement et une remise en état des lieux seraient nécessaires. Toutefois, ce genre d'exigences provinciales, qui concernent de façon générale le déversement de polluants, ne s'appliquent pas dans les réserves.

6.70 Aux termes du *Règlement sur les urgences environnementales*, adopté en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, il faut faire rapport de tout déversement accidentel d'une substance nocive et prendre les mesures correctives appropriées. Ces dispositions s'appliquent à l'ensemble du Canada, y compris les réserves.

6.71 Comme autre moyen d'atténuer les risques, AINC a signé des ententes avec certaines provinces pour la coordination de mesures prévues en cas d'urgences environnementales.

6.72 Comblé la lacune. La lacune dans la réglementation environnementale revêt une importance particulière pour les Premières nations qui souscrivent au régime de la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations*. Au moment de souscrire au régime de gestion des terres, une Première nation devient responsable de combler les lacunes en matière de réglementation environnementale dans sa réserve. Les lois fédérales continuent de s'appliquer dans les réserves en vertu de la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations*, mais la Première nation est tenue d'élaborer des normes de protection de l'environnement et un régime de sanctions qui auront au moins le même effet que les lois de la province où elle se trouve. Cela pourrait vouloir dire qu'une Première nation doit élaborer et mettre en œuvre des règlements dans des secteurs où le gouvernement fédéral ne l'a pas encore fait.

6.73 Avant d'élaborer ce genre de règlement, AINC, en collaboration avec la Première nation et Environnement Canada, doit d'abord conclure une entente sur la gestion de l'environnement. Des travaux

ont commencé en ce sens, mais il n'existait pas encore de telles ententes à la fin de notre vérification; ainsi, aucune des 22 Premières nations ayant un code foncier n'avait établi de règlement environnemental. Bien que les Premières nations dotées d'un code foncier soient appelées à assumer des responsabilités plus importantes en matière de gestion environnementale dans les réserves, sans entente sur la gestion de l'environnement, elles pourraient être dépourvues des moyens et de la capacité de faire face à ces exigences supplémentaires.

6.74 Le gouvernement fédéral a le pouvoir d'adopter des règlements pour réduire les menaces à l'environnement dans les réserves. Environnement Canada a réalisé 50 inspections dans les réserves au cours des trois dernières années en vertu de règlements de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* et de la *Loi sur les pêches*. AINC nous a informés qu'il n'effectuait pas systématiquement des inspections selon le *Règlement sur la destruction des déchets dans les réserves indiennes* pris en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Les deux ministères ont également laissé d'autres menaces environnementales sans réglementation. Le fait de transférer les responsabilités aux Premières nations en vertu de la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations* ne suffit pas nécessairement à faire face à ce genre de risques. Par conséquent, bien des collectivités dans les réserves sont exposées à des conditions contre lesquelles d'autres collectivités sont protégées grâce à la réglementation qui est appliquée.

6.75 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada et Environnement Canada devraient travailler ensemble, en partenariat avec les Premières nations, en vue d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie visant à recenser et à combler les lacunes restantes en matière de règlements environnementaux dans les réserves.

Réponse des ministères. Affaires indiennes et du Nord Canada et Environnement Canada travailleront ensemble, et en partenariat avec les Premières nations, en vue d'élaborer une stratégie visant à cerner et à combler les lacunes restantes en matière de règlements environnementaux dans les réserves. Pour corriger certaines de ces lacunes, toutefois, il faudra modifier des lois et des règlements.

Les mesures de gestion non réglementaires n'ont pas fonctionné comme prévu

6.76 À part les règlements, AINC et Environnement Canada disposent d'autres moyens pour faire face aux menaces à l'environnement. Nous avons évalué deux autres moyens auxquels AINC a recours pour gérer ce genre de menace dans les réserves.

6.77 Dispositions environnementales dans les baux pour combler les lacunes en matière de réglementation. Plus de la moitié des Premières nations dans des réserves sont toujours assujetties aux dispositions relatives à la gestion des terres de la *Loi sur les Indiens*. Pour ces Premières nations, AINC reste entièrement responsable du respect des exigences de la *Loi sur les Indiens*, notamment pour la location de terres à des promoteurs commerciaux comme les exploitants d'hôtel, de stations-service et de magasins. Dans le cas des nouveaux baux, le manuel de gestion des terres du Ministère oblige ce dernier à évaluer la condition des terres et, si la loi l'exige, à procéder à une évaluation environnementale.

6.78 Afin de voir si AINC s'était conformé à ces exigences, nous avons choisi un échantillonnage représentatif composé de 51 des 936 baux visant des terres de réserve en Colombie-Britannique, en Saskatchewan et en Ontario, passés aux termes de la *Loi sur les Indiens* au cours des trois dernières années.

6.79 Nous avons constaté que, dans 60 % des cas, le Ministère n'avait pas obtenu l'information environnementale nécessaire avant de signer ou de renouveler le bail. Aussi est-il possible qu'il ait signé un bail avec des parties sans avoir procédé aux examens environnementaux nécessaires.

6.80 Les dispositions courantes que nous avons trouvées dans les baux stipulent que les preneurs à bail doivent se conformer à toutes les lois environnementales applicables, y compris les lois provinciales. Comme les lois provinciales sur la gestion des terres ne s'appliquent pas aux réserves et qu'il existe peu de règlements fédéraux régissant la protection de l'environnement dans les réserves, il y a lieu de se demander si une disposition dans un bail obligeant le preneur à se conformer au règlement environnemental applicable garantit réellement une meilleure protection pour l'environnement et la santé humaine.

6.81 Le passif relatif aux sites contaminés. En date d'avril 2008, AINC avait recensé 1 610 sites contaminés dans les réserves, la plupart résultant de la présence de dépotoirs abandonnés ou du déversement de produits pétroliers. Sur ce nombre, 557 avaient été classés comme à risque élevé ou à risque moyen, c'est-à-dire des sites considérés comme prioritaires pour l'assainissement ou la gestion du risque. En outre, le nombre de sites contaminés nécessitant un examen et un assainissement possible augmente au fur et à mesure que AINC ajoute des sites soupçonnés d'être contaminés à sa liste. Entre avril 2008 et avril 2009, le Ministère a recensé plus de 270 sites qu'il soupçonnait

d'être contaminés dans les réserves. Sa responsabilité financière pour les sites en question dans les réserves était estimée à quelque 143 millions de dollars en avril 2009, une hausse par rapport aux 98 millions de dollars d'avril 2008.

6.82 Le gouvernement fédéral offre un programme à frais partagés de 3,5 milliards de dollars pour aider les ministères fédéraux à assainir les sites contaminés qui relèvent de leur responsabilité pourvu que la contamination se soit produite avant avril 1998. Les objectifs du gouvernement sont de réduire les risques pour l'environnement et la santé humaine et d'éliminer tout le passif relatif à ces sites d'ici 2020. Au cours de l'exercice 2008-2009, le Ministère a prélevé 10,8 millions de dollars sur ce fonds afin d'assainir 58 sites dans des réserves ou d'en gérer les risques. Jusqu'à maintenant, le Ministère recense de nouveaux sites contaminés dans les réserves plus rapidement qu'il n'assainit ceux qui sont connus.

6.83 En 2008, AINC a publié les résultats d'une évaluation de son programme des sites contaminés. Conclusion : le Ministère ne sera pas en mesure d'atteindre l'objectif visé par le gouvernement fédéral, soit d'éliminer d'ici 2020 le passif connu relatif aux sites devenus contaminés avant 1998. Selon cette évaluation, aucun des sites contaminés dans des réserves, considérés comme présentant un risque élevé ou moyen, n'avait été entièrement assaini, et aucune mesure n'avait été prise pour les deux tiers de ces sites en vue d'atténuer les risques éventuels pour la santé et l'environnement. Cette évaluation soulève également des préoccupations quant au manque d'instruments de réglementation et d'application pour endiguer la contamination d'autres sites dans les réserves.

6.84 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait dresser et exécuter un plan pour assainir d'ici 2020 les sites contaminés (devenus contaminés avant 1998) présentant un risque élevé ou moyen dans les réserves, et ce, conformément à l'engagement du gouvernement fédéral.

Réponse du Ministère. Recommandation acceptée. Les responsables du Programme de gestion des sites contaminés (PGSC) du Programme des affaires indiennes et inuites d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) continueront de travailler avec les collectivités des Premières nations à l'évaluation de tous les sites contaminés connus et soupçonnés de l'être en vue de réduire ou d'éliminer les risques pour la santé humaine et l'environnement et de réduire le passif du Ministère.

Il devrait être possible de respecter la date limite de 2020 prescrite pour le PGSC en réduisant annuellement de 15 % le passif du Ministère lié aux sites contaminés connus. Comme aucun budget réservé n'existe pour le PGSC et que celui-ci a été partiellement soutenu dans le passé par des réaffectations internes, l'atteinte des cibles d'ici 2020 dépendra avant tout des niveaux de financement futurs du Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux (PASCF).

Contraintes budgétaires

Des fonds insuffisants ont été alloués afin de répondre aux exigences de programme

6.85 Pendant notre vérification, nous avons vu plusieurs cas où le gouvernement fédéral n'avait pas rempli ses engagements et obligations. En guise d'explication, des représentants du Ministère ont souvent fait allusion à un manque de sources de financement pour remplir ces engagements.

6.86 Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves (PGTER). Nous avons constaté que la majorité des Premières nations n'ont pas accès à ce programme et la formation n'est offerte qu'à un seul membre de chaque Première nation qui est admise au programme. Les représentants du Ministère nous ont expliqué que ce programme est encore en essai pilote et qu'il n'est pas offert à un plus grand nombre de Premières nations faute de financement. Des représentants du Ministère ont également fait remarquer que ce programme pilote doit prendre fin le 31 mars 2010. À la fin de notre vérification, Affaires indiennes et du Nord Canada tentait d'obtenir de nouveaux fonds afin d'offrir le programme à un plus grand nombre de Premières nations.

6.87 Loi sur la gestion des terres des premières nations (LGTPN). L'enveloppe de financement proposée avec cette loi s'élevait à plus de 100 millions de dollars pour les cinq premières années. Les représentants du Ministère nous ont expliqué qu'ils réaffectent environ 16 millions de dollars par année d'autres programmes approuvés, mais que ce montant est insuffisant pour permettre à AINC d'assumer toutes les responsabilités que suppose le régime. Ils ont déclaré que le Ministère ne pourrait plus accepter d'autres Premières nations pour le régime de la LGTPN tant que cette mesure ne serait pas assortie d'un budget distinct.

6.88 Gestion environnementale dans les réserves. Nous avons constaté des lacunes à la fois dans les règlements applicables aux réserves comparés à ce qui se fait en dehors des réserves et dans la mise en œuvre des mesures de gestion de l'environnement. Des représentants d'AINC ont invoqué le manque de capacité et de

ressources comme les principaux freins à l'application du *Règlement sur la destruction des déchets dans les réserves indiennes* ou à la mise en œuvre de la stratégie de gestion de l'environnement du Ministère.

6.89 Environnement Canada et Affaires indiennes et du Nord Canada ont signé un protocole d'entente de cinq ans pour leur collaboration avec les Premières nations en vertu de la LGTPN. Ce protocole précise les responsabilités et les rôles de chaque ministère en vue de conclure des ententes de gestion de l'environnement avec les Premières nations adhérant au régime et dotées d'un code foncier. Environnement Canada a terminé certaines activités en vertu du protocole d'entente, mais s'est retiré après moins de deux ans, en invoquant la disposition selon laquelle il est possible de se retirer si les ressources nécessaires n'ont pas été obtenues.

6.90 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada et Environnement Canada devraient évaluer leurs besoins de financement pour remplir leurs responsabilités de gestion des terres dans les réserves et respecter leurs engagements. Chaque ministère devrait par ailleurs préciser comment il s'y prendra pour financer ces obligations.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Recommandation acceptée. AINC évalue régulièrement le financement dont il a besoin pour remplir les responsabilités en matière de gestion des terres dans les réserves. Pour mettre en œuvre pleinement le régime de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* dans le cas des participants actuels et pour permettre à un nombre plus considérable de nouveaux participants d'y souscrire, le Ministère aurait besoin d'un financement supplémentaire dans les années à venir.

Réponse d'Environnement Canada. Recommandation acceptée. Environnement Canada évalue actuellement les besoins en matière de financement concernant les négociations entourant les ententes de gestion environnementale en vertu de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*. Les possibilités relatives à ces besoins seront étudiées. Le financement et les autres responsabilités relatives à la gestion des terres continueront d'être évalués dans le cadre du processus normal de la planification annuelle et de l'établissement des priorités qu'effectue le Ministère.

Conclusion

6.91 Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) a conçu des programmes et des mesures législatives pour exécuter les éléments clés de la gestion des terres dans les réserves. Il a confié plus de pouvoirs aux Premières nations afin qu'elles puissent prendre en main le développement économique des terres de réserve.

6.92 La *Loi sur la gestion des terres des Premières nations* a pour but de permettre aux Premières nations de prendre des décisions financières et administratives plus rapidement et d'accélérer les progrès en matière de développement économique, de gestion des ressources et d'aménagement des terres. Toutefois, moins d'un quart des Premières nations qui étaient censées profiter des programmes offerts dans le cadre de cette loi ont été capables de le faire. AINC a été incapable de financer la mise en œuvre complète de ce programme.

6.93 AINC et Environnement Canada n'ont pas réussi à combler les lacunes importantes dans le cadre réglementaire qui protège les terres de réserve contre les menaces à l'environnement. Les règlements provinciaux et municipaux et les lois de zonage qui protègent les collectivités hors des réserves ne s'appliquent pas aux terres de réserve.

6.94 AINC ne s'est pas acquitté de ses responsabilités clés de mise en œuvre des règlements actuels, dont le but est d'assurer une protection essentielle de l'environnement dans les réserves des Premières nations. Certes, un règlement afférent à la *Loi sur les Indiens* s'applique à la gestion des déchets solides, mais la plupart des décharges dans les réserves fonctionnent sans permis ni surveillance de la part d'AINC, qui n'applique pas non plus le règlement. Le même règlement prévoit le traitement et l'élimination des déchets liquides, mais AINC ne délivre pas de permis et ne surveille pas l'observation du règlement ni ne l'impose relativement au traitement et à l'élimination des eaux usées.

6.95 AINC et Environnement Canada n'ont pas établi de régime de réglementation comparable au régime offert par les lois provinciales pour protéger l'environnement dans les réserves des Premières nations. Les deux ministères n'ont pas comblé la lacune en matière de réglementation causée par le fait que les lois provinciales régissant la gestion des terres ne s'appliquent pas aux réserves, et ils n'ont pas su gérer adéquatement les menaces pour l'environnement suscitées par cette lacune.

À propos de la vérification

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

Objectifs

La vérification visait à déterminer si Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) et Environnement Canada :

- avaient élaboré des options législatives, des programmes ou des politiques à l'appui de la gestion des terres des Premières nations ainsi que de la protection de l'environnement;
- s'étaient acquittés de leurs principales responsabilités en ce qui a trait à la mise en œuvre de lois, règlements, politiques ou programmes fédéraux à l'appui de la gestion des terres des Premières nations et avaient assuré la protection environnementale essentielle dans les réserves des Premières nations.

Étendue et méthode

Les entités visées par la vérification sont AINC et Environnement Canada, principalement le Secteur des terres et du développement économique d'AINC et la Direction générale de la gérance de l'environnement d'Environnement Canada. Nous avons obtenu et évalué les documents pertinents et nous avons interrogé des fonctionnaires et des gestionnaires de terres dans les bureaux régionaux.

Les Premières nations n'étaient pas visées par la vérification, mais l'équipe de vérification a visité certaines Premières nations et certaines organisations des Premières nations choisies afin d'obtenir leurs vues sur la gestion des terres. Les Premières nations dotées d'ententes d'autonomie gouvernementale ou d'ententes de revendications territoriales globales n'étaient pas incluses dans la vérification.

Nous avons passé en revue les trois principaux régimes de gestion des terres auxquels peuvent accéder les Premières nations : la *Loi sur les Indiens*, le *Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves* (PGTER) et la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* (LGTPN).

Nous avons choisi d'effectuer des travaux dans trois régions : la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et l'Ontario. Ce sont dans ces régions qu'on a recensé le plus grand nombre de transactions foncières au cours des trois dernières années.

La question des lacunes réglementaires touchant la gestion de l'environnement dans les réserves englobe de nombreux éléments. La vérification était axée sur les secteurs identifiés comme essentiels pour les Premières nations dans l'Accord-cadre : la gestion des déchets solides; la gestion des réservoirs de stockage des produits pétroliers; le traitement et l'évacuation des eaux usées; les urgences environnementales. Elle portait aussi sur la législation du gouvernement fédéral et de l'Ontario relative aux menaces environnementales.

Pour la pièce 6.2, nous avons examiné les règlements de l'Ontario liés à la *Loi sur la protection de l'environnement*, à la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, à la *Loi sur les normes techniques et la sécurité*, au *Code du bâtiment* et à la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*. Nous avons comparé la couverture que fournissent ces lois avec les règlements applicables dans les réserves et qui sont pris en vertu de la *Loi sur les Indiens*, de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, de la *Loi sur les pêches*, de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* et de la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*. Les règlements de la plupart de ces lois fédérales sont également applicables dans les réserves et en dehors de celles-ci.

Critères

Voici les critères qui ont permis de mener cette vérification ainsi que leurs sources :

Critères	Sources
Nous nous attendions à ce qu'AINC ait élaboré des options législatives, des programmes ou des politiques à l'appui de la gestion des terres des Premières nations.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi constitutionnelle</i> de 1982, paragraphe 91(24) • <i>Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien</i>, alinéa 4a) • Mandat d'Affaires indiennes et du Nord Canada (site Web d'AINC) • Architecture d'activités de programme, d'Affaires indiennes et du Nord Canada, résultat stratégique, « Les terres »
Nous nous attendions à ce qu'AINC ait élaboré des options législatives, des programmes ou des politiques pour céder le contrôle de la gestion des terres aux Premières nations qui le demandent.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi constitutionnelle</i> de 1982, paragraphe 91(24) • <i>Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien</i>, article 4 • <i>Loi sur les Indiens</i>, paragraphe 53(1) • <i>Guide de la gestion des terres</i> d'AINC, chapitre 11 • Rapport sur les plans et les priorités d'AINC, 2006-2007
Nous nous attendions à ce qu'AINC et Environnement Canada aient élaboré des options législatives, des programmes ou des politiques de gestion des déchets solides, des réservoirs de carburant, du traitement et de l'évacuation des eaux usées et des urgences environnementales qui sont comparables aux régimes mis en place pour les Canadiens vivant en dehors des réserves.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>, alinéa 4(1)c) • <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i>, partie 9 • Stratégie de développement durable de 2004-2006 d'AINC • Stratégie de gérance de l'environnement d'AINC • Architecture d'activités de programme d'AINC
Nous nous attendions à ce qu'AINC se soit acquitté de ses principales responsabilités en ce qui concerne le traitement des transactions foncières en vertu de la <i>Loi sur les Indiens</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Affaires indiennes et du Nord Canada, <i>Guide de la gestion des terres</i>, chapitres 7, 8, 11 et 12 • Mandat d'AINC (site Web)

Critères	Sources
<p>Nous nous attendions à ce qu'AINC ait transféré le contrôle de la gestion des terres aux Premières nations qui en ont fait la demande.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur les Indiens</i>, paragraphes 53(1) et 60(1) • <i>Loi sur la gestion des terres des premières nations</i>, paragraphe 6(1) • Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves, Document d'information (site Web d'AINC) • Affaires indiennes et du Nord Canada, <i>Guide de la gestion des terres</i>, chapitre 11 • Objectifs du programme de gestion des terres d'AINC (site Web) • Rapports sur les plans et les priorités d'AINC, 2006-2007
<p>Nous nous attendions à ce qu'AINC ait pris des mesures adéquates afin que les Premières nations puissent prendre le contrôle de leurs collectivités, et ce, en leur fournissant de la formation, des outils et de l'orientation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur les Indiens</i>, paragraphe 60(1) • Affaires indiennes et du Nord Canada, <i>Guide de la gestion des terres</i>, chapitre 11 • Description de la gestion des terres quant aux opérations par AINC (site Web) • Rapports sur les plans et les priorités d'AINC, 2006-2007 et 2008-2009 • Architecture d'activités de programme d'AINC • Accord-cadre sur la gestion des terres des Premières nations, paragraphe 21 et alinéa 39.1e)
<p>Nous nous attendions à ce qu'AINC et Environnement Canada se soient acquittés de leurs responsabilités clés pour ce qui est de la mise en œuvre de textes législatifs, programmes ou politiques relatifs à la gestion des déchets solides, aux réservoirs de stockage de produits pétroliers, au traitement et à l'évacuation des eaux usées et aux urgences environnementales en place dans les réserves.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien</i>, article 4 • <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i>, partie 1, article 9; partie 3, alinéa 44.1 a) et article 217, partie 9, articles 208 et 209 • Règlement sur la destruction des déchets dans les réserves indiennes • Stratégie de gérance de l'environnement

La direction a examiné les critères devant être utilisés pour la vérification et les a acceptés.

Période visée par la vérification

Nous nous sommes penchés sur les options législatives ainsi que sur les institutions et les programmes établis de mars 2005 à mai 2009. Nous avons examiné les mesures prises par Affaires indiennes et du Nord Canada et par Environnement Canada afin de transférer le contrôle de la gestion des terres aux Premières nations et de composer avec les menaces environnementales dans les réserves au cours des trois dernières années.

Les travaux de vérification menés aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 29 mai 2009.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell

Directeur : Frank Barrett

Vérificatrice en chef : Nadine Cormier

Jennifer Alsop

Alexandre Boucher

Erin Jellinek

Kevin McGillivary

Rose Pelletier

Jo Ann Schwartz

Adrienne Scott

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

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 6 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
<p>Transfert du contrôle de la gestion des terres</p> <p>6.34 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait s'assurer que les Premières nations qui sont prêtes et qui veulent plus d'autonomie à l'égard de la gestion de leurs terres peuvent avoir accès soit au Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves, soit au régime de la <i>Loi sur la gestion des terres des premières nations</i>. (6.14-6.33)</p>	<p>Réponse du Ministère. Recommandation acceptée. Le Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves (PGTER) a commencé comme projet pilote en 2005 et était financé à l'interne depuis sa création. Les autorités actuelles ont été utilisées pour établir un projet pilote du PGTER qui se limitait aux Premières nations qui participaient à d'autres programmes offerts.</p> <p>Depuis 1996, un certain nombre de Premières nations ont cherché à avoir accès au régime de la <i>Loi sur la gestion des terres des premières nations</i> (LGTPN). En 2002, AINC a fait un amendement à l'entente-cadre pour permettre à jusqu'à 30 Premières nations de participer à l'étape de développement du régime de la LGTPN en tout temps.</p> <p>En mars 2008, AINC a été forcé de ne plus accepter de nouveaux participants au régime de la LGTPN à cause d'un manque de financement. À l'heure actuelle, le Ministère tente d'obtenir des ressources supplémentaires pour mettre le programme en œuvre efficacement et l'étendre à de nouvelles Premières nations.</p> <p>À l'été 2009, le Ministère a reçu une source durable de financement pour le PGTER par l'entremise du Plan d'action économique du Canada pour les Autochtones. Avec des fonds approuvés pour quatre années, AINC sera maintenant en mesure de réaliser complètement ce programme et d'élargir le programme pour accepter la participation de jusqu'à 20 nouvelles Premières nations.</p>

Recommandation	Réponse
<p>6.47 Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration avec les Premières nations, devrait s'assurer que le programme de formation nécessaire soit établi et mis à la disposition des Premières nations participant au régime de gestion de la <i>Loi sur la gestion des terres des premières nations</i> (LGTPN). Le Ministère devrait aussi veiller à ce que la formation appropriée soit rendue accessible aux Premières nations participant au Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves ou assujetties au régime de gestion de la LGTPN. Cette formation devrait répondre aux exigences particulières de ces deux régimes. (6.35-6.46)</p>	<p>Recommandation acceptée. Le Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves (PGTER) a donné aux Premières nations au cours des quatre dernières années la seule occasion d'obtenir une formation professionnelle en gestion des terres. Les évaluations du PGTER et les examens de son programme de formation révèlent que ce dernier est bien conçu et exécuté, qu'il est crédible, qu'il est pertinent et qu'il répond aux besoins des gestionnaires fonciers des Premières nations et de leurs collectivités.</p> <p>De 1999 à 2005, Affaires indiennes et du Nord Canada a versé des fonds au « First Nations Land Management Resource Centre Inc. » (centre de ressources) pour qu'il puisse formuler une stratégie de formation et établir un programme d'études qui répondraient aux besoins précis de développement des capacités des Premières nations. En 2005, le Ministère a cessé de verser ces fonds, car il estimait les progrès insuffisants. Le programme de formation est destiné aux Premières nations qui gèrent leurs terres en vertu de la <i>Loi sur les Indiens</i> mais, comme mesure provisoire, le Ministère a décidé de l'offrir prioritairement aux Premières nations qui assument la gestion de leurs terres en vertu de la <i>Loi sur la gestion des terres des premières nations</i>.</p> <p>Actuellement, le centre de ressources s'efforce de nouveau d'établir une formation et un programme d'études spécifiquement pour ces Premières nations, et notre ministère s'attend à recevoir une proposition en ce sens en 2009-2010.</p> <p>Depuis sa création en 2005, le projet pilote du PGTER est financé à même des ressources internes. Les sources de fonds nécessaires n'ont pas toujours été connues ou disponibles au début de chaque exercice financier; par conséquent, il y eu un certain retard avant de pouvoir confirmer si le programme de formation du PGTER serait offert une année donnée et d'informer les participants qu'ils avaient été acceptés dans le cadre du programme de formation.</p> <p>Au printemps 2009, le Plan d'action pour le développement économique des Autochtones a procuré une source de financement durable pour le PGTER. En disposant de ces fonds réservés pendant quatre ans, AINC pourra maintenant planifier et prévoir ses activités comme il se doit afin de pouvoir aviser les futurs participants au programme de formation du PGTER bien plus rapidement qu'avant.</p>

Recommandation	Réponse
Protection environnementale	
<p>6.75 Affaires indiennes et du Nord Canada et Environnement Canada devraient travailler ensemble, en partenariat avec les Premières nations, en vue d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie visant à recenser et à combler les lacunes restantes en matière de règlements environnementaux dans les réserves. (6.48-6.74)</p>	<p>Affaires indiennes et du Nord Canada et Environnement Canada travailleront ensemble, et en partenariat avec les Premières nations, en vue d'élaborer une stratégie visant à cerner et à combler les lacunes restantes en matière de règlements environnementaux dans les réserves. Pour corriger certaines de ces lacunes, toutefois, il faudra modifier des lois et des règlements.</p>
<p>6.84 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait dresser et exécuter un plan pour assainir d'ici 2020 les sites contaminés (devenus contaminés avant 1998) présentant un risque élevé ou moyen dans les réserves, et ce, conformément à l'engagement du gouvernement fédéral. (6.76-6.83)</p>	<p>Recommandation acceptée. Les responsables du Programme de gestion des sites contaminés (PGSC) du Programme des affaires indiennes et inuites d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) continueront de travailler avec les collectivités des Premières nations à l'évaluation de tous les sites contaminés connus et soupçonnés de l'être en vue de réduire ou d'éliminer les risques pour la santé humaine et l'environnement et de réduire le passif du Ministère.</p> <p>Il devrait être possible de respecter la date limite de 2020 prescrite pour le PGSC en réduisant annuellement de 15 % le passif du Ministère lié aux sites contaminés connus. Comme aucun budget réservé n'existe pour le PGSC et que celui-ci a été partiellement soutenu dans le passé par des réaffectations internes, l'atteinte des cibles d'ici 2020 dépendra avant tout des niveaux de financement futurs du Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux (PASCF).</p>
Contraintes budgétaires	
<p>6.90 Affaires indiennes et du Nord Canada et Environnement Canada devraient évaluer leurs besoins de financement pour remplir leurs responsabilités de gestion des terres dans les réserves et respecter leurs engagements. Chaque ministère devrait par ailleurs préciser comment il s'y prendra pour financer ces obligations. (6.85-6.89)</p>	<p>Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Recommandation acceptée. AINC évalue régulièrement le financement dont il a besoin pour remplir les responsabilités en matière de gestion des terres dans les réserves. Pour mettre en œuvre pleinement le régime de la <i>Loi sur la gestion des terres des premières nations</i> dans le cas des participants actuels et pour permettre à un nombre plus considérable de nouveaux participants d'y souscrire, le Ministère aurait besoin d'un financement supplémentaire dans les années à venir.</p>

Recommandation	Réponse
	<p>Réponse d'Environnement Canada. Recommandation acceptée. Environnement Canada évalue actuellement les besoins en matière de financement concernant les négociations entourant les ententes de gestion environnementale en vertu de la <i>Loi sur la gestion des terres des premières nations</i>. Les possibilités relatives à ces besoins seront étudiées. Le financement et les autres responsabilités relatives à la gestion des terres continueront d'être évalués dans le cadre du processus normal de la planification annuelle et de l'établissement des priorités qu'effectue le Ministère.</p>

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Automne 2009

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière Points saillants — Chapitres 1 à 8 Annexes

Chapitre 1	L'évaluation de l'efficacité des programmes
Chapitre 2	La sélection des travailleurs étrangers en vertu du programme d'immigration
Chapitre 3	Les lois de l'impôt sur le revenu
Chapitre 4	Les dossiers de santé électroniques
Chapitre 5	L'acquisition de véhicules militaires pour service en Afghanistan
Chapitre 6	La gestion des terres et la protection de l'environnement dans les réserves
Chapitre 7	La gestion des urgences — Sécurité publique Canada
Chapitre 8	L'amélioration de l'efficacité de l'aide — Agence canadienne de développement international

