



CEDI • IDEC

# Premières Nations- Municipalités

GUIDE D'AMÉNAGEMENT  
CONJOINT DU TERRITOIRE





# Mot de bienvenue et préface

Le *Guide d'aménagement conjoint du territoire Premières Nations-Municipalités* a été élaboré par l'Initiative de développement économique communautaire (IDEC) afin de permettre aux collectivités voisines de mieux comprendre les relations qui les unissent, ainsi que les lois, les politiques et les pratiques d'aménagement qui influencent la façon dont les Premières Nations, les municipalités et les autres gouvernements planifient et gèrent le territoire. L'accent est mis tout au long de ce document sur la collaboration, car un aménagement efficace du territoire repose de plus en plus sur des approches coordonnées et un engagement considérable des gouvernements.

Plutôt que de servir de manuel étape par étape, ce guide se veut un point de départ et une ressource d'apprentissage visant à aider les Premières Nations et les municipalités à explorer l'aménagement conjoint du territoire. Ce document fournit des informations de base sur un ensemble de thèmes clés interdépendants dans le but de renforcer les connaissances fondamentales, d'encourager la discussion et d'offrir un contexte aux praticiens qui travaillent à la réalisation d'objectifs communs en matière d'aménagement du territoire. Les lecteurs sont invités à se servir de ce guide comme outil de réflexion, de référence et de compréhension afin d'encourager l'aménagement conjoint du territoire entre les collectivités.

L'Initiative de développement économique communautaire (IDEC) des Premières Nations et des municipalités est une initiative conjointe du Conseil pour l'avancement des agents de développement autochtones (Cando) et de la Fédération canadienne des municipalités (FCM). Depuis 2013, l'IDEC soutient les partenariats entre Premières Nations et municipalités dans le but d'améliorer les relations intergouvernementales, de renforcer les capacités et de mettre en œuvre des projets conjoints à long terme en matière de planification, de développement économique communautaire et d'aménagement du territoire.



**CEDI • IDEC**



CEDI • IDEC



# Table des matières

<b>Qu'est-ce que l'aménagement du territoire?</b>	<b>4</b>	<b>Législation fédérale sur l'aménagement du territoire et politiques relatives aux terres des Premières Nations</b>	<b>13</b>
Qu'est-ce que l'aménagement conjoint du territoire?	4	<i>Loi sur les Indiens</i>	13
Régimes fonciers	5	Certificats de possession (CP)	13
<b>Concepts fondamentaux et lois</b>	<b>6</b>	Droits fonciers issus de traités et revendications particulières	14
Qu'est-ce que la Loi sur les Indiens?	6	Ajout à une réserve	14
Qu'est-ce que l'obligation de consulter?	6	Réserves urbaines	14
Que sont les traités?	7	<b>Planification municipale de l'aménagement du territoire</b>	<b>15</b>
Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA)	9	Lois et politiques relatives à la planification municipale de l'aménagement du territoire	15
<b>Planification de la gestion des terres des Premières Nations</b>	<b>10</b>	Lois sur les municipalités	15
Aménagement du territoire et élaboration de lois par les Premières Nations	10	Lois sur la planification municipale	15
Planification traditionnelle de la gestion des terres	11	Autres lois provinciales ou territoriales	15
<b>Régimes de gestion des terres des Premières Nations</b>	<b>12</b>	Plans directeurs / plans d'aménagement du territoire	16
<i>Loi sur l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres de Premières Nations</i>	12	<b>Ressources sur l'aménagement du territoire à l'intention des Premières Nations et des municipalités</b>	<b>16</b>
<i>Loi sur les Indiens – Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve</i>	12	<b>Organismes de soutien à la gestion des terres des Premières Nations</b>	<b>18</b>
		<b>Prochaines étapes : poursuite du renforcement des relations et planification collaborative</b>	<b>19</b>
		<b>RÉFÉRENCES</b>	<b>20</b>

## Qu'est-ce que l'aménagement du territoire?

L'objectif de l'aménagement du territoire est à la fois de mettre en valeur le lien qui nous unit à la terre et de favoriser le développement économique et communautaire. Il s'agit d'un exercice d'équilibre entre les besoins environnementaux, sociaux, culturels et économiques qui a pour but de tracer la voie à suivre pour assurer une croissance durable.

Bien que les objectifs des collectivités en matière d'aménagement du territoire puissent être similaires, leur application et leur importance peuvent varier considérablement entre les Premières Nations et les municipalités en fonction des cadres juridiques, des structures de gouvernance établies et des besoins spécifiques des collectivités. Pour les Premières Nations, il s'agit d'un mécanisme puissant qui leur permet d'affirmer leur contrôle sur leurs terres ancestrales, de préserver leur patrimoine environnemental et culturel, et de façonner un avenir qui reflète l'identité et les aspirations propres à chaque Nation. Pour les municipalités, l'aménagement du territoire garantit un développement efficace des terres qui favorise des collectivités dynamiques et résilientes tout en assurant le respect de l'environnement.

## Qu'est-ce que l'aménagement conjoint du territoire?

L'aménagement conjoint du territoire est fondé sur un dialogue continu entre les gouvernements voisins et la résolution collective des problèmes afin de relever les défis régionaux et de coordonner les opportunités économiques (tourisme, énergies renouvelables, agriculture, logement, pour n'en citer que quelques-unes).

En mettant en commun les ressources, notamment les fonds et l'expertise technique, l'aménagement conjoint du territoire permet de garantir que les initiatives bénéficient d'un soutien adéquat, répondent efficacement aux besoins spécifiques de chaque collectivité et tracent une voie commune pour l'avenir.

L'aménagement conjoint du territoire offre des avantages aux deux partenaires impliqués. Pour les Premières Nations, il s'agit d'un outil efficace permettant d'affirmer leurs droits ancestraux et leur rôle de gestionnaires du territoire, tout en intégrant leurs pratiques culturelles dans la gestion des terres régionales.

Pour les municipalités, il s'agit d'une occasion d'intégrer les perspectives autochtones dans les cadres d'aménagement et d'aligner leur croissance sur les plans, les objectifs et les ambitions des Premières Nations dont elles occupent le territoire.

Idéalement, un partenariat collaboratif encourage la réconciliation en ralliant les Premières Nations et les municipalités autour d'une même table pour élaborer des stratégies équilibrées d'aménagement régional. Les deux parties ont ainsi l'occasion de partager leurs ressources, d'aborder leurs priorités communes et d'exploiter leur potentiel pour trouver des solutions innovantes aux défis uniques que présente chaque projet d'aménagement.

### Étape 2 : S'engager et planifier

- Comment élaborer ce plan en tant que communauté régionale?
- De quelles informations disposer pour élaborer un plan d'aménagement du territoire (PAT) bien orienté?
- Comment recueillir ces informations?

### Étape 4 : Passer à l'action

- Comment mettre en œuvre le PAT?
- Dialogue permanent avec les partenaires régionaux.
- Possibilité d'élaborer des normes, des règlements et des protocoles en matière de développement régional.



### Étape 1 : Se préparer

- Pourquoi planifions-nous ?
- Quel est notre point de départ ?
- Quels partenaires régionaux impliquer ?

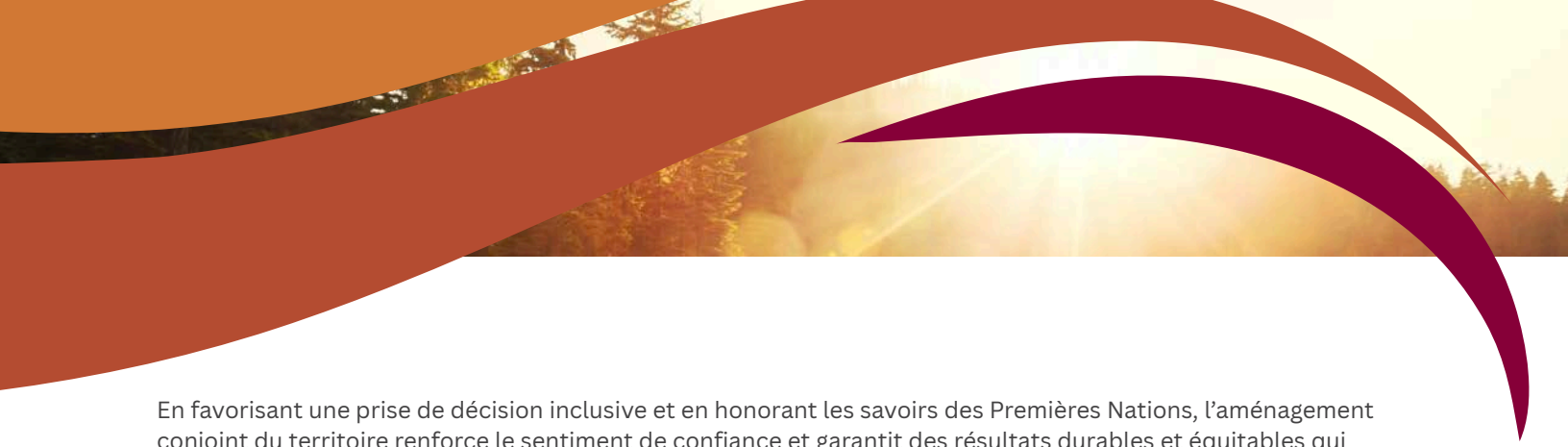
### Étape 3 : Décider

- Quels sont nos objectifs communs?
- Élaboration du PAT : comment expliquer notre cheminement?
- Possibilités de collaborer en matière de partage des connaissances et de questions techniques.

### Étape 5 : Réfléchir

- Comment faire en sorte que le PAT reste un document évolutif?
- Révision continue par le personnel régional chargé de l'aménagement du territoire et des sols.
- Réfléchir aux changements à apporter et mettre à jour le PAT si nécessaire (tous les 4 à 5 ans).

Figure 1 : Processus collaboratif de planification de l'aménagement du territoire avec lignes directrices



En favorisant une prise de décision inclusive et en honorant les savoirs des Premières Nations, l'aménagement conjoint du territoire renforce le sentiment de confiance et garantit des résultats durables et équitables qui respectent le territoire et les diverses collectivités qui y vivent.

L'aménagement du territoire (voir figure 1 ci-dessus) consiste généralement à définir les objectifs communautaires, à évaluer les ressources naturelles et culturelles et à établir des lignes directrices pour des activités telles que le logement, les infrastructures, la conservation et le développement économique. Une approche communautaire permet de garantir que les décisions sont guidées par la voix collective de la collectivité. En combinant les pratiques traditionnelles et les méthodes de planification modernes, les collectivités sont en mesure d'élaborer des plans qui reflètent leurs perspectives distinctes et leurs aspirations à long terme, tout en apportant des solutions techniques aux questions liées au territoire.

## Régimes fonciers

Les régimes fonciers désignent les droits légaux, coutumiers ou traditionnels dont jouissent les individus, les groupes ou les collectivités à l'égard des terres. Ils déterminent qui peut utiliser la terre, pendant combien de temps, à quelles fins et dans quelles conditions. Les régimes fonciers varient considérablement et peuvent inclure la propriété privée, la propriété communale ou collective, les droits de location, la propriété coutumière ou les terres contrôlées par le gouvernement.

La compréhension des régimes fonciers est fondamentale pour l'aménagement du territoire et la gestion des terres, car elle détermine la manière dont les terres peuvent être aménagées, protégées, rendues accessibles ou transférées. Pour les municipalités, les régimes fonciers sont généralement basés sur la propriété en fief simple régie par la législation provinciale, où les particuliers, les sociétés ou les gouvernements détiennent des titres fonciers et exercent des droits soumis au zonage, aux règlements municipaux et à d'autres contraintes réglementaires. Les décisions municipales en matière d'aménagement du territoire, notamment concernant le zonage, les investissements dans les infrastructures et les autorisations d'aménagement, sont étroitement liées à ces régimes fonciers.

En revanche, de nombreux systèmes fonciers autochtones sont fondés sur des droits collectifs ou coutumiers qui mettent l'accent sur la gestion responsable, la responsabilité partagée et les relations à long terme avec la terre plutôt que sur la propriété individuelle. Ces systèmes reflètent les lois, les valeurs et les structures de gouvernance autochtones, y compris les approches traditionnelles et successorales en matière de gestion du territoire. Il est essentiel de comprendre ces différences pour assurer un aménagement conjoint du territoire, car les régimes fonciers ont une incidence sur les pouvoirs, les processus décisionnels et la répartition des responsabilités.

Dans les réserves, le régime foncier est principalement régi par la Loi sur les Indiens, en vertu de laquelle les réserves sont détenues collectivement par la Couronne pour l'usage et le bénéfice des Premières Nations, ce qui limite la propriété individuelle et restreint la prise de décision locale. En vertu de la Loi sur l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres de Premières Nations (l'Accord-cadre), les Premières Nations peuvent élaborer un code foncier, qui est un instrument juridique permettant une plus grande autonomie dans les décisions relatives aux droits fonciers, à l'utilisation des terres et à la gestion du territoire. Ce changement législatif a des implications importantes sur la manière dont les Premières Nations planifient, gèrent et collaborent avec les municipalités voisines et les autres gouvernements. Ce sujet est abordé en détail plus loin dans le guide.

## Concepts fondamentaux et lois

Pour mieux comprendre l'aménagement du territoire entre Premières Nations et municipalités, il faut d'abord prendre conscience que les relations entre la Couronne et les Premières Nations au Canada sont complexes et en constante évolution, profondément marquées par le contexte historique, les différents traités et la modification des cadres juridiques. Ces relations, initialement fondées sur des alliances commerciales et militaires, ont progressivement été supplantées par l'ambition expansionniste coloniale, entraînant la dépossession des terres autochtones, l'adoption de la Loi sur les Indiens de 1876 et l'héritage dévastateur des pensionnats. Bien que les traités, tant historiques que modernes, définissent les droits et les responsabilités, de nombreux points restent litigieux. Aujourd'hui, de nombreuses Premières Nations cherchent à faire face à ces injustices passées et à restaurer leur souveraineté, et les gouvernements provinciaux et fédéral tentent de plus en plus d'établir des relations fructueuses de gouvernements à gouvernements.

### QU'EST-CE QUE LA LOI SUR LES INDIENS?

La relation entre la Couronne et les Premières Nations en vertu de la *Loi sur les Indiens* est profondément enracinée dans l'histoire coloniale du Canada. Promulguée en 1876, la *Loi sur les Indiens* visait à réglementer de nombreux aspects du mode de vie des Premières Nations, notamment en matière de gouvernance, de territoire, d'éducation et d'identité. Son cadre est intrinsèquement paternaliste, ayant pour objectif d'assimiler les Premières Nations à la société coloniale, au détriment de leurs cultures, de leurs droits et de leur autodétermination.

La *Loi sur les Indiens* confère à la Couronne le pouvoir sur des aspects essentiels du mode de vie des Premières Nations, tels que la détermination du statut d'Indien, la gestion des réserves et la supervision de la gouvernance des bandes. Historiquement, cette loi a considérablement limité l'autonomie des Premières Nations tout en imposant des restrictions sur les droits fonciers, les pratiques culturelles, les systèmes politiques et le développement économique. Parallèlement, la *Loi sur les Indiens* impose également à la Couronne l'obligation de fournir des services tels que l'éducation et les soins de santé. De plus amples informations sur la *Loi sur les Indiens* sont fournies dans la section « Loi et politiques fédérales en matière d'aménagement du territoire » plus loin dans ce guide.

**Loi constitutionnelle**  
**Article 35**

« Devoir de consulter »

[LIEN](#)

### QU'EST-CE QUE L'OBLIGATION DE CONSULTER?

Au Canada, l'obligation de consulter est une responsabilité légale qui exige que la Couronne consulte les collectivités autochtones (y compris les Premières Nations) chaque fois que des décisions ou des mesures pourraient avoir une incidence sur leurs droits, leurs terres ou leurs ressources. Cette obligation est fondée sur l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et vise à protéger les droits des peuples autochtones, à promouvoir leur participation significative et à encourager la réconciliation. En vertu de l'obligation de consulter, les consultations doivent être menées de bonne foi, dans le but de répondre aux préoccupations et de minimiser les impacts négatifs potentiels.

### L'OBLIGATION DE CONSULTER : QUEL EST LE RÔLE DES MUNICIPALITÉS?

En vertu de l'honneur de la Couronne, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux représentant la Couronne ont le devoir de consulter les Premières Nations avant d'adopter des lois, des politiques, des programmes ou des projets susceptibles d'affecter les droits des Premières Nations et de prendre des mesures pour les accommoder<sup>1</sup>. Étant donné que les municipalités ne sont pas des représentants de la Couronne, la question de savoir si elles ont une obligation de consulter reste actuellement une question juridique en suspens. Les municipalités exercent des pouvoirs délégués au nom des provinces et des territoires, mais la Couronne ne peut déléguer l'obligation de consulter.

Les tribunaux ont généralement confirmé que les municipalités n'ont pas l'obligation constitutionnelle de consulter, mais la situation est loin d'être simple. Les décisions municipales relatives à l'aménagement du territoire, aux infrastructures et à la gestion des ressources ont souvent des répercussions importantes sur les droits et les intérêts des peuples autochtones. Dans ces dossiers, les municipalités devraient offrir aux peuples autochtones la possibilité de participer et veiller à ce que les préoccupations pertinentes soient communiquées à la Couronne. La Couronne, quant à elle, conserve la responsabilité ultime de veiller à ce que le processus de consultation satisfasse aux exigences constitutionnelles<sup>1</sup>.

Ces situations créent une zone floue de responsabilités partagées, où les municipalités jouent un rôle crucial sur le plan procédural et relationnel, même si l'obligation légale incombe toujours à la Couronne. En réponse, de nombreuses municipalités ont élaboré leurs propres cadres de partenariat, initiatives de renforcement des capacités et politiques de mobilisation des Autochtones, bien conscientes que pour être significatives, les consultations doivent aller au-delà de la conformité juridique et refléter un engagement plus large envers la réconciliation et la bonne gouvernance.

## **RESPONSABILITÉ DE CONSULTER ET AMÉNAGEMENT CONJOINT DU TERRITOIRE**

Les Premières Nations et les municipalités qui s'engagent dans la voie de l'aménagement conjoint du territoire auront de nombreuses occasions de discuter et de partager leurs points de vue tout au long de leur collaboration. Si ces discussions sont menées de bonne foi et dans le respect des droits de chacun et de la responsabilité collective de prendre soin du territoire et des générations futures, le devoir de consulter sera honoré même si l'obligation légale ne s'applique pas. Malgré les nuances entourant l'obligation légale des municipalités de respecter le devoir de consulter, l'approche « Plus forts ensemble » de l'IDEC encourage les municipalités à agir en bons partenaires et à entreprendre des efforts pour collaborer avec les Premières Nations sur des questions d'intérêt commun.

## **QUE SONT LES TRAITÉS?**

Les traités conclus entre la Couronne (représentée par le gouvernement fédéral du Canada) et les Premières Nations sont des accords juridiquement contraignants qui définissent les modalités liées à l'aménagement du territoire, à la gestion des ressources, à la gouvernance et aux responsabilités mutuelles. Entre 1701 et 1871, plusieurs traités importants ont façonné les premiers rapports entre les Nations autochtones et les puissances coloniales dans ce qui est aujourd'hui le Canada. La Grande Paix de Montréal (1701) a instauré une paix durable entre les Français et 39 Premières Nations, mettant fin à des décennies de conflit. Plus tard, les traités de paix et d'amitié (1725-1779) ont été signés entre

les Britanniques et les Mi'kmaq, les Malécites et d'autres Nations de l'Atlantique afin de promouvoir une coexistence pacifique et le commerce, et non la cession de terres. Ces premiers traités, axés sur la diplomatie et la création d'alliances, ont établi les bases des accords futurs et ont influencé la reconnaissance juridique des droits des Autochtones avant le début des traités numérotés en 1871. Ces traités, signés entre 1701 et 1923, visent à établir des relations pacifiques et à définir les droits et obligations entre les peuples autochtones et la Couronne. Ils couvrent divers aspects tels que le transfert de terres, les droits de chasse et de pêche, les compensations financières, l'éducation et les dispositions relatives aux soins de santé et aux infrastructures<sup>7,9</sup>.



**La carte des traités**  
Yellowhead Institute  
**LIEN**

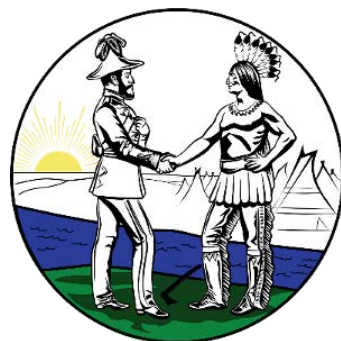
Les traités numérotés (1871-1921) couvrent une grande partie des provinces de l'Ouest canadien, le nord de l'Ontario et certaines parties des Territoires du Nord-Ouest. En échange de millions de kilomètres carrés de terres autochtones, le gouvernement fédéral s'est engagé à fournir des rentes (paiements monétaires annuels), des réserves désignées à l'usage exclusif des Premières Nations, du matériel et des fournitures agricoles pour soutenir le développement agricole, des droits de chasse et de pêche, ainsi que l'accès à l'éducation et aux soins médicaux. De nombreuses Nations autochtones affirment toutefois que ces promesses n'ont pas été pleinement honorées, voire qu'elles ont été carrément rompues, ce qui alimente des conflits encore actuels concernant les droits fonciers, l'exploitation des ressources et le non-respect par le gouvernement de ses obligations.

Les traités modernes, qui ont débuté en 1975, traitent de domaines non couverts par les traités historiques et visent à résoudre les revendications territoriales en suspens. Ces accords, tels que la Convention de la Baie James et du Nord québécois (1975) et le Traité Nisga'a (2000), accordent aux Premières Nations des droits à la propriété foncière, à l'autonomie gouvernementale et à des avantages économiques, notamment le partage des revenus tirés des ressources naturelles, le financement des infrastructures et des dispositions relatives à l'intendance environnementale. De nombreux traités modernes reconnaissent également explicitement la souveraineté et la juridiction des Premières Nations sur les réserves, la préservation de la culture et la revitalisation de la langue<sup>7, 9, 13</sup>.

## TRAITÉS ET DROITS INHÉRENTS

Il existe deux grands types de traités entre les Premières Nations et la Couronne : les traités historiques et les traités modernes. Dans les traités modernes, également appelés traités globaux, les droits et les intérêts entre la Couronne et les Premières Nations sont clairement établis, ce qui facilite grandement le respect de leurs dispositions. Ces traités modernes comprennent, par exemple, les revendications territoriales globales et les accords d'autonomie gouvernementale conclus avec les Nisga'a dans l'ouest de la Colombie-Britannique, mentionnés ci-dessus, et avec les Cris d'Eeyou Istchee dans le nord du Québec. Les Cris d'Eeyou Istchee et les municipalités de ce territoire gèrent conjointement l'aménagement des terres communes. Premier du genre au Canada, le nouveau gouvernement régional accorde à la Première Nation et à la municipalité une position égale au sein du conseil. Comme mentionné ci-dessus, les traités historiques comprennent les traités de paix et d'amitié dans les Maritimes, les traités d'avant la Confédération en Ontario, les traités numérotés dans les Prairies et les traités Douglas sur l'île de Vancouver. Chacun de ces traités est différent. Certains, comme les traités de paix et d'amitié, ne traitent pas du tout des droits fonciers. D'autres, tels que les traités d'avant la Confédération, les traités numérotés et les traités Douglas, traitent clairement des droits fonciers, mais des questions persistent quant à la validité et à l'interprétation de ces traités, ce qui laisse place à l'incertitude entre les parties. Par ailleurs, ces traités ne s'appliquent pas uniquement aux Premières Nations, mais à tous les habitants du territoire visé par le traité. Ainsi, tant les Premières Nations que les municipalités ont des droits et des obligations en vertu des traités<sup>7</sup>

Il est important de noter que les Premières Nations détiennent des droits inhérents issus de traités qui peuvent influencer l'aménagement du territoire au-delà des limites des réserves. Lorsqu'elles travaillent en collaboration, les Premières Nations et les municipalités sont encouragées à examiner attentivement les pouvoirs et les responsabilités qui leur incombent respectivement quant au territoire en question. Si l'aménagement du territoire concerne un territoire visé par un traité, les Premières Nations et les municipalités sont encouragées à engager un dialogue franc et respectueux sur les implications de ce traité<sup>7</sup>.



*La Confédération des Premières Nations du Traité n° 6*<sup>18</sup>

## TRAITÉS MODERNES

Les traités modernes, également appelés « accords sur les revendications territoriales globales », sont négociés entre les Premières Nations et les gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux dans les régions où il n'existe aucun traité historique. Ces accords visent à résoudre les questions en suspens liées aux droits et titres ancestraux des Autochtones en reconnaissant officiellement la propriété foncière, le pouvoir de gouvernance et les droits de gestion des ressources. Les traités modernes fournissent une base juridique à l'autodétermination des peuples autochtones et prévoient souvent des compensations financières, des transferts de terres et un processus décisionnel partagé concernant les ressources naturelles. Ils sont considérés comme un élément clé des efforts déployés par le Canada pour favoriser la réconciliation et établir des relations respectueuses de nation à nation. Des exemples notables incluent l'Accord définitif Nisga'a et l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut<sup>17, 7, 16</sup>.

## DÉCLARATION DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES (DNUDPA)

Fruit de plus de 25 ans de négociations, la DNUDPA est un accord international non contraignant adopté par les Nations Unies en 2007 comme « normes minimales pour garantir la survie, la dignité, le bien-être et les droits des peuples autochtones du monde »<sup>4</sup>. Elle inclut les droits à l'autodétermination, à l'autonomie gouvernementale dans les affaires internes et locales, à ne pas être déplacés de force de leurs terres, ainsi que la reconnaissance, le respect et l'application des traités, accords et ententes constructives. En matière d'aménagement du territoire, il convient de noter tout particulièrement le droit des peuples autochtones à participer aux décisions qui affectent leurs droits par l'intermédiaire de leurs propres institutions décisionnelles, ainsi que l'obligation pour les gouvernements de « se concerter et de coopérer de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés [...] avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de les concerner afin d'obtenir leur consentement préalable, libre et éclairé »<sup>4</sup>.

Les Premières Nations détiennent également des droits sur leurs terres et leurs eaux ancestrales; le droit de maintenir et de renforcer leur relation spirituelle avec la terre et les eaux et d'assumer leurs responsabilités à cet égard envers les générations futures; le droit à la protection environnementale de leurs terres; le droit de préserver leurs territoires de tout déchet dangereux sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLCC); et le droit de déterminer et d'élaborer des priorités et des stratégies pour l'aménagement et l'utilisation de leurs terres, ainsi que l'obligation pour la Couronne d'obtenir le consentement libre et préalable pour tout projet affectant les terres des Premières Nations. Le Canada s'est engagé à mettre en œuvre la déclaration sans objection<sup>4</sup>.

## CONSENTEMENT PRÉALABLE, DONNÉ LIBREMENT ET EN CONNAISSANCE DE CAUSE (CPLCC)

Le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLCC) est un principe fondamental du droit international relatif aux droits de la personne, en particulier en ce qui concerne les peuples autochtones. Le CPLCC garantit aux collectivités autochtones le droit de donner ou de refuser leur consentement à des projets ayant une incidence sur leurs terres, leurs ressources ou leurs droits. « Préalable » garantit que leur participation a lieu suffisamment tôt pour influencer les décisions; « libre » signifie que le processus est volontaire et sans contrainte; et « éclairé » met l'accent sur l'accès à toute l'information pertinente. Le CPLCC est un principe reconnu et inscrit dans des instruments tels que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA). Il est essentiel pour protéger la souveraineté des peuples autochtones, favoriser un développement équitable et atténuer les conflits liés à l'exploitation des ressources ou aux projets d'aménagement<sup>5</sup>.

### LIENS

[Accord définitif Nisga'a](#)

[Accord sur les revendications territoriales du Nunavut](#)

[Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#)

## Planification de la gestion des terres des Premières Nations

La planification de la gestion des terres dans les réserves des Premières Nations est un processus qui aide les communautés à gérer leur croissance, à protéger l'environnement et à soutenir le développement économique tout en respectant leurs traditions culturelles.

Si une planification efficace apporte des avantages tels qu'une meilleure prise de décision et une meilleure gestion des ressources, elle pose également des défis, à cause notamment de la complexité des cadres de compétence, du maintien de l'équilibre entre les connaissances traditionnelles et le développement moderne, ainsi que de la rareté des possibilités de formation pour le personnel responsable des terres.

Il est essentiel pour les Premières Nations qui cherchent à relever ces défis de comprendre le cadre juridique régissant l'aménagement du territoire. La législation sur l'aménagement du territoire des Premières Nations définit les droits, les responsabilités et les processus liés à la gestion des terres de réserve et vise à clarifier les complexités liées à la compétence en soutenant l'autonomie gouvernementale autochtone et en répondant efficacement aux priorités des communautés.

### AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET ÉLABORATION DE LOIS PAR LES PREMIÈRES NATIONS

Les Premières Nations exercent leur autorité en matière d'aménagement du territoire et d'élaboration des lois par l'intermédiaire de différents cadres juridiques et de gouvernance. Certaines Premières Nations sont régies par la *Loi sur les Indiens*, alors que d'autres ont adopté l'*Accord-cadre sur la gestion des terres des Premières Nations* et élaboré leurs propres codes fonciers.

En vertu d'un code foncier, une Première Nation gère directement ses terres et ses ressources réservées en promulguant des lois foncières pour orienter le développement, la protection de l'environnement et le bien-être de la communauté. Ces lois sont établies par les systèmes de gouvernance de la Première Nation et elles reflètent ses priorités culturelles, environnementales et économiques.

Selon la *Loi sur les Indiens*, les Premières Nations peuvent adopter des règlements en vertu des articles 81 à 83 pour régir la gestion des terres, la santé et la sécurité. Ces règlements nécessitent une révision ou une approbation ministérielle et sont soumis au cadre d'un système fédéral. Dans ce cadre, la gestion des terres donne souvent lieu à une collaboration avec Services aux Autochtones Canada pour gérer les enquêtes, les baux et les autres transactions foncières.

Les deux systèmes permettent aux communautés de planifier leur croissance et leur développement, de protéger leurs terres et leurs ressources. Ils diffèrent toutefois par la manière dont l'autorité est exercée et dont les intérêts fonciers sont créés et maintenus. Ces différences sont particulièrement évidentes lorsqu'on examine la structure de la tenure foncière, qui définit les relations entre les personnes et la terre : qui peut l'occuper ou l'utiliser, à quelles fins et sous quelles conditions. Sur les terres des réserves, la tenure peut prendre la forme de terres détenues par la bande, de propriétés individuelles (par exemple, des certificats de possession), de propriétés coutumières ou de baux et de permis pour des usages particuliers.

Qu'une Première Nation soit soumise à un code foncier ou à la *Loi sur les Indiens*, il peut lui être difficile de trouver un équilibre entre la croissance économique et la préservation de l'environnement ou du patrimoine culturel. Les plans et les cadres réglementaires doivent être souples, mais assez rigides pour éviter toute exploitation malveillante. De plus, les gouvernements et les industries de l'extérieur peuvent résister aux réglementations adoptées par les Premières Nations, ce qui complique l'exercice de leur autorité. Malgré ces problèmes, des lois et des processus réglementaires bien conçus permettent aux Premières Nations d'affirmer leur autorité territoriale et de s'assurer que les projets de développement foncier profitent à leur population, non seulement pendant la durée du projet, mais aussi pour préserver leurs terres et leurs traditions pour les générations futures.

## PLANIFICATION TRADITIONNELLE DE LA GESTION DES TERRES

La planification traditionnelle de la gestion des terres fait référence aux méthodes que les communautés autochtones utilisent pour gérer les terres et les ressources, en se fondant sur leurs pratiques culturelles ancestrales, leurs croyances spirituelles et leurs connaissances environnementales.

Ces pratiques visent à concilier les activités humaines et l'environnement naturel, afin de garantir une utilisation durable des ressources et de préserver les sites culturels. Cette approche correspond souvent à une gestion holistique des terres, de l'eau et de la biodiversité, guidée par des principes transmis de génération en génération.

La planification traditionnelle de la gestion des terres encourage la collaboration entre les gouvernements autochtones et non autochtones en créant des cadres pour la gestion des terres et des ressources partagées.

Cette approche collaborative permet d'harmoniser les priorités, de respecter les connaissances culturelles et de promouvoir un développement à long terme. On trouvera ci-après, un exemple de processus de planification de la gestion des terres utilisé par une Première Nation. Adapté du concept *How We Walk With the Land & Water* élaboré par la Première Nation Carcross/Tagish et la Nation Kwanlin Dün au Yukon, ce processus illustre parfaitement comment la planification de la gestion des terres peut être un outil de protection efficace de la terre et de l'eau pour les générations futures<sup>6</sup>.

### Voici d'autres exemples de planification collaborative.

- Saskatoon Tribal Council, Nation Métis – Saskatchewan et Ville de Saskatoon
  - La Ville de Saskatoon a collaboré avec le Saskatoon Tribal Council et la Nation Métis de Saskatchewan à l'intégration des perspectives autochtones dans les processus de planification municipale, afin de promouvoir la réconciliation dans les projets de développement urbain.
  - **Voir : [Local Métis and First Nations Milestones - Saskatoon's Shared History](#)**
- *Pathways to Collaboration* (Chemins vers une collaboration)
  - *Pathways to Collaboration* est une initiative conjointe de l'Union of BC Municipalities (UBCM), de la Colombie-Britannique et du First Nations Summit, soutenue financièrement par le Indigenous Business & Investment Council. Le projet vise à mettre en valeur le nombre croissant de collaborations et de partenariats économiques réussis entre les Premières Nations et les gouvernements municipaux, tout en faisant ressortir les enseignements et les étapes clés de ces réussites.
  - **Voir : études de cas de [Pathways to Collaboration](#)**



#### COLLECTE

Colliger le savoir traditionnel et les données scientifiques pour la planification et la conception culturelles et écosystémiques. Rencontrer les Aînés, les détenteurs de connaissances et les élus.



#### PARTAGE DE NOS VALEURS

Élaborer un cadre de valeurs autochtones exprimant les valeurs écoculturelles et leurs interrelations à travers le temps et les territoires.



#### MOBILISATION

Maintenir l'engagement communautaire auprès des familles, des utilisateurs du territoire et des organisations foncières. Intégrer le savoir traditionnel, les récits et les informations issues d'entretiens à l'élaboration des versions préliminaires du plan de gestion des terres.



#### CRÉATION DE NOTRE HISTOIRE

Élaborer pour les Premières Nations une vision commune qui s'étend à travers le temps et les territoires.



#### RESPECT DE NOS ENGAGEMENTS

Prendre des mesures pour respecter la vision et la mission définies dans le plan de gestion des terres afin de protéger le sol et l'eau pour les générations futures.

*Adapté du concept "How We Walk with the Land and Water",  
<https://www.howwewalk.org/our-promise>*

## Régimes de gestion des terres des Premières Nations

La méthode utilisée par une Première Nation pour gérer ses terres dépend du régime juridique auquel elle est soumise. Si de nombreuses communautés continuent de gérer leurs terres selon les dispositions de la *Loi sur les Indiens*, d'autres ont choisi des traités modernes ou la *Loi sur l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres de Premières Nations*. Dans ces cas, les principales dispositions foncières de la *Loi sur les Indiens* ne s'appliquent pas.

En outre, certaines Premières Nations exercent leur autorité par l'intermédiaire de traités modernes qui établissent des arrangements de gouvernance constitutionnellement protégés. Dans le cadre de ces accords, la définition de la propriété foncière, du régime foncier et des intérêts diffère de celle de la *Loi sur les Indiens*. Par ailleurs, les processus de prise de décision en matière de gestion des terres sont précisés dans le traité lui-même. Ces cadres juridiques différents font que la propriété foncière (titre), les droits de propriété (tenure) et les intérêts de tiers (tels que les baux ou les permis) peuvent être administrés selon des règles, des mécanismes d'approbation et des autorités légales distincts, en fonction du régime en place.

### **LOI SUR L'ACCORD-CADRE RELATIF À LA GESTION DES TERRES DE PREMIÈRES NATIONS**

Plus de 115 Premières Nations gèrent actuellement leurs terres en vertu de l'*Accord-cadre relatif à la gestion des terres de Premières Nations*. Cet accord reconnaît la capacité d'une Première Nation à gérer de manière autonome ses terres de réserve en optant pour la dérogation aux 44 dispositions foncières de la *Loi sur les Indiens*. Cet accord historique entre gouvernements a été initialement signé par 13 Premières Nations et le gouvernement du Canada en 1996, puis mis en œuvre par le biais de la *Loi sur la gestion des terres de Premières Nations* (1999).

En décembre 2022, la *Loi sur la gestion des terres de Premières Nations* a été abrogée pour faire place à l'*Accord-cadre relatif à la gestion des terres de Premières Nations*. Dans ce régime, chaque Première Nation signataire assume la pleine responsabilité de l'administration des terres de réserve, des ressources naturelles et des questions environnementales une fois que son code foncier est ratifié. La signature de l'accord-cadre d'accord est une première étape ; la communauté doit ensuite voter en faveur de son code foncier pour que la procédure entre en vigueur.

Un code foncier est un document juridique élaboré par la communauté qui remplace certaines dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à la gestion des terres. Il fournit le cadre de gouvernance par lequel une Première Nation crée et applique ses propres lois, politiques et processus décisionnels, y compris les mécanismes d'imputabilité et de mise en application.

### **LOI SUR LES INDIENS – PROGRAMME DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DES TERRES DE RÉSERVE**

La plupart des Premières Nations gèrent leurs terres, leurs ressources et leurs responsabilités environnementales en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Selon ce modèle, le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministre de Services aux Autochtones Canada (SAC), conserve l'autorité sur la plupart des décisions relatives aux terres, y compris les baux, les permis, les transactions foncières et certaines autorisations environnementales. Les communautés peuvent effectuer les tâches administratives quotidiennes, mais la *Loi sur les Indiens* définit les exigences légales et les processus d'approbation.

La *Loi sur les Indiens* prévoit également la délégation de certains pouvoirs par l'entremise de

programmes comme le Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve. Mis en œuvre conjointement par SAC et l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones (ANGTA), ce programme permet aux

Premières Nations participantes d'assumer davantage de responsabilités en matière de gestion des terres, tout en restant soumises à la *Loi sur les Indiens*.

Le Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve ne remplace pas la *Loi sur les Indiens*, mais il offre une approche structurée et progressive pour renforcer les capacités, mettre en place des systèmes locaux de gestion des terres et soutenir la formation professionnelle des gestionnaires et techniciens fonciers. Avec ce modèle, les Premières Nations continuent d'exercer des fonctions de gouvernance territoriale tout en travaillant dans le cadre fédéral qui conserve certains pouvoirs.

## **Législation fédérale sur l'aménagement du territoire et politiques relatives aux terres des Premières Nations**

L'article 91, paragraphe 24, de la Constitution confie au gouvernement fédéral la responsabilité des « Indiens et des terres réservées pour les Indiens ». Par conséquent, la législation fédérale joue un rôle direct dans la planification de la gestion des terres des Premières Nations. Selon la législation fédérale, les Premières Nations détiennent généralement deux formes d'autorité en matière d'utilisation des terres : 1) statutaire et 2) selon des traités ou des droits inhérents. Par exemple, les conseils de bande établis en vertu de la *Loi sur les Indiens* détiennent des pouvoirs statutaires pour gérer la gestion des terres sur les réserves. Les Premières Nations peuvent également détenir des droits issus de traités ou des droits inhérents pour gérer les terres situées dans leurs zones de traité ou leur territoire historique. Cet article précise les pouvoirs statutaires et les droits issus des traités ou des droits inhérents en matière de gestion des terres et des décisions relatives à la gestion des terres<sup>7</sup>.

### **LOI SUR LES INDIENS**

Adopté pour la première fois en 1876, la *Loi sur les Indiens* définit l'autorité dont disposent les « bandes des Premières Nations » pour gérer les terres des réserves. Les réserves ont été établies en vertu de cette loi et sont des terres détenues par le gouvernement fédéral au nom de la Couronne pour l'usage et le bénéfice des « bandes des Premières Nations ». L'article 81, paragraphe 1, de la *Loi sur les Indiens* établit les pouvoirs de réglementation foncière du conseil de bande, notamment en matière de zonage, de protection de l'environnement, d'aménagement et d'entretien de cours d'eau, routes, ponts, fossés, clôtures et autres ouvrages locaux. Ces règlements s'appliquent uniquement sur les réserves.

Dans le cadre d'une stratégie de développement économique, les Premières Nations peuvent louer des terres de réserve ou y céder d'autres droits à des tiers. La Première Nation conserve le titre de propriété de la terre. Par exemple, un terrain a été loué à une usine de pétrochimie à Aamjiwnaang, en Ontario, et un bail de 99 ans a été signé pour la construction de copropriétés à Tsleil-Waututh, à Vancouver, en Colombie-Britannique, générant ainsi des revenus importants pour la réserve tout en soutenant l'économie locale.

### **CERTIFICATS DE POSSESSION (CP)**

Les certificats de possession (CP) sont des droits fonciers alloués à des individus sur une réserve par le conseil de la Première Nation. Ils confèrent des droits de propriété privée sur les terres de réserve et ils peuvent aussi servir à stimuler le développement économique. L'utilisation des CP varie selon les régions et certaines Premières Nations n'en émettent pas. Les limites des pouvoirs des conseils de bande en matière d'utilisation des terres, et plus particulièrement des terres faisant l'objet de CP, peuvent rendre difficile leur gestion ou leur contrôle de l'utilisation de ces terres. Par exemple, il peut être difficile d'interdire le dépôt d'ordures sur des terres louées à cet effet par le détenteur du CP.

## DROITS FONCIERS ISSUS DE TRAITÉS ET REVENDICATIONS PARTICULIÈRES

The Treaty Land Entitlement (TLE) and Specific Claims are specific processes established to Les droits fonciers issus de traités et les revendications particulières visent à garantir que les Premières Nations reçoivent toutes les terres auxquelles elles sont légalement habilitées en vertu des traités et autres accords. Ces processus sont généralement de longue durée, car ils exigent des recherches, des examens, l'approbation de la revendication, la négociation d'un règlement ou la tenue d'audiences pour présenter les preuves et prendre des décisions, la sélection de terres fédérales ou provinciales ou l'achat de terres auprès de propriétaires privés, l'évaluation environnementale des terres, etc. Une fois l'accord négocié, la terre est cédée au moyen du processus d'ajout à une réserve<sup>8</sup>.

## AJOUT À UNE RÉSERVE

Le processus d'ajout à une réserve permet aux Premières Nations d'ajouter des terres à leurs réserves existantes ou de créer de nouvelles réserves. Ce processus peut être motivé par diverses raisons, telles que la correction d'erreurs historiques de délimitation, l'exécution d'engagements pris dans le cadre de traités (réclamations particulières, droits fonciers issus de traités, etc.), l'intégration de terres achetées par les Premières Nations ou l'adaptation aux besoins de la population. Ces ajouts sont essentiels pour permettre aux Premières Nations d'étendre leurs bases territoriales afin de soutenir le développement de logements abordables, de stimuler la croissance économique et de répondre à des besoins grandissants en matière d'infrastructures communautaires. L'acquisition de nouvelles terres exige toutefois une planification rigoureuse de la gestion des terres conciliant les besoins à court terme avec la résilience et le bien-être à long terme de la communauté<sup>10</sup>.

Malgré ses nombreux avantages, le processus d'ajout à une réserve se caractérise par sa lenteur, exigeant de 2 à 20 ans selon la complexité du dossier (selon une enquête de l'Assemblée des Premières Nations de 2024). Les facteurs influençant cette durée sont notamment la complexité de la transaction foncière, l'implication de plusieurs ordres de gouvernement (y compris les gouvernements municipaux) et la nécessité d'effectuer des évaluations environnementales et des relevés fonciers. Par exemple, un rapport de 2012 du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones souligne que, bien que deux années constituent un délai idéal pour un ajout à une réserve, il semble que cinq années ou plus sont généralement nécessaires. Pour corriger cette situation, diverses organisations dirigées par des Premières Nations ont réclamé un processus plus efficace, soulignant l'importance de transferts de terres rapides pour soutenir le logement, le développement économique, ainsi que le bien-être et la sécurité communautaire<sup>10</sup>.

## RÉSERVES URBAINES

Les réserves urbaines sont des terres situées dans ou à proximité des villes, que les Premières Nations ont acquises en vertu de droits fonciers issus de traités, par l'achat de terres (en pleine propriété) ou à la suite d'accords avec les gouvernements. Les réserves urbaines créent des occasions économiques en soutenant des entreprises détenues par les Premières Nations, en générant de l'emploi et en contribuant aux économies locales grâce à des accords fiscaux avec les municipalités. Elles peuvent aussi fournir des logements et des services sociaux aux populations autochtones en milieu urbain. La création de réserves urbaines peut toutefois exiger la négociation du pouvoir de contrôle de services tels que la police, les services publics et les infrastructures. Des ajustements sociaux et culturels peuvent aussi être requis, alors que les communautés tentent de concilier développement économique et préservation des traditions. L'un des exemples les plus connus est la réserve urbaine de la Nation crie de Muskeg Lake, établie en 1988 à Saskatoon, qui abrite le centre commercial McKnight. Un autre exemple est fourni par la réserve de Madison de la Première Nation Long Plain, à Winnipeg, qui comprend des immeubles de bureaux, des espaces commerciaux et des services communautaires profitant à la fois aux populations autochtones et non autochtones. On compte actuellement plus de 120 réserves urbaines au Canada<sup>11</sup>.

Il faut souligner que les réserves urbaines et les droits fonciers issus de traités sont entièrement distincts. Les droits fonciers issus de traités constituent un processus légal par lequel des terres sont ajoutées à une réserve d'une Première Nation et deviennent des terres de réserve fédérales sous le régime de la Loi sur les Indiens ou d'un code foncier. Les réserves urbaines sont un type de réserve de terres, souvent créées en vertu des droits fonciers issus de traités, et situées dans ou à proximité des municipalités. On compte actuellement plus de 120 réserves urbaines à travers le Canada.

**Saviez-vous qu'il y a huit réserves urbaines à Saskatoon ?**

Pour encourager ce type de relation, la ville de Saskatoon a publié le document questions-réponses suivant :

[URBAN RESERVES](#)  
[FAQ](#)

## Planification municipale de l'aménagement du territoire

### LOIS ET POLITIQUES RELATIVES À LA PLANIFICATION MUNICIPALE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les municipalités sont des entités juridiques créées par une province ou un territoire comme mandataires pour les questions locales. En conséquence, l'autorité d'une municipalité est limitée à ce qui est décrit dans sa loi constitutive provinciale ou territoriale.

#### LOIS SUR LES MUNICIPALITÉS

Chaque province et territoire dispose d'une loi créant des municipalités et leur conférant le pouvoir d'agir au nom de la province ou du territoire sur des questions locales. C'est le cas du *Municipal Government Act* de Nouvelle-Écosse, de la *Loi sur les compétences municipales* du Québec, du *Yukon Municipal Act* et de la *Community Charter* de Colombie-Britannique. Ces lois couvrent habituellement les pouvoirs relatifs à la gestion des terres, comme l'autorité de créer des plans d'aménagement, d'adopter des règlements de zonage ou d'autres règlements relatifs à la gestion des terres, et de gérer les travaux publics locaux : ponts, routes municipales, infrastructures de distribution d'eau, etc.

Les provinces et les territoires peuvent aussi avoir adopté une législation spécifique aux grandes villes ayant un impact sur la planification de la gestion des terres, comme la charte de la Ville de Winnipeg, qui confère notamment au conseil municipal le pouvoir de gérer les crues à l'intérieur des limites de la ville. Les règlements émis en vertu de ces lois fournissent des détails sur leur fonctionnement, par exemple sur la subdivision des terres. L'examen des lois constitutives des municipalités fournit des informations importantes sur leur capacité légale à élaborer des plans d'utilisation des terres, notamment sur les procédures de consultation publique et de recours contre les décisions relatives à la gestion des terres<sup>7,17</sup>.

#### LOIS SUR LA PLANIFICATION MUNICIPALE

Outre les pouvoirs en matière d'utilisation des terres prévus par la législation générale, certaines provinces et certains territoires disposent de lois particulières en matière de planification municipale de la gestion des terres. C'est le cas du *Community Planning and Development Act* des Territoires du Nord-Ouest, de la *Loi sur l'aménagement du territoire* de l'Ontario et du *Urban and Rural Planning Act* de Terre-Neuve-et-Labrador. Ces lois donnent aux municipalités des directives additionnelles sur les objectifs, le contenu et les procédures de création, de modification et de contestation des plans d'utilisation des terres<sup>17</sup>.

#### AUTRES LOIS PROVINCIALES OU TERRITORIALES

Les plans d'utilisation des terres peuvent également être affectés par d'autres lois provinciales ou territoriales visant, par exemple, à protéger l'environnement et les sites du patrimoine culturel, à construire des routes ou à favoriser le développement d'activités minières, forestières ou pétrolières.

Des lois peuvent aussi affecter la gestion des terres dans une zone particulière. C'est le cas de la *Loi sur la ceinture de verdure* de l'Ontario, qui protège de l'urbanisation les terres sensibles au plan environnemental et du *Agricultural Land Commission Act* de Colombie-Britannique, qui crée une autorité chargée de réserver des terres à l'exploitation agricole. Les provinces et les territoires peuvent aussi adopter des plans d'aménagement régional, de district ou intermunicipaux qui peuvent avoir préséance sur les plans municipaux et qui doivent être pris en compte dans le processus de planification collaborative de la gestion des terres<sup>7,17</sup>.

## PLANS DIRECTEURS / PLANS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Chaque province et territoire exige des municipalités qu'elles adoptent un plan d'aménagement de leur territoire. Ces plans doivent dans certains cas être officiellement approuvés par le gouvernement provincial ou territorial (par exemple, à l'Île-du-Prince-Édouard ou au Yukon), tandis qu'ailleurs, comme en Alberta, cette approbation n'est pas requise. Ces plans d'aménagement – plans de développement municipaux, plans d'urbanisme, plans de rénovation urbaine, etc. – guident le développement et l'aménagement du territoire. Ils désignent des zones à usage résidentiel, commercial, industriel ou récréatif, et ils peuvent également identifier des zones de « non-conformité » où les usages actuels ne correspondent pas aux exigences du plan pour des raisons historiques<sup>8</sup>.

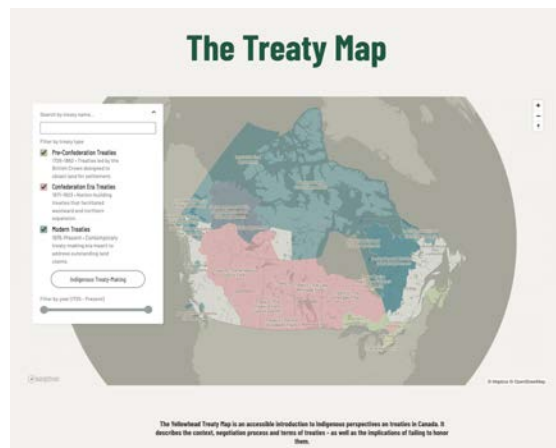
Après leur adoption, ces plans ont force de loi et toute modification ou contestation doit suivre un processus établi. Il est particulièrement utile de comprendre ces processus lorsque la planification de l'aménagement du territoire entre en conflit avec les intérêts des peuples autochtones. Par exemple, lorsque les membres d'une Première Nation souhaitent convertir une parcelle de terre en réserve selon le processus d'ajout à une réserve ou qu'ils achètent une parcelle de terre en pleine propriété à l'intérieur d'une zone urbaine, cela peut avoir des répercussions importantes sur la manière dont la terre est soumise aux cadres de planification locaux. De telles situations soulignent la nécessité d'une collaboration hâtive et continue entre les Premières Nations et les municipalités afin de clarifier les délais, d'expliquer les exigences en matière de planification et de concilier les attentes. S'efforcer ensemble de comprendre en respectant les processus de l'autre favorise une intégration plus fluide, le respect mutuel et la clarté des compétences, permettant ainsi une planification plus efficace et coordonnée de l'aménagement du territoire<sup>8</sup>.

## Ressources sur l'aménagement du territoire à l'intention des Premières Nations et des municipalités

### CARTOGRAPHIE DE LA BASE DE DONNÉES SUR LES TRAITÉS (YELLOWHEAD INSTITUTE)

La carte des traités du Yellowhead Institute est accessible et permet de s'initier aux perspectives autochtones sur les traités au Canada. Elle décrit le contexte, le processus de négociation et les termes des traités, ainsi que les conséquences de leur non-respect.

La carte illustre trois périodes de conclusion de traités : avant la Confédération (1763-1867), pendant la Confédération (1867-1921) et les traités dits « modernes » (1975 à aujourd'hui). Elle comprend également des descriptions historiques de la diplomatie autochtone et un aperçu des terres non visées par des traités. La carte des traités offre un aperçu complet des traités ratifiés au Canada.



**LIEN : [Carte des traités du Yellowhead Institute](#)**

## MANUEL SUR LA PLANIFICATION COMMUNAUTAIRE DU TERRITOIRE POUR LES PEUPLES AUTOCHTONES EN COLOMBIE-BRITANNIQUE (CONSEIL TRIBAL NAUT'SA MAWT)



### TOOLKIT RESOURCES



Le manuel décrit une approche communautaire de l'aménagement du territoire et souligne l'importance d'un processus de planification fondé sur la culture et le système de gouvernance propres à chaque communauté des Premières Nations. Il promeut une approche de l'aménagement du territoire ancrée dans la culture, le rapport à la terre, les connaissances traditionnelles, les valeurs, les lois et les protocoles autochtones.

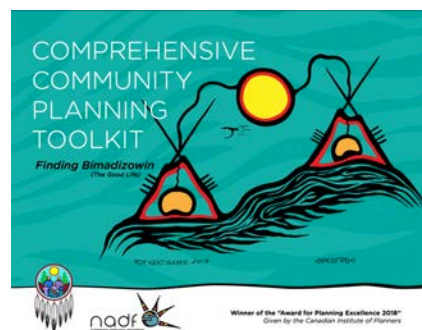
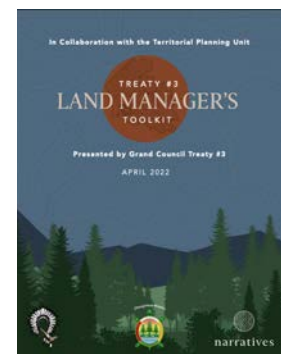
Le manuel et les documents complémentaires de la trousse d'outils et de ressources fournissent un aperçu complet des cadres de planification ainsi qu'une variété d'outils de planification que les Premières Nations peuvent envisager d'utiliser.

**LIEN : [Manuel sur la planification communautaire du territoire pour les peuples autochtones en Colombie-Britannique](#)**

## TRAITÉ N° 3 DU GRAND CONSEIL : TROUSSE POUR GESTIONNAIRES DES TERRES (UNITÉ DE PLANIFICATION TERRITORIALE)

La trousse pour gestionnaires des terres a été créée afin d'accroître les capacités et les ressources disponibles dans le cadre du Traité n° 3, afin que les collectivités puissent être outillées pour comprendre et participer de manière significative aux processus d'évaluation des impacts et d'évaluation environnementale des gouvernements fédéral et provinciaux, conformément aux principes contenus dans la déclaration *Manito Aki Inakonigaawin* et la déclaration *Nibi* du Traité n° 3, en tenant compte de la loi Anishinaabe.

**LIEN : [Trousse pour gestionnaires des terres \(Unité de planification territoriale\)](#)**



**LIEN : [Trousse d'outils de planification communautaire globale](#)**

## À LA RECHERCHE DE BIMADIZOWIN (LA BONNE VIE) : TROUSSE D'OUTILS DE PLANIFICATION COMMUNAUTAIRE GLOBALE

(Fonds de développement Nishnawbe Aski, NADF)

La trousse a été créée pour aider les communautés des Premières Nations du nord de l'Ontario dans leurs efforts visant à bâtir un avenir meilleur grâce à la planification communautaire globale (PCG). Cette ressource a été spécialement conçue pour les personnes chargées de la coordination, de la gestion de projets, de la planification communautaire et leurs partenaires. Une grande partie du contenu sera utile aux gestionnaires, au personnel et aux conseillers des bandes qui tentent de définir et de mettre en œuvre une PCG.

Bon nombre des outils et des processus à étapes successives fournis peuvent être appliqués à d'autres projets de planification et à d'autres collectivités ou communautés, en particulier les Premières Nations de tout le pays.

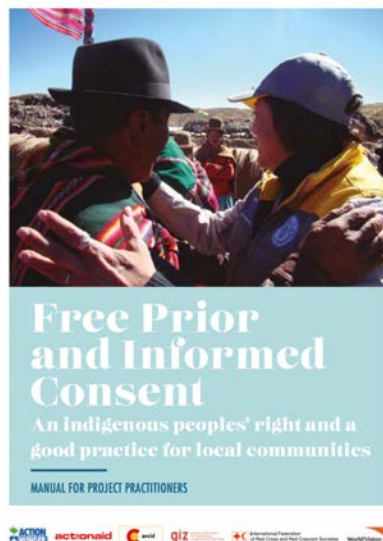
## CONSENTEMENT PRÉALABLE, DONNÉ LIBREMENT ET EN CONNAISSANCE DE CAUSE (CPLCC) – MANUEL DES PRATICIENS DE PROJETS (ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE, FAO)

Le manuel sur le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLCC) est un outil destiné aux praticiens de projets pour un large éventail d'initiatives et de programmes de tout organisme de développement. Il fournit des informations sur le droit au CPLCC et sur la manière dont il peut être mis en œuvre en six étapes.

Le manuel sur le CPLCC a été élaboré conjointement par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et diverses autres organisations qui apportent leur soutien aux pays en développement.

**LIEN :** [Manuel des praticiens de projets](#)

 Food and Agriculture Organization of the United Nations



## Organismes de soutien à la gestion des terres des Premières Nations



### CENTRE DE RESSOURCES SUR LA GESTION DES TERRES DES PREMIÈRES NATIONS

En vertu de l'accord-cadre en vigueur, chaque Première Nation signataire assume l'autorité totale pour administrer et légiférer sur ses terres, ses ressources naturelles et son environnement une fois que son code foncier est ratifié. Pour soutenir cette transition, le Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations (CRGTPN) fournit des conseils techniques et des ressources pratiques, notamment un soutien à l'élaboration de codes fonciers, à la mobilisation communautaire, à la promotion de la planification de l'aménagement du territoire et de l'environnement, et à la mise en place d'outils de gouvernance foncière tels que des registres, des politiques et des procédures connexes adaptés à chaque communauté.

Le CRGTPN facilite également l'accès au financement disponible dans le cadre de l'accord-cadre pour le développement et le financement opérationnel de la mise en œuvre d'un code foncier. Il existe également des fonds dédiés qui peuvent aider à financer des initiatives d'aménagement du territoire, de planification et de gestion environnementales, et à régler des questions foncières héritées du passé, notamment celles liées aux levés et aux exigences en matière d'enregistrement foncier.

**LIEN :** <https://labrc.com/resource-centre/>

## PROGRAMME DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DES TERRES DE RÉSERVES (PGETR)

En vertu de la *Loi sur les Indiens*, un soutien à la gestion des terres est fourni aux Premières Nations par le biais du Programme de gestion des terres et de l'environnement des réserves (PGTER). Ce programme fournit des ressources financières, des formations et des moyens de renforcement des capacités afin de soutenir la planification de l'utilisation des terres, la gestion environnementale, les permis, les baux et d'autres responsabilités en matière de gouvernance foncière en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Le PGETR est structuré de manière à permettre aux Premières Nations d'assumer progressivement des responsabilités plus importantes, en commençant par des activités sous supervision, puis, avec le temps et l'obtention d'une certification, en passant au contrôle opérationnel.

Dans ce cadre, l'**Association nationale de gestion des terres autochtones (NALMA)** joue un rôle clé en tant que partenaire de mise en œuvre. Par le biais de son volet formation et perfectionnement professionnel, le Programme de certification professionnelle en gestion des terres (PLMCP), la NALMA offre aux gestionnaires des terres des Premières Nations une formation postsecondaire et technique accréditée afin qu'ils acquièrent les connaissances et les compétences nécessaires à une gestion efficace des terres et de l'environnement.

En outre, la NALMA offre un soutien technique, des possibilités de réseautage et des ressources par l'intermédiaire de ses associations régionales des terres, ainsi que des services d'aménagement du territoire, de planification environnementale et d'arpentage.

**LIEN :** <https://nalma.ca/funding/land-use-planning>



---

## Prochaines étapes : poursuite du renforcement des relations et planification collaborative

Des relations solides et un dialogue transparent entre les Premières Nations et les municipalités sont essentiels pour une planification collaborative efficace de l'aménagement des terres et un développement économique conjoint efficace. Il est particulièrement important que des liens se nouent entre les membres du personnel chargé de l'aménagement du territoire et de la planification, car ces professionnels gèrent les interactions quotidiennes en matière de gestion des terres, de zonage et de planification des infrastructures de leur région. L'établissement de relations de confiance au moyen d'un dialogue permanent, que ce soit par le biais de groupes de travail, de comités mixtes ou d'accords formels, jette les bases d'une coopération à long terme. En accordant la priorité à l'établissement de relations tant au niveau de la direction qu'au niveau opérationnel, les Premières Nations et les municipalités peuvent créer des collectivités durables bénéficiant d'une planification profitant à l'ensemble de leur population.

**Pour plus d'informations sur l'Initiative de développement économique communautaire (IDEC) Premières Nations-Municipalités, veuillez consulter le site :** <https://www.cedipartnerships.ca/>

# RÉFÉRENCES

1. Voir : R. c. Sparrow, [1990] 1 R.C.S. 1075; Nation haïda c. Colombie-Britannique (ministre des Forêts), 2004 CSC 73; Première Nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (directeur de l'évaluation des projets), 2004 CSC 74; Première Nation crie Mikisew c. Canada (ministre du Patrimoine canadien), 2005 CSC 69.
2. Voir : Bande indienne Neskonlith c. Salmon Arm (City), 2012 BCCA 379.
3. Gouvernement de l'Ontario. Relations municipales-autochtones : études de cas.  
<http://www.mah.gov.on.ca/AssetFactory.aspx?did=6238>
4. Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, article 43.
5. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, FAO. Le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause – Manuel des praticiens de projet.  
<https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/b14c439f-26ca-41b9-a64b-20113ae248cf/content>
6. John Meikle, planificateur principal des terres et des ressources, et Première Nation Kwanlin Dün. Nän ye chu ye ts'àdnäl Aat á x yaa has na.át. aáni ka heen (Comment nous marchons avec la terre et l'eau).
7. IDEC. Outil d'aménagement du territoire pour les Premières Nations et les municipalités, 2012.
8. Document d'information—Droits fonciers issu de traités, <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1100100034822/1612127247664>
9. Document d'information—Revendications particulières, <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1100100030291/1539617582343>
10. Document d'information—Ajouts aux réserves, <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1332267668918/1611930372477>
11. Document d'information—Réserves urbaines <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1100100016331/1611939200241>
12. Document d'information—Revendications globales, <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1100100030577/1551196153650>
13. R. c. Badger, [1996] 1 S.C.R. 771.
14. Calder c. Procureur général de la Colombie-Britannique, [1973] S.C.R. 313.
15. Nation Tsilhqot'in Nation c. Colombie-Britannique, 2014 SCC 44.
16. Delgamuukw c. Colombie-Britannique, [1997] 3 S.C. R. 1010; Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique, 2014 SCC 44.
17. Terre-Neuve-et-Labrador : Loi sur les affaires municipales; Loi sur les municipalités, 1999; Loi sur l'aménagement urbain et rural, 2000.
  - a. Île-du-Prince-Édouard : Loi sur les municipalités, Loi sur l'aménagement du territoire.
  - b. Nouvelle-Écosse : Loi sur les gouvernements municipaux.
  - c. Nouveau-Brunswick : Loi sur les municipalités; Loi sur l'aménagement du territoire, 2000
  - d. Québec : Code municipal; Loi sur les compétences municipales; Loi sur les cités et villes; Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.
  - e. Ontario : Loi sur les municipalités, 2001, Loi sur l'aménagement du territoire Manitoba : Loi sur les municipalités, Loi sur l'aménagement du territoire
  - f. Saskatchewan : Loi sur les villes; Loi sur l'aménagement et le développement, 2007
  - g. Alberta : Loi sur les gouvernements municipaux.
  - h. Colombie-Britannique : Charte communautaire; Loi sur les gouvernements locaux.
  - i. Yukon : Loi sur les municipalités.
  - j. Territoires du Nord-Ouest : Loi sur les communautés à charte; Loi sur les villes, les villages et les hameaux; Loi sur l'aménagement et le développement communautaires.
  - k. Nunavut : Loi sur les villes, les villages et les hameaux; Loi sur l'aménagement.
18. La Confédération des Premières Nations du Traité n° 6, <https://www.treatysix.org/>,
19. Assemblée des Premières Nations, <https://afn.bynder.com/m/2d42e9b5fbceac4f/original/94-2018-Reject-Canada-s-Approach-to-Additions-to-Reserve-Legislation.pdf>





CEDI • IDEC

