



# Gouvernance des terres de réserve

Forum national de l'ANGTA 2023





# Pratiques de gouvernance

- La gouvernance est le processus de gouverner.
- La gouvernance désigne la manière dont les pouvoirs sont exercés par les gouvernements dans la gestion des ressources traditionnelles, environnementales, sociales et économiques de leur communauté.
- La gouvernance, c'est : **«les moyens (processus et structure) par lesquels *les Premières Nations exercent leur compétence ou leur contrôle.*»**
- La gestion des terres est donc essentiellement une question de bonne gouvernance.



- Tous les gouvernements responsables se préoccupent du bien-être des membres de leur communauté et de l'utilisation judicieuse des terres et des ressources.
- Une gouvernance réussie nécessite un leadership, de l'expérience et de la discipline.
- Tous les gouvernements répondent à certains besoins, fournissent des services et sont redevables envers leurs membres.
- Cependant, après la Confédération, le Parlement du Canada a créé une situation posant un dilemme pour les Premières Nations :
  1. il a adopté une loi visant à modifier l'organisation tribale traditionnelle en prévoyant l'élection de chefs; et
  2. il a rendu ces chefs élus responsables devant le ministre de SAC plutôt que devant les membres de la Première Nation.



- Même si le gouvernement fédéral a modifié la loi originale à plusieurs reprises depuis 1869, son héritage perdure.
- En vertu de la *Loi sur les Indiens*, le gouvernement du Canada a remplacé les gouvernements traditionnels des Premières Nations par des organes directeurs des Premières Nations appelés conseils des Premières Nations.
- Comme les conseils des Premières Nations sont des créatures de la loi, ils ne sont pas autorisés à exercer les pouvoirs délégués énoncés dans la *Loi sur les Indiens* et dépendent du Parlement pour leur existence, leurs pouvoirs et leurs responsabilités.



- Les problèmes qui en résultent pour les Premières Nations sont les suivants :
  - Certains manquements quant au pouvoir et aux compétences
  - Un contrôle gouvernemental excessif
  - Un manque de clarté au niveau des rapports hiérarchiques et de responsabilité
  - Un manque au niveau du financement et de la formation
  - L'absence de mécanismes d'application
  - De la confusion quant à l'incidence des lois provinciales
  - De la confusion concernant les rôles et des responsabilités des leaders; et
  - De la confusion au sujet de questions relevant de la gouvernance



# Pouvoirs du chef et du conseil

- Certains conseils ont établi des lignes directrices que le chef doit suivre lorsqu'il décide de situations exceptionnelles; les conseillers exercent leurs pouvoirs dans le cadre d'une réunion dûment convoquée où le quorum est atteint.
- La *Loi sur les Indiens* est spécifique à cet égard.
- Il confère des pouvoirs au **conseil en tant qu'organe collectif**, c'est-à-dire au chef et aux conseillers à titre d'entité.



# Important

*Les membres individuels d'un conseil, y compris le chef,  
n'ont pas le pouvoir d'agir seul lorsqu'au moment de  
décider pour  
leur Première Nation.*



- De façon général, les conseillers des «Premières Nations coutumières» sont soumis à la *Loi sur les Indiens*; par conséquent, ils en tirent certains de leurs pouvoirs.
- Quelle que soit la méthode par laquelle une communauté choisit ses leaders, ces personnes deviennent des administrateurs dotés de pouvoirs délégués.
- Il convient donc d'élaborer une norme de gouvernance clairement définie pour tous les conseils des Premières Nations.



- La loi, telle que statuée par les tribunaux, fournit une autre source d'information sur les pouvoirs, les rôles et les responsabilités des conseils. Cette réalité s'applique, évidemment, aux Premières Nations, mais aussi aux gouvernements nationaux et locaux, aux sociétés et aux organismes sans but lucratif.
- Une grande partie (mais pas la totalité) du travail du conseil est «semblable à un conseil d'administration».
- Puisque presque tous les «conseils d'administration» ont une relation fiduciaire avec leurs membres ou propriétaires, les principes de bonne gouvernance sont raisonnablement cohérents.



• **Dans l'exercice de leurs pouvoirs, les conseillers ont collectivement plusieurs rôles importants à jouer en matière de gouvernance. Il peut s'agir de :**

- Représentation
- Élaboration de politiques
- Suivi
- Politique
- Législation



- **Les principales responsabilités du conseil s'énoncent comme suit :**
  - superviser la gestion stratégique;
  - recruter et diriger le gestionnaire/directeur des opérations de la Première Nation
  - maintenir de bonnes relations avec les membres;
  - protéger les biens collectifs;
  - s'acquitter des responsabilités fiduciaires et juridiques



- **Les fonctions du conseil sont les suivantes :**
  - adopter des règlements et des RCB
  - négocier et conclure des contrats
  - recruter et superviser des gestionnaires
  - gérer les actifs de la Première Nation
  - représenter la Première Nation dans la négociation d'accord et de traités sur les ressources et la gouvernance
  - gérer le programme d'aménagement du territoire
  - gérer le développement commercial
  - gérer la prestation des programmes et des services
  - dépenser de l'argent au nom de la Première Nation
  - traiter avec des promoteurs, des conseillers juridiques et des consultants en environnement.



# Les relations internes au sein du conseil

- Une relation importante à gérer et à développer est celle des relations internes entre les conseillers et le chef.

**Remarque :** Le conseil saura mieux gérer ses relations internes s'il travaille en tant qu'équipe.

- Pour être efficaces, les joueurs, comme à la crosse ou au hockey, doivent avoir des compétences différentes, mais complémentaires; les rôles qu'ils occupent étant différents.
- Les membres d'une Première Nation s'attendent à ce que même leur chef et le conseil travaillent plutôt de la même façon.



- Une approche positive consiste pour le conseil à réserver du temps pour déterminer comment chaque membre peut mieux contribuer aux travaux du conseil.
- Naturellement, le conseiller en chef est celui qui dirige l'équipe du conseil et ces fonctions sont différentes de celles des conseillers.
- La compréhension et l'exercice de leurs différents rôles peuvent favoriser une relation de travail très solide à l'avantage de tous.



# Obligations fiduciaires du conseil

- Une relation fiduciaire existe lorsqu'une personne — appelée le « fiduciaire » — exerce un contrôle unilatéral sur les intérêts d'une autre personne — appelée le « bénéficiaire » — qui est en position de vulnérabilité devant le fiduciaire.
- Lorsque ces conditions sont réunies, la loi impose au fiduciaire une norme de conduite élevée.
- Le fiduciaire doit agir uniquement dans l'intérêt supérieur du bénéficiaire et faire preuve de loyauté et de diligence à l'égard des intérêts ou des biens du bénéficiaire.
- Le droit fiduciaire protège ceux qui font confiance à d'autres contre la trahison ou l'abus de cette confiance.



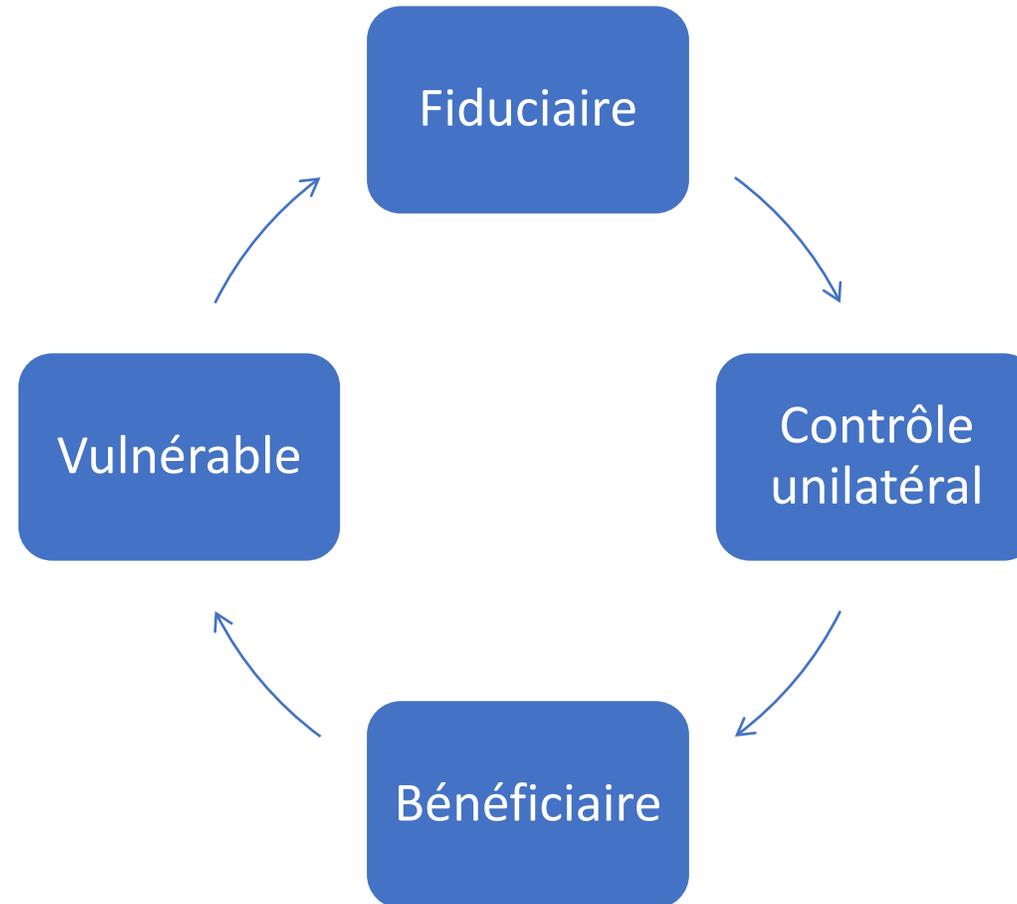
- Les obligations fiduciaires ne sont pas le produit d'une loi.
- Elles existent parce que les tribunaux ont utilisé leur pouvoir d'imposer des obligations légales chaque fois qu'il est juste et équitable de le faire.
- Pour cette raison, le droit des obligations fiduciaires évolue constamment, les tribunaux imposant des obligations fiduciaires dans de nouveaux types de situations qu'ils considèrent comme « justes et équitables »., comme dans le cas de l'affaire *Guerin* et de l'affaire *Sparrow*.



- Une obligation fiduciaire existe aussi entre un conseil, y compris le chef, et les membres d'une Première Nation.
- Les conseils exercent un pouvoir et un contrôle sur les fonds, les terres et les autres biens de la Première Nation.
- Lorsque le conseil prend des décisions concernant la collecte ou la dépense d'argent, ou la gestion des terres, il doit agir dans l'intérêt supérieur de la Première Nation et faire preuve de loyauté et de diligence.



# Obligation fiduciaire





## À une Première Nation

- Lorsque nous appliquons les critères permettant de déterminer si une obligation fiduciaire existe, nous voyons que le conseil a un pouvoir discrétionnaire unilatéral sur les biens de la Première Nation.
- Les membres de la Première Nation sont vulnérables, parce qu'ils ne peuvent pas prendre de décisions du conseil, mais seulement donner leur avis.

**La Cour suprême de la Colombie-Britannique a exprimé cette obligation dans l'arrêt *Assu v. Chickite*, [1994] 1 C.N.L.R. 14 (C.S.C.-B.) :**

- *« Les membres d'un conseil de Première Nation élu sont des fiduciaires en ce qui concerne les membres de la Première Nation. À l'élection, un chef ou un membre du conseil s'engage à exercer son pouvoir discrétionnaire en tant que représentant élu dans l'intérêt de la Première Nation, et les membres de la Première Nation sont vulnérables à l'abus par le chef ou le membre du conseil de sa position. »*



- Toutes les décisions prises par un fiduciaire — en l'occurrence, une Première Nation — ne seront pas soumises à une obligation fiduciaire.
- Les décisions du conseil concernant les biens de la Première Nation seront assujetties à la norme stricte d'un fiduciaire.
- Les décisions suivantes créeraient toutes une obligation fiduciaire :
  - attribuer ou louer des terres à un membre
  - accorder un logement subventionné à un membre
  - accorder des fonds pour des études postsecondaires à un membre
  - établir des règlements et des politiques
  - dépenser de l'argent



- Pour déterminer si une décision a porté atteinte à l'obligation fiduciaire, la Cour a déclaré qu'il fallait rechercher une malhonnêteté ou une déloyauté manifeste.
- Au titre du paragraphe 69(1) de la *Loi sur les Indiens*, une Première Nation peut demander au gouverneur en conseil d'administrer ses revenus.
- Lorsqu'un conseil adopte une RCB qui énonce que les revenus doivent être versés aux membres, le conseil a l'obligation fiduciaire de distribuer les revenus également entre tous les membres.



- Un conseiller enfreint son obligation fiduciaire en participations aux décisions du conseil qui touchent ses intérêts personnels — des intérêts de sa famille, de son entreprise ou de ses biens.
- Ainsi, un conseiller ne devrait pas voter par rapport à une résolution visant à attribuer des terres à un membre de sa famille ou à permettre à son entreprise de louer des terres à la Première Nation.



# Terres et ressources

- Souvent, lorsqu'un conseil prend une décision concernant des terres ou des ressources, le directeur des opérations transmet cette décision au personnel pour qu'il la mette en œuvre.
- Le conseil doit gérer les terres dans l'intérêt supérieur de la Première Nation, en s'assurant que les bénéfices des non-membres qui utilisent les terres de réserve ou vivent sur celles-ci (c.-à-d., les louent) reviennent aux membres.
- Les biens de la Première Nation peuvent comprendre :
  - les biens personnels (meubles de bureau, véhicules, ordinateurs, biens culturels)
  - les terres (terres de réserve, terres hors réserve en fief simple, territoires traditionnels)
  - les dépôts auprès de sociétés de fiducie ou de banques
  - les améliorations apportées aux terres (comme des immeubles)
  - les intérêts des entreprises (dans des entreprises appartenant à une Première Nation ou dans des actions d'autres entreprises)



# Principes généraux

- Les principes généraux suivants expliquent comment un conseil peut se protéger contre des allégations d'atteinte à une obligation fiduciaire :
  - agir dans l'intérêt supérieur des membres
  - prendre des décisions en faisant preuve de diligence et de loyauté envers la Première Nation
  - éviter les situations de conflits d'intérêts
  - accorder les avantages et les possibilités également à tous les membres
  - suivre les procédures établies concernant la prise et l'enregistrement des décisions sur les biens de la Première Nation
  - répondre aux préoccupations et aux demandes de renseignements des membres
  - permettre aux personnes touchées par une décision de donner leur avis
  - prendre les mesures nécessaires pour protéger le titre et les droits ancestraux, les terres de réserve et d'autres terres associées à des activités traditionnelles
  - faire respecter tous les contrats et les baux



## Note importante

*Chaque gestionnaire/agent des terres a une obligation fiduciaire envers son employeur, et la Première Nation.*

*Le gestionnaire des terres est un fiduciaire parce qu'il a un certain pouvoir décisionnel sur les biens de la Première Nation et aussi sur les biens des mineurs et des personnes jugées « mentalement incapables » en vertu de la «Loi sur les Indiens».*



- Les membres d'une communauté confèrent à leur chef et aux membres élus de leur conseil le pouvoir de gouverner les terres et les biens de la Première Nation en leur nom.
- Les conseillers, y compris le chef, assument ainsi la responsabilité de la prestation des programmes et des services, de la gestion financière, de l'élaboration des politiques et des systèmes de planification et de contrôle.
- En tant que représentants élus des membres de la communauté, le chef et le conseil constituent le gouvernement autorisé de la Première Nation.
- À ce titre, ils ont des rôles et des responsabilités qui vont au-delà de ceux d'un membre ordinaire.



Par exemple :

***Les conseillers ont la responsabilité fiduciaire de toujours agir dans le meilleur intérêt de la Première Nation dans son ensemble, et de constamment utiliser de manière équitable les ressources des Premières Nations à l'avantage de tous les membres.***

- Tout manquement à cette obligation peut entraîner une responsabilité personnelle à l'encontre d'un conseiller ou de l'ensemble du conseil.



- Le conseil est responsable de la gouvernance de la communauté, de sa propre gouvernance et de l'administration de la Première Nation.
- Le conseil doit agir comme un «bon gouvernement» pour répondre au vaste éventail d'objectifs touchant le bien-être de la communauté.
- C'est une «*responsabilité politique*» puisque le conseil, dans la réalisation de ces objectifs, doit se conduire selon des normes qui font écho à la volonté des membres de la communauté.
- Les leaders qui comprennent leur rôle d'administrateur et adoptent des actions conséquentes à ces fonctions, et accueillent favorablement la participation des membres et reconnaissent facilement qu'ils sont responsables de leurs actions.



- Bref, la responsabilisation aide la communauté à répondre à ses besoins et à atteindre ses objectifs.
- En outre, la responsabilisation aide à prévenir les abus de pouvoir de la part de ceux qui occupent des postes de confiance et d'autorité.
- Une description claire de la manière de structurer un gouvernement pour atteindre ses objectifs aide les conseils à savoir qui doit rendre des comptes à qui.
- Définir les rôles, les responsabilités et le pouvoir décisionnel des personnes de l'organisation est essentiel à la gestion et à la responsabilisation.



**Questions?**