



Natural Resources
Canada

Ressources naturelles
Canada



Direction de l'arpenteur général

Au delà des frontières

nrcan.gc.ca

Renouvellement cadastral

Vers un cadre d'aménagement foncier communautaire, efficient et opportun



Canada

Préface

L'enthousiasme qu'a suscité l'initiative de renouvellement cadastral (RC) indique que nous avons collectivement reconnu la nécessité de réviser les cadres d'aménagement foncier dans de nombreuses réserves des Premières nations afin de réaliser les aspirations des collectivités ainsi que le potentiel véritable des terres des Premières nations. Il est aussi évident que les problèmes sous-jacents sont de nature sociale autant que technique, et institutionnels autant que culturels. La diversité dans l'ensemble des 600 Premières nations du Canada engendre un degré de complexité qui fait obstacle à l'adoption d'une « solution miracle » permettant de résoudre tous les problèmes liés à l'aménagement foncier. Toutefois, l'initiative de RC a permis de réunir des intervenants clés afin d'examiner conjointement un vaste éventail de questions sous-jacentes et d'élaborer un plan clair pour l'avenir.

Les projets pilotes ont permis d'examiner de près tous les aspects des plans d'aménagement foncier existants dans les collectivités des Premières nations. Ils ont permis d'étudier un éventail pancanadien de modèles représentatifs allant de la réserve de Mount Currie, en Colombie-Britannique, à la réserve d'Uashat, au Québec. Le présent rapport qui suit illustre les principaux résultats et les leçons apprises. Des rapports détaillés sont également disponibles pour chaque projet pilote. Toutefois, étant donné que les travaux se poursuivent à la réserve d'Uashat et que les projets découlant des recommandations sont en cours d'élaboration et de mise en œuvre, dans une certaine mesure, le présent rapport doit être considéré comme un sommaire des activités réalisées jusqu'à présent. Les travaux se poursuivent!

Les projets ont produit beaucoup de données utiles qui sont utilisées pour établir des coûts et des échéanciers plus précis associés au renouvellement cadastral et pour identifier les collectivités qui sont les mieux placées pour participer à un processus de renouvellement. Nous sommes aussi persuadés qu'à la suite du renouvellement, les canevas de référence révisés contribueront à réduire les frais d'arpentage. De plus, la réalisation des levés au bon moment dans le cadre d'un processus bien défini, simplifié et prévisible permettra d'assurer l'optimisation des ressources investies dans l'arpentage. L'adoption d'une approche coordonnée à l'égard de la gestion de l'arpentage assurera aussi que les projets puissent être regroupés géographiquement et dans le cadre d'un plan intégré à long terme.

Il ne fait aucun doute que les éléments suivants sont essentiels à la réussite de l'initiative :

- 1) Un cadre communautaire d'aménagement du territoire approuvé;
- 2) Une intégration officielle par le biais de politiques ou de législation des exigences pour l'enregistrement foncier et l'arpentage à l'intérieur du cadre d'aménagement du territoire;
- 3) Des outils qui offrent un aperçu holistique de l'utilisation et de l'occupation des terres dans une collectivité;
- 4) L'intégration de la capacité locale dans tous les aspects du cadre d'aménagement.

Par conséquent, les recommandations tirés du présent rapport et des rapports sur les projets pilotes ont pour but d'orienter l'élaboration de plans d'action qui se traduiront en améliorations immédiates et jetteront les bases d'une approche modernisée à l'égard de l'aménagement foncier.

La prochaine étape doit être une analyse collective et approfondie des recommandations par tous les participants. Ce dialogue est nécessaire afin de valider l'approche proposée, d'établir la compréhension commune et de susciter l'enthousiasme qui donnera de l'élan aux prochaines étapes.

Il est important de souligner l'importante contribution des Premières nations participantes et des employés d'AADNC et de RNCan qui ont consacré tant d'efforts à cette initiative. Il reste beaucoup à faire; toutefois, nous disposons maintenant d'un plan directeur essentiel qui nous permettra de progresser de façon efficace.



Peter Sullivan
Arpenteur général des terres du Canada

Nous souhaitons remercier :

La Première nation de Lil'wat, en Colombie-Britannique
La Première nation de Brokenhead, au Manitoba
La Première nation d'Akwesasne, en Ontario
La Première nation d'Uashat, au Québec
La Première nation d'Eel Ground, au Nouveau-Brunswick

Les nombreux participants aux projets à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et à la Direction de l'arpenteur général de Ressources naturelles Canada.

Table des matières

Préface	1
Sommaire	4
Recommandations	6
<i>Communication et sensibilisation</i>	6
<i>Élaboration d'un cadre modèle</i>	6
<i>Élaboration de lignes directrices et de processus pour le renouvellement cadastral</i>	7
<i>Coordonner et regrouper les programmes d'arpentage</i>	8
<i>Moderniser le système d'arpentage</i>	9
<i>Optimiser les investissements dans le renouvellement cadastral</i>	9
<i>Recommandations qui nécessiteront de nouveaux investissements</i>	10
<i>Prochaines étapes – Estimation des coûts d'investissement</i>	10
Approche proposée à l'égard de la mise en œuvre	11
Premier élan – Le rôle de l'arpentage général	12
Deuxième élan – Évaluation du cadastre	14
Renouvellement cadastral	18
Quelles sont les leçons apprises ?	24
Déterminants de l'optimalité	28
Lien avec l'aménagement du territoire	32
Justification de l'intégration	36
Annexe 1- Renouvellement cadastral de Uashat	37
Annexe 2- Le plan des parcelles de la collectivité (PPC)	40

Sommaire

Plusieurs raisons justifient le renouvellement cadastral dans les réserves. Les impératifs stratégiques comprennent le *Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones*, qui stipule que les possibilités économiques pour les Autochtones doivent être « évaluées, ciblées et élargies systématiquement ». Cela signifie que les investissements ne doivent plus être répartis selon des principes d'équité mais la répartition doit plutôt prévoir et encourager les perspectives commerciales et y réagir. Par conséquent, l'adoption d'une approche rigoureuse à l'égard du cadastre des réserves contribue à l'atteinte des objectifs du Cadre, soit de moderniser les régimes fonciers afin d'accroître la valeur des biens, d'adopter une approche plus systémique pour cerner les possibilités économiques, de renforcer la capacité pour la planification du développement économique des collectivités et de s'assurer que les programmes de développement économique se fondent sur les possibilités et sont axés sur le marché.

La Direction de l'arpenteur général (DAG) de RNCAN a le mandat législatif (en vertu de la *Loi sur l'arpentage des terres du Canada*), l'expertise (dans les frontières, les parcelles et l'arpentage) et l'expérience d'une collaboration étroite avec AADNC, les groupes autochtones (comme la ANGTA¹, l'APN² et la CFPN³) et les Premières nations pour arpenter les parcelles qui sont une condition essentielle au développement économique dans les réserves. En 2008, une évaluation effectuée dans un échantillon représentatif de réserves a révélé que la qualité du cadastre y était – en moyenne – inférieure à celle des collectivités hors réserve. Le renouvellement cadastral a été amorcé en 2010 afin d'améliorer le cadastre et la capacité dans certaines collectivités, de renforcer les liens entre les parcelles et le développement économique et de mettre à l'essai des techniques et des pratiques d'arpentage novatrices.

Cinq réserves ont été choisies pour une foule de raisons, notamment la volonté du chef et du conseil, la proximité des bureaux régionaux de RNCAN et d'AADNC, la répartition linguistique et régionale, le type de problème lié au régime foncier (comme la propriété partagée) et l'application de la réglementation environnementale. Six conclusions générales tirées du renouvellement cadastral revêtent une importance particulière pour les prochaines étapes d'analyse et pour orienter les recommandations :

1. Bon nombre des Premières nations ont créé des parcelles informelles cohérentes afin de tirer parti des droits coutumiers. Certaines sont arpentées (mais sans la sanction de la *Loi sur les Indiens*) et cartographiées (à l'aide d'un SIG interne), bon nombre d'entre elles sont clôturées et un grand nombre, voire la plupart, sont délimitées par des entités physiques.
2. Le renouvellement (associer les parcelles officielles avec les modes d'occupation et, dans certains cas, avec les droits enregistrés) suit un processus bipartite. Si un droit coutumier empiète sur la limite d'une parcelle officielle, le cadastre doit être modifié afin de tenir compte de l'amélioration. Si un droit coutumier existe sans une parcelle officielle, une nouvelle parcelle doit être créée pour tenir compte de l'amélioration (ce dernier scénario est beaucoup plus courant).

¹ Association Nationale des Gestionnaires des terres autochtones

² Assemblée des Premières nations.

³ Commission de la fiscalité des Premières nations.

3. Les parcelles officielles qui sont associées à un droit foncier ne doivent pas être modifiées, en raison des contraintes et des difficultés liées à la modification de ces parcelles et des descriptions qui s'y rattachent. Par conséquent, les parcelles renouvelées sont ajustées tout autour des droits légaux existants. Quoiqu'il en soit, les empiétements attribuables à ces améliorations sont rares, et il n'est donc guère nécessaire de modifier le cadastre.
4. Compte tenu des ressources limitées, le renouvellement doit cibler les réserves qui peuvent en tirer le meilleur parti. La DAG a élaboré une méthodologie pour déterminer les réserves ayant un potentiel optimal pour le renouvellement, d'après la proximité des centres urbains, la qualité du cadastre, le bien-être de la collectivité et la population.
5. La DAG adaptera (par le biais du renouvellement cadastral) la réalité cadastrale dans les réserves et s'y adaptera (par le biais d'améliorations à son cadre de réglementation) afin de s'assurer que les parcelles continuent de contribuer au développement économique.
6. Les Premières nations continueront d'orienter le renouvellement cadastral par le biais de la volonté politique, de la capacité de gestion des terres, des pressions en matière de développement, des mécanismes d'aménagement du territoire, du financement d'AADNC et de l'expertise de la DAG.

Recommandations

Communication et sensibilisation

1. Élaborer une stratégie de communication avec des participants clés⁴ au processus d'aménagement foncier afin d'accroître la sensibilisation à l'égard de la nécessité de mettre en place un cadre de développement économique durable et un régime foncier entièrement intégré (DED-RFEI). Décrire et promouvoir la façon dont les systèmes d'aménagement du territoire, d'arpentage des terres et d'enregistrement foncier doivent être intégrés afin d'établir un cadre de développement communautaire efficace. Le rôle de chaque participant dans le processus révisé doit être clairement défini. La stratégie doit communiquer l'importance d'un processus efficace et synchronisé pour le développement communautaire.

Justification : Il est de toute évidence nécessaire de mieux comprendre comment les régimes d'aménagement foncier doivent être intégrés par le biais de la législation ou, à tout le moins, par le biais de politiques élaborées par une collectivité. Comment peut-on prévoir sans connaître l'emplacement des limites des zones et des parcelles ou sans un système routier approprié? Comment peut-on gérer efficacement sans un aperçu complet de l'ensemble des droits, des restrictions et des frontières?

Élaboration d'un cadre modèle

2. Fournir aux Premières nations l'accès à une politique de DED-RFEI ou à un cadre législatif⁵ pour leur permettre d'attribuer des droits fonciers sur les parcelles ou l'accès à des outils législatifs existants comme les alinéas 81(1)g) et i) de la *Loi sur les Indiens* (qui permettent aux Premières nations d'intégrer le zonage des utilisations interdites, l'arpentage et la répartition des terres des réserves, respectivement, dans des règlements administratifs). Un tel cadre de DED-RFEI permettrait aux Premières nations de prendre l'initiative quant au maintien du cadastre; un cadastre qui offre l'accès en surface et en sous-surface (services publiques) à toutes les parcelles, et qui permet de créer des parcelles pour les bâtiments qui n'en ont pas et aussi qui permet d'éliminer les empiétements des bâtiments.

Justification : Il est nécessaire d'adopter un modèle, conçu par ou pour les collectivités des Première nations, qui pourra être adapté aux besoins de chaque collectivité. Le Cadre doit tirer parti de la capacité existante des PN et des leçons apprises dans le cadre des projets pilotes.

3. Donner un caractère officiel au cadre de DED-RFEI et s'assurer qu'il est appuyé par le renforcement des capacités dans les collectivités, les organisations ou les institutions des Premières nations.

Justification : Un processus officiel ne peut fonctionner sans un soutien approprié. La capacité doit être renforcée dans la collectivité ou par un organisme de soutien comme un conseil tribal

⁴ Tel que : AADNC, l'association nationale des gestionnaires des terres autochtones (ANGTA), la DAG et l'Association des arpenteurs des terres du Canada, le Conseil consultatif sur les terres/Centre de ressources (CCT/CR), et des groupes contacts régionaux des terres tel que le First Nations Alliance for Land Management (FN4LM) en C-B

⁵ Comme les travaux réalisés par le groupe de travail conjoint d'AADNC, de l'APN, de RNCAN et du ministère de la Justice sur les ajouts aux réserves et l'initiative sur le droit de propriété des Premières nations.

ou une institution des Premières nations. À tout le moins, une collectivité doit avoir accès à une liste d'outils administratifs potentiels et de solutions techniques pour ses activités de planification quotidiennes, comme l'approbation des demandes et la mise à jour de son plan de développement communautaire. A titre d'exemple, un tel renforcement des capacités peut prendre la forme de formation en arpentage aux membres des Premières nations ou la promotion de l'arpentage comme étant un choix de carrière prometteur à travers les Premières nations.

Élaboration de lignes directrices et de processus pour le renouvellement cadastral

4. Réunir les leçons apprises dans le cadre des cinq projets pilotes sur le renouvellement cadastral menés par la DAG et AADNC dans un ensemble officiel de lignes directrices, de processus et de produits qui appuient les collectivités des Premières nations dans l'élaboration d'un cadre de DED-RFEI. Les lignes directrices doivent englober l'élaboration d'une approche progressive qui permettra au renouvellement d'avoir lieu dans différents secteurs de la collectivité au fil du temps et d'accroître l'adhésion de la collectivité. Les lignes directrices et les processus feraient partie de la stratégie de communication.

Justification : Un processus bien défini et rigoureux permettra d'éviter de reformuler le processus de renouvellement pour chaque Première nation. De plus, en adoptant une approche progressive, les Premières nations n'ont pas besoin d'attendre que l'ensemble de la collectivité ait terminé un processus de renouvellement avant de mettre en œuvre un régime de planification communautaire. Le processus de renouvellement peut être adapté et amélioré au fil du temps, à mesure que les Premières nations élaboreront leurs régimes administratifs.

5. Élaborer des lignes directrices, des normes et des processus modèles pour le maintien d'un cadre d'aménagement foncier s'appuyant sur un système d'information géographique (SIG), comme le *plan des parcelles de la collectivité* (Annexe 4). Un tel cadre permettra à la collectivité d'avoir un aperçu complet d'un cadastre fondé sur les droits (Registre des terres indiennes ou un autre système officiel d'enregistrement foncier) et des développements futurs qui sont prévus pour la collectivité. Le cadre appuierait le processus d'aménagement foncier et serait entièrement intégré dans le système d'enregistrement foncier utilisé par la collectivité. Ce processus permettrait de s'assurer que les arpentages sont réalisés au meilleur moment possible dans le processus d'aménagement foncier et qu'ils sont entièrement intégrés dans les politiques locales ou la législation en matière d'aménagement foncier.

Justification : Pour répondre au besoin d'établir un aperçu complet et intégré de tous les droits et de toutes les restrictions dans une réserve, pour faciliter la planification exhaustive et pour s'assurer que le processus de planification officiel oriente le calendrier et le type des arpentages nécessaires pour appuyer le processus de développement et le régime foncier.

6. Élaborer un programme intégré d'aménagement foncier. Fonder la composante du renouvellement cadastral sur la participation complète de chaque Première nation respectives, de façon à faciliter la consultation communautaire pour que les intervenants conviennent des échéanciers et des livrables, et que les infrastructures – autant la délimitation des parcelles que la capacité de gestion foncière – soient améliorées de façon efficiente. La participation doit être démontrée par le biais de politiques des Premières nations ou de règlements administratifs qui permettent de modifier les limites des frontières et d'interdire les conflits entre les parcelles officielles et les parcelles officieuses.

Justification : Le processus doit être orienté par la collectivité. La participation à part entière de la collectivité sera nécessaire pour assurer la réussite, particulièrement dans les décisions concernant l'emplacement des limites conflictuelles et pour s'assurer que l'ensemble de la collectivité comprend et appuie le plan de développement à long terme.

Coordonner et regrouper les programmes d'arpentage

7. Élaborer un mécanisme pour s'assurer que toutes les composantes du processus de mise en valeur des terres (aménagement du territoire, arpentages, enregistrement foncier et développement) soient entièrement intégrées dans le programme des travaux d'immobilisations d'AADNC, de façon à ce que la délimitation des parcelles et l'enregistrement des droits fassent partie intégrante de l'infrastructure communautaire et que les bornes des limites ne soient pas perturbées dans le processus d'aménagement foncier.

Justification : Pour assurer la coordination des investissements dans les arpentages et veiller à ce que la délimitation des arpentages survienne au moment optimal du processus d'aménagement.

8. Élaborer un plan quinquennal pour les arpentages afin d'assurer la planification et l'utilisation efficace des ressources.

Justification : Il est essentiel d'élaborer une vision à long terme pour assurer la coordination des arpentages et veiller à ce que les arpentages soient réalisés au moment le plus approprié de l'année.

9. Contribuer à la réduction des coûts liés aux arpentages, élaborer un cadre de données géoréférencées pour appuyer une délimitation efficiente et positionner les installations et les infrastructures sur le sol. Il serait obligatoire d'intégrer tous les nouveaux arpentages dans le cadre de référence. Ce cadre comprendrait une combinaison appropriée de stations de contrôle depuis l'espace (GPS) et de stations locales du Réseau de haute précision (RHP), ainsi que des infrastructures routières et des coins de propriété monumentés. Ce cadre de référence serait aussi entièrement intégré avec le cadre existant afin d'établir un fondement géospatial commun pour toutes les activités de génie et d'aménagement foncier dans une collectivité.

Justification : Les cadres de référence géospatiaux sont essentiels pour établir des repères de contrôles pour les arpenteurs et les ingénieurs, de façon à ce que les limites et les infrastructures puissent être indiquées avec précision sur le sol. Ils sont essentiels pour établir les liens nécessaires entre les plans/coordonnées, les lignes théoriques virtuelles et le sol. Lorsque les cadres sont mal définis, les arpenteurs doivent consacrer plus de temps et de ressources pour reconstruire le cadastre avant l'arpentage.

10. Élaborer un programme pour s'assurer que chaque collectivité dispose de données d'ortho-imagerie pour appuyer l'aménagement du territoire et le renouvellement cadastral et s'assurer que les arpentages soient réalisés de la façon la plus efficace possible.

Justification : L'imagerie à haute résolution peut être intégrée avec les renseignements sur les parcelles et d'autres renseignements géospatiaux pour établir un aperçu complet de l'activité terrestre et de l'occupation dans une collectivité. L'imagerie est une composante essentielle de tout régime moderne de gestion des terres. Il y a de nombreuses occasions de collaborer avec

d'autres intervenants comme les provinces et les municipalités pour acquérir les équipements d'imagerie nécessaires.

Moderniser le système d'arpentage

11. Continuer de promouvoir une culture d'innovation au sein de la DAG en tirant parti de l'environnement en ligne pour intégrer et rationaliser les fonctions d'arpentage et d'enregistrement foncier au sein d'un processus de DED-RFEI intégré. Tabler sur des initiatives fructueuses comme les plans de référence en ligne du Registre des terres indiennes, le projet de réconciliation du Registre des terres indiennes et des archives d'arpentage des terres du Canada ainsi que MON SATC. Simplifier les normes sur les plans d'arpentage, lorsque cela est possible, dans le cadre d'une révision des exigences liées aux arpentages prévues dans l'Entente interministérielle de 2009 de RNCan et d'AADNC.

Justification : La transition du processus d'arpentage vers un environnement numérique permettra d'accélérer le processus des transactions foncières en éliminant l'envoi des plans d'arpentage et des documents sur support papier entre les ministères responsables et les Premières nations. Les approbations seraient également acheminées par voie électronique. De plus, un processus intégré en ligne appuiera le cadre d'aménagement foncier ainsi que le SIG proposé à la recommandation 5.

12. Élargir l'application conjointe MON SATC de l'AATC⁶ et de la DAG pour en faire un outil d'approbation numérique des plans pour les administrateurs des terres des Premières nations et pour décrire « pourquoi » et « quand » un arpentage est nécessaire, et offrir un guide pratique sur le processus d'arpentage pour les administrateurs des terres.

Justification : L'application MON SATC sert à aider les arpenteurs tout au long du processus d'arpentage des terres. Elle peut être élargie afin de permettre l'enregistrement des plans d'arpentage électroniques et d'orienter les administrateurs des terres dans le cadre du processus d'arpentage. L'application pourrait être élargie pour prendre en charge les approbations électroniques des documents d'arpentage par les administrateurs des terres.

Optimiser les investissements dans le renouvellement cadastral

13. Utiliser les déterminants de l'optimalité ainsi que de la compatibilité en matière de développement économique dans le choix des Premières nations appropriées pour le renouvellement, afin de s'assurer que les ressources sont réparties de façon efficiente.
14. Assurer le suivi jusqu'en 2017 des cinq Premières nations qui ont fait l'objet d'un renouvellement en tout ou en partie, afin d'évaluer dans quelle mesure le développement économique durable (limites conflictuelles, indicateurs socioculturels, coûts des transactions) a été amélioré. Le suivi doit être effectué en intégrant une approche d'essais aléatoires en utilisant des réserves similaires (c.-à-d. emplacement, population et activité de développement économique) comme mesure de contrôle.

⁶ Association des arpenteurs des terres du Canada.

Recommandations qui nécessiteront de nouveaux investissements

Bon nombre des recommandations ci-dessus peuvent être mises en œuvre avec un investissement minime. Par contre, les recommandations suivantes nécessiteront des investissements sur plusieurs années et engendreront des coûts connexes :

Recommandation 6. « Élaborer un programme intégré d'aménagement foncier »;

Recommandation 9. « Élaborer un cadre de données géoréférencées pour appuyer une délimitation efficiente et positionner les installations et les infrastructures sur le sol »;

Recommandation 10. « Élaborer un programme pour s'assurer que chaque collectivité dispose de données d'ortho-imagerie pour appuyer l'aménagement foncier »;

Recommandation 12. « Élargir l'application conjointe *MON SATC* de l'AATC et de la DAG ».

Prochaines étapes – Estimation des coûts d'investissement

Les coûts seront échelonnables en fonction du nombre de collectivités qui participent chaque année. Les prochaines étapes suivantes sont recommandées :

- 1) Identifier les collectivités prioritaires des Premières nations au Canada qui ont besoin d'un renouvellement cadastral, en tenant compte des déterminants de l'optimalité, des aspirations de la collectivité et de la participation dans des initiatives connexes d'autonomie gouvernementale comme le Régime de gestion des terres des Premières nations.
- 2) En se fondant sur la capacité et les infrastructures existantes en matière de géomatique, évaluer le coût associé à la mise en place d'une capacité de SIG dans la collectivité, dans une institution ou chez un fournisseur de services des Premières nations qui appuiera un processus intégré d'aménagement foncier.
- 3) Évaluer le coût associé à l'acquisition d'équipement d'imagerie de haute résolution pour chaque réserve.
- 4) En se fondant sur la capacité et les infrastructures disponibles en matière de géomatique, analyser et évaluer le coût associé à la prestation d'un cadre de données géoréférencées pour les collectivités et les terres identifiées à l'étape 1.
- 5) Évaluer le coût associé à l'élargissement de *MON SATC* pour prendre en charge les plans d'arpentage numériques et les approbations en ligne.

Approche proposée à l'égard de la mise en œuvre

Activité	Liens avec les recommandations
<p>Élaborer une stratégie de communication</p> <p>Mettre en place un groupe de travail d'AADNC / RNCAN / ANGTA / AATC chargé de chapeauter l'élaboration d'une stratégie de communication visant à promouvoir le DED-RFEI. Ce groupe de travail doit comprendre une participation des Premières nations. La représentation au niveau des directeurs est recommandée.</p>	Recommandation 1
<p>Élaborer un cadre stratégique / législatif modèle pour l'aménagement foncier.</p> <p>Associer cette activité aux travaux réalisés par le biais des projets pilotes d'AADNC sur l'aménagement du territoire et le dialogue actuel avec la Commission de la fiscalité des Premières nations et le groupe de travail conjoint de l'APN et d'AADNC chargé d'examiner les améliorations à apporter au processus d'ajouts aux réserves.</p>	Recommandation 2
<p>Mettre en place une équipe d'estimation (AADNC / DAG).</p> <p>Évaluer les ressources nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations 6, 9, 10 et 12.</p> <p>Cette équipe sera chargée d'élaborer un processus pour évaluer la capacité disponible en matière de géomatique dans les collectivités cibles afin de réaliser la recommandation 3.</p>	Recommandations 3, 6, 9, 10 et 12
<p>Élaborer un ensemble de lignes directrices et de procédures pour le renouvellement cadastral en se fondant sur les cinq projets pilotes.</p> <p>Mesure à court terme : Mettre en place une <i>équipe du tonnerre</i> formée de représentants de RNCAN, d'AADNC, de l'AATC et des Premières nations participantes afin de superviser l'élaboration des lignes directrices. Tabler sur les travaux réalisés pour le Plan de parcelles communautaires illustré à l'Annexe 4.</p>	Recommandations 4, 5 et 6
<p>Élaborer un processus visant à assurer la coordination des arpentages officiels dans les réserves des Premières nations.</p> <p>Pour cette activité, il est recommandé de nommer un champion d'AADNC qui assurera la coordination dans l'ensemble d'AADNC avec l'aide de la DAG.</p>	Recommandations 7 et 8
<p>Actualiser le Manuel d'instructions pour l'arpentage des terres du Canada et élargir MON SATC pour prendre en charge les plans d'arpentage numériques et les approbations en ligne.</p> <p>En cours à titre de projet de modernisation à la DAG.</p>	Recommandations 11 et 12

Premier élan – Le rôle de l’arpentage général

Au Canada, quelque 3 100 réserves des Premières nations sont détenues en fiducie pour quelques 630 Premières nations. Les réserves ont une superficie totale de 35 524 km² et varient considérablement de par leur emplacement, leur taille, leurs capacités et leur complexité. Ces réserves peuvent aller d’étendues sauvages vacantes à des collectivités ayant les infrastructures et l’activité de développement de grands centres urbains. La gouvernance, l’abondance des ressources naturelles, le régime foncier, les niveaux d’instruction, l’éloignement géographique et la conjoncture économique dans les municipalités avoisinantes sont tous des facteurs qui ont une incidence sur le développement économique. Cela dit, les parcelles officielles font certainement partie du casse-tête socioéconomique; la partie difficile est donc de déterminer quand les avantages liés à la définition, à la démarcation et au maintien des parcelles deviennent plus importants que le coût qui s’y rattache.

La Direction de l’arpenteur général du ministère des Ressources naturelles du Canada (RNCan) a la responsabilité législative des arpentages dans les réserves des Premières nations, conformément à la *Loi sur l’arpentage des terres du Canada*. Plus précisément, la DAG émet des directives pour les arpentages, examine les plans d’arpentage et enregistre ces arpentages pour permettre la création de parcelles sur les terres du Canada, dont les réserves sont la composante la plus importante. Pour donner une idée des proportions, rien qu’en 2011-2012, la DAG a émis 1 000 directives d’arpentage, a enregistré 1 800 plans d’arpentage dans les Archives d’arpentage des terres du Canada (les AATC renferment quelques 100 000 dossiers au complet) et a créé 6 300 nouvelles parcelles dans l’ensemble des données cadastrales. Toutefois, le rôle le plus important de la Direction de l’arpenteur général est probablement celui d’offrir aux collectivités l’accès au système cadastral.

L’arpentage et la cartographie sont indispensables pour définir les emplacements des droits officiels et informels ainsi que pour utiliser ces données à d’autres fins d’analyse, notamment pour déterminer l’itinéraire des véhicules d’urgence, planifier l’utilisation des terres, éviter des catastrophes naturelles et intervenir à la suite d’interruption de services publics et de déversements de contaminants. Les arpentages entraînent la création de parcelles – autant sur le sol (abornement physique) que dans les systèmes administratifs (format numérique). Dans les réserves, une parcelle officielle est une partie de territoire, généralement définie par arpentage et enregistrée dans les AATC. Tous les droits fonciers doivent maintenant être associés à une parcelle officielle; le cadastre est la mosaïque des nombreuses parcelles officielles (illustrées sur différents plans d’arpentage) qui se trouvent dans une réserve donnée.

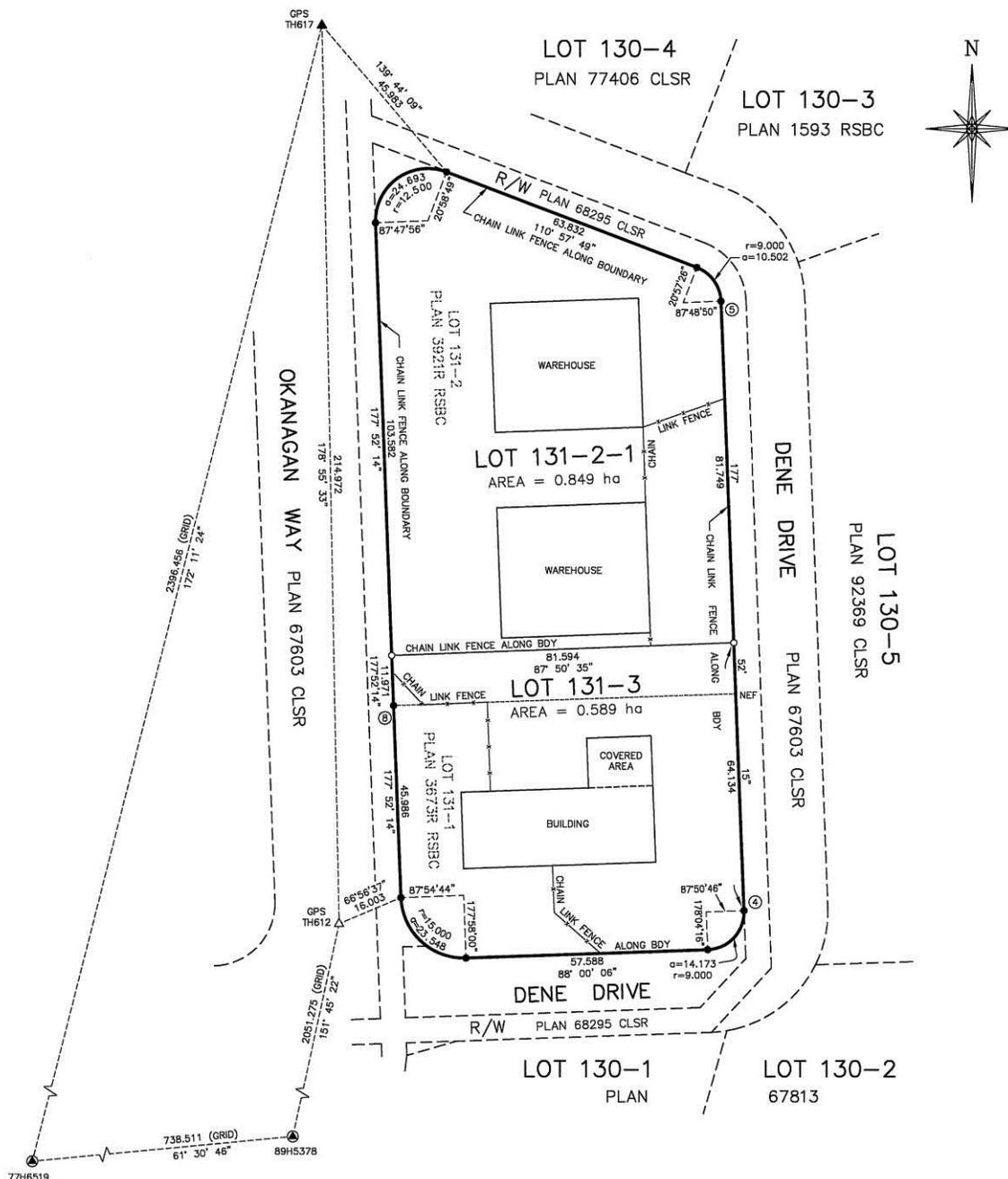
Les droits informels et coutumiers peuvent être associés à une parcelle officielle ou à une parcelle informelle. Une parcelle informelle est une partie de territoire auquel un droit coutumier se rattache. Elle est définie par occupation (clôtures, murets, haies, gazon tondu, limite forestière), par un plan d’ingénierie ou un autre plan non sanctionné n’étant pas consigné dans les AATC. Comme les parcelles informelles ne sont pas consignées dans les AATC, les connaissances à leur égard sont limitées à l’extérieur des réserves.

L’arpentage se fonde sur le principe selon lequel un système de droits de propriété efficient est bonne chose. Les parcelles servent à situer et à fixer l’étendue spatiale des droits et des utilisations; les parcelles répondent à des pressions en matière de développement mais n’engendrent pas de pressions; les parcelles traversent les cultures et les époques. Toutefois,

l'arpentage doit demeurer à l'intérieur de contraintes juridiques et financières, et la possibilité de trouver de nouvelles options pour créer des parcelles à meilleurs coûts a été un facteur clé pour le renouvellement cadastral.

Deuxième élan – Évaluation du cadastre

L'examen d'un échantillon de 118 Premières nations, soit 20 % de l'ensemble des Premières nations, a permis d'évaluer la mesure dans laquelle les parcelles officielles sont utilisées. L'échantillon était représentatif grâce à une bonne diversité sur les plans de la répartition géographique (toutes les provinces étaient représentées); de la proximité des centres urbains (un grand nombre de réserves rurales des Premières nations étaient comprises); de la population; et du niveau de développement. Une parcelle officielle a été définie comme étant un territoire illustré sur un plan d'arpentage dans les AATC :



Une équation intitulée *Parcel Fabric Index* (PFI) a été élaborée afin de représenter le rapport entre les améliorations sur le terrain et les parcelles officielles. Les valeurs proches de 0 indiquent un très faible rapport parcelle-amélioration, tandis que les valeurs proches de 1 indiquent un très bon rapport.

$$PFI = \frac{TNI + VP + \frac{1}{2} OGI - (IOB + INP + IUM + \frac{1}{2} OGE)}{TNI + VP + \frac{1}{2} OGI}$$

Équation du Parcel Fabric Index (PFI)

PFI = Parcel Fabric Index (entre 0 et 1)

TNI = Nombre total d'améliorations apportées dans la réserve

VP = Nombre de parcelles vacantes (parcelles officielles dans lesquelles il n'y a pas d'amélioration)

OGI = Nombre d'améliorations pétrolières et gazières

OGE = Nombre d'erreurs liées aux améliorations pétrolières et gazières (améliorations pétrolières et gazières qui empiètent sur les limites d'une parcelle officielle ou qui ne sont pas associées à des parcelles officielles)

IOB = Nombre d'améliorations sur les limites (améliorations qui empiètent sur les limites des parcelles officielles)

INP = Nombre d'améliorations qui ne sont pas associées à des parcelles officielles (développement ad hoc)

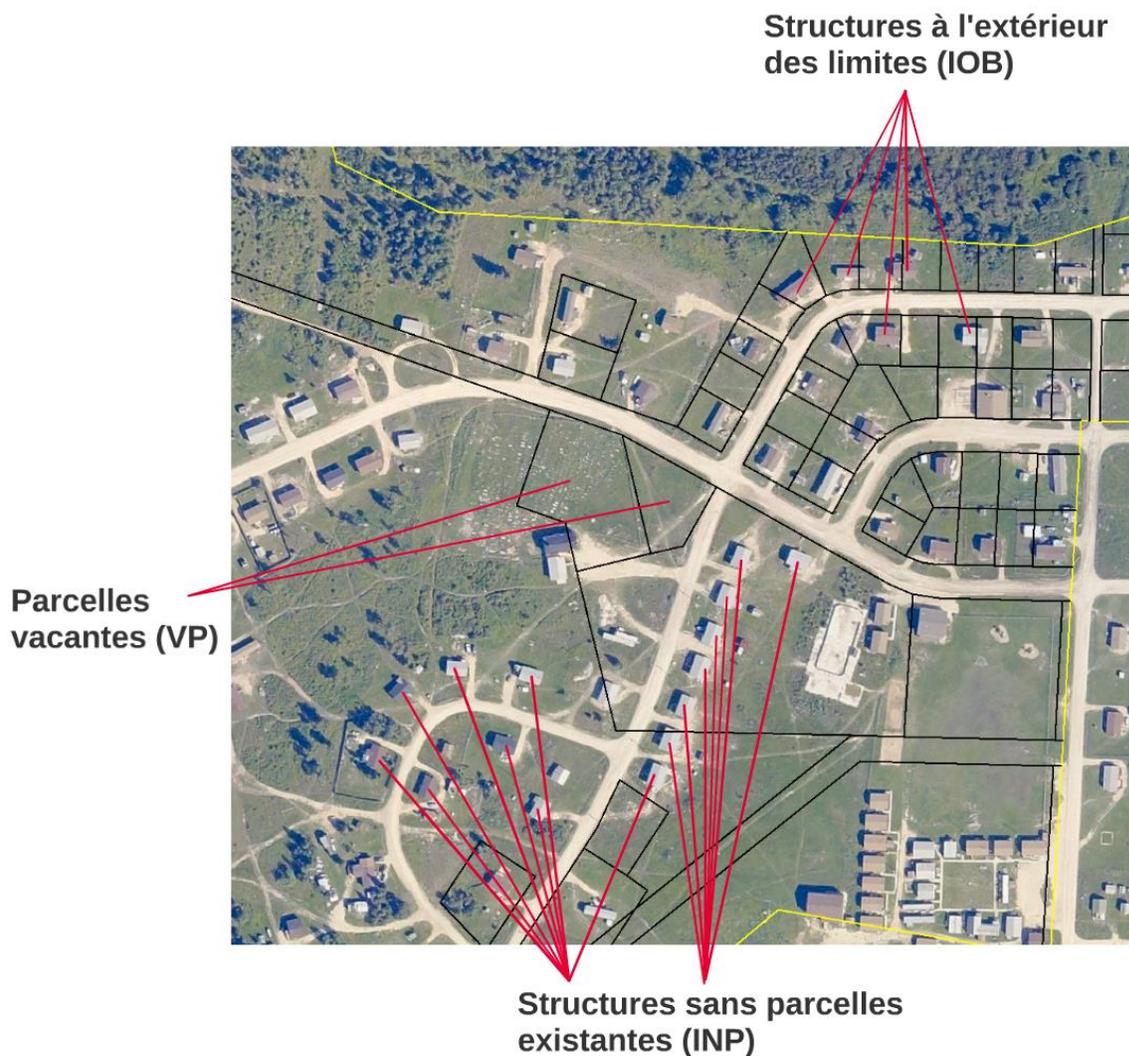
IUM = Nombre d'améliorations se trouvant sur des parcelles non entretenues

Les parcelles officielles ont été superposées sur des images géoréférencées de haute résolution. On a considéré comme une amélioration toute résidence ou grande structure, toute zone défrichée et tout développement agricole visible sur l'imagerie (les garages, les remises ou les autres petites structures ont été exclus). Les parcelles vacantes (VP), les améliorations sur les limites, les améliorations sans parcelle, les améliorations sur des parcelles non entretenues et les améliorations pétrolières et gazières ont été prises en compte.

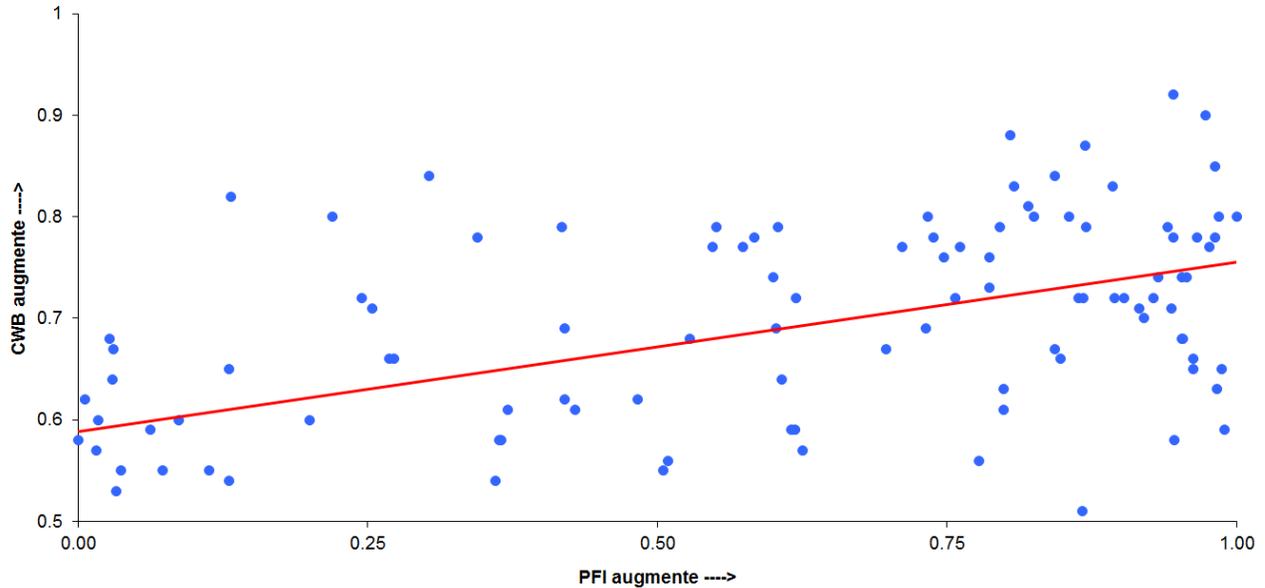
À titre de médiane, 72 % de toutes les améliorations dans les réserves se trouvent sur des parcelles officielles. Comme il y avait une grande diversité dans l'ensemble des 118 réserves, l'écart entre le PFI le plus élevé et le PFI le plus faible était de 1.0. Ces résultats liés aux réserves demeurent juxtaposés à ceux du reste du Canada. Les sous-divisions à Abbotsford, Langley, Saskatoon et Winnipeg avaient un PFI moyen de 0,97 et un écart de seulement 0,04.

PFI moyen	0,61
Médiane	0,72
Écart-type	0,33
PFI minimum	0
PFI maximum	1
Nombre	118

Sommaire des données statistiques tirées de l'évaluation du PFI

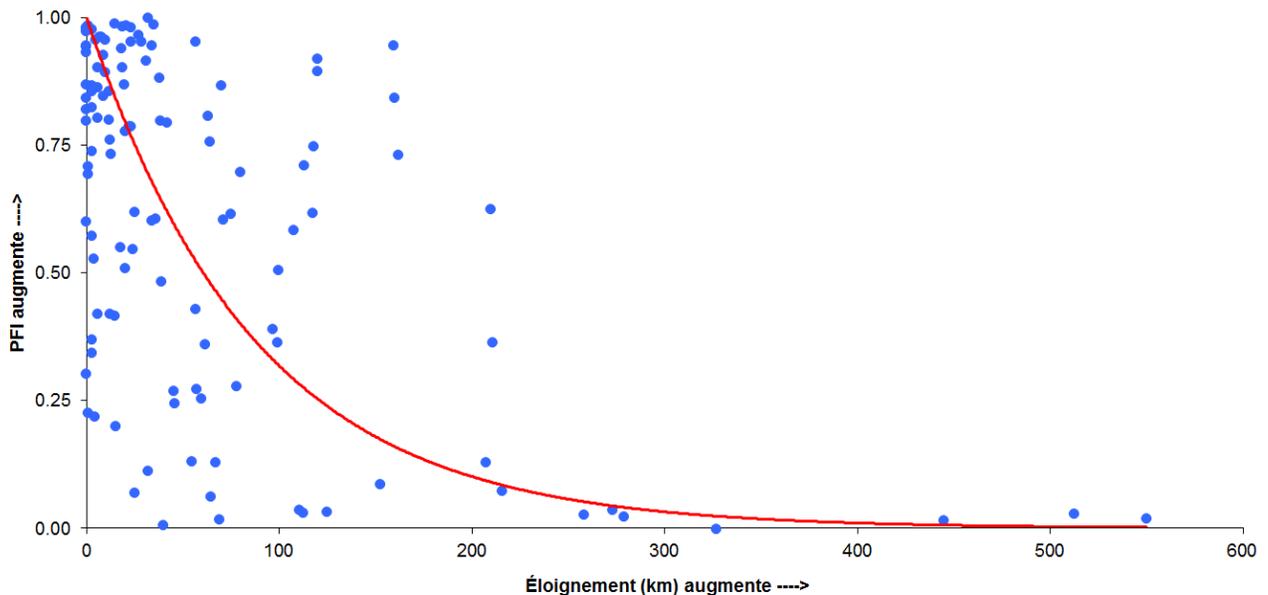


Le PFI de 108 réserves a ensuite été mis en corrélation avec l'indice de bien-être communautaire (BEC) pour chaque réserve (les 10 autres réserves ont été omises puisque leur indice de BEC n'était pas disponible). Il y a une forte corrélation entre le développement cadastral et le bien-être socioéconomique dans la réserve. À mesure que le développement cadastral augmente, le bien-être socioéconomique a tendance à augmenter aussi. Toutefois, cette corrélation n'a pas nécessairement un lien de cause à effet ; par exemple un investisseur externe fait part de son intérêt à implanter une entreprise dans une réserve en premier et ensuite la parcelle est créée, ou une demande de construction de maison est souvent antérieure à la création de la parcelle.



Corrélation entre le PFI et l'indice de CEB

Pour déterminer ce qui stimule la demande à l'égard des parcelles, les valeurs du PFI ont été mises en corrélation avec l'éloignement (distance des centres urbains). Dans le cadre de la présente étude, l'« éloignement » est défini comme étant la distance, en voiture, entre chaque réserve et son centre de services correspondant le plus près. Les résultats font état d'un lien considérable entre l'éloignement et le cadastre (et entre l'éloignement et l'indice de CEB). Plus le cadastre est éloigné d'un centre de services, plus le nombre de parcelles officielles a tendance à diminuer.



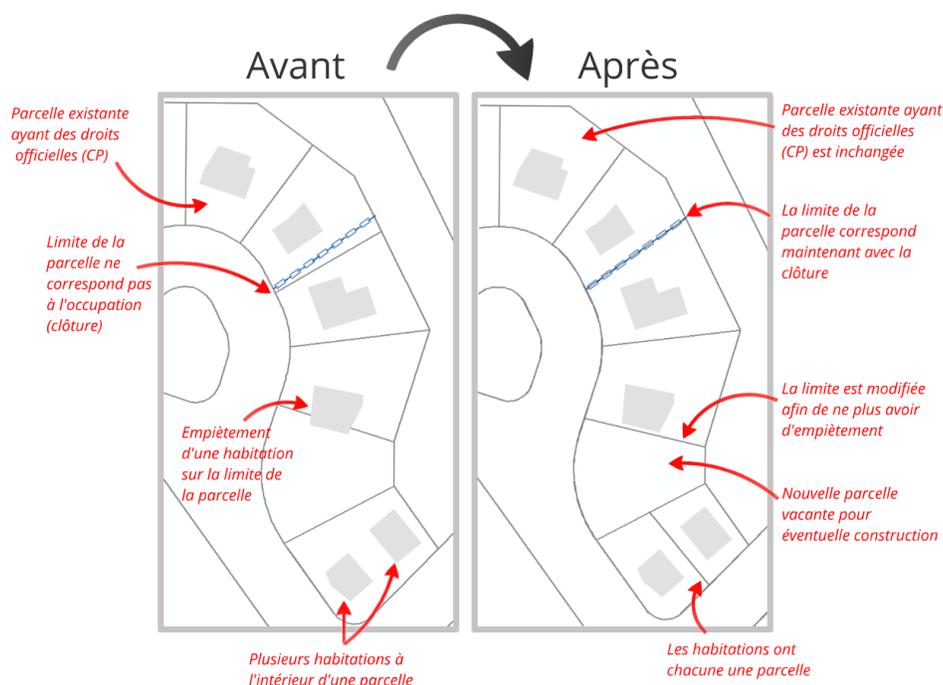
Corrélation entre le PFI et l'éloignement

Renouvellement cadastral

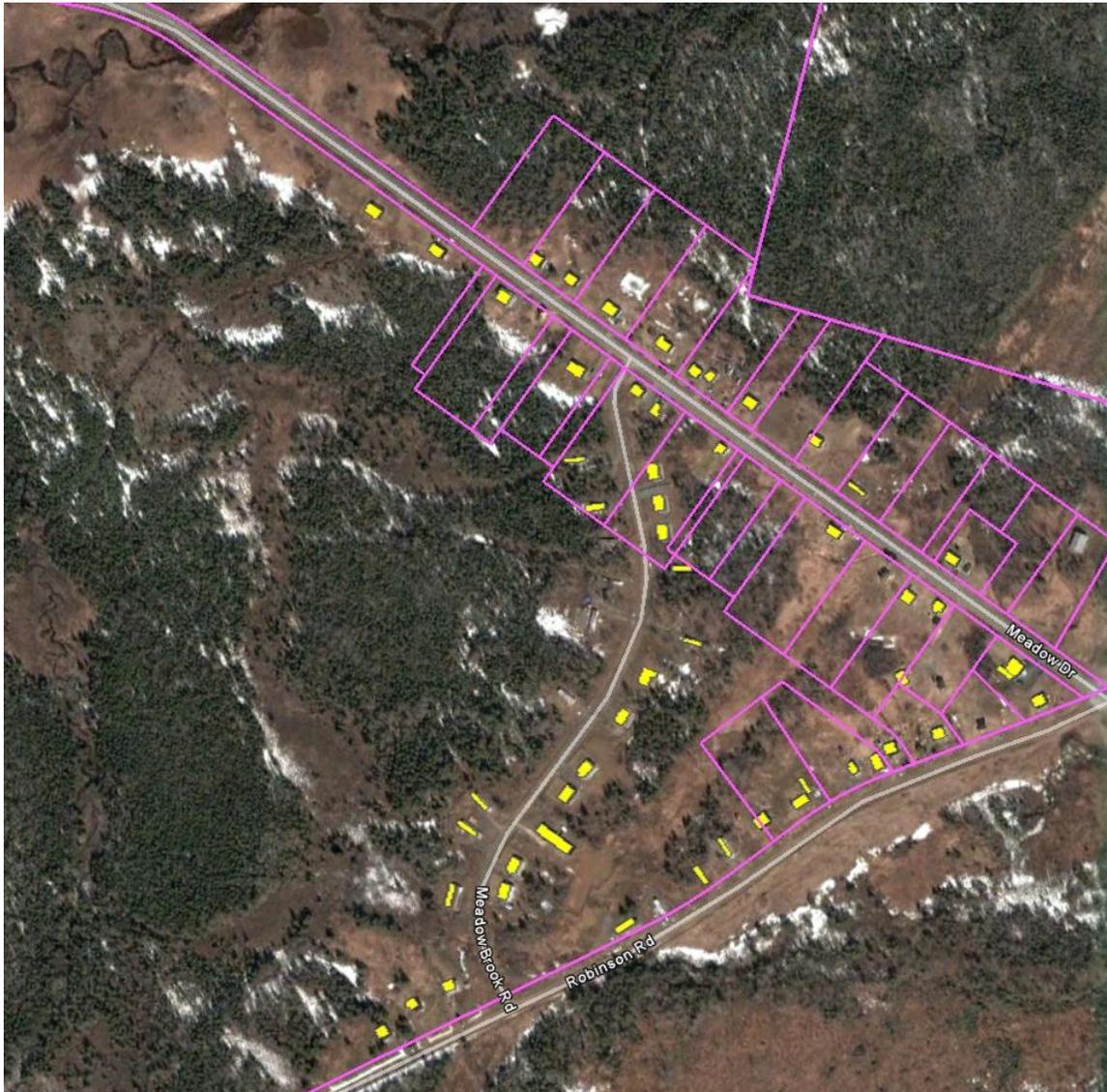
Plusieurs raisons justifient le renouvellement cadastral dans les réserves. Les impératifs stratégiques comprennent le *Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones*, qui stipule que les possibilités économiques pour les Autochtones doivent être « évaluées, ciblées et élargies systématiquement ». Cela signifie que les investissements ne doivent plus être répartis selon des principes d'équité. La répartition doit plutôt prévoir et encourager les perspectives commerciales et y réagir. Par conséquent, l'adoption d'une approche rigoureuse à l'égard du cadastre des réserves contribue à l'atteinte des objectifs du Cadre, soit de moderniser les régimes fonciers afin d'accroître la valeur des biens, d'adopter une approche plus systémique pour cerner les possibilités économiques, de renforcer la capacité pour la planification du développement économique des collectivités et de s'assurer que les programmes de développement économique se fondent sur les possibilités et sont axés sur le marché.

Le renouvellement cadastral constitue à la fois le processus et le produit – il s'agit du processus d'arpentage des lots en vue d'intégrer les améliorations existantes (bâtiments et autres zones occupées) dans les collectivités, et du produit de l'infrastructure améliorée (plans, cartes, bornes, capacité). Le renouvellement a été amorcé en juin 2010 dans cinq réserves des Premières nations (Mount Currie, Brokenhead, Akwesasne, Uashat et Eel Ground), et a évolué pour englober :

- La création de nouvelles parcelles pour intégrer les bâtiments qui ne sont pas associés à une parcelle;
- La création de nouvelles parcelles pour résoudre les cas où des bâtiments empiètent sur les limites d'une parcelle;
- La création de nouvelles parcelles vacantes pour les futurs aménagements (un principe d'aménagement du territoire adopté à la réserve d'Eel Ground);
- La modification des parcelles existantes pour harmoniser les limites avec l'occupation, comme des clôtures (à la demande de la Première nation à Uashat);
- La démarcation des limites des parcelles existantes mais non arpentées (quatre parcelles à Mount Currie qui ont été définies dans les années 1950).



L'un des objectifs du renouvellement était de développer des techniques d'arpentage afin de permettre le renouvellement efficient⁷ de masse du cadastre, de façon à ce que les parcelles informelles soient officialisées dans les Archives d'arpentage des terres du Canada (AATC). Le processus a été amorcé avec un exercice simulé dans le cadre duquel le cadastre actuel a été combiné aux parcelles informelles (occupées); l'amalgame a ensuite été officialisé à l'aide de principes de planification et de géométrie :



Étape 1 – Superposition du cadastre d'AATC sur l'imagerie

⁷ L'efficience sur les plans du temps et du coût; combien de temps cela a-t-il pris, et à quel coût?



Étape 2 – Intégrer les preuves d'occupation (clôtures, zones cultivées)



Étape 3 – Renouveler le cadastre à l'aide des principes d'aménagement du territoire

Cinq Premières nations :

Mount Currie – Sept nouvelles parcelles :



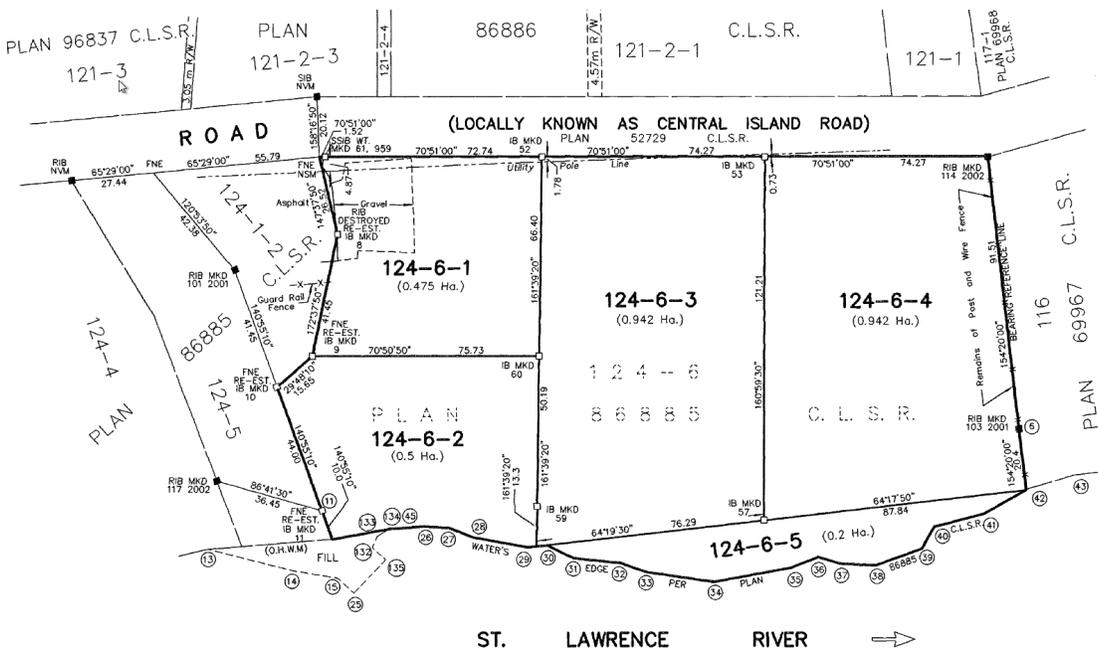
Brokenhead – Décalage entre les bâtiments (rose) et les parcelles (blanc et jaune) :



Akwasne – Décalage entre les bâtiments (rouge et jaune) et les parcelles (noir et bleu) :



Akwasne – Cinq nouvelles parcelles ont été créées :



Uashat – De nouvelles parcelles ont été créées pour intégrer les bâtiments, les routes et les clôtures existants :



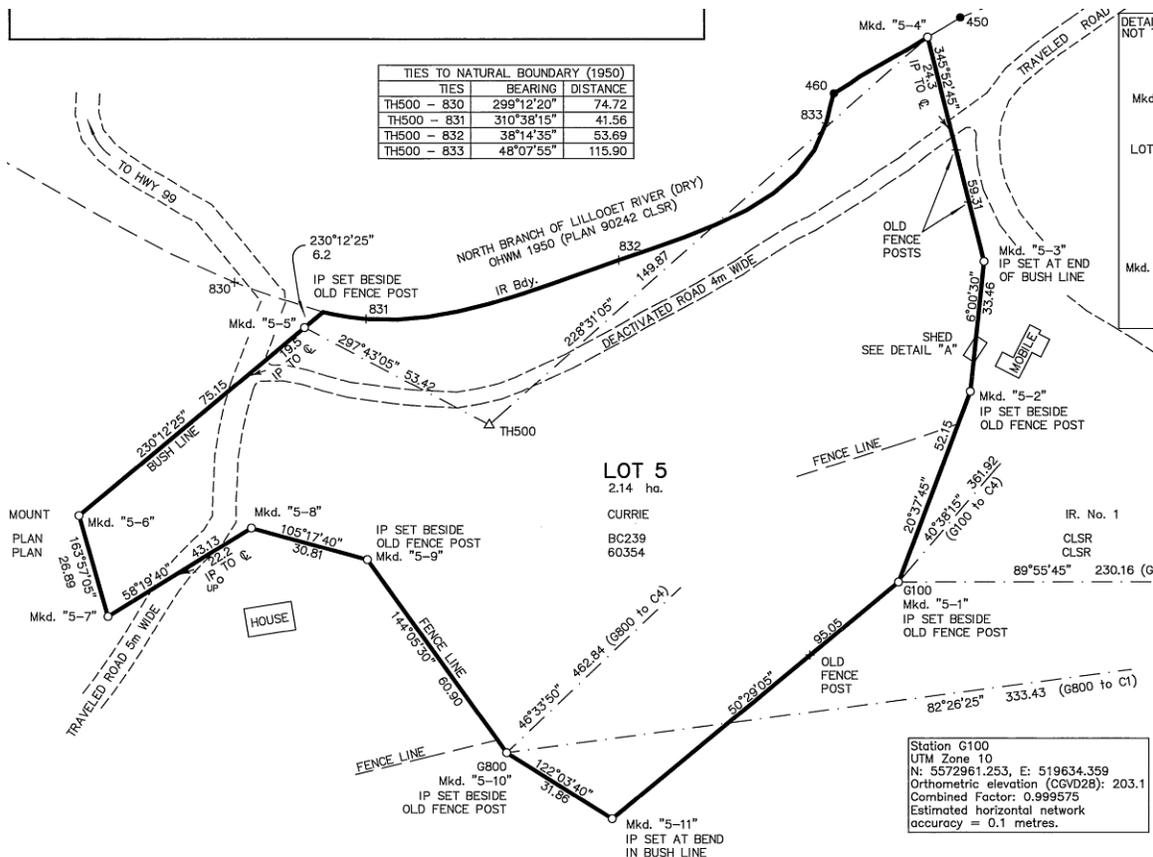
Eel Ground – Décalage entre les bâtiments (rouge) et les parcelles arpentées (blanc et jaune) :



Quelles sont les leçons apprises ?

1. Le renouvellement a été facilité par l'article 31 de la *Loi sur l'arpentage des terres du Canada*, qui accorde beaucoup de souplesse dans la façon dont les parcelles sont arpentées et délimitées. Toutes les parcelles renouvelées sont entièrement délimitées avec des bornes (Mount Currie, Akwesasne, Uashat). Les nouvelles techniques étaient axées sur l'imagerie et la vérification au sol :

- On a fait un usage accru des produits informatisés comme l'imagerie pour identifier les zones qui nécessitent un renouvellement et pour préparer des plans cadastraux proposés à l'aide des limites d'occupation (Brokenhead et Eel Ground). À Akwesasne, on a utilisé une classification des bâtiments servant à déterminer les empiétements pour comparer la mosaïque ortho corrigée au cadastre des AATC, et un tableau des attributs y a été associé pour permettre les recherches. Le tableau des attributs indiquait les bâtiments qui n'empiétaient pas, ceux qui empiétaient, ceux dont le lien avec les limites était incertain et ceux qui partageaient une parcelle avec d'autres bâtiments.
- Le lien manifeste entre les bâtiments et les parcelles des AATC dans le calcul des PFI peut être artificiel, lorsque la collectivité ignore entièrement ces parcelles en faveur de parcelles informelles (Brokenhead). Par conséquent, il est essentiel de consulter la collectivité pour s'assurer que les PFI sont précis.



Un plan (art. 31) d'une parcelle entièrement délimitée par des bornes dans la réserve de Mount Currie

2. Le renouvellement est un processus social. L'officialisation de l'occupation *de facto* (faire concorder l'occupation avec le cadastre des AATC) est principalement un processus communautaire qui nécessite beaucoup de discussions entre quatre parties – le chef et le conseil qui accordent les droits informels, les membres qui bénéficient des droits informels, l'arpenteur et, bien entendu, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, le ministère qui a la responsabilité du régime de gestion des terres. Le renouvellement est un exercice de définition de nouvelles limites; il ne s'agit pas simplement d'un exercice technique consistant à déterminer et à tracer ces limites. Ce processus de consultation communautaire est unique à chaque Première nation :

- Les nouvelles limites sont définies par ceux qui possèdent des droits sur les terres. Dans le cadre du renouvellement, les droits sont informels – accordés/respectés par le chef et le conseil. La facilité avec laquelle les parcelles informelles peuvent être officialisées est fonction de la fermeté avec laquelle les membres détiennent les droits. Étant donné que les droits sont détenus fermement à Brokenhead, la Première nation est réticente à réduire la taille des parcelles informelles, ce qui a pour effet de ralentir le processus.
- À Brokenhead, la Première nation ne prévoit pas que la création de nouvelles parcelles précédera l'aménagement du territoire. Les nouvelles parcelles peuvent être arpentées seulement après que la collectivité ait approuvé un nouveau plan de lotissement. Par conséquent, le processus tripartite ne fait que commencer : arpenter les fonds existants sans les officialiser, puis prévoir un nouveau lotissement sans l'arpenter, puis arpenter et officialiser les nouvelles parcelles.
- À Mount Currie, la Première nation était réticente à déposer quelques plans de parcelles communautaires que ce soit étant donné que l'octroi de droits informels à l'égard des parcelles informelles était en cours, parce qu'on jugeait que cela nuisait à la possibilité de modifier le cadastre et parce que le SIG existant était considéré adéquat, et aussi en général à cause de l'incertitude de la relation entre les parcelles arpentées et les droits officiels de la Loi sur les Indiens (laquelle fait l'objet d'un moratoire) .
- Comme les droits sont détenus de manière moins officielle à Uashat, le processus de consultation communautaire de la Première nation est moins rigoureux que ce que prévoit la *Loi sur les Indiens*, ce qui a pour effet d'accélérer le processus.
- À Eel Ground, la Première nation tient à adopter la voie la plus avantageuse⁸ en mettant l'accent sur la création de parcelles vacantes dans les zones de terres incultes pour attirer le développement immédiat, plutôt que sur la modification des limites de toutes les parcelles informelles.

3. Règle générale, les parcelles officielles à l'égard desquelles des droits sont enregistrés en vertu de la *Loi sur les Indiens* (certificats de possession, baux et licences) n'ont pas été modifiées, puisqu'il n'est pas nécessaire de renouveler ces parcelles et parce que le processus de modification de la description officielle est ardu (Uashat, Eel Ground). La nature inaliénable des parcelles officielles existantes signifie que leur délimitation entraîne en conflit avec les limites d'occupation des parcelles informelles attenantes (Mount Currie), entraînant des frictions entre les membres vivant sur les parcelles informelles et les membres ayant un droit foncier dans les parcelles officielles.

⁸ La Première nation considère que les modifications apportées aux parcelles informelles sont en quelque sorte une solution à la recherche d'un problème.

4. Le renouvellement demande beaucoup plus de temps que pour les lotissements typique dans les réserves. Une bonne partie du temps a été consacrée à la consultation, à l'attente des commentaires des Premières nations par le personnel de la DAG, aux partenariats, aux accords et aux approbations. Les échéanciers sont fonction du nombre de parcelles informelles visées par le renouvellement, de la sophistication des parcelles informelles et de la complexité de la collectivité :

- Le renouvellement d'un petit nombre de parcelles nécessite moins de consultation (Mount Currie)⁹.
- À Uashat, les travaux d'arpentage (non ATC) réalisés par un arpenteur du Québec (coins de blocs) et par la Première nation (coins des parcelles informelles), parallèlement à un programme communautaire de clôturage qui a permis de définir physiquement les limites de nombreuses parcelles, ont permis un renouvellement efficient.
- L'enthousiasme communautaire est inégal dans une collectivité de la taille d'Akwesasne (11 000 membres), ce qui signifie que seulement 14 parcelles ont été renouvelées. La Première nation n'a pas approuvé le projet immédiatement; de nombreuses parcelles sont associées à des droits fonciers; certains membres ne sont pas en faveur des arpentages; le processus d'approbation est lourd.

5. Les coûts du renouvellement par parcelle sont fonction de la partie qui réalise les travaux, du nombre de parcelles à officialiser, de la sophistication des parcelles informelles et de la fréquence de la pose des repères :

- La plupart des travaux de renouvellement ont été réalisés à l'interne par le personnel de la DAG, à l'exception d'Akwesasne. Le renouvellement dans les autres collectivités des Premières nations sera confié à des arpenteurs du secteur privé, dont les honoraires seront probablement plus élevés¹⁰.
- Le renouvellement d'une grande partie du cadastre (Brokenhead, Uashat et Eel Ground) engendre des coûts par parcelle beaucoup moins élevés que le renouvellement de quelques parcelles seulement. Il semble y avoir des économies d'échelle (en raison des coûts logistiques moins élevés par parcelle).
- Le coût associé à l'arpentage des parcelles des Premières nations fondées sur le SIG était le tiers du coût associé à l'arpentage des parcelles désignées par tenants et aboutissants (Mount Currie). Afin de gérer les parcelles et les droits informels, le SIG utilise l'occupation traditionnelle (photos aériennes historiques, plans d'arpentage et notes d'arpentage), le témoignage des membres (principalement le témoignage des aînés), puis compare ces renseignements historiques aux ortho-photos à haute résolution. Par contre, les parcelles désignées par tenants et aboutissants à Mount Currie étaient plus difficiles à arpenter, ce qui réduisait l'efficiency du processus.

⁹ Depuis la fin du projet pilote du renouvellement cadastral, la Première nation Lil'wat a été acceptée sous le régime de gestion des terres des Premières nations (GTPN). Ainsi Lil'wat a montré un besoin grandissant pour des arpentages afin de transformer les droits coutumiers en droits fonciers officiels en vertu du code foncier des Premières nations. La Première nation Lil'wat a indiqué que si elle avait compris la valeur des parcelles pour appuyer la GTPN durant le projet pilote, elle aurait travaillé à la réalisation d'un renouvellement cadastral plus exhaustif.

¹⁰ Le budget affecté au renouvellement du cadastre pour la Première nation dans le cadre de l'Initiative sur le droit de propriété des Premières nations est de 1 300 \$ par parcelle.

6. Les faibles coûts par parcelle (associés au renouvellement d'un grand nombre de parcelles) et les courts délais (moins de consultation nécessaire pour le renouvellement d'un petit nombre de parcelles) sont mutuellement exclusifs.

Déterminants de l'optimalité

Compte tenu des ressources limitées (argent, temps et personnes), le renouvellement cadastral ne peut viser l'ensemble des réserves du Canada. Les candidats optimaux pour le renouvellement présenteront un mélange approprié de quatre facteurs : emplacement, qualité du cadastre (PFI), bien-être communautaire (BEC) et population.

La valeur d'éloignement idéale pour une réserve est de 0 km. Cela indique que la réserve est située directement à côté ou entièrement à l'intérieur du « centre de services ». Parmi les 118 réserves de l'échantillon, l'éloignement moyen (\bar{x}_{rem}) était de 65 km, avec un écart-type (μ_{rem}) de 98 km (compte tenu de l'absence de contraintes à l'égard des grandes distances). Les critères limites pour l'éloignement idéal sont de 0 à 163 km ($\bar{x}_{rem} + \mu_{rem}$). Toutes les réserves situées à plus de 163 km ont été exclues en raison de la distance qui les sépare des moteurs économiques. Autrement dit, il est moins justifié de renouveler le cadastre des réserves éloignées étant donné les effets plus nébuleux du renouvellement pour ces réserves :

$$0 \text{ km} < \text{rem} > \bar{x}_{rem} + \mu_{rem}$$

Pour l'ensemble des 118 réserves de l'échantillon, le PFI moyen (\bar{x}_{PFI}) était de 0,61, avec un écart-type (μ_{PFI}) de 0,33. Les limites du PFI idéal ont été fixées à trois quarts d'un écart-type de chaque côté ($\bar{x}_{PFI} \pm 0,75\mu_{PFI}$). La limite supérieure du PFI a été fixée ainsi parce que les valeurs de PFI qui dépassent 0,85 s'approchent des normes hors réserve, et ces réserves ont peu d'avantages à tirer d'un léger renouvellement cadastral. Par contre, la limite inférieure du PFI a été fixée à 0,36, parce que les réserves dont le PFI se trouve sous cette limite nécessitent la création de nombreuses parcelles, et non un simple renouvellement cadastral (bien que la création de nouvelles parcelles puisse être utile, elle ne s'inscrit pas dans le renouvellement) :

$$\bar{x}_{PFI} + 0,75\mu_{PFI} < \text{PFI} > \bar{x}_{PFI} - 0,75\mu_{PFI}$$

Parmi les 500 réserves des Premières nations dans l'échantillon du BEC, l'indice moyen (\bar{x}_{CWB}) était de 0,57 avec un écart-type (μ_{CWB}) de 0,1. À titre comparatif, la valeur du BEC en dehors des réserves était de 0,77. Les limites du BEC idéal ont été fixées à la valeur moyenne, moins la moitié d'un écart-type ($\bar{x}_{CWB} - 0,5\mu_{CWB}$), et à 1. La limite inférieure du BEC a été fixée ainsi parce que les valeurs inférieures à 0,52 reflètent des problèmes systémiques dans la réserve; le renouvellement des parcelles n'est pas une panacée. La limite supérieure du BEC, fixée à 1, est une valeur idéale (aucune collectivité au Canada n'a obtenu cette note) :

$$\bar{x}_{CWB} - 0,5\mu_{CWB} < \text{CWB} > 1$$

Seule une minorité des réserves sont peuplées. Dans le recensement de 2006, 1 092 réserves ont été examinées (22 des 2 000 autres réserves ont refusé de participer au recensement; les autres n'avaient aucune population). Des 1 092 réserves :

- 277 réserves avaient une population nulle;
- 206 réserves avaient une population de 50 personnes ou moins;
- 199 réserves avaient une population de 500 personnes ou plus (Statistique Canada, 2006, 2007, 2008).

Hors réserve, des administrations municipales sont formées lorsque la population d'une région atteint une masse critique. Bien que la définition de ce que constitue une « municipalité » varie selon les provinces, des populations minimales reflètent cette masse critique. À l'exception de l'Alberta, la plus petite administration municipale compte une population de plus de 100 personnes; ce nombre a donc été fixé comme seuil de population minimal pour les candidats optimaux dans le cadre du renouvellement cadastral :

$$\text{pop} > 100$$

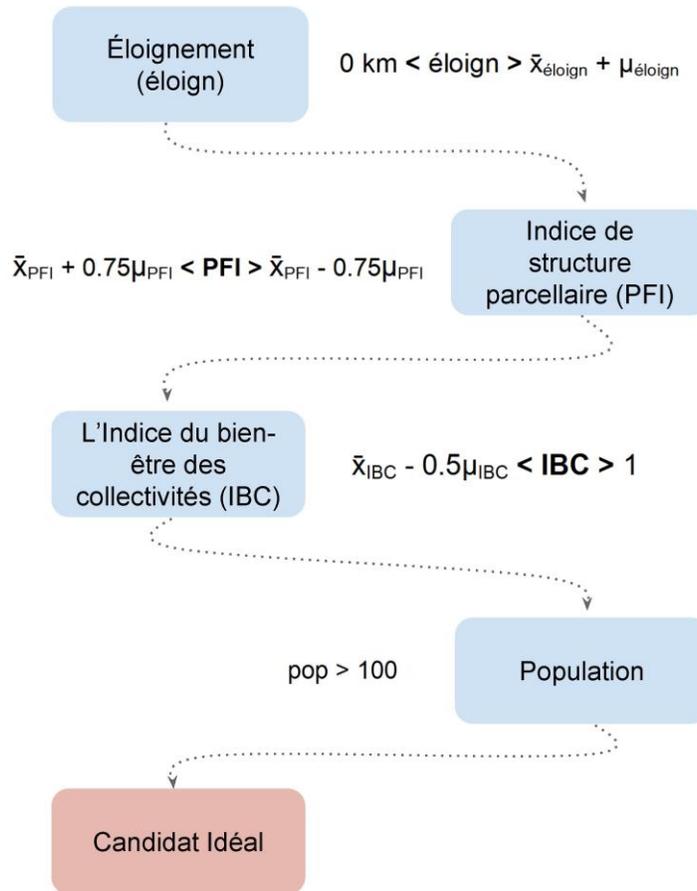


Figure – Algorithme des déterminants de l'optimalité (DO)

Cet algorithme formé de quatre déterminants a été utilisé pour évaluer les 118 réserves : 97 réserves ont satisfait au critère de l'éloignement. Parmi ces 97 réserves, 43 ont satisfait au critère du PFI. De ces 43 réserves, 42 ont satisfait au critère du BEC. Parmi ces 42 réserves, 41 ont satisfait au critère de la population (35 % de l'échantillon) :

----- Version 1 (originale) -----

Critère	Restriction	Reste sur 118 réserves
<i>Éloignement</i>	0 km --> $\bar{x}_{rem} + \mu_{rem}$	97
<i>PFI</i>	$\bar{x}PFI \pm 0,75\mu PFI$	43
<i>BEC</i>	$\bar{x}CWB - 0,5\mu CWB$ --> 1	42
<i>Population</i>	>100	41

De petites modifications apportées aux critères entraînent des changements importants dans le nombre de réserves optimales. À titre comparatif, on a utilisé six autres versions de l'algorithme pour évaluer l'échantillon de 118 réserves :

----- Version 2 -----

Critère	Restriction	Reste sur 118 réserves
<i>Éloignement</i>	0 km --> $\bar{x}_{rem} + 0,75\mu_{rem}$	93
<i>PFI</i>	$\bar{x}PFI \pm 0,75\mu PFI$	42
<i>BEC</i>	$\bar{x}CWB$ --> 1	37
<i>Population</i>	>100	36

----- Version 3 -----

Critère	Restriction	Reste sur 118 réserves
<i>Éloignement</i>	0 km --> $\bar{x}_{rem} + 0,5\mu_{rem}$	88
<i>PFI</i>	$\bar{x}PFI \pm 0,75\mu PFI$	40
<i>BEC</i>	$\bar{x}CWB$ --> 1	35
<i>Population</i>	>100	34

----- Version 4 -----

Critère	Restriction	Reste sur 118 réserves
<i>Éloignement</i>	0 km --> $\bar{x}_{rem} + 0,25\mu_{rem}$	81
<i>PFI</i>	$\bar{x}PFI \pm 0,75\mu PFI$	35
<i>BEC</i>	$\bar{x}CWB$ --> 1	32
<i>Population</i>	>150	29

----- Version 5 -----

Critère	Restriction	Reste sur 118 réserves
<i>Éloignement</i>	0 km --> $\bar{x}_{rem} + 0,75\mu_{rem}$	93
<i>PFI</i>	$\bar{x}PFI \pm 0,5\mu PFI$	23
<i>BEC</i>	$\bar{x}CWB$ --> 1	20
<i>Population</i>	>100	19

Après l'important filtrage initial qui survient aux étapes de l'éloignement et du PFI, on constate une très faible réduction de l'échantillon aux étapes du BEC et de la population. Trois raisons expliquent cette situation :

- Comme il y a une forte corrélation entre l'éloignement, le PFI et le BEC, une grande partie des réserves qui auraient été éliminées à l'étape du BEC l'ont déjà été aux étapes de l'éloignement et du PFI;
- Plus une réserve est éloignée, moins il est probable qu'elle ait une population importante, ce qui signifie que la plupart des réserves peu peuplées sont éliminées à l'étape de l'éloignement;
- L'échantillon a été sélectionné de façon à englober des réserves plus développées (c.-à-d. peuplées). S'il s'agissait d'un échantillon comprenant des réserves peu développées, le critère de la population pourrait avoir une plus grande incidence.

Lien avec l'aménagement du territoire

En 2010, la DAG a évalué la capacité d'arpentage et de cartographie de 43 collectivités des Premières nations et a constaté que le tiers d'entre elles emploie du personnel à cet égard, que la moitié avaient adopté ou préparaient des plans d'aménagement du territoire et que les collectivités qui disposaient d'une telle capacité interne sont trois fois plus éloignées que celles qui achètent cette expertise à contrat. L'aménagement du territoire oriente les décisions portant sur l'attribution, l'utilisation, la gestion et la protection actuelles et futures des terres. Il sert généralement à désigner les zones de terrain (zonage) dans lesquelles certaines utilisations seulement sont autorisées. Toutes les autres utilisations à l'intérieur de cette zone sont interdites afin de réduire les effets négatifs externes¹¹, soit des éléments non désirés (comme le bruit, les odeurs et d'autres polluants) qui peuvent provenir de la parcelle A et déranger la parcelle B. L'industrie lourde est souvent séparée des zones résidentielles, et les espaces verts destinés aux loisirs sont souvent séparés des sites d'enfouissement contaminés.

Le lien entre les parcelles et le plan d'aménagement du territoire est fonction des points suivants :

- 1. Vision / contexte (1) :** Comment peut-on le mieux expliquer le besoin de planification pour la collectivité des Premières nations? Est-il nécessaire, de façon générale, de fournir des infrastructures de base (en raison de la croissance démographique), d'offrir des possibilités économiques ou d'assurer la diversité économique (emplois et impôts) ou la durabilité de l'environnement, ou une combinaison des trois?
- 2. Vision / contexte (2) :** Qu'est-ce qui motive la planification à présent? Est-ce en réaction aux pressions associées à des aménagements spécifiques (comme une désignation pour un grand magasin) ou pour encourager un tel développement? S'agit-il de pressions de la population; de préoccupations liées aux écosystèmes?
- 3. Sept générations :** À quel point la planification doit-elle être progressive dans la collectivité? Sur combien d'années ou de générations doit-elle porter : cinq ans, dix ans, vingt ans, cinquante ans?
- 4. Portée spatiale :** Quelle superficie le plan doit-il couvrir; quel doit être son rayon d'action géographique ou son échelle? Doit-il être axé simplement sur le centre de la réserve principale, la totalité de la réserve principale, toutes les réserves de votre Première nation ou l'ensemble du territoire traditionnel de la Première nation?
- 5. Reposer sur les épaules de géants :** De quoi dispose la collectivité à présent? Le processus de planification s'amorce-t-il à partir de zéro – ce qui nécessitera beaucoup de consultation avec les membres – ou est-ce qu'un début de planification existe? Par exemple, il y a quelque 50 plans d'aménagement du territoire pour l'ensemble des Premières nations en C.-B. seulement, terminés ou en cours, et la plupart ont un système de zones réservées à des utilisations données.
- 6. La roue pourrait déjà exister :** Y a-t-il des exemples (ou, à l'inverse, des mises en garde) d'autres collectivités autochtones sur ce qui doit être inclus dans le plan ou en être exclu? Ou y a-t-il des leçons apprises par des municipalités similaires (sur les plans de l'emplacement, de l'échelle ou des enjeux)?

¹¹ Toute discussion sur l'aménagement du territoire doit comprendre le terme « facteurs négatifs externes ».

7. Faire cavalier seul : Selon la portée et le but visé, est-ce que des partenariats devraient être conclus avec les municipalités avoisinantes (en raison d'accords de service ou simplement en tant que bons voisins), les conseils tribaux (nations indigènes souveraines), des organismes provinciaux (p. ex. si l'utilisation des forêts sur les territoires traditionnels doit être réglementée), d'autres groupes des Premières nations (comme la ANGTA, la Commission de la fiscalité des Premières nations ou le Conseil consultatif des terres des Premières nations) ou des entreprises d'extraction et de mise en valeur des ressources?

8. Contraintes (1) : Quelles sont les forces politiques et juridiques en jeu? Sous quels auspices les terres sont-elles gérées au sein de la collectivité?

- Aux termes de la *Loi sur les Indiens*, conformément à l'alinéa 81(1)g), le conseil peut prendre un règlement administratif pour « la division de la réserve ou d'une de ses parties en zones, et l'interdiction de construire ou d'entretenir une catégorie de bâtiments ou d'exercer une catégorie d'entreprises, de métiers ou de professions dans une telle zone ».
- Ou, la collectivité s'est-elle vu déléguer la gestion des terres aux termes des articles 53 et 60 de la *Loi sur les Indiens*? L'article 53 permet de déléguer au conseil l'administration des baux sur les terres cédées ou désignées; l'article 60 permet de déléguer à la Première nation le plein contrôle des terres.
- Ou, la collectivité a-t-elle assumé des responsabilités liées à la gestion des terres en application d'un code foncier dans le cadre de la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations*?
- Ou, la collectivité est-elle autonome (bien qu'elle soit toujours une réserve), comme dans le cadre de la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la Première nation de Westbank*?
- Ou, la collectivité est-elle entièrement autonome et n'est plus une réserve, avec des pouvoirs et un contrôle semblables à ceux d'une municipalité en ce qui concerne la gestion des terres, comme les collectivités de Tssawassen et Nisga'a?

9. Contraintes (2) : Quels sont les autres éléments pertinents du cadre juridique et stratégique canadien ou provincial? Qu'en est-il de la *Loi sur les pêches*, de la *Loi sur les espèces en péril*, de la *Loi sur les océans*, de la *LCÉE*¹², de la *LCPE*¹³? Qu'en est-il de la législation, des ententes et des accords provinciaux?

10. Contraintes (3) : Quelles autres forces jouent un rôle? La collectivité est-elle empêtrée dans un litige ou une revendication territoriale particulière en vue d'accroître son assise territoriale? Cherche-t-elle à passer d'un régime foncier à un autre (p. ex. de la *Loi sur les Indiens* à la *LGTPN*, ou de la *LGTPN* à la législation sur le droit de propriété des Premières nations)? Est-ce que des terres sont ajoutées à la réserve (par le biais du processus d'ajout aux réserves – AAR)? Est-ce que des terres sont désignées pour le développement économique?

11. Contraintes (4) : Qu'en est-il des contraintes environnementales, comme les pentes, le drainage, les bandes riveraines, les droits de passage, les espaces verts, l'accès, l'alluvion, l'érosion?

12. Principe de précaution : Est-ce que les symptômes (bien qu'à peine prévus) du changement climatique doivent être pris en compte, comme l'augmentation de la température, l'augmentation des précipitations en hiver, la réduction des précipitations en été, l'augmentation du niveau des

¹² Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

¹³ Loi canadienne sur la protection de l'environnement

mers, l'augmentation des cas de sécheresse et d'inondation? Qu'en est-il des infestations d'insectes ou des incendies?

13. Traditions : Dans quelle mesure le savoir écologique traditionnel doit-il être intégré dans le plan? Y a-t-il des normes culturelles à respecter? Y a-t-il des renseignements à propos de terres au sein de la collectivité qui ne doivent pas être communiqués à tous les membres (c.-à-d. réservés seulement aux aînés ou à des familles en particulier) ou qui ne doivent être révélés qu'aux membres?

14. Grosseur du grain / granularité (1) : Comment les terres se trouvant au sein de la collectivité doivent-elles être désignées? Est-ce que les catégories de zones doivent être larges (développement économique contre usage culturel) ou étroites (distinctions entre les maisons unifamiliales et les immeubles d'appartements, ou entre les usages commerciaux et les usages industriels)?

15. Grosseur du grain / granularité (2) : Dans des zones particulières, le plan doit-il tenir compte de la planification du site, comme le périmètre des bâtiments, les marges de recul avant et latérales, les hauteurs maximales? Qu'en est-il des permis de construction? Qu'en est-il du processus de lotissement?

16. Options : Est-ce que le plan préliminaire doit comprendre différentes options qui reflètent des priorités diverses (les espaces verts peuvent être placés ici ou là) ouvertes aux discussions de la collectivité, ou est-ce que la vision est assez précise pour permettre l'élaboration d'un seul plan exhaustif ouvert au débat?

17. Processus : Comment le plan sera-t-il adopté? Est-ce que la collectivité a prévu un protocole de consultation des membres qui englobe les bureaux et les comités de gestion des terres existants? Est-ce que ce processus doit être établi en même temps que l'élaboration du plan, ou est-ce qu'il est laissé à l'entière discrétion du conseil? Est-ce que la collectivité englobe une obligation de consulter et de prendre des mesures d'adaptation?

18. Utilisation optimale : Dans quelle mesure le développement économique doit-il tenir compte des questions culturelles et des questions liées aux écosystèmes (ou être limité par celles-ci)? Est-ce que les forêts (arbres) sont considérées comme une source de bois d'œuvre (emplois et argent) ou comme une méthode de contrôle des inondations (comme une éponge dans les terres inondables)?

19. Droits existants : Quels sont le niveau et le type des investissements extérieurs dans les terres (comme les baux à long terme) de la collectivité? Dans quelle mesure ces terres ont-elles été octroyées à des personnes et à des familles au moyen de certificats de possession, ou à la discrétion du conseil? Les terres des bandes sont-elles occupées ou vacantes?

20. Tension : La collectivité est-elle à l'aise avec la distinction entre le droit de posséder des terres et le droit de réglementer l'utilisation des terres?

21. Tout est dans le choix du moment : Au cours de quelle période (quelques semaines, mois, années) le plan doit-il être mené à terme? Y a-t-il urgence? Devrait-il y avoir un moratoire sur l'aliénation des terres jusqu'à ce que le plan ait fait l'objet de discussions et soit adopté?

22. Argent : Qui finance l'élaboration du plan? Est-il financé par les revenus autonomes de la collectivité, par les fonds d'AADNC (comme le Fonds d'infrastructure, l'Initiative de renforcement

des capacités de la C.-B. ou le Programme de développement professionnel et institutionnel) ou par le biais d'autres fonds (p. ex. Programme de diversification de l'économie de l'Ouest, Aide au développement des collectivités, Real Estate Foundation, forums intercommunautaires, New Relationship Trust)?

23. Indicateurs de réussite : Comment les effets de la planification seront-ils évalués? Est-ce que des données de référence (paramètres du bien-être communautaire) sont disponibles actuellement? À quelle fréquence le plan doit-il être examiné?

24. Capacité : Qui administrera le plan lors des étapes de l'adoption et de l'application (p. ex. changement de zonage d'une zone résidentielle à une zone commerciale, modification d'une marge latérale de 1 m à 0,8 M, lotir les parcelles existantes et accorder les permis de construction), et lorsqu'il y aura violation du plan? Dans ce dernier cas, y a-t-il une volonté politique et un mécanisme juridique pour contrôler le plan et punir ceux qui le transgressent?

25. Technologie : Est-ce que la collectivité dispose des équipements nécessaires en matière de cartographie et d'imagerie par SIG, ou doit-elle acquérir ces équipements dans le cadre du processus de planification?

Justification de l'intégration

Dans la plupart des administrations canadiennes, les trois principales composantes d'un régime d'aménagement foncier (planification, arpentage et enregistrement) sont intégrées par l'entremise de la législation. Par exemple, le lotissement et l'aménagement des terres nécessitent généralement un processus officiel d'approbation de la planification. Un arpenteur ne peut amorcer un arpentage sans cette approbation. Un registraire ne peut enregistrer le plan de lotissement et créer des titres sans les approbations prévues par la loi. L'intégration de la planification, de l'arpentage et de la législation sur les titres fonciers (enregistrement) permet de s'assurer que les parcelles sont bien définies et que le cadastre reflète l'occupation et les droits dans les terres. Dans les réserves des Premières nations, ce n'est pas toujours le cas; il faudra corriger la situation afin d'établir un système efficace pour l'avenir.

Les parcelles doivent être définies de façon à ce que leurs limites puissent être tracées au sol de façon efficiente et sans ambiguïté. Cela est nécessaire pour appuyer l'implantation des infrastructures et des bâtiments. Pour s'assurer que les routes ont la bonne largeur et le bon rayon de virage, il faut que les marges de recul des bâtiments par rapport aux limites de propriété soient appropriées, notamment pour faciliter les voies d'accès d'urgence. Surtout, les limites doivent être tracées pour s'assurer que l'aménagement est effectué sans conflit. Le processus d'aménagement foncier au Canada se fonde sur les principes des cadres stratégiques et législatifs intégrés.

La Direction de l'arpenteur général et Affaires autochtones et du Nord continuent de faire progresser le projet pilote d'Uashat à titre d'exemple de planification intégrée de l'aménagement du territoire, d'enregistrement foncier et de renouvellement cadastral dans une réserve des Premières nations. Le projet est présenté à l'annexe 3. Les leçons tirées du projet pilote d'Uashat et les pratiques exemplaires tirées des autres projets pilotes ont été regroupées dans un concept de **plan des parcelles de la collectivité** (annexe 4) pour le renouvellement et le maintien des données sur les parcelles. Le Plan des parcelles de la collectivité a été conçu pour offrir la structure nécessaire à la réalisation de progrès vers la mise en place d'un **cadre d'aménagement foncier communautaire, efficient et opportun**.

Annexe 1- Renouveau cadastral de Uashat

Uashat **Exemple d'un projet d'aménagement foncier entièrement intégré** **(Eric Groulx, ATC)**

Introduction : Ce projet est l'un des 5 projets pilotes pour le renouvellement cadastral dans les réserves des Premières nations. Par conséquent, l'objectif du projet était de regrouper les arpentages officiels, les titres (droits fonciers ou intérêts) et l'occupation des terres.

Sélection de la réserve des Premières nations : La réserve des Premières nations a été choisie en fonction de trois principaux points. Tout d'abord, la réserve devait avoir un Parcel Fabric Index moyen. La réserve d'Uashat avait un PFI de 0,37. Ensuite, la réserve devait avoir un potentiel de développement économique. C'est le cas à Uashat, où on trouve plusieurs petites entreprises et même quelques grandes entreprises, comme Walmart. Finalement, nous devons entretenir de bons rapports avec la Première nation et pouvoir compter sur sa collaboration avant d'amorcer le projet.

Uashat : La réserve d'Uashat est située sur la Côte-Nord au Québec, à environ 700 km de la ville de Québec et à côté de Sept-Îles. Elle compte une population de 1 800 personnes au sein de la réserve et d'environ 500 personnes hors réserve. La réserve s'étend sur environ 117 hectares.

Système d'aménagement foncier actuel adopté par la Première nation

Système de gestion : La gestion des terres est assujettie au régime communautaire, où toutes les terres sont disponibles à la population. Même si très peu de certificats de possession (CP) ont été accordés, il y a une volonté d'octroyer des droits individuels. La bande a mis en œuvre une politique de logement ainsi qu'une réglementation connexe. Il y a trois types de programmes pour l'accès au logement : la composante individuelle, la composante Innu Manikatisu et la composante sociale. Pour chaque composante, un droit (intérêt foncier) qui n'est pas un CP est conféré au propriétaire. Pour appuyer la politique de logement et assurer un aménagement ordonné, il y a aussi une réglementation sur l'utilisation des terres qui remonte à 1997. La réglementation fait actuellement l'objet d'un examen et sera mise à jour dans le cadre de ce projet.

Système d'arpentage : Le système d'arpentage se fonde sur un plan communautaire global qui indique toutes les parcelles (non officiel). Des bornes ont été placées aux coins des rues par un arpenteur du Québec, et la pose des bornes aux coins de chaque parcelle est effectuée par un technicien de la bande (ITUM monument). Pour les droits officiels comme les permis, un arpentage officiel est effectué par un ATC.

Système d'enregistrement : Les droits fonciers officiels sont enregistrés dans le SCRTI (CP, baux, permis, etc.). En ce qui concerne les droits coutumiers, les documents sont conservés dans des classeurs au bureau du conseil de bande. La Première nation est ouverte à l'amélioration de cet aspect.

Méthodologie

Inventaire : La première étape du projet était de dresser un inventaire de tous les renseignements disponibles de la DAG, d'AADNC et de la Première nation.

DAG-AATC : À la DAG, nous avons à notre disposition des plans et des notes d'arpentage, ainsi que des données cartographiques (cartographie et orthophotographie) datant de 2006.

Ces données ont été mises à jour au cours du projet avec de nouvelles photographies aériennes prises en 2011.

AADNC-SCRTI : Dans le SCRTI, nous avons trouvé tous les droits fonciers enregistrés, y compris deux (2) CP et un certain nombre de permis et de baux.

UASHAT : Plan global réalisé par l'arpenteur.

Campagne sur le terrain : L'objectif de la campagne sur le terrain était d'effectuer un arpentage des bornes officielles, un arpentage des autres bornes non officielles (SG et ITUM) ainsi qu'un arpentage exhaustif des marques d'occupation. Il convient de souligner que des clôtures ont été aménagées sur la plupart des biens à Uashat.

Analyse et modification des terres : L'arpentage des terres a permis de faire ressortir plusieurs problèmes entre l'occupation et les parcelles indiquées dans le plan global. Pour illustrer ces problèmes, nous avons préparé des fiches de renseignements indiquant les problèmes et les solutions proposées. Après quelques discussions, une décision a été prise et les changements ont été approuvés par un représentant du conseil de bande.

Consultation publique : Tout au long du projet, le public a été informé des progrès réalisés par le biais de la radio locale. Avant l'abornement des parcelles, des plans préliminaires indiquant les changements ont été affichés au bureau du conseil de bande à des fins de consultation. Une séance de consultation publique a ensuite eu lieu, supervisée par un représentant du conseil de bande et en présence de deux arpenteurs de la DAG.

Abornement des parcelles assujetties à des droits coutumiers : Pour permettre l'enregistrement des droits et des droits accordés par la bande, nous avons posé des bornes d'arpentage officielles pour les parcelles assujetties à un droit qui doit être enregistré. Pour Uashat, environ 150 parcelles étaient touchées par cet arpentage, pour un total de 350 nouvelles bornes d'arpentage posées par des ATC.

Production de plans d'arpentage officiels : Nous en sommes actuellement à l'étape de la production de « plans de renouvellement de parcelles » qui serviront de document officiel pour le renouvellement du cadastre de la collectivité. Un plan global sera soumis pour retirer la couche existante des parcelles qui ne sont plus valides. Ensuite, 20 plans sectoriels seront créés et enregistrés dans les AATC pour englober toutes les nouvelles parcelles dans la collectivité. Ces plans se fonderont sur des normes d'arpentage et permettront la pose de bornes différées, parce que les coordonnées précises ont été établies pour chaque point.

Registre des parcelles et plan des parcelles de la collectivité : Une fois que les plans auront été soumis, un nouveau registre numérisé des parcelles sera créé. Il servira de fondement pour le plan des parcelles de la collectivité.

Enregistrement des droits : Une fois que les plans d'arpentage auront été rendus officiels, AADNC créera une page de registre permettant l'enregistrement des droits coutumiers accordés par le conseil de bande.

Plan d'utilisation des terres : Le nouveau cadastre servira de fondement pour le plan d'utilisation des terres qui fait actuellement l'objet d'un examen.

Le projet en chiffres

	Uashat	Maliotenam
Renseignements démographiques		
Personnes vivant dans la réserve	3100	
Personnes vivant hors de la réserve	700	
Données d'arpentage		
Superficie (ha)	117	527
Parcelles officielles (avant le projet)	155	170
Parcelles (après le projet)	577	±600
Points localisés	±2 500	±2 000
Bornes officielles localisées	126	227
Bornes officielles posées	338	370
Différences importantes		
Fiche des problèmes	67	57
Fiche des solutions	65	55
Nouvelle fiche des terres		15
Système de registre		
Certificats de possession (SCRTI)	2	2
Permis (SCRTI)	3	0
Baux (SCRTI)	1	0
Certificats de propriété (système interne)	±150	±150
Production de plans		
Plan global	1	1
Plans sectoriels	±20	±20
Coût approximatif du projet	±150 000 \$	

Annexe 2 – Lignes directrices et processus proposés pour le plan des parcelles de la collectivité (PPC)

Le plan des parcelles de la collectivité

Un plan des parcelles de la collectivité (PPC) est un outil essentiel dont une collectivité a besoin pour gérer un **cadre intégré d'aménagement du territoire, d'arpentage et d'enregistrement foncier**. Il s'agit d'un système géospatial dynamique et complet d'information foncière et de gestion composé des parcelles et des processus nécessaires pour appuyer un cadre intégré. Le PPC appuie et oriente l'ensemble du processus d'aménagement des terres, de la planification à l'enregistrement des droits.

Le fondement du PPC est un cadastre renouvelé et intégré avec des renseignements communautaires, comme les parcelles proposées pour la planification du développement communautaire. Il contient aussi d'autres renseignements thématiques liés aux aspects culturels de l'aménagement des terres des Premières nations, de l'utilisation locale des terres et des plans de développement communautaire.

Par conséquent, un PPC est une composition de **données officielles des parcelles, de droits enregistrés ou accordés par la collectivité**, et du **plan proposé de développement et d'aménagement du territoire**, tous superposés sur une **ortho-image de fond** de la collectivité ou d'une partie de la collectivité.

Le plan des parcelles de la collectivité n'est pas un produit officiel de l'arpenteur général. Il ne serait ni approuvé, ni enregistré dans les dossiers officiels. Toutefois, les données parcellaires officielles dont l'arpenteur général assure le maintien formeraient une couche de fondation pour le PPC. Les **cadres officiels de localisation géospatiaux** approuvés par l'arpenteur général permettraient d'établir un lien entre le PPC et le sol et appuieraient l'intégration de d'autres couches thématiques d'information, comme les infrastructures. Les arpenteurs, les ingénieurs et les professionnels de la géomatique auront accès au cadre de référence terrestre ce qui permettra d'accroître l'efficacité des arpentages sur le terrain pour la saisie des données, l'aménagement des infrastructures et des limites des parcelles.

La collectivité assurera le maintien du PPC avec le soutien, au besoin, de l'arpenteur général, des professionnels locaux de la géomatique ou d'une institution des Premières nations, comme un conseil tribal ayant la capacité nécessaire. Le PPC peut appuyer de nombreuses autres applications du Système d'information géographique (SIG) afin de répondre à un vaste éventail de besoins communautaires allant de l'emplacement des voies d'urgence aux itinéraires des autobus scolaires.

La collectivité déterminera le contenu et l'utilisation d'un PPC en fonction des aspirations et des besoins locaux.

Élaborer un plan des parcelles de la collectivité

1. Compilation d'un cadastre renouvelé dans un ensemble de données cadastrales de la DAG

1.1. Définition

Les ensembles de données cadastrales qui fournissent le canevas cadastral pour une terre du Canada donnée sont appelées les *données cadastrales numériques des terres du Canada*. Ils sont créés et maintenus par le *Système d'arpentage des terres du Canada* (SATC) et sont mis à jour chaque fois qu'un nouveau plan d'arpentage est enregistré dans les archives d'arpentage des terres du Canada (AATC). Ces schémas cadastraux et les données vectorielles structurées sont disponibles en format DWG et SHP et sont conçus pour les systèmes d'information géographique (SIG). Les ensembles de données cadastrales existants n'ont pas été adaptés en vue d'un processus de renouvellement cadastral et peuvent ne pas refléter l'occupation existante, les droits accordés à l'échelle locale ou l'utilisation des terres.

Le cadastre renouvelé qui est consigné dans les *ensembles de données cadastrales* serait composé de parcelles arpentées associées à des droits légaux enregistrés conformément à la *Loi sur les Indiens*, comme des terres désignées, des baux, des permis, des servitudes et des certificats de possession (CP), de parcelles arpentées non associées à des droits légaux, ainsi que du cadastre modifié en fonction de l'occupation locale et de l'utilisation des terres.

1.2 Comment puis-je importer les données cadastrales?

Les hyperliens ci-dessous conduisent aux sites FTP permettant de télécharger gratuitement les ensembles existants de données cadastrales. Les données contenues dans ces fichiers sont des lignes indiquant les parcelles, les numéros de lot et les numéros des plans d'arpentage.
<http://clss.nrcan.gc.ca/cadastraldata-donneescadastrales-fra.php>

2. Ajout des droits enregistrés

2.1 Définition

Les renseignements sur les droits enregistrés peuvent être consultés à l'aide du système de plans de référence en ligne offert par AADNC.
<http://geoviewer.inac.gc.ca/geoviewer/Default.aspx?LANGUAGE=fr>

2.2 Comment puis-je importer les renseignements du Registre?

Vous devez communiquer avec AADNC afin de pouvoir importer des renseignements.
Personne-ressource :

3. Ajout des renseignements sur l'aménagement du territoire (zones existantes et division proposée des terres)

3.1 Définition

L'aperçu de la division foncière proposée représente les parcelles qui illustrent les futurs lotissements proposés. Ces parcelles ne sont pas officielles, n'ont pas été arpentées et n'ont pas été enregistrées dans les Archives d'arpentage des terres du Canada. Les limites des zones peuvent aussi être ajoutées.

Les parcelles proposées sont illustrées dans le PPC à côté des données cadastrales officialisées à des fins de planification et de gestion foncière. La collectivité peut décider de l'utilisation et de l'application des renseignements en fonction des besoins locaux.

Une fois approuvées par une collectivité, les parcelles de la division foncière proposée peuvent être officialisées à l'aide d'un plan d'arpentage. Lorsque le plan d'arpentage est enregistré dans les AATC, les *données cadastrales numériques des terres du Canada* sont mises à jour, et les parcelles officialisées font ensuite partie des *données cadastrales numériques des terres du Canada* lorsque le fichier est téléchargé. Si un Registre des parcelles officielles (voir la dernière section du rapport, intitulée « Innover pour l'avenir ») est mis en œuvre, la nécessité de préparer un plan d'arpentage serait remplacée par une mise à jour en ligne de la carte des parcelles officielles.

3.2 Comment créer la division foncière proposée

La division foncière proposée peut être créée et affichée avec les *données cadastrales numériques des terres du Canada* en ajoutant des parcelles à l'ensemble de données. Les lignes et les parcelles de la division foncière proposée sont ajoutées à l'ensemble de données sur différentes couches avec des attributs spécifiques (couleur, type de ligne, etc.) pour chaque type de parcelle (lotissements présents et futurs).

Chaque type d'information doit avoir sa propre couche (avec des attributs spécifiques) ainsi qu'un rapport pour identifier et définir chaque couche en détail.

Ces renseignements peuvent être ajoutés par des professionnels locaux de la géomatique dans la collectivité ou par un fournisseur de services local. La Direction de l'arpenteur général peut offrir du soutien technique à l'égard de l'utilisation des données cadastrales.

4. Ajout d'une référence visuelle de la vie courante dans la collectivité – L'ortho-image de fond

4.1 Définition

L'ortho-image de fond est une carte couleur numérique et planimétrique¹⁴ d'une réserve qui sera géoréférencée de façon précise et qui se trouvera dans le même système de référence que les données cadastrales. Cette carte numérique, sur laquelle les données cadastrales seront

¹⁴ Les distorsions attribuables aux capteurs, au relief du terrain et à la courbure de la terre ont été éliminées jusqu'à un degré de précision élevé.

superposées, peut être utilisée pour établir le cadre pour la gestion d'un processus d'aménagement intégré.

L'ortho-image de fond est géoréférencée à l'aide de systèmes de référence terrestre ou spatial (GPS)¹⁵ à une précision qui permettra à l'utilisateur de voir suffisamment de détails pour orienter les décisions liées à l'aménagement des terres. La géolocalisation précise est nécessaire pour illustrer de façon claire l'emplacement d'éléments comme les bâtiments, les voies d'accès, les haies, les clôtures, les murs de soutènement et les sentiers ainsi que leur position par rapport au cadastre.

5. Des métadonnées (données à propos des données) seront nécessaires afin d'ajouter d'autres couches d'information thématiques

5.1 Définition

Différents types d'information peuvent être ajoutés au PPC. Des métadonnées sont nécessaires pour qualifier et intégrer l'information représentée dans le PPC. Comme le PPC est une image fixe dans le temps, les métadonnées décrivant les renseignements utilisés sont essentielles pour permettre le contrôle temporel des changements dans l'utilisation des terres. D'autres types d'information peuvent être ajoutés en fonction des besoins de la collectivité.

5.2 Les cartes sur support papier sont utiles à des fins de présentation – Renseignements qui doivent être indiqués sur une version papier du PPC

- Titre identifiant la réserve des Premières nations illustrée sur le plan
- Flèche d'orientation dirigée vers le Nord
- Échelle du plan
- Indicateurs (numéros de lot) pour toutes les parcelles
- Légende

5.3 Renseignements qui doivent être indiqués dans la légende d'une carte sur support papier

- Date de la dernière mise à jour et source des renseignements liés aux données cadastrales
- Date de la dernière mise à jour et source de la division foncière proposée
- Dates d'acquisition des photos aériennes ou de l'imagerie satellite
- Date de création de l'ortho-image
- Précision de l'ortho-image
- Résolution de l'ortho-image
- Code de couleurs et type de ligne pour les renseignements cadastraux et les renseignements liés à la planification

5.4 Types d'information qui peuvent être présentés dans le plan des parcelles de la collectivité (non disponible à partir de l'ensemble des données cadastrales)

¹⁵ L'approche recommandée est d'utiliser le système de positionnement précis par point unique de la Division des levés géodésiques (RNCAN), renforcé par des stations de référence GPS haute précision ou cinématiques en temps réel. La solution appropriée variera selon la collectivité.

- Distances et directions précises le long des limites des parcelles (information disponible dans les AATC)
- Repères géodésiques existants (information disponible dans les AATC)
- Superficie des parcelles (information disponible dans les AATC)
- Numéro d'identification des parcelles (NIP de RNCAN, NIP d'AADNC – Information disponible dans les AATC et à AADNC)
- Propriétaire des parcelles (information disponible à AADNC)
- Bornes utilisées pour la géolocalisation
- Renseignements topographiques
- Nom de l'endroit
- Le numéro municipal des bâtiments existants
- Aménagement du territoire
- Règlements municipaux et réglementation en matière de zonage
- Infrastructures essentielles (égouts, services publics de gaz et d'électricité)
- Utilisation traditionnelle des terres
- Renseignements thématiques culturels

6. Des nouvelles normes d'arpentage seront nécessaires

Le Manuel d'instructions pour l'arpentage des terres du Canada sera étoffé avec un chapitre particulier sur les produits nécessaires à l'élaboration et au maintien du plan des parcelles de la collectivité.

Voici un sommaire des ajouts proposés aux normes pour les arpentages.

Chapitre X – Types de plans d'arpentage pour le plan des parcelles de la collectivité

Date d'entrée en vigueur :

Le présent chapitre prend effet le X XXX 201x.

Sections du chapitre

Généralités

Plan de renouvellement des parcelles

Regroupement des parcelles

Délimitation

Plan de lotissement

Approbations et certifications

Documentation à produire

Notes d'arpentage

Documentation à produire – Notes d'arpentage

Cadre de référence terrestre¹⁶

Plans-spécimens

Généralités

¹⁶ L'approche recommandée est d'utiliser le système de positionnement précis par point unique de la Division des levés géodésiques (RNCAN), renforcé par des stations de référence GPS haute précision ou cinématiques en temps réel. La solution appropriée variera selon la collectivité.

1. Dans le présent chapitre, un arpentage des limites est un arpentage fondé sur un levé sur le terrain et qui est conforme aux exigences d'arpentage techniques des sections 1 à 68 du chapitre D1, dans la mesure où elles n'entrent pas en conflit avec le présent chapitre.
2. Trois types de plans d'arpentage peuvent être utilisés, selon le motif pour lequel le plan d'arpentage est préparé :
 - a. « Plan de renouvellement des parcelles » signifie qu'un arpentage a été effectué dans le but de renouveler le cadastre d'une réserve des Premières nations et que des parcelles ont été regroupées ou créées. Certaines des limites peuvent avoir été tracées durant l'arpentage, certaines limites peuvent avoir été tracées durant des arpentages antérieurs, et la délimitation de certaines limites peut avoir été différée pour éviter une perte en raison d'une construction ou pour s'assurer qu'un arpentage est synchronisé avec le processus d'approbation de la planification.
 - b. « Plan de lotissement » signifie qu'un arpentage a été effectué dans le but de créer des parcelles et que toutes les limites ont été tracées durant cet arpentage ou au cours d'arpentages antérieurs.
 - c. « Notes d'arpentage » signifie qu'un arpentage a été effectué dans le but de tracer les limites des parcelles seulement ou pour établir un cadre de référence terrestre.
3. Les dispositions relatives aux arpentages, aux chapitres C1 et C5 du Manuel d'instructions pour l'arpentage des terres du Canada, s'appliquent à ces plans d'arpentage.
4. Le plan d'arpentage doit décrire clairement et sans ambiguïté toutes les parcelles sur lesquelles porte le plan.

Plan de renouvellement des parcelles

5. Un *plan de renouvellement des parcelles* est un plan d'arpentage qui est propre à une réserve des Premières nations. Ce produit est utilisé pour renouveler le cadastre d'une réserve des Premières nations en regroupant les parcelles désuètes ou non désirées et en créant des parcelles pour les terres qui sont occupées.
6. Le *Plan de renouvellement des parcelles* est préparé en vertu de l'article 31 de la *Loi sur l'arpentage des terres du Canada*.
7. Des instructions d'arpentage particulières doivent être obtenues pour la préparation de ce plan.
8. Le *Plan de renouvellement des parcelles* doit être préparé conformément aux exigences techniques des sections 5 à 12, 22 à 31, 41 à 68 et 82 à 109 du chapitre D1, dans la mesure où elles n'entrent pas en conflit avec le présent chapitre.¹⁷

(Nota : Des discussions sont nécessaires pour déterminer les sections du chapitre D1 à inclure/exclure).

¹⁷ Manuel d'instructions pour l'arpentage des terres du Canada.

Regroupement des parcelles

9. Les parcelles adjacentes vacantes qui ne sont pas associées à des droits officiels et qui ne sont pas jugées nécessaires par les autorités chargées de l'administration des terres peuvent être remplacées par une seule parcelle par regroupement. Les renseignements indiqués sur les notes d'arpentage enregistrées dans les AATC, à propos des parcelles visées par le regroupement, peuvent être compilés conformément aux sections 91 à 101¹⁸ du chapitre D1.

Abornement

10. Lorsque des travaux sur le terrain sont réalisés pour préparer le *plan de renouvellement des parcelles*, il faut à tout le moins monumenter les points de déviation des routes et les coins de bloc (rue). La monumentation est aussi requise dans les cas où il y a un risque élevé de conflit avec ou entre des droits contigus.
11. La monumentation différée pour le plan de renouvellement des parcelles est autorisée, conformément à la section xx du chapitre D1.

(Nota : Nouvelle section à intégrer au chapitre D1).

« *monumentation différée* »

La monumentation peut être différée pour une période allant jusqu'à un an (ou une période plus longue précisée dans les instructions d'arpentage) suivant l'enregistrement du plan d'arpentage, si :

- a. l'arpentage a été effectué en vue de produire un « plan de renouvellement des parcelles » ;
et
- b. il y a un canevas de contrôle interne des bornes à proximité du levé.

La monumentation doit être effectuée au cours de la période de temps précisée dans les instructions, par l'arpenteur qui a préparé le « plan de renouvellement des parcelles ». Toutefois, lorsque cela est impossible, un autre arpenteur que la DAG jugera acceptable peut effectuer la délimitation.

Plan de lotissement

12. Le *plan de lotissement* est un plan d'arpentage propre aux réserves des Premières nations.
13. Le *plan de lotissement* est préparé en vertu de l'article 31 de la *Loi sur l'arpentage des terres du Canada*.
14. Des instructions d'arpentage particulières doivent être obtenues pour la préparation de ce plan.
15. Le *plan de lotissement* doit être préparé conformément aux exigences techniques des sections 5 à 12, 22 à 31, 41 à 68 et 82 à 90 du chapitre D1, dans la mesure où elles n'entrent pas en conflit avec le présent chapitre.

(Des discussions sont nécessaires pour déterminer les sections du chapitre D1 à inclure/exclure).

¹⁸ Idem.

Approbations et certifications

16. L'arpenteur doit fournir, sur le plan, une déclaration de responsabilité conformément à l'article 38 du *Règlement sur les arpenteurs des terres du Canada*.
17. L'arpenteur doit obtenir une approbation par écrit, du conseil de bande de la Première nation ou d'un représentant dûment désigné (p. ex. directeur des terres de la bande), indiquant que le plan est satisfaisant.
18. L'arpenteur général (ou une personne désignée par l'arpenteur général pour approuver ces plans) approuvera un plan d'enregistrement s'il est conforme aux instructions d'arpentage.
19. L'arpenteur général ou une personne désignée par l'arpenteur général doit remplir la déclaration suivante pour indiquer que le plan a été préparé aux termes de l'article 31 de la *Loi sur l'arpentage des terres du Canada*, conformément aux dispositions de l'*Entente* et aux présentes normes :

« Ministère des Ressources naturelles
Objet : Article 31, Loi sur l'arpentage des terres du Canada
et Entente cadre (février 2009).

Approuvé

(signature de l'arpenteur général ou de la personne désignée)

.....
(nom, titre et date) ».

Documentation à produire

20. La documentation doit comprendre :
 - a. le plan;
 - b. une copie d'une lettre officielle signée, d'une résolution du conseil de bande ou d'un formulaire d'approbation signé indiquant que le plan est satisfaisant;
 - c. un rapport en vertu du chapitre D15 qui expliquera la méthode utilisée pour établir les distances et les directions; le résultat des recherches de titres; toutes préoccupations concernant la définition des parcelles; les moyens d'accès prévus, etc.;
 - d. le fichier de données spatiales numériques tel qu'il est précisé à l'Annexe E5 et si nécessaire, le fichier de coordonnées des bornes principales;

Notes d'arpentage

21. Ce produit est utilisé pour consigner la définition des limites lorsqu'une délimitation différée a été utilisée pour un « plan de renouvellement des parcelles ».
22. Il n'y a pas d'instructions d'arpentage particulières à obtenir pour la préparation des notes d'arpentage.

23. Les notes d'arpentage doivent être préparées conformément aux exigences techniques des

24.

Documentation à produire – Notes d'arpentage

25. La documentation doit comprendre :

- a. les notes d'arpentage dans l'un des formulaires prescrits;
- b.

- c. le fichier de données spatiales numériques

Plans-spécimens

Format PDF	Format DWG
Plan de renouvellement des parcelles.pdf	Plan de renouvellement des parcelles.dwg
Plan de lotissement.pdf	Plan de lotissement.dwg
Notes d'arpentage.pdf	Notes d'arpentage.dwg

7. Le Registre des parcelles officielles – Innover pour l'avenir

Actuellement, la plupart des transactions foncières sur les terres du Canada, y compris dans les réserves des Premières nations, se fondent sur les parcelles indiquées dans les plans d'arpentage officiels. Le concept d'un registre des parcelles officielles élimine la nécessité de produire un plan d'arpentage officiel. Les transactions foncières se fonderaient plutôt sur une carte cadastrale combinée¹⁹ qui illustre un cadastre complet pour l'ensemble d'une collectivité. Chaque parcelle du cadastre se voit attribuer un code d'identification unique qui peut servir de description officielle pour un bien. Cette approche permet de simplifier le processus d'arpentage des terres et de transaction, et la carte virtuelle subséquente d'une collectivité ou d'une réserve peut servir de fondement pour la gestion de l'information foncière.

Un Registre des parcelles officielles (RPO) peut être décrit comme étant un registre public, numérique, officiel et sur le Web qui est sous la responsabilité d'un organisme administrateur. La région ou la zone visée par un Registre des parcelles officielles serait formée de parcelles acceptées, enregistrées et approuvées dans un système d'enregistrement des droits. Les parcelles seraient systématiquement identifiées à l'aide d'une désignation unique et distincte. Les droits se fonderaient sur les parcelles actives illustrées dans le RPO et reconnues dans un registre des droits. Les parcelles qui ne sont pas reconnues dans un registre des droits ne feraient pas partie du RPO.

¹⁹ Similaire au système de « cadastre » utilisé au Québec

Par définition, une parcelle représente l'étendue d'un objet (bien immobilier, servitude, concession minière, etc.) qui peut détenir un droit unique et homogène (par exemple, un terrain avec des limites définies sur lequel un droit public ou privé est détenu par une personne, un groupe ou une personne morale). Les parcelles seraient illustrées avec leurs mesures et superficies officielles respectives et avec leurs bornes existantes²⁰ (y compris les coordonnées géographiques). La qualité d'un droit associé à une parcelle serait assurée par le registre des droits.

Un système officiel de coordonnées de référence serait approuvé par l'arpenteur général pour le Registre des parcelles officielles. Tous les emplacements géographiques subséquents établis dans le RPO et pouvant être nécessaires pour tracer des limites ou créer de nouvelles limites doivent être dérivés du système de coordonnées de référence approuvé.

Bien que les limites puissent ne pas toutes être tracées sur le sol lorsqu'une nouvelle région ou zone est intégrée dans le Registre des parcelles officielles, toutes les limites des parcelles qui délimitent la région ou la zone doivent avoir été arpentées. Les limites virtuelles régiraient l'emplacement des limites jusqu'à ce qu'elles soient tracées sur le sol.

Le Registre des parcelles officielles pourrait être modifié par un agrandissement d'une région couverte par le registre, par une modification du cadastre au moyen d'un lotissement ou regroupement ou par une correction de parcelles existantes à partir des données d'arpentage enregistrées dans les archives officielles de l'arpenteur général. Les nouveaux arpentages se fonderaient sur les renseignements contenus dans le Registre des parcelles officielles, les renseignements conservés dans les archives officielles de l'arpenteur général (Système d'information des archives d'arpentage) et les éléments probants indiquant les limites au sol.

Les transactions foncières se fonderaient exclusivement sur les renseignements contenus dans le Registre des parcelles officielles. Le RPO serait entièrement numérisé, et toutes les modifications et les approbations se feraient dans un environnement Web en ligne protégé. Cela permettra d'améliorer considérablement l'efficacité du système des droits de propriété et d'accroître l'utilité des données sur les parcelles à des fins de gestion des collectivités.

²⁰ Bornes officielles d'arpentage

