

Conseil consultatif des terres

Comité permanent des affaires autochtones et du Nord de la Chambre des communes

Étude sur les obstacles au développement économique des Autochtones - Mars 2022

Il est bien connu et généralement accepté que la *Loi sur les Indiens* n'a jamais été mise en place pour promouvoir les intérêts économiques des Premières Nations. Depuis son entrée en vigueur il y a plus de 150 ans, la *Loi sur les Indiens* s'est approprié le pouvoir décisionnel des Premières Nations. Les résultats de cet héritage sont évidents dans tout le Canada et, sans surprise, la majorité des Premières Nations restent économiquement faibles.

Les défis de l'après-autonomie gouvernementale

Malgré les avancées de l'Accord-cadre et d'autres accords qui reconnaissent le pouvoir d'autonomie gouvernementale pour une partie des Premières Nations du Canada, un certain nombre de problèmes persistants découlant de l'héritage de la *Loi sur les Indiens* demeurent.

Application de la loi

Bien que le gouvernement fédéral ait reconnu le pouvoir des Premières Nations d'adopter leurs propres lois par le biais de divers accords tels que l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des premières nations, les traités modernes, l'Entente sur l'autonomie gouvernementale et certaines revendications territoriales, la coopération des autorités fédérales et provinciales chargées de l'application de la loi et de l'adjudication demeurent insuffisants.

De plus en plus de Premières Nations se retrouvent « coincées », car elles se voient [refuser l'aide des tribunaux et des forces de l'ordre en cas d'infraction](#). L'anarchie n'apporte pas la stabilité ou la certitude nécessaire pour attirer le bon type d'entreprises et d'investissements.

Questions liées à l'héritage

Le fait que le gouvernement n'investisse pas pour aider les Premières Nations autonomes à rompre avec le passé entrave leur réussite future.

- Les actions ou omissions découlant de la *Loi sur les Indiens* bloquent des terres viables : environnement et sites contaminés, [levés internes et externes non résolus, inexacts ou manquants](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT], absence d'aménagement du territoire, etc.

Ajouts aux réserves

Le processus est embourbé dans une politique compliquée, longue de plusieurs décennies et coûteuse. Il faut que cela change radicalement pour que les Premières Nations reprennent le contrôle de leurs terres et se construisent un meilleur avenir économique.

Extrait du document d'information sur le budget 2021 [Partie 3 - Une reprise résiliente et inclusive | Budget 2021](#)

« Les terres sont fondamentales aux traditions, à l'identité et à la prospérité des Premières Nations. Elles représentent un actif crucial pour les communautés, qui cherchent à faire progresser leur autodétermination, leur développement économique et leur bien-être.

Le budget propose un financement de 43 millions de dollars sur trois ans, à compter de 2021-2022, afin de travailler avec des partenaires autochtones et d'autres parties intéressées à la refonte de la Politique sur les ajouts aux réserves du gouvernement fédéral et d'accélérer les travaux sur les demandes existantes présentées par des Premières Nations de partout au pays. »

Recommandations de haut niveau

1. Éliminer les obstacles créés par la Loi sur les Indiens – Le gouvernement devrait faciliter la reprise en main par les Premières Nations de leurs terres et de leur gouvernance, ainsi que la suppression de la *Loi sur les Indiens*.

Le Conseil consultatif des terres travaille avec le Canada pour réduire considérablement la confusion et le manque de cohérence entre l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des premières nations et sa loi fédérale de ratification, la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*. Le soutien d'INAN serait apprécié.

2. Élargir le soutien aux organisations autochtones pour mener à des changements tangibles – Les institutions fiscales autochtones et le Conseil consultatif des terres contribuent au développement économique en améliorant la gouvernance financière, l'accès au capital et aux recettes fiscales et une gouvernance financière solide. Ces améliorations peuvent conduire à des changements positifs révolutionnaires lorsqu'elles sont conjuguées à une gouvernance foncière et environnementale forte.
3. Investissement significatif du gouvernement dans les questions liées à l'héritage de la Loi sur les Indiens – Résoudre l'arriéré des données cadastrales en suspens et l'incertitude quant aux levés dans les réserves ouvrira la voie à une meilleure capacité de capital et d'emprunt des Premières Nations et « débloquera » le potentiel des terres de réserve pour le développement économique.

Une réduction significative de l'assainissement des sites contaminés dans les réserves ouvrira la voie à une meilleure capacité de capital et d'emprunt des Premières Nations et permettra de « débloquer » le potentiel des terres de réserve pour le développement économique.

4. Un registre des terres contrôlé par les Premières Nations – Les Premières Nations devraient gouverner et gérer leurs propres intérêts fonciers. Le Registre des terres indiennes prévu par la *Loi sur les Indiens* n'a pas été créé pour être utilisé par les Premières Nations.

Le Conseil consultatif des terres, en partenariat avec le bureau des titres fonciers et de l'arpentage de la Colombie-Britannique, travaille depuis plus d'un an à l'élaboration d'un projet de registre foncier indépendant qui serait géré par les Premières Nations pour les Premières Nations ayant un code foncier établi en vertu de l'Accord-cadre. Ce projet a été soumis à la fois à la ministre des Services aux Autochtones et au ministre des Relations Couronne-Autochtones. Le Conseil consultatif des terres et le Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations travailleront avec ces ministères et d'autres parties prenantes en vue de la création et du fonctionnement d'un nouveau registre foncier des Premières Nations.

5. Appliquer la loi – Le Canada devrait s'engager à travailler avec les Premières Nations autonomes afin d'élaborer des solutions pratiques et immédiates pour une application et des décisions raisonnables en ce qui concerne les lois dûment créées par les Premières Nations. Le développement économique ne pourra pas s'amorcer ou s'épanouir adéquatement sans loi et sans ordre.

La suppression d'un grand nombre de restrictions imposées par la *Loi sur les Indiens* rapprochera les Premières Nations de la norme du « rythme des affaires » dont jouit le reste du Canada, mais le gouvernement doit faire l'effort de s'attaquer à l'héritage qui subsiste. Sans cet effort, l'autonomie gouvernementale des Premières Nations continuera d'être entravée et bloquée.

Les obstacles découlant de la *Loi sur les Indiens*

Plus précisément, la *Loi sur les Indiens* s'oppose à l'activité économique et entrave les efforts des Premières Nations par les moyens suivants :

- Une politique compliquée et des délais d'attente prolongés pour la prise de décision, ce qui augmente considérablement le coût global des affaires. Par exemple, [la politique de désignation des terres](#) exige des années de préparation et des millions de dollars simplement pour louer des terres.
- Un manque de sécurité foncière en raison de l'absence de normes cohérentes en matière de documents et de données cadastrales soutenant le régime foncier. Cela limite à son tour les possibilités de capital et d'emprunt et empêche les options d'assurance de titres.
- Un système d'enregistrement foncier de qualité inférieure. Le Registre des terres indiennes est basé sur les actes et n'est pas soutenu par une réglementation officielle. En clair, les [registres basés sur les actes ne garantissent pas la propriété](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
 - Cela crée une faible certitude foncière
 - L'absence de réglementation officielle crée des normes incohérentes en matière de documents, de cartographie et d'arpentage.

- L'incertitude quant à la propriété limite l'accès aux capitaux, aux emprunts et aux options d'assurance.
- L'incertitude diminue la valeur des terres de réserve et des évaluations fiscales.
- La protection insuffisante de l'environnement et des terres dans les réserves est souvent qualifiée de « vide réglementaire » par rapport à des lois bien meilleures protégeant les terres hors réserve.
 - Les lois sur l'intrusion et le déversement sont rarement appliquées, ce qui a donné lieu à une longue liste de sites contaminés dans les réserves du Canada. Cela contraint et exclut des terres déjà rares et précieuses dans plus de [800 réserves habitées au Canada](#). Le passif impayé du Canada pour ces sites était estimé à [2,6 milliards de dollars en 2014](#). L'assainissement et la gestion des risques demeurent des défis permanents.
 - Les règlements administratifs adoptés par les Premières Nations ne sont souvent pas appliqués par la police ou les tribunaux. Cela entrave davantage la certitude requise par la majorité des investissements et des intérêts commerciaux en matière de loi et d'ordre.
- L'absence [d'investissements dans les infrastructures essentielles](#) dans les réserves pour soutenir le développement économique. L'eau potable, le traitement des eaux usées, l'électricité propre et fiable et l'Internet ne sont toujours pas conformes aux normes ou font tout bonnement défaut dans de nombreuses réserves des Premières Nations.

L'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations (Accord-cadre)

L'Accord-cadre signé en 1996 a apporté une solution viable à bon nombre de ces problèmes de longue date en reconnaissant le pouvoir inhérent de gouvernance des terres des Premières Nations participantes. En soutenant la création et l'approbation par la collectivité de « codes fonciers », une Première Nation peut reprendre son pouvoir législatif et de gestion des terres et se soustraire à 44 articles de la *Loi sur les Indiens*.

Depuis la signature de l'Accord-cadre il y a 26 ans, 103 Premières Nations ont adopté des codes fonciers et déclarent qu'elles n'envisageraient en aucun cas de revenir à la *Loi sur les Indiens*.

En [2010 et 2014, KPMG](#) a mené des évaluations de l'Accord-cadre qui ont montré que lorsque les dispositions relatives aux terres de la *Loi sur les Indiens* sont supprimées au profit des codes fonciers, les gains d'efficacité obtenus grâce à l'élimination de la paperasserie bureaucratique augmentent considérablement, par exemple :

- Les décisions des Premières Nations sont prises en quelques jours ou semaines, par opposition à des mois ou des années ou des périodes indéfinies;
- L'élimination du gouvernement fédéral en tant qu'autorité décisionnelle intermédiaire laisse plus de place à des relations directes rapides, variées et sans entrave entre les Premières Nations et les tiers;

- L'Accord-cadre a établi des règlements pour un registre foncier distinct appelé Registre foncier des Premières Nations. Ce registre constitue une amélioration, car il est numérique, instantané, fondé sur les priorités et soutenu par des règlements, ce qui permet d'augmenter les emprunts, d'éliminer les coûts de transaction excessifs, de créer une marge de manœuvre pour l'innovation (bail de A à A) et de rendre possible l'assurance de titres;
- Augmentation documentée de plusieurs millions de dollars des investissements internes et externes;
- Réduction significative des formalités administratives compliquées et réduction des coûts de développement commercial pour les activités entrepreneuriales des membres des Premières Nations;
- Expansion du développement commercial et de la réglementation foncière standard de l'industrie.