

Droits de propriété et prospérité économique des Premières nations

Question

De nombreuses Premières nations au Canada souhaitent améliorer leur qualité de vie et participer pleinement à l'économie. Cependant, les membres des Premières nations ne peuvent posséder des terres occupées à titre de propriétés libres dans les réserves. Cette limitation les empêche de posséder leurs maisons et d'exploiter leurs terres pour investir dans des possibilités d'affaires, ce qui leur confère un désavantage par rapport au reste de la population.

Importance des droits de propriété

Les droits de propriété sont essentiels à la création de richesses. Dans une étude sur la création de richesses dans l'Ouest, l'économiste péruvien Hernando de Soto explique qu'en rendant les atouts fongibles, en attachant les propriétaires aux actifs, les actifs aux propriétaires et la propriété à l'exécution, et en rendant l'information sur l'historique des actifs et les propriétaires facile d'accès, les régimes de propriété formels ont converti les citoyens de l'Ouest en un réseau d'agents d'affaires individuels identifiables et redevables¹.

L'absence ou la piètre qualité des droits de propriété dans de nombreuses réserves augmente les taux de pauvreté et diminue la valeur des propriétés et le développement économique. Certes, selon le vérificateur général du Canada, un projet d'investissement dans une réserve peut coûter jusqu'à quatre à six fois plus qu'un même projet hors réserve, car les investisseurs doivent établir des droits de propriété échangeables dans la réserve au préalable pour y exercer des activités.

Situation actuelle dans les réserves

À l'heure actuelle, la Couronne possède la grande majorité des terres des réserves et les Premières nations peuvent exercer uniquement des droits limités sur elles, notamment² :

- *Droits coutumiers*, qui reconnaissent le contrôle traditionnel de la famille et/ou du particulier sur des sections de terres. Ces droits, cependant, n'offrent pas la sécurité de la tenure, ne sont pas recensés ni exécutoires devant les tribunaux et peuvent être assujettis à des décisions arbitraires de la part du conseil de bande.
- *Certificats de possession*, qui sont autorisés en vertu de la *Loi sur les Indiens* et sont exécutoires devant les tribunaux. Ces certificats, cependant, constituent un outil de création de richesses limité, car le détenteur doit être membre de la bande (ce qui signifie un petit marché et une valeur immobilière faible) et aucune hypothèque ne peut être accordée.
- *Contrats de location*, qui permettent aux Premières nations de conclure des contrats à long terme pour l'utilisation des terres des réserves, pouvant être vendus à des personnes qui ne sont pas membres de la bande et sont exécutoires devant les tribunaux. Cependant, les contrats sont de par leur nature temporaire, leur libellé varie d'une Première nation à l'autre et les baux sont susceptibles de problèmes de non-renouvellement selon les modalités (ou le manque de modalités) du contrat. Les contrats de location occasionnent également des frais de transaction élevés (p. ex., pour l'obtention de l'autorisation de la bande ou du gouvernement) comparativement aux terres hors réserve.
- *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, qui permet aux bandes des Premières nations signataires (58 depuis 1999) de ne pas participer aux 34 codes d'administration des terres économiquement restrictifs de la *Loi sur les Indiens* et d'élaborer les leurs. Cependant, la Loi n'a pas établi d'organisme d'aide technique et, par conséquent, les signataires doivent élaborer eux-

¹ De Soto, Hernando. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*.

² Pour une discussion plus complète des droits de propriété dans les réserves, voir Flanagan, Tom. Alcantara, Christopher. Le Dressay, André. 2010. *Beyond the Indian Act: Restoring Aboriginal Property Rights*.

mêmes leurs régimes de droits de propriété, ce qui risque de mener à une multitude de régimes non supervisés et disjoints qui accentueraient l'incertitude, le manque d'uniformité et les frais élevés associés aux transactions avec les Premières nations.

Par suite des formes limitées de droits de propriété dans les réserves, les communautés des Premières nations sont désavantagées lorsqu'il s'agit de tirer parti de leurs terres pour devenir propriétaires et développer une entreprise. Pour relever cet enjeu, il faut mettre en place un régime de droits de propriété exécutoire. Idéalement, ce système autoriserait les transferts de propriété des terres des réserves de la Couronne et permettrait la création de titres de propriété pour les membres des bandes. Quatre éléments seraient essentiels à la réussite du système :

- titre foncier
- certitude du titre dans le registre
- priorisation et classement des intérêts conflictuels
- assurance que le propriétaire enregistré est le véritable propriétaire³.
- En outre, l'inscription au système serait volontaire et des dispositions transitoires seraient mises en place pour assurer la capacité de gouvernance, l'infrastructure et les systèmes d'impôt et d'administration des terres.

Commission de la fiscalité des premières nations

Pour résoudre cet enjeu, la Commission de la fiscalité des premières nations (CFPN), qui est responsable du maintien de l'intégrité de l'imposition des Premières nations, propose une Loi sur le droit de propriété des premières nations. Cette loi envisage une structure de droits de propriété semblable au reste du Canada qui, incidemment, suit les principes du régime d'enregistrement foncier Torrens dont l'adoption est généralisée. La loi serait optionnelle pour les Premières nations et assurerait que le titre sous-jacent ou le droit réversif reste sous le contrôle des Premières nations et que celles-ci retiennent l'autorité sur la gestion des terres et l'impôt foncier, peu importe qui habite sur leurs terres.

La Loi sur le droit de propriété des premières nations donnerait aux membres des bandes le droit d'accorder des droits de propriété individuels pour que leurs résidents puissent acheter leurs maisons, acquérir des avoirs et exploiter leurs propriétés à des fins de développement commercial. Les avantages économiques seraient énormes. La CFPN estime que si 69 Premières nations en Colombie-Britannique convertissaient leurs terres à l'aide de cette loi, les avantages découlant de l'augmentation de la valeur des propriétés, des possibilités d'emploi et du potentiel de revenu accru atteindraient plus de 4 milliards de dollars.

Recommandation

Que le gouvernement fédéral collabore avec la *Commission de la fiscalité des premières nations*, les communautés des Premières nations intéressées, les provinces et autres intervenants à l'élaboration d'un cadre juridique volontaire et d'une structure de soutien pour permettre aux Premières nations d'avoir accès à la propriété entière, inconditionnelle de terres occupées à titre de propriétés libres dans les réserves.

³ Flanagan et autres, 163