

Le 30 juin 2023

Mme Vanessa Davies, greffière
Comité permanent des affaires autochtones et du Nord
131, rue Queen, sixième étage, Pièce 6-17
Ottawa (Ontario) K1A 0A6
Soumis par courriel à INAN@parl.gc.ca



OBJET : Point de vue de l'Ontario Land Trust Alliance sur les terres privées, les fiducies foncières pour les communautés autochtones et la restitution des terres aux Autochtones

Madame, Monsieur,

Au nom de l'Ontario Land Trust Alliance (OLTA), nous vous écrivons pour que votre étude sur la restitution des terres aux communautés autochtones tienne compte de l'angle des fiducies foncières et des terres¹. C'est donc un moment crucial pour réaliser des progrès à l'égard de la « reprise des terres » et du rétablissement des relations, à la fois avec les Autochtones et le territoire. Toute démarche de cette nature est cohérente aux engagements relatifs à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) et aux appels à l'action et à la justice énoncés de la Commission de vérité et réconciliation (la Commission) et dans l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (l'Enquête)².

Les fiducies foncières sont habituellement des organismes caritatifs à but non lucratif qui œuvrent à préserver à long terme le patrimoine naturel et culturel. Les fiducies foncières mènent leurs activités avec les propriétaires fonciers et les membres de la collectivité afin de récolter les fonds et des dons de parcelles de terre (parfois, il s'agit d'achats) selon les règles de l'État dictées par le système juridique en vigueur. Le succès des fiducies foncières repose sur leur statut d'organisme caritatif à but non lucratif, les incitatifs fiscaux pour les dons et les fonds, les ententes en matière de titres et de conservation des terres ainsi que le soutien de bénévoles. Le reçu fiscal émis pour activité de bienfaisance aide les donateurs à réduire leurs impôts fédéral et provincial, en plus d'agir comme un incitatif important pour les dons de parcelles de terres, de fonds, de biens culturels ou autres articles. Depuis 1995, 225 000

¹ Par exemple, voir la discussion dans : Larry Innes, Ian Attridge et Skeena Lawson (2021), [Respect and Responsibility: Integrating Indigenous Rights and Private Conservation in Canada](#) (en anglais seulement).

² Par exemple : les articles 5, 8, 10 à 12, 18, 24 à 26, 28 à 29, 33 à 34 et 38 à 39 de la DNUDPA; les appels à l'action 43, 47 et 52 de la Commission; et les appels à la justice 1.2v, 1.4, 2.5, 7.4, 15.4, 16.20, 16.41, 17.25 et 18.2 de l'Enquête.

hectares de terres écologiques, représentant une valeur de plus de 1 milliard de dollars, ont été volontairement donnés à des fiducies foncières et autres organismes par de généreux Canadiens, par l'entremise du Programme de dons écologiques. Il est bon de souligner que cela n'inclut pas les autres types de dons ou d'achats. En outre, des dizaines de milliers de bénévoles d'un bout à l'autre du pays ont fait don de leur temps, de leurs connaissances spécialisées et de leur argent. Ces travaux arrivent à un moment opportun, non seulement parce que l'on constate un énorme transfert de richesses et de terres entre les générations, mais aussi parce que le soutien philanthropique pour les causes et les organisations autochtones est faible et doit être renforcé substantiellement³.

Dans ce contexte, nous proposons des mesures à court terme pour réformer les processus fédéraux entourant les dons aux organismes caritatifs à but non lucratif, la possession des terres et la cession des terres pour appuyer la restitution des terres aux communautés autochtones. Nous sommes conscients que le système juridique de l'État ainsi que les concepts de « propriété », d'« acquisition » et de « rachat » des terres sont traditionnellement étrangers et problématiques dans la manière autochtone de percevoir l'environnement. Les fiducies foncières et les outils connexes en matière de dons de parcelles de terre peuvent donc être perçus comme des mesures provisoires en attendant la mise en œuvre d'un système juridique pluraliste qui respecte les ordres juridiques autochtones et ouvre la voie vers d'autres solutions relatives à la restitution des terres.

Les communautés autochtones perçoivent de plus en plus le modèle de fiducie foncière comme une manière utile de concrétiser la restitution des terres et de donner un nouveau souffle à la gouvernance, à la culture, à l'utilisation et à la protection des terres et des eaux des Autochtones. Cette constatation émane à la fois des communautés autochtones et des personnes responsables de constituer les fiducies foncières. Cet angle de vue est aussi partagé par un nombre grandissant d'habitants et d'organisations qui souhaitent être des alliés des progrès réalisés en matière de vérité, de guérison, de réconciliation, de restitution et d'autonomie gouvernementale. À l'heure actuelle, il existe environ une dizaine de fiducies foncières autochtones et 150 autres fiducies foncières d'un bout à l'autre du pays⁴, et leur nombre ne

³ À l'échelle mondiale, on prévoit que la valeur des transferts intergénérationnels s'élèvera à 30 billions de dollars américains au cours de la prochaine décennie, voir [Financial Post, 2022](#) (en anglais seulement). Pourtant, les organisations autochtones reçoivent seulement 1 \$ pour chaque tranche de 178 \$ (0,5 %) de ce qui est transmis à des bénéficiaires non autochtones au Canada, voir [Redsky et al, 2021](#) (en anglais seulement).

⁴ Exemples de fiducies foncières autochtones (en anglais seulement) : [Sespite'tmnej Kmitknu Conservancy](#), [Mno Aki Land Trust](#), [All Our Relations Land Trust](#), et les membres au [Québec](#) (en français seulement), en [Ontario](#), en [Colombie-Britannique](#), ainsi que des fiducies foncières nationales comme l'[Alliance canadienne des organismes de conservation](#)

cesse de croître. Les fiducies foncières, qu'elles soient autochtones ou conventionnelles, peuvent jouer un rôle important pour confier les terres aux soins des communautés autochtones pour les besoins des Autochtones, par exemple renouveler les liens avec la terre, ainsi que pour faciliter l'accès et l'utilisation des terres pour la conservation, la cueillette, l'éducation, la culture et les cérémonies traditionnelles⁵.

En concrétisant la restitution des terres aux gouvernements et aux organisations autochtones, cette démarche pourrait représenter un ajout à la superficie des réserves ou à la propriété en fief simple. Chacune de ces options comporte des avantages, des restrictions et des conséquences. En effet, il peut s'écouler des décennies avant que les terres soient incluses dans des fiducies foncières fédérales pour les réserves, tandis que la propriété en fief simple est associée à des impôts fonciers en cours. Les recommandations suivantes ont pour but de contribuer à simplifier les processus et à réduire leurs coûts en temps et argent ainsi qu'à surmonter les obstacles juridiques qui freinent les Autochtones et les fiducies foncières alliées.

1. Réviser la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif* pour reconnaître et concrétiser la gouvernance autochtone.

La *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif* suit un modèle traditionnel, voire colonial, en ce qui concerne les pratiques relatives à la gouvernance des Autochtones. Les traditions de gouvernance des Autochtones ne sont pas les mêmes d'une Nation à l'autre. Elles sont souvent moins hiérarchiques, plus axées sur les relations et la réciprocité, en plus de prendre appui sur un consensus collectif, entre autres. Par ailleurs, les organismes caritatifs à but non lucratif utilisent une variété de plus élargie de nouvelles solutions en matière de gouvernance, et certaines pourraient être très appropriées pour les organisations autochtones. Réviser la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif* afin d'offrir des approches plus souples et exclusives aux Autochtones pour satisfaire aux exigences relatives à la gouvernance des organismes caritatifs à but non lucratif ferait en sorte qu'il leur serait plus facile de créer et des fiducies foncières adaptées à leur culture et de les administrer de manière plus harmonisée.

⁵ Il y a des réussites et des défis, voir (en anglais seulement) des exemples récents en [Colombie-Britannique](#), en [Alberta](#), en [Saskatchewan](#), au [Manitoba](#), à l'[Île-du-Prince-Édouard](#) et en [Nouvelle-Écosse](#).

2. Réviser la *Loi sur les Indiens* de manière à ce que les gouvernements autochtones aient la capacité de détenir des titres fonciers.

La *Loi sur les Indiens* et son interprétation par les tribunaux ne reconnaissent pas que les bandes « indiennes » ont la capacité juridique de détenir des titres fonciers, ce qui occasionne des doutes, des litiges sur l'interprétation ainsi que des structures organisationnelles compliquées et coûteuses⁶. Il serait plus efficace de permettre les bandes de détenir de manière générale des intérêts sur la propriété en fief simple (être propriétaires) de leurs terres, comme c'est le cas pour d'autres instances gouvernementales et diverses organisations. Ainsi, il serait plus facile et moins cher d'acquérir des terres pour les ajouter aux réserves (notamment au moyen de règlements des revendications territoriales) ou de parrainer la « reprise » des terres hors réserve situées sur les territoires ancestraux. Apporter des modifications à la *Loi sur les Indiens* pour clarifier les capacités des bandes permettrait de résoudre des questions relatives à la restitution des terres, mais cela ne contribuerait probablement pas à régler les problèmes fondamentaux qui touchent les titres fonciers et la souveraineté des Autochtones.

3. Concevoir des incitatifs fiscaux accrus pour encourager les dons de parcelles de terre ou d'argent pour les causes autochtones.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* comporte plusieurs incitatifs fiscaux pour faciliter les dons de parcelles de terre pour une utilisation publique, y compris le Programme des dons écologiques et le Programme de dons culturels, ainsi que des mesures pour accroître les dons de parcelles de terre en sol canadien dont le propriétaire est à l'étranger. Toutefois, il n'existe aucun programme spécifiquement conçu pour soutenir les dons de parcelles de terre à des organisations autochtones pour leurs besoins. Le nombre de dons à des organisations autochtones est le plus faible dans le secteur caritatif. Par conséquent, il faudrait instaurer un nouveau programme ou améliorer un programme existant dans le but d'accroître les

⁶ Voir les sources suivantes (en anglais seulement) : *Loi sur les Indiens*, article 2(1) qui définit une bande comme « un groupe d'Indiens »; *Bande Afton c. Nouvelle-Écosse (PG)* — les bandes ne sont pas des entreprises; *Première Nation du lac des Mille Lacs c. Canada (PG)* — les bandes ne sont pas des entités juridiques; *Conseil tribal de Keewatin c. Thompson (Ville)* — reconnaissance des fiducies; [Roine et Turner \(2023\)](#). Remarque : l'[Accord-cadre relatif à la gestion des terres de premières nations](#) (articles 12.2 et 12.4), en vertu de la loi applicable, autorise les Premières Nations visées par des codes fonciers à détenir les titres « des terres de la réserve ou des terres mises de côté » pour lesquelles les codes fonciers s'appliquent. Cependant, cela ne clarifie probablement pas les critères applicables pour les terres privées situées hors des réserves d'intérêt pour les Autochtones.

généreux dons des Canadiens pour encourager la « reprise » des terres par les Autochtones⁷. Un tel programme pourrait être assorti de mesures intégrées et harmonisées et de critères élargis pour réduire au minimum les coûts pour les communautés et organisations autochtones qui en seraient les bénéficiaires. Par ailleurs, il serait utile de prévoir du financement ciblé pour les fiducies foncières autochtones.

4. Placer en priorité et simplifier les aliénations de terres fédérales aux gouvernements, aux organismes et aux fiducies foncières autochtones.

Un certain nombre de lois et de politiques⁸ encadrent les aliénations de terres et les actifs en surplus du gouvernement fédéral. Bien que les intérêts des Autochtones soient pris en considération dans le cadre de ce processus, la loi pourrait accorder la priorité aux organisations et aux intérêts des Autochtones, en plus de simplifier les processus d'acquisition de terres (et réduire les coûts) pour réaliser des progrès en matière de restitution des terres. Cela contribuerait à accroître la disponibilité et la légitimité des terres et à réduire l'ensemble des délais et des coûts pour les communautés autochtones et leurs fiducies foncières.

5. Prévoir des exemptions ou des versements pour l'impôt foncier et les autres taxes applicables aux terres utilisées pour les besoins des Autochtones.

Les parcelles de terre données à des gouvernements ou organisations autochtones ou achetées (notamment au moyen des versements dans le cadre d'un règlement des revendications territoriales) ceux-ci demeurent assujetties à de nombreuses taxes (p. ex. provinciales, scolaires, transfert de propriété, homologation), mais les premières ne sont pas applicables si les terres deviennent la propriété du fédéral ou des réserves. Les taxes foncières sont souvent des obstacles sur les plans financier et politique (et parfois un affront) pour la restitution des terres aux communautés et organisations autochtones. Or, au sein d'une province ou d'un territoire, le gouvernement fédéral pourrait négocier avec les instances au pouvoir pour prévoir des exemptions fiscales, des paiements compensatoires ou la

⁷ Par exemple, officialiser dans les politiques administratives l'admissibilité aux dons de terres traditionnelles et d'écosystèmes clés, et autoriser explicitement les activités autochtones (cueillette, pratiques culturelles et cérémonies traditionnelles) dans le [Programme de dons écologiques](#).

⁸ Par exemple, la *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux*, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, ainsi que les politiques connexes.

désignation d'utilisation pour les besoins du gouvernement du Canada. À titre d'exemple, l'Ontario annule les taxes foncières pour les Scouts, les cimetières, les infrastructures minières, les théâtres et les foires, mais pas pour les terres appartenant aux Autochtones⁹.

Il serait également approprié d'examiner d'autres mesures pour simplifier et appuyer les fiducies foncières autochtones et conventionnelles à réaliser des progrès dans la restitution des terres du secteur privé. Nous serions très heureux d'examiner toutes ces possibilités avec les membres du Comité et de mettre à profit notre expertise et notre expérience pour mener à bien l'étude. Nous encourageons le Comité à favoriser la participation des Nations, des communautés et des fiducies foncières autochtones, entre autres, le [Conservation through Reconciliation Partnership](#), l'[IPCA Knowledge Basket](#), le Circle Community LandTrust, [Conservation de la nature Canada](#), le [Yellowhead Institute](#), et à examiner comment, avec certaines modifications à l'échelon fédéral, les fiducies foncières peuvent contribuer à réaliser les aspirations des Canadiens pour la restitution des terres aux communautés autochtones.

Résumé des recommandations :

1. Réviser la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif* pour reconnaître et concrétiser la gouvernance autochtone.
2. Réviser la *Loi sur les Indiens* de manière à ce que les gouvernements autochtones aient la capacité de détenir des titres fonciers.
3. Concevoir des incitatifs fiscaux accrus pour encourager les dons de parcelles de terre ou d'argent pour les causes autochtones.
4. Placer en priorité et simplifier les aliénations de terres fédérales aux gouvernements, aux organismes et aux fiducies foncières autochtones.
5. Prévoir des exemptions ou des versements pour l'impôt foncier et les autres taxes applicables aux terres utilisées pour les besoins des Autochtones.

Ontario Land Trust Alliance

⁹ *Loi sur l'évaluation foncière* (Ontario), articles 3 à 6.1, parmi les types de terres exemptées.

L'Ontario Land Trust Alliance (OLTA) est un organisme caritatif enregistré qui centre ses efforts sur le sentiment d'appartenance à la communauté, le partage du savoir et le soutien aux fiducies foncières et à d'autres groupes déterminés à préserver les terres en Ontario.

C.P. 54 Acton
Acton (Ontario) L7J 2M2
Tél : 416-588-OLTA (6582)

Ian Attridge, vice-président – iancattridge@gmail.com
Alison Howson, directrice générale – alison.howson@olta.ca
Site Web : olta.ca