

M^e Eugénie Veilleux
Avocate

Les réserves urbaines : quel potentiel économique pour les municipalités ?

La Loi sur les Indiens est la législation par défaut qui régit les réserves. Ses dispositions établissent un régime rigide et paternaliste, notamment en matière de planification de l'utilisation des terres, qui rend difficile l'exercice du droit des Premières Nations à l'autonomie gouvernementale.

Progressivement, des solutions sont développées afin d'effectuer des changements aux systèmes de réserves. Elles permettent entre autres de se soustraire à l'application de certaines dispositions de cette loi¹. Ces régimes ont été renforcés en 2018 par le projet de loi C-86, qui a permis aux Premières Nations de contrôler plus facilement les revenus tirés des réserves et de créer ou d'agrandir des réserves existantes.

Le système de réserves demeure fort imparfait, s'inscrivant, rappelons-le, dans le cadre de tentatives d'assimilation où les déplacements de communautés étaient restreints afin de faciliter leur conversion aux mœurs des nouveaux arrivants sur le territoire. Ainsi, la création de réserves urbaines reste une solution au chapitre de la réconciliation qui a le potentiel de stimuler le développement économique local.

Mais que sont les réserves urbaines? Lorsqu'il en est question, on pense souvent à celles bien établies de la région métropolitaine de Vancouver (Squamish, Tsawwassen, Musqueam). Il s'agit de réserves situées à l'intérieur ou à proximité d'une agglomération urbaine, longtemps considérées comme indésirables et nuisibles, dépossédant les gouvernements ou les villes proches d'avantages et de terres à exploiter². On en compte maintenant plus de 120 au Canada.

Parmi les outils économiques qu'une Première Nation peut utiliser pour fournir des revenus à sa collectivité, une réserve urbaine constitue certainement une excellente option, surtout pour les collectivités qui ne disposent pas de richesses naturelles ou qui ne se trouvent pas à proximité physique des grands marchés. Une réserve urbaine peut créer des débouchés et des emplois là où il y en avait très peu.

Effectivement, une réserve urbaine, qui est sujette à la juridiction fédérale tout en ayant la possibilité de se soustraire au régime de terres de la *Loi sur les Indiens*, peut bénéficier de beaucoup plus d'autonomie et de flexibilité en matière d'aménagement et d'urbanisme, de contrats ou de fiscalité. Toutefois, même si les règlements municipaux ne s'appliquent pas aux réserves urbaines, celles-ci ne sont pas exemptes d'innombrables ententes et spécificités municipales qui peuvent être liées aux projets impliquant des partenaires non autochtones³. Ainsi, le développement de nouvelles structures juridiques et financières ainsi que de relations de proximité avec les municipalités demeure essentiel.

On peut aussi imaginer, à titre d'exemple, que cette autonomie pourra conférer des avantages importants en ce qui a trait à des projets de construction dans un contexte de crise du logement aiguë dans les communautés autochtones. Les projets développés sur les réserves sont également admissibles à un financement fédéral non négligeable.

Les revenus qui peuvent être générés dans une réserve urbaine sont d'autant plus renforcés par les exonérations fiscales sur les revenus gagnés par les membres des Premières Nations lorsqu'ils travaillent dans une réserve.

Ainsi, pour les entreprises autochtones, il est possible de tirer parti des avantages fiscaux, des relations locales et d'une collectivité culturellement adaptée. Pour les entreprises non autochtones, il peut être question d'un sens des responsabilités sociales de l'entreprise, d'accès à de nouveaux marchés et à un bassin de main-d'œuvre, en misant notamment sur les avantages réglementaires liés aux Premières Nations.

Il devient évident que les activités commerciales avec les autochtones se multiplient à grande vitesse. La création de réserves urbaines favorisant ce type de développement économique se dessine comme une occasion à saisir, permettant de renforcer les relations entre les Premières Nations et les municipalités locales.

Au bout du compte, il semble que tout le monde pourrait tirer son épingle du jeu, surtout en ce qui concerne le développement économique et social, et ce, tout en favorisant l'exercice de la compétence inhérente des Premières Nations sur leurs terres.

¹ Voir, à titre d'exemple, le [Framework Agreement on First Nation Land Management](#) (FA), qui permet aux Premières Nations y ayant adhéré de se soustraire aux 44 articles de la *Loi sur les Indiens* relatifs aux terres, afin d'adopter leur propre législation en matière d'aménagement des terres de réserves.

² *Mathias c. La Reine*, 2001 CFPI 480.

³ Pedram Gholipour, *Unlocking the Economic Potential of Urban Reserves*, (2023) 28 Appeal 35 p. 44-49.