



BIBLIOTHÈQUE du PARLEMENT

LIBRARY of PARLIAMENT

RÉSUMÉ LÉGISLATIF



Projet de loi C-27 :
Loi visant à accroître l'obligation redditionnelle et la
transparence des Premières Nations en matière financière

Publication n° 41-1-C27-F
Le 30 novembre 2011
Révisée le 7 janvier 2013

Tonina Simeone
Shauna Troniak

Division des affaires sociales
Service d'information et de recherche parlementaires

Résumé législatif du projet de loi C-27

La présente publication est aussi affichée en versions HTML et PDF sur IntraParl (l'intranet parlementaire) et sur le site Web du Parlement du Canada.

Dans la version électronique, les notes de fin de document contiennent des hyperliens intégrés vers certaines des sources mentionnées.

This publication is also available in English.

Les **résumés législatifs** de la Bibliothèque du Parlement, ainsi que l'indique leur nom, résumant des projets de loi du gouvernement étudiés par le Parlement et en exposent le contexte de façon objective et impartiale. Ils sont préparés par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires, ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires. Les résumés législatifs sont mis à jour au besoin pour tenir compte des amendements apportés aux projets de loi au cours du processus législatif.

Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux Chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

Dans ce document, tout changement d'importance depuis la dernière publication est signalé en **caractères gras**.

TABLE DES MATIÈRES

1	CONTEXTE.....	1
1.1	Considérations générales.....	1
1.2	Exigences juridiques actuelles.....	2
1.3	Exigences actuelles fondées sur les politiques.....	3
1.4	Conclusions et recommandations du vérificateur général du Canada.....	4
1.5	Initiatives récentes.....	5
2	DESCRIPTION ET ANALYSE.....	7
2.1	Définitions et disposition interprétative (art. 2).....	7
2.2	Objet et application (art. 3 et 4).....	8
2.3	États financiers et annexe des rémunérations (art. 5 et 6).....	8
2.4	Divulgence (art. 7 à 9).....	9
2.5	Recours judiciaires et mesures administratives (art. 10 à 13).....	9
3	COMMENTAIRE.....	10

RÉSUMÉ LÉGISLATIF DU PROJET DE LOI C-27 : LOI VISANT À ACCROÎTRE L'OBLIGATION REDDITIONNELLE ET LA TRANSPARENCE DES PREMIÈRES NATIONS EN MATIÈRE FINANCIÈRE

Le projet de loi C-27 : Loi visant à accroître l'obligation redditionnelle et la transparence des Premières Nations en matière financière (titre abrégé : « Loi sur la transparence financière des Premières Nations ») a été présenté à la Chambre des communes et adopté en première lecture le 23 novembre 2011¹. **Le 21 juin 2012, il a été renvoyé au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, qui a entendu des témoins entre le 15 octobre et le 5 novembre 2012. Le 7 novembre 2012, une fois l'étude article par article terminée, le projet de loi a fait l'objet d'un rapport à la Chambre avec des amendements.**

Le projet de loi, qui s'applique à plus de 600 collectivités des Premières Nations définies comme « bandes indiennes » au sens de la *Loi sur les Indiens*², établit un fondement législatif pour la préparation et la divulgation des états financiers consolidés des Premières Nations et la divulgation de la rémunération – salaires et dépenses – accordée par les Premières Nations ou toute entité qu'elles contrôlent à leurs dirigeants élus. Il exige également la publication de cette information sur un site Web tenu à jour par la Première Nation ou pour son compte ainsi que sur le site Web d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). D'autres dispositions du projet de loi autorisent l'application de recours judiciaires et de mesures administratives pour faire respecter les exigences qu'il comporte.

1 CONTEXTE

1.1 CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Si les Premières Nations reçoivent des fonds de plusieurs organismes fédéraux, la majorité du financement fédéral qui leur est accordé est administré par AADNC. En 2011-2012, le Parlement a approuvé l'octroi à AADNC de crédits de quelque 7,4 milliards de dollars pour la prestation aux Premières Nations de services tels que l'éducation, le logement, le soutien social et l'infrastructure communautaire³. À l'heure actuelle, les Premières Nations gèrent plus de 85 % des fonds relatifs à ces services qui leur sont fournis sur le budget des programmes d'AADNC.

Les Premières Nations et le gouvernement fédéral sont assujettis à diverses exigences qui leur sont faites par des politiques et des lois concernant la gestion et l'engagement des fonds publics fédéraux.

- Par le truchement des décisions du conseil de bande, de la gestion des affaires du conseil, de la prestation des programmes et de services, et de la divulgation des états financiers annuels, les Premières Nations rendent compte de façon générale à leurs membres de l'utilisation faite des ressources publiques.

- En répondant à diverses exigences fédérales en matière de présentation de rapports, les Premières Nations rendent également compte à AADNC des fonds publics qui leur sont accordés.
- À son tour, dans le cadre du cycle de vérification annuel, AADNC doit rendre des comptes au Parlement et à la population canadienne.

Les dépenses d'AADNC figurent dans les Comptes publics du Canada, ainsi que les accords de contribution signés avec les Premières Nations.

1.2 EXIGENCES JURIDIQUES ACTUELLES

Les bandes des Premières Nations sont assujetties à certaines exigences en matière de divulgation financière en vertu de la *Loi sur les Indiens*⁴ et de lois et de règlements connexes. Entre autres, l'article 69 de la *Loi sur les Indiens* dispose que le gouverneur en conseil peut, par décret, permettre à une bande d'une Première Nation de « contrôler, administrer et dépenser » ses revenus et peut prendre des règlements pour donner effet à cette permission. Par conséquent, le *Règlement sur les revenus des bandes d'Indiens* exige notamment la vérification annuelle des états financiers d'une bande et l'affichage du rapport du vérificateur dans « des endroits bien en vue de la réserve pour que les membres de la bande puissent l'examiner⁵ ».

La législation fédérale en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels fixe d'autres règles concernant la divulgation de l'information financière des bandes des Premières Nations. Les dispositions pertinentes sont essentiellement les articles 19 et 20 de la *Loi sur l'accès à l'information*⁶ (LAI).

- L'article 19 de la LAI interdit de façon générale aux institutions gouvernementales de divulguer des « renseignements personnels » au sens de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*⁷ (LPRP). La Cour fédérale a conclu que le nom des personnes qui ont fourni du crédit à une bande d'une Première Nation ou en ont reçu un prêt ainsi que les descriptions d'emploi et les salaires de certains titulaires de postes au sein des bandes sont des « renseignements personnels » au sens de la LPRP⁸.
- L'alinéa 20(1)b) de la LAI interdit à une institution gouvernementale de divulguer des renseignements financiers qui lui sont fournis par une tierce partie qui traite habituellement ces renseignements comme des renseignements confidentiels. Dans l'affaire *Bande indienne de Montana c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada)*⁹, la Cour fédérale a conclu que les états financiers des Premières Nations constituaient des renseignements personnels au sens de l'alinéa 20(1)b) de la LAI et par conséquent n'étaient pas assujettis à l'obligation de divulgation. Par contre, dans l'affaire *Bande de Sawridge c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada)*¹⁰, la Cour d'appel fédérale a décidé que ces états financiers ne sont pas confidentiels pour les membres d'une bande des Premières Nations puisque les membres d'une bande peuvent avoir accès aux états financiers de leur propre bande en vertu du *Règlement sur les revenus des bandes d'Indiens*¹¹.

1.3 EXIGENCES ACTUELLES FONDÉES SUR LES POLITIQUES

La majorité des accords de financement conclus entre le Canada et les Premières Nations sont des accords de contribution de durée déterminée en vertu desquels les Premières Nations doivent remplir certaines conditions pour que se poursuive le versement des fonds fédéraux. Les exigences en matière de présentation de rapports financiers figurent également dans le *Manuel des rapports financiers de clôture d'exercice* d'AADNC¹².

Conformément à ce manuel, les Premières Nations doivent présenter annuellement à AADNC des états financiers consolidés vérifiés à l'égard des fonds publics qu'elles reçoivent, y compris les salaires, les honoraires et les frais de déplacement de tous les représentants élus ou nommés et de tous les cadres supérieurs non élus de la bande. Les cadres non élus sont notamment les directeurs exécutifs, les administrateurs de bande, les directeurs principaux de programmes et les gestionnaires. Les Premières Nations doivent aussi diffuser ces états à leurs membres. En particulier :

- selon la section 6.4.1, les Premières Nations doivent divulguer, tant à leurs membres qu'à AADNC, les rémunérations gagnées ou accumulées par les représentants élus ou nommés et les cadres supérieurs non élus;
- selon la section 6.4.2, les montants des rémunérations reçues, gagnées ou accumulées des représentants élus ou nommés qu'il faut divulguer « proviennent de toutes sources au sein de l'entité comptable du bénéficiaire, y compris les montants provenant, sans s'y limiter, du développement économique et d'autres types d'entreprises commerciales¹³ ».

Les exigences en matière de rapports et de divulgation figurent également dans diverses dispositions des accords de financement des Premières Nations, qui doivent être interprétées en parallèle avec les dispositions du *Manuel des rapports financiers de clôture d'exercice*. Plus particulièrement, le *Modèle national de l'entente globale de financement pour les Premières nations et les Conseils tribaux pour 2010-2011* dispose ce qui suit¹⁴ :

- selon la section 2.4.3, le Conseil doit préparer des états financiers consolidés qui doivent être vérifiés par un vérificateur indépendant et remis au Ministre dans les 120 jours suivant la fin de l'exercice financier du Conseil;
- selon la section 3.1, le Conseil doit, s'ils le demandent, mettre à la disposition des membres des Premières Nations les états financiers consolidés vérifiés, y compris le rapport du vérificateur;
- selon la section 4.4, lorsqu'un conseil refuse de mettre ses états financiers vérifiés à la disposition de ses membres, le Ministre peut le faire à sa place;
- selon la section 2.2.3, le Ministre peut retenir des fonds qui seraient autrement versés en vertu de l'accord si le Conseil refuse de fournir au Ministre les états financiers vérifiés exigés.

En 2008, AADNC a informé les bénéficiaires de son financement qu'à compter du 1^{er} juillet 2008, les accords de financement seraient modifiés pour inclure des dispositions sur les vérifications. D'après AADNC, ces dispositions permettront

« d'effectuer l'évaluation des accords de financement en fonction des risques pour s'assurer que les contributions allouées sont utilisées pour soutenir la prestation des programmes et des services pour lesquels elles ont été versées et que les Premières nations ont en place les contrôles financiers, administratifs et de gestion adéquats ¹⁵ ».

Lorsqu'une collectivité des Premières Nations n'est pas en mesure de respecter les conditions énoncées dans les accords de financement, AADNC peut intervenir pour corriger la situation. La politique du Ministère à cet égard précise les cas qui donnent lieu à son intervention ¹⁶. Selon la nature et la gravité de la situation, les plans de gestion corrective appartiennent habituellement à l'une des trois catégories suivantes : plans gérés par les bénéficiaires; plans de cogestion; plans gérés par une tierce partie. À l'heure actuelle, AADNC élabore une nouvelle politique d'intervention pour mettre l'accent moins sur l'intervention du Ministère que sur la prévention et la viabilité durable assurées par les bénéficiaires afin d'éviter toute situation de manquement ¹⁷.

1.4 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Plusieurs rapports du vérificateur général du Canada ont traité de l'obligation de rendre compte à l'égard des fonds accordés aux Premières Nations. Entre autres, le vérificateur général a publié *Affaires indiennes et du Nord Canada – Les modes de financement des Premières nations* ¹⁸ en 1996. Trois ans plus tard, dans un rapport de suivi sur cette vérification, il a conclu qu'AADNC devait mettre en place les mécanismes correctifs voulus pour régler les allégations d'inconduite, y compris les plaintes et les différends relatifs aux modes de financement ¹⁹.

Un rapport de décembre 2002 du vérificateur général intitulé *Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux* qualifiait les exigences actuelles en matière de présentation de rapports de « lourd fardeau » pour les collectivités des Premières Nations ²⁰. Selon l'estimation présentée dans le rapport, les principaux organismes fédéraux qui accordent des fonds aux Premières Nations pour la prestation de divers programmes et services exigent en moyenne 168 rapports par an, et jusqu'à 200 dans le cas de certaines collectivités. Le rapport suggérait notamment que les ministères et organismes fédéraux coordonnent mieux leurs exigences concernant la présentation de rapports en simplifiant leurs autorisations de programme, réduisant ainsi du même coup le nombre de vérifications et de rapports exigés des Premières Nations.

Dans le rapport d'étape de décembre 2006 sur la gestion des programmes des Premières Nations, la vérificatrice générale a conclu que le gouvernement fédéral devait faire mieux pour « alléger le fardeau imposé aux collectivités des Premières nations ». Faisant observer qu'au cours d'une année, AADNC à lui seul reçoit plus de 60 000 rapports préparés par plus de 600 Premières Nations, elle concluait que les ressources actuellement consacrées au système de rapports pourraient fournir aux collectivités une aide directe plus utile ²¹.

1.5 INITIATIVES RÉCENTES

Les dirigeants des Premières Nations et le gouvernement fédéral ont mis en œuvre des initiatives ces dernières années afin de renforcer la capacité de gestion et de reddition financières des gouvernements et organismes des Premières Nations.

En 2002, en réponse au rapport de la vérificatrice générale de 1999 et au rapport de suivi du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes²², AADNC a mis en œuvre sa politique sur les allégations et les plaintes²³. Les mesures connexes proposées à cet égard sont :

- la nomination d'un coordonnateur des allégations et des plaintes ainsi que de coordonnateurs régionaux pour gérer le flot des allégations et des plaintes;
- la création d'une base de données nationale pour consigner les plaintes d'inconduite;
- la production d'un rapport statistique sur les activités liées aux allégations et aux plaintes²⁴.

En 2005, l'Assemblée des Premières Nations (APN), en collaboration avec le gouvernement du Canada, a lancé l'initiative Accountability for Results (la reddition de comptes axée sur les résultats) afin d'améliorer les mécanismes de reddition de comptes ainsi que les résultats découlant de la mise en œuvre des politiques, des programmes et des services destinés aux citoyens des Premières Nations. Un élément clé de cette initiative portait sur la nature fondamentale du cadre redditionnel et en faisait un partage des responsabilités entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada. Plus précisément, l'Initiative prévoyait :

- un accroissement des capacités, pour que les Premières Nations puissent se doter d'une fonction publique efficace;
- la création d'institutions qui leur donneraient les moyens de gouverner;
- une gestion fondée sur les résultats reposant sur les cinq principes redditionnels mentionnés par la vérificatrice générale du Canada²⁵.

L'Initiative a pris fin en 2007, mais l'APN croit qu'elle peut continuer de servir de fondement pour faire avancer le renouvellement du cadre redditionnel²⁶.

L'APN a adopté par voie de résolution des mesures pour accroître l'obligation redditionnelle des Premières Nations en matière financière. Entre autres, l'APN et les chefs en assemblée ont adopté en 2006 des propositions en vue de la création d'un vérificateur général et d'un ombudsman des Premières Nations qui seront chargés d'examiner les irrégularités administratives et financières dans les collectivités des Premières Nations²⁷.

En décembre 2010, l'Assemblée spéciale des chefs de l'APN a adopté la *Résolution n° 50/2010*, qui réaffirme l'engagement des chefs des Premières Nations à maintenir des structures décisionnelles transparentes et tenues de rendre compte dans leurs collectivités. La résolution exhorte les chefs des Premières Nations :

- à donner l'exemple ainsi qu'un accès clair et rapide aux vérifications et aux comptes publics;

- à divulguer les salaires, les honoraires et les frais de déplacement du chef et du conseil;
- à faire en sorte que l'information sur les finances de la collectivité et le processus décisionnel soit facilement accessible et affichée en ligne s'il y a lieu²⁸.

Diverses initiatives législatives visant notamment à accroître l'efficacité de la gestion financière des Premières Nations ont également été proposées récemment.

- Le projet de loi d'initiative parlementaire C-575 : Loi concernant l'obligation de rendre des comptes et l'accroissement de la transparence financière des représentants élus des collectivités des Premières Nations (titre abrégé : « Loi sur la transparence financière des premières nations »)²⁹ a été présenté à la Chambre des communes et adopté en première lecture le 1^{er} octobre 2010. Le projet de loi, adopté en deuxième lecture et renvoyé à un comité le 2 mars 2011³⁰, est mort au *Feuilleton* au déclenchement des élections fédérales le 26 mars 2011.

L'objet énoncé du projet de loi était « de renforcer l'obligation de rendre des comptes et d'accroître la transparence financière des Premières Nations en rendant obligatoire la communication publique de la rémunération que celles-ci versent, directement ou indirectement, à leurs chefs et à leurs conseillers ». Le projet de loi exigeait la communication publique, chaque année, de la « rémunération » et des « remboursements de dépenses³¹ » versés aux chefs et aux conseillers des Premières Nations au moyen de subventions, contributions et allocations fédérales. Il exigeait également que les états financiers vérifiés des bandes des Premières Nations comportent une « Annexe des rémunérations » contenant cette information et rendue publique dans les 120 jours de la fin de chaque exercice financier.

Le projet de loi comportait également une disposition d'application habilitant le ministre des Affaires indiennes et du Développement du Nord ou tout membre des Premières Nations à demander à une cour supérieure de « rendre une ordonnance visant l'application des dispositions de la présente loi ». Il soustrayait l'Annexe des rémunérations et sa divulgation de la législation en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.

- Le projet de loi C-7 : Loi concernant le choix des dirigeants, le gouvernement et l'obligation de rendre compte des bandes indiennes et modifiant certaines lois³² a été présenté à la Chambre des communes en octobre 2002. Il établissait des exigences liées aux codes de « gouvernance » régissant le choix des dirigeants, le gouvernement et l'obligation de rendre compte en matière financière. Il aurait obligé les collectivités des Premières Nations à adopter des codes comportant des règles prévues par règlement sur ces questions, faute de quoi elles auraient été assujetties à un régime réglementaire par défaut concernant les questions pour lesquelles aucun code n'aurait été adopté.

Le projet de loi fixait des normes minimales pour tout code portant sur « la gestion financière et l'obligation de rendre compte » adopté par une bande. Ces normes visaient :

- les règles pour la préparation et l'adoption d'un budget annuel;
- le contrôle des dépenses des fonds de la bande et du pouvoir de signature connexe;

- des contrôles internes visant les dépôts et la gestion des actifs;
- diverses questions relatives aux emprunts;
- la rémunération des membres du conseil et des employés de la bande;
- la dette de la bande et sa gestion, ainsi que la gestion du déficit;
- la procédure de modification du code.

Le Comité permanent des affaires autochtones, du développement du Grand Nord et des ressources naturelles de la Chambre des communes a consacré plusieurs réunions à l'examen du projet de loi C-7, qui n'a cependant pas été débattu plus à fond après avoir été déposé à la Chambre des communes. Il est mort au *Feuilleton* à la prorogation de la législature le 12 novembre 2003.

- En 2001, un projet de loi d'initiative parlementaire (C-399) a été présenté à la Chambre des communes pour créer les postes d'ombudsman et de vérificateur des Premières Nations afin d'aider à résoudre les problèmes administratifs et financiers³³.

2 DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi C-27 **amendé** compte 13 articles. Plusieurs de ses dispositions confirment des exigences juridiques existantes et créent le fondement légal de diverses exigences prévues par les politiques existantes sur les rapports financiers et la communication de l'information financière. Le projet de loi reprend aussi une bonne partie des mesures figurant dans le projet de loi C-575 (« Loi sur la transparence financière des premières nations ») mentionné plus haut. Le projet de loi C-27 dépasse cependant le projet de loi précédent en exigeant que les Premières Nations fassent rapport sur des entités contrôlées par elles et qu'elles rendent publique et affichent sur Internet toute l'information financière faisant l'objet de rapports. L'examen qui suit porte sur les aspects importants du projet de loi.

2.1 DÉFINITIONS ET DISPOSITION INTERPRÉTATIVE (ART. 2)

Le paragraphe 2(1) **amendé (devenu l'art. 2 en raison de la suppression du par. 2(2) – voir ci-après)** définit les termes suivants dans le contexte du projet de loi : « états financiers consolidés », « conseil », « entité », « **dépenses** », « première nation », « membre », « ministre » et « rémunération ».

La définition de « états financiers consolidés » a été modifiée afin de préciser que les états financiers d'une Première Nation doivent être préparés selon les principes comptables généralement reconnus. En outre, les états financiers d'une Première Nation, et ceux des entités qui, selon ces principes, doivent y être intégrés, doivent être présentés comme ceux d'une entité économique unique, comme si la Première Nation était un gouvernement présentant l'information financière.

En raison de la modification apportée à la définition de « états financiers consolidés », le paragraphe 2(2) – qui prévoyait certains critères visant à

établir dans quelle mesure une entité est contrôlée par une Première Nation – a été supprimé, puisque les principes comptables généralement reconnus prévoient de tels critères.

La définition de « entité » englobe les personnes morales ainsi que les sociétés de personnes, les coentreprises et les associations ou organisations non dotées de la personnalité morale.

La définition de « rémunération » a été modifiée afin de préciser que le remboursement de dépenses en est exclu. Par conséquent, la définition de « dépenses » a été ajoutée par le Comité au cours de son étude article par article du projet de loi. Des amendements corrélatifs aux articles 3, 5, 6 et 7 ont été adoptés par souci d'uniformité.

2.2 OBJET ET APPLICATION (ART. 3 ET 4)

L'article 3 dit que l'objet de la nouvelle loi est d'accroître l'obligation redditionnelle et la transparence des Premières Nations en matière financière en rendant obligatoires la préparation et la divulgation de certains états et renseignements financiers, à savoir leurs états financiers consolidés vérifiés ainsi que l'annexe des rémunérations versées **et des dépenses remboursées** à ses chefs et conseillers par une Première Nation ou par une entité **dont les états financiers doivent être intégrés à ceux de la Première Nation**. Cette rémunération comprend les salaires, les traitements, **etc.**³⁴ versés aux chefs et aux conseillers en qualité de représentants élus et en toute autre qualité.

L'article 4 précise que la nouvelle loi s'applique à l'égard de tout exercice financier débutant après son entrée en vigueur.

2.3 ÉTATS FINANCIERS ET ANNEXE DES RÉMUNÉRATIONS (ART. 5 ET 6)

Le paragraphe 5(1) oblige une Première Nation à préparer chaque année des états financiers consolidés, selon les principes comptables généralement reconnus, principalement ceux qui sont énoncés dans le *Manuel de comptabilité de l'Institut canadien des comptables agréés pour le secteur public*. Le paragraphe 5(2) exige que ces états financiers soient vérifiés par un comptable agréé indépendant, conformément aux normes de vérification généralement reconnues par l'Institut canadien des comptables agréés.

Le paragraphe 6(1) oblige les bandes des Premières Nations à préparer annuellement une annexe des rémunérations **et des dépenses**. Il ne précise pas le mode de présentation de cette annexe, mais indique qu'elle doit comprendre la rémunération versée par une Première Nation, ou par une entité qu'elle contrôle, à son propre chef et à chacun de ses conseillers.

Le paragraphe 6(2) précise que l'annexe des rémunérations **et des dépenses** est un document distinct des états financiers consolidés de la bande de la Première Nation. Le paragraphe 6(3) dispose qu'un rapport de mission de vérification ou d'examen doit accompagner l'annexe des rémunérations.

2.4 DIVULGATION (ART. 7 À 9)

Le paragraphe 7(1) dispose qu'une Première Nation doit fournir à tout membre qui le demande copie de l'un ou l'autre des documents suivants :

- ses états financiers consolidés vérifiés;
- l'annexe des rémunérations **et des dépenses**;
- le rapport écrit du vérificateur concernant les états financiers consolidés;
- le rapport de mission de vérification ou d'examen qui accompagne l'annexe des rémunérations.

Le paragraphe 7(2) dispose que la Première Nation doit transmettre copie « dès que possible » et, en particulier, si elle reçoit la demande dans les 120 jours de la fin de l'exercice financier en question, au plus tard avant la fin de cette période. Le paragraphe 7(3) précise que les droits demandés par la Première Nation à cet égard ne peuvent dépasser les coûts de la production de cette copie.

Le paragraphe 8(1) dispose que la Première Nation doit publier sur l'Internet ses états financiers consolidés annuels, son annexe des rémunérations **et des dépenses**, ainsi que les documents préparés par le vérificateur indépendant. Ces documents peuvent être publiés sur le site Web de la Première Nation ou sur tout autre site, pourvu que ce soit dans les 120 jours suivant la fin de l'exercice. Le paragraphe 8(2) dispose que ces documents doivent demeurer accessibles au public sur l'Internet pendant dix ans. Le paragraphe 8(3) précise que la publication de ces documents sur l'Internet ne dispense pas la Première Nation de l'obligation, selon l'article 7, d'en fournir copie à ses membres sur demande.

L'article 9 dispose que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien doit aussi publier les mêmes documents (c.-à-d. ceux qui sont mentionnés au par. 7(1)) sur le site Web du ministère des Affaires indiennes et Nord canadien, « dès que possible » après qu'ils lui ont été communiqués par la Première Nation conformément au paragraphe 8(1).

2.5 RECOURS JUDICIAIRES ET MESURES ADMINISTRATIVES (ART. 10 À 13)

Les articles 10 et 11 disposent que, si une Première Nation ne fournit pas les documents conformément aux articles 7 et 8 respectivement, un membre de la Première Nation ou le Ministre peut demander à une cour supérieure de rendre une ordonnance enjoignant à la Première Nation de se conformer à l'article pertinent, et dans le délai fixé par la cour. L'article 12 dispose que cette demande d'ordonnance ne peut être présentée avant que 120 jours se soient écoulés après la fin de l'exercice financier.

En cas d'inexécution de toute obligation incombant à la Première Nation au titre des articles 5 à 8 de la nouvelle loi, le paragraphe 13(1) habilite le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien à prendre une ou plusieurs des mesures suivantes :

- exiger du conseil de la Première Nation qu'il élabore un plan d'action approprié visant à remédier à la situation;
- retenir le versement de toute somme due à la Première Nation au titre d'un accord visant le versement d'une subvention ou d'une contribution;
- résilier tout accord visant une subvention ou une contribution payable à la Première Nation.

Le paragraphe 13(2) dispose que toute somme retenue en vertu de l'alinéa 13(1)b sera réputée correspondre à la définition légale de dette selon l'article 37.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*³⁵.

3 COMMENTAIRE

Des opinions très divergentes ont été exprimées quant à la nécessité d'adopter des mesures comme celles que propose le projet de loi C-27 pour améliorer la transparence des dispositions financières et l'obligation redditionnelle en matière financière des Premières Nations.

Selon AADNC, le projet de loi s'inscrit dans l'engagement plus large qu'a pris le gouvernement du Canada dans le Discours du Trône de 2001 de favoriser « la transparence dans les communautés des Premières Nations en exigeant de leurs chefs et de leurs conseillers qu'ils rendent publics leurs salaires et leurs dépenses³⁶ ». Le projet de loi ne modifiera pas sensiblement les procédures actuelles en matière de présentation de rapports, mais AADNC estime qu'il entraînera, dans les faits, une réduction des exigences globales à cet égard dans le cadre des accords de financement conclus entre les Premières Nations et le gouvernement fédéral. En outre, le projet de loi améliorera le climat pour les investissements privés, lesquels sont susceptibles de favoriser le développement économique des Premières Nations³⁷.

De nombreux dirigeants des Premières Nations ont exprimé des avis divergents sur le projet de loi³⁸. La plupart ont soutenu que le projet de loi est inutile compte tenu des exigences prévues par la loi et les politiques existantes en matière de présentation de rapports. Ils ont réclamé l'adoption d'une autre approche de la transparence et de la reddition de comptes qui serait susceptible de renforcer les liens entre les Premières Nations et le gouvernement fédéral.

Le chef national de l'APN Shawn A-in-chut Atleo a réitéré l'engagement à l'égard des principes de la reddition de comptes et de la transparence exprimé dans la résolution de décembre 2010. Il a invité le gouvernement fédéral « à travailler [avec les Premières Nations] pour régler les vrais problèmes et obtenir de véritables changements en fonction de besoins³⁹ ».

La Federation of Saskatchewan Indian Nations a également exprimé son appui de principe à des mesures de reddition de comptes et de transparence. Toutefois, elle a réitéré sa position selon laquelle ces mesures devraient faire voir « combien d'argent parvient effectivement aux collectivités » et comporter la création d'un bureau du vérificateur général des Premières Nations⁴⁰.

L'Association of Iroquois and Allied Indians a qualifié le projet de loi de « mesure cherchant à détourner l'attention de la population canadienne des véritables problèmes avec lesquels les Premières Nations sont aux prises » et a réaffirmé son engagement à « obtenir du gouvernement fédéral qu'il participe aux efforts en vue de régler les importants problèmes auxquels nos gens se heurtent tous les jours⁴¹ ».

Le grand chef Derek Nepinak de l'Assemblée des chefs du Manitoba a déclaré que le projet de loi tenait du « colonialisme et du paternalisme » et a remis en cause la légalité de l'exigence relative à la communication de l'information sur la rémunération versée par les entités contrôlées par les Premières Nations⁴².

Le projet de loi a été appuyé vivement par certains organismes non autochtones. Colin Craig de la Fédération canadienne des contribuables s'est réjoui de l'obligation élargie en matière de divulgation qui est faite par le projet de loi aux entités appartenant à des bandes. Il a affirmé que le projet de loi « aidera les membres des bandes à faire la part des choses et les contribuables à comprendre comment leur argent est dépensé dans les réserves⁴³ ».

L'Institut Fraser a également publié un article dans lequel il soutient que le projet de loi peut être comparé à d'autres lois en matière de divulgation et de rapports financiers dans le secteur privé et « que ce que font ces lois, que ce soit à l'égard des entreprises ou des gouvernements des Premières Nations, c'est d'affirmer le droit des actionnaires et des résidents à la transparence et aux chiffres réels⁴⁴ ».

NOTES

1. [Projet de loi C-27 : Loi visant à accroître l'obligation redditionnelle et la transparence des Premières Nations en matière financière](#), 1^{re} session, 41^e législature (version de la première lecture, 23 novembre 2011).
2. L'art. 2 du projet de loi exclut de l'application de la loi « [une bande] si elle est partie à un accord global sur l'autonomie gouvernementale mis en vigueur par une loi fédérale ».
3. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC), [Affaires indiennes et du Nord Canada et Commission canadienne des affaires polaires, Rapport 2011-2012 sur les plans et priorités](#), 2011.
4. [Loi sur les Indiens](#), L.R.C., 1985, ch. I-5.
5. [Règlement sur les revenus des bandes d'Indiens](#), C.R.C., ch. 953, art. 8.
6. [Loi sur l'accès à l'information](#), L.R.C., 1985, ch. A-1.
7. [Loi sur la protection des renseignements personnels](#), L.R.C., 1985, ch. P-21. L'art. 3 de cette loi définit le terme « renseignements personnels ».
8. *Sutherland c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1994] 3 C.F. 527.
9. *Bande indienne de Montana c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1988] 4 C.N.L.R. 69 (Fed. T.D.).
10. *Bande de Sawridge c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [2009] 4 C.N.L.R. 340 (C.F.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2009] C.S.C.R. n° 30.

11. La Cour a également statué que l'obligation déjà mentionnée d'afficher le rapport du vérificateur bien en vue dans les réserves vaut tant pour le rapport du vérificateur que pour les états financiers sur lesquels porte le rapport. Voir *Ibid.*, par. 45.
12. AADNC, [Manuel des rapports financiers de clôture d'exercice](#), février 2010.
13. *Ibid.*
14. AADNC, [Modèle national de l'entente globale de financement pour les Premières nations et les Conseils tribaux pour 2010-2011](#).
15. AADNC, [Document d'information – Introduction de nouvelles dispositions dans les accords d'AINC](#).
16. AADNC, [Intervention](#).
17. AADNC, [Document d'information – Renouvellement de la politique d'intervention d'AINC](#).
18. Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), « [Affaires indiennes et du Nord Canada – Les modes de financement des Premières nations](#) », chap. 33 de *1996 novembre – Rapport du vérificateur général du Canada*, novembre 1996.
19. BVG, « [Affaires indiennes et du Nord Canada – Les modes de financement des Premières nations : suivi](#) », chap. 10 du *Rapport du vérificateur général du Canada*, avril 1999.
20. BVG, Pièce 9.5, « [Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux](#) », dans « La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public », chap. 9 du *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, décembre 2002.
21. BVG, « [La gestion des programmes destinés aux Premières nations](#) », chap. 5 du *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada*, mai 2006.
22. Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, [Deuxième rapport](#), 2^e session, 36^e législature, novembre 1999. (Ce rapport porte sur le chap. 10 du *Rapport du vérificateur général du Canada* d'avril 1999 (*Affaires indiennes et du Nord Canada – Les modes de financement des Premières nations : suivi*)).
23. Aux termes de cette politique, les allégations portent sur le détournement possible de fonds et sur des questions concernant les pratiques électorales et l'usage du financement reçu par les Premières Nations. Les plaintes concernent le manque d'« imputabilité » et de conformité envers les politiques internes et les ententes de financement, le mécontentement envers les services et programmes sociaux et liés à l'éducation ainsi que la gestion des bandes. Voir AADNC, [Rapport sur les Allégations et Plaintes](#).
24. *Ibid.*
25. Assemblée des Premières Nations (APN), [Accountability for Results](#), janvier 2006.
26. APN, [Accountability for Results – Transforming Accountability Relationships for First Nations Governments](#), 9 mars 2011.
27. APN, [Accountability for Results](#) (2006).
28. Voir, à titre d'exemple, APN, Assemblée spéciale des chefs, « [First Nations Governments Demonstrating Accountability](#) », *Resolution no. 50/2010*, décembre 2010.
29. [Projet de loi C-575 : Loi concernant l'obligation de rendre des comptes et l'accroissement de la transparence financière des représentants élus des collectivités de Premières Nations](#), 3^e session, 40^e législature (version de la 1^{re} lecture, 1^{er} octobre 2010).
30. Le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes a tenu une réunion sur le projet de loi le 8 mars 2011.

31. L'art. 2 du projet de loi définissait « rémunération » comme étant « notamment des salaires, traitements, commissions, bonis, droits, honoraires, avantages non pécuniaires et remboursements de dépenses qui ont été payés avec des fonds publics ». Il définissait également « dépenses » comme étant « notamment des coûts de transport, d'hébergement, de repas et d'accueil ainsi que des frais accessoires ».
32. [Projet de loi C-7 : Loi concernant le choix des dirigeants, le gouvernement et l'obligation de rendre compte des bandes indiennes et modifiant certaines lois](#), 2^e session, 37^e législature (version amendée par le Comité permanent des affaires autochtones, du développement du Grand Nord et des ressources naturelles de la Chambre des communes, 28 mai 2003).
33. [Projet de loi C-399 : Loi instituant les postes d'ombudsman et de vérificateur des Premières Nations chargés de prêter assistance pour les problèmes administratifs et financiers](#), 1^{re} session, 37^e législature (version de la 1^{re} lecture, 28 septembre 2001).
34. Voir la définition de « rémunération » à l'art. 2 du projet de loi.
35. [Loi sur la gestion des finances publiques](#), L.R.C., 1985, ch. F-11, art. 37.1.
36. [Discours du Trône](#), 3 juin 2011.
37. AADNC, [Document d'information – Projet de loi sur la transparence financière des Premières Nations](#); et AADNC, [Le gouvernement Harper dépose un projet de loi pour assurer la responsabilité et la transparence des Premières Nations](#), communiqué, 23 novembre 2011.
38. Tous les dirigeants des Premières Nations ne se sont cependant pas opposés au projet de loi. Ainsi le chef Darcy Bear de la Première Nation de Whitecap Dakota était avec le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord et Kelly Block, la députée qui a présenté le projet de loi antérieur C-575, lors de l'annonce publique du projet de loi C-27, le 23 novembre 2011.
39. APN, [Assembly of First Nations National Chief Insists on Commitment to Transformative Change](#), communiqué, 23 novembre 2011 [TRADUCTION].
40. Federation of Saskatchewan Indian Nations, [FSIN Welcomes Accountability for all Levels of Government](#), communiqué, 24 novembre 2011 [TRADUCTION].
41. Association of Iroquois and Allied Indians, [False Front Legislation: Bill C-27. First Nations Financial Transparency](#), communiqué, 24 novembre 2011 [TRADUCTION].
42. Mia Rabson, « First Nations finances bill called Tory 'colonialism' », *Winnipeg Free Press*, 25 novembre 2011, p. A8 [TRADUCTION].
43. Fédération canadienne des contribuables, [Victory! CTF Applauds Re-introduction of Reserve Chief & Council Salary Disclosure Bill](#), communiqué, 23 novembre 2011 [TRADUCTION].
44. Mark Milke, « [Small reserves, big salaries and new transparency](#) », Institut Fraser, 28 novembre 2011 [TRADUCTION].