



Indian and Northern Affairs Canada
Affaires indiennes et du Nord Canada

Self-Government

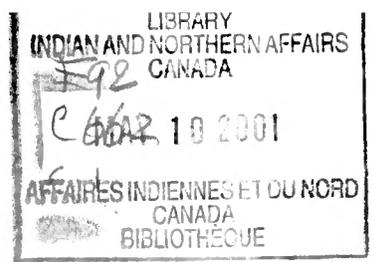
Autonomie gouvernementale

**CONCEPTS OF POLITICAL
AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY,
AND DECISION-MAKING FOR
CONSIDERATION IN A
SELF-GOVERNMENT SETTING**

E92
C662
c.1

Canada

FOR DISCUSSION PURPOSES ONLY



CONCEPTS OF POLITICAL
AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY,
AND DECISION-MAKING FOR
CONSIDERATION IN A
SELF-GOVERNMENT SETTING

90-01-12

Policy Directorate
Self-Government Sector
DIAND

©Published under the authority of the
Hon. Tom Siddon, P.C., M.P.,
Minister of Indian Affairs and
Northern Development,
Ottawa, 1990.

QS-5264-000-BB-A1

Concepts of political and financial accountability
and decision-making, for consideration
in a self-government setting

Introduction

1. The purpose of this paper is to discuss the issues of political accountability and procedures for decision-making which need to be considered in designing self-government arrangements for Indian bands. Readers should be familiar with the federal government's "Guidelines for Community-Based Self-Government Negotiations", which provide direction from Cabinet on the negotiation of the 7 essential and 16 optional subject-matters identified therein.

The "Guidelines"

2. For the purposes of this note, the following excerpts from the "Guidelines" bear repeating.

"5. Community self-government arrangements must be compatible with the established principles, jurisdictions and institutions of government in Canada. For example, they must:

- i) conform with the Canadian Charter of Rights and Freedoms
- ii) ensure political and financial accountability by the Indian government to the general community membership and;
- iii) recognize the rights of redress of citizens".

"Part II: Subject Matters for Negotiation

2. Structures and Procedures of Government

The structure and procedures of community government must be defined and must include:

- provisions for making government accountable, for community decisions to members and, where appropriate, for an appeal system;

- written rules and procedures for selecting and removing leaders; ..."

3. In addition to these general guidelines, observations pertaining to political accountability and decision-making can be made in reference particularly to the following subject matters:

- structures and procedures of government
- management of lands and resources
- financial management
- management of Indian monies
- succession

Rule of Law

4. The rule of law is fundamental to Canada's constitutional and legal inheritance and current practice. The rule of law is the restriction on arbitrary authority and the necessity for all acts of government to be authorized by reasonably precise laws as applied and interpreted in the courts.

For greater clarification, the rule of law entails the following:

- the right to bring government before the courts of law to answer for its conduct
- close sympathy between legislative and executive branches of government
- decisions emanating from powers delegated to an administration are subject to public scrutiny and interpretation by the courts
- a process for the calling to account of administrative decisions by those other than the decision-maker.

Enacting laws

5. In an Indian government setting the traditions and practices of administrative law apply throughout. Among the most important would be:

- o the role of chief and councillors in signing laws
- o adoption of resolutions by council
- o ability of band members to review resolutions and laws
- o publishing of by-laws and of notices of appeal process
- o effective dates of by-laws
- o access to information on by-laws
- o application to courts to challenge by-laws

6. The major issue bands need to consider is the devising of decision-making procedures which ensure that the law-making authority can function effectively, while at the same time ensuring that band general membership:

- o has appropriate opportunities to express its views on matters before council;
- o can ratify the law-makers' decisions as may be appropriate depending on the subject-matter;
- o can express their views after decisions are made;
- o can appeal decisions;
- o can by appropriate means express, as they may feel necessary, their lack of confidence in the Council;

7. Decision-making in the interest of the collectivity, whether by consensus or majority, must within reasonable limits respect the rights, and dignity of individuals.

Concomitantly, members must respect the results of decision-making, and if they wish, exercise their democratic rights within those limits which may be established by self-government legislation, band constitution, and the Canadian constitution.

8. Striking the appropriate balance in decision-making structures and leadership selection will depend as much on the community's proposal, as on the general concepts identified above and below.

Structures and procedures of government

9. This subject matter, along with management of lands and resources, and financial management, lies at the core of self-government arrangements. To put it more colloquially, the key issues are: "making your own decisions; spending money your way; and being master on your land."

10. Establishing satisfactory arrangements on these subject matters makes it easier to deal with the remaining essential and optional subject-matters covered under the federal self-government policy.

11. Structures and procedures can be broken into several components:

- o political accountability
- o elections
- o constitution
- o structures and institutions
- o processes

i) Political accountability

12. The primary vehicle for political accountability within a self-government regime is that of the answerability of the self-government law-making authority to the band membership. The rule of law (see above, paragraphs 4-8) can be effected in a variety of ways.

13. Bands operating under the Indian Act have the Minister looking over their shoulder; their ability to act alone is limited in many ways, even though it is fair to say that bands have more discretion today than ten years ago. Whatever revisions may ultimately be made to the Indian Act as a result of the LRT review, the Minister will still have a degree of over-arching responsibility for band governance.

14. The removal of the Minister's responsibility under self-government arrangements changes the relationship between the band council and band membership. As Ministerial oversight is a key component of that relationship under the Indian Act, its removal throws into question the acceptability of maintaining for bands under separate legislation practices derived from the Act. The general rule would be that bands contemplating self-governance should be prepared to devise in a number of instances more rigorous procedures than those they now use.

15. More rigorous does not mean more complicated or more bureaucratic. It means greater ability for the band law-making authority to be closely examined by band membership. Achieving this can mean considerably simplifying current band practices.

16. A further general point to make is that in searching for new decision-making practices, bands should not confine themselves to those commonly found in municipal governments. Municipal governments have their charters, but they are also subject to provincial legislation and to provincial ministries of municipal affairs. Self-government regimes have their own legislation; each band constitution is different; and the minimum role for the Minister could be related just to financial arrangements. One could say, then, that self-government is something more than municipal government. The possibility of stand-alone constitutions and skeletal legislation therefore means that self-government regimes require very careful construction.

17. There are a number of ways to promote appropriate political accountability. For purposes of illustration, one could suggest a continuum. At one end, the law-making authority could be the band membership itself, with the council acting directly under the collective will. At the other end, the law-making authority could be the council, subject only to election at regular intervals. In the middle are law-making authorities subject to a variety of means of regular expression of popular will.

18. A general question might be why a council subject only to election at regular intervals is not in itself a sufficient degree of accountability. There are several answers. First, most councils act both as the executive and the legislative branches of self-government. While the chief is the CEO, typically many if not all councillors also have executive or "cabinet" functions. Thus there is no parliamentary equivalent of a "government" and an "opposition", with the possibility of the executive losing the confidence of the council, and in parliamentary fashion, thus leading to an election.

19. Such an approach may be an anathema to Indian cultures. While there is no requirement that self-governing councils mirror parliamentary practices, it is desirable to design self-governing structures and procedures which nevertheless respect the primary purpose of parliament, that is, to be able to force an accounting of government, i.e., the executive, to the public.

20. Given the blending of executive and legislative roles on band councils, other means to force a change to executive decision-making as required must be found. Not all bands will want to follow the proposal of one Yukon band which proposes that the band membership, through its General Assembly, approve all recommendations from the Council. In this example, the Council is the instrument of the Assembly which itself becomes the law-making power.

21. Looking further, therefore, at "middle ground" options, a number of examples come to mind. The following, which are illustrative only and not definitive, are drawn from proposals which have been received from bands to date.

- o referenda on specified subject matters e.g.: land transactions; creation of new administrative units such as a housing authority; changes to the band constitution. The procedures for these referenda may be a one or a two-staged approval process. In the Sechelt constitution a two-stage process is used in regards to land transactions. The nature of the referenda may vary depending on the subject-matter.
- o ratification of certain categories of Council decisions by resident members, i.e. land transactions or creation of new administrative units.
- o annual meeting of the band members in a general assembly to at least discuss overall band activities, to give general direction to Council, and possibly also to approve budgets. Some bands propose letting all members attend but only residents vote.

- o ability to have the Council call special assemblies upon receipt of a petition duly signed by a specified number or percentage of band members.
- o calling of by-elections should council positions become vacant.
- o removal of Chief or individual councillors for criminal offences or personal indebtedness as specified in the band constitution.
- o calling of special inquiries by Council on issues as specified by a petition duly signed by a specified number or percentage of band members.

These examples serve to illustrate that some creativity can lead to workable solutions on the question of political accountability. The listing of the examples above is not meant to suggest that all are necessary or desirable in every self-government arrangement; each band will require its own solutions.

ii) elections and leadership selection

22. Elections are the primary means for leadership selection for governments in Canada. That said, however, there is potential for considerable leeway in designing electoral and leadership selection regimes. There are many differences between the federal government, the provinces and the territories over issues such as: residency requirements; language of official electoral material; advance polls; length of campaigns; by-elections; and other matters. Similar differences and other factors can be noted in leadership selection procedures under the Cree-Naskapi Act and the Sechelt Act.

23. At the municipal level, elections tend to be held at fixed points, thus diminishing the surprise factor possible with sudden elections at the federal and provincial levels. The role of councillors, many of whom chair committees overseeing municipal responsibilities, is closer to that of band councillors. But as mentioned above, the role of provincial ministries of municipal affairs provides an oversight function that should for the most part be absent under self-government arrangements.

24. The primary components of an effective electoral regime are:

- right to vote
- custom
- procedure
- eligibility

25. Right to vote- It should be available to adults without discrimination. Band proposals determining voting age have ranged from 16 to 21. Other criteria include not having been declared mentally incompetent, and ordinarily resident on reserve. Restrictions on participation should be non-arbitrary and reasonable.

26. Custom - Some bands propose leadership selection based on clans, or other customary features. These features should be clearly understood and laid down. Whatever the regime proposed by a band, it should be well supported by the band membership.

27. Procedures - Electoral and leadership selection procedures should be clearly established. These include: determining how elections may be called; the role of the chief electoral officer; posting of notices regarding dates, polling stations, voting hours, eligible voters, advance polls, and the like; nomination of candidates; deposits of candidates; calling by-elections; calling mid-term elections; removal from office; appeal mechanisms. Leadership selection of a traditional nature should also have well established procedures supported by the community.

28. Eligibility - Some bands have proposed having elected but non-voting councillors (e.g.; youth or elders members), or have representation by clans, hereditary positions, alternate councillors, or may specify at least one councillor being a woman. The main point is that these eligibility criteria be clear and reasonable.

iii) Constitutions

29. Band constitutions, pursuant to legislation, will be the main vehicle for specifying the operation of powers listed in the legislation. As it is preferred that legislation be skeletal, the focus of negotiations towards self-government arrangements will be on defining the details of the constitution. The constitution will specify limits to powers and, very importantly, lay out or make reference to the decision-making procedures which are to be followed by the Council and other bodies.

30. An important consideration in creating a constitution is designing the amending formula. While the legislation can only be amended by Parliament, it is preferable to have bands amend their own constitutions, with possibly one or two restrictions. First, the amending formula (which should be rigorous to avoid the potential for frivolous, capricious, or corrupt actions), might itself not be amendable without Governor-in-Council approval or even could be embedded in the legislation. Second, the procedures established in the Constitution for handling highly sensitive matters, such as land management and major financial decisions, might also be similarly protected. Alternatively, amendments to procedures for handling these matters might require harsher restrictions than allowed for in the general amending formula. Again, one should observe that the designing of the Constitution depends very much on the overall proposal from the community. No two constitutions need (or perhaps should) be alike. The determining factors will be the range of powers sought by the band, the types of institutions and procedures being proposed, and the proposed relationship between membership and the band institutions.

iv) Structures and Institutions

31. Each band will require different arrangements to suit its particular circumstances. For example, a large band like Kahnawake has a myriad of local authorities, committees and bodies each having their own internal procedures and distinctive relationship with the Mohawk Council*. Other bands with different needs might have all matters centralized in the Council. There are, therefore, no hard and fast rules, except that bands will need to think about the relationship between the legislative, executive and administrative functions. It is important that these functions be linked but distinct. As indicated earlier, where legislative and executive functions blend by force of circumstances, it may be necessary to consider increasing the level of involvement of band membership in council decision-making, or devising other means to broaden the consultative process adjunct to the council decision-making process.

32. Band structures and institutions mentioned in the Constitution should be those having primary authority; for example, the Council, the Assembly, the powers of the Chief and councillors and the Constitution should identify to whom the band administration will report. Other bodies the band may wish to establish, or to continue, need not be mentioned in any detail. However, the Constitution should provide the law-making authority with the power to create such structures and institutions for local purposes as it may deem necessary from time to time.

v) Processes

33. Much of what could be mentioned in this section has already been covered elsewhere: electoral processes; consultation processes; and leadership removal processes. To these one could add the processes for passing by-laws, informing members of band business, and processes for internal administration.

* For further information, Institutions of Mohawk Government in Kahnawake (Montreal: Mohawk Council of Kahnawake, 1989)

Management of land and resources

34. Land and resources may be considered as lying at the heart of self-government responsibilities. Political accountability is particularly important in regards to: land use and management; possession; security of tenure; access, and disposition. Throughout, the principle is to ensure that the general membership is consulted on major decisions. For example, in land use planning, council could ensure that members have an opportunity to participate in designing plans. Appeals should be allowed by individuals directly affected by the land use plan. As to possession, whatever system a band prefers for allotting land for individual and residential use, the system should be knowable by band members and whatever existing rights there may be as decisions are made should be given respect. Rights of residency should also be spelled out. Expropriation and seizure of land should require approval by council, with the possibility of appeal against expropriation and/or compensation. Categories of access should be clearly defined and publicly posted at major points of entry to a reserve, and at the band office.

35. Disposition (surrenders, sales, leases, permits, and estates) is probably the area of land use and management requiring the greatest attention to forms of political accountability. Provisions for surrender and sales must be clear. Various approvals by band referendum should be required. Referendum procedures should be rigorous. Leases are not as sensitive as sales or surrenders. However, it might be useful to have band membership approval of long-term leases. The permit system need not be specified in the Constitution. However, its procedures should be publicly available for the mutual benefit of council, band members and applicants. The question of estates depends on the practice of internal land holdings. Bands will need to take into account the rights of heirs, as affected by common law, band land holding procedures, and residency procedures.

Financial Management

36. Financial accountability is as important as political accountability. Self-government arrangements should include a number of key components including:

- **Financial accountability:**
 - o to community members;
 - o general oversight by Parliament and Minister on federal funds; audited consolidated financial statement to be submitted to the Minister within three months following the end of each fiscal year;
 - o consistency with Canadian democratic traditions:
 - published audited financial statement
 - financial statements consolidated or otherwise prepared in accordance with GAAP
 - financial statements should show
 - . financial position re assets and liabilities
 - . results of operations in terms of revenues and expenditure
 - . change in financial position in terms of sources and uses of funds
 - meetings to review budgets
 - meetings to review audit
 - availability of or access to budget
 - availability of or access to audit

- **Responsible financial administration:**
 - o Appropriate financial systems, institutions and mechanisms;
 - o Audit report or accredited financial statements;
 - o Services to meet applicable minimal national, provincial or other specified standards;
 - o Access to records;

- **Measures to be taken by the Minister (in case of non-performance, financial breakdown or disorder caused by mismanagement):**
 - o inspection of financial records;
 - o appointment of auditor;
 - o appointment of administrator.

37. A review of the Cree-Naskapi Act, Part IV, ss. 89-97 will give bands a good understanding of the essential requirements. For Sechelt Act, see ss. 33-34, and Sechelt Constitution, Part II, Divisions 4, 7, 8, and 9. However, it should be noted that these requirements may not necessarily be sufficient for every self-government arrangement.

38. Band members have to be informed, need to be able to review budgets and major financial decisions, and need to be able to comment on decisions. The financial accountability provisions need to be spelled out, preferably in the Band Constitution. These must include audit requirements. Some of these may be further specified in contribution agreements.

39. Financial accountability provisions require careful negotiation to suit individual band circumstances, but also to meet federal requirements due to federal funding.

Management of Indian Monies

40. Indian monies refers to capital and revenue monies derived from the disposition of band assets, often referred to as capital and revenue trust funds under the Indian Act. If a band is to assume responsibility in this area, internal accountability mechanisms will be essential. These will be similar to the required for financial accountability (see above).

Conclusion

41. Accountability is the key to the operations of modern governments. The purpose of the paragraphs above is to provide a very brief overview of some key concerns. Self-government negotiations will bring these concerns to life, and will also be an opportunity to elaborate on them to meet the circumstances of each band. Through negotiations, accountability requirements will be better identified, and solutions effectively developed.

SELF-GOVERNMENT PAPERS

Readers interested in obtaining additional copies of this paper or a list of other available papers on self-government topics, can write to:

The Policy Directorate
Self-government Sector
Department of Indian Affairs and Northern Development
10 Wellington Street, Room 2051
North Tower
OTTAWA, Ontario
K1A 0H4
(819) 994-3748
Fax: (819) 953-9027



Indian and Northern
Affairs Canada

Affaires indiennes
et du Nord Canada

Self-Government

Autonomie gouvernementale

**LES NOTIONS DE RESPONSABILITÉ
POLITIQUE, DE RESPONSABILITÉ
FINANCIÈRE ET DE PRISE DE
DÉCISIONS DANS UN RÉGIME
D'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE**

Canada

A-6-026

DOCUMENT DE TRAVAIL

LES NOTIONS DE RESPONSABILITÉ
POLITIQUE, DE RESPONSABILITÉ
FINANCIÈRE ET DE PRISE DE
DÉCISIONS DANS UN RÉGIME
D'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE

Direction de la politique
Secteur de l'autonomie gouvernementale
MAINC

le 12 janvier 1990

Publié avec l'autorisation de
l'hon. Tom Siddon, c.p., député,
ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien,
Ottawa, 1990.

QS-5264-000-BB-A1

Les notions de responsabilité politique,
de responsabilité financière et de prise de décisions
dans un régime d'autonomie gouvernementale

Introduction

1. Dans le présent document, on se penchera sur les notions de responsabilité politique et de processus décisionnel dont on doit tenir compte dans l'élaboration d'ententes d'autonomie gouvernementale avec les bandes indiennes. Le lecteur devrait avoir une certaine connaissance du document du gouvernement fédéral, intitulé Lignes directrices concernant les négociations d'autonomie gouvernementale, dans lequel figurent les recommandations du Cabinet quant aux négociations des sept questions essentielles et des seize optionnelles.

Lignes directrices

2. Aux fins du présent document, citons deux extraits des Lignes directrices concernant les négociations d'autonomie gouvernementale :

"5. Les ententes d'autonomie gouvernementale avec les collectivités doivent être compatibles avec les principes, les compétences et les institutions établis par les gouvernements canadiens. Par exemple, elles doivent :

- i) être conformes à la Charte canadienne des droits et libertés;
- ii) veiller à ce que l'administration indienne rende compte de la situation politique et financière à l'ensemble des membres de sa collectivité; et,
- iii) reconnaître le droit de recours des citoyens."

"Partie II : Questions à négocier

2. Structure et procédures administratives

La structure et les procédures administratives de la collectivité doivent être précisées et comprendre ce qui suit:

[...]

- des dispositions concernant les mécanismes liés à l'obligation de rendre compte, la transmission des décisions aux membres et, au besoin, des mécanismes d'appel;
- des règles et des procédures écrites concernant la sélection et le retrait de dirigeants; [...]"

3. Outre ces grandes lignes de conduite, on peut préciser davantage la responsabilité politique et le processus décisionnel au chapitre de:

- la structure et les procédures administratives;
- la gestion des terres et des ressources;
- la gestion financière;
- la gestion des fonds indiens; et,
- les successions.

Règle de droit

4. Depuis toujours, la règle de droit constitue un élément fondamental du système juridique et constitutionnel du Canada. Cette doctrine établit que les pouvoirs arbitraires sont limités et que tous les actes du gouvernement doivent être autorisés par des lois suffisamment précises, telles qu'elles sont appliquées et interprétées par les tribunaux.

La règle de droit englobe les éléments suivants :

- le droit de traduire le gouvernement en justice pour que ce dernier réponde de sa conduite;
- une grande solidarité entre le législatif et l'exécutif;

- la possibilité de soumettre à l'examen public et à l'interprétation des tribunaux les décisions émanant d'une administration déléguée;
- un mécanisme selon lequel on peut exiger du gouvernement qu'il rende compte des décisions administratives prises par des personnes autres que les autorités compétentes.

Promulgation des lois

5. Dans un gouvernement indien, toutes les traditions et les pratiques inhérentes au droit administratif s'appliquent. Parmi les plus importantes, on note :

- le rôle du chef et des conseillers quant à la ratification des lois;
- l'adoption des résolutions du conseil;
- le droit des membres de la bande d'examiner les résolutions et les lois;
- la publication des règlements administratifs et des avis concernant le processus d'appel;
- les dates d'entrée en vigueur des règlements administratifs;
- l'accès à l'information concernant les règlements administratifs; et,
- le recours aux tribunaux afin de contester les règlements administratifs.

6. D'abord et avant tout, les bandes doivent songer à établir des procédures de prise de décisions qui permettent d'assurer un rendement efficace du pouvoir législatif, tout en offrant aux membres de la bande la possibilité :

- d'exprimer leurs opinions sur les dossiers du conseil;
- de ratifier les décisions des législateurs, selon le sujet en question;
- d'exprimer leurs opinions sur les décisions rendues;
- d'en appeler des décisions; et,
- d'exprimer, s'ils le jugent nécessaire et à l'aide des moyens établis, leur réserve face au conseil.

7. Les décisions prises dans l'intérêt de la collectivité doivent, dans des limites raisonnables, respecter les droits et la dignité des particuliers et ce, que les décisions soient adoptées par consensus ou à la majorité des voix.

De même, les membres doivent observer les décisions. Ils peuvent toutefois exercer leurs droits démocratiques ainsi qu'ils sont définis aux termes de la loi d'autonomie gouvernementale, de la constitution de la bande et de la Constitution du Canada.

8. Le juste équilibre entre les structures décisionnelles et le processus de sélection des dirigeants dépendra autant de la proposition avancée par la collectivité que des concepts généraux abordés dans le présent document.

Structures et procédures administratives

9. Les structures et procédures administratives composent, avec la gestion des terres et des ressources et la gestion financière, l'essence des ententes d'autonomie gouvernementale. En termes plus concrets, les bandes indiennes aspirent à trois choses : prendre leurs propres décisions, dépenser leur argent comme elles l'entendent et être maîtres sur leurs terres.

10. Lorsqu'on réussit à conclure des ententes satisfaisantes en ce qui concerne ces aspirations, on peut alors traiter plus facilement les autres questions, essentielles et optionnelles, visées par la politique fédérale en matière d'autonomie gouvernementale.

11. Les structures et les procédures administratives comprennent plusieurs éléments :

- i) la responsabilité politique
- ii) les élections
- iii) la constitution
- iv) les structures et les institutions
- v) les processus.

i) Responsabilité politique

12. Au sein d'un régime d'autonomie gouvernementale, c'est essentiellement grâce à l'obligation du pouvoir législatif de rendre compte à ses membres que l'administration s'acquitte de sa responsabilité politique. La règle de droit (voir les paragraphes 4 à 8) peut donc s'appliquer à divers plans.

13. Les bandes administrées aux termes de la Loi sur les Indiens sont soumises à la surveillance du Ministre. Leur autonomie est donc limitée à bien des égards et ce, même si leur marge de manoeuvre s'est accrue au cours des dix dernières années. De plus, peu importe les modifications qui pourraient éventuellement être apportées à la Loi après l'examen du secteur Terres, revenus et fiducie, le Ministre continuera à exercer une certaine surveillance en ce qui concerne l'administration des bandes.

14. Le fait de retirer la responsabilité du Ministre dans les ententes d'autonomie gouvernementale vient modifier la relation entre le conseil et les membres de la bande. En effet, étant donné que la surveillance exercée par le Ministre joue un rôle clé dans cette relation aux termes de la Loi sur les Indiens, on peut se demander si, en l'éliminant, il est admissible de continuer à appliquer les pratiques découlant de la Loi sur les Indiens aux bandes régies par une autre loi. De prime abord, les bandes qui aspirent à l'autonomie gouvernementale devraient, pour certaines questions, être prêtes à établir des procédures plus rigoureuses que celles qu'elles utilisent à l'heure actuelle.

15. Par procédures plus rigoureuses, on n'entend pas plus compliquées ni plus bureaucratiques. On entend plutôt une plus grande capacité des membres de la bande à examiner de près le travail du pouvoir législatif. Dans le but d'instaurer de telles procédures, on peut simplifier largement les pratiques actuelles de la bande.

16. Il faut aussi préciser que les bandes ne devraient pas s'inspirer exclusivement des gouvernements municipaux pour établir leurs propres procédures de prise de décisions. Certes, les gouvernements municipaux possèdent leurs propres chartes, mais ils sont également régis par les lois et les directives des ministères provinciaux chargés des affaires municipales. Chaque régime d'autonomie gouvernementale est assujéti à sa propre loi, chaque bande possède sa propre constitution et le rôle du Ministre pourrait ne toucher que les accords financiers. Certains pourraient donc soutenir à juste titre que l'autonomie gouvernementale est un régime plus étendu que l'administration des municipalités. Par conséquent, la possibilité pour les bandes indiennes d'avoir leur propre constitution et loi habilitante signifie qu'il faut établir les ententes d'autonomie gouvernementale avec beaucoup d'attention.

17. Il existe différents moyens d'honorer une responsabilité politique. Pour illustrer cette brochette de possibilités, retenons le modèle de continuum. À une extrémité, l'effectif de la bande forme le pouvoir législatif et le conseil agit directement selon la volonté du peuple. À l'autre extrémité, le conseil assure le pouvoir législatif et qui n'est soumis qu'à des élections à intervalles réguliers. Entre les deux pôles, des pouvoirs législatifs assujettis à la volonté du peuple, laquelle est exprimée à intervalles réguliers selon divers moyens.

18. On se demandera alors peut-être pourquoi le fait de soumettre un conseil à des élections régulières ne suffit pas à en vérifier le degré de responsabilité. Au fait, il existe plusieurs réponses. D'abord, dans un régime d'autonomie gouvernementale, la plupart des conseils forment à la fois l'exécutif et le législatif. Le chef est à la tête du pouvoir exécutif et, inévitablement, la plupart des conseillers, sinon tous, assument eux aussi des fonctions se rattachant au rôle de l'exécutif ou d'un "cabinet". Un tel modèle n'offre donc aucun équivalent du Parlement, à savoir un "gouvernement" élu confronté à une "opposition". Ainsi, la possibilité que le conseil perde confiance en l'exécutif n'existe pas; cette situation, sous le régime parlementaire, mènerait à une élection.

19. L'approche proposée est peut-être contraire aux cultures indiennes. Par contre, même si les conseils autonomes ne sont pas obligés d'adopter les pratiques parlementaires, il est souhaitable que leur structure et leurs procédures administratives reposent sur le principe fondamental d'un régime parlementaire, à savoir rendre le gouvernement, soit l'exécutif, comptable envers le public.

20. Étant donné le recoupement des rôles de l'exécutif et du législatif au sein du conseil de bande, on doit trouver le moyen d'apporter les changements voulus au chapitre de la prise de décisions. Ce ne sont pas toutes les bandes qui, à l'instar d'une bande du Yukon, accepteront que l'effectif de la bande, en assemblée générale, entérine les recommandations du conseil. Dans ce contexte, le conseil est l'instrument d'une assemblée qui, elle, détient le pouvoir législatif.

21. Si on pousse l'analyse du modèle de continuum, on relève plusieurs options intermédiaires. Voici, à titre indicatif, quelques exemples tirés des propositions faites par les bandes.

- Tenir des référendums sur des questions particulières, p. ex. : les transactions foncières, la création de nouveaux organismes administratifs tels qu'une société de logement, la modification de la constitution de la bande. Assujettir de tels référendums à un processus d'approbation à un ou deux paliers. Sous ce rapport, la bande indienne sehelte se conforme à un processus à deux paliers dans le cas des transactions foncières. Enfin, choisir le type de référendum selon le sujet en cause.
- Faire ratifier par les membres résidents certaines décisions du conseil, notamment celles touchant les transactions foncières ou la création d'organismes administratifs.
- Tenir une réunion annuelle des membres de la bande sous forme d'assemblée générale afin de discuter des grandes activités de la bande, de donner des lignes directrices au conseil et, éventuellement, d'approuver les budgets. Certaines bandes proposent que l'assemblée soit ouverte à tous les membres, mais que le droit de vote soit réservé aux résidents.
- Amener le conseil à convoquer des réunions extraordinaires lorsqu'il reçoit des pétitions en bonne et due forme portant le nombre ou le pourcentage de signatures requis.
- Convoquer des élections partielles en cas de vacances au sein du conseil.
- Destituer tout membre du conseil (chef ou conseiller) qui est accusé d'acte criminel ou qui connaît un endettement personnel, ainsi que le prévoit la constitution de la bande.
- Ordonner la tenue d'enquêtes spéciales par le conseil concernant l'objet des pétitions pour lesquelles il a recueilli le nombre ou le pourcentage requis de signatures.

Les exemples susmentionnés illustrent bien qu'avec un peu d'imagination, on arrive à trouver des moyens de rendre un gouvernement comptable envers le public. Il ne faut pas croire pour autant que ces moyens sont indispensables ou même souhaitables dans tous les cas. Il incombera à chaque bande d'adopter les solutions qui lui conviennent.

ii) Élection et sélection des dirigeants

22. Au Canada, la sélection des dirigeants gouvernementaux se fait surtout par voie d'élection. Néanmoins, on possède une assez grande latitude quand vient le moment d'établir les procédures de sélection des candidats et le mode d'élection. En effet, il existe de nombreuses différences entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires en ce qui concerne par exemple les critères relatifs à la résidence, la langue de présentation du matériel électoral, les scrutins par anticipation, la durée des campagnes électorales, les élections partielles, etc.. La Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec et la Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sehelte présentent elles aussi leurs particularités.

23. Dans le cas des gouvernements municipaux, on essaie de tenir les élections à des dates fixes afin de réduire le facteur de surprise que provoque le déclenchement soudain d'élections provinciales ou fédérales. Les conseillers municipaux ont le rôle qui s'apparente le plus à celui des conseillers d'une bande, car nombre d'entre eux siègent à des comités chargés de surveiller les activités des gouvernements municipaux. Toutefois, comme on l'a déjà signalé, les ministères provinciaux des affaires municipales assument une fonction de surveillance qui devrait, en grande partie, être exclue des ententes d'autonomie gouvernementale.

24. Un régime électoral efficace repose sur les éléments suivants :

- le droit de vote
- les coutumes
- les procédures
- l'admissibilité.

25. Droit de vote - Tous les adultes, sans exception, devraient avoir droit de suffrage. Les bandes ont proposé divers critères, dont l'âge, variant entre 16 et 21 ans. Les votants ne doivent pas être déclarés mentalement incapables et doivent habiter la réserve. Toute restriction doit être légitime et raisonnable.
26. Coutumes - Certaines bandes proposent que la sélection des dirigeants se fasse en fonction des coutumes, comme celle des clans. Ces coutumes devraient être bien établies et bien comprises de tous. Quel que soit le régime que préconise la bande, il devra recevoir l'appui incontesté de la collectivité entière.
27. Procédures - Les procédures de sélection et d'élection doivent être clairement énoncées. Elles touchent notamment la convocation des élections, le rôle du directeur général des élections, les dates d'affichage des avis, les bureaux de scrutin, les heures de vote, les critères d'admissibilité, les votes par anticipation, la présentation des candidats, le cautionnement électoral, la convocation des élections partielles, la convocation d'élections de mi-mandat, le retrait des dirigeants et les mécanismes d'appel. Lorsque la sélection des dirigeants repose sur des pratiques traditionnelles, les procédures doivent elles aussi être bien établies et appuyées par la collectivité.
28. Admissibilité - Certaines bandes ont proposé d'avoir des conseillers élus mais sans droit de vote (p. ex. : des jeunes et des anciens), d'être représentées par clans, par postes héréditaires et par conseillers suppléants ou de préciser qu'au moins un conseiller soit une femme. L'essentiel est d'énoncer des critères d'admissibilité clairs et raisonnables.

iii) Constitution de la bande

29. Conformément à la loi habilitante, la constitution représente le principal moyen de préciser l'application des pouvoirs conférés par cette loi. Or, comme on semble préconiser une telle loi, les négociations des ententes d'autonomie gouvernementale porteront principalement sur les détails de la constitution. Celle-ci stipulera les limites des pouvoirs et, point très important, elle exposera ou mentionnera les procédures régissant la prise de décisions par le conseil et les autres organismes.

30. Lorsqu'on établit la constitution d'une bande, il faut également en prévoir les mécanismes d'amendement. Alors que la modification de la loi incombe au Parlement, il est préférable, à quelques exceptions près, que les bandes revoient elles-mêmes leur constitution. D'une part, la procédure de révision (qui devrait être rigoureuse afin de ne pas laisser place aux actes frivoles, irréguliers ou corrompus) pourrait, en soi, n'être modifiable que sur approbation du gouverneur général en conseil ou encore faire partie intégrante de la loi. D'autre part, les procédures prévues dans la constitution en ce qui concerne le traitement des questions de nature très délicate, notamment la gestion des terres et les grandes décisions d'ordre financier, pourraient également être assujetties à une protection analogue. Aussi les procédures de révision touchant ces questions délicates devraient-elles faire l'objet de restrictions plus sévères que pour d'autres questions couvertes par une formule générale d'amendement. Précisons à nouveau que la constitution d'une bande repose largement sur la proposition globale de la collectivité. Rien n'exige, et il en est mieux ainsi, que deux bandes disposent d'une constitution identique. Alors, quels sont les facteurs déterminants? L'étendue des pouvoirs revendiqués par la bande, les types d'institutions et de procédures proposés et les relations envisagées entre l'effectif de la bande et les institutions.

iv) Structures et institutions

31. Chaque bande devra adopter la structure qui lui convient. Dans le cas d'une grande bande comme celle de Kahnawake, par exemple, on peut retrouver un grand nombre d'administrations, de comités et d'organismes locaux qui possèdent tous leurs procédures internes et qui entretiennent des relations distinctes avec le conseil mohawk*. Par contre, d'autres bandes pourraient, selon leurs besoins, préconiser une structure centralisée au sein du conseil. Bref, il n'existe aucune règle absolue, si ce n'est que les bandes doivent tenir compte du rapport entre les fonctions législatives, exécutives et administratives. Il importe que ces fonctions soient distinctes tout en étant liées. Comme on l'a déjà mentionné, lorsque les pouvoirs législatifs et exécutifs se chevauchent, on doit alors songer à faire participer davantage l'effectif de la bande aux décisions du conseil ou à adopter d'autres moyens afin d'élargir le processus de consultation afférent à la prise de décisions.

32. Dans sa constitution, la bande devra nommer les structures et les institutions qui font autorité, notamment le conseil, l'assemblée, les pouvoirs du chef et des conseillers. La constitution devra également indiquer envers qui le gouvernement de la bande sera comptable. Elle n'est pas tenue de présenter en détail les autres organismes que la bande entend établir ou dont elle désire continuer à assurer le fonctionnement. Toutefois, la constitution devrait conférer au législatif le pouvoir de créer, au besoin, des structures et des institutions aux fins de la collectivité.

v) Processus

33. On a déjà couvert une bonne partie de la matière, à savoir les processus électoraux, les processus de consultation et les processus de révocation des dirigeants. À ces processus, ajoutons ceux concernant l'adoption des règlements administratifs, la divulgation de renseignements aux membres d'entreprises dirigées par la bande et l'administration interne.

* Conseil mohawk de Kahnawake, Institutions of Mohawk Government in Kahnawake, Montréal, 1989 (Document à consulter pour plus de détails).

Gestion des terres et des ressources

34. Les terres et les ressources sont au coeur des responsabilités en matière d'autonomie gouvernementale. La responsabilité politique joue d'ailleurs un rôle particulièrement important au chapitre de la gestion des terres et des ressources, de leur possession, du maintien du droit d'occupation, de l'accès aux terres et aux ressources ainsi que de leur aliénation. Le principe fondamental sous-jacent à cette responsabilité est de s'assurer que les membres de la bande sont consultés dans les grands dossiers. Dans le cas de l'aménagement des terres, par exemple, le conseil pourrait faire en sorte que les membres puissent concourir à la réalisation des plans. De plus, les particuliers directement touchés devraient pouvoir interjeter appel. Côté possession des terres, la bande devrait, quel que soit le système qu'elle retient pour répartir les terres aux fins individuelles et domiciliaires, en informer ses membres et tenir compte des droits afférents aux terres visées dans ses décisions. Les droits de résidence devraient eux aussi être énoncés clairement. Les expropriations et les saisies devraient être soumises à l'approbation du conseil avec possibilité d'en appeler de ses décisions relatives aux expropriations et aux indemnités connexes. Les catégories d'accès aux terres devraient être énoncées clairement et affichées aux principales entrées de la réserve ainsi qu'au bureau administratif de la bande.

35. La question de l'aliénation (cessions, ventes, baux, permis et successions) constitue probablement le domaine de la gestion et de l'aménagement des terres qui nécessite le plus d'attention en ce qui a trait à toute forme de responsabilité politique. Les dispositions applicables aux cessions et aux ventes doivent être univoques. La bande devrait être tenue de donner diverses approbations par voie de référendum. Les procédures référendaires devraient donc être rigoureuses. Le traitement des baux n'est pas aussi délicat que celui des ventes et des cessions. Toutefois, il serait peut-être utile d'obtenir le consentement de l'effectif de la bande dans le cas des locations à long terme. Il n'est pas obligatoire d'inclure le système de délivrance des permis dans la constitution. Par contre, les procédures afférentes devraient, dans l'intérêt du conseil, des membres de la bande et des demandeurs, être mises à la disposition du grand public. Quant au traitement des successions, il est fonction du droit d'occupation des terres. La bande devra tenir compte des droits des héritiers, comme le prévoit la common law, de ses procédures relatives au droit d'occupation et des procédures concernant la résidence.

Gestion financière

36. La responsabilité financière est toute aussi importante que la responsabilité politique. Dans les ententes d'autonomie gouvernementale, on devrait d'ailleurs traiter certaines des principales composantes :

- **Responsabilité financière :**
 - . responsabilité envers les membres de la collectivité;
 - . surveillance générale des fonds fédéraux exercée par le Parlement et le Ministre; remise d'un état financier consolidé au Ministre dans les trois mois suivant la clôture de chaque exercice;
 - . conformité aux traditions démocratiques canadiennes:
 - publication des états financiers vérifiés;
 - états financiers consolidés ou préparés selon d'autres principes comptables généralement admis;
 - états financiers comprenant :
 - . la situation exprimée en fonction de l'actif et du passif;
 - . les résultats de fonctionnement exprimés en fonction des recettes et des dépenses;
 - . le changement de la situation financière exprimé en fonction de la provenance et de l'utilisation des fonds.
 - réunions destinées à l'examen des budgets;
 - réunions destinées à l'examen des vérifications comptables;
 - publication du budget ou accès à ce dernier; et,
 - publication des vérifications ou accès à celles-ci.

- **Administration financière responsable :**
 - . mécanismes, institutions et régimes financiers convenables;
 - . rapport de vérification ou états financiers approuvés;
 - . services destinés au respect des normes minimales applicables tant à l'échelle nationale que provinciale, ou encore, aux autres normes prescrites;
 - . accès aux registres comptables.

- Mesures à prendre par le Ministre (en cas de mauvais rendement ou de difficultés financières attribuables à une mauvaise gestion) :
 - . vérification des registres financiers;
 - . nomination d'un vérificateur;
 - . nomination d'un administrateur.

37. Pour avoir une bonne idée des critères à inclure dans son entente d'autonomie gouvernementale, la bande peut examiner les paragraphes 89 à 97, partie IV, de la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec, les paragraphes 33 et 34 de la Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte et les divisions 4, 7, 8 et 9, partie II de la constitution de la bande sechelte. Rappelons toutefois que ces critères ne seront peut-être pas suffisants dans le cas de toutes les ententes.

38. Les membres de la bande doivent être tenus au courant de la situation financière. Ils doivent également avoir le loisir d'examiner les budgets et les grandes décisions connexes ainsi que de se prononcer sur celles-ci. Les dispositions régissant la responsabilité financière doivent être énoncées clairement et ce, de préférence dans la constitution de la bande. On doit aussi y préciser les critères de vérification. Certaines des dispositions peuvent également être incluses dans des accords de contribution.

39. Afin de répondre à la situation particulière de chaque bande et de respecter les exigences fédérales au chapitre du financement, on doit négocier les dispositions relatives à la responsabilité financière avec grands soins.

Gestion des fonds des Indiens

40. On entend par fonds des Indiens le capital et les recettes qui proviennent de l'aliénation des biens de la bande, souvent appelés fonds de capital et de recettes en fiducie en vertu de la Loi sur les Indiens. Si une bande entend gérer cet argent, elle devra instaurer à des mécanismes comptables internes analogues à ceux énoncés au chapitre de la responsabilité financière.

Conclusion

41. Tout régime gouvernemental moderne doit reposer sur la notion de responsabilité. Dans le présent document, on a brossé un tableau général de certaines des principales questions touchant le régime d'autonomie gouvernementale. Le processus des négociations permettra de mettre ces questions en lumière et d'en discuter davantage afin de conclure des ententes qui conviennent à chaque bande. Ainsi réussira-t-on à mieux cerner les exigences en matière de responsabilité et à offrir de meilleures solutions.

LES DOCUMENTS SUR L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE

Les lecteurs désirant obtenir des copies supplémentaires de ce document ou la liste des autres documents disponibles portant sur l'autonomie gouvernementale peuvent en faire la demande auprès de:

Direction de la politique
Secteur de l'autonomie gouvernementale
Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada
10, rue Wellington, Pièce 2051
Tour nord,
OTTAWA, Ontario
K1A 0H4
(819) 994-3748
Télécopieur: (819) 953-9027