

**PROJET DE LOI C-20 : LOI SUR LA GESTION FINANCIÈRE
ET STATISTIQUE DES PREMIÈRES NATIONS**

Mary C. Hurley
Division du droit et du gouvernement

Le 30 novembre 2004



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Service d'information et
de recherche parlementaires**

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-20

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	2 novembre 2004
Étude avant la deuxième lecture :	9 décembre 2004
Étape du rapport :	10 décembre 2004
Deuxième lecture :	10 décembre 2004
Troisième lecture :	10 décembre 2004

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	13 décembre 2004
Deuxième lecture :	16 février 2005
Rapport du comité :	10 mars 2005
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	21 mars 2005

Sanction royale : 23 mars 2005

Lois du Canada 2005, chapitre 9

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	2
A. Faits antérieurs	2
B. Antécédents législatifs	3
C. Élaboration d'un nouveau cadre institutionnel	4
1. Un contexte en évolution.....	4
2. Approche de l'Assemblée des Premières Nations	5
3. Mesures législative du gouvernement.....	6
DESCRIPTION ET ANALYSE.....	7
A. Approche législative	7
B. Préambule	10
C. Titre et définitions (art. 1 et 2).....	11
1. Définitions.....	11
2. Droits autochtones	11
D. Partie 1 – Pouvoirs financiers des Premières nations (art. 4 à 15).....	11
1. Textes législatifs en matière de gestion financière (art. 4 et 9)	11
2. Textes législatifs relatifs à l'imposition foncière (al. 5(1)a), par. 6(4), 8(1), 8(2) et 8(5), art. 10, par. 11(1) et al. 84(5)b).....	11
3. Autres textes législatifs	13
E. Partie 2 – Commission de la fiscalité des Premières nations (art. 16 à 36)	14
1. Commissaires.....	14
2. Attributions (art. 30 à 34).....	14
3. Normes et procédures (art. 35).....	15
4. Règlements (art. 36).....	16
F. Partie 3 – Conseil de gestion financière des Premières nations (art. 37 à 56).....	16
1. Conseillers.....	16
2. Mission (art. 49).....	16
3. Attributions (art. 50 à 54).....	16
4. Normes et procédures (art. 55).....	17
5. Règlements.....	17

G. Partie 4 – Administration financière des Premières nations (art. 57 à 89)	18
1. Mission (art. 74).....	18
2. Attributions (art. 75 à 87).....	18
a. Les membres emprunteurs et leurs obligations	19
b. Fonds.....	19
3. Disposition générale (art. 88).....	20
4. Règlements (art. 89).....	20
H. Partie 5 – Institut de la statistique des Premières nations	20
1. Mission (art. 104).....	20
2. Attributions (art. 105 à 107).....	21
3. Protection de l’information (art. 108 et 109)	21
4. Infractions (art. 111 et 112)	21
5. Règlements (art. 113).....	22
I. Partie 6 – Gestion et contrôle financiers.....	22
J. Partie 7 – Dispositions générales.....	22
1. Généralités	22
2. Règlements (art 140 à 142).....	22
K. Partie 8 – Dispositions transitoires, modifications corrélatives, dispositions de coordination et entrée en vigueur.....	23
1. Dispositions transitoires.....	23
2. Modifications corrélatives et dispositions de coordination	23
3. Entrée en vigueur	23
COMMENTAIRE.....	24



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-20 : LOI SUR LA GESTION FINANCIÈRE
ET STATISTIQUE DES PREMIÈRES NATIONS*

Le projet de loi C-20 : Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations, a été présenté à la Chambre des communes et adopté en première lecture le 2 novembre 2004. Il a été renvoyé au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes le 19 novembre 2004.

En décembre 2002, au cours de la 2^e session de la 37^e législature, le gouvernement avait présenté un projet de loi semblable, le projet de loi C-19, qui a été adopté, avec un certain nombre d'amendements de forme du gouvernement, par le Comité permanent des affaires autochtones, du développement du Grand Nord et des ressources naturelles (le nom que portait alors le comité actuel) en septembre 2003. Le projet de loi est mort au *Feuilleton* à l'étape du rapport, lorsque le Parlement s'est prorogé en novembre 2003. Le 10 mars 2004, en vertu d'une motion de la Chambre des communes, le projet de loi amendé a été rétabli à la même étape du processus législatif, mais avec le numéro C-23. En avril 2004, il a fait l'objet d'un débat à l'étape du rapport, au cours duquel la Chambre des communes a adopté un certain nombre d'amendements d'origine ministérielle. Le projet de loi C-23 était à rendu à la troisième lecture en mai 2004, lorsque la 37^e législature a été dissoute.

Le projet de loi C-20 intègre les amendements apportés au projet de loi C-23 et adoptés par la Chambre des communes en avril 2004. Il établit un cadre institutionnel pour fournir aux collectivités des Premières nations qui choisissent d'y adhérer les outils nécessaires

* 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.

Le présent résumé législatif est une version revue et mise à jour du résumé législatif LS-475F, *Projet de loi C-23 : Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations*, préparé par Tonina Simeone de la Division des affaires politiques et sociales en mars 2004. Les parties « Contexte » et « Commentaire » du présent document s'en inspirent dans une mesure importante.

pour régler les questions financières et de développement économique qui touchent les réserves. Son adoption permettra, entre autres choses, aux gouvernements des Premières nations d'obtenir leur propre financement grâce à des régimes d'imposition foncière et d'emprunt.

Le projet de loi, auquel l'adhésion est facultative, crée quatre institutions financières :

- La Commission de la fiscalité des Premières nations – La Commission remplacera la Commission consultative de la fiscalité indienne. Elle assumera la responsabilité du processus d'approbation des règlements en matière d'impôts fonciers et de sa rationalisation et aidera à trouver un juste milieu entre les intérêts de la collectivité et ceux des contribuables.
- Le Conseil de gestion financière des Premières nations – Le Conseil établira des normes financières et assurera les services indépendants et professionnels d'évaluation dont ont besoin les Premières nations qui souhaitent se prévaloir du fonds commun d'emprunts de l'Administration financière des Premières nations.
- L'Administration financière des Premières nations – L'Administration permettra aux collectivités des Premières nations qui adhéreront au régime législatif d'émettre des titres de façon collective et de lever des capitaux à long terme à des taux privilégiés pour les travaux relatifs aux routes, aux aqueducs, aux égouts et à d'autres projets d'infrastructure.
- L'Institut de la statistique des Premières nations – L'Institut aidera toutes les collectivités des Premières nations à répondre à leurs besoins en matière de données locales, tout en encourageant la participation aux systèmes nationaux intégrés de Statistique Canada et leur utilisation.

Le projet de loi ciblera les mécanismes visant à accroître la capacité des Premières nations participantes à recueillir des fonds au moyen de l'imposition des tenures à bail sur les terres de réserve et de l'accès à des prêts à long terme abordables pour le développement communautaire.

CONTEXTE

A. Faits antérieurs

L'établissement d'une nouvelle relation financière entre les Premières nations et le gouvernement du Canada fait l'objet de discussions constantes depuis un certain temps déjà. En 1983, le rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des

Indiens (le rapport Penner) a recommandé la restructuration des relations d'ordre financier entre le gouvernement du Canada et les Premières nations. La même recommandation a été formulée par la Commission royale sur les peuples autochtones dans son rapport final de 1996. De façon générale, les démarches en vue de restructurer ces relations se sont inscrites dans le cadre d'un mouvement plus vaste axé sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones⁽¹⁾. Le gouvernement fédéral, de même qu'un certain nombre de collectivités des Premières nations, estime que le projet de loi C-20 s'inscrit dans l'évolution vers une plus grande autonomie économique et politique⁽²⁾.

B. Antécédents législatifs

Le projet de loi C-20 est la plus récente d'une série de mesures législatives et consultatives qui a débuté il y a 16 ans. Du point de vue législatif, il fait suite au projet de loi C-115 (communément désigné sous le nom de « modifications de Kamloops »), adopté en 1988⁽³⁾. Cette mesure législative a étendu aux terres cédées conditionnellement et aux terres « désignées » les pouvoirs d'imposition qui étaient consentis aux collectivités des Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Elle a précisé que les terres cédées à bail continuaient de faire partie des terres de réserve, ce qui a permis aux collectivités d'adopter des règlements administratifs pour lever des impôts fonciers sur ces terres⁽⁴⁾. On a donc abandonné le processus de cession conditionnelle des terres pour le remplacer par un processus de « désignation » répondant aux besoins des ententes de location à bail. Ainsi, les anciennes terres « cédées » qui, par définition, étaient exclues de la réserve, sont devenues des terres « désignées »⁽⁵⁾. Par

(1) Voir, par exemple, Robert Bish, *Financing Indian Self-Government: Practice and Principles*, Victoria, School of Public Administration, University of Victoria, 1987.

(2) La majorité des groupes qui se sont prononcés très fortement en faveur du projet de loi sont basés dans les provinces de l'Ouest, principalement de la Colombie-Britannique. Plusieurs autres ont toutefois considéré cette forme d'initiative législative comme une dérogation aux principes énoncés dans le rapport Penner et dans le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones. Selon eux, plutôt que de promouvoir une plus grande autonomie financière, le projet de loi, à l'instar de la *Loi sur les Indiens*, délègue tout simplement le pouvoir d'imposition aux collectivités des Premières nations, devenant donc une tentative de « municipaliser » les gouvernements autochtones.

(3) Projet de loi C-115 : Loi modifiant la Loi sur les Indiens (terres désignées), L.C. 1988, qui modifiait la *Loi sur les Indiens*, L.R., ch. I-5, modifiée.

(4) En général, les collectivités des Premières nations utilisent les sommes tirées de l'imposition des tenures à bail sur les terres de réserve pour financer des programmes et des services que le gouvernement du Canada ne fournit pas. Le gouvernement a pour politique de ne pas payer le développement des infrastructures dans les réserves où il y a des titulaires non autochtones de tenures à bail.

(5) Fiscal Realities, *La fiscalité des Premières nations et les nouvelles relations financières*, Kamloops (C.-B.), 1997 (http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/ra/fnt_nfr/ntltax_f.pdf).

conséquent, lorsque des terres sont cédées de façon conditionnelle ou « désignées » (p. ex. pour la location à bail), aucun intérêt de la bande n'est cédé et la terre conserve son statut de terre de réserve.

On peut dire que les modifications législatives de 1988 ont eu un double résultat : en premier lieu, elles ont permis aux gouvernements des Premières nations de clarifier leur pouvoir de lever des impôts sur les terres de réserve; en second lieu, elles ont accru les pouvoirs d'imposition conférés aux Premières nations et, ainsi, créé de plus grandes possibilités de développement économique⁽⁶⁾.

C. Élaboration d'un nouveau cadre institutionnel

1. Un contexte en évolution

Au cours des années qui ont suivi les modifications de Kamloops, un certain nombre d'événements ont renforcé l'appui dont jouissait déjà le projet de restructuration des relations financières entre les groupes des Premières nations et le gouvernement fédéral, notamment la conférence du ministère des Finances sur la fiscalité des gouvernements indiens (1991), l'Accord de Charlottetown (1992), qui en fin de compte n'a pas été ratifié, et le rapport final de la Commission royale (1996).

Afin de mettre en place une structure administrative pour la gestion de la nouvelle loi, Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) a créé, au début de 1989, la Commission consultative de la fiscalité indienne (CCFI). Selon la CCFI, son mandat comprend, entre autres, l'aide aux collectivités des Premières nations dans l'élaboration de règlements administratifs sur les impôts fonciers, l'examen de tous les règlements administratifs sur les impôts fonciers, la formation aux fonctionnaires des Premières nations pour les aider à concevoir des régimes fiscaux efficaces et le fait de donner des conseils de politique fiscale au ministre des Affaires indiennes⁽⁷⁾. Plus de 100 collectivités des Premières nations sont entrées dans le domaine de l'imposition foncière; la moitié d'entre elles sont des collectivités de la Colombie-Britannique, suivies de celles de l'Alberta et de l'Ontario⁽⁸⁾.

(6) Pour un examen plus détaillé de l'imposition des terres de réserve données à bail et de la responsabilité en matière de services, consulter Robert Bish, *Aboriginal Government Taxation and Service Responsibility: Implementing Self-Government in a Federal System*, Victoria, School of Public Administration, University of Victoria, 1993.

(7) On trouvera sur le site Web de la CCFI des renseignements supplémentaires sur son mandat et son fonctionnement (<http://www.itab.ca/francais/home/default.asp>).

(8) *Ibid.*

2. Approche de l'Assemblée des Premières Nations

En 1991, le ministère des Finances a entrepris une révision de sa politique sur la fiscalité indienne et, en 1993, a publié son *Document de travail sur la fiscalité des gouvernements indiens*. En 1995, le First Nations Financial Institute (FNFI) a été créé à l'instigation de la Première nation de Westbank en Colombie-Britannique⁽⁹⁾; il a par la suite été constitué en vertu d'une loi fédérale. L'objectif premier du FNFI consistait à offrir des possibilités d'investissement aux Premières nations, afin d'assurer le financement à long terme de leur dette publique. Avec l'adoption du projet de loi C-20, le FNFI deviendra l'Administration financière des Premières nations.

En 1995, une table ronde réunissant des représentants du ministère des Finances et de l'Assemblée des Premières Nations (APN) a mené, l'année suivante, à l'adoption par l'Assemblée générale annuelle de l'APN de la résolution 5/96 sur l'imposition. Cette résolution appuyait l'établissement entre les gouvernements des Premières nations et le gouvernement du Canada de nouvelles relations financières reposant sur les principes de la souplesse, de l'équité, du choix, de l'assurance de services gouvernementaux comparables à ceux des autres gouvernements, de l'incitation économique et de l'efficience.

Le Comité des Chefs sur les relations financières, mis sur pied deux ans plus tard afin de revoir les relations financières entre les gouvernements des Premières nations et le gouvernement fédéral (résolution 49/98 de l'Assemblée générale), a recommandé la création d'institutions financières des Premières nations. En 1999, l'APN a manifesté son appui à cette initiative lorsque les participants à son Assemblée générale annuelle ont appuyé la création de l'Administration financière des Premières nations et appuyé les efforts de la CCFI en vue de mettre sur pied la Commission de la fiscalité des Premières nations (résolutions 6/99 et 7/99 de l'Assemblée générale respectivement).

En décembre de la même année, le gouvernement fédéral et l'APN ont signé un protocole d'entente prévoyant la création d'une table ronde nationale sur les relations financières, dont l'objectif était d'établir les fondements concrets de ces relations grâce à l'échange d'information, au renforcement des capacités et à l'élaboration de normes.

(9) La Première nation de Westbank et le Canada ont conclu l'Accord d'autonomie gouvernementale de la Première nation de Westbank en octobre 2003. En avril et mai 2004 respectivement, la Chambre des communes et le Sénat ont adopté le projet de loi C-11 : Loi portant mise en vigueur de l'Accord d'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank. Le 30 novembre 2004, l'accord n'était pas encore en vigueur.

En 2000, l'APN a maintenu son appui à la création de l'Institut de la statistique des Premières nations et du Conseil de gestion financière des Premières nations (résolutions 5/2000 et 6/2000 de la Confédération des nations indiennes). L'Assemblée générale a ensuite appuyé, dans sa résolution 24/2001, la recommandation du Comité des Chefs touchant l'établissement de quatre nouvelles institutions financières des Premières nations par voie législative au niveau fédéral. La validité juridique de cette résolution a toutefois soulevé une certaine controverse, d'aucuns estimant qu'elle n'avait pas reçu l'appui de 60 p. 100 des personnes présentes, comme l'exige la charte de l'APN.

3. Mesures législatives du gouvernement

Le 15 août 2002, le ministre des Affaires indiennes a présenté la loi proposée avec l'intention manifeste d'entreprendre les consultations publiques avant son dépôt à la Chambre⁽¹⁰⁾. Par la suite, plusieurs Premières nations ont exprimé de profondes inquiétudes au sujet du projet de loi tel qu'il était rédigé. L'APN a alors convoqué une assemblée spéciale des Chefs en novembre 2002 et adopté une résolution rejetant le futur projet de loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations (résolution 30/2002 de l'APN). Selon cette résolution, le projet de loi portait atteinte aux relations historiques entre nations, violait les droits ancestraux et les droits issus de traités et comportait par ailleurs tellement de failles qu'il ne pouvait être corrigé par de simples amendements. Une autre résolution dite « de complaisance » a aussi été adoptée (résolution 31/2002 de l'APN) concernant le droit qu'ont les Premières nations qui le désirent de conclure des ententes locales et régionales, mais non dans le contexte d'une loi nationale.

Le ministre des Affaires indiennes a déposé le projet de loi C-19 sur la gestion financière et statistique des Premières nations à la Chambre des communes le 2 décembre 2002. Ce projet de loi est mort au *Feuilleton* en novembre 2003, mais a été rétabli le 10 mars 2004 avec le numéro C-23. Comme nous l'avons dit plus tôt, le projet de loi C-20 comprend les amendements adoptés par la Chambre des communes avant la mort au *Feuilleton* du projet de loi C-23 en avril 2004.

(10) AINC, *Notes pour une allocution prononcée par l'honorable Robert D. Nault, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à l'occasion d'une conférence de presse visant à annoncer la tenue d'une consultation publique sur la Loi proposée sur la gestion financière et statistique des Premières nations*, Ottawa, 15 août 2002 (http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/spch/2002/fnf_f.html).

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi C-20 contient un bref préambule et 155 articles répartis en huit parties : Pouvoirs financiers des Premières nations; Commission de la fiscalité des Premières nations; Conseil de gestion financière des Premières nations; Administration financière des Premières nations; Institut de la statistique des Premières nations; Gestion et contrôle financiers; Dispositions générales; Dispositions transitoires, modifications corrélatives, dispositions de coordination et entrée en vigueur. Par souci de cohérence, le présent résumé législatif suit la présentation du texte législatif. Le document traite des mesures importantes sous les principales rubriques du projet de loi, mais sans faire une analyse article par article.

A. Approche législative

Les projets de loi C-19 et C-23, qui ont précédé le projet de loi actuel, prévoyaient que l'adhésion des collectivités des Premières nations à leurs dispositions serait facultative. Au cours des audiences sur le projet de loi C-19 devant le Comité permanent des affaires autochtones, du développement du Grand Nord et des ressources naturelles (le nom que portait alors le comité actuel), bon nombre de témoins des Premières nations ont remis en cause cette description.

Les détracteurs du projet de loi ont fait remarquer que le petit nombre de collectivités qui s'étaient déjà dotées de règlements administratifs sur l'imposition foncière sous le régime de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*⁽¹¹⁾ seraient automatiquement assujetties à la nouvelle loi, qu'elles aient ou non donné leur consentement exprès à son application⁽¹²⁾. De plus, les deux projets de loi antérieurs ont proposé d'abroger la partie de l'article 83, qui autorise les conseils de collectivité à prendre de tels règlements administratifs. En conséquence, toute autre collectivité des Premières nations qui entreprendrait d'exercer ses droits en matière d'imposition

(11) L'al. 83(1)a autorise les conseils de bandes, sous réserve de l'approbation du ministre, à prendre des règlements administratifs visant « l'imposition de taxes à des fins locales, sur les immeubles situés dans la réserve ». Quelque 110 collectivités se sont prévaluées de cette disposition.

(12) Selon le par. 141(1) du projet de loi C-19, les règlements administratifs pris en vertu de l'art. 83 qui auraient été en vigueur à l'entrée en vigueur du projet de loi auraient été réputés être des textes législatifs pris en vertu des art. 4 ou 8 du projet de loi, selon le cas, dans la mesure où ils n'auraient pas été incompatibles avec ces articles [description des textes législatifs sur les recettes locales et des textes législatifs en matière de gestion financière], et ils auraient été en vigueur tant qu'ils n'auraient pas été remplacés ou abrogés.

foncière sur la réserve devrait le faire en tenant compte du cadre de l'intégralité du régime proposé par la nouvelle loi. Les projets de loi antérieurs auraient donc pu toucher toutes les collectivités des Premières nations désireuses d'exercer leur compétence en matière fiscale.

Dans le cadre du projet de loi C-20, les institutions créées, leurs fonctions, leurs pouvoirs et leurs interactions, comme nous le verrons ci-après, demeurent largement les mêmes. Toutefois, le projet de loi reprend les amendements apportés par le gouvernement au projet de loi C-23 et adoptés par la Chambre des communes à l'étape du rapport en avril 2004, qui signalaient un changement d'approche marqué par rapport au régime législatif initial. Conformément à ces amendements, le projet de loi prévoit expressément, pour la plupart des objectifs visés, une adhésion facultative, ce qui laisse aux collectivités des Premières nations le choix d'instaurer des mesures fiscales sous le régime de la *Loi sur les Indiens* ou le régime plus global du projet de loi C-20. Cette participation facultative est présentée dans quelques dispositions dignes de mention :

- L'alinéa 2(1)*b*) précise qu'une « Première nation » pour l'application des parties 1 à 4 et 6 à 8 du projet de loi est une « bande dont le nom figure à l'annexe »⁽¹³⁾.
- Le paragraphe 2(3) dispose que, « [à] la demande du conseil d'une bande, le gouverneur en conseil peut, par décret, modifier l'annexe pour y ajouter, en retrancher ou changer le nom de celle-ci ». Cette disposition habilitante n'exige pas que le gouverneur en conseil fasse droit à la demande d'une bande visant à être inscrite ou radiée de l'annexe, et le projet de loi ne semble pas définir de critères pour les inscriptions ou les radiations. Toutefois, la disposition dit clairement que l'inscription à l'annexe et, par conséquent, l'application de la plupart des mesures du projet de loi exigent une demande de la part du conseil de la Première nation.
- Le projet de loi C-20 dispose également que les dispositions des articles 83 et 84 de la *Loi sur les Indiens* autorisant les règlements administratifs sur les impôts fonciers et connexes⁽¹⁴⁾, ainsi que les règlements pris en vertu de l'alinéa 73(1)*m*) de la nouvelle loi en ce qui concerne l'emprunt par les bandes, ne s'appliquent pas à une « Première nation » dont le nom figure à l'annexe. Autrement dit, les dispositions du projet de loi C-20 doivent fournir la seule source de pouvoirs en matière d'impôts fonciers et connexes pour les Premières nations inscrites à l'annexe à leur demande (art. 15).
- À titre de confirmation supplémentaire du caractère facultatif de l'application du projet de loi, ce n'est que lorsque le nom d'une Première nation est inscrit à l'annexe que ses

(13) À la partie 5, qui établit l'Institut de la statistique des Premières nations, « Première nation » s'entend simplement d'une « bande ». L'ISPN pourra ainsi s'acquitter de ses fonctions auprès de toutes les collectivités des Premières nations, y compris la majorité qui n'adhère pas nécessairement aux autres institutions créées aux parties 2 à 4 du projet de loi.

(14) Y compris les al. 83(1)*a*) et 83(1)*d*) à *g*).

règlements administratifs existants en vertu des parties pertinentes de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens* seront réputés être des textes législatifs en vertu des dispositions pertinentes du projet de loi C-20 (art. 145).

- Enfin, le projet de loi n'abroge aucune partie de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens* (voir les art. 151 et 152). En conséquence, les collectivités des Premières nations dont le nom ne figure pas à l'annexe conservent le pouvoir de prendre des règlements administratifs sur les impôts fonciers et autres sous le régime de cette disposition, sous réserve de l'approbation ministérielle. Pour les collectivités dont le nom figure à l'annexe, les pouvoirs d'adopter des règlements administratifs énoncés à l'article 83 qui ne sont pas rendus caducs par l'article 15 du projet de loi C-20⁽¹⁵⁾ continuent de s'appliquer et demeurent assujettis à l'approbation du ministre.

La proposition révisée sur l'application facultative semble répondre au moins à quelques-unes des objections faites aux prédécesseurs du projet de loi C-20. Il faut toutefois remarquer que pour l'application de la partie 5 du projet de loi, qui établit l'Institut de la statistique des Premières nations, le terme « Première nation » signifie « bande ». L'Institut pourra donc exercer ses fonctions auprès de toutes les collectivités des Premières nations, y compris la majorité qui n'a pas de lien avec les autres institutions créées par les parties 2 à 4 du projet de loi. Cette caractéristique atténue quelque peu le caractère facultatif du projet de loi.

Il faut aussi noter une autre conséquence du changement apporté à la définition de « Première nation » selon lequel seules les bandes dont le nom figure à l'annexe sont visées par la plupart des objectifs du projet de loi. Les bandes dont le nom ne figure pas à l'annexe ne bénéficieront pas du droit, prévu par le projet de loi, de se prévaloir des services et fonctions de consultation et de counseling des institutions créées par celui-ci. Il semble que ces dernières pourront leur offrir ces services, mais sans y être tenues par loi⁽¹⁶⁾. La question de savoir si des services parallèles équivalents seront offerts aux collectivités non participantes par l'intermédiaire d'autres organismes, y compris AINC, demeure en sans réponse. Par le passé, d'aucuns ont dit craindre que le ministère fasse pression sur les collectivités des Premières nations pour qu'elles participent au régime de la nouvelle loi afin d'avoir accès aux grands projets d'immobilisations.

(15) Autrement dit, l'al. 83(1)a.1), sur la délivrance de permis, de licences ou d'agrément aux entreprises, professions, métiers et occupations; l'al. 83(1)b), sur l'affectation et le déboursement de l'argent de la bande; et l'al. 83(1)c), sur la nomination de fonctionnaires de la bande.

(16) AINC, *Introduction du projet de loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations à la Chambre des communes*, communiqué, Ottawa, le 2 novembre 2004.

B. Préambule

Le préambule en 11 paragraphes du projet de loi énonce le contexte et l'intention du législateur dans des termes identiques à ceux du projet de loi C-19 initial. (Un préambule est une disposition d'interprétation et non de fond, qui peut être utilisée par les tribunaux pour résoudre toute ambiguïté dans une loi.) Les aspects du préambule qui méritent d'être soulignés sont les énoncés précisant :

- que le projet de loi ne s'appliquera qu'aux collectivités des Premières nations qui choisiront d'exercer une compétence relativement à l'imposition foncière sur les terres de réserve⁽¹⁷⁾;
- que les recettes fiscales foncières et autres recettes locales doivent servir au développement de l'infrastructure publique sur les terres de réserve;
- que l'un des objectifs de la loi est de tenir compte à la fois des intérêts des membres des Premières nations et de ceux des contribuables (non autochtones) qui vivent dans les réserves⁽¹⁸⁾;
- que la mesure législative proposée a été est en grande partie le résultat d'une initiative des Premières nations du Canada et qu'elle reflète leurs aspirations à établir des institutions par voie législative⁽¹⁹⁾.

Bien qu'il soit mentionné dans le préambule que le projet de loi n'a pas pour but de préciser la nature et l'étendue de tout droit à l'autonomie gouvernementale, certains l'ont critiqué, disant qu'il témoigne d'un certain conservatisme. Ils affirment notamment que le langage utilisé traduit une forte approche municipale du gouvernement des Premières nations⁽²⁰⁾.

(17) L'énoncé semble avoir la même portée que dans le projet de loi précédent et ne semble pas tenir compte du fait que l'imposition foncière demeurera aussi possible conformément à la *Loi sur les Indiens*.

(18) Il faut se rappeler que les gouvernements des Premières nations ne perçoivent des impôts fonciers qu'auprès des locataires qui ne sont pas membres de la bande, c'est-à-dire pour les terres de réserve louées à bail à des non-Autochtones. Ce paragraphe tente de régler la question de l'imposition foncière des terres de réserve louées à bail à des personnes qui ne sont pas membres des Premières nations sans que le gouvernement qui lève les impôts assure pour autant des services aux contribuables. Le principe invoqué est celui de l'équivalence fiscale, à savoir qu'un groupe qui paie des impôts devrait retirer des avantages en conséquence et avoir son mot à dire dans les décisions relatives aux impôts et aux services.

(19) Bien que le projet de loi ait été parrainé par un groupe de collectivités et de chefs des Premières nations, il ne faut pas oublier que dans sa forme originale, il n'a pas reçu le même appui de toutes les Premières nations du pays.

(20) À ce sujet, voir Lazar (2002); Chiefs of Ontario, *Legal Analysis on First Nations and Statistical Management Act* (un document rédigé par Michael Sherry), 21 septembre 2002 (<http://www.chiefs-of-ontario.org/governance/gov13.html>).

C. Titre et définitions (art. 1 et 2)⁽²¹⁾

1. Définitions

En plus de la définition de « Première nation » dont il a été question ci-dessus, l'article 2 donne une série d'autres définitions générales des termes utilisés dans le projet de loi.

2. Droits autochtones

L'article 3 est une disposition de non-dérogação selon laquelle la nouvelle loi « ne porte pas atteinte aux droits existants – ancestraux ou issus de traités ».

D. Partie 1 – Pouvoirs financiers des Premières nations (art. 4 à 15)

La partie 1 énonce les pouvoirs de prendre des textes législatifs dont jouissent les collectivités des Premières nations dont le nom figure à l'annexe. Elle décrit aussi les éléments obligatoires de ces textes législatifs, ainsi que certaines des obligations qu'ont les collectivités à l'égard des recettes générées sous le régime de ces textes législatifs.

1. Textes législatifs en matière de gestion financière (art. 4 et 9)

Avant que le conseil de la collectivité des Premières nations puisse prendre un texte législatif sur les recettes locales, il doit d'abord prendre un texte législatif sur la gestion financière de la collectivité (art. 4). Ce texte devra être approuvé par le Conseil de gestion financière des Premières nations (par. 9(2)).

2. Textes législatifs relatifs à l'imposition foncière (al. 5(1)a),
par. 6(4), 8(1), 8(2) et 8(5), art. 10, par. 11(1) et al. 84(5)b))

L'alinéa 5(1)a) autorise le conseil de la Première nation à prendre des textes législatifs concernant l'imposition de taxes à des fins locales sur les terres de réserve, ainsi que sur les intérêts ou les droits d'occupation, de possession et d'usage sur celles-ci. Il s'agit du même pouvoir que celui d'adopter un règlement administratif relatif à l'imposition foncière conformément à l'alinéa 83(1)a) de la *Loi sur les Indiens*. À la différence de l'alinéa 83(1)a), toutefois, l'alinéa 5(1)a) du projet de loi précise ce que le texte législatif relatif à l'imposition foncière pourrait comprendre. Par exemple, les textes législatifs relatifs à l'imposition foncière

(21) Les définitions ne sont pas toutes contenues dans cet article du projet de loi. Diverses notions sont définies lorsqu'il en est question dans le projet de loi.

pourraient traiter, entre autres, de l'évaluation de ces terres, intérêts et droits (sous-al. 5(1)a(i)); du mode de fixation des taux d'imposition applicables à leur valeur imposable (sous-al. 5(1)a(ii)); de l'imposition de taxes pour les services fournis relativement aux terres de réserve (sous-al. 5(1)a(iii)); de l'imposition de taxes à l'égard des activités commerciales sur les terres de réserve (sous-al. 5(1)a(iv)); de l'imposition de taxes d'aménagement (sous-al. 5(1)a(v)). À l'instar de tous les textes législatifs adoptés sous le régime du paragraphe 5(1), les textes législatifs relatifs à l'imposition foncière doivent être approuvés par la Commission de la fiscalité des Premières nations (par. 5(2)). Le conseil de la Première nation est tenu, avant de prendre un texte législatif sous le régime de l'un ou l'autre des alinéas 5(1)a) à c), de tenir compte des observations présentées (par. 6(4)).

La partie 1 mentionne un certain nombre d'éléments qui doivent figurer dans un texte législatif relatif à l'imposition foncière. Par exemple, un tel texte législatif relatif doit prévoir la procédure d'appel applicable aux évaluations (al. 5(4)a)) et une disposition qui, advenant que soit nécessaire la prise en charge de la gestion des recettes locales de la collectivité des Premières nations, autorisera le Conseil de gestion financière des Premières nations à agir à titre de mandataire de la Première nation pour remplir les attributions et les obligations du conseil de la Première nation prévues à ce texte législatif, au projet de loi et aux règlements (par. 5(5)). Pour les membres emprunteurs seulement (c.-à-d., au sens du par. 2(1), une collectivité des Premières nations qui a été acceptée par l'Administration financière des Premières nations comme membre emprunteur), il doit y avoir une disposition selon laquelle, advenant que le fonds de réserve établi par l'Administration financière des Premières nations soit réduit de 50 p. 100 ou plus des sommes versées par les membres emprunteurs et que ces derniers soient tenus de renflouer le fonds, les membres emprunteurs recouvrent les sommes au moyen de leur texte législatif relatif à l'imposition foncière (par. 5(6) et al. 84(5)b)).

Selon l'article 10, le conseil de la Première nation qui prend un texte législatif relatif à l'imposition foncière est tenu, au moins une fois par an, de prendre un texte législatif fixant le taux d'imposition (al. 10a)) et autorisant des dépenses sur les recettes locales (al. 10b)).

Le paragraphe 8(1) dispose qu'il faut fournir certains renseignements à la Commission de la fiscalité des Premières nations avec un texte législatif relatif à l'imposition foncière ou un texte législatif apportant à celui-ci une modification (sauf si la Commission estime que la modification n'est pas importante (par. 8(2))). Les renseignements à fournir incluent la désignation des terres, intérêts et droits qui font l'objet du texte législatif (al. 8(1)a)), les méthodes d'évaluation (al. 8(1)b)) et de l'information sur les services à fournir, ou dont la fourniture est prévue dans les accords de prestation de services actuels ou en cours de négociation (al. 8(1)c)). De plus, la Première nation présente à la Commission de la fiscalité des

Premières nations, sur demande, tous documents utiles à l'accomplissement de ses fonctions (par. 8(5)).

3. Autres textes législatifs

En plus d'adopter des textes législatifs relatifs à l'imposition foncière, une collectivité des Premières nations peut, par l'entremise de son conseil, prendre des textes législatifs sur les questions suivantes :

- Les dépenses sur les recettes locales (al. 5(1)b)) : le texte législatif pris par un membre emprunteur ne peut autoriser une dépense sur les recettes locales que si le budget prévoit le paiement de toutes les sommes dues à l'Administration financière des Premières nations pour l'exercice budgétaire (par. 11(3)). De plus, toutes les recettes locales d'une Première nation sont placées dans un compte de recettes locales, qui est un compte distinct (par. 13(1)), et le compte de recettes locales fait l'objet d'une vérification au moins une fois par an (par. 14(1)).
- La procédure par laquelle les intérêts des contribuables peuvent être présentés au conseil (al. 5(1)c)). Les autres dispositions qui portent sur la question de la représentation des contribuables sont notamment le paragraphe 6(4), selon lequel le conseil de la Première nation est tenu, avant la prise d'un texte législatif, de prendre en compte les observations présentées, et le paragraphe 8(3), selon lequel les renseignements à fournir à la Commission de la fiscalité des Premières nations avec la demande d'agrément d'un texte législatif sont les suivants : la teneur des préavis transmis et des consultations tenues avant la prise du texte législatif et une copie des observations écrites reçues.
- L'emprunt de fonds auprès de l'Administration financière des Premières nations (al. 5(1)d)).
- Le contrôle d'application des textes législatifs relatifs à l'imposition foncière (al. 5(1)e)).

Comme nous l'avons dit plus tôt, l'article 15 soustrait une « Première nation » (au sens du point b) de la définition du par. 2(1) du projet de loi) aux dispositions suivantes de la *Loi sur les Indiens*, qui traitent des pouvoirs qu'a un conseil de bande pour adopter des « règlements en matière de finances » et de questions connexes :

- alinéa 83(1)a) (imposition de taxes à des fins locales, sur les immeubles situés dans la réserve, ainsi que sur les droits sur ceux-ci, et notamment sur les droits d'occupation, de possession et d'usage);
- alinéa 83(1)d) (versement d'une rémunération aux chefs et aux conseillers, sur les fonds prélevés à des fins locales);
- alinéa 83(1)e) (mesures d'exécution forcée visant le recouvrement);

- alinéa 83(1)e.1) (imposition, pour non-paiement de tout montant qui peut être perçu, d'intérêts);
- alinéa 83(1)f) (réunion de fonds provenant des membres de la bande et destinés à supporter des entreprises de la bande);
- alinéa 83(1)g) (toute question qui découle de l'exercice des pouvoirs prévus par l'article 83, ou qui y est accessoire);
- article 84 (lorsqu'un Indien n'acquitte pas un impôt prévu par un règlement administratif pris en vertu de l'article 83, le ministre peut payer le montant dû, ainsi qu'une somme égale à 0,5 p. 100 dudit montant, sur l'argent payable à l'Indien sur les fonds de la bande);
- alinéa 73(1)m) (autorisant des règlements administratifs sur l'octroi, au conseil d'une bande, du pouvoir et de l'autorisation d'emprunter de l'argent pour des entreprises de la bande ou à des fins d'habitation, et prévoyant l'octroi de prêts, sur l'argent ainsi emprunté, aux membres de la bande, à des fins d'habitation).

L'article 15, qui exempte les collectivités des Premières nations dont le nom figure à l'annexe des dispositions visées par règlement de la *Loi sur les Indiens*, n'existait pas dans le projet de loi C-23, qui proposait plutôt l'abrogation de certaines dispositions de l'article 83, ainsi que de l'article 84 de la *Loi sur les Indiens*.

E. Partie 2 – Commission de la fiscalité des Premières nations (art. 16 à 36)

1. Commissaires

La Commission de la fiscalité des Premières nations comprend un président, un vice-président et les autres commissaires, tous nommés par le gouverneur en conseil (art. 17, 19 et 20).

2. Attributions (art. 30 à 34)

Aux termes de l'article 30, la Commission peut s'engager dans des partenariats avec des organisations nationales et internationales à des fins de consultation ou de commercialisation en matière de produits ou de services mis au point pour les Premières nations qui ont pris des textes législatifs relatifs à l'imposition foncière.

La Commission a un certain nombre de fonctions, dont deux fonctions principales qui sont l'examen des textes législatifs sur les recettes locales et leur application, et l'agrément des textes législatifs sur les recettes locales. Dans sa fonction d'examen, la Commission procède à un examen des allégations écrites selon lesquelles la Première nation n'a pas observé les

parties 1 ou 2 du projet de loi ou les règlements pris en application de ces parties, ainsi que les allégations selon lesquelles un texte législatif a été mal ou injustement appliqué, à condition que le conseil de la collectivité n'ait pas rectifié la situation à la demande du plaignant (par. 33(1)). Cet examen peut aussi être entrepris de façon indépendante par la Commission, si elle estime que le même défaut d'observation ou une application induue s'est produit. Dans le cas d'une conclusion confirmant le problème, elle ordonne à la Première nation de prendre les mesures nécessaires pour rectifier la situation (al. 33(3)a)), à défaut de quoi elle peut exiger que le Conseil de gestion financière des Premières nations impose à la Première nation un arrangement de cogestion avec lui ou prenne en charge la gestion ses recettes locales (al. 33(3)b)).

Dans sa fonction d'approbation, à condition que le texte législatif en cause respecte le projet de loi et les normes et règlements pris en vertu de celui-ci, la Commission agréée les textes législatifs et tient un registre de tous les textes législatifs en matière de gestion financière (par. 31(1) à (4)).

Dans le cas d'un texte législatif pris conformément à l'alinéa 5(1)d) concernant l'emprunt de fonds auprès de l'Administration financière des Premières nations pour le financement de projets d'infrastructure destinés à la prestation de services locaux sur les terres de réserve, la collectivité des Premières nations doit obtenir un certificat délivré par le Conseil de gestion financière des Premières nations au titre du paragraphe 50(3), attestant que la collectivité se conforme aux normes établies au titre du paragraphe 55(1) et démontrant que la Première nation n'a pas utilisé la totalité de sa capacité d'emprunt avant que la Commission puisse approuver le texte législatif (al. 32(1)a) et b)). La Commission est alors tenue de fournir à l'Administration financière des Premières nations une copie certifiée du texte législatif et un certificat indiquant que le texte législatif remplit les conditions prévues par le projet de loi et les règlements connexes (par. 32(2)). Les articles équivalents du projet de loi C-23 étaient formulés de façon quelque peu différente et ils ont été modifiés à l'étape du rapport pour reprendre la formulation contenue dans ce qui est devenu le sous-alinéa 74a)(i), afin de dire clairement que les dispositions portent seulement sur les prêts à long terme et non sur les prêts à court terme.

3. Normes et procédures (art. 35)

La Commission peut établir des normes et des procédures en ce qui concerne les textes législatifs sur les recettes locales (par. 35(1) et (2)).

4. Règlements (art. 36)

Le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre et après prise en compte par ce dernier des observations de la Commission à cet égard, prendre un certain nombre de règlements sur l'imposition foncière et les autres questions en vertu de la partie 2, notamment l'exercice du pouvoir des Premières nations de prendre des textes législatifs en vertu du paragraphe 5(1). Le projet de loi C-20 porte aussi que les dispositions visées par règlement peuvent prévoir des mesures différentes selon la province (part. 36(2)).

F. Partie 3 – Conseil de gestion financière des Premières nations (art. 37 à 56)

1. Conseillers

Le Conseil de gestion financière des Premières nations sera dirigé par un conseil d'administration composé de neuf à quinze conseillers (par. 38(1)). Le gouverneur en conseil nomme le président et de cinq à onze autres conseillers (art. 40, par. 41(1)). L'Association des agents financiers autochtones du Canada, ou tout autre organisme prévu par règlement, nomme d'un à trois autres conseillers (par. 41(2)).

2. Mission (art. 49)

L'article 49 précise le mandat du Conseil, qui, en général, est axé sur l'aide aux collectivités des Premières nations pour tous les aspects de la gestion financière, notamment quand il s'agit de fournir des services d'examen et de vérification (al. 49e)), de fournir des services d'évaluation et de certification (al. 49f)), de mettre au point et d'appuyer l'application de critères généraux à l'égard de l'établissement de cotes de crédit pour les Premières nations (al. 49d)) et de fournir des services de cogestion et de gestion des recettes locales (al. 49h)).

3. Attributions (art. 50 à 54)

Le paragraphe 50(1) prévoit que le Conseil peut, sur demande du conseil d'une Première nation, procéder à l'examen du régime de gestion financière ou du rendement financier de celle-ci pour décider s'il est conforme aux normes établies au titre du paragraphe 55(1) présentées ci-après. S'il est convaincu que la Première nation respecte les normes, le Conseil lui délivre un certificat en ce sens (par. 50(3)). Ce certificat est important parce que, sans lui, la Commission de la fiscalité des Premières nations ne peut pas agréer un texte législatif en ce qui

concerne l'emprunt de fonds auprès de l'Administration financière des Premières nations pour le financement de projets d'infrastructure destinés à la prestation de services locaux sur les terres de réserve (al. 32(1)a)). L'article 50(4) autorise le Conseil à révoquer un certificat s'il est d'avis que les facteurs sur lesquels se fondait sa délivrance ont changé de façon importante. La décision du Conseil prise dans le cadre du présent article est définitive et sans appel (par. 50(7)).

Les articles 51, 52 et 53 précisent les circonstances dans lesquelles le Conseil peut exiger d'une collectivité des Premières nations qu'elle conclue avec lui un arrangement de cogestion ou prendre en charge la gestion des recettes locales de la collectivité (prise en charge), ainsi que les conditions dans lesquelles ces arrangements peuvent prendre fin. Le paragraphe 52(2) énonce les pouvoirs du Conseil dans le cadre d'un arrangement de cogestion, et le paragraphe 53(2), les pouvoirs du Conseil en cas de prise en charge.

4. Normes et procédures (art. 55)

Le paragraphe 55(1) autorise le Conseil à établir des normes en ce qui concerne la forme et le contenu des textes législatifs en matière de gestion financière, les agréments du Conseil au titre de la partie 1, la délivrance du certificat des collectivités des Premières nations et le rapport concernant la vérification du compte de recettes locales.

Le paragraphe 55(2) autorise le Conseil à établir la procédure en ce qui concerne la présentation pour l'agrément de textes législatifs en matière de gestion financière, l'agrément subséquent de textes législatifs en matière de gestion financière, l'obtention de certificats en matière de conformité aux normes et la mise en oeuvre ou la cessation d'un arrangement de cogestion ou de la gestion des recettes locales d'une collectivité des Premières nations.

5. Règlements

L'article 56 autorise le gouverneur en conseil à régir, par règlement, la mise en oeuvre d'un arrangement de cogestion ou de la gestion des recettes locales d'une collectivité par le Conseil (al. 56a)) et à fixer, par règlement, les droits que peut imposer le Conseil relativement à la prestation de services (al. 56b)).

G. Partie 4 – Administration financière des Premières nations (art. 57 à 89)

L'Administration financière des Premières nations est une personne morale sans but lucratif et sans capital-actions (art. 58), dirigée par un conseil d'administration élu par les représentants des membres emprunteurs (par. 61(3)). Le conseil d'administration nomme le président directeur-général, qui est le premier dirigeant (par. 69(1)).

1. Mission (art. 74)

Le mandat de l'Administration consiste, entre autres, à trouver différents types de financement pour ses membres emprunteurs. Par exemple, à l'aide des recettes fiscales foncières, l'Administration trouvera : du financement à long terme pour les infrastructures destinées à la prestation de services locaux sur les terres de réserve (sous-al. 74a)(i)); du financement-location d'immobilisations pour la prestation de services locaux sur les terres de réserve (sous-al. 74a)(ii)); du financement à court terme pour répondre aux besoins de flux de trésorerie prévus aux textes législatifs autorisant l'engagement des dépenses sur les recettes locales ou pour refinancer une dette à court terme à des fins d'immobilisation (sous-al. 74a)(iii)). L'Administration obtiendra aussi du financement à toute fin prévue par le règlement par l'utilisation d'autres recettes règlementaires (al. 74(b)). En plus de trouver du financement, l'Administration obtiendra les « les meilleures conditions possibles » de crédit pour ses membres emprunteurs (al. 74c)), fournira des services de placement à ses membres et aux organismes des Premières nations (al. 74d)) et fournira des conseils sur l'élaboration de mécanismes de financement à long terme pour les collectivités des Premières nations (al. 74(e)).

2. Attributions (art. 75 à 87)

Le conseil d'administration de l'Administration peut prendre un certain nombre de résolutions, notamment en ce qui concerne l'emprunt de sommes, l'émission de titres et le prêt de titres pour augmenter les revenus, à la condition que le prêt soit entièrement garanti (par. 75(1)). Pour obtenir certains prêts à court terme et à long terme, la collectivité des Premières nations doit réunir des conditions précises (art. 79 et 81).

a. Les membres emprunteurs et leurs obligations

Le paragraphe 76(1) prévoit qu'une collectivité des Premières nations demande à l'Administration de devenir un membre emprunteur. Pour qu'elle soit agréée à ce titre, le Conseil de gestion financière des Premières nations doit lui avoir délivré un certificat attestant qu'elle respecte toutes les normes (par. 76(2)). Le consentement de tous les autres membres emprunteurs est exigé pour qu'une collectivité cesse d'être un membre emprunteur (art. 77).

Un membre emprunteur ne peut pas abroger un texte législatif relatif à l'imposition foncière (par. 11(1)) et ne peut obtenir de financement à long terme garanti par des recettes fiscales foncières qu'auprès de l'Administration (art. 80).

Si le membre emprunteur omet de faire un paiement à l'Administration ou omet de s'acquitter de toute obligation, l'Administration doit aviser la Commission de la fiscalité des Premières nations et le Conseil de gestion financière des Premières nations (al. 86(1)b)). Si le membre emprunteur a omis de satisfaire à une obligation qui est autre que l'obligation de payer, l'Administration peut exiger du Conseil de gestion financière des Premières nations qu'il examine les motifs du défaut et qu'il lui en fasse rapport (par. 86(2)); le Conseil doit alors donner son avis à l'Administration sur les motifs du défaut et recommander la cogestion ou la prise en charge, comme il l'estime indiqué (par. 86(3)). Si le membre qui fait un emprunt a omis de faire un paiement à l'Administration ou si le Conseil a recommandé la cogestion ou la prise en charge aux termes du paragraphe 86(3), l'Administration peut exiger que le Conseil impose un arrangement de cogestion ou effectue une prise en charge (par. 86(4)).

b. Fonds

L'Administration doit constituer un fonds d'amortissement ou un autre moyen pour rembourser les détenteurs des titres qu'elle a émis (art. 82). L'Administration doit aussi établir un fonds de réserve de dette pour effectuer des versements, si les membres emprunteurs ne peuvent pas effectuer de versements ou contribuer au fonds d'amortissement (par. 84(1)) et à un fonds de bonification du crédit (par. 85(1)).

L'article 87 permet à l'Administration de constituer des fonds communs de placement à court terme.

3. Disposition générale (art. 88)

Le président doit présenter un rapport annuel, y compris les états financiers de l'Administration et l'avis du vérificateur sur ceux-ci, aux membres de l'Administration et au ministre (art. 88).

4. Règlements (art. 89)

L'article 89 porte que le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre, après consultation de l'Administration, prendre des règlements en ce qui concerne les fonds créés par celle-ci, ainsi qu'étendre l'application de la partie 4 aux « organisations sans but lucratif établies pour fournir des services en matière de protection sociale, de logement ou d'activités récréatives ou culturelles aux premières nations [...] sur les terres de réserve ». À cette fin, le gouverneur en conseil peut faire les adaptations nécessaires au projet de loi.

H. Partie 5 – Institut de la statistique des Premières nations

Comme le précise la définition (par. 2(1)), « Première nation » à la partie 5 signifie toute bande. Par conséquent, la partie 5 s'applique à toutes les collectivités des Premières nations et non seulement à celles dont le nom figure à l'annexe. De plus, la partie 5 doit s'appliquer à tout « autre groupe autochtone », qui s'entend comme anciennement une bande au sens de la *Loi sur les Indiens* et qui est partie à un traité, à un accord sur des revendications territoriales ou à un accord sur l'autonomie gouvernementale (art. 90).

L'Institut de la statistique des Premières nations est dirigé par un conseil d'administration (par. 94(1)) dont le statisticien en chef du Canada est membre (par. 94(2)). Sur recommandation du ministre, le gouverneur en conseil nomme le statisticien en chef des Premières nations (par. 102(1)).

1. Mission (art. 104)

L'Institut fournira des renseignements statistiques sur les Indiens et les « autres membres des Premières nations », les membres des autres groupes autochtones, selon la définition, et les autres personnes qui résident sur les terres de réserve ou sur les terres d'autres groupes autochtones (al. 104a)). L'Institut collaborera avec les autres ministères et organismes gouvernementaux (al. 104c)).

2. Attributions (art. 105 à 107)

L'Institut peut recueillir, compiler, analyser et dépouiller des données à des fins statistiques pouvant porter sur un certain nombre de sujets, y compris la population, la santé, le contrôle d'application des droits, l'éducation, le travail et l'emploi, les services communautaires et bon nombre d'autres encore (par. 105(2)). Il peut convenir de communiquer les renseignements à d'autres groupes (par. 106(1)), mais doit aviser les intéressés auprès desquels l'information est recueillie en leur indiquant pour le compte de qui l'information est recueillie (al. 106(2)a)).

3. Protection de l'information (art. 108 et 109)

Le paragraphe 108(1) porte que, sauf dans les circonstances limitées, nul – si ce n'est une personne employée par l'Institut, ou engagée par contrat par lui, et qui a été assermentée ou a fait une affirmation solennelle pour respecter les dispositions en matière de protection des renseignements personnels – ne peut être autorisé à prendre connaissance d'un relevé qui peut être rattaché à un particulier identifiable fait pour l'application de la partie 5. De plus, les personnes assermentées ou ayant fait une affirmation solennelle ne peuvent pas sciemment communiquer des renseignements qui sont liés à un particulier, à une Première nation, à une entreprise ou à une organisation identifiables (al. 108(1)b)). Une certaine divulgation est permise par le statisticien en chef des Premières nations (par. 108(2)).

4. Infractions (art. 111 et 112)

L'article 111 énumère les infractions punissables par voie de déclaration de culpabilité par procédure sommaire qui peuvent être commises par des personnes qui ont prêté serment ou qui ont fait une affirmation solennelle, c'est-à-dire faire de fausses déclarations, chercher à obtenir des renseignements sans y être autorisé et se livrer à un examen indu ou à une divulgation des renseignements. L'article 112 énonce les infractions punissables par voie de déclaration de culpabilité par procédure sommaire en ce qui concerne la communication volontaire ou l'utilisation indue de renseignements qui pourraient avoir une influence sur la valeur marchande de valeurs mobilières ou de produits.

5. Règlements (art. 113)

Le gouverneur en conseil peut, par règlement, sur recommandation du ministre, après prise en compte par ce dernier des observations de l'Institut à cet égard, prendre les mesures d'ordre réglementaire en ce qui concerne la collecte, la compilation, l'analyse et le dépouillement de données à toute fin, ainsi que la divulgation de documents ou registres en ce qui concerne les collectivités des Premières nations, les Indiens ou les autres membres d'autres groupes autochtones (art. 113).

I. Partie 6 – Gestion et contrôle financiers

Le paragraphe 115(1) précise que le personnel de la Commission de la fiscalité des Premières nations et du Conseil de gestion financière des Premières nations ne fait pas partie de l'administration publique du Canada. Ces deux institutions doivent remettre des plans d'entreprise et des budgets au ministre pour approbation (par. 118(1)). L'article 119 comporte une discussion sur la tenue de livres et la comptabilité, l'article 120 porte sur les rapports annuels du vérificateur, et l'article 121 traite des examens spéciaux quinquennaux.

J. Partie 7 – Dispositions générales

1. Généralités

La partie 7 contient des dispositions qui portent sur les conflits d'intérêts (art. 132), les limites de responsabilité (art. 136 et 137) et les incompatibilités avec d'autres textes législatifs, y compris les incompatibilités avec les textes législatifs d'une autre collectivité des Premières nations (art. 138).

2. Règlements (art. 140 à 142)

Le gouverneur en conseil peut, par règlement, prendre des mesures sur un certain nombre de questions en vertu du présent projet de loi. En particulier, l'article 141 prévoit la prise de règlements pour permettre à un groupe autochtone qui ne répond pas à la définition de bande au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Indiens*, mais qui est partie à un traité, à un accord sur des revendications territoriales ou à un accord sur l'autonomie gouvernementale avec

le Canada, de profiter des dispositions du projet de loi C-20 ou d'obtenir les services d'un organisme constitué par le projet de loi.

K. Partie 8 – Dispositions transitoires, modifications corrélatives, dispositions de coordination et entrée en vigueur

1. Dispositions transitoires

Les articles 143 et 144 sont des dispositions sur l'emploi à la Commission consultative de la fiscalité indienne et le fonctionnement de celle-ci au cours de la période de transition ainsi que sur le maintien du statut des administrateurs de la First Nations Finance Authority Inc.

L'article 145 prévoit que certains règlements administratifs pris en vertu de la *Loi sur les Indiens* et en vigueur le jour où une collectivité des Premières nations est inscrite à l'annexe sont réputés être des textes législatifs en vertu du projet de loi. Après quoi, l'article 146 prévoit que, si une collectivité avait déjà pris un règlement administratif, l'exigence de prendre un texte législatif en matière de gestion financière avant d'adopter des textes législatifs relatifs à l'imposition foncière ne s'applique pas, à moins que la collectivité soit un membre emprunteur.

L'article 147 exige du ministre qu'il effectue un examen des dispositions et de l'application du projet de loi dans les sept ans qui suivent la sanction royale.

2. Modifications corrélatives et dispositions de coordination

Les articles 148 à 153 apportent un certain nombre de modifications corrélatives à la *Loi sur l'accès à l'information*, à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, à la *Loi sur les Indiens* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'article 154 apporte des modifications corrélatives à la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*.

3. Entrée en vigueur

Sauf l'article 154 (modifications de coordination à la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*), les dispositions du projet de loi entreront en vigueur le jour fixé par décret.

COMMENTAIRE

L'initiative pour la création d'institutions financières des Premières nations a ses origines dans les modifications de Kamloops de la *Loi sur les Indiens*, qui datent de 1988. Elle a été lancée par un groupe de Premières nations de la Colombie-Britannique désireux de clarifier la capacité des Premières nations de lever des impôts fonciers sur toutes les terres de réserve, y compris celles cédées sous condition. Le projet de loi C-19 a été élaboré à la suite de la conclusion d'un protocole d'entente entre AINC et l'APN au terme des activités de la Table nationale de discussion sur les relations financières. Certaines Premières nations y ont vu un texte qui profitait avant tout à ce petit groupe de Premières nations : seules quelque 110 Premières nations du Canada, établies majoritairement en Colombie-Britannique et en Alberta, percevaient des impôts fonciers. Par conséquent, peu de Premières nations bénéficiaient de façon marquée de recettes fiscales foncières tirées des intérêts de leurs terres données à bail (p. ex. à des propriétaires de chalets, à des entreprises, etc.).

De ce fait, le projet de loi n'a pas reçu un appui C-19 égal de toutes les Premières nations. L'opposition est surtout venue des Chiefs of Ontario, de l'Assembly of Manitoba Chiefs, de l'Association of Iroquois and Allied Indians, de Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc. et de la Federation of Saskatchewan Indian Nations ainsi que de plusieurs Premières nations⁽²²⁾. Chose étonnante, la Union of British Columbia Indian Chiefs a elle aussi critiqué la mesure législative⁽²³⁾.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, en novembre 2002, l'APN a adopté des résolutions rejetant la série de mesures législatives du gouvernement fédéral, y compris le projet de loi controversé sur la gouvernance des Premières nations⁽²⁴⁾. Elle a aussi adopté une résolution dite « de complaisance » qui reconnaissait l'autonomie des collectivités des Premières nations aux paliers locaux et régionaux pour ce qui est de conclure des ententes avec le gouvernement fédéral, à condition que ce ne soit pas dans le contexte de lois pouvant éventuellement toucher toutes les collectivités des Premières nations désireuses d'exercer leur

(22) Voir Ross Montour, « Proposed Act Called Wolf in Sheep's Clothing », *The Eastern Door*, vol. 11, n° 43. Voir également CBC News, « Chiefs Reject Plan to Allow First Nations to Collect Taxes », 2 décembre 2002.

(23) Union of British Columbia Indian Chiefs, *Our Land is Our Future*, communiqué, 15 août 2002.

(24) Le projet de loi C-7 est mort au *Feuilleton* en novembre 2003 et n'a pas été présenté de nouveau.

pouvoir en matière d'imposition. L'APN ne semble pas encore avoir formulé sa position sur le projet de loi C-20.

Au 30 novembre 2004, le projet de loi C-20 ne semble pas avoir soulevé la même controverse que ses prédécesseurs, les projets de loi C-19 et C-23. Les préoccupations manifestées lorsque ceux-ci ont été déposés n'ont pas fait l'objet de débats récents au Parlement : il semble que tous les partis appuient le projet de loi à la Chambre des communes. Dans une résolution de novembre 2004, les chefs de l'Ontario ont cependant réitéré leur opposition à la mesure législative. Aucune couverture médiatique n'a été notée.