

SÉNAT



SENATE

CANADA

# DÉBATS DU SÉNAT

---

1<sup>re</sup> SESSION

•

41<sup>e</sup> LÉGISLATURE

•

VOLUME 148

•

NUMÉRO 148

---

## PROJET DE LOI SUR LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE DES PREMIÈRES NATIONS

Troisième lecture du projet de loi C-27—Rejet de la motion  
d’amendement—Report du vote

Discours de

l’honorable Claudette Tardif

Le lundi 25 mars 2013

## LE SÉNAT

Le lundi 25 mars 2013

[Traduction]

### PROJET DE LOI SUR LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE DES PREMIÈRES NATIONS

TROISIÈME LECTURE—REJET DE LA MOTION  
D'AMENDEMENT—REPORT DU VOTE

**L'honorable Claudette Tardif (leader adjoint de l'opposition) :**  
Honorables sénateurs, j'aimerais participer au débat en lisant des extraits d'une lettre envoyée par la Nation crie de Samson, à Hobbema, en Alberta, au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

Permettez-moi de commencer :

De façon générale, la Nation crie de Samson [...] ne s'oppose pas à ce que les chefs, les conseils et les Premières Nations aient à se conformer à des exigences de transparence financière efficaces et équitables. D'ailleurs, dans le cadre de nos activités financières, nous faisons déjà preuve de transparence envers nos citoyens, notamment dans le cas des salaires des chefs et des conseillers. Si le gouvernement du Canada avait sollicité [...] notre avis, nous aurions participé étroitement à l'élaboration du projet de loi C-27.

Nos deux grandes objections quant au projet de loi C-27 découlent du manque de possibilité, pour les Premières Nations, de participer de façon significative. Tout d'abord, la fréquence avec laquelle le Canada néglige la nécessité de faire participer les Premières Nations à l'élaboration des mesures législatives qui les concernent est profondément troublante, et elle nuit sérieusement aux relations entre les Premières Nations et la Couronne. Le Canada a l'obligation constitutionnelle de consulter véritablement les Premières Nations, de clairement tenir compte de nos préoccupations dans les décisions de la Couronne et de reconnaître nos droits ancestraux et issus de traités inscrits dans la Constitution. Il n'y a pas eu de tentative de consultation ou de reconnaissance dans le cas du projet de loi C-27. Le Canada doit cesser d'agir comme si les droits issus des traités et l'obligation de consulter étaient des désagréments administratifs.

De plus, le Canada a ratifié la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, pourtant, il a totalement fait abstraction de la *Déclaration* dans le cas d'un certain nombre de mesures législatives concernant les Premières Nations, notamment le projet de loi C-27. L'article 19 de la *Déclaration* dit ceci :

Les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés — par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives —, avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en toute connaissance de cause.

Il est difficile de comprendre comment le « consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause » peut être donné en l'absence d'un véritable effort de consultation [...]

En effet, la consultation n'est pas une vaine exigence constitutionnelle; la véritable consultation est censée garantir

que les mesures envisagées par la Couronne, y compris les mesures législatives, respectent les droits ancestraux et issus des traités des Premières Nations, incluant notre droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, et que toute nouvelle mesure législative règle des problèmes plutôt que d'en créer de nouveaux. Les manquements constants du Canada lorsqu'il est question de consulter les Premières Nations sur les projets de loi, y compris le projet de loi C-27, s'annoncent une tendance très troublante. Le manque de consultation avec les Premières Nations sur le projet de loi C-27 va nuire à la mise en œuvre efficace de la loi, qui prêterait flanc aux contestations juridiques quant à sa validité. Sur cet aspect seulement, le projet de loi rendra la situation pire, et non meilleure.

L'obligation de consulter les Premières Nations peut survenir durant l'élaboration, par la Couronne, de nouvelles mesures législatives qui pourraient avoir une incidence sur les droits ancestraux ou issus des traités. Il est impératif, d'un point de vue constitutionnel, de remplir cette obligation, car elle constitue une condition préalable à l'adoption véritable d'une loi, de la même façon qu'un projet de loi doit se conformer à la Charte des droits et libertés, ou à toute autre exigence inscrite dans la Constitution. Dans l'affaire *Tsuu T'ina*, la Cour d'appel de l'Alberta a observé que les représentants de la Couronne chargés d'élaborer des mesures législatives peuvent être assujettis à l'obligation de consulter.

Les enjeux concernant le projet de loi C-27 relevés plus loin démontrent bien, d'un point de vue concret, l'importance de la consultation, car ces enjeux auraient pu être réglés avec succès par un effort sincère de consultation avec les Premières Nations, si le Canada s'en était donné la peine [...]

Le but premier d'une loi sur la transparence financière devrait être d'assurer la reddition de comptes de la part des gouvernements des Premières Nations, concernant leurs *fonctions en tant que gouvernement*, surtout envers les citoyens des Premières Nations. Certains aspects du projet de loi C-27 posent problème, parce qu'ils vont au-delà de l'obligation redditionnelle des gouvernements des Premières Nations et visent les affaires et les activités économiques des Premières Nations.

Pour commencer, l'article 3 exige qu'une vaste gamme d'entités ayant des degrés d'association indéterminés et variés avec une Première Nation soit incluse dans les exigences de divulgation financière de la Première Nation, y compris « une personne morale ou société de personnes, coentreprise ou autre association ou organisation non dotée de la personnalité morale ». Le projet de loi C-27 ne semble établir aucune distinction entre une entité commerciale qui est détenue entièrement par une Première Nation et une entité dans laquelle elle a un intérêt mineur. Il n'établit pas non plus de distinction entre les investissements indépendants ou les sociétés exploitées par des fiduciaires sans droit de regard ou des conseils indépendants des chefs et des conseils des Premières Nations, et les entités commerciales dirigées entièrement et directement par les Premières Nations.

En outre, l'article 11 précise que « toute personne », qu'elle soit membre d'une Première Nation ou non, peut présenter une demande pour obliger une Première Nation ou ses entités commerciales à divulguer de l'information financière. Ces aspects du projet de loi C-27 soulèvent un certain nombre de questions et de problèmes difficiles qui devaient être réglés lors

de l'élaboration de la mesure législative en consultation avec les Premières Nations.

1. Beaucoup de Premières Nations ont créé pour leurs entités commerciales des structures qui permettent de garantir que ces entités sont gouvernées par un conseil d'administration ou de fiducie externe, qui est indépendant du chef, du conseil et de la Première Nation. De cette façon, les décisions commerciales seront prises sans influence ou ingérence politique, les dirigeants des entreprises seront responsables de la réussite ou de l'échec de ces dernières, et les revenus de ces activités commerciales seront utilisés à des fins caritatives qui avantageront l'ensemble de la communauté. Le projet de loi C-27 doit apporter des éclaircissements à certains égards, y compris sur les aspects suivants :

a. Quel degré de propriété ou de contrôle doit-il exister pour qu'une Première Nation soit obligée de divulguer son information financière?

b. Le projet de loi vise-t-il à saisir les activités et l'information financière des organismes de bienfaisance?

c. S'il s'agit d'une entité commerciale privée, la divulgation de renseignements commerciaux confidentiels nuit aux intérêts de la société, du partenariat ou de la coentreprise. Voilà pourquoi la Loi sur l'accès à l'information contient des exceptions pour les intérêts commerciaux privés. Pourquoi le projet de loi C-27 n'en tient-il pas compte? Si une entité subissait un préjudice commercial, quelles seraient les responsabilités de la Couronne?

d. Le Canada a-t-il déterminé si les exigences relatives à la divulgation dissuaderaient des tiers d'investir dans des entreprises commerciales détenues par des Premières Nations ou de s'associer avec elles?

e. Quelles répercussions juridiques les exigences en matière de divulgation ont-elles sur les fiducies chargées de surveiller les entités commerciales des Premières Nations ou sur les obligations fiduciaires des directeurs ou des agents des entités commerciales des Premières Nations?

2. Apparemment, aux termes de l'article 11, « toute personne », peu importe sa motivation ou son motif, peut présenter une demande au tribunal pour forcer une Première Nation ou ses entités commerciales à divulguer leurs états financiers. Il est concevable que cet article puisse être utilisé pour contourner les exceptions légitimes s'appliquant aux demandes d'information ou simplement pour jouir d'un avantage concurrentiel sur une entreprise commerciale des Premières Nations. Des groupes d'intérêt et des organisations politiques pourraient également utiliser l'article 11 à des fins non voulues. Il semble que cette disposition n'ait pas été mûrement réfléchi. Pourquoi?

• (2020)

À l'article 11, les mots « toute personne » posent problème pour d'autres raisons. À notre connaissance, un membre d'une Première Nation albertaine ne peut pas demander à une cour dans une autre province de forcer un autre gouvernement à divulguer des renseignements financiers. Les gouvernements des Premières Nations devraient rendre des comptes à leurs propres citoyens et/ou au gouvernement du Canada pour ce qui est des fonds qui leur sont transférés au titre de programmes, de services d'éducation, de soins de santé ou d'infrastructures. On ne devrait pas autoriser « toute personne », peu importe son objectif ou ses motifs, à obliger une Première Nation à s'engager dans des procédures

judiciaires longues et coûteuses relativement à la divulgation de renseignements financiers. Cet article pourrait ouvrir la porte à une multitude de procédures judiciaires de cette nature intentées contre des Premières Nations.

La Nation de Samson craint également que le fait d'étendre les exigences en matière de divulgation de renseignements financiers aux entités commerciales dans lesquelles une Première Nation a des intérêts puisse être injuste pour d'autres raisons. La Nation de Samson est actuellement propriétaire de Peace Hills Trust, un établissement bancaire prêteur privé de taille modeste, mais qui connaît du succès. La Nation de Samson a aussi des intérêts dans de nombreuses autres entités commerciales ou en est propriétaire, dont un casino, un centre de villégiature, une entreprise d'exploitation pétrolière et gazière, ainsi qu'une entreprise de construction et de camionnage. Plus une Première Nation connaît du succès, plus ses intérêts commerciaux sont variés et, par conséquent, plus ses obligations en matière de reddition de comptes seraient lourdes. Notre cabinet comptable nous informe que le projet de loi C-27 entraînerait vraisemblablement des coûts supplémentaires considérables, surtout en raison de la vaste définition du mot « entité ». De plus, il se peut fort bien que les exigences juridiques qui régissent déjà les renseignements financiers portant sur notre société bancaire, ainsi que sur nos entreprises dans les domaines du jeu et de l'exploitation pétrolière et gazière entrent en contradiction avec les exigences en matière de divulgation prévues dans le projet de loi C-27. Le gouvernement du Canada ne s'est pas penché sur ces questions ni sur les coûts associés à de telles procédures judiciaires. Apparemment, ces coûts devraient être assumés par les entités commerciales qui, à un degré non spécifié, appartiennent à des Premières Nations ou qui sont contrôlées par celles-ci.

La Nation de Samson craint également que l'inclusion des sociétés commerciales dans le projet de loi soit un moyen à peine voilé de permettre au Canada de trouver de nouvelles raisons de réduire le financement accordé aux gouvernements des Premières Nations. S'il s'agit effectivement d'un objectif visé par le projet de loi, le gouvernement devrait le dire franchement et entreprendre une discussion ouverte sur la question des recettes autonomes des Premières Nations. L'honneur de la Couronne exige que le Canada agisse de bonne foi et sans intentions cachées [...]

L'article 13 du projet de loi C-27 est très problématique, pour des raisons à la fois juridiques et pratiques. Les affaires et les décisions financières internes des Premières Nations sont à la base de notre droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Cela ne signifie pas que des exigences de divulgation claires, justes et qui constituent une amélioration ne sont pas légitimes, mais ce n'est pas le cas des mesures qu'impose le projet de loi C-27. Au contraire, les pouvoirs discrétionnaires non structurés accordés au ministre à l'article 13 ne visent pas clairement à améliorer la situation et l'article pourrait, dans sa forme actuelle, être utilisé de façon légitime dans un vaste éventail de circonstances, à des degrés variables et arbitraires, sans qu'il n'y ait aucune obligation d'assurer la cohérence de l'intervention, de promouvoir un résultat positif ou de respecter l'équité.

Dans l'affaire *Adams*, la Cour suprême du Canada a formulé une solide mise en garde contre les régimes fondés sur l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire non structuré :

Compte tenu des obligations uniques de fiduciaire qu'a la Couronne envers les peuples autochtones, le Parlement ne peut pas se contenter d'établir un régime administratif fondé sur l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire non

structuré et qui, en l'absence d'indications explicites, risque de porter atteinte aux droits ancestraux dans un nombre considérable de cas. Si une loi confère un pouvoir discrétionnaire administratif susceptible d'entraîner d'importantes conséquences pour l'exercice d'un droit ancestral, cette loi ou son règlement d'application doit énoncer des critères précis, balisant l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'accueillir ou de refuser les demandes et tenant compte de l'existence des droits ancestraux.

Le financement des Premières Nations est inextricablement lié aux aspects fondamentaux de notre droit à l'autonomie gouvernementale et revêt une importance capitale pour l'exécution des principales conditions du Traité n° 6, notamment les promesses concernant les services de santé et l'éducation. En vertu du régime discrétionnaire non structuré que prévoit le projet de loi C-27, le ministre peut suspendre l'apport de fonds ou mettre carrément fin aux accords de financement ayant trait aux promesses relatives aux soins de santé et à l'éducation contenues dans le traité. Ce ne sont là que deux des obligations issues de traités les plus évidentes sur lesquelles pourraient avoir une incidence les pouvoirs conférés au ministre aux termes de l'article 13. Aucune consultation n'a eu lieu au sujet des répercussions que pourraient avoir ces pouvoirs sur les droits aux services de santé et à l'éducation, entre autres, qui nous reviennent en vertu de traités.

L'article 13 pose également des problèmes d'ordre pratique. En vertu du système actuel, administré au moyen d'accords de financement ayant force obligatoire entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada, il existe un système imparfait, certes, mais à tout le moins quelque peu structuré pour régler les questions de mauvaise gestion financière. D'abord, une évaluation générale est effectuée avec la Première Nation pour cerner les problèmes à régler.

Puis-je demander cinq minutes de plus, s'il vous plaît?

**Des voix :** D'accord.

**La sénatrice Tardif :** Je poursuis :

La Première Nation obtient alors la possibilité d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'action visant à remédier aux problèmes, faute de quoi une cogestion est instaurée pour l'aider à corriger ses problèmes financiers. Dans le pire des scénarios, où la cogestion se solde par un échec, un séquestre-administrateur est nommé pour gérer les finances de la Première Nation jusqu'à ce que la situation soit corrigée. Bien qu'elle doive être améliorée et requière une application plus uniforme entre les régions, cette formule a le mérite d'être mesurée, plus ou moins raisonnable et habituellement équitable — et elle fonctionne la plupart du temps. Surtout, elle fait en sorte que le financement des services de santé communautaires, des garderies, des écoles et d'autres services importants, dont bon nombre sont garantis par traité, ne soit pas interrompu, quand ce n'est pas carrément arrêté, pendant le règlement des problèmes de gestion financière.

Pourquoi le Canada a-t-il balancé cette approche équilibrée, et ses objectifs d'amélioration, pour la remplacer par un pouvoir ministériel généralisé et non structuré? Aucune explication n'a été donnée et on n'a fait aucune évaluation de l'incidence potentielle des nouveaux pouvoirs discrétionnaires du ministre relativement au rôle de fiduciaire du Canada et à ses obligations envers les Premières nations découlant des traités.

Veuillez recevoir...

Le chef de la Nation Samson Cree,

Marvin Yellowbird

Honorables sénateurs, comme vous pouvez le voir, pour toutes les raisons énoncées dans la lettre dont je viens de donner lecture et pour toutes les autres raisons énoncées dans les exposés et déclarations que nous avons entendus ce soir, j'appuie assurément, à l'instar de mes collègues de ce côté-ci, la motion d'amendement du sénateur Dyck visant à reporter de six mois la troisième lecture du projet de loi C-27.