

Évolution des populations des Premières Nations recevant des services : défis, répercussions et implications

VERSION FINALE

Janvier 2018

Préparé par :
Fiscal Realities Economists



Réf. : AFN 001

226-345 Chief Alex Thomas Way, Kamloops, C.-B. V2H 1H1

250-851-0780

Table des matières

1	Sommaire.....	1
2	Introduction.....	2
2.1	Objet.....	2
2.2	Perspectives.....	2
2.3	Portée.....	3
3	Contexte.....	4
3.1	Quelles sont les populations recevant des services?	4
3.2	Quels sont les programmes et les populations recevant des services correspondantes?.....	5
3.3	Comment les programmes et les services sont-ils financés?	7
4	Les défis liés aux approches actuelles.....	8
4.1	Disparités entre les populations recevant des services et les populations ayant besoin de services	8
4.1.1	Problèmes liés aux statistiques	9
4.1.2	Disparités au sein de la population recevant des services	10
4.2	Définition des services et responsabilité	13
4.3	Manque de souplesse dans la détermination des populations recevant des services	14
4.3.1	Résumé	14
5	Quelques répercussions législatives sur les populations recevant des services.....	15
5.1	Décisions juridiques	15
5.1.1	Projet de loi C-31, 1985	15
5.1.2	<i>McIvor c. Canada</i> (Registraire, Affaires indiennes et du Nord canadien), 2009 et le projet de loi C-3 – modifications à la <i>Loi sur les Indiens</i> , 2010	17
5.1.3	<i>Descheneaux c. Canada</i> , 2015 et le projet de loi S-3	18
5.1.4	<i>Daniels c. Canada</i> (Affaires indiennes et du Nord canadien), 2016	21
5.1.5	Tribunal canadien des droits de la personne – Principe de Jordan	22
5.1.6	Résumé	24
6	Conclusion	24
6.1	Modèles à examiner	29



1 Sommaire

En 2016, l'Assemblée des Premières Nations (APN) et Affaires autochtones et du Nord (AANC) ont signé un protocole d'entente (PE) pour examiner en profondeur les arrangements financiers en place et apporter des améliorations à la conception d'une nouvelle relation financière avec les Premières Nations du Canada.

Un aspect important d'une nouvelle relation financière sera le financement et l'offre de programmes et de services aux Premières Nations, ainsi que les répercussions de l'évolution changeante des populations des Premières Nations recevant des services et sur cette évolution. Commandé par les deux parties du PE de 2016, le présent rapport cherche à mettre en lumière les répercussions associées à l'utilisation de certaines populations recevant des services pour déterminer le financement des programmes, et les implications des décisions juridiques qui touchent directement les populations d'Indiens inscrits et de membres d'une Première Nation. Le rapport contient une évaluation des approches actuelles à la détermination des populations qui reçoivent des services dans le cadre des programmes d'AANC, ainsi que les disparités entre les populations qui reçoivent des services et les populations qui ont besoin de services, les problèmes statistiques, la responsabilité en matière de services et la précision de leur définition, et le manque de souplesse dans la détermination des populations recevant des services et dans le financement des programmes.

De plus, afin de comprendre la nature changeante de la définition juridique de « statut » en vertu de la *Loi sur les Indiens* et des répercussions sur le financement et la prestation des programmes et des services aux Autochtones, les auteurs du rapport examinent plusieurs importantes modifications législatives et décisions juridiques qui ont une incidence sur les populations des Premières Nations et sur la définition de « statut » en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Ces modifications et décisions ont élargi la définition de ce que signifie être un membre inscrit des Premières Nations selon la *Loi sur les Indiens*, ont augmenté le nombre de personnes ayant le droit à l'inscription et, si les nouvelles propositions de modifications législatives à *Loi sur les Indiens* sont acceptées, augmenteront considérablement le nombre de personnes inscrites au Registre des Indiens au Canada.

La plupart des problèmes découlant d'un élargissement de la population recevant des



services quant aux formules de financement du gouvernement fédéral pour les services fournis par les gouvernements des Premières Nations existent déjà. Les décisions rendues dans les affaires judiciaires, et tout récemment dans l'affaire Descheneaux, ajoutées aux nombreuses difficultés et complexités décrites dans le présent rapport, ne font que les aggraver. Selon le rapport, par l'élaboration de lois particulières, l'amélioration des statistiques et du suivi des données des Premières Nations, et l'établissement d'un lien entre les possibilités de recettes et les résidents des réserves, on pourrait résoudre de nombreux problèmes associés au système existant.

2 Introduction

2.1 Objet

L'APN et AANC ont signé un PE en 2016 dans le but d'examiner en profondeur les arrangements fiscaux existants et d'apporter des améliorations à la conception d'une nouvelle relation financière pour les Premières Nations au Canada.

Le présent rapport a pour objet d'éclairer cet examen et les processus nécessaires à la conception d'une nouvelle relation financière, particulièrement en ce qui a trait aux populations des Premières Nations recevant des services. Le rapport donne le contexte et un examen des programmes et des services en place, ainsi que l'approche utilisée pour chacun d'eux. On y examine les défis associés aux approches actuelles ainsi que les décisions juridiques et celles du Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP) pour évaluer qualitativement les répercussions sur les populations des Premières Nations et les implications. Pour terminer, les auteurs examinent la pertinence d'utiliser des estimations de différentes populations recevant des services dans différents contextes.

Pendant la rédaction de ce rapport, il est devenu clair qu'il y avait des divergences d'opinions sur certains éléments liés aux populations des Premières Nations recevant des services, aux transferts aux Premières Nations, et de façon plus générale, à la nouvelle relation financière. Ce rapport souligne les différentes perspectives, le cas échéant.



2.2 Perspectives

Le rapport porte principalement sur les implications des définitions changeantes de « statut » pour les populations admissibles recevant des services et pour la prestation de services par les Premières Nations en général. Il y a de nombreuses façons possibles de percevoir ces implications; le présent rapport en abordera deux. Une des perspectives serait de déterminer les conséquences de ces changements sur les coûts attribuables au gouvernement fédéral. Une autre serait de se concentrer sur les conséquences, financières et autres, sur les services aux membres des Premières Nations, sur leurs gouvernements et sur les relations gouvernementales. La première perspective reflète davantage le point de vue d'AANC ou du gouvernement fédéral, et la dernière celui de l'APN.

2.3 Portée

La portée du document reflète également les différentes perspectives du gouvernement fédéral et l'APN. Le premier préfère évaluer les enjeux des définitions juridiques changeantes de « statut » du point de vue des conséquences financières sur les services des Premières Nations financés par le gouvernement fédéral. De son côté, l'APN préfère évaluer les conséquences sur tous les services, ceux offerts à tous les membres des Premières Nations, dans une réserve et hors réserve.

Il y a une certaine utilité à adopter une approche plus vaste si l'on considère les points suivants :

- Les difficultés à définir des exigences législatives pour la prestation des services du gouvernement fédéral;
- Les différents points de vue des gouvernements fédéral et provinciaux par rapport aux responsabilités financières pour les services des Premières Nations qui pourraient être accrues par les définitions juridiques changeantes de « statut »;
- La réalité politique des gouvernements des Premières Nations qui sont aux prises avec la gestion des services, ou le financement même des services, pour les membres vivant hors réserve (bien que le financement provient parfois de tiers comme le gouvernement provincial);
- Les gouvernements des Premières Nations doivent souvent financer des services pour des personnes non inscrites vivant dans une réserve ou pour des personnes réputées être membres, mais n'ayant pas le statut d'Indien inscrit.



Les deux premiers points démontrent que la situation est plus complexe qu'un simple transfert d'obligations financières d'un gouvernement à un autre. Ainsi, dans le rapport, on 1) examinera les enjeux par rapport aux conséquences sur les coûts et la qualité des services fédéraux et 2) examinera les enjeux par rapport aux conséquences sur les membres et les gouvernements des Premières Nations. On examinera aussi des affaires juridiques et une décision du TCDP liée au principe de Jordan et leurs répercussions sur les populations recevant des services.

3 Contexte

3.1 Quelles sont les populations recevant des services?

Il existe bien des nuances concernant les populations recevant des services. Parfois, seulement certains groupes de la population totale de la Première Nation sont admissibles aux programmes. D'autres programmes visent l'ensemble de la population. De nombreux facteurs peuvent déterminer l'admissibilité comme l'âge, le revenu, la santé, le statut et le lieu de résidence.

Suivent les différents types de populations possibles qu'il faut connaître, car ils peuvent être importants sur le plan politique pour les gouvernements des Premières Nations et s'appliquer au moment de déterminer si une personne est admissible à des programmes et à des services financés par le gouvernement¹ :

- Membres inscrits vivant dans une réserve
- Membres non inscrits vivant dans une réserve
- Non-membres inscrits vivant dans une réserve
- Non-membres non inscrits vivant dans une réserve
- Membres inscrits vivant hors réserve
- Membres non inscrits vivant hors réserve

¹ Il est important de souligner que cet exercice n'aborde pas le raisonnement ou les circonstances entourant les changements dans ces populations ou de possibles sous-populations à ce stade-ci. Il ne fait qu'illustrer les différentes catégories de populations qui pourraient avoir des effets sur le financement et la prestation des programmes et des services ou qui pourraient en être touchées.



3.2 Quels sont les programmes et les populations recevant des services correspondantes?

Depuis 2001, les autorités responsables de l'admissibilité aux programmes et aux services financés par le gouvernement fédéral suivent généralement un mode de financement fondé sur la résidence : membres inscrits, Indiens inscrits² ou toute personne qui réside ordinairement dans une réserve. Seuls deux programmes fédéraux utilisent des méthodes de financement différentes : le Programme des services de santé non assurés (fondé sur le statut, bénéficiaire résidant habituellement au Canada) et le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire (fondé sur le statut, bénéficiaire résidant habituellement au Canada). En général, le versement des fonds n'est pas lié à une personne, mais plutôt à son lieu de résidence ou à sa collectivité d'origine.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des approches actuelles pour déterminer l'admissibilité des populations aux services essentiels financés par le gouvernement fédéral.

Tableau 1 – Approches pour les programmes destinés aux populations recevant des services

Secteur	Programmes	Approches
Gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> Programme de financement du soutien des bandes (chef et conseil, vérifications et honoraires professionnels, administration des membres, coûts indirects, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> Fondé sur le lieu de résidence : Membres inscrits qui vivent habituellement dans la réserve. Les fonds sont octroyés au gouvernement de la Première Nation. Le financement pour les élections est fondé sur l'appartenance plutôt que sur le fait de vivre dans la réserve ou non.
Santé	<ul style="list-style-type: none"> Promotion de la santé communautaire et prévention Soins à domicile et en milieu communautaire Santé environnementale Vaccination Contrôle des maladies transmissibles 	<ul style="list-style-type: none"> Fondé sur le lieu de résidence : Tous les résidents qui vivent habituellement dans la réserve. Les fonds sont octroyés au gouvernement de la Première Nation.
Santé (SSNA)	<ul style="list-style-type: none"> Services de santé non assurés (SSNA) 	<ul style="list-style-type: none"> Fondé sur le statut : Indiens inscrits qui vivent habituellement au Canada. Normalement, les fonds sont envoyés directement aux personnes ou aux fournisseurs de services; pas au gouvernement de la Première Nation, à l'exception du transport médical des SSNA.

² Le terme « Indien » comme dans « Indien inscrit » est utilisé dans le présent document afin d'être cohérent avec la terminologie utilisée dans la *Loi sur les Indiens*. Il ne s'agit aucunement d'insulte ni de mépris.



Développement social	<ul style="list-style-type: none"> • Aide au revenu • Aide à la vie autonome • Prévention de la violence familiale • Réinvestissement de la prestation nationale pour enfants 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondé sur le lieu de résidence : Tous les résidents qui vivent habituellement dans la réserve. • Les fonds sont envoyés au gouvernement de la Première Nation.
----------------------	---	---

Secteur	Programmes	Approches
Enfants et familles	<ul style="list-style-type: none"> • Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondé sur le lieu de résidence : Indiens inscrits, âgés de 0 à 18 ans, qui vivent habituellement dans la réserve. • Les fonds sont normalement envoyés aux organismes de services à l'enfance et à la famille gérés par les Premières Nations. Dans les régions où ces organismes n'existent pas, AANC finance les services fournis par la province ou le territoire.
Éducation	<ul style="list-style-type: none"> • Programme d'enseignement primaire et secondaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondé sur le lieu de résidence : élèves admissibles (inscrits et non inscrits) qui vivent habituellement dans la réserve. • Les fonds sont remis au gouvernement de la Première Nation en fonction de la liste nominale.
Éducation	<ul style="list-style-type: none"> • Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondé sur le statut : membres inscrits qui vivent habituellement au Canada. • Les fonds sont envoyés au gouvernement de la Première Nation.
Gestion des terres	<ul style="list-style-type: none"> • Programme des services relatifs aux terres et au développement économique (composante gestion des terres) • Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondé sur le lieu de résidence : membres inscrits qui vivent habituellement dans la réserve. Toutefois, la population est un facteur minime dans la formule de financement. • Les fonds sont envoyés au gouvernement de la Première Nation.
Développement économique	<ul style="list-style-type: none"> • Programme des services relatifs aux terres et au développement économique (composante développement économique) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondé sur le lieu de résidence : membres inscrits qui vivent habituellement dans la réserve. • Les fonds sont envoyés au gouvernement de la Première Nation.
Logement	<ul style="list-style-type: none"> • Programme de logement dans les réserves • Programme de subventions au logement 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondé sur le lieu de résidence : membres inscrits qui vivent habituellement dans la réserve. • La formule de financement varie d'une région à l'autre. • Les fonds sont envoyés au gouvernement de la Première Nation.
Immobilisations	<ul style="list-style-type: none"> • Programme d'immobilisations et d'entretien (fonctionnement et entretien) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondé sur la quantité de biens inscrits dans le Système d'inventaire des biens immobiliers (SIBI) et ajusté pour tenir compte de l'éloignement. • À l'exception des établissements d'enseignement, le financement pour le fonctionnement et l'entretien est considéré comme une subvention (part du gouvernement fédéral 80 %; part du gouvernement de la Première Nation 20 %) Cette approche est en cours de révision. • Les gouvernements des Premières Nations doivent assumer le reste des coûts au moyen de frais d'utilisateur ou d'autres sources. • Les fonds sont envoyés au gouvernement de la Première Nation.



Projets d'immobilisations	<ul style="list-style-type: none"> Programme d'immobilisations et d'entretien (nouvelles infrastructures communautaires) 	<ul style="list-style-type: none"> Fondé sur le lieu de résidence : membres inscrits qui vivent habituellement dans la réserve. Les fonds sont envoyés au gouvernement de la Première Nation.
Services de police	Programme des services de police des Premières Nations	<ul style="list-style-type: none"> Fondé sur le lieu de résidence : tous les résidents qui vivent habituellement dans la réserve. Le Canada assume 52 % des coûts admissibles, les provinces et territoires assument l'autre 48 %. Les fonds sont envoyés au gouvernement de la Première Nation dans le cadre d'ententes de service de police autogéré, ou ils sont envoyés à la GRC dans le cadre d'ententes communautaires tripartites.



« Indien inscrit » fait référence aux personnes qui sont inscrites au Registre des Indiens. « Membres inscrits » fait référence aux personnes qui sont considérées comme Indiens inscrits et qui sont membres d'un groupe d'enregistrement ou d'une bande indienne.

L'ajout d'un nom au Registre des Indiens, ou son retrait, est approuvé par le registraire comme il est établi dans la *Loi sur les Indiens*. Le registraire est un employé d'AANC. Les personnes inscrites au Registre des Indiens pour un groupe d'enregistrement particulier peuvent ne pas satisfaire aux critères d'appartenance de cette Première Nation (bande indienne).

AANC s'occupe du Système d'inscription des Indiens pour les gouvernements des Premières Nations; il correspond au Registre des Indiens et comprend la population (membres inscrits) et le lieu de résidence (dans la réserve et hors réserve) pour les Premières Nations et les groupes d'enregistrement. Le Système d'inscription des Indiens est mis à jour par des agents d'inscription des Indiens d'AANC dans les bureaux régionaux, ou par l'entremise de rapports remis par les administrateurs de l'appartenance et de l'enregistrement des Indiens au sein des gouvernements des Premières Nations. Les mises à jour reflètent rarement la réalité en raison des déclarations tardives de naissances ou de décès et des problèmes de déplacement. Selon l'article 10 de la *Loi sur les Indiens*, les gouvernements des Premières Nations peuvent fixer les règles d'appartenance³.

3.3 Comment les programmes et les services sont-ils financés?

AANC a recours à cinq méthodes pour financer les gouvernements des Premières Nations : la subvention, la contribution préétablie, la contribution fixe, la contribution souple et la contribution globale. Le tableau ci-dessous décrit brièvement chacune des méthodes. Certaines sont plus souples et requièrent moins de rapports que d'autres.

³ Le présent document ne traite pas des différents codes utilisés par les Premières Nations pour déterminer l'appartenance. Pour en savoir davantage à ce sujet, consultez Clatworthy, 2007a.



Tableau 2 – Descriptions des modes de financement d’AANC

Approches	Description
Subvention	<ul style="list-style-type: none"> • Admissibilité préétablie • Pas de comptes à rendre au sujet de la subvention, mais d’autres rapports peuvent être exigés. • Peut être employé aussi longtemps que nécessaire pour atteindre les résultats du programme • N’est pas soumise à des vérifications • Exige une politique particulière du Cabinet et des autorisations de dépenser liées au programme accordées par le Conseil du Trésor
Contribution préétablie	<ul style="list-style-type: none"> • Assujettie aux conditions d’exécution énoncées dans l’entente de financement • Besoin de rendre des comptes et la contribution préétablie peut faire l’objet d’une vérification • Les fonds inutilisés sont remis au Ministère chaque année
Contribution fixe	<ul style="list-style-type: none"> • Fondée sur les paiements de transfert souple utilisés précédemment • Montant du financement annuel établi suivant une formule • L’estimation des dépenses totales est effectuée d’après une approche fondée sur les frais fixes et les fonds sont répartis en fonction des programmes • Les fonds inutilisés peuvent être conservés, si : <ul style="list-style-type: none"> o les exigences de programme sont respectées; o les excédents sont utilisés à des fins conformes aux objectifs du programme ou à toute autre fin approuvée par AANC.
Contribution Souple	<ul style="list-style-type: none"> • Permet le mouvement des fonds entre les catégories de coûts d’un même programme pendant la durée du projet ou de l’entente • Les fonds inutilisés doivent être remis au Ministère à la fin du projet, du programme ou de l’entente • Utilisée lorsque : <ul style="list-style-type: none"> o les critères d’évaluation sont remplis; o l’atteinte des objectifs du programme nécessite deux ans ou plus et qu’il peut être financé dans le cadre d’une entente de financement pluriannuelle; o le bénéficiaire peut réaffecter les fonds aux diverses catégories de coûts du programme (conformément à ce que prévoit l’entente)
Contribution globale	<ul style="list-style-type: none"> • Fondée sur un mode optionnel de financement (MOF) • Les fonds peuvent être réattribués à l’intérieur des programmes visés par la contribution globale dans la mesure où les objectifs de programme sont atteints • Les fonds inutilisés peuvent être conservés pourvu que : <ul style="list-style-type: none"> o les exigences de programme sont respectées; o les excédents sont utilisés à des fins conformes aux objectifs du programme ou à toute autre fin approuvée par AANC.

4 Les défis liés aux approches actuelles

La présente partie traite des trois grands défis associés à l’approche actuelle qui fait appel aux populations recevant des services pour déterminer le financement des gouvernements des Premières Nations : 1) disparités entre les populations recevant des services et les populations ayant besoin de services 2) responsabilités en matière de services et définition 3) manque de souplesse dans la détermination des populations



recevant des services et dans le financement des programmes.

4.1 Disparités entre les populations recevant des services et les populations ayant besoin des services

Les accords financiers doivent être fondés sur des statistiques exactes pour fonctionner convenablement. Il faut commencer par des données sur la population et d'autres données démographiques qui sont incorporées dans la majorité des ententes de financement à tous les niveaux du gouvernement.

Malheureusement, même les données sur la population totale vivant dans les terres de réserve ne sont pas fiables. Ce problème est rehaussé par d'autres enjeux comme la distribution des Indiens inscrits, des membres (non inscrits et inscrits) et des non-membres non inscrits dans ces terres et est jusqu'à un certain point aggravé par le phénomène relativement important de la migration à long terme ou temporaire dans les réserves et hors de celles-ci. Parfois, il arrive que des personnes changent d'adresse plusieurs fois par année.

Le fait de ne pas avoir de mécanisme unique fiable pour suivre les mouvements des populations dans les réserves et hors réserve signifie que de nombreux conflits liés au financement sont intensifiés, car c'est souvent le facteur utilisé pour décider quel gouvernement assumera la responsabilité financière, le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial. Par exemple, les versements de fonds pour de nombreux programmes et services pour les personnes admissibles sont transférés au gouvernement de la Première Nation où elles sont inscrites, qu'elles y vivent ou non, même si elles sont dans une collectivité d'une autre Première Nation.

Il y a plusieurs problèmes connexes qui entraînent des disparités et donnent lieu, par le fait même à problèmes de financement, y compris ce qui suit :

4.1.1 Problèmes liés aux statistiques

- **L'estimation de la population n'est pas fiable** – C'est un problème persistant pour les Premières Nations. On peut retrouver des différences notables dans les statistiques sur la population selon qu'elles proviennent de Statistiques Canada, d'autres organismes et des collectivités des Premières Nations. Il peut y avoir une part d'erreur considérable dans de nombreuses mesures de population, et la variance de ces erreurs n'est probablement pas répartie au hasard dans les Premières Nations.



- **Les chiffres actuels pour l'inscription, l'appartenance et la résidence sont déficients** – La fiabilité de ces chiffres est liée au personnel dans les bureaux administratifs des Premières Nations et les bureaux régionaux d'AANC. Aussi, quand les chiffres pour l'appartenance et l'inscription des Indiens ne concordent pas, cela crée des écarts ou des disparités entre le financement et les populations recevant des services dans un grand nombre de programmes. Finalement, les chiffres relatifs à la population par rapport aux résidents non membres, non inscrits qui pourraient recevoir des services des gouvernements des Premières Nations ne sont pas consignés dans les systèmes de rapports pour l'appartenance ou l'inscription des Indiens.

4.1.2 Disparités au sein de la population recevant des services

- **Différence entre la population résidente totale vivant dans la réserve et la population résidente d'Indiens inscrits (membres ou non-membres)** – Un autre point qui explique la disparité entre la population admissible à des services et la population prise en compte aux fins du calcul d'un transfert est qu'il peut y avoir beaucoup de personnes vivant dans une réserve qui ne sont ni membres ni Indiens inscrits. Ces populations représentent des coûts substantiels pour certains types de services comme les services de police, la protection de l'environnement et les infrastructures communautaires.
- **Déplacements dans les terres de réserve et hors réserve en raison des services offerts** – nombre de personnes décident de vivre dans les réserves afin de recevoir des services de meilleure qualité ou de tirer profit de certains avantages comme l'exemption de l'impôt sur le revenu prévu l'article 87 de la *Loi sur les Indiens*. Des gens peuvent vivre dans une réserve pour une raison particulière, et décider de partir afin de recevoir des services provinciaux de meilleure qualité. Par exemple, il y a des cas où des membres d'une Première Nation ont quitté leur collectivité parce que les taux d'aide sociale de l'organisme provincial étaient plus élevés que ceux que leur collectivité avait été financée pour fournir. Il est également vrai que de nombreuses personnes partent des terres de réserve pour obtenir une hypothèque et devenir propriétaires. Aussi, les réserves de certaines Premières Nations n'ont plus de logements disponibles et ne peuvent plus en construire. Cela limite le nombre de personnes pouvant vivre dans les réserves et, de ce fait, limite la



capacité des Premières Nations en question à recevoir du soutien financier pour répondre aux besoins d'une population grandissante. La migration et les déplacements dans les réserves et hors réserves créent des problèmes en ce qui a trait à la définition de la population recevant des services pour l'évaluation des coûts de programmes et des montants à transférer et pour la prestation des services dont sont responsables les gouvernements des Premières Nations.

- **Mouvements entre les différentes collectivités des Premières Nations** – Ce point concerne particulièrement les programmes dont les fonds sont remis au gouvernement de la Première Nation. Lorsque des personnes d'autres bandes vivent dans des terres de réserve d'un gouvernement de Première Nation différent, les fonds pour les programmes et les services de ces personnes sont envoyés à leur bande d'origine. Ce qui signifie que l'on ne tient pas compte de la migration ou du mouvement temporaire pour déterminer le financement de programmes. Puisque les programmes et les services pour les personnes vivant dans les réserves sont offerts à la bande où elles sont inscrites, il serait intéressant d'examiner le système de règlement provincial (p. ex. pour les soins de santé) comme solution, comme un système de règlement entre les gouvernements des Premières Nations.
- **Différence entre appartenance et statut** – Le statut d'Indien inscrit et l'appartenance à une Première Nation signifiaient la même chose avant 1985. Toutefois, lorsque le projet de loi C-31 a été adopté cette année-là (il en sera question plus en détail un peu plus loin), les Premières Nations ont eu le droit de créer leurs propres codes d'appartenance, et nombre d'entre elles l'ont fait. Depuis 2015, 229 Premières Nations non autonomes ont choisi d'adhérer à l'article 10 de la *Loi sur les Indiens* et ont adopté leurs codes d'appartenance.⁴

C'est pourquoi il y a souvent d'importantes différences entre la liste d'appartenance d'une Première Nation, sa population dans la réserve et le nombre d'Indiens inscrits au Registre des Indiens pour ce « groupe d'enregistrement » (bande) ou au registre de terre de réserve de ce groupe. Il en résulte donc une création de « classes de citoyens », dont un grand nombre auront un impact sur « qui fait quoi? ». Par exemple, un gouvernement de Première Nation pourrait avoir la responsabilité politique ou légale de fournir un service à tous ses membres, qu'ils soient Indiens inscrits ou non, et pourrait ainsi faire face à des pressions financières. Par contre, si

⁴ AINC, 2015a.



ce service est financé par une contribution fédérale, le gouvernement fédéral pourrait ne pas reconnaître la responsabilité de la Première Nation et le service s'en trouverait sous-financé.

- **Gouvernements des Premières Nations offrant des services à tous les membres** – De nombreux gouvernements des Premières Nations doivent respecter des constitutions et d'autres principes directeurs qui exigent que tous les membres aient un accès égal aux programmes et aux services. De plus, comme il en sera question dans la partie suivante, le projet de loi C-31 ainsi que la décision *Corbière c. Canada* (1999) ont entraîné une augmentation 1) de la population d'Indiens inscrits et du nombre de membres dans certaines bandes de Premières Nations (avec un nombre important de personnes vivant hors réserve) et 2) des droits de vote des membres hors réserve, respectivement. Cependant, il y a des situations où le financement ne tient pas compte des membres vivant hors réserve, même si la Première Nation est redevable de ces services envers ces membres sur le point de vue politique. Un bon exemple est le financement de la gouvernance par le biais du programme de soutien des bandes, qui vise à couvrir les coûts de rémunération et de déplacement des dirigeants élus, la haute direction, les fonctions liées aux finances et aux ressources humaines, la réception, les assurances, les vérifications et honoraires, les élections, les services de conciergerie et les coûts indirects. La population recevant ces services s'étend au-delà de ceux qui ont le statut d'Indiens inscrit dans la réserve, puisque tous les résidents de la réserve ainsi que l'ensemble des membres se fient aux dirigeants élus et au bureau d'administration de la bande pour fournir des services de gouvernance à la Première Nation. Aucune aide financière n'est remise pour fournir des services essentiels aux membres vivant hors réserve (sauf pour les études postsecondaires [uniquement aux membres inscrits] et les services de santé non assurés); pourtant, le gouvernement de la Première Nation doit rendre des comptes à tous ses membres et est redevable au point de vue politique.
- **Familles avec des membres non inscrits** – Dans certains cas, des membres d'un ménage n'ont pas le statut d'Indien inscrit, mais ont un parent Indien inscrit, et vivent tous dans la réserve. Certains programmes et services visent aussi les membres non inscrits, particulièrement les enfants sur la liste d'admissibilité aux services. Les gouvernements des Premières Nations offrent souvent les services



comme le logement, les soins de santé et les services gouvernementaux locaux aux personnes non inscrites de la famille d'un membre. Ces services sont fournis sans soutien financier supplémentaire, et si le gouvernement de Première Nation ne les offrait pas, ces personnes n'y auraient pas accès et essaieraient peut-être de les recevoir d'un autre gouvernement, sans doute en se déplaçant dans une autre collectivité.

4.2 Définition des services et responsabilité

Le gouvernement fédéral n'a jamais clairement précisé quels services des Premières Nations il finance ou selon quelle norme, ou même si le financement par habitant est uniforme dans l'ensemble des Premières Nations. Par exemple, le langage utilisé dans les traités ne va généralement pas plus loin qu'un engagement pour le financement « des programmes et des services convenus ». Il est aussi difficile de savoir si le gouvernement fédéral croit qu'il finance les programmes : (a) parce que la Constitution l'exige, (b) pour respecter des conventions qui existent depuis longtemps, ou (c) parce que le financement des programmes des Premières Nations est une bonne politique sociale. On ne fait référence à aucune formule de financement, et habituellement, les Premières Nations ne sont pas au courant de la formule ni de la façon dont elles sont établies.

Plutôt qu'un fondement juridique pour les programmes et une formule de financement, il y a des conventions sur les responsabilités des programmes, dont certaines sont décrites dans les modalités d'application du programme ou dans les rapports ministériels sur les plans et les priorités. Ces responsabilités sont dictées par la politique plutôt que par la loi. Il y a habituellement d'importants conflits entre les gouvernements fédéral et provinciaux concernant la partie qui est financièrement responsable de nombreux services, le niveau de services qui est approprié, la définition adéquate d'un service. De nombreuses questions sont régulièrement soulevées en raison de la façon dont la prestation et la responsabilité des services ont été établies, en voici quelques exemples :

- Est-ce que le financement du gouvernement fédéral pour l'éducation des enfants des Premières Nations de la maternelle à la 12^e année inclut les coûts en immobilisations?
- Comprend-il des programmes connexes?
- Tient-il compte de caractéristiques particulières de la population admissible qui pourraient faire en sorte que les coûts d'exploitation moyens des Premières Nations



seraient différents du reste de la population (c.-à-d. des caractéristiques comme l'ébriété)?

Dans bien d'autres endroits à l'extérieur des terres des Premières Nations, les populations qui auront les services, les niveaux de services adéquats et les normes pour ces services sont dictés par des lois, sauf dans des circonstances atténuantes. Dans le contexte des Premières Nations, ces éléments sont déterminés à la discrétion d'autres gouvernements et de leurs politiques.

4.3 Manque de souplesse dans la détermination des populations ayant droit aux services

Les transferts actuels ne sont pas assez souples pour pouvoir tenir compte des pressions sur les coûts auxquels doivent faire face différents gouvernements des Premières Nations en raison des conditions historiques, culturelles, juridiques, géographiques, politiques, démographiques et socioéconomiques distinctes. Un grand nombre de Premières Nations bénéficient d'un financement pour des programmes qui ne tiennent pas compte des bénéficiaires véritables et appropriés du programme. Ces gouvernements des Premières Nations ne reçoivent donc pas de transferts suffisants pour pouvoir offrir à la population appropriée des services et des infrastructures de qualité qui répondent aux normes nationales. Ce problème s'explique par le manque de souplesse pour tenir compte des populations particulières recevant des services au sein de différentes collectivités des Premières Nations pour tous les programmes et services financés par des paiements de transfert.

4.3.1 Résumé

Dans la partie précédente, on a exposé certains des défis associés aux approches actuelles utilisées pour déterminer et fournir le soutien financier aux gouvernements des Premières Nations pour les programmes et services. Les défis comprennent les disparités entre les chiffres des populations recevant des services qui sont utilisés pour déterminer les paiements de transfert et les populations qui ont besoin des services ou même qui les reçoivent, la présente définition des responsabilités à l'égard des services et le manque de souplesse pour déterminer les populations recevant des services. De plus, le premier défi pourrait être le résultat de deux grands problèmes : les problèmes de statistiques liés aux divers groupes de populations et les divergences d'opinions sur les populations qui devraient être incluses ou non dans les approches financières pour certains



programmes. Les problèmes de statistiques se situent au niveau de l'exactitude de la formule de financement et des désaccords concernant les montants déterminés par certaines estimations démographiques.

Ces désaccords mettent en lumière des scénarios dans lesquels les Premières Nations doivent fournir des services à des membres (dans les réserves et hors réserves), alors que normalement elles reçoivent des fonds pour fournir des programmes et des services aux membres inscrits dans leurs réserves. Aussi, les gouvernements des Premières Nations fournissent souvent des programmes et des services aux membres inscrits, à d'autres membres non inscrits et à certains non-membres vivant dans les réserves (inscrits ou non inscrits) en plus d'offrir des services à des membres hors réserves. Il faut aussi tenir compte du fait que dans la majorité des cas, le financement de programmes ne suit pas la personne, et est plutôt envoyé au gouvernement de la Première Nation de son lieu de résidence, malgré la possibilité que cette personne puisse s'être déplacée ou avoir temporairement déménagé dans une autre collectivité de Premières Nations.

Un grand nombre de ces points démontrent un déséquilibre entre la responsabilité politique des gouvernements des Premières Nations de fournir des programmes et des services à différentes populations recevant des services (selon le programme et l'approche en place) et leur responsabilité de fournir des programmes et des services qui sont déterminés et financés par d'autres gouvernements dans le cadre d'accords financiers. Certaines conséquences peuvent donc souvent s'ensuivre : a) la réaffectation de fonds d'autres programmes et des services communautaires b) une incapacité à offrir des programmes essentiels à un niveau de qualité approprié c) le traitement injuste d'une Première Nation par rapport à une autre relativement aux paiements de transfert pour la prestation de programmes et de services au sein de ses collectivités.

5 Répercussions législatives sur les populations recevant des services

5.1 Décisions juridiques

La présente partie traitera du projet de loi C-31, de trois décisions juridiques et d'une décision du TCDP qui ont soit eu de grandes répercussions sur les populations des Premières Nations recevant des services ou qui pourraient en voir dans l'avenir.

5.1.1 Projet de loi C-31, 1985



Avant 1985, le statut d'une Indienne inscrite était, par la loi, conditionnel au statut de son époux lors du mariage. Inversement, un Indien inscrit pouvait transmettre son statut à son épouse, qu'elle soit autochtone ou non, et à ses enfants.

En 1985, le projet de loi C-31 a été adopté, modifiant les dispositions sur le statut et l'appartenance de la *Loi sur les Indiens*. Il a rétabli le statut d'Indien inscrit des personnes qui l'avait perdu dans le cadre des dispositions des versions précédentes de la *Loi sur les Indiens* et a autorisé l'inscription pour la première fois de leurs enfants. Le projet de loi C-31 comprenait :

- De nouvelles règles concernant l'admissibilité à l'inscription pour tous les enfants nés après le 16 avril 1985. Des modifications ont été apportées à l'article 6, lesquelles ont introduit deux catégories différentes d'Indiens inscrits :
 - **Paragraphe 6(1)** – Les personnes ayant le droit de transmettre le statut d'Indien à leurs enfants, peu importe le statut de l'autre parent au moment de la naissance⁵. L'alinéa 6(1)(a) confirme le statut des personnes qui étaient déjà inscrites; l'alinéa 6(1)(f) accorde le statut aux personnes dont les deux parents étaient inscrits; 6(1)(c) accorde le statut aux personnes dont le nom a été omis ou retranché du Registre des Indiens, à celles dont la mère ou la grand-mère paternelle n'est pas Indienne, à celles qui ont épousé un non-Indien et à celles qui sont des enfants illégitimes d'Indiennes⁶.
 - **Paragraphe 6(2)** – Nouveau paragraphe créé par le projet de loi C-31 qui s'applique aux personnes qui ont un parent inscrit en vertu du paragraphe 6(1). Les Indiens inscrits concernés par ce paragraphe peuvent transmettre leur statut à leurs enfants uniquement si l'autre parent a également le statut d'Indien⁷.
- Retrait de dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens* :
 - **Alinéa 12(1)(b)** – appelée « exclusion par mariage », cette disposition faisait

⁵ Un Indien inscrit visé par le paragraphe 6(1) qui a un enfant avec un Indien inscrit visé par le paragraphe 6(1) ou 6(2) aura un enfant avec un statut en vertu du paragraphe 6(1). Un Indien inscrit visé par le paragraphe 6(1) qui a un enfant avec une personne non inscrite aura un enfant avec un statut en vertu du paragraphe 6(2).

⁶ Ratcliff & Company LLP, 2009.

⁷ Un Indien inscrit visé par le paragraphe 6(2) qui a un enfant avec un Indien inscrit visé par le paragraphe 6(1) ou 6(2) aura un enfant avec un statut en vertu du paragraphe 6(1). Toutefois, un Indien inscrit visé par le paragraphe 6(2) qui épouse une personne non inscrite aura un enfant non inscrit (désigné sous le nom de règle d'inadmissibilité de la seconde génération).



perdre son statut à une Indienne qui épousait un non-Indien.

- **Sous-alinéa 12(1)(a)(iv)** – Désignée sous le nom de disposition « mère grand-mère », elle retirait le statut à tout enfant indien dont la mère ou la grand-mère avait obtenu le statut d'Indien par le mariage, même si leur père ou grand-père étaient des Indiens inscrits.
- Retrait de l'alinéa 11(1)(f) qui enlevait le statut de certaines personnes (souvent des femmes non autochtones) qui avaient obtenu le statut d'Indien par le mariage à un Indien inscrit (le paragraphe 7 explique quelles personnes n'ont pas le droit d'être inscrites en vertu de l'alinéa retiré 11(1)(f)).
- L'ajout de l'article 10 permet à chaque gouvernement de Première Nation de créer et d'appliquer ses propres règles d'appartenance. Cet article a donné lieu à la distinction entre le statut d'Indien et l'appartenance à une bande.

Dans les 20 années qui ont suivi les modifications associées au projet de loi C-31, on estime qu'environ 233 000 demandes ont été présentées; 127 000 personnes ont obtenu le rétablissement de leur statut alors que 106 000 personnes ne l'ont pas obtenu⁸.

5.1.2 *Mclvor c. Canada (Registraire, Affaires indiennes et du Nord Canada), 2009 et le projet de loi C-3 – Modifications à la Loi sur les Indiens, 2010*

L'affaire *Mclvor c. Canada* était une contestation des modifications proposées par le projet de loi C-31 à la *Loi sur les Indiens*. Même si les modifications de 1985 cherchaient à rétablir le statut de nombreuses femmes qui l'avaient perdu en raison des anciennes dispositions de la *Loi sur les Indiens*, l'application du projet de loi C-31 a mené à des règles d'admissibilité différentes pour les hommes et les femmes.

Plus précisément, l'affaire *Mclvor* concernait les enfants de femmes ayant perdu leur statut après avoir épousé un homme non inscrit, avec qui elles ont eu des enfants. Après l'adoption du projet de loi C-31, ces femmes ont obtenu le rétablissement de leur statut en vertu de l'alinéa 6(1)(c) et leurs enfants en vertu du paragraphe 6(2). Par contre, si ces enfants ont un enfant avec une personne non indienne, cet enfant n'aura pas droit au statut d'Indien. Ce qui veut dire que le statut est transmis à seulement deux générations (règle d'inadmissibilité de la seconde génération). Inversement, un

⁸ UBC Indigenous Foundations, 2009.



homme (qui avait droit au statut avant l'adoption du projet de loi C-31) et sa femme non indienne (s'ils se sont mariés avant l'adoption du projet de loi C-31) auraient la confirmation de leur statut en vertu de l'alinéa 6(1)(a) après l'adoption du projet de loi C-31. Leurs enfants auraient leur statut en vertu de l'alinéa 6(1)(a) (s'ils sont nés avant l'adoption du projet de loi C-31) ou de l'alinéa 6(1)(f) (s'ils sont nés après). Si ces enfants ont un enfant avec une personne non indienne, cet enfant aura droit au statut d'Indien en vertu du paragraphe 6(2), ce qui veut dire que le statut est transmis à trois générations.

La décision rendue en 2009 par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a forcé le gouvernement fédéral à modifier la *Loi sur les Indiens* afin d'éliminer cette divergence. Le projet de loi C-3 a donc été adopté en 2010. Ce projet de loi avait pour objectif de redonner la capacité aux femmes qui, ayant épousé un non-Indien, avaient obtenu le rétablissement de leur statut avec le projet de loi C-31 (deux générations) et aux personnes qui avaient perdu leur statut avec la règle « mère grand-mère » pour le retrouver avec le projet de loi C-31 (trois générations) de transmettre le statut d'Indien à leurs enfants. Environ 45 000 nouvelles personnes sont devenues admissibles à l'inscription avec le projet de loi C-3, la majorité vivant hors réserve⁹.

Même si l'on considère cette décision comme une étape importante dans l'élimination de certaines iniquités découlant du projet de loi C-31 et des anciennes dispositions en matière d'inscription de la *Loi sur les Indiens*, elle ne concernait que l'enjeu discuté précédemment, excluant les autres éléments discriminatoires, particulièrement la règle d'inadmissibilité de la seconde génération. Selon le cabinet d'avocats Mandell Pinder LLP (2016), « Le projet de loi C-3 modifiait les paragraphes de la *Loi* qui traitaient de l'inscription afin de rendre les règlements conformes à la décision de l'affaire McIvor, mais le faisait de manière restrictive. C'est pourquoi la discrimination est toujours présente et continue d'être subie par les descendants des Indiennes qui ont perdu leur statut à cause de diverses dispositions de la *Loi* avant 1985, qui n'ont pas été présentées à la cour dans l'affaire McIvor. Cette discrimination est la raison qui a amené les demandeurs de l'affaire Descheneaux devant la Cour supérieure du Québec¹⁰. »

(Traduction)

⁹ Hurley & Simeone, 2010.

¹⁰ Mandell Pinder LLP, 2016a.



5.1.3 *Descheneaux c. Canada, 2015, et le projet de loi S-3*

En 2015, la Cour supérieure du Québec a rendu sa décision dans un cas soumis en 2011 connu comme l'affaire *Descheneaux c. Canada*. La décision *Descheneaux* a fait ressortir « les iniquités fondées sur le sexe qui persistent » en matière d'inscription à titre d'Indien qui ont été reportées après l'adoption du projet de loi C-31 et qui n'ont pas été entièrement éliminées par l'adoption du projet de loi C-3 en 2011¹¹. En particulier, la cour a déclaré les alinéas 6(1)(a), 6(1)(c) et le paragraphe 6(2) de la *Loi sur les Indiens* sans effet, et a donné au Parlement jusqu'au 3 février 2017 (18 mois) pour apporter les modifications nécessaires. De plus, la cour a averti que ces modifications ne devaient pas se limiter à régler les faits soulevés dans l'affaire.

À la suite de la décision, le gouvernement fédéral a annoncé une approche en deux étapes :

Étape I – Se concentrer sur l'élimination de non seulement la discrimination fondée sur le sexe qui a été soulevée dans la décision *Descheneaux*, mais aussi toute discrimination fondée sur le sexe reconnue dans les dispositions en matière d'inscription dans la *Loi sur les Indiens*;

Étape II – S'engager dans un processus pour examiner les enjeux plus généraux liés au statut d'Indien et à l'appartenance aux bandes avec les Premières Nations et d'autres groupes autochtones afin de trouver d'autres changements possibles.

Pour ce qui est de l'étape I, le gouvernement fédéral a déposé le projet de loi S-3, *Loi modifiant la Loi sur les Indiens (élimination des iniquités fondées sur le sexe en matière d'inscription)*. Selon l'AANC (2017), le projet de loi S-3 propose d'aborder les questions suivantes :

- **La question des cousins** – Le traitement différentiel des cousins, dont la grand-mère a perdu son statut d'Indienne en raison de son mariage avec un non-Indien avant le 17 avril 1985.
- **La question des frères et sœurs** – Le traitement différentiel des femmes qui sont nées hors mariage entre le 4 septembre 1951 et le 17 avril 1985 et dont le père est Indien.
- **La question des mineurs omis** – Le traitement différentiel des enfants mineurs

¹¹ AANC, 2017.



qui sont nés de parents indiens ou d'une mère indienne, mais qui ont perdu leur statut parce que leur mère a épousé un non-Indien après leur naissance entre le 4 septembre 1951 et le 17 avril 1985.

Si ces questions sont traitées, on prévoit qu'entre 28 000 et 35 000 personnes deviendront admissibles à l'inscription¹².

Le projet de loi S-3 n'a pas encore été adopté. La date limite de février 2017 a été prolongée jusqu'au 3 juillet 2017. Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a conseillé vivement au gouvernement fédéral de demander la prolongation pour effectuer d'autres consultations auprès de ceux qui sont touchés et de reconsidérer la portée du projet de loi afin d'éliminer toutes les iniquités fondées sur le sexe dans la *Loi sur les Indiens*. Par la suite, le gouvernement fédéral a renvoyé le projet de loi au Sénat avec des modifications mineures. Le Sénat a finalement adopté le projet de loi en juin 2017, mais avec d'importants amendements élargissant son application. Ainsi, AANC prévoit qu'entre 80 000 et 2 millions de personnes deviendraient admissibles à l'inscription dans le cadre de la nouvelle version du projet de loi¹³.

Le gouvernement fédéral a donc demandé à la Cour supérieure du Québec de lui accorder une prolongation supplémentaire de six mois. La Cour supérieure du Québec a refusé, ce qui aurait obligé le gouvernement fédéral à fermer le système d'inscription des Indiens. Cette situation aurait sans doute laissé de nombreux Indiens inscrits sans accès aux programmes et services puisque les paragraphes touchés dans l'affaire Descheneaux auraient été jugés sans effet. Toutefois, quelques jours plus tard, le tribunal d'appel a accepté l'appel et a prolongé la suspension de la déclaration d'invalidité jusqu'au 22 décembre 2017.

Malgré les années de litiges et de nombreuses modifications apportées à la *Loi sur les Indiens*, l'affaire Descheneaux démontre qu'il est encore difficile de définir avec précision qui est un Indien inscrit. La décision soulève également des questions plus générales relativement à l'inscription des Indiens, à l'appartenance à une bande et à la citoyenneté, y compris à l'autorité légale fédérale pour définir le statut d'Indien et l'appartenance à une bande dans la *Loi sur les Indiens*.

L'étape II de l'approche sera de discuter de certaines de ces questions et des

¹² Ibid.

¹³ Galloway, 2017.



possibles réformes avec les Premières Nations et d'autres groupes autochtones.

Certaines des questions ciblées dans le Processus exploratoire sur l'inscription des Indiens, l'appartenance à une bande et la citoyenneté 2011-2012, et reconnues par AANC comme devant être davantage examinées, comprennent :

- d'autres distinctions dans l'inscription des Indiens;
- les questions relatives à l'adoption;
- la date limite de 1951 relativement au droit à l'inscription propre au projet de loi C-3;
- l'exclusion après la deuxième génération;
- la paternité inconnue ou non déclarée;
- les problèmes transfrontaliers;
- la désinscription volontaire;
- le rôle continu de l'administration fédérale dans la détermination du statut d'Indien et de l'appartenance à une bande en vertu de la *Loi sur les Indiens*;
- les pouvoirs des Premières Nations en vue de la détermination de l'appartenance à une bande en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

5.1.4 Daniels c. Canada (Affaires indiennes et du Nord canadien), 2016

Cette affaire visait à savoir si les populations des Métis et des Indiens non inscrits relevaient des gouvernements provinciaux ou du gouvernement fédéral. À ce titre, les trois déclarations suivantes ont été sollicitées :

- i. Les Métis et les Indiens non inscrits sont des « Indiens » au sens du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*;
- ii. Le gouvernement fédéral a une obligation de fiduciaire envers les Métis et les Indiens non inscrits;
- iii. Les Métis et les Indiens non inscrits ont le droit d'être consultés par le gouvernement fédéral sur une base collective en ce qui concerne leurs droits, leurs intérêts et leurs besoins en tant que peuples autochtones.

La première déclaration a été accordée, mais pas les deux autres. La Cour suprême a déclaré que les Métis et les Indiens non inscrits sont des « Indiens » visés par le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il a été précisé que le gouvernement fédéral a le pouvoir de légiférer à l'égard des Métis et des Indiens non inscrits; mais les Métis et les Indiens non inscrits n'ont actuellement pas droit à



l'inscription en vertu de la *Loi sur les Indiens* à la suite de la décision rendue dans cette affaire. Il a aussi été noté que le gouvernement fédéral n'est pas tenu d'appliquer son autorité législative à l'égard des Métis et des Indiens non inscrits. Toutefois, selon le cabinet d'avocats Mandell Pinder LLP (2016b) :

« La décision procure davantage de précisions en affirmant que les Métis et les Indiens non inscrits doivent se tourner vers le gouvernement fédéral pour obtenir une réparation relativement aux avantages matériels qui leur ont toujours été refusés. Ce sera sans doute le début de longues négociations et possiblement de litiges avec le gouvernement fédéral¹⁴. » (Traduction)

5.1.5 Tribunal canadien des droits de la personne – Principe de Jordan

En décembre 2007, la Chambre des communes a, à l'unanimité, adopté une motion selon laquelle le gouvernement devrait immédiatement adopter une politique fondée sur le principe de Jordan afin de résoudre les conflits de compétence en matière de services aux enfants des Premières Nations. Ce principe est basé sur le cas de Jordan River Anderson de la Nation crie de Norway House, au Manitoba, qui est demeuré à l'hôpital pendant deux ans, sans raison, pendant que la province du Manitoba et le gouvernement fédéral essayaient de s'entendre sur quel ministère devait payer ses soins à domicile.

Le principe de Jordan est un principe qui place l'intérêt de l'enfant en premier pour garantir que tous les enfants des Premières Nations, qu'ils vivent ou non dans des réserves, ont accès à tous les services financés par les gouvernements. Il a été créé pour s'assurer que les enfants des Premières Nations n'ont pas à subir de retards, de perturbations, ni de refus relativement aux services généralement offerts aux autres enfants canadiens. Ces services peuvent inclure l'éducation, la santé, la petite enfance, les loisirs et la culture et la langue¹⁵. Dans le cadre de ce principe, le gouvernement de premier contact doit payer les services sans tarder et demander ensuite à être remboursé pour veiller à ce que les retards soient atténués. Voici certains faits liés au principe de Jordan et au Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP) :

- **26 janvier 2016** – Le TCDP enjoint au Canada de cesser d'appliquer sa définition étroite du principe de Jordan et de prendre des mesures pour l'appliquer immédiatement en lui donnant sa pleine portée et tout son sens.
- **26 avril 2016 et 14 septembre 2016** – Le TCDP rend deux ordonnances de

¹⁴ Mandell Pinder LLP, 2016b

¹⁵ Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada, 2017



réparation contre le Canada pour ne pas avoir respecté le principe et les décisions précédemment rendues.

- **Novembre 2016** – La Société de soutien à l'enfance et à la famille, l'Assemblée des Premières Nations (APN) et d'autres parties déposent des requêtes portant sur le non-respect du Canada relativement aux ordonnances de réparation et aux décisions rendues.
- **26 mai 2017** – Après trois jours d'audience en mars 2017, le TCDP statue que « le Canada a répété son comportement et a continué d'agir avec étroitesse dans le cadre du principe de Jordan » et a rendu un troisième ensemble d'ordonnances exécutoires.

L'application du principe de Jordan fait en sorte que si un conflit de compétences surgit entre deux gouvernements ou deux ministères du même gouvernement au sujet du paiement pour des services offerts aux enfants des Premières Nations, le ministère de premier contact doit payer les services. La population des Premières Nations est généralement plus jeune que celle du reste du Canada. De plus, les préférences en matière de services des populations plus jeunes sont différentes de celles de la population en général. La mise en œuvre du principe de Jordan signifiera plus de responsabilités de la part des gouvernements au Canada envers les enfants des Premières Nations et possiblement une plus grande confusion et d'autres désaccords entre les divers ordres de gouvernement par rapport à la responsabilité des services et donc, au remboursement.

Le gouvernement fédéral n'ayant pas encore expliqué comment le principe sera mis en application, il est difficile de savoir si un gouvernement de Première Nation peut être considéré comme organisme de premier contact pour la prestation de services dans le cadre du principe de Jordan¹⁶.

¹⁶ Si les gouvernements des Premières Nations peuvent être considérés comme organismes de premier contact, cela pourrait leur procurer un certain allègement des coûts. Lorsqu'un membre d'une bande (peu importe où il vit) a, par exemple, une urgence médicale ou d'autres problèmes, il se tourne souvent vers sa bande pour obtenir de l'aide. Très souvent, la Première Nation ne reçoit pas d'aide financière pour ces personnes. La mise en œuvre du principe de Jordan pourrait permettre aux Premières Nations d'être remboursées pour des services ou de l'aide fournis, si le service en question est admissible à un remboursement. Aussi, l'application du principe de Jordan permettrait aux gouvernements des Premières Nations d'être remboursés pour la prestation de services aux résidents ou voisins qui ne font pas partie des calculs de paiements de transfert pour la population ayant droit aux services (p. ex. les membres vivant hors réserve ou les non membres non-inscrits). Il faudra une coordination accrue de la part des Premières Nations pour suivre les coûts et les bénéficiaires des services, mais il reste à savoir si les gouvernements des Premières Nations peuvent être considérés comme organismes de premier contact pour la prestation de services en vertu du principe de Jordan.



5.1.6 Résumé

Les décisions des tribunaux décrites dans la partie précédente ont élargi la définition de ce que signifie être un Indien inscrit, elles ont donné lieu à une augmentation du nombre de personnes admissibles à l'inscription et, si les nouvelles propositions de modifications législatives à *Loi sur les Indiens* sont adoptées, elles augmenteront considérablement le nombre de personnes inscrites au Registre des Indiens au Canada. Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'augmentation des personnes admissibles à l'inscription.

Tableau 3 – Aperçu de l'effet de la décision juridique sur l'admissibilité à l'inscription

Décision	Nombre de personnes nouvellement admissibles à l'inscription
Projet de loi C-31	127 000
Mclvor; projet de loi C-3	45 000
Descheneaux; Projet de loi S-3	Après 1951 – 28 000 - 35 000 Après 1869 – 80 000 – 2 millions

Tout comme l'avertissement de la cour au Canada dans l'affaire Descheneaux, de régler la question des inscriptions à titre d'Indien au-delà des faits mentionnés de l'affaire, il existe encore une forte possibilité qu'il y ait une augmentation du nombre d'Indiens inscrits dans les prochaines années. En novembre 2017, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il accorderait le statut d'Indien à toutes les femmes des Premières Nations et à leurs descendants nés avant 1985, augmentant la portée de l'amendement original qui aurait limité la période à ceux nés après 1951. Avec l'augmentation de la portée, il pourrait y avoir entre 80 000 et 2 millions de personnes nouvellement admissibles alors que ce n'était qu'entre 28 000 et 35 000 personnes avec le premier amendement proposé.

6 Conclusion

L'objectif du présent document était de cerner les questions soulevées par l'élargissement des définitions de « statut », de tenir compte des implications de la croissance des populations sur le point de vue des coûts et des méthodes appropriés de prestation des services. Le premier objectif est réalisé en déterminant les conséquences financières probables de la croissance des populations d'Indiens inscrits dans les réserves et hors réserves, en supposant qu'il n'y ait pas de changement dans



la prestation des services. Le deuxième objectif nécessite une évaluation plus approfondie. Il devrait aborder les points suivants :

- i. Une augmentation de la population recevant des services aura-t-elle, ou devrait-elle avoir, des répercussions sur la façon dont sont fournis les services aux membres vivant hors réserves ou aux Indiens inscrits?
- ii. Une augmentation de la population recevant des services aura-t-elle, ou devrait-elle avoir, des répercussions sur la façon dont les gouvernements des Premières Nations sont financés?
- iii. Y a-t-il des répercussions sur la mesure dans laquelle les formules de financement du gouvernement fédéral devraient être nuancées?

À première vue, l'augmentation du nombre d'Indiens inscrit ne devrait pas être un enjeu complexe ni coûteux, particulièrement si on le prend du point de vue de l'ensemble du gouvernement. Certaines sources suggèrent qu'un grand nombre de personnes seraient admissibles à l'inscription. Par contre, la majorité des projections sont plus modestes, et parlent d'une légère augmentation des coûts des programmes fédéraux là où l'admissibilité des services est fondée sur le statut. L'augmentation du nombre d'Indiens inscrits ne ferait probablement qu'occasionner le déplacement de la responsabilité des gouvernements provinciaux vers le gouvernement fédéral et donc, du point de vue des coûts du gouvernement dans son ensemble, les répercussions sont moins importantes. Les programmes pour les Premières Nations qui ne sont habituellement pas offerts à tous les Canadiens sont relativement moins importants par rapport à l'éventail complet des services (p. ex. les services de santé non assurés et certains accès à l'enseignement supérieur).

En grande partie, le déplacement de la responsabilité ne s'appliquera qu'aux personnes nouvellement admissibles vivant actuellement dans une réserve, ou à celles qui décident de déménager dans une réserve afin d'obtenir leur statut ou de devenir admissibles aux services. L'ampleur est difficile à évaluer, puisqu'il ne semble pas y avoir d'estimation juste du pourcentage de personnes nouvellement admissibles vivant actuellement dans les réserves.

Si nous étudions cet enjeu dans un contexte plus général, c'est-à-dire des répercussions sur les relations gouvernementales et les services fournis aux Autochtones, d'autres complications surgissent :



- i. Déplacement de la responsabilité** – Le mouvement des personnes dans le déplacement de la responsabilité provinciale à la responsabilité fédérale n'est pas aussi simple que la migration de celles-ci d'une province à une autre. Il faut tenir compte de plusieurs différences clés :
- **Prestation de services** – Le gouvernement fédéral n'est pas un fournisseur de services direct pour un grand nombre de services pour lesquels la responsabilité est déplacée. Ces services peuvent plutôt être fournis par les gouvernements des Premières Nations qui sont partiellement financés par le gouvernement fédéral, ou ils peuvent être fournis par les gouvernements provinciaux qui sont ensuite indemnisés par le gouvernement fédéral.
 - **Association de services** – La majorité des provinces offrent les mêmes services, par conséquent, le transfert est effectué. Ce n'est pas tout à fait le cas dans la présente situation. Les membres des Premières Nations nouvellement admissibles continueront de recevoir certains services provinciaux, comme ceux habituellement offerts par le gouvernement provincial ou des services que le gouvernement fédéral choisit de ne pas fournir. Dans d'autres cas, il est possible que les membres quittent la réserve pour obtenir des services provinciaux parce qu'ils sont assujettis à des normes plus élevées.
 - **Migration et mobilité** – La migration des personnes d'une province à l'autre est accompagnée du transfert des revenus. Cela comprend les paiements d'impôts de ces personnes et une portion des transferts fédéraux, comme le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). Une bonne partie des transferts de revenus compensatoires ne sera pas effectuée avec le transfert des responsabilités du gouvernement provincial au gouvernement fédéral. Aussi, l'ampleur de la migration dans les réserves dépassera sans doute grandement la migration entre les provinces. En fait, dans certains cas, des personnes pourraient se déplacer à plusieurs reprises durant l'année afin de tirer profit de services provinciaux qui sont souvent de meilleure qualité que ceux offerts dans les réserves.



- **Multiples facteurs et admissibilité au financement de programmes** – L'admissibilité à la plupart des services provinciaux repose sur l'emplacement géographique. Si une personne vit dans une différente province pendant une période déterminée (p. ex. trois mois pour des soins de santé), la province doit alors assumer les coûts de services qui y sont liés (ils sont déterminés par des politiques communes pour lesquelles toutes les provinces et tous les territoires se sont entendus afin de gérer la migration au sein du Canada). Toutefois, la réalité est que l'admissibilité aux services des Premières Nations comporte de multiples facteurs. Certains sont fondés sur le lieu de résidence ou sur le statut, et d'autres strictement sur l'appartenance.
- **Les fonds ne suivent pas toujours les personnes** – Dans la plupart des cas, les revenus qui sont attribués à une personne se rendent souvent à la bande où cette personne est membre plutôt qu'à la bande où elle réside.
- **Législation** – La majorité des services provinciaux ont un cadre juridique qui définit leurs responsabilités en matière de services. Il permet de savoir avec précision quels services doivent être fournis et selon quelles normes. Ce cadre législatif n'est toutefois pas très présent du côté du gouvernement fédéral pour la prestation de ces services aux Premières Nations. On se fie souvent à la discrétion ministérielle.

Il est tout simplement impossible de gérer le déplacement des responsabilités des gouvernements provinciaux au gouvernement fédéral de la même façon que la migration interprovinciale est actuellement gérée. Les problèmes existant entre le Canada et les provinces seront aggravés. De plus, la mise en œuvre du principe de Jordan ne fera que compliquer ces enjeux.

- ii. **Augmentation de la population recevant des services et dépenses du gouvernement fédéral** – L'idée que l'augmentation de la population recevant des services viendra avec une augmentation compensatoire équivalente dans les dépenses fédérales pour les programmes n'est qu'une supposition. La majeure partie du financement et des programmes du gouvernement fédéral n'ont pas de cadre juridique établi. Il est donc possible, avec le temps, que l'augmentation de la population recevant des services entraîne une diminution graduelle du soutien



véritable par habitant provenant du gouvernement fédéral pour les services que les gouvernements des Premières Nations fournissent. Des études supplémentaires, notamment une collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, devraient être entreprises afin de régler cette question. Cela pourrait comprendre l'élaboration de mécanismes compensatoires plus appropriés, comme une hausse du nombre d'ententes de service globales afférentes aux populations hors réserves, une réattribution de la marge fiscale fédérale et provinciale, et une amélioration des transferts des deux ordres de gouvernement. Il y a aussi la possibilité d'inclure les gouvernements des Premières Nations et les institutions des Premières Nations dans le travail de collaboration pour faciliter la recherche d'options et de solutions localisées.

- iii. Pression politique croissante sur les gouvernements des Premières Nations** – Comme on en a discuté dans la partie sur les défis, l'augmentation de la population recevant des services pour certains services pourrait accroître la pression politique sur les gouvernements des Premières Nations pour fournir des services à de nouveaux membres vivant hors réserve ou pour influencer leur développement par d'autres gouvernements. Cela pourrait mener à d'importantes distorsions dans le financement par habitant entre différentes Premières Nations si l'ampleur de ces pressions diffère considérablement. Il pourrait par ailleurs y avoir une dilution des services dans les réserves.
- iv. Migration vers les collectivités des Premières Nations** – Une migration des Indiens inscrits vers les réserves, afin de tirer profit de l'exemption d'impôt sur le revenu prévue à l'article 87, représenterait un coup sur le plan des revenus pour les gouvernements fédéral et provinciaux. La pression sur les programmes en matière de logement et d'infrastructure serait aussi augmentée.
- v. Divers facteurs** – Le fait qu'il y ait différents facteurs pour déterminer l'admissibilité aux services dans le contexte des Premières Nations ne peut pas être ignoré. Il aura des répercussions sur la façon de tenir compte de l'augmentation des populations recevant des services et des définitions du statut; ces répercussions différeront considérablement en fonction de l'établissement de tout nouveau type de relation financière.

Il ne sera pas facile de concevoir ou de modifier un système par lequel le



gouvernement fédéral assume une partie des coûts des gouvernements des Premières Nations. Au-delà de la simple demande de fonds supplémentaires, le système, nouveau ou modifié, doit répondre aux demandes suivantes, qui sont parfois contradictoires :

- **Financement stable** – Un système doit apporter l'assurance d'un financement stable à moyen terme.
- **Traitement équitable** – Il doit fournir un traitement équitable des différentes Premières Nations dans différentes circonstances.
- **Clarté** – Un système devrait indiquer clairement quels services sont financés par le gouvernement fédéral. Idéalement par des moyens législatifs.
- **Mécanisme transparent** – Le financement fédéral devrait être déterminé au moyen d'un mécanisme transparent qui est uniforme pour l'ensemble des Premières Nations.
- **Réduction de l'ampleur des priorités et des conditions** – Un système devrait tenir compte du fait que les Premières Nations s'attendent à ce que la prérogative fédérale quant à l'établissement des priorités et des conditions de financement diminuera au fur et à mesure que la contribution des Premières Nations augmentera.
- **Encouragement des revenus autonomes** – Un système ne devrait pas pénaliser indûment les Premières Nations pour la production de leurs propres revenus.
- **Souplesse** – Un système devrait donner assez de souplesse pour permettre aux Premières Nations de réagir aux priorités et circonstances locales au fur et à mesure.
- **Réduction du fardeau administratif** – Un système devrait réduire les lourdeurs administratives imposées aux Premières Nations par les ententes de financement. Cela accentue la pression sur les Premières Nations qui doivent à la base faire face à des contraintes.
- **Réaction aux changements futurs liés à la population recevant des services** – Permet de déterminer les conséquences financières d'une augmentation des populations recevant des services.



6.1 Modèles à examiner

Deux différents modèles généralisés pour une nouvelle approche aux transferts devraient être examinés.

- i. Un transfert global qui consoliderait l'ensemble du financement fédéral pour tous les programmes, et qui serait fondé sur la population totale des membres;
- ii. Une approche plus nuancée qui conserverait des approches distinctes pour les programmes pour lesquels l'admissibilité est : (a) fondée sur le lieu de résidence; (b) fondée sur les Indiens inscrits vivant dans une réserve; (c) fondée sur les membres vivant dans une réserve; (d) fondée sur les membres.

La première approche présente beaucoup d'avantages, puisqu'elle :

- a) suggère une réduction du fardeau administratif des gouvernements des Premières Nations;
- b) est équitable, le financement est fondé sur le nombre d'habitants;
- c) réduit le pouvoir discrétionnaire et, par le fait même, la politique au profit du financement;
- d) peut favoriser l'innovation quant à la façon d'utiliser le financement.

Toutefois, il y a des problèmes correspondants. Premièrement, s'il y a d'importantes différences dans la proportion de la population que représentent les résidents non membres, les Premières Nations comptant des populations considérables de non-membres pourraient voir un sous-financement des programmes fondés sur la résidence. Deuxièmement, s'il y a des différences considérables dans les profils démographiques, il pourrait aussi y avoir des distorsions puisque de nombreux programmes importants comprennent des facteurs d'admissibilité liés à l'âge. Troisièmement, s'il y a des coûts de programmes élevés associés à des responsabilités non fondées sur les populations, comme la gestion des ressources et la protection contre les incendies, il y aura des distorsions par rapport aux fonds reçus par différents gouvernements des Premières Nations. Finalement, s'il y a d'importantes différences entre le nombre de nouveaux membres admissibles vivant hors réserves dans diverses collectivités des Premières Nations, il y aura de la pression pour fournir des services hors réserve et vice-versa.



La plupart des problèmes découlant d'un élargissement de la population recevant des services quant aux formules de financement du gouvernement fédéral pour les services fournis par les gouvernements des Premières Nations existent déjà. Les décisions rendues dans les affaires judiciaires, et tout récemment dans l'affaire Descheneaux, ajoutées aux nombreuses difficultés et complexités décrites dans le présent rapport, ne font que les aggraver. Il est toutefois possible de les améliorer ainsi :

- **Élaborer des lois particulières** – Élaboration d'un cadre juridique officiel pour de nombreuses responsabilités appuyées par le gouvernement fédéral à l'égard des personnes des Premières Nations. Le cadre comprendrait les exigences des programmes et l'admissibilité à ceux-ci. Des lois particulières assureraient que les transferts de responsabilités sont clairs. Des normes de service seraient garanties. Les gouvernements des Premières Nations et les gouvernements provinciaux seraient protégés contre une réduction graduelle du soutien des services, ce qui favoriserait l'amélioration des relations.
- **Améliorer les statistiques sur les Premières Nations et le suivi des données** – L'amélioration des statistiques sur les Premières Nations devrait être une priorité élevée. En particulier, il est nécessaire d'avoir une compréhension accrue des populations totales dans les principales administrations des Premières Nations, des populations de membres et des populations d'Indiens inscrits. Il est aussi nécessaire d'avoir une compréhension accrue des populations de membres vivant hors réserve, ainsi que dans les zones élargies d'admissibilité aux services. Un institut national de la statistique des Premières Nations pourrait offrir une autorité indépendante qui aiderait les gouvernements des Premières Nations à recueillir, à gérer et à mettre à jour les données sur leurs membres et leurs collectivités. On pourrait aussi y recueillir d'autres données administratives nécessaires pour encourager la production de revenus autonomes et pour appuyer la nouvelle relation financière. Cet institut de la statistique pourrait soutenir un possible système de règlement entre les bandes qui pourrait servir à répartir les fonds de manière adéquate dans les cas où il y a des déplacements entre les collectivités. Ce type de système pourrait reprendre certains aspects du système de règlement provincial pour les soins de la santé.
- **Établir un lien entre les possibilités de recettes et les résidents des réserves** – Certains programmes peuvent être mieux financés en y ajoutant la



possibilité de recettes pour les résidents vivant dans les réserves. Cela pourrait comprendre une partie des recettes fiscales ou une partie du TCSPS liée à chaque personne. On soutiendrait ainsi les programmes qui sont exécutés le plus efficacement en fonction de la résidence. Le processus ressemblerait à celui de l'impôt foncier où les infrastructures et les services locaux relèvent de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*. Avec ce système, les revenus des impôts fonciers sont reliés de façon transparente aux dépenses se rapportant à différents services, déterminées chaque année, et établies par des textes législatifs annuels rédigés par chaque collectivité des Premières Nations. Cependant, ce système serait plus vaste que celui de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*. Il faudrait qu'il y ait des ajustements automatiques et cela réduirait les mesures incitatives autrement créées par les deux gouvernements pour pousser les personnes des Premières Nations vers l'autre gouvernement.

7 Bibliographie

Groupe de travail technique conjoint APN-AINC. (2008). Rapport de recherche sur l'inscription (le statut) et l'appartenance aux premières nations.

APN. (2017). Établir une nouvelle relation financière. Présentation préparée pour la 38^e assemblée générale annuelle - Notre priorité : nos enfants, notre avenir.

BEAVON, D., Susan WINGERT & Jerry P. WHITE. (2009). Churn Migration & Educational Attainment among Aboriginal Adolescents & Young Adults. In *Aboriginal Policy Research Consortium International*, Université Western.

BLACKSTOCK, C. (2012). Jordan's Principle: Canada's Broken Promise to First Nations Children?

BLUMENTHAL, A. & Vandna SINHA. (2015). No Jordan's Principle Cases in Canada? A Review of the Administrative Response to Jordan's Principle. In *The International Indigenous Policy Journal*, Vol. 6, numéro 1.

BOADWAY, R. et H. SHAH (eds.). (2007). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. In *La Banque mondiale*.

CLATWORTHY, S. (2007a). Indian Registration, Membership & Population Change in First Nations Communities.

CLATWORTHY, S. & Mary Jane NORRIS. (2007b). Aboriginal Mobility & Migration: Trends, Recent Patterns, & Implications: 1971-2001. In *Aboriginal Policy Research Consortium International*, Université Western.

COOKE, M. et E. O'SULLIVAN. (2014). The Impact of Migration on the First Nations Community Well-Being Index. Recherche sur les indicateurs sociaux.

COURCHENE, T. et L. POWELL. (1992). A First Nations Province. Institut des relations



intergouvernementales, Université Queen's.

D'AUTEUIL, J. & Angeline THERRIEN-LAPOINTE. (2017). Jordan's Principle: New Ruling of the Canadian Human Rights Tribunal.

CANADA. Ministère des Finances. (2017). Soutien fédéral aux provinces et aux territoires. Préparé pour Nouvelle relation financière (Groupe de travail technique numéro 1 – Financement suffisant).

Descheneaux c. Canada (Procureur Général), 2015 QCCS 3555 (CanLII)

SOCIÉTÉ DE SOUTIEN À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE DES PREMIÈRES NATIONS DU CANADA. (2016). Canadian Human Rights Tribunal Decisions on First Nations Child Welfare and Jordan's Principle.

SOCIÉTÉ DE SOUTIEN À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE DES PREMIÈRES NATIONS DU CANADA. (2017). Jordan's Principle: Summary of Orders from the Canadian Human Rights Tribunal. Case Reference: 2017 CHRT 14 (May 26, 2017)

SOMMET DES PREMIÈRES NATIONS (Colombie-Britannique). (2003). Analysis of FRWG Fiscal Options. Fiscal Relations Secretariat.

FISCAL REALITIES ECONOMISTS. (1999). First Nations Taxation and a New Fiscal Relationship. Fiscal Realities Economists. (2001). Getting First Nation Government Right – Tax and Related Expenditures.

FISCAL REALITIES ECONOMISTS & VECTOR RESEARCH. (2017). Fiscal Models Supporting Comparability of Funding for Indigenous Self-Governments. Préparé pour la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales dans le cadre du processus d'élaboration d'une politique financière.

FLANAGAN, T. (2017). Incentives, Identity, & the Growth of Canada's Indigenous Population. Institut Fraser.

FURI, M. & Jill WHERRETT. (1996). Questions relatives au statut d'Indien et à l'appartenance à la bande. Bibliothèque du Parlement, Division des affaires politiques et sociales.

GALLOWAY, G. (2017). Bennett urges MPs to kill Senate amendment that aims to take sexism out of the Indian Act. In *Globe & Mail*.

GUSEN, P. (2012). Expenditure Need: Equalization's Other Half. In *Mowat Centre's Fiscal Transfer Series*; School of Public Policy & Governance; Université de Toronto.

CANADA. Ministère de la Santé. (2016). Feuille de renseignements : Principe de Jordan - Répondre aux besoins des enfants des Premières nations.

HURLEY, M. & Tonina SIMEONE. (2010). Résumé législatif du projet de loi C-3 : *Loi sur l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens*.

CANADA. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. (2010). Estimations des répercussions démographiques découlant de la modification à l'inscription des Indiens; *McIvor c. Canada*.

CANADA. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. (2013). Modalités pour les paiements de transfert.

CANADA. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. (2015a). Transfert du



contrôle de l'effectif.

CANADA. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. (2015b). Renseignements sur les programmes de paiements de transfert.

CANADA. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. (2016). Programmes de soutien aux gouvernements indiens.

CANADA. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. (2016). Responding to the Descheneaux decision & addressing other issues related to Indian registration & band membership. Séance d'information; Vancouver (Colombie-Britannique).

CANADA. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. (2017). Réponse du gouvernement du Canada à la décision Descheneaux.

KIELLAND, N. & Marlisa TIEDEMANN. (2017). Projet de loi S-3 : *Loi modifiant la Loi sur les Indiens (élimination des iniquités fondées sur le sexe en matière d'inscription)*. Bibliothèque du Parlement, résumé législatif; Publication n° 42-1-S3-F.

MANDELL PINDER LLP. (2016a). *Descheneaux c. Canada* (Procureur général) 2015 QCCS 3555 Case Summary.

MANDELL PINDER LLP. (2016b). *Daniels v. Canada* (Affaires indiennes et du Nord canadien) 2016 SCC 12 – résumé de l'affaire.

McIvor v. Canada (Registrar of Indian and Northern Affairs), 2009 BCCA 153 (CanLII)

CANADA. Bureau du vérificateur général du Canada. (2011). 2011 juin – Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada : Chapitre 4 – Les programmes pour les Premières nations dans les réserves.

RATCLIFF & COMPANY LLP. (2009). Memorandum: Summary of the McIvor Decisions. Préparé pour le Centre national pour la gouvernance des Premières nations.

SCHWARTZ, D. (2013). How does Native funding work? IN *CBC News*.

TEMIXWPLANNING LTD. (2017). Towards a Government-to-Government Fiscal Relationship. Préparé pour le Sommet des Premières nations.

TULO CENTRE OF INDIGENOUS ECONOMICS. (2014). Building a Competitive First Nation Investment Climate: Chapter 5 - Fiscal Framework.

UBC Indigenous Foundations. (2009). Bill C-31.

WILSON, D. (2011). New Fiscal Relations: Sharing the Wealth.

ZUKER, R.C. (2003). Approaches to Measuring and Implementing Expenditure Comparability for First Nations. Préparé pour le groupe technique des options de transfert de la table nationale de discussion sur les relations financières.

ZUKER, R.C. (2006). Scoping out the Measurement of Expenditure Need & Revenue Means for Yukon First Nation Governments. Préparé pour le bureau d'AANC au Yukon.



ZUKER, R.C. (2016). Examples of Comparability-Based Expenditure Funding: Canadian & International. Préparé pour la Première Nation des Tr'ondëk Hwëch'in.

