

MÉMOIRE DE LA NATION DES CRIS DE NISICHAWAYASIIHK

relatif au

PROJET DE LOI C-92

Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des
Inuits et des Métis

Le 31 mai 2019



Chef Marcel Moody

Nation des Cris de Nisichawayasihk

Nelson House, Manitoba

R0B 1A0

Introduction

Les terres ancestrales traditionnelles de la Nation des Cris de Nisichawayasihk (NCN) sont situées dans le nord du Manitoba. La population totale de la NCN est d'environ 5 300 citoyens, dont 60 % environ demeurent à Nelson House, à quelque 800 km au nord-ouest de Winnipeg. De nombreux citoyens de la NCN vivent sur nos terres traditionnelles à Thompson et à Leaf Rapids.

Comme pour bien des peuples autochtones du Canada et d'ailleurs, les pensionnats ont exercé une influence particulièrement néfaste sur la NCN, qui se traduit aujourd'hui par la toxicomanie, la violence familiale, l'érosion linguistique et culturelle ainsi que la surreprésentation de nos enfants au sein du système de protection de l'enfance.

Depuis le dernier siècle et demi, le gouvernement adopte des politiques et des mesures fondées sur des principes qui négligent le fait irréfutable que nos ancêtres vivent sur nos terres sacrées (*N'tuskenan*) et exercent leur souveraineté (*Tipithimesowin*) sur ces terres et nos peuples depuis des temps immémoriaux (*Michimahch 'ohci*). Nous avons nos lois, nos systèmes de gouvernance et de résolution des différends et notre propre spiritualité, fondée sur les sept enseignements sacrés de nos ancêtres et utilisant la représentation animale pour nous rappeler notre connexion à la Terre mère (*Okawemaw Aski*). Les documents sur lesquels ont été établis le Canada, ses provinces et son système judiciaire négligent ces faits essentiels. Des politiques d'assimilation et d'autres principes inclus dans la *Loi sur les Indiens* (Canada) et d'autres textes de loi nous ont plutôt été imposés, bien que nos ancêtres n'aient jamais cédé nos droits d'autonomie gouvernementale lorsqu'ils ont signé l'adhésion au Traité 5, le 30 juillet 1908.

La NCN a assuré le leadership des Premières Nations du Manitoba en matière de gouvernance et de développement économique. Depuis les années 1980, nous avons pris de nombreuses mesures pour réaffirmer notre souveraineté (*Tipithimesowin*). Chaque mesure visait à réaliser notre énoncé de vision, soit « exercer une souveraineté garantissant la prospérité socioéconomique de la Nation des Cris de Nisichawayasihk ». Au cours des dernières décennies, les gouvernements ont souvent freiné notre avancée, refusant de reconnaître notre souveraineté, retardant ou même négligeant l'exécution des traités et des ententes qu'ils ont signés, mais, avec de la persévérance, nous estimons que nous accomplissons des progrès.

En avril 2000, nous avons créé le Centre de bien-être familial et communautaire de la NCN, qui favorise le mieux-être holistique en offrant à ses citoyens des moyens de se développer tant

comme personnes que comme membres d'une famille et des communautés. Les Services à l'enfance et à la famille (SEF) de la NCN font partie intégrante du bien-être de notre collectivité. Ils soutiennent avec succès les familles et les jeunes à chaque stade de l'enfance. Par exemple, le Centre a mis en place un projet novateur, dans le cadre duquel les parents, plutôt que les enfants, sont retirés d'un foyer dans lequel les enfants ont besoin d'être protégés. Des membres de la famille ou des travailleurs de soutien surveillent les enfants, qui ne sont plus retirés de leur foyer et séparés de leurs amis, de leur famille et de leur école, comme selon le modèle traditionnel.

Le Centre combine un modèle occidental et les orientations fournies par nos aînés, des enseignements traditionnels et des pratiques culturelles. Les programmes de la NCN ont permis de réduire le nombre d'enfants placés en famille d'accueil et pris en charge. Un financement sûr est essentiel pour déployer des modèles de services novateurs qui favorisent la prévention, l'adaptation culturelle et la continuité familiale.

En 2017, nous avons pris des décisions historiques pour affirmer la souveraineté de notre nation, avec la ratification de son code foncier (*Aski-Pumenikewin*) et de la Constitution (*Othasowewin*), à l'issue des processus de ratification communautaires. Ces documents établissent une base moderne pour notre structure de gouvernance, tout en reconnaissant et en respectant notre histoire et les lois coutumières transmises par nos Aînés (*Kihteyatisak*).

Selon l'Article 1.2 de la Constitution (*Othasowewin*), « les *Nisichawayasi Nehethowuk* vivent selon le mode traditionnel de la *Kihche 'othasowewin* (la Grande Loi du Créateur) et les principes de droit coutumier de notre peuple établis pour refléter de telles croyances, de telles valeurs et de telles normes et pour guider la conduite de la (personne), de la *Ka'esiminisichik* (famille), de la *Ka'esi anisko'wahkometochik* (famille étendue), du *Ka'esi mamawe 'minisichik* (clan) et de la *Ka'esi'pisketuskan'nesichik* (Nation) » [TRADUCTION]. L'Article 7.3 indique que le chef et le conseil ont le pouvoir d'édicter des lois en conformité avec la Constitution, notamment pour régir nos enfants et nos familles.

Depuis l'année dernière, nous tentons d'entamer des discussions officielles avec les gouvernements du Canada et du Manitoba sur diverses questions relatives à la reconnaissance de nos droits ancestraux et issus des traités, notamment notre droit inhérent de nous gouverner. Malheureusement, les progrès demeurent lents, le financement est insuffisant et il est difficile d'établir un dialogue trilatéral. Nous restons optimistes malgré tout à savoir que cela

s'améliorera. Nous voudrions que notre souveraineté soit mieux reconnue, et que les discussions trilatérales portent leurs fruits, afin que nos citoyens, en particulier les jeunes et les enfants, jouissent d'un avenir beaucoup plus serein que le triste sort qui a été réservé aux peuples autochtones, décrit dans les rapports de la Commission de vérité et réconciliation et de la Commission royale sur les peuples autochtones. Nous visons notamment une plus grande certitude quant à notre champ de compétence, des arrangements fiscaux souples et durables, ainsi que l'établissement de nos propres tribunaux tribaux, afin de nous acquitter des responsabilités administratives et du processus de règlement des différends associés à une mise en œuvre réelle de nos lois.

Nous avons dû prendre une décision difficile au sujet du projet de loi C-92, qu'approuve l'Assemblée des Premières Nations, mais que conteste sous sa forme actuelle l'Assemblée des chefs du Manitoba. La NCN est membre de ces deux organisations importantes qui chaque jour défendent nos intérêts à l'égard d'un large éventail de questions. Par conséquent, nous voulons reconnaître, pour mémoire, le travail important accompli par celles-ci dans le domaine des services à l'enfance et à la famille. Les mémoires présentés par les deux grands chefs ont abordé des points importants.

Avec le projet de loi C-92, nous nous sommes trouvés devant le même dilemme que lorsque nous avons dû décider si nous allions participer ou non au processus du code foncier au titre de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* (Canada), qui n'accorde pas une pleine autonomie gouvernementale sur les terres et les ressources, mais qui constitue un bien meilleur cadre que sous le régime de *Loi sur les Indiens* (Canada). Le problème, dans les deux cas, est que, bien que le financement soit incertain et que le risque d'assumer la responsabilité soit élevé, le statu quo n'est pas acceptable. Notre approche de la négociation des lois ou des accords est pragmatique : ceux-ci ne répondent pas à tous nos besoins ou nos souhaits, mais, même imparfaits, ils nous permettent de continuer.

En définitive, en tant que dirigeants de la Nation des Cris de Nisichawayasihk, nous avons décidé qu'il était pragmatique d'appuyer le projet de loi C-92, afin que notre nation puisse poursuivre son avancée, malgré nos réserves quant au libellé du texte dans sa version actuelle. Nous en sommes venus à cette conclusion après un examen attentif du projet de loi original, de divers mémoires présentés à son sujet, des recommandations du Sénat et des modifications proposées par le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN).

La NCN est déçue de constater que le comité INAN n'a pas proposé davantage de modifications de fond, comme l'avaient recommandé de nombreux participants et le Sénat. Nous espérons toutefois que les modifications proposées dans le présent mémoire seront prises en compte. Nous estimons que la *Loi* n'en sera que plus solide si elle est modifiée en conséquence.

MODIFICATIONS PROPOSÉES

1. Préambule

Il est recommandé que le paragraphe 2, page 2, soit modifié comme suit :

de reconnaître la situation et les besoins propres aux aînés, aux jeunes, aux enfants, aux femmes ou aux hommes autochtones, ainsi que ceux des Autochtones ayant un handicap, de diverses identités de genre ou qui sont membres de la communauté lesbienne, gaie, bisexuelle, transgenre, allosexuelle ou bispirituelle (LGBTQ2S+).

Justification : LGBTQ2S + est aujourd'hui l'expression la plus courante au Canada, y compris dans de nombreuses collectivités des Premières Nations. Le libellé actuel ne semblant pas aussi inclusif, on propose la référence à l'expression LGBTQ2S+ afin d'éviter toute incertitude.

Il est recommandé que le dernier paragraphe, lignes 1 et 2, page 2, soit modifié comme suit :

« reconnaît et s'engage à combler la demande constante »

Justification : Comme l'indique le Sénat dans son rapport daté du 13 mai 2019, à la page 2 : « Pratiquement tous les témoins ont dit au comité que le projet de loi doit comprendre un engagement de financement, au-delà de la mention à cet égard dans le préambule et la mention des arrangements fiscaux qui pourraient s'inscrire dans un accord de coordination. » Le libellé actuel du préambule n'indique pas que le gouvernement du Canada s'engage à verser un financement pour assurer l'égalité réelle dans la prestation des services à l'enfance et à la famille dans les réserves, malgré les nombreuses ordonnances exécutoires émises. Reconnaître la compétence autochtone sans l'accompagner des ressources nécessaires pour assurer la prestation des services, sans mener les négociations prévues dans la loi et sans corriger les torts du passé équivaut à vouer cette importante initiative à l'échec. Malheureusement, nous nous sommes récemment butés à un manque de financement pour la reconnaissance des droits et le processus d'autonomie gouvernementale, qui ne fait qu'accroître nos préoccupations à ce sujet.

2. Nouvelles dispositions fondamentales issues du préambule

Malgré la mention du financement, de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) et des dispositions renvoyant apparemment au principe de Jordan dans le Préambule, on recommande de modifier le projet de loi C-92 de manière à y inclure ces trois éléments dans des dispositions fondamentales. La modification de l'alinéa 20(2)c proposée par l'INAN améliore certes le projet de loi original, mais elle ne comporte pas d'engagement ferme en matière de financement. De plus, le projet de loi ou un texte complémentaire devrait prévoir l'établissement, la reconnaissance et le financement de tribunaux tribaux pour le règlement des différends. Cette demande est particulièrement importante pour notre communauté, puisque notre Constitution (*Othasowewin*) prévoit l'établissement d'un tribunal *Nisichawayasi* et d'un tribunal jeunesse cri, proposition qu'ont chaleureusement accueillie les politiciens provinciaux et fédéraux, mais qui n'a pas été réalisée, faute de financement.

Justification : La justification de l'inclusion d'un engagement ferme en matière de financement dans le projet de loi se trouve dans le rapport du Sénat, aux pages 2 et 3, ainsi que dans les présentations de presque toutes les personnes et les organisations qui ont témoigné ou soumis un mémoire écrit. La mise en place de tribunaux tribaux a aussi été recommandée par le passé dans divers rapports, mais elle n'a pas été reconnue uniformément au pays, alors qu'aux États-Unis, elle l'a été. C'est une question importante, qui doit être réglée, car la justice est un élément fondamental de la gouvernance.

3. Article 2 — Droits des peuples autochtones

Il est recommandé d'adopter le même texte pour les projets de loi C-92 et C-262 (DNUDPA). Dans le projet de loi C-92, l'énoncé est le suivant :

Droits des peuples autochtones

2 La présente loi maintient les droits des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*; elle n'y porte pas atteinte.

Le paragraphe 2(1) du projet de loi C-262 se lit comme suit :

Droits ancestraux ou issus de traités

2(1) Il est entendu que la présente loi ne peut être interprétée comme entraînant la diminution ou l'extinction des droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada qui sont reconnus et confirmés à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

4. Compétences des provinces — Normes minimales

Il est recommandé que l'article 4, à la page 4, dernière ligne, soit modifié par l'ajout de « ou de toute loi promulguée par un groupe, une collectivité ou un peuple autochtone ayant exercé sa compétence législative en matière de services à l'enfance et à la famille ».

Justification : Cette disposition pourrait être interprétée comme si elle permettait aux provinces de continuer à prendre des lois en matière de services à l'enfance et à la famille même si des peuples autochtones ont légiféré dans ce domaine. Par ailleurs, il est difficile d'établir comment cet article peut être compatible avec l'article 8, selon lequel la loi a pour objet d'affirmer les droits et la compétence des peuples autochtones, et le paragraphe 21(3) portant sur les conflits avec les lois provinciales. La modification proposée augmenterait la cohérence.

5. Objectif législatif

Nous appuyons fermement les recommandations du Sénat selon lesquelles le mot « inhérents » devrait, à tout le moins, être ajouté à l'alinéa 8a), à la première ligne, bien que nous préférons que l'énoncé « souveraineté inhérente » soit utilisé, puisqu'il correspond davantage au sens de *Tipithimesowin*, dans notre langue. Nous recommandons également de modifier le nouvel alinéa c) proposé par l'INAN par l'adjonction des mots « et les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation du Canada » après « peuples ».

6. Principes — L'intérêt de l'enfant

Nous appuyons aussi fermement les recommandations formulées à la page 4 du rapport du Sénat. Le problème semble venir en partie de l'absence de lien entre les principes des paragraphes 9(2) et (3) et ceux du paragraphe (I). En général, l'attention se porte sur la sécurité et la protection, plutôt que sur la continuité culturelle. L'objectif déclaré est certes d'assurer la priorité de la continuité culturelle dans les modèles de prestation des services, mais les paragraphes (1) et (2) semblent constituer des dispositions autonomes. De plus, dans *A.C. c. Manitoba (Directeur des services à l'enfant et à la famille)*, 2009 CSC 30, par. 31, la Cour suprême du Canada indique que la loi du Manitoba « vise essentiellement à protéger l'intérêt supérieur de l'enfant d'après des critères définis ». Le paragraphe 9(1) ne définit pas de critères, soit explicitement, soit par renvoi. La loi énonce plutôt certains des éléments à prendre en compte dans la détermination de l'intérêt de l'enfant, à l'article 10. Nous recommandons de lier les principes de continuité culturelle et d'égalité réelle des paragraphes 9(2) et (3), et de les rendre conformes aux éléments énoncés à

l'article 10, sous réserve des nouvelles modifications proposées.

Nous recommandons de modifier l'alinéa 9(2)*d*) par l'adjonction du mot « forcée » après « assimilation », à la 3^e ligne, par souci de conformité à la DNUDPA. Certaines formes d'assimilation peuvent être réalisées si les intéressés y ont consenti, alors que, dans le cas présent, il n'y a pas de consentement, ce qui pose problème.

La NCN estime qu'en théorie, la modification au paragraphe 10 proposée par INAN est une amélioration. Cependant, le paragraphe demeure confus. Par conséquent, nous recommandons également de combiner les paragraphes 10(2) et (3), car le paragraphe (2), seul, porte à confusion. Voir, par exemple, l'alinéa 11*a*). Les mêmes énoncés devraient être utilisés de façon cohérente dans les documents législatifs.

Il est aussi recommandé que les alinéas 10(3)*a*) et *d*) soient modifiés de manière à inclure une référence à l'importance du maintien du lien sacré avec la Terre, puisque, selon les enseignements autochtones, la Terre (*Aski*) transmet l'autorité du Créateur (*Kehchi' Manitou*) aux peuples et, de là, à ses leaders. L'alinéa *d*) mentionne certes le « territoire », mais nous estimons que cette mention ne suffit pas à refléter adéquatement le principe important de la transmission de la spiritualité par la Terre, ni les lois coutumières autochtones selon lesquelles les mesures d'aujourd'hui se répercuteront sur sept générations.

Nous nous inquiétons du fait que la modification à l'alinéa *d*) proposée par l'INAN supprime un principe important, soit le lien de l'enfant avec des éléments autres que sa communauté autochtone. Par conséquent, nous recommandons également une nouvelle modification à cet alinéa, comme suit :

- d) l'importance pour lui de conserver le lien avec le groupe, la collectivité ou le peuple autochtone dont il fait partie, sa langue, sa culture, sa spiritualité et sa relation avec le territoire traditionnel de ce groupe, de cette collectivité ou de ce peuple;

Nous recommandons également que le mot « enquêtes » soit ajouté à l'alinéa 10(3)*h*).

Bien que la NCN accueille favorablement la modification proposée par INAN au paragraphe (4), nous recommandons que les mots « dans la mesure du possible » soient supprimés, puisque cette formule sape la reconnaissance de la compétence autochtone et le droit à l'autodétermination.

7. Prestation des services aux enfants et à leur famille

Nous recommandons que l'alinéa 11*a*), à la page 8, devienne l'alinéa 10(3)*a*), et que le libellé à l'alinéa *c*) (et ailleurs dans le projet de loi) [VERSION ANGLAISE] soit rédigé de nouveau de façon non sexiste. Par exemple, « allows the child to know the child's family origins ». Nous recommandons également l'adjonction de l'alinéa *e*) suivant : « tenir compte des dépendances ou d'autres problèmes de santé mentale ». Par souci de cohérence, si ce changement est adopté, nous recommandons l'adjonction d'un paragraphe 14(3) distinct sur la prestation de services de toxicomanie pour les jeunes.

8. Avis à l'organisme de gouvernance autochtone

Nous reconnaissons certes l'importance des droits relatifs à la protection des renseignements personnels, mais nous estimons que le paragraphe 12(2) ne s'applique pas, car le corps dirigeant doit détenir suffisamment d'information pour satisfaire au principe décrit à l'alinéa 9(3)*d*), soit faire connaître son point de vue et ses préférences. Le texte actuel n'offre pas l'équilibre nécessaire à cet égard.

9. Représentations par les parents d'accueil

Nous appuyons fermement la modification de l'article 13 recommandée dans le rapport du Sénat, page 3, en particulier à la lumière de la décision de la Cour d'appel du Manitoba dans *First Nations of Northern Manitoba Child and Family Services Authority v. Manitoba*, 2014 MBCA 42, qui confirme le droit des parents d'accueil non autochtones d'en appeler de la décision de retirer un enfant du foyer d'accueil, en indiquant, page 39 : « La législature a volontairement et expressément accru les droits d'intervention des parents d'accueil dans le cas du retrait d'un enfant du foyer d'accueil, sans égards à la nature du retrait. » [TRADUCTION] (Dans l'instance, il s'agissait du retour de l'enfant à ses parents.) Les peuples autochtones doivent pouvoir promulguer des lois qui n'accordent pas les mêmes droits aux parents d'accueil qui n'ont pas de lien de parenté ou de lien communautaire avec l'enfant.

Nous recommandons aussi que l'article 33 (dispositions transitoires relatives aux procédures judiciaires existantes) soit modifié par souci de cohérence avec la modification proposée de l'article 13.

10. Force de loi

Le projet de loi C-92 ayant notamment pour objet d'affirmer l'autorité inhérente des peuples autochtones de promulguer leurs propres lois, le paragraphe 21(1) pose problème en ce qu'il permet une double interprétation. Une possible est que l'exigence d'un énoncé indiquant que la loi a force de loi fédérale constitue une tentative en vue de saper l'objet présumé du texte de loi, soit la reconnaissance de la compétence et de la souveraineté autochtones. En ce sens, cette disposition serait inconvenante. Une autre interprétation, plus positive, est que cette disposition vise à offrir une plus grande certitude et à affirmer les lois autochtones. La NCN estime que, puisque cette seconde interprétation est plus conforme à l'objet général du texte de loi, une modification s'impose pour clarifier l'objet de cet article. Par conséquent, nous proposons le changement suivant :

Une loi promulguée par un groupe, une collectivité ou un peuple autochtone exerçant son droit souverain inhérent d'autonomie gouvernementale a force de loi, à titre de loi fédérale, aux fins de la présente Loi, de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Nous recommandons également la suppression du paragraphe (3), puisque cette disposition laisse à entendre qu'à défaut d'une disposition semblable à l'article 21 dans d'autres lois fédérales, les lois autochtones ne seront pas reconnues, ce qui semble saper la reconnaissance des droits inhérents et créera de nombreux problèmes pour les Premières Nations comme la nôtre, qui ont adopté leurs propres lois dans d'autres domaines et prévoient promulguer des lois sur l'enfance et la famille dans les plus brefs délais.

11. Accessibilité des lois autochtones

Nous proposons que l'article 26 soit modifié comme suit :

« [...] de la façon qu'il estime indiquée, sauf si le groupe, la collectivité ou le peuple autochtone a lui-même établi la méthode de publication de ses lois, et peut à cette fin [...] »

Justification : La NCN a fixé sa propre méthode de publication des lois dans sa Constitution. Le ministre ne devrait pas pouvoir exercer sa discrétion et dicter à la NCN le mode de publication de ses lois, alors que sa Constitution a été approuvée par ses citoyens.

12. Pouvoir du ministre de recueillir et de divulguer des renseignements

Nous proposons que le ministre ne soit pas autorisé à recueillir des renseignements sur des

enfants et des familles autochtones sans le consentement du groupe, de la collectivité ou du peuple autochtone ni à divulguer des renseignements sans consentement, sauf sur ordonnance d'un tribunal compétent. Nous recommandons que les articles 27 et 29 soient modifiés par l'adjonction de l'énoncé « sans le consentement du groupe, de la collectivité ou du peuple autochtone ».

Justification : Cette question a posé un problème considérable au Manitoba et a été à l'origine de frictions et de différends constants avec la Province et la Régie des services à l'enfant et à la famille des Premières Nations du nord du Manitoba, lorsqu'il a été démontré que le système de collecte des données que les organismes devaient utiliser présentait des lacunes.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS AU NOM DE LA NATION DES CRIS DE
NISICHAWAYASIHK.

Chef Marcel Moody