

Le 8 avril 2019

Par courrier électronique

Sénatrice Lillian Eva Dyck
Présidente, Comité permanent des peuples autochtones du Sénat
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario) K1A 0H4
Courriel : lillian.dyck@sen.parl.gc.ca

Objet : Observations des Carrier Sekani Family Services sur le projet de loi C-92, Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis

Madame la Sénatrice,

I. Introduction et contexte

Je vous écris en qualité de présidente du conseil d'administration des Carrier Sekani Family Services (« **CSFS** ») afin de présenter au Comité permanent des peuples autochtones du Sénat (le « **Comité** ») les observations des CSFS au sujet du projet de loi C-92, Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis.

En collaboration avec nos nations membres, les CSFS travaillent d'arrache-pied depuis plus de 25 ans pour offrir des services de mieux-être holistique à nos nations membres. L'un des aspects cruciaux de notre mission touche la santé et le bien-être des enfants et des familles. De plus, notre organisme a été mis sur pied pour redonner aux Premières Nations les pouvoirs en matière de justice, de santé ainsi que de services sociaux et à la famille, lesquels ont tous souffert pendant le processus de colonisation.

En ce qui concerne le projet de loi C-92, les membres du personnel et de la direction des CSFS ont participé directement aux démarches touchant son élaboration. À ce sujet, de nombreuses dispositions méritent d'être commentées et, possiblement, d'être améliorées.

Toutefois, compte tenu des courts délais dans lesquels le projet de loi doit être étudié, amendé et adopté, nous formulons dans le présent document des observations limitées et ciblées au sujet de trois questions qui, de l'avis des CSFS, doivent être réglées pour que le projet de loi C-92 réponde aux besoins de nos nations membres : a) financement; b) compétence; c) égalité réelle et autres préoccupations en matière de définitions.

Par souci de commodité, ces observations devraient être lues parallèlement à la copie annotée ci-jointe qui illustre les amendements proposés par les CSFS au projet de loi C-92.

II. Analyse

a) Financement

Pour le moment, le projet de loi C-92 ne contient aucune disposition de fond concernant (i) le mécanisme ou (ii) le niveau de financement à prévoir. Cela est très inquiétant, car, selon le libellé actuel, une collectivité autochtone pourrait fort bien obtenir compétence sur les services aux enfants et aux familles en application des articles 20 et 21 du projet de loi, mais sans obtenir l'aide financière nécessaire pour exercer cette compétence. Même s'il est vrai que le projet de loi C-92 prévoit des « arrangements fiscaux » associés à des accords de coordination négociés, rien n'oblige les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à financer les services aux enfants et aux familles dispensés par un organisme dirigeant autochtone à ses membres ou à un niveau en particulier.

Compte tenu de ces préoccupations, les nouveaux paragraphes 20(2) à (4) annotés visent à préciser à quelle étape le financement doit être fourni (c'est-à-dire avant l'obtention de la compétence) et que le niveau requis doit concorder avec les activités et les principes énoncés dans les décisions récentes du Tribunal canadien des droits de la personne. Notre version préliminaire prévoit également un examen périodique du financement en application des nouveaux paragraphes 29(3) et 30(3) annotés. Nous avons également ajouté un mécanisme de règlement des différends en matière de financement, si nécessaire, aux nouveaux paragraphes 20(5) et (6) annotés, lequel se conclut par le droit de s'adresser au Tribunal canadien des droits de la personne pour faire trancher tout litige en suspens.

Il a parfois été suggéré que nous nous en remettions à « l'esprit » du projet de loi C-92 pour garantir un financement adéquat. Toutefois, notre conseiller juridique nous a informés que l'absence de mots exprès et précis à propos du financement laisse planer l'incertitude en raison de la démarche bien établie associée à l'interprétation des lois qui accorde une grande importance à la présence de tels mots exprès et précis¹.

Dans le cadre d'une étude indépendante réalisée pour le compte du Yellowhead Institute, un cercle de réflexion autochtone, les professeurs de droit autochtone Morales, Friedland, Croft, Hewitt et Metallic ont accordé la note de « F » aux dispositions sur le financement que contient le projet de loi². Le problème du financement est amplifié par le dépôt du budget de 2019 qui ne prévoit aucuns fonds pour élaborer ou appliquer des lois sur le bien-être des enfants autochtones ni les mécanismes et les institutions connexes.

¹ *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, [2005] 2 RCS 601, par. 10. *Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, [2011] 1 RCS 3, par. 21.

² Voir <https://yellowheadinstitute.org/bill-c-92-analysis/> [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

b) *Compétence*

Le projet de loi C-92 ne paraît pas confirmer la véritable compétence des groupes, des collectivités et des peuples autochtones. À titre d'exemple, l'article 4 fait des lois provinciales des « normes minimales », ce qui laisse entendre que les lois autochtones peuvent seulement dépendre de ces lois ou s'ajouter à celles-ci. Fait encore plus préoccupant, les paragraphes 21(1) et (3) du projet de loi C-92 énoncent, de manière problématique, qu'en cas d'« incompatibilité » entre les lois autochtones et les lois fédérales ou provinciales, les lois autochtones « l'emportent sur les dispositions incompatibles ». Diverses parties nous ont expliqué qu'il s'agit d'une disposition de « prépondérance ».

Toutefois, si la « prépondérance » est la méthode choisie, notre conseiller juridique nous a informés que, pour établir une incompatibilité de cette nature, il faudrait faire la démonstration que les lois autochtones et les lois fédérales ou provinciales sont en fait incompatibles « en établissant, soit qu'il est impossible de se conformer aux deux législations, soit que l'application de la loi provinciale empêcherait la réalisation du but de la législation [autochtone] ». De plus, on nous informe que la jurisprudence actuelle de la Cour suprême du Canada enseigne en fait qu'une conclusion d'incompatibilité doit satisfaire à des critères très élevés et que le point de départ consiste à considérer comme « complémentaires » les lois des différentes administrations sur le même sujet ou un sujet similaire et à appliquer toutes les lois dans cette optique³.

À notre avis, cette façon de procéder ne confirme pas la véritable compétence et crée en fait une incertitude considérable au sujet de la compétence qui a réellement été reconnue. La question de faire la distinction entre les lois qui sont incompatibles et celles qui ne le sont pas exacerbe aussi l'incertitude qui plane sur le financement.

L'article 23 du projet de loi C-92 complique considérablement ce problème en énonçant que la loi autochtone s'applique « sauf si son application est contraire à l'intérêt de l'enfant ». Nous considérons que cette disposition ouvre de manière inacceptable la « porte arrière » à la compétence provinciale et lui permet d'empiéter sur ce qui est censé être la compétence autochtone sur nos enfants.

Notre version annotée propose donc de supprimer les articles 4 et 23 et de remplacer le libellé des paragraphes 21(1) et (3) pour énoncer clairement que les lois provinciales et fédérales cessent de s'appliquer aux enfants et aux familles d'un groupe, d'une collectivité ou d'un peuple autochtone dès l'entrée en vigueur de sa loi autochtone sur les enfants et les familles.

En dernier lieu, le projet de loi C-92 ne prévoit pas la possibilité qu'un groupe autochtone puisse avoir besoin, dans certaines circonstances, de cesser d'exercer sa compétence. Nous avons donc ajouté les paragraphes 19(8) à (11) annotés qui prévoient un processus permettant de le faire d'une façon ordonnée.

³ [Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta](#), [2007] 2 RCS 3, par. 69 à 75.

c) *Égalité réelle et autres préoccupations en matière de définitions*

Les définitions du principe de Jordan et de l'égalité réelle qui se trouvent à l'article 9 du projet de loi C-92 sont incompatibles avec les définitions de ces notions qui ont été exposées dans les décisions pertinentes du Tribunal canadien des droits de la personne et dans le document d'orientation de Services aux Autochtones Canada intitulé *Principe de Jordan – Principes d'égalité réelle* publié sur le site Web du gouvernement du Canada⁴. Nous avons donc proposé des modifications en conséquence.

La définition proposée dans le projet de loi C-92 restreint la gamme de services déjà offerts par les organismes autochtones de services aux enfants et aux familles et n'englobe pas expressément les services ciblés qui ont pour objet d'aborder toutes les formes de maltraitance chez les enfants. Par exemple, le projet de loi C-92 est muet au sujet des services de tutelle pour les enfants pris en charge, des soins après la majorité et de l'adoption (y compris l'adoption selon les coutumes autochtones). Compte tenu de l'importance de la précision dans le libellé des lois, dont nous avons traité ci-dessus, il est essentiel de protéger la gamme de services qu'une Première Nation peut décider d'inclure dans son programme de services aux enfants et aux familles. Bref, l'exclusion de ces services crée une plus grande incertitude aux chapitres de la compétence et du financement pour les Premières Nations qui désirent adopter des lois.

L'omission de toute mention de la maltraitance envers les enfants est également problématique et elle est incompatible avec l'objet convenu du projet de loi, qui consiste à accroître le nombre de familles en santé et à réduire la surreprésentation des enfants pris en charge. Il va sans dire que des enfants sont pris en charge parce qu'ils ont été maltraités; l'omission d'inclure expressément la maltraitance des enfants parmi les objets du projet de loi représente donc un oubli de taille. Par leur nature, les services aux enfants et aux familles prennent la forme d'une combinaison de services reçus volontairement et involontairement qui ont pour but de favoriser des familles et des Nations en santé afin de prévenir la maltraitance des enfants (dans la mesure du possible) et d'intervenir quand elle se produit.

Comme le prévoit la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, il est important que le projet de loi reconnaisse expressément le droit des enfants de vivre à l'abri de toute forme de maltraitance et qu'il confirme le droit des Premières Nations d'élaborer des lois et des méthodes pour prévenir et enrayer la maltraitance des enfants en tenant compte des enjeux contextuels et systémiques qui en sont la cause (comme les traumatismes multigénérationnels découlant du colonialisme historique et contemporain). L'inclusion de la maltraitance des enfants n'empêche pas les Premières Nations d'inclure d'autres démarches de mieux-être dans leurs lois. Elle confirme plutôt que la prévention de la maltraitance des enfants ainsi que les interventions dans ces cas sont un élément clé qui doit être inclus dans la gamme

⁴ <https://www.canada.ca/fr/services-autochtones-canada/services/principe-jordan/principe-jordan-principes-egalite-reelle.html>.

des services à propos desquels une Première Nation peut décider d'invoquer sa compétence législative.

Le libellé proposé vise à élargir la gamme des services à l'égard desquels les Premières Nations peuvent décider d'exercer leur compétence et à reconnaître expressément l'importance que revêt pour les Premières Nations le droit qu'ont tous les enfants de vivre à l'abri de la maltraitance. Il rend aussi la mise en œuvre du projet de loi C-92 beaucoup plus pratique sur le terrain. C'est particulièrement le cas du libellé que nous proposons pour aborder les soins prénatals volontaires, pour tenir compte des conditions socioéconomiques et pour faire respecter le droit qu'ont les enfants de vivre à l'abri de la maltraitance.

Dans son libellé actuel, le projet de loi C-92 ne prévoit rien quant à la façon d'offrir une protection culturelle et linguistique aux enfants autochtones qui sont placés chez des membres non autochtones de leur famille. Dans cette optique, nous avons également inclus la langue dans le projet de loi, plus précisément au paragraphe 22(3), afin de maintenir les liens culturels, linguistiques et familiaux quand un enfant est placé dans une famille non autochtone.

III. Conclusion

En dernier lieu, je désire vous remercier, vous-même et le Comité, de nous avoir donné la possibilité d'exprimer le point de vue des CSFS au sujet du projet de loi C-92. Je serais heureuse de répondre à toute demande de renseignements que le Comité pourrait adresser aux CSFS à ce propos.

Je vous prie d'agréer, Madame la Sénatrice, l'expression de mes sentiments distingués.

La présidente du conseil d'administration,

[Original signé]

Chef Corrina Leween
Carrier Sekani Family Services

c.c. : Warner Adams, premier dirigeant, CSFS, warner@csfs.org
Mary Teegee, directrice générale, CSFS, mary@csfs.org

P.j.