



BIBLIOTHÈQUE *du* PARLEMENT

LIBRARY *of* PARLIAMENT

## RÉSUMÉ LÉGISLATIF



### **Projet de loi C-33 : Loi sur le contrôle par les premières nations de leurs systèmes d'éducation**

**Publication n° 41-2-C33-F  
Le 28 avril 2014**

**Tonina Simeone**

Division des affaires juridiques et sociales  
Service d'information et de recherche parlementaires

Les **résumés législatifs** de la Bibliothèque du Parlement, résument des projets de loi du gouvernement étudiés par le Parlement et en exposent le contexte de façon objective et impartiale. Ils sont préparés par le Service d'information et de recherche parlementaires, qui effectue des recherches et prépare des informations et des analyses pour les parlementaires, les comités du Sénat et de la Chambre des communes et les associations parlementaires. Les résumés législatifs sont mis à jour au besoin pour tenir compte des amendements apportés aux projets de loi au cours du processus législatif.

Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux Chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

Dans ce document, tout changement d'importance depuis la dernière publication est signalé en **caractères gras**.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2014

*Résumé législatif du projet de loi C-33*  
(Résumé législatif)

Publication n° 41-2-C33-F

This publication is also available in English.

## TABLE DES MATIÈRES

1	CONTEXTE.....	1
1.1	Situation actuelle.....	1
1.2	Initiatives de réforme de l'éducation (1973-2010).....	2
1.2.1	Dévolution.....	2
1.2.2	Ententes sectorielles sur l'éducation.....	3
1.2.3	Initiatives de réforme fédérales.....	3
1.3	Rapports parlementaires et ministériels (1996-2011).....	4
1.3.1	<i>Le partage des connaissances : la voie du succès et de l'égalité des chances en éducation</i> (rapport de la Chambre des communes, 1996).....	4
1.3.2	<i>Nos enfants – Gardiens du savoir sacré</i> (rapport du Groupe de travail national du Ministre sur l'éducation, 2002).....	5
1.3.3	<i>La réforme de l'éducation chez les Premières Nations : de la crise à l'espoir</i> (rapport du Sénat, 2011).....	5
1.4	Étapes vers la réforme de l'éducation des Premières Nations (2010-2014).....	6
1.4.1	Panel national sur l'éducation primaire et secondaire des Premières Nations pour les étudiants dans les réserves.....	6
1.4.2	Consultations sur la réforme législative de l'éducation des Premières Nations.....	7
1.4.3	Avant-projet de loi sur l'éducation des Premières Nations.....	8
1.4.3.1	Réaction des Premières Nations à l'avant-projet de loi.....	9
1.4.4	Loi sur le contrôle par les premières nations de leurs systèmes d'éducation.....	9
2	DESCRIPTION ET ANALYSE.....	11
2.1	Préambule.....	11
2.2	Définitions, objet et dispositions générales (art. 2 à 6).....	11
2.3	Accès à l'éducation (art. 7 à 9).....	11
2.4	Comité mixte de professionnels de l'éducation (art. 10 à 19).....	12
2.5	Gouvernance (art. 20 à 31).....	13
2.5.1	Administration par le conseil de la Première Nation (art. 20 à 22).....	13
2.5.2	Accords relatifs aux droits de scolarité et à l'administration d'écoles (art. 23, 24 et 30).....	13

2.5.3	Administration par l'autorité scolaire (art. 27 à 29 et 48).....	14
2.5.4	Participation de la communauté (art. 25) .....	14
2.6	Fonctionnement des écoles (art. 32 à 42) .....	14
2.6.1	Services (art. 32 à 34) .....	14
2.6.2	Directeur de l'éducation (art. 35) .....	15
2.6.3	Directeur d'école (art. 36) .....	15
2.6.4	Inspecteur d'école (art. 37 et 38).....	16
2.6.5	Respect de la Loi sur le contrôle par les premières nations de leurs systèmes d'éducation (art. 39 à 42) .....	16
2.7	Financement (art. 43 à 45).....	17
2.8	Immunité (art. 46).....	17
2.9	Publication des règlements administratifs (art. 47).....	17
2.10	Règlements (art. 48) .....	18
2.11	Examen (art. 49) .....	18
2.12	Dispositions transitoires (art. 50 à 52) .....	19
2.13	Modifications connexes de la <i>Loi sur les Indiens</i> (art. 53 et 54).....	19
2.14	Entrée en vigueur (art. 58).....	19
3	COMMENTAIRE .....	19

# RÉSUMÉ LÉGISLATIF DU PROJET DE LOI C-33 : LOI SUR LE CONTRÔLE PAR LES PREMIÈRES NATIONS DE LEURS SYSTÈMES D'ÉDUCATION

---

## 1 CONTEXTE

Le projet de loi C-33, Loi établissant un cadre permettant aux premières nations de contrôler leurs systèmes d'éducation primaire et secondaire, pourvoyant à leur financement et modifiant la Loi sur les Indiens et d'autres lois en conséquence (titre abrégé : « Loi sur le contrôle par les premières nations de leurs systèmes d'éducation ») a été déposé à la Chambre des communes par le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord canadien le 10 avril 2014.

Aux termes du projet de loi, les Premières Nations doivent fournir des services d'éducation qui mènent à l'obtention d'un diplôme d'études secondaires de l'une des trois façons suivantes :

- par l'administration d'écoles situées dans les réserves;
- par la délégation de l'administration d'une école à une autorité scolaire;
- par la conclusion d'un accord avec un conseil scolaire provincial.

Le projet de loi prévoit, entre autres, l'élaboration de normes d'éducation obligatoire par voie réglementaire, la fréquentation scolaire obligatoire, l'obligation pour les enseignants de posséder un brevet et l'inspection des écoles pour assurer le respect des dispositions de la nouvelle loi et des politiques et des procédures qu'elle prévoit. Il instaure le fondement législatif pour le financement de l'éducation des Premières Nations et crée le Comité mixte de professionnels de l'éducation.

### 1.1 SITUATION ACTUELLE

Il existe environ 520 écoles de bande au Canada. Ces écoles doivent s'assurer que les enseignants possèdent un brevet d'enseignement dans la province de la bande et qu'elles suivent le programme provincial, adapté à la langue et à la culture de la Première Nation dans la mesure du possible<sup>1</sup>. Bon nombre de ces écoles bénéficient du soutien d'organismes régionaux de services d'éducation qui ont été mis sur pied et financés par des groupes de Premières Nations, avec l'appui supplémentaire d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC)<sup>2</sup>.

Selon des estimations du Ministère, des 120 000 élèves des Premières Nations habitant dans les réserves et admissibles, environ 60 % fréquentent des écoles dans les réserves, 37 %, des écoles provinciales (généralement au niveau secondaire), et 3 %, l'une des sept écoles fédérales<sup>3</sup>.

Sur le plan de la scolarité, un large fossé sépare les membres des Premières Nations du reste de la population canadienne. En 2011, 35,5 % des résidents des réserves avaient un diplôme d'études secondaires, comparativement à 78 % pour

les autres Canadiens<sup>4</sup>. À en juger d'après les taux de progression actuels, on estime qu'il faudra près de trois décennies pour combler ce fossé – une question qui préoccupe depuis longtemps les Premières Nations ainsi que les décideurs du gouvernement fédéral<sup>5</sup>.

La politique fédérale actuelle est d'offrir aux Premières Nations des services d'éducation « comparables à ceux exigés par les lois, les règlements ou les politiques de la province où est située la réserve<sup>6</sup> ». Si les provinces ont des lois exhaustives en matière d'éducation, le gouvernement fédéral n'a pas de loi spécifique concernant l'éducation des Premières Nations, exception faite des modestes dispositions de la *Loi sur les Indiens*<sup>7</sup>.

On considère que si les résultats scolaires des apprenants des Premières Nations laissent à désirer, l'absence d'une infrastructure d'éducation bien établie dans les réserves y compte pour beaucoup<sup>8</sup>. Les gouvernements provinciaux ont établi des systèmes d'éducation exhaustifs – ministères, lois, conseils scolaires élus et exigences légales relatives à la participation parentale –, mais le système d'éducation en place pour les enfants des Premières Nations ne comprend pas bon nombre de ces caractéristiques. Bien que des efforts soient déployés depuis quelques années pour combler cet écart, les réserves au Canada sont dépourvues des principaux éléments d'un système d'éducation.

## 1.2 INITIATIVES DE RÉFORME DE L'ÉDUCATION (1973-2010)

### 1.2.1 DÉVOLUTION

Depuis 1973, la politique fédérale en matière d'éducation des Premières Nations reprend les objectifs énoncés par la Fraternité nationale des Indiens (précursoire de l'Assemblée des Premières Nations) en 1972 dans son exposé de principe intitulé *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*. Peu après la publication de ce document, Jean Chrétien, alors ministre des Affaires indiennes, a accepté la proposition comme nouveau fondement de la politique fédérale d'éducation<sup>9</sup>. Le gouvernement a alors entrepris de transférer aux Premières Nations la responsabilité administrative de l'enseignement primaire et secondaire dans les réserves. Cette dévolution a eu lieu, en bonne partie, sous le régime de lois, d'ententes administratives et de politiques fédérales existantes.

La mise en œuvre de la politique énoncée dans *La maîtrise indienne de l'éducation indienne* ne s'est pas faite sans heurts. On a notamment critiqué le fait que la « maîtrise indienne » se limitait souvent à l'administration par les Premières Nations de programmes et de politiques fédéraux en matière d'éducation. Dans son exposé de principe de 2010 intitulé *Le contrôle par les Premières Nations de l'éducation des Premières Nations*, l'Assemblée des Premières Nations (APN) a dit que le processus de dévolution établi par AADNC transfère un contrôle administratif limité de l'éducation aux Premières Nations, mais sans les ressources nécessaires pour permettre l'instauration complète de systèmes d'éducation régis par les Premières Nations<sup>10</sup>.

## 1.2.2 ENTENTES SECTORIELLES SUR L'ÉDUCATION

En 1995, le gouvernement fédéral a formellement reconnu que le droit inhérent des Autochtones à l'autonomie gouvernementale est un droit ancestral existant au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Selon la *Politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale*, la reconnaissance par le fédéral de ce droit inhérent « repose sur le fait que les peuples autochtones du Canada ont le droit de se gouverner, c'est-à-dire de prendre eux-mêmes les décisions touchant les affaires internes de leurs collectivités, les aspects qui font partie intégrante de leurs cultures, de leur identité, de leurs traditions, de leurs langues et de leurs institutions <sup>11</sup> ». Fait important, la Politique précise que l'éducation est une question qui fait partie des négociations concernant l'autonomie gouvernementale.

Depuis la mise en œuvre de la Politique, deux ententes régionales importantes sur l'éducation ont été conclues pour transférer la compétence dans ce domaine du gouvernement fédéral aux Premières Nations participantes : la *Loi sur l'éducation des Mi'kmaq* (1998) <sup>12</sup> et la *Loi sur la compétence des premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique* (2006) <sup>13</sup>. Chacune de ces ententes concernant la compétence remplace les dispositions de la *Loi sur les Indiens* portant sur l'éducation, établit des autorités scolaires régionales pour appuyer les écoles de bande et comporte la reconnaissance juridique du pouvoir des Premières Nations concernant l'éducation. Ces deux ententes exigent aussi que les élèves soient en mesure de s'insérer, sans perte sur le plan scolaire, à un niveau équivalent dans une autre école du système d'éducation de la province.

Outre les accords sectoriels sur l'autonomie gouvernementale en matière d'éducation, les ententes sur les revendications territoriales globales confèrent généralement aux signataires des Premières Nations le pouvoir d'adopter des lois concernant l'éducation, tandis que les ententes d'autonomie gouvernementale renferment habituellement des dispositions habilitant les signataires à légiférer dans le domaine de l'éducation lorsqu'ils sont prêts à le faire <sup>14</sup>. La première entente sur les revendications territoriales globales au Canada, la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* de 1975, contenait également le premier accord conférant aux Premières Nations un certain contrôle à l'égard de l'éducation, car il prévoyait l'établissement de la Commission scolaire crie. En vertu de cette convention, les Cris ont pris en charge l'éducation de leurs enfants et pouvaient désormais décider de la langue d'instruction, concevoir les programmes d'enseignement, embaucher les enseignants et établir le calendrier scolaire <sup>15</sup>.

## 1.2.3 INITIATIVES DE RÉFORME FÉDÉRALES

Conscient de la nécessité d'améliorer les résultats scolaires des enfants des Premières Nations, le gouvernement fédéral a lancé en décembre 2008 l'Initiative de réforme de l'éducation des Premières Nations, qui comprenait deux nouveaux programmes <sup>16</sup>.

- Le *Programme de réussite scolaire des étudiants des Premières Nations* aide les enseignants des Premières Nations à élaborer et à appliquer des plans de

réussite scolaire, à réaliser des évaluations de l'apprentissage des élèves et à mesurer le rendement de ces derniers.

- Le *Programme de partenariats en éducation* aide les organisations des Premières Nations au niveau régional à concevoir et à mettre en œuvre des ententes de partenariat et des plans d'action mixtes avec les écoles et les éducateurs des provinces.

Jusqu'ici, le gouvernement fédéral a conclu des ententes tripartites avec des organismes régionaux des Premières Nations et les autorités de six provinces et d'un territoire (Manitoba, Nouveau-Brunswick, Ontario, Québec, Alberta, Île-du-Prince-Édouard et Yukon), ainsi qu'une entente infrarégionale avec le conseil tribal de Saskatoon<sup>17</sup>. Contrairement aux accords établis avec la Colombie-Britannique et avec la Nouvelle-Écosse, ces ententes n'ont pas force exécutoire et ne présupposent pas de transfert de compétence reconnu par de nouvelles lois fédérale et provinciale. Néanmoins, elles font la promotion de la collaboration des parties et couvrent un éventail de questions pratiques en vue d'améliorer les résultats scolaires des élèves des Premières Nations qui fréquentent des écoles administrées par les bandes ainsi que des écoles provinciales. Elles portent entre autres sur :

- les services et les droits de scolarité;
- les critères et les indicateurs de rendement;
- des mesures de responsabilisation améliorées;
- les protocoles de transition;
- l'élaboration des programmes et des ressources pédagogiques;
- la collecte et la gestion des données;
- l'élaboration de plans d'action spécifiques.

### 1.3 RAPPORTS PARLEMENTAIRES ET MINISTÉRIELS (1996-2011)

#### 1.3.1 *LE PARTAGE DES CONNAISSANCES : LA VOIE DU SUCCÈS ET DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES EN ÉDUCATION* (RAPPORT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES, 1996)

Le rapport présenté en 1996 par le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes, intitulé *Le partage des connaissances : la voie du succès et de l'égalité des chances en éducation*, examine les modèles d'éducation fructueux dans les réserves et présente trois recommandations :

- l'élaboration d'une nouvelle loi fédérale sur l'éducation reconnaissant les autorités scolaires des Premières Nations comme entités juridiques distinctes des conseils de bande;
- l'adoption d'une nouvelle formule de financement visant à mieux répondre aux besoins des Premières Nations en matière d'éducation;



- la création d'un institut national d'éducation autochtone qui, entre autres, se spécialiserait dans l'élaboration de programmes d'enseignement, l'orientation des enseignants, la formation à distance, les programmes d'alphabétisation et de langue, ainsi que l'élaboration de normes<sup>18</sup>.

1.3.2 *NOS ENFANTS – GARDIENS DU SAVOIR SACRÉ*  
(RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL NATIONAL DU MINISTRE  
SUR L'ÉDUCATION, 2002)

Le rapport final du Groupe de travail national du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien sur l'éducation, produit en 2002 et intitulé *Nos enfants – Gardiens du savoir sacré*<sup>19</sup>, exposait les grandes lignes d'un système d'éducation des Premières Nations global et de qualité et préconisait :

- le transfert aux Premières Nations de la compétence en matière d'éducation;
- la création d'une infrastructure de l'éducation des Premières Nations étayée de mécanismes permettant aux Premières Nations d'exercer leur compétence dans le domaine de l'éducation;
- l'adoption d'un budget de l'éducation révisé tenant compte des coûts réels de la réforme globale de l'éducation des Premières Nations.

1.3.3 *LA RÉFORME DE L'ÉDUCATION CHEZ LES PREMIÈRES NATIONS :  
DE LA CRISE À L'ESPOIR* (RAPPORT DU SÉNAT, 2011)

Dans son rapport de décembre 2011 intitulé *La réforme de l'éducation chez les Premières Nations : de la crise à l'espoir*, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a examiné les stratégies possibles de réforme de l'éducation primaire et secondaire des Premières Nations dans les réserves<sup>20</sup>. Le Comité a formulé quatre recommandations :

- Un facteur primordial est l'élaboration d'une loi sur l'éducation des Premières Nations qui reconnaîtrait explicitement l'autorité des Premières Nations en matière d'éducation dans les réserves et permettrait l'établissement de structures d'éducation de deuxième et de troisième niveaux, telles que les autorités scolaires régionales.
- Le Comité estimait qu'une loi sur l'éducation fournirait un fondement législatif aux établissements d'enseignement des Premières Nations, mais qu'elle ne devrait pas, pour assurer la flexibilité nécessaire, prescrire de structure particulière.
- Le Comité a recommandé qu'une loi sur l'éducation des Premières Nations fournisse le fondement législatif du financement de l'éducation des Premières Nations, selon une nouvelle formule de financement prévoyant des ressources pour le maintien de la langue.
- Le Comité a préconisé la création d'un groupe de travail mixte chargé de surveiller les progrès de la réforme de l'éducation et d'en faire rapport.

## 1.4 ÉTAPES VERS LA RÉFORME DE L'ÉDUCATION DES PREMIÈRES NATIONS (2010-2014)

### 1.4.1 PANEL NATIONAL SUR L'ÉDUCATION PRIMAIRE ET SECONDAIRE DES PREMIÈRES NATIONS POUR LES ÉTUDIANTS DANS LES RÉSERVES

En décembre 2010, dans le cadre de l'Initiative de réforme, le gouvernement fédéral a annoncé, de concert avec l'APN, la création d'un panel national chargé de diriger le processus de participation et de fournir des avis sur les options, y compris des mesures législatives, qui permettraient d'améliorer les résultats scolaires des enfants des Premières Nations vivant dans les réserves<sup>21</sup>. Cette annonce faisait suite à l'appel à la mobilisation concernant l'éducation qu'avait lancé l'APN en juin 2010 et qui mettait en lumière le besoin d'une toute nouvelle approche dans le domaine de l'éducation, y compris des ententes de financement prévues par la loi et des systèmes d'éducation des Premières Nations<sup>22</sup>.

En février 2012, à la suite d'une série de séances de mobilisation qui se sont déroulées entre juin et novembre 2011 et qui comprenaient huit séances régionales et une séance nationale<sup>23</sup>, le Panel a rendu public son rapport final intitulé *Cultiver l'esprit d'apprentissage chez les élèves des Premières Nations*<sup>24</sup>. Dans ce rapport, il a mentionné qu'il n'existe aucun système scolaire des Premières Nations pour appuyer et assurer de façon systématique l'obtention de résultats satisfaisants chez les élèves des Premières Nations au Canada. Les membres du Panel ont conclu que « [l]es nombreuses politiques et ententes actuelles n'établissent pas une base adéquate afin d'appuyer une amélioration globale ou d'atteindre les exigences en matière de rapports visant à s'assurer que tous les partenaires qui jouent un rôle dans l'éducation des Premières Nations améliorent leurs pratiques<sup>25</sup> ».

Préconisant l'adoption d'une approche axée sur l'enfant comme fondement de toute réforme de l'éducation des Premières Nations, le Panel en est venu à la conclusion générale qu'il faut créer un système d'éducation des Premières Nations afin de fournir l'infrastructure, les programmes et les services nécessaires pour favoriser l'obtention de résultats scolaires positifs. Le rapport contient cinq recommandations qui, ensemble, forment les éléments structurels d'un système d'éducation des Premières Nations. Le rapport recommande :

- l'élaboration conjointe d'une loi sur l'éducation des Premières Nations qui énonce les rôles et les responsabilités des partenaires et établit le droit des enfants des Premières Nations à une éducation de qualité;
- la mise sur pied d'une commission nationale de l'éducation des Premières Nations, responsable de la coordination, de l'orientation et de la surveillance globales du système d'éducation des Premières Nations;
- la mise sur pied d'organisations régionales d'éducation des Premières Nations qui offriront de l'aide et des services aux écoles et aux élèves des Premières Nations;
- un financement prévu par la loi, fondé sur les besoins, prévisible et durable, y compris des mesures de reddition de comptes concernant les dépenses et les résultats des étudiants;

- l'établissement d'un système d'information national sur les normes, le rendement et la responsabilisation en ce qui concerne l'éducation des Premières Nations pour évaluer l'amélioration de celle-ci.

Pour ce qui est des prochaines étapes, le rapport indique que l'élaboration conjointe d'une loi sur l'éducation des Premières Nations devrait s'accompagner d'un plan et d'un calendrier de mise en œuvre.

La création du Panel national a suscité une certaine controverse. Préoccupées par le niveau de participation des Premières Nations à la sélection des membres du Panel et à l'élaboration de son mandat, de même que par les répercussions possibles sur les droits issus de traités, les Premières Nations de l'Ontario, de la Saskatchewan et du Québec se sont retirées du processus et ont mené conjointement leur propre initiative. En novembre 2011, un rapport conjoint, présenté au gouvernement fédéral et aux représentants de l'APN, exposait la position du Conseil en éducation des Premières Nations du Québec, de la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan et de la nation Nishnawbe-Aski du Nord de l'Ontario à l'égard des mesures prioritaires qu'il convenait de prendre pour améliorer l'éducation des Premières Nations<sup>26</sup>.

#### 1.4.2 CONSULTATIONS SUR LA RÉFORME LÉGISLATIVE DE L'ÉDUCATION DES PREMIÈRES NATIONS

L'intention du gouvernement de travailler avec les Premières Nations et d'« autres partenaires » pour élaborer une loi sur l'éducation a été signalée pour la première fois dans le budget de 2010<sup>27</sup> et réitérée dans le budget de 2012<sup>28</sup>; dans celui-ci, le gouvernement s'est engagé à adopter une loi sur l'éducation des Premières Nations d'ici septembre 2014 et à examiner des mécanismes pour assurer un financement stable, prévisible et durable.

Compte tenu de ces engagements et des recommandations formulées par le Panel national, le 11 décembre 2012, John Duncan, alors ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord canadien, a annoncé le début de consultations avec les Premières Nations au sujet de l'élaboration d'une loi sur l'éducation des Premières Nations<sup>29</sup>. Un guide de discussion qui devait former la base des consultations<sup>30</sup> a été publié au moment de l'annonce. Ce guide exposait les grandes lignes d'un éventuel projet de loi sur l'éducation des Premières Nations et de dispositions réglementaires connexes concernant :

- des normes d'éducation obligatoire;
- la fréquentation scolaire obligatoire;
- le fondement législatif du financement;
- les options d'exécution des programmes d'enseignement;
- des cadres de responsabilité renforcés.

De janvier à avril 2013, huit séances régionales d'une journée ont été organisées au pays<sup>31</sup> dans le but établi d'appuyer des consultations ouvertes et utiles<sup>32</sup>. Outre ces

séances régionales, des activités de consultation en ligne ainsi qu'une trentaine de vidéoconférences et de téléconférences ont eu lieu<sup>33</sup>.

Le 12 juillet 2013, le gouvernement a publié le *Plan pour l'ébauche d'une loi*, qui esquissait les grandes lignes de l'approche qu'il proposait pour l'élaboration d'une loi sur l'éducation des Premières Nations<sup>34</sup>. Prenant soin d'indiquer que la proposition législative s'appuyait directement sur le travail du Panel national et sur les consultations subséquentes, le gouvernement a ensuite sollicité l'opinion des chefs et des organisations des Premières Nations, des gouvernements provinciaux et d'experts avant de mettre la dernière main à un projet de loi.

#### 1.4.3 AVANT-PROJET DE LOI SUR L'ÉDUCATION DES PREMIÈRES NATIONS

Le 12 octobre 2013, le gouvernement fédéral a publié, pour avis, le document intitulé *Travaillons ensemble pour les élèves des Premières Nations – Une ébauche de projet de loi sur l'éducation des Premières Nations*, qui contenait son avant-projet de loi sur l'éducation des Premières Nations<sup>35</sup>. En publiant ce document, le gouvernement s'acquittait de son engagement de communiquer un avant-projet de loi sur l'éducation des Premières Nations<sup>36</sup>. Le projet de loi exigerait que les Premières Nations fournissent des services d'éducation pouvant mener à un diplôme d'études secondaires reconnu, et ce, soit par l'administration d'une école située dans une réserve, soit par l'établissement d'une autorité scolaire des Premières Nations ou encore par la conclusion d'une entente avec un conseil scolaire provincial.

Le document prévoyait aussi des inspections annuelles des écoles pour vérifier le respect des programmes, politiques et procédures établis par la loi.

Un « administrateur temporaire » pourrait être nommé pour gérer les activités scolaires si :

- l'école ne s'est pas conformée aux dispositions de la loi proposée pendant deux années consécutives;
- le Ministre estime qu'il y a un risque important pour le bien-être des élèves;
- des mesures immédiates doivent être prises pour aider l'école à surmonter des difficultés financières.

La proposition de donner un fondement législatif au financement de l'éducation – les montants exacts à payer seraient calculés au moyen d'une formule de financement énoncée dans un règlement pris après l'adoption de la loi. Par ailleurs, même si la proposition ne reconnaissait pas explicitement la compétence des Premières Nations ou les droits issus de traités dans le domaine de l'éducation, les Premières Nations qui ont conclu une entente sur l'autonomie gouvernementale globale ou sectorielle comprenant l'éducation seraient exemptées de l'application de la proposition.

Au moment de la publication du document, Bernard Valcourt, ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord canadien, a fait savoir que les Premières Nations disposeraient de 75 jours pour présenter leurs observations sur l'avant-projet de loi<sup>37</sup>.

#### 1.4.3.1 RÉACTION DES PREMIÈRES NATIONS À L'AVANT-PROJET DE LOI

De nombreux chefs et organisations des Premières Nations ont critiqué la proposition législative du gouvernement. Les Premières Nations se sont dites préoccupées notamment par l'absence d'engagement précis à l'égard du financement nécessaire à l'instauration d'un nouveau système d'éducation, y compris pour ce qui est de la langue et de la culture, par le rôle de surveillance accru du gouvernement fédéral et par la démarche descendante.

Le 25 novembre 2013, dans une lettre ouverte adressée au Ministre, le chef national de l'APN a indiqué que l'avant-projet de loi n'était « pas acceptable » pour les Premières Nations ni conforme à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, aux relations issues des traités et au principe du contrôle de l'éducation des Premières Nations par celles-ci<sup>38</sup>. Dans la lettre, l'APN a énoncé cinq conditions fondamentales pour l'établissement d'un système d'éducation des Premières Nations :

- le contrôle par les Premières Nations de l'éducation de leurs enfants;
- le financement assorti d'une garantie légale et fondé sur les coûts réels;
- le soutien des langues et des cultures;
- la responsabilité réciproque de l'éducation des Premières Nations;
- un engagement significatif et permanent, notamment la collaboration et la surveillance commune.

La critique de la proposition fédérale a atteint un point culminant à l'assemblée extraordinaire des chefs tenue par l'APN en décembre 2013; les chefs ont alors voté à l'unanimité le rejet du projet de loi<sup>39</sup>. Les cinq conditions décrites dans la lettre du chef national ont toutefois été approuvées comme base de négociations productives avec le Canada au sujet de l'éducation. Les chefs demandent aussi au gouvernement fédéral de s'engager à effectuer des investissements immédiats dans le budget de 2014 pour remédier à l'écart actuel de financement et offrir une garantie législative durable de financement pour l'avenir des systèmes d'éducation des Premières Nations<sup>40</sup>.

#### 1.4.4 LOI SUR LE CONTRÔLE PAR LES PREMIÈRES NATIONS DE LEURS SYSTÈMES D'ÉDUCATION

Le 7 février 2014, le premier ministre Stephen Harper a annoncé qu'une entente avait été conclue avec l'APN pour la rédaction et l'adoption d'une loi sur le contrôle par les Premières Nations de leur éducation<sup>41</sup>. Cette loi proposée reprend de nombreux aspects de la proposition législative présentée en octobre 2013, mais comporte aussi de nouveaux éléments :

- la création d'un comité mixte de professionnels de l'éducation qui fournira des conseils et du soutien au gouvernement du Canada et aux Premières Nations quant à la mise en œuvre et à la supervision de la loi donnant aux Premières Nations le contrôle de leur éducation;

- le financement prescrit par la loi (y compris une aide pour des programmes linguistiques et culturels) et un taux de croissance raisonnable du financement, un financement de transition pour le nouveau cadre législatif et des investissements dans l'infrastructure scolaire des réserves;
- la possibilité pour les Premières Nations d'incorporer des programmes linguistiques et culturels dans les programmes d'enseignement;
- l'engagement du gouvernement à travailler avec les Premières Nations à l'élaboration des dispositions réglementaires prévues par la nouvelle loi.

Pour appuyer l'application de la nouvelle loi, le premier ministre a annoncé des investissements de 1,9 milliard de dollars, répartis comme suit :

- un financement de base de 1,252 milliard de dollars sur trois ans, à partir de 2016-2017, et, par la suite, une augmentation annuelle en fonction d'un facteur de progression de 4,5 %;
- 500 millions de dollars sur sept ans, à partir de 2015-2016, pour l'infrastructure scolaire;
- 160 millions de dollars sur quatre ans, à partir de 2015-2016, pour la mise en œuvre <sup>42</sup>.

Le budget de 2014 confirme ces investissements, sans pourtant mentionner le facteur de progression du financement <sup>43</sup>.

Du point de vue de l'APN, l'annonce répond aux cinq conditions adoptées par les chefs à leur assemblée de décembre 2013 <sup>44</sup>. Il semble aussi qu'elle tienne compte de la présentation prébudgétaire de l'APN au Comité permanent des finances de la Chambre des communes relativement à l'affectation, dans le budget fédéral, de 1,9 milliard de dollars à l'éducation des Premières Nations répartis comme suit :

- 510 millions de dollars en financement de base pour le fonctionnement des écoles;
- 1,2 milliard de dollars pour les programmes d'enseignement et les services linguistiques;
- 266 millions de dollars pour l'infrastructure <sup>45</sup>.

L'annonce ne rallie pas toutes les Premières Nations. Certains organismes et chefs se disent préoccupés par le calendrier de versement et par les sommes, de même que par le processus qui a mené à l'entente avec l'APN, tandis que d'autres se montrent plus optimistes et considèrent que l'entente constitue un point de départ <sup>46</sup>. Tout à l'opposé de son homologue national, l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador a présenté, le 19 février 2014, une demande de révision judiciaire du processus de consultation concernant la Loi sur le contrôle par les premières nations de leurs systèmes d'éducation (LCPNSE) <sup>47</sup>.

## 2 DESCRIPTION ET ANALYSE

La nouvelle LCPNSE contient un préambule et 58 articles. La description et l'analyse qui suivent donnent un bref aperçu des principales dispositions, par regroupement des dispositions connexes plutôt qu'en ordre numérique.

### 2.1 PRÉAMBULE

Les dispositions de fond du projet de loi C-33 sont précédées d'un préambule de 11 paragraphes qui établit le contexte et le bien-fondé de la nouvelle loi et précise l'intention du législateur. Il mentionne, entre autres, le besoin d'établir des systèmes d'éducation de qualité, axés sur les enfants, conformément au principe voulant que les Premières Nations contrôlent l'éducation de leurs enfants, ainsi que l'importance de veiller à ce que ces systèmes reçoivent un financement adéquat, stable, prévisible et soutenu, notamment pour l'enseignement des langues et des cultures des Premières Nations. Le préambule souligne également la nécessité de nouer un dialogue continu et significatif en vue de l'amélioration des résultats scolaires des enfants des Premières Nations.

### 2.2 DÉFINITIONS, OBJET ET DISPOSITIONS GÉNÉRALES (ART. 2 À 6)

Selon la partie du projet de loi réservée aux définitions, « autorité responsable » s'entend du conseil ou de l'autorité scolaire d'une Première Nation (art. 2). Le conseil d'une Première Nation a les droits et les responsabilités d'une personne physique, notamment la capacité de conclure des contrats et d'ester en justice (art. 6).

L'objet déclaré du projet de loi est d'assurer le contrôle par les Premières Nations de leurs systèmes d'éducation, soit par l'administration locale des écoles situées dans leurs réserves, par la délégation de ce pouvoir à une autorité scolaire ou encore par la conclusion d'un accord avec un organisme d'éducation réglementé par la province, par exemple un conseil scolaire (art. 3).

Le projet de loi renferme une disposition de « non-dérogation » selon laquelle il ne porte pas atteinte à la protection constitutionnelle des droits existants ancestraux ou issus de traités (art. 4).

Le projet de loi s'applique à l'ensemble des Premières Nations, exception faite de celles qui ont le pouvoir d'adopter des lois en matière d'éducation en vertu d'un accord relatif à l'autonomie gouvernementale mis en vigueur par une loi fédérale (notamment les Premières Nations mentionnées à l'annexe de la *Loi sur l'éducation des Mi'kmaq* et dans la *Loi sur la compétence des premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique*, ainsi que la bande indienne sechelte) (art. 5).

### 2.3 ACCÈS À L'ÉDUCATION (ART. 7 À 9)

Aux termes du projet de loi, les Premières Nations sont tenues d'offrir gratuitement des services d'éducation primaire et secondaire à toutes les personnes âgées de 6 à 21 ans qui résident ordinairement dans une réserve (par. 7(1) et art. 9).

L'éducation offerte doit permettre aux élèves de recevoir soit un diplôme d'études secondaires reconnu, soit un diplôme du baccalauréat international, soit un certificat ou un diplôme de fins d'études équivalent approuvé par le Ministre (par. 7(3)). Des programmes de maternelle et de prématernelle peuvent aussi être offerts (par. 7(2)).

L'article 8 dispose que les parents doivent inscrire leurs enfants âgés de 6 à 16 ans dans une école d'une Première Nation ou une école provinciale. Ils doivent aviser par écrit de cette inscription le conseil de la Première Nation et veiller à ce que les enfants fréquentent l'école.

Les Premières Nations peuvent, par règlement administratif, assujettir les personnes qui sont âgées de 18 ans et qui résident ordinairement dans une réserve à l'obligation de s'inscrire à une école pour l'année scolaire et de fréquenter cette école durant toute l'année scolaire (par. 8(4)). De tels règlements administratifs doivent être publiés (voir l'analyse de l'art. 47 dans la section 2.9 du présent résumé législatif).

#### 2.4 COMITÉ MIXTE DE PROFESSIONNELS DE L'ÉDUCATION (ART. 10 À 19)

L'article 10 constitue le Comité mixte de professionnels de l'éducation, formé d'au moins cinq et d'au plus neuf membres, dont le président et le vice-président. Les membres doivent posséder des connaissances ou de l'expérience en matière d'éducation primaire ou secondaire (par. 12(3)).

Les membres sont nommés pour un mandat d'au plus cinq ans par le gouverneur en conseil sur recommandation du Ministre (art. 13; par. 12(1)). Le gouverneur en conseil doit nommer au moins un et au plus quatre membres parmi les candidats proposés par toute entité représentant les intérêts des Premières Nations (par. 12(1)).

Le président est lui aussi nommé par le gouverneur en conseil sur recommandation du Ministre après consultation par ce dernier avec une entité représentant les intérêts des Premières Nations (par. 12(2)).

Le gouverneur en conseil conserve le pouvoir exclusif de révoquer des membres du Comité mixte (art. 14). Le président et les membres nommés par une entité représentant les intérêts des Premières Nations ne peuvent cependant être révoqués que sur recommandation du Ministre et seulement après que celui-ci a consulté l'entité.

Le Comité mixte a pour mission de conseiller le Ministre, de même que les conseils et les autorités scolaires des Premières Nations, sur toute question relative au projet de loi (par. 11(1)); d'autres responsabilités peuvent être confiées au Comité mixte après consultation d'une entité représentant les intérêts des Premières Nations visée par règlement (par. 11(3)). Le Ministre doit demander l'avis du Comité mixte dans certaines circonstances, par exemple la nomination d'un administrateur temporaire, la désignation ou l'annulation de la désignation d'une d'autorité scolaire ou la prise de règlements (par. 11(2), 27(3) et 27(5), 39(2), 40(1) et 40(3), 42(4) et 42(5) et 44(1) et art. 48). Le Comité doit tenir au moins trois réunions par année (art. 16).



## 2.5 GOUVERNANCE (ART. 20 À 31)

Le projet de loi définit trois options permettant à une Première Nation de fournir des services d'éducation primaire et secondaire dans les réserves :

- par l'administration d'écoles situées dans les réserves;
- par la délégation de ce pouvoir à une autorité scolaire;
- par la conclusion d'un accord avec un conseil provincial.

Ces options sont identiques à celles définies dans la proposition législative d'octobre 2013, décrite dans la section 1.4.3 du présent résumé législatif.

### 2.5.1 ADMINISTRATION PAR LE CONSEIL DE LA PREMIÈRE NATION (ART. 20 À 22)

L'article 20 a pour effet de transférer aux Premières Nations la responsabilité administrative de l'éducation primaire et secondaire dans les réserves. N'est transféré aucun pouvoir législatif (c.-à-d. compétence) en matière d'éducation primaire et secondaire semblable à celui que confèrent la *Loi sur l'éducation des Mi'kmaq* et la *Loi sur la compétence des premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique*.

L'article 21 décrit les responsabilités des Premières Nations qui administrent les écoles dans les réserves, notamment établir les budgets annuels qui doivent être présentés au Ministre et au Comité mixte, élaborer des plans de gestion financière, établir des politiques relatives à l'inscription et à la fréquentation, contrôler la qualité de l'éducation et gérer les biens de l'école, autant de responsabilités qui sont assujetties à des dispositions réglementaires.

Les Premières Nations sont tenues de fournir une instruction en français ou en anglais, et elles peuvent aussi offrir comme langue d'instruction seconde une langue d'une Première Nation (par. 21(2)). Les élèves peuvent avoir la possibilité d'étudier la langue et la culture d'une Première Nation (par. 21(3)).

### 2.5.2 ACCORDS RELATIFS AUX DROITS DE SCOLARITÉ ET À L'ADMINISTRATION D'ÉCOLES (ART. 23, 24 ET 30)

Les Premières Nations peuvent aussi décider de conclure un accord avec un conseil scolaire provincial pour qu'il administre une école située dans une réserve (art. 24). Elles peuvent aussi permettre aux élèves qui résident dans une réserve de fréquenter des écoles régies par la province à l'extérieur de la réserve (art. 23).

Le paragraphe 30(2) prévoit le pouvoir de conclure des accords réciproques relatifs aux droits de scolarité dans les cas où des personnes qui ne résident ordinairement pas dans une réserve fréquentent une école qui y est située.

### 2.5.3 ADMINISTRATION PAR L'AUTORITÉ SCOLAIRE (ART. 27 À 29 ET 48)

Une Première Nation peut décider de déléguer son pouvoir de fournir des services d'éducation dans les réserves, aux termes d'un accord écrit, à une autorité scolaire constituée sous le régime d'une loi fédérale ou provinciale (par. 27(1)). Seules les autorités scolaires désignées seront habilitées à exercer le pouvoir délégué (par. 27(3)).

Les accords conclus entre une Première Nation et une autorité scolaire pour la prestation de services d'éducation dans les réserves doivent satisfaire aux conditions réglementaires (art. 27(1)).

Le Ministre a le pouvoir de désigner comme autorité scolaire une « personne morale » en vertu de la nouvelle LCPNSE et d'annuler la désignation si la personne morale n'observe pas les dispositions de cette loi et son règlement d'application (par. 27(3) et 27(5)). Dans les deux cas, le Ministre doit demander l'avis du Comité mixte.

Les conditions justifiant l'approbation ou l'annulation de la désignation par le Ministre sont établies dans les dispositions réglementaires (al. 48(1)h)).

Le Ministre doit également publier sur le site Web du Ministère une liste des autorités scolaires désignées, y compris les noms des Premières Nations participantes (art. 29).

### 2.5.4 PARTICIPATION DE LA COMMUNAUTÉ (ART. 25)

Aux termes du projet de loi, une Première Nation doit donner aux élèves, aux parents, aux aînés et aux autres membres de la communauté la possibilité de lui faire part de leur avis sur les politiques scolaires, les plans de réussite et les programmes d'activités parascolaires portant sur les langues et les cultures des Premières Nations.

Contrairement à la proposition législative précédente, qui prévoyait l'établissement de comités d'éducation communautaire, le projet de loi ne précise pas le moyen par lequel les Premières Nations doivent solliciter l'avis de la communauté.

## 2.6 FONCTIONNEMENT DES ÉCOLES (ART. 32 À 42)

### 2.6.1 SERVICES (ART. 32 À 34)

Les Premières Nations ou les autorités scolaires (« autorités responsables ») doivent fournir aux élèves les services et le matériel scolaires nécessaires, comme le prévoit le règlement, en ce qui touche les écoles qu'elles administrent (art. 32).

De plus, elles doivent fournir des services relatifs à la gestion des finances, des ressources humaines, de la technologie de l'information, des immeubles, ainsi que tout autre service réglementaire, à chacune des écoles qu'elles administrent (art. 33).

Le projet de loi exige également que l'autorité responsable souscrive à une assurance à l'égard de toute école qu'elle administre (art. 34).

### 2.6.2 DIRECTEUR DE L'ÉDUCATION (ART. 35)

Aux termes de l'article 35, l'autorité responsable doit employer un directeur de l'éducation afin qu'il supervise la gestion quotidienne de l'école, par exemple la mise en œuvre des politiques scolaires et l'établissement de politiques relatives aux élèves ayant des besoins particuliers (par. 35(1) et al. 35(2)a) et b)). Le directeur de l'éducation est responsable de la gestion des ressources humaines de l'école, notamment de l'emploi d'enseignants et de directeurs d'école titulaires d'un brevet d'enseignement (al. 35(2)c)).

Le directeur de l'éducation est également responsable de l'établissement et de la tenue d'un registre des élèves et il doit en remettre une copie au Ministre (al. 35(2)e)).

Pour éviter les conflits d'intérêts, le directeur de l'éducation ne peut siéger au conseil d'une Première Nation qui :

- administre l'école où il est employé;
- est partie à un accord avec une autorité scolaire administrant cette école (par. 35(5)).

### 2.6.3 DIRECTEUR D'ÉCOLE (ART. 36)

Le directeur d'école relève du directeur de l'éducation et a les responsabilités suivantes :

- mettre en œuvre les plans de réussite scolaire, les programmes d'enseignement, ainsi que les politiques d'inscription et de fréquentation de l'école;
- superviser les enseignants;
- planifier les activités parascolaires et l'horaire quotidien de l'école;
- veiller à ce que les élèves soient évalués et que des bulletins soient transmis aux parents;
- veiller à l'entretien de l'école.

L'article 36 dispose que les plans de réussite scolaire doivent comprendre les objectifs pédagogiques de l'école et les délais fixés pour les atteindre. Les plans doivent aussi comporter des mesures visant à faciliter la transition des élèves qui obtiennent un diplôme vers des établissements d'enseignement postsecondaire ou vers le marché du travail, et des mesures ayant pour but d'aider les élèves qui n'effectuent pas la transition vers le système scolaire provincial (par. 36(2)).

Les directeurs d'école sont soumis aux mêmes restrictions d'emploi que celles qui s'appliquent aux directeurs de l'éducation (par. 3(3)).

#### 2.6.4 INSPECTEUR D'ÉCOLE (ART. 37 ET 38)

Aux termes de l'article 37, l'autorité responsable est tenue d'employer un inspecteur d'école autre que le directeur de l'école ou le directeur de l'éducation, qui possède les compétences requises pour effectuer les inspections d'école conformément aux mesures réglementaires, afin d'assurer le respect des dispositions du projet de loi et des politiques, plans et procédures connexes.

À la fin de l'inspection d'une école, l'inspecteur rédige un rapport et fait des recommandations visant à régler les problèmes de non-respect des exigences, et il en soumet une copie à l'autorité responsable (par. 38(1) et (2)). Dans les dix jours suivant la réception du rapport, l'autorité responsable en remet une copie au Ministre. Dans le cas où l'école est administrée par une Première Nation, une copie du rapport doit également être remise au Comité mixte (par. 38(3)).

#### 2.6.5 RESPECT DE LA LOI SUR LE CONTRÔLE PAR LES PREMIÈRES NATIONS DE LEURS SYSTÈMES D'ÉDUCATION (ART. 39 À 42)

L'autorité responsable est tenue de prendre des mesures correctives pour résoudre les problèmes de non-respect des exigences soulevés dans tout rapport de l'inspecteur d'école (par. 39(1)). Dans de tels cas, après avoir demandé l'avis du Comité mixte, le Ministre peut exiger de l'autorité responsable qu'elle emploie un conseiller spécial pour qu'il lui fournisse des avis sur l'élaboration et la mise en œuvre de telles mesures (par. 39(2)).

Après avoir demandé l'avis du Comité mixte, le Ministre peut également nommer un administrateur provisoire compétent pour la gestion des activités de l'école, si :

- l'autorité responsable ne soumet pas de rapport d'inspection comme l'exige le projet de loi (al. 40(1)a));
- le Ministre est d'avis que des mesures correctrices satisfaisantes n'ont pas été mises en place (al. 40(1)b));
- le Ministre est d'avis qu'il existe un risque important pour le bien-être et la réussite scolaire des élèves de l'école (al. 40(1)c));
- le Ministre est d'avis que l'autorité responsable ne sera pas en mesure de respecter les exigences prévues dans le projet de loi en raison de problèmes financiers majeurs (al. 40(1)d)).

L'administrateur temporaire doit remettre au Ministre et au Comité mixte un rapport faisant état des mesures prises pour résoudre les problèmes de non-respect et peut recommander d'autres mesures, notamment celle d'annuler la désignation de l'autorité responsable prévue dans la LCPNSE (par. 42(1)). Si une telle recommandation est faite, le Ministre peut, après avoir demandé l'avis du Comité mixte, annuler la désignation de l'autorité responsable (par. 42(5)).

Aux termes du paragraphe 41(2), le directeur de l'éducation, le directeur de l'école, les enseignants et les autres membres du personnel de l'école ne peuvent être

poursuivis pour avoir de bonne foi prêté assistance à l'administrateur provisoire ou lui avoir fourni des renseignements.

## 2.7 FINANCEMENT (ART. 43 À 45)

Le projet de loi offre un fondement législatif au financement de l'éducation primaire et secondaire des Premières Nations, qui remplacera le régime actuel d'accords de contribution<sup>48</sup>.

Plus précisément, l'article 43 autorise le Ministre à verser à l'autorité responsable des sommes prélevées sur le Trésor (par. 45(2)), pour la prestation de services d'éducation primaire et secondaire dans les réserves.

La méthode ou formule de calcul des sommes à verser est établie dans le règlement et doit permettre d'offrir des services d'éducation d'une qualité comparable à celle des services semblables qui sont offerts dans des écoles publiques de taille semblable situées dans la province (par. 43(2)).

La méthode de calcul ne tient pas spécifiquement compte de l'étude des langues et des cultures des Premières Nations, mais une partie du montant total versé à l'autorité responsable doit être destinée à cette fin (par. 43(4)).

Quel que soit le montant calculé, le gouverneur en conseil peut limiter les sommes totales à verser sous le régime de la LCPNSE, sur la recommandation du ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord et avec l'agrément du ministre des Finances (par. 45(1)).

## 2.8 IMMUNITÉ (ART. 46)

Conformément au paragraphe 46(1), la Couronne fédérale ne peut être poursuivie pour des faits – actes ou omissions – accomplis par des tiers dans l'exercice des attributions prévues dans le projet de loi.

Conformément au paragraphe 46(2), la Couronne fédérale, ses employés, l'administrateur provisoire et les membres du Comité mixte ne peuvent être poursuivis pour des faits – actes ou omissions – accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs attributions.

## 2.9 PUBLICATION DES RÈGLEMENTS ADMINISTRATIFS (ART. 47)

Les Premières Nations doivent publier leurs règlements administratifs sur leur site Internet, dans la *Gazette des Premières Nations* ou dans un journal largement diffusé dans une réserve (par. 47(1)). Nonobstant cette exigence, les Premières Nations doivent fournir des exemplaires du règlement à quiconque en fait la demande (par. 47(3)).

Un règlement administratif entre en vigueur à la date de sa publication ou à une date ultérieure fixée dans ce règlement (par. 47(4)).

## 2.10 RÈGLEMENTS (ART. 48)

Aux termes de l'article 48, après avoir demandé l'avis du Comité mixte, le Ministre peut, par règlement, prendre les mesures nécessaires à l'application du projet de loi, notamment :

- régir l'approbation des certificats ou diplômes de fin d'études équivalents (al. 48(1)a);
- traiter de questions à régler dans les budgets annuels (al. 48(1)b);
- définir la langue d'instruction et l'utilisation d'une langue d'une Première Nation comme langue d'instruction (al. 48(1)d);
- régir la gestion des ressources humaines, y compris les compétences professionnelles requises (al. 48(1)e);
- prévoir les sujets dont doivent traiter les politiques scolaires, les plans de réussite et les plans de sécurité (al. 48(1)f);
- régir la gestion des biens de l'école, notamment la gestion des assurances à leur égard (al. 48(1)g);
- établir les conditions d'approbation des accords relatifs aux droits de scolarité et des accords relatifs à l'administration d'écoles conclus avec les entités provinciales, telles que les conseils scolaires, et les autorités scolaires des Premières Nations (al. 48(1)i);
- traiter les questions relatives à l'enseignement à domicile, y compris la supervision de cet enseignement et les conditions dans lesquelles il peut y être mis fin (al. 48(1)j);
- fixer le nombre minimal d'heures et de journées d'enseignement au cours d'une année scolaire (al. 48(1)k);
- déterminer le moment où les inspections d'école peuvent avoir lieu, la teneur des rapports d'inspection et les compétences que doivent posséder les inspecteurs d'école (al. 48(1)n);
- établir les méthodes de calcul du financement (al. 48(1)o);
- prendre toute mesure d'ordre réglementaire prévue par le projet de loi (al. 48(1)q).

En particulier, les règlements peuvent incorporer par renvoi tout texte législatif et réglementaire d'une province (par. 48(3)).

Le Comité mixte doit donner aux Premières Nations la possibilité de présenter leurs observations et il doit tenir pleinement compte de ces observations avant de donner son avis au Ministre relativement aux règlements (par. 48(2)).

## 2.11 EXAMEN (ART. 49)

Tous les cinq ans, le Comité mixte procède à l'examen des dispositions de la LCPNSE et des règlements (par. 49(1)). Pour cet examen, le Comité mixte doit donner aux Premières Nations la possibilité de présenter leurs observations et en fait un examen complet (par. 49(2)).

Le Comité mixte remet son rapport définitif au Ministre au cours de l'année suivant l'examen (par. 49(3)) et le Ministre dépose le rapport au Parlement dans les six mois suivant sa réception. Le Ministre peut alors déposer son propre rapport sur l'application de la LCPNSE et des règlements ainsi que sur le fonctionnement du Comité mixte (par. 49(4)).

#### 2.12 DISPOSITIONS TRANSITOIRES (ART. 50 À 52)

L'article 50 soustrait à l'application de la LCPNSE jusqu'au 30 juin 2017 les écoles des Premières Nations visées par l'Accord-cadre tripartite sur l'éducation de janvier 2012, conclu entre le Canada, la Colombie-Britannique et le First Nations Education Steering Committee.

Le Ministre demeure l'autorité responsable des écoles administrées par le gouvernement fédéral (art. 51).

#### 2.13 MODIFICATIONS CONNEXES DE LA *LOI SUR LES INDIENS* (ART. 53 ET 54)

Les dispositions de la *Loi sur les Indiens* qui s'appliquent à l'éducation (art. 114 à 122) sont abrogées à l'entrée en vigueur du projet de loi (art. 54).

#### 2.14 ENTRÉE EN VIGUEUR (ART. 58)

Le projet de loi entre en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret par le gouverneur en conseil.

### 3 COMMENTAIRE

D'après les premiers commentaires, les perspectives des Premières Nations et du gouvernement continuent de diverger en ce qui a trait au bien-fondé et aux effets potentiels de la Loi sur le contrôle par les premières nations de leurs systèmes d'éducation.

Du point de vue du gouvernement, le projet de loi reflète les engagements pris pour favoriser l'amélioration des résultats des élèves des Premières Nations, grâce à l'établissement de normes, de politiques et de mesures de soutien qui cadrent avec les systèmes provinciaux et qui sont nécessaires pour assurer l'accès à des services d'éducation de haute qualité<sup>49</sup>. Bernard Valcourt, ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord canadien, a affirmé que le projet de loi C-33 tient compte des cinq conditions énoncées dans la lettre du chef national en novembre 2013 et « fait suite à des années de dialogue et de consultation sans précédent<sup>50</sup> ».

À la conférence de presse qui a suivi le dépôt du projet de loi à la Chambre des communes le 10 avril 2014, le chef national de l'APN à ce moment, Shawn A-in-chut Atleo, a indiqué que le projet de loi répondait selon lui aux cinq conditions adoptées à l'unanimité par les chefs des Premières Nations en décembre 2013, à savoir : le contrôle par les Premières Nations, une garantie de financement prévue dans la loi,

l'incorporation des langues et des cultures dans le programme d'enseignement, l'absence de surveillance unilatérale de la part du gouvernement et une consultation véritable à l'avenir<sup>51</sup>. Toutefois, dans son communiqué de presse, l'APN n'a pas expressément confirmé cette position : « Chaque nation devra déterminer par elle-même si ce projet de loi répond à ses besoins, ainsi qu'à nos demandes en vue d'une approche axée en priorité sur nos enfants et fondée sur nos droits, nos traités et notre compétence<sup>52</sup>. »

Contrairement au point de vue exprimé par le gouvernement et aux déclarations initiales du chef national de l'APN, un certain nombre d'organisations de Premières Nations, dont la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan<sup>53</sup>, l'Association des Iroquois et des Indiens alliés<sup>54</sup>, l'Union des Indiens de l'Ontario<sup>55</sup>, la nation Nishnawbe-Aski<sup>56</sup>, l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador<sup>57</sup> et l'Assemblée des chefs du Manitoba<sup>58</sup> ont exprimé de vives inquiétudes au sujet du projet de loi. Dans son communiqué de presse, l'Union des chefs de la Colombie-Britannique a demandé au gouvernement fédéral de retirer le projet de loi<sup>59</sup>. Selon certaines des principales critiques, il aurait été rédigé sans les consultations ou le consentement nécessaires à l'issue d'un processus vicié, il donnerait au Ministre un pouvoir considérable et un contrôle sur l'éducation des Premières Nations et il ne reconnaîtrait pas aux Premières Nations la compétence en matière d'éducation ou ne respecte pas les droits issus des traités dans le domaine de l'éducation.

En février 2014, le Conseil en éducation des Premières Nations et l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador ont demandé une révision judiciaire de la proposition législative présentée par le gouvernement en octobre 2013, alléguant que le gouvernement fédéral n'avait pas respecté l'obligation qu'il avait de consulter les Premières Nations et de tenir compte de leurs intérêts pendant tout le processus législatif<sup>60</sup>. À ce jour, la demande d'examen judiciaire n'a pas été retirée.

---

## NOTES

1. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC), [Programme d'enseignement primaire et secondaire – Lignes directrices nationales 2014-2015](#).
2. Parmi les organismes de services assurant le soutien de plusieurs écoles des Premières Nations, il faut mentionner :
  - le Comité directeur de l'éducation des Premières nations;
  - le Conseil scolaire cri;
  - l'Institut culturel éducatif montagnais;
  - le Consortium sur l'éducation des Premières Nations du Traité n° 7;
  - l'Initiative sur l'éducation du Traité n° 8;
  - la Coalition autochtone pour l'éducation;
  - l'Initiative en matière d'éducation du Nouveau-Brunswick;
  - Mi'kmaq Kina'matnewey.



Dans certaines régions, les services de soutien sont fournis directement par des organismes politiques des Premières Nations ou par des conseils tribaux (p. ex. le Conseil tribal Yorkton, le Grand conseil de Prince Albert, l'Association des Iroquois et des Indiens alliés, et la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan).

3. AADNC, [Niveaux de financement fédéral pour l'éducation des Premières Nations de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année](#).
4. AADNC, [Fiche d'information : Enquête nationale auprès des ménages de 2011, données démographiques, niveau de scolarité et résultats sur le marché du travail des Autochtones](#).
5. Bureau du vérificateur général du Canada, « [Affaires indiennes et du Nord Canada – Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire](#) », chap. 5 du *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, novembre 2004.
6. AADNC, [Vérification du Programme d'enseignement primaire et secondaire](#), 1<sup>er</sup> mai 2009, p. i.
7. En vertu des art. 114 à 122 de la [Loi sur les Indiens](#), L.R.C. 1985, ch. I-5, le ministre des Affaires indiennes et du Développement du Nord canadien peut établir, diriger et entretenir des écoles pour les enfants indiens. Cependant, les dispositions de cette loi portant sur l'éducation traitent en grande mesure de l'absentéisme scolaire et ne font aucune mention des questions de fond relatives à l'éducation ni de la qualité de l'éducation qui sera donnée. Il est important de souligner que la *Loi sur les Indiens* ne permet pas aux bandes d'établir et de diriger leurs propres écoles et qu'elle ne fait aucune mention des conseils de bande et des autorités des Premières Nations en matière d'éducation.
8. Voir, par exemple, Michael Mendelson, [La légitimité d'une Loi sur l'éducation pour les Premières Nations](#), Caledon Institute of Public Policy, octobre 2009.
9. Chambre des communes, Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Grand Nord, *Procès-verbal et Témoignages*, fascicule n<sup>o</sup> 18, 24 mai 1973, 1120.
10. Assemblée des Premières Nations, [Le contrôle par les Premières Nations de l'éducation des Premières Nations – C'est notre vision, notre heure est venue](#), juillet 2010.
11. Gouvernement du Canada, [L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie](#), 1995.
12. [Loi sur l'éducation des Mi'kmaq](#), L.C. 1998, ch. 24.
13. [Loi sur la compétence des premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique](#), L.C. 2006, ch. 10.
14. AADNC, « [Ententes tripartites en matière d'éducation](#) », *Partenariats et ententes avec les Premières Nations dans le domaine de l'éducation*.
15. Voir, en particulier, l'art. 16 de la [Convention de la Baie-James et du Nord québécois](#). En juillet 1978, la Commission scolaire cri a été instituée en vertu de la *Loi sur l'éducation du Québec*. La Commission a pour principe que la langue et la culture crie sont à la base du système éducatif cri.
16. AADNC, [Document d'information – L'initiative de réforme de l'éducation des Premières nations](#), 2008.
17. Gouvernement du Canada (1995).
18. Chambre des communes, Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, *Le partage des connaissances : la voie du succès et de l'égalité des chances en éducation*, 1996.

19. Groupe de travail national du Ministre sur l'éducation, [\*Nos enfants – Gardiens du savoir sacré\*](#), décembre 2002.
20. Sénat, Comité permanent des peuples autochtones, [\*La réforme de l'éducation chez les Premières Nations : de la crise à l'espoir\*](#), décembre 2011.
21. AADNC, [\*Le gouvernement du Canada et l'Assemblée des Premières nations annoncent la création d'un groupe d'experts chargé de diriger un processus de participation sur l'éducation primaire et secondaire des Premières nations\*](#), communiqué, 9 décembre 2010.
22. Assemblée des Premières Nations, [\*Un appel à la mobilisation envers l'éducation – Une vision pour l'éducation des Premières Nations et le Canada\*](#), juin 2010. L'éducation est aussi une priorité partagée selon AADNC, [\*Plan d'action conjoint Canada-Premières Nations\*](#), juin 2011, selon lequel les parties s'engagent à mener à bien un processus de mobilisation conjoint conduisant à des recommandations à l'égard d'un cadre visant à renforcer et à améliorer la prestation des services d'éducation dans les réserves des Premières Nations.
23. Au cours du processus, les membres du Panel national sur l'éducation primaire et secondaire des Premières Nations pour les élèves dans les réserves ont visité 30 communautés et 25 écoles des Premières Nations dans les différentes régions; ils ont tenu plus d'une soixantaine de réunions avec les intervenants, y compris des représentants des provinces, des dirigeants des collectivités, des praticiens et des universitaires; ils ont fourni aux personnes intéressées l'occasion de formuler des idées, de présenter des mémoires et de remplir un questionnaire en ligne. (Voir AADNC, [\*Chronologie de l'éducation des Premières Nations\*](#).)
24. Panel national sur l'éducation primaire et secondaire des Premières Nations pour les élèves dans les réserves, [\*Cultiver l'esprit d'apprentissage chez les élèves des Premières Nations\*](#), rapport, février 2012.
25. *Ibid.*, p. vi.
26. Conseil en éducation des Premières Nations du Québec, Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan et Nation Nishnawbe-Aski, [\*Rapport sur les mesures prioritaires visant à améliorer l'éducation des Premières Nations\*](#), novembre 2011.
27. Gouvernement du Canada, [\*Le budget de 2010 : Tracer la voie de la croissance et de l'emploi\*](#), 4 mars 2010.
28. Gouvernement du Canada, [\*Emplois et perspectives pour les Canadiens\*](#), 29 mars 2012.
29. AADNC, [\*Le gouvernement du Canada amorce des consultations pour l'élaboration d'une loi sur l'éducation des Premières Nations\*](#), communiqué, 11 décembre 2012.
30. AADNC, [\*Rédaction d'une loi sur l'éducation des Premières Nations : Guide de discussion\*](#), 11 décembre 2012.
31. Les séances régionales ont eu lieu à Vancouver, Calgary, Saskatoon, Winnipeg, Wendake (Québec), Thunder Bay et Kenora (Ontario), et Halifax.
32. AADNC, [\*Chronologie de l'éducation des Premières Nations\*](#).
33. AADNC, [\*Processus de consultation\*](#).
34. AADNC, [\*Élaborer une loi sur l'éducation des Premières Nations : Plan pour l'ébauche d'une loi\*](#), juillet 2013.
35. AADNC, [\*Travaillons ensemble pour les élèves des Premières Nations – Une ébauche de projet de loi sur l'éducation des Premières Nations\*](#), octobre 2013.
36. Gouvernement du Canada, [\*Emplois, croissance et prospérité à long terme : Le Plan d'action économique de 2013\*](#), 21 mars 2013.

37. Susana Mas, « [Valcourt urges First Nations education reform 1<sup>st</sup>, funds later](#) », *CBC News*, 9 octobre 2013.
38. Assemblée des Premières Nations, [Lettre ouverte au ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada](#), 25 novembre 2013.
39. Assemblée des Premières Nations, Assemblée extraordinaire des chefs, [Résolution n° 21/2013 – Tracer la voie à suivre : les conditions pour la réussite de l'éducation des Premières Nations](#), 10 au 12 décembre 2013.
40. *Ibid.*
41. Cabinet du premier ministre du Canada, [Le PM annonce une entente historique avec l'Assemblée des Premières Nations pour réformer le système d'éducation des Premières Nations](#), communiqué, 7 février 2014.
42. Cabinet du premier ministre du Canada, [Loi donnant aux Premières Nations le contrôle de l'éducation des Premières Nations](#), note d'information, 7 février 2014.
43. Gouvernement du Canada, [Sur la voie de l'équilibre : Créer des emplois et des opportunités – Le Plan d'action économique de 2014](#), 11 février 2014.
44. Assemblée des Premières Nations, [Communiqué du Chef national Shawn Atleo](#), février 2014.
45. Olesia Plokhii, [AFN urges Flaherty to earmark \\$1.9B for First Nations education](#), 3 décembre 2013.
46. Gloria Galloway, « [Cracks forming in Tories's First Nations education plan](#) », *The Globe and Mail*, 21 mars 2014.
47. Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, [First Nations Control of First Nations Education Act: The First Nations make an application for a Judicial Review of the consultation process](#), 20 février 2014.
48. Dans son rapport Le Point présenté au Parlement en 2011, la vérificatrice générale signale que le manque de mécanismes de financement appropriés est l'un des quatre obstacles structurels qui nuisent gravement à la mise en œuvre des services publics destinés aux Premières Nations et à l'amélioration des résultats scolaires. Selon elle, le financement prévu dans la loi « pourrait lever les incertitudes qui entourent le financement des services lorsque celui-ci est attribué en fonction de la disponibilité des ressources ». (Voir Bureau du vérificateur général du Canada, « [Les programmes pour les Premières Nations dans les réserves](#) », chap. 4 de 2011 juin, *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada*, juin 2011.) Les éducateurs et les dirigeants des Premières Nations préconisent depuis plus de 30 ans un fondement législatif pour le financement de l'éducation des Premières Nations.
49. AADNC, [Document d'information : Loi sur le contrôle par les premières nations de leur système d'éducation](#).
50. AADNC, [Déclaration du ministre Valcourt concernant le projet de loi C-33, Loi sur le contrôle par les premières nations de leur système d'éducation](#), 28 avril 2014.
51. Gloria Galloway, « [Shawn Atleo under fire for support of Conservative native-education measures](#) », *The Globe and Mail*, 10 avril 2014.
52. Assemblée des Premières Nations, [Le Chef national de l'Assemblée des Premières Nations déclare que les Premières Nations doivent décider des prochaines étapes relatives à l'éducation des Premières Nations](#), 10 avril 2014.
53. Janet French, « [Education act could change the way Sask. First Nations schools are run](#) », *The Star Phoenix* (Saskatoon), 10 avril 2014.
54. Association des Iroquois et des Indiens alliés, [Five Conditions Are Not Met by Enabling Legislation on First Nations Control of Education](#), communiqué, 10 avril 2014.

55. Union des Indiens de l'Ontario, [\*'We need a real say in how our kids are taught': Madahbee\*](#), communiqué, CNW, 14 avril 2014.
56. Nation Nishnawbe-Aski, [\*NAN Responds to Introduction of First Nation Education Legislation\*](#), communiqué, 10 avril 2014.
57. Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, [\*The Education Bill is an Insult to First Nations\*](#), communiqué, CNW, 11 avril 2014.
58. Derek Nepinak, « [\*New First Nations Education Act an 'illusion of control'\*](#) », *CBC News*, 11 avril 2014.
59. Union des chefs de la Colombie-Britannique, [\*Federal Government Must Withdraw Bill C-33\*](#), communiqué, 15 avril 2014.
60. Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (20 février 2014).