

Projet de loi n° 15, *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*

Pour une loi digne de nos enfants

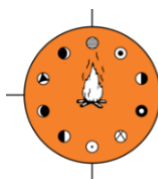
MÉMOIRE CONJOINT  
PRÉSENTÉ PAR

L'APNQL ET LA CSSSPNQL


FÉVRIER 2022



COMMISSION DE LA SANTÉ  
ET DES SERVICES SOCIAUX  
DES PREMIÈRES NATIONS  
DU QUÉBEC ET DU LABRADOR



Assemblée des Premières  
Nations Québec-Labrador



Ce mémoire a été produit dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques sur le projet de loi n° 15, *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*. Il a été déposé à l'Assemblée nationale du Québec, Commission de la santé et des services sociaux, le 4 février 2022.

### **Coordinatrice et rédactrice principale**

Leila Ben Messaoud, conseillère juridique – CSSSPNQL

### **Collaborateurs**

Mira Levasseur-Moreau, conseillère politique et juridique – APNQL

Marie-Jeanne Disant, agente de développement du plan de surveillance – CSSSPNQL

Marjolaine Sioui, directrice générale – CSSSPNQL

Médéric Sioui, gestionnaire des communications – CSSSPNQL

Richard Gray, gestionnaire des services sociaux – CSSSPNQL

Valérie Vennes, chef d'équipe du secteur des services sociaux – CSSSPNQL

Wyatt Dumont, analyste-conseil en services à l'enfance et à la famille – CSSSPNQL

### **Révision linguistique**

Chantale Picard, coordonnatrice des services linguistiques – CSSSPNQL

### **Graphisme et mise en page**

Mireille Gagnon, technicienne en graphisme – CSSSPNQL

Nancy Gros-Louis, secrétaire – CSSSPNQL

**Photos** : CSSSPNQL, Manon Dumas et Marc Tremblay

### **Note au lecteur**

Veuillez noter que le genre masculin est utilisé comme générique dans le seul but d'alléger le texte.

Tous droits réservés à l'APNQL et à la CSSSPNQL.

Ce document est accessible en version électronique, en français et en anglais, à l'adresse [www.cssspnql.com](http://www.cssspnql.com). Toute reproduction, par quelque procédé que ce soit, la traduction et la diffusion, même partielles, sont interdites sans l'autorisation préalable de la CSSSPNQL. Sa reproduction ou son utilisation à des fins personnelles, mais non commerciales, est toutefois permise, à condition d'en mentionner la source, de la façon suivante :

Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador et Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador 2022. Mémoire conjoint – *Pour une loi digne de nos enfants*, Wendake, 22 pages.

Toute demande doit être adressée à la CSSSPNQL, par courrier ou par courriel, aux coordonnées ci-dessous :

Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador  
250, place Chef-Michel-Laveau, bureau 102, Wendake (Québec) G0A 4V0  
[info@cssspnql.com](mailto:info@cssspnql.com)

ISBN : 978-1-77315-399-5

© APNQL et CSSSPNQL 2022

# Table des matières

<b>PRÉAMBULE</b> .....	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
1. DESCRIPTION DES ORGANISATIONS .....	5
2. CONTEXTE ACTUEL DES SERVICES À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE DES PREMIÈRES NATIONS.....	5
3. <i>LA LOI CONCERNANT LES ENFANTS, LES JEUNES ET LES FAMILLES DES PREMIÈRES NATIONS, DES INUITS ET DES MÉTIS</i> .....	6
4. DÉFINITION DE PARENTS .....	8
5. LE DIRECTEUR NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA JEUNESSE .....	9
5.1 Commissaire adjoint et son équipe consacrée exclusivement aux enjeux entourant les enfants autochtones .....	9
5.2 Le Forum des directeurs.....	9
6. INTERVENTION JUDICIAIRE .....	9
6.1 Participation d'un représentant de la communauté au processus judiciaire.....	9
7. CONFIDENTIALITÉ ET ÉCHANGE D'INFORMATION .....	10
7.1 Accès à l'information détenus par les organismes et professionnels pour les DPJ.....	10
7.2 Élargissement de l'exercice du pouvoir d'enquête du DPJ à toutes les étapes de l'intervention.....	11
8. DISPOSITIONS À L'ÉGARD DES ENFANTS ET FAMILLES AUTOCHTONES .....	11
8.1 Durées maximales d'hébergement .....	11
8.2 Efforts raisonnables .....	13
8.3 Les services préventifs de première ligne.....	15
8.4 Langue.....	16
8.5 <i>La Loi sur le ministère du Conseil exécutif (M-30)</i> .....	16
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>18</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>19</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>21</b>

## Préambule

En août 2019, le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec et l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL) ont signé un protocole d'entente tripartite dans le cadre du processus de gouvernance en santé et en services sociaux des Premières Nations au Québec. Ce protocole d'entente tripartite tient lieu d'un engagement politique. Par leurs signatures, les parties témoignent de leur volonté de poursuivre les discussions et de continuer de collaborer à l'élaboration d'un nouveau modèle de gouvernance en santé et en services sociaux<sup>1</sup>. Il confirme en outre l'engagement de toutes les parties à surmonter les défis qui découlent des conflits de compétence.

En effet, c'est ce même gouvernement provincial qui a contesté, en décembre 2019, par renvoi à la Cour d'appel du Québec la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis* (Loi fédérale) au motif qu'elle excède la compétence du Parlement du Canada.

Pourtant, les Premières Nations n'ont jamais cédé leurs droits, et encore moins celui de décider de l'avenir, de l'éducation et du mieux-être de leurs enfants<sup>2</sup>. Les systèmes actuels leur ont été imposés, et les conséquences d'un système vétuste sont malheureusement trop nombreuses. D'ailleurs, en juin 2015, l'APNQL a adopté la *Déclaration sur les droits des enfants des Premières Nations*, qui affirme le droit inhérent à l'autodétermination des Premières Nations, rappelant les conséquences désastreuses des lois et des politiques coloniales sur nos familles et nos enfants, et déclare les droits de nos enfants. En 2021, pour souligner le cinquième anniversaire de sa signature, un livre inspiré de cette déclaration et intitulé *Mes droits et moi* a été lancé.

D'autre part, le 17 novembre 2020, l'APNQL et le gouvernement du Québec ont convenu de la mise sur pied d'une Table politique conjointe (Table politique APNQL-Québec). L'objectif de la Table politique est de développer et de maintenir une relation politique mutuellement respectueuse et productive, de gouvernement à gouvernements, entre les Premières Nations et le Québec. Celle-ci est soutenue par des tables techniques ayant pour mandat la mise en œuvre et le suivi des engagements découlant des rencontres de la Table politique APNQL-Québec. En matière de santé et de services sociaux, il a été convenu d'aborder deux thèmes : l'accès aux services et la protection de la jeunesse.

C'est également dans un esprit de collaboration que la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL) a participé activement aux travaux du Comité permanent sur l'application de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ) et du Groupe de travail sur les dispositions de la LPJ spécifiques aux enfants et aux familles des Premières Nations et Inuit. Force est de constater qu'il existe une limite au système actuel pour les Premières Nations, plus particulièrement lorsque nous exerçons notre droit à l'autodétermination.

Il est important de rappeler que notre collaboration avec le gouvernement du Québec s'effectue en tant que gouvernement des Premières Nations, dans une relation d'égalité, sans jamais renoncer à nos champs de compétence. Nous continuerons d'exercer notre droit à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale : la *Loi de la protection sociale atikamekw d'Opitciwan* en est un très bel exemple.

---

<sup>1</sup> Les objectifs du protocole d'entente sont de « consolider et préciser un partenariat tripartite de collaboration et de coordination, de participer à l'élaboration d'un modèle de gouvernance en santé et en services sociaux et de travailler de concert pour analyser les enjeux de compétence en fonction des rôles et responsabilités de chaque partie et développer des solutions pour répondre à ces enjeux ».

<sup>2</sup> *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.), art. 35.



# Introduction

Le 1<sup>er</sup> décembre 2021, le ministre délégué à la Santé et aux Services sociaux, Lionel Carmant, déposait à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 15, intitulé *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives* (le projet de loi). Pour faire suite au dépôt de ce projet de loi, la Commission de la santé et des services sociaux a invité l'APNQL et la CSSSPNQL à participer aux auditions publiques dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi.

Ce mémoire conjoint présente brièvement nos organisations et expose quelques particularités qui caractérisent le contexte dans lequel évoluent les Premières Nations. Il propose également quelques améliorations sur le plan législatif qui sont le fruit des nombreuses démarches menées par les Premières Nations auprès du gouvernement du Québec.

## 1. Description des organisations

Créée en 1985, l'APNQL est le lieu de rencontre des chefs de 43 communautés de dix Premières Nations au Québec et au Labrador. Elle traite de nombreuses questions, comme la défense des titres des Premières Nations et de leurs droits ancestraux et issus de traités, les politiques et les lois des gouvernements fédéral et provinciaux qui portent atteinte à leurs coutumes et à leur mode de vie, les niveaux de financement, les décisions des gouvernements et les relations avec ces derniers, le développement économique et toutes les questions sociales, économiques et culturelles et, en général, toutes les questions touchant l'autonomie gouvernementale, les relations internationales et les relations nationales avec le gouvernement.

Pour sa part, la CSSSPNQL est une association à but non lucratif créée par voie de résolution des chefs de l'APNQL, en 1994. Elle est responsable d'appuyer les efforts des Premières Nations au Québec pour, entre autres, planifier et offrir des programmes de santé et de services sociaux culturellement adaptés et préventifs. Elle a pour mission d'accompagner les Premières Nations au Québec dans l'atteinte de leurs objectifs en matière de santé, de mieux-être, de culture et d'autodétermination. Ses principaux champs d'intervention sont liés aux domaines de la gouvernance, de la petite enfance, de la santé, des services sociaux, du développement social, de la recherche et des ressources informationnelles.

## 2. Contexte actuel des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations

Au Québec, pour la majorité des communautés, ce sont les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN) qui prennent en charge certaines responsabilités en protection de la jeunesse<sup>3</sup> et offrent des services préventifs de première ligne. Il y a au total quinze agences des SEFPN qui offrent des services de protection de la jeunesse à 21 communautés en vertu d'accords de délégation provinciaux et d'accords de financement conclus avec Services aux Autochtones Canada (SAC) et trois établissements provinciaux (centres intégrés de santé et de services sociaux [CISSS])<sup>4</sup>, qui offrent des services de protection de la jeunesse à quatre communautés. Au total, 27 communautés des Premières Nations offrent des services préventifs de première ligne à leur population en vertu d'accords de financement conclus avec SAC. C'est le programme fédéral des

---

<sup>3</sup> Voir annexe. CSSSPNQL (2022). *Tableau des types d'ententes relatives à la protection de la jeunesse déléguant des responsabilités aux communautés des Premières Nations au Québec.*

<sup>4</sup> À savoir le CISSS-AT (Timiskaming First Nation et Kebaowek), le CISSS de l'Outaouais (Barriere Lake) et le CISSS des Laurentides (Kanesatake).

SEFPN qui permet aux communautés d'obtenir du financement, lorsque ces dernières signent des ententes de délégation avec la province<sup>5</sup>.

Comme le démontrent plusieurs études, les enfants autochtones sont surreprésentés dans le système de la protection de la jeunesse, à toutes les étapes d'intervention<sup>6</sup>. Selon l'analyse des trajectoires<sup>7</sup>, la surreprésentation des enfants autochtones commence dès l'étape de la réception et du traitement des signalements, où nous pouvons noter un taux qui est 4,4 fois plus grand que chez les allochtones. Plus nous avançons dans le processus d'intervention, plus cette disparité entre les enfants autochtones et allochtones est importante. Cette dernière se distingue encore plus lorsqu'on observe le placement d'un enfant autochtone en milieu substitut (7,9 fois plus grand) et la récurrence (9,4 fois plus grand). Quant au taux de maintien des services<sup>8</sup> de protection auprès des enfants autochtones, celui-ci est 6,6 fois plus élevé<sup>9</sup>. De plus, cette disparité entre enfants autochtones et enfants allochtones met en évidence un système qui considère peu les réalités des communautés autochtones.

### **3. Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis**

Le 18 décembre 2019, le gouvernement du Québec a décidé de contester la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*, au motif qu'elle excède la compétence du Parlement du Canada. Cette Loi fédérale affirme la compétence des Premières Nations et des Inuit en matière de services à l'enfance et à la famille. De plus, la Loi fédérale édicte des principes qui s'appliquent à l'échelle nationale en matière de protection de la jeunesse. Ces principes, qui se trouvent aux articles 9 à 17, doivent désormais être appliqués par tous les intervenants du milieu en protection de la jeunesse au Québec (agences des SEFPN et CISSS ou centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux [CIUSSS]) ainsi que par les tribunaux. La LPJ devrait contenir ces principes puisqu'ils constituent une norme minimale.

---

<sup>5</sup> En janvier 2016, le Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP) a reconnu que le gouvernement fédéral a entretenu des pratiques discriminatoires relativement au financement inéquitable et insuffisant accordé aux services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN), tout en omettant de mettre en œuvre le principe de Jordan, lequel assure aux enfants des Premières Nations un accès équitable aux services gouvernementaux au même titre que les autres enfants. Il a ordonné au Canada de réformer son mode de financement et de rembourser aux coûts réels certaines dépenses des SEFPN. Depuis le 1<sup>er</sup> février 2018, un nouveau modèle de financement du Programme des SEFPN est en vigueur. Le principe de Jordan est une règle de droit découlant des ordonnances du TCDP qui doit être appliqué par le gouvernement du Québec.

<sup>6</sup> Voir à ce sujet : FALLON, B., LEFEBVRE, R., TROCMÉ, N., RICHARD, K., HÉLIE, S., MONTGOMERY, H. M. ET COLL (2021). *Denouncing the continued overrepresentation of First Nations children in Canadian child welfare: Findings from the First Nations/Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect-2019*. Ontario: Assembly of First Nations.

<sup>7</sup> CSSSPNQL, *Analyse des trajectoires des jeunes des Premières Nations assujettis à la Loi sur la protection de la jeunesse – Volet 3 : Analyse de données de gestion des établissements offrant des services de protection de la jeunesse*, Wendake, 2016.

<sup>8</sup> Cet indicateur sert à dénombrer les enfants dont le dossier en protection de la jeunesse a été maintenu ouvert pour prestation de services dans le cadre de mesures de protection judiciaires ou volontaires engagées à la suite de la première corroboration de maltraitance dans les 36 mois suivant le premier signalement retenu.

<sup>9</sup> Voir annexe. CSSSPNQL (2016). *Analyse des trajectoires des jeunes des Premières Nations assujettis à la Loi sur la protection de la jeunesse – Volet 3 : Analyse de données de gestion des établissements offrant des services de protection de la jeunesse*.

L'article 20 de la Loi fédérale<sup>10</sup> prévoit des options facilitant la promulgation et la mise en œuvre de lois par une Première Nation. Il prévoit que les Premières Nations peuvent envoyer un avis d'intention d'exercer leur compétence législative à l'égard des services à l'enfance et à la famille et/ou une demande de conclure un accord de coordination avec les gouvernements fédéral et provinciaux.

Un accord de coordination définit la façon dont les gouvernements fédéral et provinciaux appuient la mise en œuvre des lois autochtones<sup>11</sup>. Un tel accord éviterait un nombre important d'embûches en établissant des mécanismes conjoints visant à attribuer le soutien nécessaire aux enfants des Premières Nations en matière de fourniture de services d'urgence et de financement et pour l'exercice efficace de leurs droits. L'article 20 (3) de la Loi fédérale prévoit que douze mois après la date de présentation de la demande de conclure un accord de coordination, les textes législatifs qu'auront adoptés la Première Nation aura force de loi à titre de loi fédérale<sup>12</sup>. La loi de la Première Nation aura alors préséance sur les dispositions contraires d'une loi provinciale, comme la LPJ.

Au Québec, seize communautés ont envoyé leur avis d'intention d'exercer leur compétence inhérente en matière de services à l'enfance et à la famille et 22 communautés ont demandé de conclure un accord de coordination avec les gouvernements fédéral et provincial<sup>13</sup>.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi fédérale, le gouvernement du Québec s'abstient de participer activement à la mise en œuvre de la Loi fédérale. À titre d'exemple, la communauté d'Opitciwan, dont la loi est entrée en vigueur le 17 janvier 2022, a invité à plusieurs reprises le gouvernement du Québec aux tables d'accord de coordination. Le gouvernement du Québec ne s'est présenté qu'une seule fois, à titre d'observateur. La loi de la communauté d'Opitciwan<sup>14</sup> prévoit la prise en charge de l'ensemble des enfants, peu importe leur lieu de résidence. Ce même gouvernement ne collabore pas avec la communauté d'Opitciwan et retient les dossiers des enfants vivant à l'extérieur de la communauté, malgré les demandes de la communauté. Le gouvernement du Québec fait de la politique sur le dos des enfants des Premières Nations. Malgré le renvoi à la Cour d'appel, le gouvernement du Québec doit respecter la primauté du droit, concept que le gouvernement québécois a longtemps évoqué à l'égard des Premières Nations lorsque ces dernières tentent d'exercer leurs droits inhérents. Maintenant que la situation est inversée, le Québec doit agir en conséquence et la respecter.

Depuis plusieurs décennies, les Premières Nations demandent que la compétence des Premières Nations en matière de protection de la jeunesse soit reconnue. Les rapports qui recommandent aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de reconnaître la compétence des Premières Nations en matière de services à

---

<sup>10</sup> **Avis**

**20 (1)** Le corps dirigeant autochtone agissant pour le compte d'un groupe, d'une collectivité ou d'un peuple autochtones qui a l'intention d'exercer sa compétence législative en matière de services à l'enfance et à la famille peut en donner avis au ministre et au gouvernement de chacune des provinces où est situé le groupe, la collectivité ou le peuple.

**Accord de coordination**

**(2)** Ce corps dirigeant autochtone peut également demander au ministre et au gouvernement de chacune de ces provinces de conclure avec lui un accord de coordination concernant l'exercice de cette compétence portant notamment sur :

- a)** la fourniture de services d'urgence nécessaires au bien-être et à la sécurité des enfants autochtones;
- b)** des mesures de soutien permettant aux enfants autochtones d'exercer leurs droits efficacement;
- c)** des arrangements fiscaux concernant la fourniture de services à l'enfance et à la famille par le corps dirigeant autochtone qui soient durables, fondés sur les besoins et conformes au principe de l'égalité réelle afin d'atteindre des résultats qui sont positifs à long terme pour les enfants, les familles et les collectivités autochtones et de soutenir la capacité du groupe, de la collectivité ou du peuple autochtones d'exercer efficacement la compétence législative;
- d)** toute autre mesure de coordination liée à un exercice efficace de la compétence législative.

<sup>11</sup> ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS (APN), *Options permettant à une Première Nation de promulguer et de mettre en œuvre ses lois*.

<sup>12</sup> Sauf s'il y a prolongation des travaux sur l'accord de coordination de la part du corps dirigeant autochtone.

<sup>13</sup> Ce chiffre tient compte des quinze communautés inuit.

<sup>14</sup> *Loi de la protection sociale Atikamekw d'Opitciwan*, novembre 2021.

l'enfance et à la famille sont nombreux<sup>15</sup>. En mai 2021, la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse (Commission Laurent) rendait rapport. Un chapitre entier de ce rapport est consacré aux enfants autochtones. Bien que l'APNQL et la CSSSPNQL accueillent favorablement l'ajout d'un préambule dans la LPJ<sup>16</sup>, nous trouvons que le gouvernement du Québec a manqué une occasion en or de reconnaître et de respecter la compétence des Premières Nations et des Inuit en matière de protection de la jeunesse dans le préambule. Pourtant, il s'agissait d'une des recommandations du rapport Laurent, à savoir, d'appuyer le droit à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale en matière de protection de la jeunesse. D'autant plus que plusieurs études « établissent une corrélation entre les progrès en matière d'autonomie gouvernementale et l'amélioration des conditions socio-économiques des populations autochtones. À titre d'exemple, une étude montrant la corrélation entre l'amélioration des résultats en matière de santé et l'autodétermination dans les communautés des Premières Nations révèle que les taux de suicide les moins élevés se trouvent dans les communautés où la *continuité culturelle*, concept qu'on définit comme un degré plus élevé de contrôle soutenu sur les processus culturels et politiques de la communauté, est plus marquée<sup>17 18</sup> ».

#### 4. Définition de parents

Au sens de la LPJ, les parents sont « le père et la mère d'un enfant ou toute autre personne agissant comme titulaire de l'autorité parentale, le cas échéant<sup>19</sup> ». Cependant, l'article 2 du projet de loi modifie la définition de parents par « le père et la mère qui ne sont pas déchu de l'autorité parentale et tout autre tuteur ». Cette modification suscite des questionnements de la part des Premières Nations. Nous nous expliquons mal cette modification puisque, pour les Premières Nations, il n'est pas rare que les membres de la famille élargie agissent comme titulaires de l'autorité parentale. Ils sont considérés comme des fournisseurs de soins, c'est-à-dire une personne qui a la responsabilité principale de fournir des soins quotidiens à un enfant, autre qu'un parent — mère ou père — de celui-ci, en conformité avec les coutumes ou les traditions de la communauté dont l'enfant fait partie<sup>20</sup>. Comme ils assument les responsabilités à l'égard de l'enfant et qu'ils entretiennent un lien significatif avec lui, ils sont les mieux placés dans la vie de l'enfant. Ces personnes doivent se faire entendre au tribunal, sans avoir à demander d'intervenir ou se voir accorder le statut de partie, comme le prévoit l'article 81 de la LPJ. Il est incohérent que le projet de loi crée un chapitre entier concernant les dispositions particulières aux Autochtones et que, d'un autre côté, il réduise la portée de la définition de parents. Ainsi, nous recommandons de ne pas modifier la définition de parents qui se trouve à l'article 1) de la LPJ.

---

<sup>15</sup> À ce sujet voir : CSSSPNQL (janvier 1998). *Dire les choses comme elles sont. Consultation sur le contenu et l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse et de la Loi sur les jeunes contrevenants dans les communautés des Premières Nations – Rapport et recommandations*, Wendake, *Commission de vérité et réconciliation du Canada : Appels à l'action*, Winnipeg, 2012, 13 p. (CVR), GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès, Rapport final*, 2019, 520 p. (Commission Viens), ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, *Réclamer notre pouvoir et notre place, Rapport final (vol. A et B)*, 2019 (ENFFADA) et la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA).

<sup>16</sup> Article 1 du projet de loi n° 15.

<sup>17</sup> CSSSPNQL, *Projet de gouvernance en santé et en services sociaux des Premières Nations au Québec. Améliorer le bien-être par une meilleure gouvernance*, Wendake, 2015, p. 12 et CSSSPNQL, *Les avantages d'une gouvernance en santé et en mieux-être pour les Premières Nations*, Wendake, 2019, p. 4-5.

<sup>18</sup> Articles 3 et 4 de la DNUDPA.

<sup>19</sup> Voir la décision *Protection de la jeunesse — 135022*, 2013 QCCQ 16045.

<sup>20</sup> Le terme parents de fait est également utilisé pour décrire cette réalité.

## 5. Directeur national de la protection de la jeunesse

### 5.1 Commissaire adjoint et son équipe consacrée exclusivement aux enjeux entourant les enfants autochtones

En mars 2021, Mme Catherine Lemay a été nommée directrice nationale de la protection de la jeunesse, comme le recommandait le rapport de la Commission Laurent. Ce même rapport prévoyait la création d'un commissaire au bien-être et aux droits des enfants et un commissaire adjoint responsable de veiller sur les droits et les besoins des enfants autochtones. Pour le poste de commissaire adjoint, il s'agit d'une demande adressée par les Premières Nations depuis 2016. Nous insistons sur l'urgence d'agir, et c'est pourquoi nous recommandons de mettre en œuvre, en partenariat avec les Premières Nations et les Inuit, la recommandation du rapport de la Commission Laurent quant à l'instauration d'un poste de commissaire adjoint et d'une équipe consacrée exclusivement aux enjeux entourant les enfants autochtones avec le commissaire au bien-être et aux droits des enfants.

### 5.2 Forum des directeurs

Nous constatons que le projet de loi institue un Forum des directeurs, composé de la directrice nationale de la protection de la jeunesse et de chaque directeur de la protection de la jeunesse<sup>21</sup>. L'article 30.6 du projet de loi énonce les objectifs du Forum des directeurs, soit « de développer et d'harmoniser les pratiques cliniques en protection de la jeunesse, d'assurer la mise en œuvre et le respect des orientations et des normes de pratique clinique dans toutes les régions du Québec et de se saisir de toute question que lui soumet le directeur national de la protection de la jeunesse ».

Pour les communautés, seuls le Conseil de la Nation Atikamekw (CNA) et les communautés ou les nations ayant signé une convention avec le Québec pourront siéger au Forum des directeurs<sup>22</sup>. Comme le Forum aura pour objectif de développer et d'harmoniser des pratiques cliniques en protection de la jeunesse qui auront des effets sur les enfants autochtones et sur les intervenants travaillant pour les agences des SEFPN, nous recommandons de nommer des personnes des autres communautés.

## 6. Intervention judiciaire

### 6.1 Participation d'un représentant de la communauté au processus judiciaire

On ne retrouve pas à l'article 131.15 des modifications substantielles à l'article actuelle de la LPJ, soit l'article 81.1. Cet article prévoit à son premier alinéa qu'une personne responsable des services de protection de la jeunesse d'une communauté autochtone ou, en l'absence d'une telle personne, celle qui assume un rôle en matière de services à l'enfance et à la famille peut venir témoigner et présenter ses observations, lors de l'audience d'un enfant provenant de leur communauté. Le directeur, doit, en vertu de l'alinéa 3 de l'article 131.15, dans les plus brefs délais, informer la personne responsable des services de protection de la jeunesse d'une communauté autochtone ou, en l'absence d'une telle personne, celle qui assume un rôle en matière de services à l'enfance et à la famille dans une communauté autochtone ou le représentant désigné de la communauté autochtone de la date, de l'heure et du lieu de l'audience de toute demande concernant un enfant autochtone de cette communauté, de l'objet de cette demande ainsi que de son droit d'y participer. Pourtant, depuis l'entrée en vigueur de l'article 81.1, l'application de cette obligation a toujours été difficile. La DPJ n'informe pas toujours les communautés de l'audience d'un enfant, et quelques communautés ont reçu des informations provenant d'un enfant d'une autre communauté. Nous recommandons d'insérer à l'article 131.15

<sup>21</sup> Article 30.5 du projet de loi n° 15.

<sup>22</sup> Article 131.21 du projet de loi n° 15.

que le tribunal s'assure que le directeur a répondu à son obligation d'informer un représentant de la communauté de l'enfant de son audience.

Aussi, l'article 131.15 ne doit pas s'appliquer aux communautés, comme celle d'Opitciwan, qui exerce leurs droits inhérents en matière de services à l'enfance et à la famille, comme il est affirmé dans la Loi fédérale. Comme il a été mentionné, la loi de la communauté d'Opitciwan prévoit la prise en charge de l'ensemble des enfants, peu importe leur lieu de résidence. Ainsi, c'est donc la loi de la communauté qui s'applique pour les enfants vivant dans la communauté ou à l'extérieur de celle-ci. Pour assurer une meilleure transition de la LPJ à la loi de la communauté, ce genre d'enjeux peut être abordé dans le cadre des accords de coordination.

## 7. Confidentialité et échange d'information

### 7.1 Accès à l'information détenus par les organismes et les professionnels pour les DPJ

L'article 21 du projet de loi modifie les articles 35.4 et 36 de la LPJ pour permettre au directeur ou à toute personne qui agit en vertu des articles 32 ou 33 « d'exiger d'un établissement, d'un organisme ou d'un professionnel qu'il lui communique un renseignement concernant l'enfant, l'un de ses parents ou une autre personne mise en cause par le signalement lorsque l'une ou l'autre des conditions est remplie<sup>23</sup> ». De plus, un directeur ou toute personne qui agit en vertu des articles 32 ou 33 peut « si elle l'estime nécessaire pour assurer la protection d'un enfant dont elle a retenu le signalement, pénétrer, à toute heure raisonnable, ou en tout temps dans un cas d'urgence, dans une installation maintenue par un établissement ou dans un lieu tenu par un **organisme** ou dans lequel un professionnel pratique sa profession afin de prendre connaissance sur place du dossier de cet enfant et d'en tirer copie ».

En pratique<sup>24</sup>, pour les organismes des Premières Nations, les intervenants du centre de santé ne transmettaient, à la suite des demandes des intervenants des établissements, que l'information pertinente à la réalisation de leur travail. Les centres de santé collaboraient avec les établissements. Cependant, en vertu de l'article 36 de la loi actuelle, on ne permet qu'à un directeur ou à une personne qui agit en vertu de l'article 32 de pénétrer dans un **établissement** pour prendre connaissance sur place du dossier d'un enfant et d'en tirer copie. L'article 21 du projet de loi élargit cette possibilité à un organisme et à un professionnel. Les centres de santé sont considérés comme des organismes aux yeux de la loi.

Nous craignons que cette modification du projet de loi entraîne des effets pervers pour les Premières Nations. En effet, les Premières Nations peuvent ressentir de la méfiance envers le système de santé. Plusieurs femmes autochtones qui sont enceintes craignent de se faire signaler en protection de la jeunesse lorsqu'elles consultent des professionnels de la santé durant leur grossesse. L'impact d'une telle modification sur les Premières Nations envers les professionnels est, à notre avis, trop important pour ne pas être considéré. Il s'agit d'une atteinte à la vie privée. Il existe tout un contexte particulier pour les Premières Nations<sup>25</sup>. D'ailleurs, obtenir le

---

<sup>23</sup> Soit :

a) un tel renseignement révèle ou confirme l'existence d'une situation en lien avec le motif de compromission allégué par le directeur et dont la connaissance pourrait permettre, selon le cas :

1° de retenir le signalement pour évaluation;

2° de décider si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis ou le demeure;

3° de décider de l'orientation de l'enfant;

b) un tel renseignement permet de confirmer ou d'infirmer l'existence d'une situation qui, si elle était avérée, justifierait la révision de la situation de l'enfant, lorsque des faits survenus depuis la décision portant sur la compromission et dont a pris connaissance la personne constituent des motifs de croire en l'existence de cette situation.

<sup>24</sup> Voir aussi la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, chap. A-2.1.

<sup>25</sup> À ce sujet, vous pouvez consulter le document de réflexion présenté par l'APNQL et déposé dans le cadre de l'enquête publique du coroner sur le décès de Mme Joyce Echaquan.

consentement des parents et de l'enfant âgé de 14 ans et plus est, à notre avis, l'unique moyen de conserver le lien de confiance entre ceux-ci et les professionnels. Les familles doivent sentir qu'elles peuvent aller chercher de l'aide, sans qu'elles se sentent « menacées ». Nous recommandons d'exempter les organismes des Premières Nations de l'application de l'article 21 du projet de loi.

### 7.2 Élargissement de l'exercice du pouvoir d'enquête du DPJ à toutes les étapes de l'intervention

L'élargissement de l'exercice du pouvoir d'enquête du DPJ à toutes les étapes de l'intervention est trop large. À notre avis, il est primordial de favoriser l'implication des parents et d'obtenir de leur part leurs consentements. Cela permettra aux parents une meilleure adhésion au plan d'intervention. Nous demandons de ne pas élargir le pouvoir d'enquête à toutes les étapes d'intervention prévu à l'article 21 du projet de loi.

## 8. Dispositions à l'égard des enfants et des familles autochtones

### 8.1 Durées maximales d'hébergement

En 2006, une modification à la LPJ<sup>26</sup> a instauré, entre autres, la durée maximale d'hébergement en milieu substitut. Une limite de temps est prescrite, à l'intérieur de laquelle la décision de retourner ou non l'enfant dans son milieu familial doit être prise. Après ce délai, si la sécurité et le développement de l'enfant sont toujours compromis et que son retour dans le milieu familial n'est pas possible, le tribunal rend une décision visant à lui imposer un milieu de vie stable et permanent.

Depuis 2007, l'APNQL et la CSSSPNQL ont soulevé les conséquences possibles de l'instauration des durées maximales d'hébergement en milieu substitut et ont fortement dénoncé cette disposition, dans la mesure où ces délais étaient susceptibles d'entraîner le placement d'enfants des Premières Nations à l'extérieur de leur communauté et « une rupture des liens entre l'enfant et sa famille, ce qui [peut] représenter une rupture sociale, culturelle et linguistique désastreuse<sup>27</sup> ». En 2007, ce risque était jugé d'autant plus important, car les Premières Nations ne disposaient pas des ressources financières et humaines suffisantes pour, d'une part, mettre en place des services préventifs de première ligne adéquats afin de soutenir les familles en difficulté dans leur réponse aux besoins des enfants dans les délais prescrits<sup>28</sup> et, d'autre part, disposer de suffisamment de familles d'accueil dans les communautés pour éviter le placement des enfants dans des familles allochtones lorsque ce projet de vie alternatif est nécessaire<sup>29</sup>. Ainsi, le système de protection de la jeunesse faisait office de porte d'entrée principale des services sociaux pour les enfants et les familles vivant dans les communautés, les services préventifs n'ayant fait leur apparition que depuis 2009. Malheureusement, les données confirment les préoccupations soulevées : de plus en plus d'enfants des Premières Nations sont placés à l'extérieur de leur milieu familial, les ressources financières, matérielles et humaines continuent d'être insuffisantes et les familles des Premières Nations ne reçoivent pas nécessairement l'ensemble des services dont elles auraient besoin.

Malgré ces craintes, le gouvernement du Québec est allé de l'avant avec l'ajout de cette disposition à la LPJ. Des années plus tard, la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès (ci-après « Commission Viens ») recommandaient, en 2019, ce que l'APNQL et la CSSSPNQL avaient déjà recommandé en 2007, soit qu'il y ait une exemption pour les Premières Nations concernant la durée maximale d'hébergement. Lors de notre passage à la Commission Laurent, nous avons réitéré l'importance d'exempter les enfants des Premières Nations de ces délais. D'ailleurs, le rapport de

<sup>26</sup> L.Q. 2006, chap. 34.

<sup>27</sup> APNQL ET CSSSPNQL (2006). Mémoire de l'APNQL et de la CSSSPNQL : Faits saillants et recommandations. Soumis à l'Assemblée nationale du Québec comme complément au mémoire déposé pour le projet de loi n° 125, p. 5. (Mémoire de l'APNQL et de la CSSSPNQL pour le projet de loi n° 125).

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2005). Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale – projet de loi n° 125.

la Commission Laurent recommande de mettre en œuvre les appels à l'action de la Commission Viens et de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (ENFFADA).

Bien que la continuité des soins et la stabilité des liens pour un enfant soient essentielles et qu'elles constituent les objectifs qui sous-tendent les durées maximales d'hébergement, la nécessité d'éviter la rupture culturelle pour les enfants des Premières Nations est très claire et constitue également un élément fondamental à considérer dans l'analyse de leur intérêt<sup>30</sup>. En dépit de l'importance de la continuité culturelle et de la durée du processus de guérison des parents ou des tuteurs ayant vécu des traumatismes multiples, laquelle peut s'avérer plus longue (alors que certains services ne sont pas facilement accessibles), tous ces éléments devraient être considérés pour expliquer l'exemption des Premières Nations aux durées maximales prévues dans la LPJ, comme le recommande l'appel à l'action 108 du rapport de la Commission Viens<sup>31</sup>. C'est la théorie de l'attachement qui a mené le législateur à ajouter les délais maximaux d'hébergement dans la LPJ<sup>32</sup>. Le principe de la théorie de l'attachement est qu'un enfant a besoin, pour connaître un développement social et émotionnel normal, de développer une relation d'attachement avec au moins une personne qui prend soin de lui de façon cohérente et continue<sup>33</sup>.

D'ailleurs, comme l'a exprimé l'honorable Sébastien Grammond, juge à la Cour fédérale, la théorie de l'attachement n'est pas appropriée en milieu autochtone<sup>34</sup>, en ce que :

[I]a théorie de l'attachement n'a pas nécessairement été testée avec les enfants autochtones. Elle a été élaborée, je crois, aux États-Unis principalement, et on peut se poser la question : est-ce que ça s'applique vraiment dans une société où la famille élargie a une si grande importance? Est-ce que c'est vraiment préjudiciable pour l'enfant [...] à un certain moment dans son enfance de passer de la maison de ses parents à la maison de son oncle et de sa tante, ou à la maison de sa grand-mère? Parfois, tous ces gens-là habitent sous le même toit en raison de la crise du logement. [D]ans une société où la famille élargie a beaucoup d'importance, on peut se poser la question : est-ce que la théorie de l'attachement est valide<sup>35</sup>?

Comme l'indique une étude sur les conséquences de la LPJ, « [I]a moitié des parents ne saisissent pas qu'ils ont un délai pour apporter des changements dans leur vie. Les délais leur semblent irréalistes pour apporter les changements nécessaires au retour des enfants. Les parents évaluent être engagés dans le changement, mais perçoivent que la Direction de la protection de la jeunesse et les juges ne reconnaissent pas les progrès réalisés<sup>36</sup> ». D'autant plus que, pour les parents autochtones ayant vécu des traumatismes, le processus de guérison peut être plus long. Il s'agit de reconnaître et d'appliquer le principe d'égalité réelle, principe reconnu en vertu de la Loi C-92. Comme l'a mentionné le juge Grammond à la Commission Viens, « il ne suffit pas de traiter tous les individus de façon égale, mais il faut se demander aussi si l'application d'une même règle a des effets qui sont discriminatoires ».

---

<sup>30</sup>APNQL ET CSSSPNQL (2016). *La culture : un élément essentiel pour le mieux-être des Premières Nations*, Mémoire conjoint présenté par l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL) et la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL) à l'Assemblée nationale du Québec dans le cadre des consultations portant sur le projet de loi n° 99, *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions*, p. 14.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup>COMMISSION VIENS, p. 436.

<sup>33</sup>LE PARIEN, *Théorie de l'attachement*, en ligne :

<http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/Théorie%20de%20l'attachement/fr-fr/> (consulté le 2022-01-25).

<sup>34</sup> COMMISSION VIENS, p. 436.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Drapeau, S. et coll. *Supra*, note 46, p. 41.

Nous nous questionnons sur l'article 131.12 du projet de loi n° 15, car il ne va pas aussi loin que l'appel à l'action 108 de la Commission Viens. Le projet de loi prévoit, à l'article 131.12, que « la durée totale de la période durant laquelle un enfant autochtone peut être confié à un milieu de vie substitut n'est pas limitée par les articles 53.0.1 et 91.1 lorsqu'un conseil de famille a été formé ». Qu'arrivera-t-il lorsqu'un conseil de famille n'aura pas été formé, faute d'urgence et de temps? Nous comprenons la nécessité d'enchâsser dans la LPJ la mise en place d'un conseil de famille. Cependant, la tenue d'un conseil de famille ne doit pas être une condition à l'exemption des durées maximales d'hébergement. De plus, le tribunal n'a jamais exempté un enfant autochtone aux durées maximales d'hébergement au motif que cela répondait à son intérêt en vertu de l'article 91.1 al. 4 de la LPJ<sup>37</sup>, ce qui milite en faveur d'une exemption complète des enfants autochtones à ces durées. C'est pourquoi nous recommandons d'exempter tous les enfants Premières Nations.

## 8.2 Efforts raisonnables

Nous trouvons, à l'article 131.5 du projet de loi, un ordre de priorité qui doit être respecté, considérant l'intérêt de l'enfant, lorsqu'un enfant autochtone doit être confié à un milieu de vie substitut. Cet ordre de priorité est plus complet que ce qu'on trouve à l'article 4 de la LPJ. Cependant, le deuxième alinéa de l'article 131.5 pose problème puisqu'il ne va pas aussi loin que les communautés l'auraient souhaité. L'article 131.5 se lit comme suit :

« 131.5. Lorsqu'en vertu de la présente loi un enfant autochtone doit être confié à un milieu de vie substitut, le milieu choisi doit être celui qui, considérant l'intérêt de cet enfant, lui convient, en respectant l'ordre de priorité suivant :

- a) la famille élargie de l'enfant;
- b) des membres de sa communauté;
- c) des membres d'une autre communauté de la même nation que la sienne;
- d) des membres d'une autre nation que la sienne;
- e) tout autre milieu.

**Les motifs justifiant la décision prise en vertu du premier alinéa doivent être consignés par le directeur au dossier de l'enfant ».**

La Commission Viens a mis en lumière que la priorisation lors du placement auprès de personnes significatives n'est pas toujours respectée pour un enfant autochtone. En effet, « des membres de familles élargies entendus dans le cadre des travaux de la Commission ont expliqué ne jamais avoir été consultés ou ne pas avoir été pris en considération quand ils ont fait connaître leur intention de prendre soin d'un enfant<sup>38</sup> ». Pourtant, plusieurs jugements ont réitéré la responsabilité du DPJ à employer tous les moyens raisonnables pour trouver une famille d'accueil dans la communauté :

« [14] Quoique cette tâche puisse s'avérer difficile en raison du manque de ressources et de la collaboration parfois problématique des parents, la direction de la protection de la jeunesse doit tout mettre en œuvre afin de trouver une famille d'accueil dans sa communauté lorsque l'enfant est autochtone. Sans être une obligation de résultat, la responsabilité de la direction de la protection de la jeunesse à ce sujet se situe à un niveau très élevé, celle-ci devant **obligatoirement employer tous les moyens raisonnables** en ce sens. Il s'agit d'une obligation continue en ce que ce n'est pas parce qu'une

<sup>37</sup> Les autres exemptions concernent le retour de l'enfant dans son milieu familial à court terme ou encore pour des motifs sérieux.

<sup>38</sup> COMMISSION VIENS, p. 460.

vérification ponctuelle a été faite que les obligations légales de la requérante sont remplies. Si le passage du temps permet de trouver une famille d'accueil autochtone adéquate, la direction de la protection de la jeunesse devra réévaluer ce qui est dans l'intérêt de l'enfant et dans le respect de ses droits<sup>39</sup>. » [Nos soulèvements]

D'autres jugements constatent que les démarches visant à trouver des familles d'accueil autochtones ne sont pas toujours effectuées en début de placement. À ce propos, dans le jugement Protection de la jeunesse — 175726<sup>40</sup>, malgré plusieurs ordonnances du juge, aucune démarche pour trouver une famille d'accueil autochtone n'a été effectuée. Par la suite, en novembre 2016, le juge ordonne que l'enfant soit hébergé en famille d'accueil autochtone dans la communauté pour une période de douze mois, – et à défaut, confie l'enfant à sa grand-mère maternelle pour une période de douze mois. Le DPJ a porté en appel cette décision. Lorsque le dossier a été entendu, en 2017, il était trop tard; l'enfant autochtone avait développé des liens significatifs avec la famille d'accueil allochtone. C'est d'ailleurs un enjeu que la Commission Viens avait constaté, à savoir que plusieurs membres des Premières Nations ont l'impression que « les liens entre les enfants et leur famille d'accueil sont favorisés, au détriment des liens familiaux<sup>41</sup> ».

Nous recommandons de remplacer le deuxième alinéa de l'article 131.5 par « Le Directeur est tenu de démontrer que tous les efforts raisonnables ont été faits pour placer l'enfant auprès des membres de sa famille élargie, des membres de sa communauté ou auprès d'une autre communauté ou nation de l'enfant ». Le terme « motifs », utilisé au deuxième alinéa de l'article 131.5, n'est pas aussi englobant et large que le terme « efforts raisonnables ». De plus, le justificatif des efforts raisonnables doit figurer dans le rapport psychosocial déposé au tribunal. Dans un même ordre d'idées, les intervenants doivent démontrer les efforts raisonnables qu'ils ont faits pour que l'enfant continue de résider avec ses parents<sup>42</sup>.

L'ordre de priorité prévu à cet article est une avancée, mais doit se lire en conjonction avec les critères généraux déterminés par le ministre pour devenir famille d'accueil. Ces critères doivent être assouplis puisque plusieurs familles ne réussissent pas à se conformer aux critères demandés, dont celui de l'aménagement intérieur et extérieur, les chambres à coucher et la sécurité et la salubrité du milieu<sup>43</sup>, « ce qui peut mener au placement des enfants à l'extérieur des communautés. Ces enfants risquent alors de perdre leur lien avec leur famille, leur communauté, leur langue et leur culture<sup>44</sup> ». D'ailleurs, la majorité de ces critères ne tiennent pas compte des réalités auxquelles les communautés sont confrontées. Il y a des dérogations possibles, mais celles-ci sont peu connues des intervenants des milieux concernés.

De plus, certains critères, comme celui sur les antécédents judiciaires relatifs à la fonction, sont très subjectifs et ne visent pas uniquement le postulant, mais également les gens qui résident dans son milieu<sup>45</sup>. Seul un antécédent judiciaire pouvant avoir une incidence sur les aptitudes requises et la conduite nécessaire à l'exercice de la fonction de la ressource doit être pris en considération<sup>46</sup>. Considérant que ce libellé laisse la pleine latitude

---

<sup>39</sup> Protection de la jeunesse, 2016 QCCQ 10941, par. 14.

<sup>40</sup> Protection de la jeunesse — 175726, 2017 QCCQ 10171.

<sup>41</sup> COMMISSION VIENS, p. 456.

<sup>42</sup> À cet effet, voir l'article 15.1 de la Loi fédérale.

<sup>43</sup> APNQL ET CSSSPNQL (2020). *Le système est brisé : des actions concrètes s'imposent pour mettre fin au racisme systémique*, Mémoire conjoint présenté par l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL) et la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL) à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse, p. 9. (Mémoire déposé à la Commission Laurent).

<sup>44</sup> CASSPNQL (2017). *Rapport final. Processus de consultation pour la réforme du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN)*, p. 55.

<sup>45</sup> MÉMOIRE DÉPOSÉ À LA COMMISSION LAURENT, p. 9.

<sup>46</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Document de soutien au Cadre de référence sur les ressources intermédiaires et de type familial quant à la vérification et au maintien de la conformité de certains critères généraux déterminés par le ministre*, 2016, p. 10.

aux intervenants de décider de ce qui a une incidence sur l'aptitude et la conduite, son application est très inégale<sup>47</sup>. Certains peuvent décider qu'un antécédent en particulier a une incidence sur l'exercice de la fonction de la ressource, mais que ce même antécédent, pour une autre famille ou dans une région, n'en aura pas<sup>48</sup>. Devrait-on se priver d'une potentielle famille d'accueil autochtone, sachant qu'il y a un manque criant dans les communautés, au motif qu'une personne a été accusée d'une infraction contre les biens ou contre les personnes<sup>49</sup> par exemple, remontant à plusieurs années?

### 8.3 Services préventifs de première ligne

Depuis 2009, il existe, dans la majorité des communautés, des services préventifs de première ligne<sup>50</sup>. L'article 131.1 du projet de loi stipule que « les dispositions particulières aux autochtones visent notamment à favoriser l'intervention prioritaire des prestataires de services de santé et de services sociaux offerts à la communauté afin de prévenir la prise en charge de la situation d'un enfant autochtone par le directeur ». En effet, cet article reflète les besoins des communautés, à savoir qu'on accorde une priorité aux services préventifs de première ligne au détriment des services de protection de la jeunesse<sup>51</sup>. La priorité des soins préventifs est d'ailleurs un principe en vertu de la Loi fédérale. Les communautés veulent miser en premier lieu sur les services préventifs de première ligne pour mettre en œuvre des solutions en amont et éviter un signalement, conformément aux pratiques favorisées par les Premières Nations. Dans le contexte actuel, les enfants autochtones sont surreprésentés, à tous les stades du processus d'intervention en matière de protection de la jeunesse. Cette surreprésentation « est associée à des facteurs de risque existant dans le milieu de vie et la famille de l'enfant, caractérisé entre autres par le surpeuplement, la pauvreté, la violence et la dépendance. Elle relève en grande partie des conditions socioéconomiques défavorables héritées du système colonial qui sous-finance les infrastructures publiques et résidentielles ainsi que les services publics dans la communauté, marginalisant ainsi les populations qui y résident<sup>52</sup> ».

À l'article 131.6 du projet de loi, on lit :

« 131.6. Pour l'application de l'article 38.2, toute décision visant un signalement pour une situation de négligence ou de risque sérieux de négligence concernant un enfant autochtone doit notamment prendre en considération les facteurs suivants :

a) les actions posées par les parents afin de répondre aux besoins fondamentaux de l'enfant ainsi que la collaboration offerte aux prestataires de services de santé et de services sociaux offerts à leur communauté;

b) la capacité de ces prestataires de soutenir les parents dans l'exercice de leurs responsabilités et d'aider à répondre à ces besoins ».

Bien que le projet de loi contienne une référence aux services préventifs de première ligne, il ne va pas aussi loin, comparativement à ce qu'on trouve dans la Loi fédérale et dans certaines lois en matière de protection de la jeunesse au Canada<sup>53</sup>. Le terme « capacité de ces prestataires », au paragraphe b, est problématique puisqu'il permettrait de contourner le recours aux services préventifs de première ligne. Il reviendrait donc aux intervenants de décider si les services préventifs de première ligne sont « capables » de soutenir les parents

<sup>47</sup> MÉMOIRE DÉPOSÉ À LA COMMISSION LAURENT, p. 9.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> À l'exception, bien entendu, de certains délits (agression sexuelle, voie de fait grave, etc.). L'impulsivité de la personne, le contexte de l'événement ainsi que son cheminement global devront être évalués. Il s'agit de cas par cas.

<sup>50</sup> L'offre de services pour les services préventifs de première ligne est plus large et inclut les services de soutien.

<sup>51</sup> À cet effet, voir l'article 14 de la Loi fédérale.

<sup>52</sup> CSSSPNQL, *Déclaration sous serment de Mme Marjolaine Sioui déposée dans le cadre du renvoi sur la Loi fédérale*.

<sup>53</sup> Ce constat figure aussi dans le rapport de la Commission Laurent.

dans l'exercice de leurs responsabilités, ce qui est subjectif. Notre crainte est que les intervenants écartent le recours aux services préventifs de première ligne de façon systématique parce que, selon eux, aucun service ne correspond aux besoins des parents. Pourtant, les services préventifs de première ligne sont les mieux placés pour savoir s'ils sont capables de répondre aux besoins des parents. Cette décision de prise en charge doit leur revenir. De plus, l'offre des services de première ligne offerts dans les communautés est variée.

Dans un deuxième temps, nous soutenons que, pour les cas de négligence, de risque sérieux de négligence ou de mauvais traitements psychologiques, nous devons passer en prévention. Par ailleurs, une étude a démontré que, parmi tous les motifs de compromission en protection de la jeunesse, dans 85 % des cas, aucune preuve n'indiquait que la sécurité immédiate des enfants était menacée<sup>54</sup>. Seuls 15 % des cas nécessitaient une intervention urgente. Dans les 85 % des cas, la plupart concernaient la négligence et les mauvais traitements psychologiques, soit des situations dans lesquelles il n'y avait pas de preuve de préjudice imminent, mais où la littérature montre de manière convaincante qu'une exposition chronique entraîne des effets négatifs graves à long terme sur le développement et le mieux-être des enfants, qui découlent en grande partie des conditions socioéconomiques<sup>55</sup>. C'est pourquoi les services préventifs de première ligne, qui peuvent agir en amont, doivent être priorisés. Au Québec, en 2020-2021, 58 % des signalements retenus concernaient le motif de compromission de négligence et 15 % des signalements retenus visaient les mauvais traitements psychologiques pour les enfants des Premières Nations non conventionnées résidant dans les communautés (en 2020-2021, 44 % des signalements retenus concernaient le motif de compromission de négligence et 19 % les mauvais traitements psychologiques pour l'ensemble des enfants au Québec)<sup>56 57</sup>. Le taux de signalements retenus pour motif de négligence par 1 000 jeunes est 3,8 fois plus élevé chez les Premières Nations résidant dans les communautés que dans l'ensemble de la population au Québec (voir annexe, figure 4).

Nous recommandons, au deuxième alinéa de l'article 131.7, d'ajouter la priorisation des services préventifs de première ligne dans les cas de négligence, de risques sérieux de négligence et de mauvais traitements psychologiques.

#### 8.4 Langue

Il est essentiel que, du point de vue clinique et juridique, les enfants et les parents comprennent les intervenants et puissent communiquer avec ces derniers. Nous recommandons d'insérer, dans le chapitre sur les dispositions particulières aux Autochtones, un article sur l'importance que les interventions effectuées par le DPJ se fassent dans une langue comprise par les enfants et les familles autochtones. Les documents et les procédures remis aux enfants et aux familles doivent aussi être traduits, que ce soit en langue anglaise ou autochtone.

#### 8.5 Loi sur le ministère du Conseil exécutif (M-30)

Le processus dit M-30<sup>58</sup> s'applique pour les ententes prévues aux articles 131. 20<sup>59</sup> et suivants du projet de loi, considérant l'article 3.12 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, qui prévoit :

« **3.12.** Un organisme public ne peut, sans l'autorisation préalable écrite du ministre, conclure une entente avec un autre gouvernement au Canada, l'un de ses ministères ou organismes gouvernementaux, ou avec un organisme public fédéral.

<sup>54</sup> TROCMÉ, N., KYTE, A., SINHA, V., & FALLON, B. (2014). Urgent Protection versus Chronic Need: Clarifying the Dual Mandate of Child Welfare Services across Canada, *Social Sciences*, 2014, 3(3), p. 483-498.(Urgent Protection versus Chronic Need).


<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> L'ensemble des enfants au Québec comprend la population de tous les jeunes de 0 à 17 ans (y compris les Premières Nations et les Inuit vivant dans les communautés et à l'extérieur de celles-ci).

<sup>57</sup> Les données proviennent des AS 480 A et G et seront prochainement publiées dans le portail Prisme de la CSSSPNQL.

<sup>58</sup> RLRQ, chapitre M-30.

<sup>59</sup> Plus précisément, les articles 131.23, 131.25 et 131.26 du projet de loi n° 15.



Le ministre responsable de l'organisme public ou le ministre qui lui verse une subvention transmet au ministre son avis sur le projet d'entente avant que la décision sur la demande d'autorisations soit prise.

Le ministre peut assortir cette autorisation des conditions qu'il détermine. Il peut notamment fixer comme condition que le financement obtenu en vertu de l'entente visée au premier alinéa ne sera pas pris en considération ultérieurement pour déterminer si l'organisme est assujéti ou non au présent article.

Toute contravention aux dispositions du premier alinéa ou aux conditions visées au troisième alinéa entraîne la nullité de l'entente.

Le ministre, en accord avec le ministre responsable de l'organisme public ou avec le ministre qui lui verse une subvention, veille à la négociation de l'entente ».

Ainsi, les communautés sont considérées, au sens de M-30, comme des organismes publics fédéraux. Ce processus ne fait qu'alourdir administrativement la conclusion d'une entente puisqu'il faut obtenir l'autorisation écrite du ministre avant de conclure une entente avec une communauté. D'ailleurs, lorsqu'il y a des modifications aux ententes, on doit repasser par le processus M-30. Nous recommandons d'exclure les ententes entre les communautés ou les regroupements de communautés et les établissements de l'application de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* par décret. Nous recommandons également de travailler sur le décret le plus tôt possible pour qu'il soit adopté en même temps que le projet de loi n° 15. Dans le passé, bien que le projet de loi n° 113 (*Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives en matière d'adoption et de communication de renseignements*), qui reconnaissait les effets juridiques de l'adoption et de la tutelle coutumières autochtones, ait été sanctionné et entré en vigueur, le projet de règlement sur l'aide financière pour favoriser la tutelle et la tutelle coutumière autochtone à un enfant et le projet de règlement sur l'aide financière pour favoriser l'adoption et l'adoption coutumière autochtone d'un enfant ont été publiés plus tard à la Gazette officielle du Québec. À ce jour, les deux règlements n'ont pas encore été adoptés, ce qui fait que l'adoption et la tutelle coutumières peuvent être envisagées comme projet de vie par le directeur, mais ne peuvent être concrétisées puisque les règlements n'ont toujours pas été adoptés. C'est pourquoi nous recommandons de travailler le plus tôt possible sur le décret pour exclure les ententes entre les communautés ou le regroupement de communautés et les établissements de l'application du processus M-30 pour qu'il soit adopté en même temps que ce projet de loi.



## Conclusion

Plusieurs articles de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* affirment le droit de nos enfants, de nos familles et de nos peuples relativement à leurs cultures, à leurs langues, à leurs valeurs, à leurs cérémonies, à leurs territoires et à leurs modes de gouvernance. Bien que le projet de loi n° 15 modifie la LPJ et propose l'insertion d'un chapitre entier sur les dispositions particulières aux Autochtones, le projet de loi ne tient toujours pas compte des principes de la Loi fédérale et de plusieurs des appels à l'action de la Commission Viens, des appels à la justice de l'ENFFADA et des recommandations de la Commission Laurent. Pourtant, il s'agit de documents de référence essentiels pour les travaux sur la LPJ.

Comme il a été mentionné, plusieurs Premières Nations ont déposé des avis d'intention et/ou des demandes pour la conclusion d'un accord de coordination. Les communautés sont les mieux placées pour prendre des décisions à l'égard de leurs enfants et de leurs familles. À titre d'exemple, la loi adoptée par la communauté d'Opitciwan est en vigueur depuis le 17 janvier 2022. Assurément, d'autres communautés emboîteront le pas dans un avenir rapproché.

Nous invitons le gouvernement du Québec à collaborer et à soutenir les Premières Nations dans l'exercice de leurs droits et dans leurs démarches vers une pleine autonomie en acceptant de négocier des accords de coordination visant à définir les mesures de soutien à l'application des lois adoptées par les Premières Nations. Il en va de l'intérêt des enfants et des générations à venir.

Nous vous demandons de prendre en compte les recommandations proposées dans ce mémoire pour mieux répondre aux besoins des communautés qui décideront de maintenir une gouvernance en vertu du régime de la LPJ. Ces recommandations visent à éliminer la surreprésentation des enfants autochtones en protection de la jeunesse et à rendre les interventions en protection de la jeunesse culturellement sécuritaires.


# Recommandations

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

1. Nous demandons que le gouvernement du Québec modifie la LPJ afin d'y inclure les principes de la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis* à la suite de son entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2020, et facilite l'application des lois des communautés en matière de services à l'enfance et à la famille.
2. Nous demandons que le gouvernement du Québec négocie de bonne foi avec les corps dirigeants autochtones et le gouvernement fédéral, dans le respect des compétences des trois ordres de gouvernement, des ententes de coordination prévoyant l'établissement d'un système où les services préventifs de première ligne et de protection de la jeunesse seront respectueux des besoins et des réalités des enfants et des familles des Premières Nations.
3. L'APNQL réclame que le gouvernement du Québec conclue avec les corps dirigeants autochtones et avec le gouvernement fédéral un accord portant sur la collecte, l'analyse, la conservation, l'utilisation et la communication de renseignements concernant les services à l'enfance et à la famille fournis à l'égard des enfants des Premières Nations.
4. Nous réclamons que le gouvernement du Québec apporte les changements administratifs et législatifs nécessaires pour permettre aux gouvernements des Premières Nations ou aux organisations qu'ils désignent d'avoir accès facilement et en tout temps aux données relatives à leurs populations, notamment en matière de santé et de services sociaux.

## *Loi sur la protection de la jeunesse :*

5. Nous demandons de reconnaître et de respecter la compétence des Premières Nations et des Inuit en matière de protection de la jeunesse dans le préambule.
6. Nous demandons de ne pas modifier la définition de parents qui se trouve à l'article 1 de la LPJ.
7. Nous demandons de mettre en œuvre rapidement, en partenariat avec les Premières Nations et les Inuit, la recommandation du rapport de la Commission Laurent sur l'instauration d'un poste de commissaire adjoint et de son équipe consacrée exclusivement aux enjeux entourant les enfants autochtones avec le commissaire au bien-être et aux droits des enfants.
8. Nous demandons de nommer des personnes faisant partie des Premières Nations qui représenteront la diversité des communautés pour siéger au Forum des directeurs.
9. Nous demandons d'insérer, à l'article 81.1 de la LPJ, que le tribunal s'assure que le directeur a répondu à son obligation d'informer un représentant de la communauté de l'enfant de son audience.
10. Nous demandons d'exempter les organismes des Premières Nations de l'application de l'article 21 du projet de loi.
11. Nous demandons de ne pas élargir le pouvoir d'enquête à toutes les étapes d'intervention prévu à l'article 21 du projet de loi.
12. Nous demandons que tous les enfants autochtones soient exemptés de l'application des durées maximales d'hébergement.
13. Nous demandons de remplacer le deuxième alinéa de l'article 131.5 par « Le Directeur est tenu de démontrer que des efforts raisonnables ont été faits pour placer l'enfant auprès des membres de sa famille élargie, des membres de sa communauté ou auprès d'une autre communauté ou nation de l'enfant ». De plus, nous demandons de consigner cette information dans le rapport psychosocial.
14. Nous demandons de modifier les critères généraux déterminés par le ministre pour devenir une famille d'accueil pour les Premières Nations.
15. Nous demandons d'ajouter, au premier alinéa de l'article 131.6, le motif de compromission « mauvais traitement psychologique » et de retirer le paragraphe b de cet article.

- 
16. Nous demandons de modifier l'article 131.7 pour y prévoir une priorisation des services préventifs de première ligne pour une situation de négligence, un risque sérieux de négligence et de mauvais traitements psychologiques.
  17. Nous demandons d'insérer, dans le chapitre sur les dispositions particulières aux Autochtones, un article sur l'importance que les interventions effectuées par le DPJ se fassent dans une langue comprise par les enfants et les familles autochtones. Les documents et les procédures remis aux enfants et aux familles doivent aussi être traduits, que ce soit en langue anglaise ou autochtone.
  18. Nous demandons d'exclure les ententes entre les communautés ou les regroupements de communautés et les établissements de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*.

# Annexes

**Tableau des types d'ententes relatives à la protection de la jeunesse déléguant des responsabilités aux communautés des Premières Nations au Québec**

Nation	Communauté	Centre jeunesse avec lequel la communauté ou SAC a une entente <sup>1</sup>	Responsabilités déléguées en vertu de l'article 32 de la LPJ	Responsabilités déléguées en vertu de l'article 33 de la LPJ
Abénakise	Odanak/Wôlinak (Grand Conseil de la Nation Waban-Aki)	Centre jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec		X <sup>2</sup>
Algonquine	Kitigan Zibi	Centre jeunesse de l'Outaouais	X	X
	Lac-Simon, Kitcisakik, Pikogan et Long Point	Centre jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue (CJAT)	X	X
	Barriere Lake	Centre jeunesse de l'Outaouais		
	Timiskaming First Nation et Kebaowek	Centre jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue (CJAT)		
Atikamekw	Manawan (Conseil de la Nation Atikamekw)	Centre jeunesse de Lanaudière	X <sup>3</sup>	X <sup>3</sup>
	Opitciwan <sup>4</sup>	Centre jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec		
	Wemotaci (Conseil de la Nation Atikamekw)	Centre jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec	X <sup>3</sup>	X <sup>3</sup>
Huronne-Wendat	Wendake	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire		X <sup>5</sup>
Innué	Pessamit	Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord (CPRCN)		X
	Mashteuiatsh	Centre jeunesse de Saguenay–Lac-Saint-Jean	X	X
	Uashat mak Mani-Utenam	CPRCN		X
	Matimekush–Lac-John	CPRCN		X
	Nutashkuan	CPRCN		X
	Pakua Shipu, Unamen Shipu et Ekuanitshit (Mamit Innuat)	CPRCN		X
	Essipit	CPRCN		X <sup>6</sup>
Mi'gmaq	Listuguj	Centre jeunesse Gaspésie-Les Îles	X	X
	Gesgapegiag	Centre jeunesse Gaspésie-Les Îles	X	X
Mohawk	Akwesasne	CISSS de la Montérégie-Ouest	X	X
	Kahnawake	Centre jeunesse de la Montérégie	X	X
	Kanesatake	Centre jeunesse des Laurentides		
Naskapie	Kawawachikamach	Il n'y a pas d'entente avec un centre jeunesse pour cette communauté qui est conventionnée. Cette communauté est desservie par le Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord (ci-après CPRCN) et les services sont financés par le Québec. Les responsabilités définies aux articles 32 et 33 de la LPJ sont exercées par le DPJ et les employés autorisés du CPRCN.		

1 Les cases colorées indiquent les ententes bipartites entre les communautés et les centres jeunesse, alors que les cases en blanc indiquent les ententes entre les centres jeunesse et SAC. L'appellation CISSS ou CIUSSS n'a pas été utilisée puisque les ententes en vigueur ont été signées antérieurement à la fusion des établissements du réseau provincial.

2 Bien que l'entente permette d'exercer des responsabilités en vertu de l'article 33 de la LPJ, le Grand Conseil de la Nation Waban-Aki n'a présentement pas de personnel travaillant en protection de la jeunesse.

3 Le CNA a conclu et a mis en œuvre une entente relative au régime particulier de protection de la jeunesse en vertu de l'article 37.5 de la LPJ

4 La communauté d'Opitciwan a adopté, en novembre 2021, la *Loi de la protection sociale atikamekw d'Opitciwan* (LPSAO), conformément à la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*. La LPSAO est entrée en vigueur le 17 janvier 2022.

5 Bien que l'entente permette d'exercer des responsabilités en vertu de l'article 33 de la LPJ, le Conseil de la Nation huronne-wendat n'a présentement pas de personnel travaillant en protection de la jeunesse.

6 Bien que l'entente permette d'exercer des responsabilités en vertu de l'article 33 de la LPJ, le Conseil de la Première Nation des Innus Essipit n'a présentement pas de personnel travaillant en protection de la jeunesse.

Figure 1- Taux moyens pour 1 000 enfants par indicateur (2002-2010)

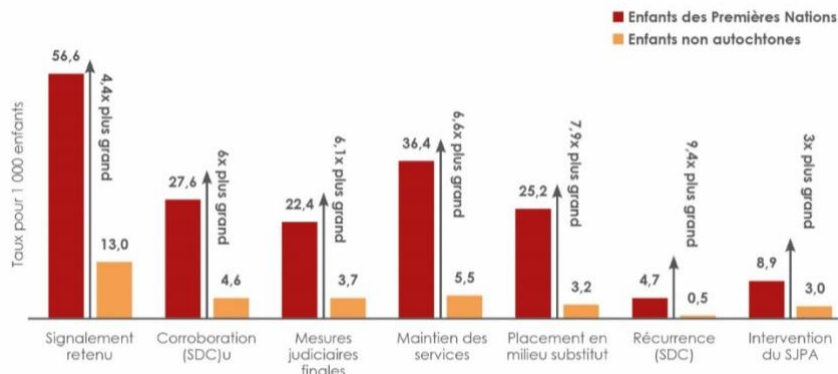


Figure 2- Répartition des motifs de signalements retenus pour les jeunes (0-17 ans) des Premières Nations dans les communautés – AS 480 A de 2011 à 2021

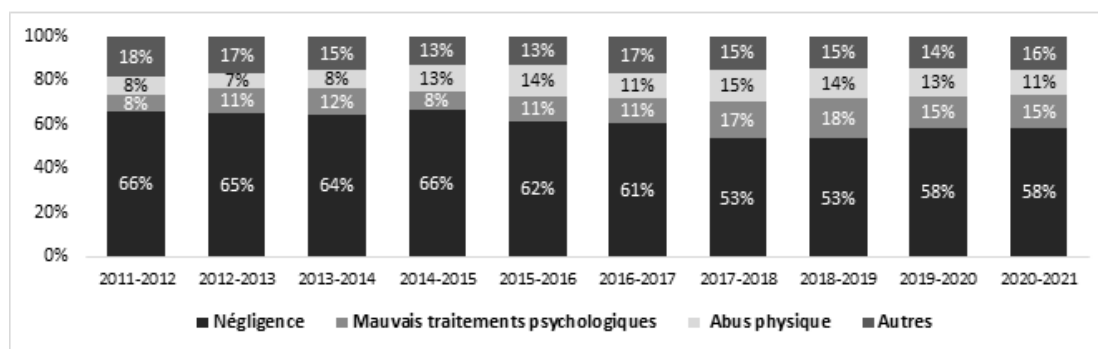


Figure 3- Répartition des motifs de signalements retenus pour l'ensemble des jeunes (0-17 ans) au Québec- AS 480 G de 2011 à 2021

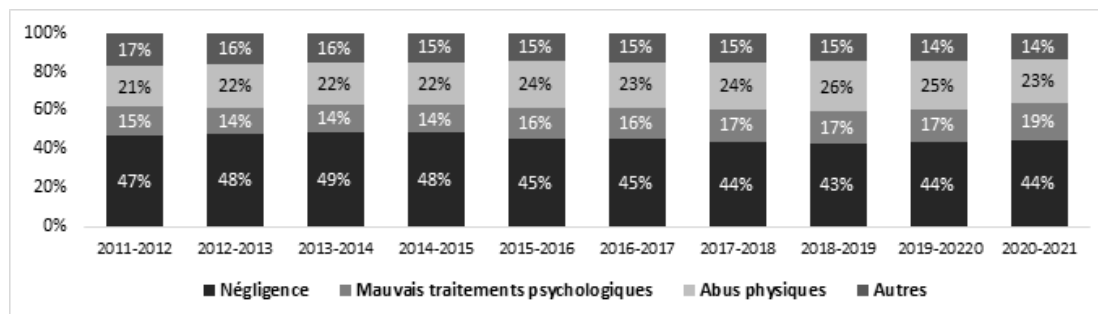
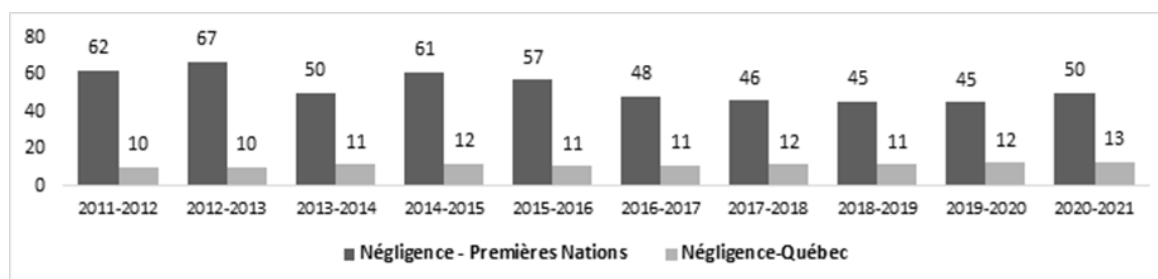
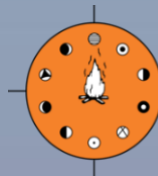


Figure 4- Taux des signalements retenus pour négligence par 1 000 jeunes (0-17 ans) pour les Premières Nations et l'ensemble du Québec – AS 480 A et AS 480 G de 2011 à 2021





COMMISSION DE LA SANTÉ  
ET DES SERVICES SOCIAUX  
DES PREMIÈRES NATIONS  
DU QUÉBEC ET DU LABRADOR



Assemblée des Premières  
Nations Québec-Labrador