



LE MIEUX-ÊTRE DE NOS ENFANTS AU CŒUR DU DROIT À L'AUTODÉTERMINATION DES PREMIÈRES NATIONS

Mémoire concernant le projet de loi n° 37,
Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants

Présenté à
la Commission de la santé et des services sociaux,
Assemblée nationale du Québec

Le 7 février 2024



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



Ce mémoire a été produit dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques sur le projet de loi n° 37, *Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants*. Il a été présenté à la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale du Québec, le 7 février 2024.

Rédaction principale

Laurence Migué, avocate

Collaboration

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

Richard Gray, gestionnaire des services sociaux – CSSSPNQL

Karine Millaire, conseillère juridique – CSSSPNQL

Marjolaine Sioui, directrice générale – CSSSPNQL

Médéric Sioui, gestionnaire des communications – CSSSPNQL

Mauricio Suchowlansky, analyste des politiques – Conseil en Éducation des Premières Nations

Francis Verreault-Paul, chef de cabinet – APNQL

Mise en page

Mireille Gagnon, technicienne en graphisme – CSSSPNQL

Note au lecteur

Le genre masculin est utilisé de façon générique dans le seul but d'alléger le texte.

Ce document est accessible en version électronique, en français et en anglais, à l'adresse 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 : Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador 2024 : *Le mieux-être de nos enfants au cœur du droit à l'autodétermination des Premières Nations*. Mémoire concernant le projet de loi n° 37, *Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants*.

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 (CSSSPNQL)

250, place Chef-Michel-Laveau, bureau 102, Wendake (Québec) G0A 4V0

info@cssspnql.com

ISBN version Web : 978-1-77315-495-4

© APNQL et CSSSPNQL 2024



TABLE DES MATIÈRES

Introduction	4
Description de l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL)	4
Description de la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL).....	4
Un mot sur les étapes précédant le dépôt du projet de loi n° 37	5
1. Mise en contexte.....	5
1.1. Droits à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale des Premières Nations permettant d'assurer le mieux-être et la protection des droits et des intérêts de leurs enfants	5
1.2. Non-respect de l'esprit des recommandations de la Commission Laurent	6
2. De la nécessité d'inclure la reconnaissance de certains principes au projet de loi	7
2.1. Principe de Jordan	7
2.2. Approche fondée sur les distinctions.....	7
2.3. Principes de PCAP®.....	8
3. Analyse du projet de loi, article par article	8
3.1. Préambule.....	8
3.2. Article 5 : Fonctions du commissaire québécois	9
3.3. Article 14 : nomination du commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit....	10
3.4. Article 15 : rôle du commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit	10
3.5. Article 16: consultation et reddition de comptes.....	12
3.6. Article 17 : durée du mandat.....	13
Conclusion	14
ANNEXE – Tableau des recommandations	15



*DÉCLARATION SUR LES DROITS DES ENFANTS DES PREMIÈRES NATIONS QUE LES
CHEFS DE L'APNQL ONT ADOPTÉE PAR CONSENSUS EN 2015¹*

Les chefs en assemblée doivent préconiser et promouvoir la sécurité, la dignité et le bien-être de nos enfants, conformément à la présente déclaration, partout au Québec, y compris en ce qui concerne toutes les activités, tous les services, toutes les politiques et lois liés au gouvernement fédéral et provincial, aux entreprises, aux services sociaux et à l'éducation, de même que dans toutes les institutions de nos Nations et communautés.

Introduction

Le 26 octobre 2023, le ministre responsable des Services sociaux, M. Lionel Carmant, présentait à l'Assemblée nationale du Québec le projet de loi n° 37, *Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants* (le « projet de loi »). Le présent mémoire expose les préoccupations des Premières Nations² quant au projet de loi et propose des recommandations qui doivent être suivies pour que les droits et les intérêts des enfants des Premières Nations soient protégés et respectés.

Description de l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL)

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 liées à la défense des titres des Premières Nations, de leurs droits ancestraux et issus de traités, des politiques des gouvernements fédéral et provincial qui portent atteinte à leurs coutumes et à leur mode de vie, des lois gouvernementales et des relations avec les deux ordres de gouvernement, du développement économique et de toute autre question sociale, économique et culturelle touchant l'autonomie gouvernementale, les relations nationales avec le gouvernement et les relations internationales. Le secrétariat de l'APNQL, en collaboration avec ses commissions et ses organismes régionaux (COR), coordonne les dossiers jugés prioritaires et les activités de représentation du chef régional, et il met en application les décisions prises par les chefs en assemblée.

Description de la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL)

La CSSSPNQL est une association à but non lucratif créée en 1994 par résolution des chefs de l'APNQL. 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.

¹ APNQL. *Déclaration sur les droits des enfants des Premières Nations*. En ligne : <https://cssspnql.com/produit/declaration-sur-les-droits-des-enfants-des-premieres-nations/>. Ci-après désignée « Déclaration de l'APNQL sur les droits des enfants ».

² Pour les fins de ce mémoire, les Premières Nations visées sont celles qui sont présentes au Québec, à l'exception des Cris et des Naskapis.



Un mot sur les étapes précédant le dépôt du projet de loi n° 37

La CSSSPNQL ainsi que d'autres représentants des Premières Nations et Inuit ont collaboré avec le ministère de la Santé et des Services sociaux aux étapes antérieures au dépôt du projet de loi, depuis l'été 2023. Nous avons exprimé nos préoccupations et soumis des recommandations par voie de lettre et de tableaux ainsi que lors des séances de travail. Nous avons constaté avec regret que le projet de loi a été rédigé sans tenir compte de la majeure partie des préoccupations émises par les différents groupes. Nous peinons à nous expliquer la raison de ces refus, souvent communiqués sans justification. Nous espérons trouver chez les membres de la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale une oreille plus attentive et sensible à nos revendications. Nous les remercions de l'attention portée à ce mémoire.

1. Mise en contexte

1.1. Droits à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale des Premières Nations permettant d'assurer le mieux-être et la protection des droits et des intérêts de leurs enfants

1.1.1. Fondements juridiques

Les Premières Nations possèdent des droits inhérents reconnus par la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*³ à assurer librement leur développement, notamment en matière sociale et culturelle⁴, ainsi qu'à maintenir et à renforcer leurs propres institutions politiques, juridiques, sociales et culturelles distinctes⁵, y compris une institution comme un commissaire au bien-être de leurs enfants⁶. Les Premières Nations ont également le droit de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits⁷, et les États doivent obtenir le consentement de leurs représentants avant d'adopter et d'appliquer toute mesure législative ou administrative les concernant⁸.

De plus, le droit inhérent des Premières Nations à l'autonomie gouvernementale dans le champ des services à l'enfance et à la famille a été reconnu par la Cour d'appel du Québec⁹ comme étant protégé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. En contexte de protection des enfants et des jeunes, respecter ce droit à l'autonomie gouvernementale est encore plus crucial vu les « conséquences dramatiques¹⁰ » des politiques étatiques de prise en charge des enfants des Premières Nations et le bris de lien de confiance avec l'État qui en découle. Le respect de ce droit implique qu'un commissaire québécois ne pourrait avoir aucun pouvoir sur les corps dirigeants autochtones¹¹ exerçant leur droit constitutionnel à l'autogouvernance en matière d'enfance et de famille; ne pourrait substituer sa propre

³ Assemblée générale des Nations Unies. *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (61/295). 2007. En ligne : https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_F_web.pdf, ci-après désignée « Déclaration des Nations Unies ».

⁴ *Ibid.*, art. 3.

⁵ *Ibid.*, art. 5.

⁶ Les articles 5, 8, 11 et 13 à 15 de la Déclaration des Nations Unies offrent aussi des garanties d'autodétermination en contexte d'éducation ainsi que de protection de la culture.


⁷ Déclaration des Nations Unies, art. 18.

⁸ *Ibid.*, art. 19.

⁹ *Renvoi à la Cour d'appel du Québec relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*, 2022 QCCA 185, aux paragraphes 58 et 59. Ci-après désigné « Renvoi à la Cour d'appel ».

¹⁰ *Ibid.*, au par. 13.

¹¹ Un corps dirigeant autochtone est un « conseil, gouvernement ou autre entité autorisé à agir pour le compte d'un groupe, d'une collectivité ou d'un peuple autochtones titulaires de droits reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ». Définition tirée de la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis* (L.C. 2019, ch. 24), article 1 « corps dirigeant autochtone ».



interprétation de l'intérêt de l'enfant à celle définie et comprise du point de vue de la communauté visée; et ne pourrait avoir autrement l'effet de porter atteinte à l'autonomie ou au droit en matière d'autogouvernance des Premières Nations.

1.1.2. Les Premières Nations exercent leurs droits et n'ont jamais délégué cet exercice au gouvernement du Québec

Les Premières Nations exercent leur droit inhérent protégé par la Constitution à l'autonomie gouvernementale en matière de services à l'enfance et à la famille. Par exemple, une communauté a adopté et applique son propre régime législatif en matière de protection de la jeunesse¹² et plusieurs autres sont en voie de le faire¹³. De plus, les Premières Nations au Québec ont collectivement adopté la *Déclaration sur les droits des enfants des Premières Nations*. En vertu de cette déclaration, les enfants des Premières Nations jouissent de nombreux droits visant leur protection, leur santé et leur bien-être, y compris le droit de connaître leur famille élargie, leur communauté et leur nation et d'apprendre au sujet de leur histoire, de leur culture et de leur langue¹⁴. Le respect et la promotion de ces droits sont une responsabilité des parents, mais aussi des communautés, des nations et des chefs des Premières Nations, lesquels se font un devoir de « promouvoir la sécurité, la dignité et le bien-être de [leurs] enfants, conformément à la présente déclaration, partout au Québec [...]»¹⁵. Ainsi, les Premières Nations n'ont jamais délégué au gouvernement du Québec l'exercice de leurs droits et n'ont jamais consenti à ce que celui-ci adopte une institution non indépendante pour prendre en charge à leur place le mieux-être de leurs enfants.

1.2. Non-respect de l'esprit des recommandations de la Commission Laurent

Dans son rapport, la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse, présidée par Régine Laurent, recommandait la mise sur pied d'un commissaire québécois dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit tout en « reconnaiss[ant] le principe selon lequel les Premières Nations et les Inuit sont les mieux placés pour identifier les besoins de leurs enfants et y répondre des manières les plus culturellement appropriées¹⁶ ». Les commissaires recommandaient du même souffle de « supporter le droit à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale en matière de protection de la jeunesse¹⁷ ».

La commissaire Laurent n'a donc recommandé d'aucune façon l'approche du gouvernement du Québec d'adopter une loi se voulant applicable aux Premières Nations et aux Inuit sans obtenir leur consentement quant au mandat et à la structure prévus. Au contraire, reconnaissant le droit à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale des Premières Nations, la Commission Laurent a plutôt suggéré de mettre sur pied un « Commissaire au bien-être et aux droits des enfants [...] incluant les enfants autochtones, [...] jusqu'à ce que les communautés qui le souhaitent puissent se prévaloir

¹² Voir la *Loi de la protection sociale atikamekw d'Opitciwan*. En ligne :

<https://www.opitciwan.ca/pdf/LSPAO%20Loi%20sur%20la%20protection%20sociale%20Opitciwan.pdf>.


¹³ Voir les communautés et les regroupements de communautés ayant manifesté leur intention d'exercer leur compétence législative en matière de services à l'enfance et à la famille : Services aux Autochtones Canada, *Avis et demandes liés à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*. En ligne : gouvernement du Canada <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1608565826510/1608565862367#wb-auto-4>.

¹⁴ Déclaration de l'APNQL sur les droits des enfants, art. 1 à 6.

¹⁵ *Ibid.*, art. 13. Voir aussi les articles 7, 9, 10, 11 et 14.

¹⁶ Gouvernement du Québec. *Instaurer une société bienveillante pour nos enfants et nos jeunes*. Rapport de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse. 2021. En ligne : www.csdepi.gouv.qc.ca, à la page 297. Ci-après désigné « Rapport de la CSDEPJ ».

¹⁷ *Ibid.*, recommandation 2.2, à la page 297.



d'un Commissaire autonome¹⁸ ». Une telle démarche implique de respecter la volonté des Premières Nations et d'engager un dialogue véritable avec elles.

2. De la nécessité d'inclure la reconnaissance de certains principes au projet de loi

2.1. Principe de Jordan

Le principe de Jordan est un principe juridique reconnu par le Tribunal canadien des droits de la personne depuis 2016¹⁹. Il garantit que l'intérêt de l'enfant doit avoir préséance sur tout conflit administratif ou juridique lié au partage des compétences constitutionnelles entre les gouvernements fédéral et provincial. Il est préoccupant que le projet de loi ne reconnaisse par ce principe fondamental, alors que le rôle du commissaire serait d'agir comme protecteur et défenseur du meilleur intérêt de *tous* les enfants. Les inquiétudes de la CSSSPNQL sont d'autant plus justifiées que le ministère de la Santé et des Services sociaux a expressément refusé de garantir le respect de ce principe peu avant le dépôt du projet de loi. Tout porte à croire que l'institution envisagée par le Québec ne défendra pas le meilleur intérêt des enfants des Premières Nations s'il existe un conflit constitutionnel avec le gouvernement fédéral.

2.2. Approche fondée sur les distinctions

En raison des différences fondamentales entre les différentes nations au Québec, et plus particulièrement entre les Premières Nations et les Inuit, le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit devra exercer ses fonctions dans le respect d'une approche dite fondée sur les distinctions. Telle approche reconnaît les droits, les intérêts, les priorités et les préoccupations spécifiques de chaque nation et de chaque communauté, tout en respectant et en reconnaissant les cultures, les territoires, les histoires, les lois et les gouvernements uniques de chacune d'elles²⁰. Telle approche reconnaît que le colonialisme et les politiques gouvernementales peuvent impacter les membres des Premières Nations et les Inuit de différentes façons²¹ et que des problématiques en apparence similaire peuvent nécessiter des approches et des actions différentes²².

Une approche fondée sur les distinctions débute par ailleurs avec une terminologie fondée sur les distinctions. Ainsi, la terminologie « Premières Nations et Inuit » est préférable au terme « autochtone », évite les amalgames et reconnaît la particularité des Premières Nations et des Inuit en tant que peuples


¹⁸ Rapport de la CSDEPJ, à la page 57.

¹⁹ Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et coll. 2016 TCDP 2.

²⁰ Government of British Columbia. *Distinctions-Based Approach Primer*. 2023. En ligne : https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/indigenous-people/aboriginal-peoples-documents/distinctions_based_approach_primer.pdf, à la page 4.

²¹ L'Association des femmes autochtones du Canada. *Trousse de démarrage – Analyse comparative entre les sexes culturellement pertinente (ACSCP) : Introduction, intégration et exemples d'utilisation*. 2020. En ligne : https://www.nwac.ca/assets-knowledge-centre/NWAC_CRGBA_2020_FR_Final_Web.pdf, à la page 7.

²² Ministère de la Justice du Canada. *Plan d'action de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. Chapitre 1 : Priorités partagées. En ligne : gouvernement du Canada. <https://www.justice.gc.ca/fra/declaration/pa-ap/ah/index.html>.



distincts. Elle est à privilégier dans tout ouvrage, politique ou législation qui se veut en faveur de la réconciliation et la décolonisation²³.

2.3. Principes de PCAP®

Le projet de loi prévoit la réalisation, par l'un et l'autre des commissaires, de collectes d'informations et de données, d'analyses, d'évaluations et d'enquêtes²⁴. Ces démarches, lorsque menées auprès de Premières Nations et d'Inuit ou lorsqu'elles impliquent des données liées à ces communautés, doivent être conduites dans le respect des principes de propriété, de contrôle, d'accès et de possession des Premières Nations (principes de PCAP®). Ces principes « affirment que les Premières Nations ont le contrôle des processus de collecte de données, et qu'elles possèdent et contrôlent la manière dont ces informations peuvent être utilisées²⁵. »

RECOMMANDATION 1 **Que le projet de loi inclue une reconnaissance du principe de Jordan et des principes de PCAP® ainsi qu'une obligation que les fonctions des commissaires soient exercées dans le respect de ces principes et suivant une approche fondée sur les distinctions.**

RECOMMANDATION 2 **Que le projet de loi emploie la terminologie « Premières Nations et Inuit » ou « Inuit et Premières Nations » au lieu d'« autochtones ».**

3. Analyse du projet de loi, article par article

3.1. Préambule

Le préambule fait mention de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, mais omet de souligner un autre instrument de droit international protégeant spécifiquement les droits des enfants des Premières Nations et Inuit, dont la prise en compte est essentielle dans le contexte du projet de loi. La *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* considère notamment « le droit des familles et des communautés autochtones de conserver la responsabilité partagée [...] du bien-être de leurs enfants, conformément aux droits de l'enfant²⁶. »

RECOMMANDATION 3 **Ajouter au préambule un CONSIDÉRANT relatif à la reconnaissance, par le Québec, des droits des enfants prévus à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.**

²³ Margo Greenwood et coll. *Introduction to Determinants of First Nations, Inuit, and Métis Peoples' Health in Canada*. Toronto, Canadian Scholars' Press. 2022. En ligne : <https://books.google.com.gt/books?id=4LWEEAAAQBAJ>.

²⁴ Voir les paragraphes 1^o, 2^o, 3^o, 6^o et 7^o du deuxième alinéa de l'article 5, ainsi que les articles 8, 9, 10 et 18.

²⁵ Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations. *Les principes de PCAP® des Premières Nations*. En ligne : <https://fnigc.ca/fr/les-principes-de-pcap-des-premieres-nations/>.

²⁶ Déclaration des Nations Unies. Préambule. Voir aussi les articles 7 (2), 14 (2) et (3), 17 (2), 21 (2) et 22 pour des dispositions spécifiques aux droits des enfants.



3.2. Article 5 : Fonctions du commissaire québécois

Nous avons des inquiétudes quant à la conduite des fonctions du commissaire québécois énumérées au deuxième alinéa de l'article 5, lorsque ces fonctions concernent les droits et le mieux-être des enfants des Premières Nations et Inuit. Plus particulièrement :

Relativement aux paragraphes 1° et 8° : nous comprenons que le comité consultatif composé d'enfants pourrait comprendre des enfants des Premières Nations. Nous sommes très réticents au fait qu'une institution du gouvernement du Québec sollicite directement des enfants des Premières Nations, sans filet de sécurité des familles et des communautés, pour appuyer et justifier son action. Les faits historiques et l'expérience vécue par les Premières Nations au Québec²⁷ nous mettent gravement en garde face à une telle démarche.

Relativement aux paragraphes 2°, 3° et 6° : la question de savoir comment les politiques et les services gouvernementaux affectent le bien-être des enfants dépend de nombreux facteurs. Les droits, les intérêts, les cultures, les histoires, les territoires et les situations socioéconomiques uniques aux enfants des Premières Nations doivent être reconnus dans le cadre de toute analyse qui doit représenter la réalité. Ces analyses doivent être réalisées en suivant une approche fondée sur les distinctions (se référer au point 2.2.). Par ailleurs, elles doivent être conduites dans le respect des principes de PCAP® (se référer au point 2.3.).

Relativement au paragraphe 4° : il revient aux Premières Nations de déterminer le contenu des programmes d'information et d'éducation concernant les droits et les intérêts particuliers de leurs enfants.

Relativement au paragraphe 5° : quelle forme la direction et l'accompagnement vers des ressources prendront-ils lorsqu'il s'agira d'enfants des Premières Nations? Les ressources présentes sur le territoire des communautés et dans les organismes reconnus par les corps dirigeants des Premières Nations seront-elles prises en compte?

Relativement au paragraphe 7° : quelle sera la collaboration avec les corps dirigeants et les organisations des Premières Nations dans le cadre de la veille des décès des enfants des Premières Nations? L'appartenance d'enfants décédés à une Première Nation sera-t-elle identifiée? Une collaboration est de mise.

RECOMMANDATION 4 **Que le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations soit impliqué dans la réalisation de chaque fonction énumérée à l'article 5 afin d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et des intérêts des Premières Nations.**

²⁷ Pensons aux pensionnats, à la rafle des années 1960, aux enfants disparus ou décédés aux mains des hôpitaux québécois, à la surreprésentation des enfants des Premières Nations et Inuit à tous les stades d'intervention en protection de la jeunesse.



3.3. Article 14 : nomination du commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit

3.3.1. Commissaire issu d'une Première Nation ou du peuple Inuit

Afin d'assurer la légitimité du commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit, celui-ci doit faire partie d'une Première Nation ou du peuple Inuit. Il s'agit d'une garantie minimale en matière de sécurisation culturelle²⁸.

RECOMMANDATION 5 Que la loi précise que le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit doit faire partie d'une Première Nation ou du peuple Inuit.

3.3.2. Processus de sélection du commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit

Le processus de nomination prévu à l'article 14 du projet de loi ne répond pas aux attentes des Premières Nations sur les plans de la légitimité et de l'indépendance. Dans le cadre de la nomination du commissaire, la simple « consultation » des Premières Nations est insuffisante. Afin d'assurer la légitimité du commissaire dédié aux enfants des Premières Nations, celles-ci doivent jouer un rôle actif dans le processus de sélection. Il en est du respect de leur droit au consentement libre et éclairé garanti par la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*²⁹. Par ailleurs, sans la confiance de ceux qu'il dessert, le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit ne saurait remplir son rôle adéquatement.

Il en est également du caractère indépendant que doit revêtir une institution comme celle du commissaire³⁰. Il importe de garder à l'esprit que l'indépendance, laquelle implique aussi une *apparence d'indépendance* auprès des personnes concernées³¹, doit être jugée *du point de vue des personnes intéressées*. Ainsi, la nomination du commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit par le gouvernement du Québec ne saurait être gage d'indépendance pour les personnes intéressées, les Premières Nations disposant de leurs propres gouvernements élus.

RECOMMANDATION 6 Que le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit soit nommé conjointement par les représentants désignés par les corps dirigeants des Premières Nations et des Inuit et l'Assemblée nationale.

3.4. Article 15 : rôle du commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit

3.4.1. Commissaire indépendant

Le fait que le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit « relève » du commissaire québécois est un autre indice de l'absence d'indépendance de celui-ci aux yeux des Premières Nations.

²⁸ Voir notamment Institut national de santé publique du Québec. *Conditions de succès et limites des formations en sécurisation culturelle pour le personnel de santé et services sociaux*. 2022. En ligne : <https://www.inspq.qc.ca>.

²⁹ Déclaration des Nations Unies, art. 19.

³⁰ La Commission Laurent insistait d'ailleurs sur la nécessité de l'indépendance du commissaire afin d'assurer que les droits des enfants sont toujours au centre des préoccupations. Rapport de la CSDEPJ, à la page 64.

³¹ Bureau de recherche de l'UNICEF. *Défendre les droits de l'enfant – Rapport de synthèse de l'étude mondiale sur les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant*. Florence, 2012. En ligne : https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/championing2_fre.pdf, à la page 15. Ci-après désigné « Rapport de l'UNICEF ».



Celui-ci doit être complètement indépendant administrativement d'un commissaire québécois et ne lui être subordonné d'aucune façon.

3.4.2. Mandat sérieux

Le projet de loi prévoit que le rôle principal du commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit en est un *d'assistance* et de *conseil* au commissaire québécois, « afin que les *intérêts* des enfants et des jeunes adultes autochtones soient *pris en considération* » [nos italiques]. Si on le veut indépendant et véritablement protecteur des droits des enfants des Premières Nations, le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit doit être plus que le simple assistant de l'autre. Comme nous l'avons vu, les enfants des Premières Nations sont détenteurs de droits distincts³². La Commission Laurent indiquait d'ailleurs que « reconnaître les droits et la spécificité des besoins des enfants autochtones constitue la première étape par laquelle le gouvernement du Québec doit passer pour offrir des services qui respectent la culture des enfants autochtones³³ ». Il faut donc plus qu'une « prise en considération » des « intérêts » des enfants des Premières Nations; il faut un *respect* de leurs *droits*. Ainsi, son rôle doit être révisé.

3.4.3. Mandat respectueux de l'intérêt des enfants des Premières Nations

Afin de bien orienter le travail du commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit, la définition de son rôle dans la loi doit tenir compte des conceptions des Premières Nations du « meilleur intérêt de l'enfant » et de son « mieux-être ». Le meilleur intérêt d'un enfant doit être déterminé selon le contexte social et culturel propre de cet enfant. Comme l'indique la Cour d'appel, il s'impose de reconnaître que les Premières Nations sont les mieux placées pour déterminer ce qui constitue le meilleur intérêt de leurs propres enfants³⁴. À ce titre, les Premières Nations au Québec ont une conception du « bien-être » qui leur est propre et qui réunit les aspects émotionnel, spirituel, physique et mental de la santé d'un individu, laquelle est intrinsèquement liée à la santé de sa famille, de sa communauté, de sa nation et du territoire qu'il habite. Ainsi, les Premières Nations réfèrent plutôt au concept de « mieux-être » dans leurs approches et travaux relatifs à la santé de leurs membres³⁵. La définition de l'intérêt de l'enfant par les Premières Nations, comprise dans une perspective holistique de mieux-être, devra guider le travail du commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit.

RECOMMANDATION 7 Que le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit soit indépendant du commissaire québécois et qu'il ait pour mandat de promouvoir le mieux-être et le respect des droits particuliers des enfants des Premières Nations et Inuit et de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant, comme le définissent les Premières Nations et les Inuit.

³² Voir la section 1.1. du présent mémoire.

³³ Rapport de la CSDEPJ, à la page 285.

³⁴ Renvoi à la Cour d'appel, *supra* au par. 13.

³⁵ CSSSPNQL. *Le mieux-être de nos nations – Résumé de la réflexion collective en cours*. 2022. En ligne : <https://files.cssspnql.com/s/OS2K1pZR5lzsm3y>, à la page 7.

3.4.4. Responsabilités particulières définies par les Premières Nations

Comme nous l'avons soutenu dans notre mémoire présenté à la Commission Laurent en 2020³⁶ et afin de satisfaire adéquatement aux exigences de légitimité et d'indépendance traitées plus haut, les responsabilités particulières ou les moyens employés par le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit pour remplir son mandat doivent être définis par les corps dirigeants des Premières Nations et des Inuit.

RECOMMANDATION 8 Que les responsabilités particulières ou les moyens employés par le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit pour remplir son mandat soient définis par des représentants désignés par les corps dirigeants des Premières Nations et des Inuit.

3.4.5. Pouvoirs propres au commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit

Contrairement au commissaire québécois, le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit ne jouit, dans le projet de loi, d'aucun pouvoir propre. Contrairement au commissaire québécois, il ne peut ni fournir avis et recommandations à l'Assemblée nationale (art. 5 al.2 (9°)); ni effectuer ou faire effectuer les analyses, les études et les recherches qu'il juge nécessaires (article 8(2°)); ni avoir recours à des experts (article 8(3°)); ni produire de rapports (article 8(5°)); ni faire une enquête jugée utile (article 10).

Certes, dans le projet de loi proposé, rien n'empêche le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit de demander au commissaire québécois la réalisation de telle ou telle enquête, ou de conseiller celui-ci dans la conduite d'une étude, par exemple. Or, il reviendra au commissaire québécois de juger de l'utilité de suivre ou non les recommandations du commissaire « associé ». Encore une fois, quelle légitimité auront les enquêtes, les rapports, les analyses et autres documents produits par le commissaire québécois et concernant les enfants des Premières Nations et Inuit dans un contexte où l'action du commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit dépend du commissaire québécois, dont il n'est que l'assistant subordonné ne jouissant d'aucun pouvoir propre et qui est par ailleurs nommé par le gouvernement québécois?

RECOMMANDATION 9 Que le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit jouisse des mêmes pouvoirs que le commissaire québécois.

3.5. Article 16 : consultation et reddition de comptes

La consultation des communautés autochtones prévue à l'article 16 est importante. Or, la loi devrait prévoir un mécanisme de consultation et de reddition de comptes plus précis et plus solide. En effet, les recherches démontrent que les mécanismes de reddition de comptes sont particulièrement à privilégier pour améliorer le lien de confiance miné entre les communautés et l'État colonial³⁷. Nous suggérons la

³⁶ APNQL et CSSSPNQL. *Le système est « brisé » : des actions concrètes s'imposent pour mettre fin au racisme systémique*. Mémoire conjoint présenté par l'APNQL et la CSSSPNQL. 2020. En ligne :

https://www.csdepi.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Documents_deposes_a_la_Commission/P-121_Rapport_Discremination_systemique_AFNQL_FR.pdf, à la page 16.

³⁷ Gabrielle Fayant et Carrington Christmas. *Accountability in Our Lifetime: A Call to Honour the Rights of Indigenous Children and Youth*. Ottawa, 2021. Assembly of Seven Generations (participation de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada). En ligne : [accountability in our lifetime.pdf \(fncaringsociety.com\)](https://www.fncaringsociety.com/accountability-in-our-lifetime.pdf).



mise sur pied d'un comité consultatif composé de représentants des Premières Nations et Inuit pour soutenir le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit dans son travail.

RECOMMANDATION 10 **Que le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit mette sur pied un comité consultatif représentatif des Premières Nations et des Inuit. Ce comité consultatif a notamment pour fonctions de conseiller le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit dans la conduite de ses responsabilités et de commenter tout rapport ou avis produit par celui-ci.**

Par ailleurs, tout comme le commissaire québécois est tenu à une reddition de comptes auprès de l'Assemblée nationale, le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit doit rendre compte de son travail auprès des Premières Nations et des Inuit.

RECOMMANDATION 11 **Que le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit produise annuellement, dans les quatre mois de la fin de l'exercice financier, un rapport de ses activités qu'il transmet aux corps dirigeants des Premières Nations et des Inuit.**

3.6. Article 17 : durée du mandat

Alors que la durée du mandat du commissaire québécois est de cinq ans (art. 3), celui du commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit est « d'au plus cinq ans ». Nous nous expliquons mal la raison de cette disparité, sachant qu'une nomination d'une durée trop courte ou incertaine est susceptible d'entraver l'indépendance de la personne nommée³⁸.

RECOMMANDATION 12 **Que la durée du mandat du commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit soit de cinq ans.**

³⁸ Voir notamment le Rapport de l'UNICEF, à la page 15.



Conclusion

Les Premières Nations sont en faveur de la mise sur pied d'un commissariat voué à la promotion du mieux-être et à la protection des droits des enfants des Premières Nations. Il s'agit d'ailleurs d'un sujet ayant fait l'objet de plusieurs discussions de la part des chefs de l'APNQL par le passé. Or, pour que le commissaire puisse remplir son mandat adéquatement, il ne peut prendre la forme du commissaire « associé » proposée par Québec.

Le projet de loi reflète une vision erronée de la place des enfants des Premières Nations, de laquelle découle une proposition de structure de commissariat inacceptable pour nous. Dans le projet de loi, on assimile aux enfants des Premières Nations et Inuit les mêmes droits qu'aux enfants québécois et on ne fait pas de réelle distinction entre leur intérêt et celui des enfants québécois. On tient pour acquis que la définition du bien-être de l'enfant québécois peut être transposée directement à l'enfant des Premières Nations. On propose la nomination d'un commissaire au bien-être et aux droits de l'ensemble des enfants au Québec, lequel, nommé par l'Assemblée nationale, a un mandat, des responsabilités et des pouvoirs bien définis. On prévoit qu'il sera *assisté* d'un commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit, lequel, nommé par le gouvernement du Québec, *relèvera* du commissaire principal et aura pour rôle de veiller à la *prise en compte* des intérêts des enfants des Premières Nations *dans le cadre plus large de la réalisation des fonctions du commissaire « principal »*.

Les Premières Nations n'adhèrent ni à cette conception de la place des enfants des Premières Nations, ni à la manière dont est envisagé le commissariat. Bien que les enfants québécois et les enfants des Premières Nations aient en commun certains droits et que leur intérêt se recoupe en certains points, nous affirmons :

- (1) Que les enfants des Premières Nations jouissent de droits particuliers;
- (2) Que l'intérêt des enfants des Premières Nations diffère de l'intérêt de l'enfant québécois; et
- (3) Que les Premières Nations ont une conception du *mieux-être* unique, différente de la conception occidentale de *bien-être*.

Ces affirmations constituent la base de nos recommandations. L'institution que le gouvernement du Québec mettra sur pied doit refléter ces réalités en confiant au commissaire dédié aux droits et au mieux-être des enfants des Premières Nations et Inuit un caractère **indépendant**, un **mandat qui lui est propre** et de **réels pouvoirs** lui permettant de remplir son rôle adéquatement. Son travail doit par ailleurs être encadré par des **principes fondamentaux pour les Premières Nations**, dans le respect de leurs droits.

*

Si la réconciliation signifie l'établissement et le maintien d'une relation de respect mutuel, une loi touchant aux droits et aux intérêts des Premières Nations se doit avant tout de les respecter et de valoriser à la fois les perspectives des Premières Nations et occidentales.

ANNEXE – Tableau des recommandations

Numéro de la recommandation	Article du projet de loi	Recommandation
1	S. O.	Que le projet de loi inclue une reconnaissance du principe de Jordan et des principes de PCAP [®] ainsi qu'une obligation que les fonctions des commissaires soient exercées dans le respect de ces principes et suivant une approche fondée sur les distinctions.
2	S. O.	Que le projet de loi emploie la terminologie « Premières Nations et Inuit » ou « Inuit et Premières Nations » au lieu d'« autochtones ».
3	Préambule	Ajouter au préambule un CONSIDÉRANT relatif à la reconnaissance, par le Québec, des droits des enfants prévus à la <i>Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones</i> .
4	Article 5	Que le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations soit impliqué dans la réalisation de chaque fonction énumérée à l'article 5 afin d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et des intérêts des Premières Nations.
5	Article 14	Que la loi précise que le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit doit faire partie d'une Première Nation ou du peuple Inuit.
6	Article 14	Que le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit soit nommé conjointement par les représentants désignés par les corps dirigeants des Premières Nations et des Inuit et l'Assemblée nationale.
7	Article 15	Que le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit soit indépendant du commissaire québécois et qu'il ait pour mandat de promouvoir le mieux-être et le respect des droits particuliers des enfants des Premières Nations et Inuit et de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant, comme le définissent les Premières Nations et les Inuit.
8	Article 15	Que les responsabilités particulières ou les moyens employés par le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit pour remplir son mandat soient définis par des représentants désignés par les corps dirigeants des Premières Nations et des Inuit.
9	Article 15	Que le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit jouisse des mêmes pouvoirs que le commissaire québécois.



10	Article 16	Que le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit mette sur pied un comité consultatif représentatif des Premières Nations et des Inuit. Ce comité consultatif a notamment pour fonctions de conseiller le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit dans la conduite de ses responsabilités et de commenter tout rapport ou avis produit par celui-ci.
11	Article 16	Que le commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit produise annuellement, dans les quatre mois de la fin de l'exercice financier, un rapport de ses activités qu'il transmet aux corps dirigeants des Premières Nations et des Inuit.
12	Article 17	Que la durée du mandat du commissaire dédié aux enfants des Premières Nations et Inuit soit de cinq ans.



ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS
— QUEBEC-LABRADOR —



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

