



COMMISSION SPÉCIALE SUR LES DROITS DES ENFANTS ET LA PROTECTION DE LA JEUNESSE

# Le système est «brisé» : des actions concrètes s'imposent pour mettre fin au racisme systémique.

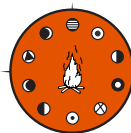
MÉMOIRE CONJOINT PRÉSENTÉ PAR

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)

LE 12 FÉVRIER 2020



Assemblée des Premières  
Nations Québec-Labrador



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



## CRÉDITS

Mémoire présenté conjointement 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)

### **Rédaction :**

Leila Ben Messaoud, CSSSPNQL  
Michel Deschênes, CSSSPNQL

### **Collaboration :**

Richard Gray, CSSSPNQL  
Marjolaine Sioui, CSSSPNQL  
Derek Montour, CSSSPNQL  
Ghislain Picard, APNQL  
Mira Levasseur-Moreau, APNQL

**Révision linguistique :** Edgar

**Graphisme :** Mireille Gagnon, CSSSPNQL

**Photos :** Conseil en éducation des Premières Nations (CEPN), Freepik, Marc Tremblay et Shutterstock.

Ce document est accessible en version électronique, en français et en anglais, au [cssspnql.com](http://cssspnql.com). Toute reproduction, totale ou partielle, doit être préalablement autorisée par l'APNQL ou la CSSSPNQL au moyen d'une demande envoyée par courrier ou par courriel aux coordonnées ci-dessous :

Courrier :

### **Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador**

250, place Chef-Michel-Laveau, bureau 201  
Wendake (Québec) GOA 4V0  
Courriel : [apnql@apnql-afnql.com](mailto:apnql@apnql-afnql.com)

### **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) GOA 4V0  
Courriel : [info@cssspnql.com](mailto:info@cssspnql.com)



# Table des matières

Préambule .....	4
Introduction .....	5
<b>1. Description des organisations .....</b>	<b>6</b>
1.1 Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL) .....	6
1.2 Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL) .....	6
<b>2. Contexte actuel des services à l'enfance et à la famille .....</b>	<b>7</b>
2.1 Les données concernant les enfants autochtones en protection de la jeunesse .....	7
<b>3. Loi sur la protection de la jeunesse du Québec : contexte et relations avec les Premières Nations .....</b>	<b>8</b>
3.1 Durées maximales d'hébergement .....	8
3.2 Outils d'intervention .....	9
3.3 Critères pour devenir famille d'accueil .....	9
3.4 Soins tenant compte de la guérison traditionnelle .....	10
3.5 Adoption et tutelle coutumières autochtones .....	10
3.6 Projet intégration jeunesse .....	10
3.7 Souplesse relative du cadre législatif québécois envers les besoins exprimés par les Premières Nations .....	11
<b>4. Position et changements attendus du gouvernement du Québec relativement à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis .....</b>	<b>12</b>
<b>5. Conclusion .....</b>	<b>15</b>
<b>RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>16</b>
<b>Annexe .....</b>	<b>18</b>



# Préambule

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 en lien avec leurs cultures, leurs langues, leurs valeurs, leurs cérémonies, leurs territoires et leurs modes de gouvernance. Les Premières Nations n'ont jamais cédé au gouvernement le droit de décider de l'avenir et de l'éducation de leurs enfants. Les systèmes actuels leur ont été imposés et les conséquences d'un système « brisé » sont malheureusement trop nombreuses.

Le contexte dans lequel nous déposons ce mémoire est teinté par l'instabilité de la relation politique avec le gouvernement du Québec puisque celui-ci s'est opposé, par un renvoi à la Cour d'appel du Québec, à la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*, une loi fédérale reconnaissant le droit inhérent des Premières Nations à adopter des lois et à conclure des ententes avec les provinces dans certains champs d'activités. En demandant à la Cour d'appel du Québec de se prononcer sur la constitutionnalité de cette loi, le gouvernement du Québec estime que celle-ci constitue une appropriation du champ de compétence exclusif des provinces en matière de services sociaux et de protection de la jeunesse.

Ce dernier a aussi refusé de participer au groupe de travail créé par le gouvernement du Canada sur la stérilisation forcée des femmes autochtones. Ce refus de discuter avec les intervenants des réseaux de la santé des autres provinces et territoires perpétue une attitude coloniale, tout en ignorant les enjeux fondamentaux qui ont eu des conséquences importantes sur la santé de nos femmes et la survie de nos peuples.

Tout récemment, le même gouvernement a fait preuve d'un grand manque de sensibilité envers les familles et les proches des enfants disparus dans les institutions de santé québécoises (tant publiques que privées ou religieuses) en tentant d'éviter d'adopter une loi distincte pour corriger les erreurs commises et faire amende honorable envers les enfants et les familles concernées.

En terminant, nous tenons à exprimer haut et fort que notre collaboration avec le gouvernement du Québec s'effectuera en tant que gouvernement des Premières Nations, dans une relation d'égalité et sans jamais renoncer à nos champs de compétence, pour lesquels nous continuerons d'exercer notre droit à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale.



# Introduction

Le 30 mai 2019, le gouvernement du Québec crée par voie de décret la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse (ci-après « la Commission »). Celle-ci a pour mandat « d'examiner les dispositifs de protection de la jeunesse, dans les différents réseaux d'intervention concernés, de manière à identifier les enjeux et obstacles et à formuler des recommandations sur les améliorations à apporter<sup>1</sup> ».

Le présent mémoire expose le point de vue conjoint de l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL) et de la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL). Ces deux organismes militent ensemble depuis longtemps pour que les services à l'enfance et à la famille au Québec soient exercés de manière à respecter les droits et la culture des enfants et des familles et pour qu'ils puissent ultimement relever de l'autorité des Premières Nations.

Ce mémoire présente brièvement nos organisations et expose le contexte institutionnel et législatif dans lequel évoluent les services à l'enfance et à la famille pour les Premières Nations au Québec. Il expose également les limites du cadre juridique québécois et propose des améliorations sur les plans législatif et administratif qui sont le fruit des nombreuses démarches menées auprès du gouvernement du Québec, ainsi que des constats qui découlent des travaux effectués dans le cadre de diverses consultations et commissions d'enquête.

Il expose également les avancées inédites de la récente législation fédérale, la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*<sup>2</sup> (ci-après la « Loi C-92 »), qui reconnaît explicitement le droit inhérent des Premières Nations à l'autonomie gouvernementale reconnu et confirmé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui comprend la compétence en matière de services à l'enfance et à la famille<sup>3</sup>, ce qui inclut le pouvoir de légiférer pour concevoir, organiser et mettre en œuvre leurs propres services. En plus de contribuer à la mise en œuvre de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, cette loi constitue une grande avancée sur le plan de la reconnaissance du droit à l'autodétermination des peuples autochtones, tout en établissant des principes nationaux pour l'ensemble des organismes de protection de la jeunesse, que ces derniers doivent appliquer et respecter.

1 Voir site Web de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse.

2 L.C. 2019, chap. 24.

3 Loi C-92, art. 8a) et 18(1).

## 1. DESCRIPTION DES ORGANISATIONS

### 1.1 ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS QUÉBEC-LABRADOR (APNQL)

Créée en mai 1985, l'APNQL est le lieu des rencontres périodiques des chefs des 43 communautés des Premières Nations au Québec et au Labrador. Elle organise quatre assemblées de chefs par année, au cours desquelles elle reçoit ses mandats politiques.

#### MISSION ET OBJECTIFS :

- Affirmation et respect des droits des Premières Nations.
- Reconnaissance des gouvernements des Premières Nations.
- Plus grande autonomie financière pour les gouvernements des Premières Nations.
- Développement et formation de l'administration publique des Premières Nations.
- Coordination du mécanisme de prise de position des Premières Nations.
- Représentation de leurs positions et de leurs intérêts devant diverses tribunes.
- Définition des stratégies d'action pour faire avancer les positions communes.
- Reconnaissance des cultures et des langues des Premières Nations.

### 1.2 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 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.



## 2. CONTEXTE ACTUEL DES SERVICES À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE

L'organisation des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations au Québec se décrit comme suit :

Quinze agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations offrent des services de protection de la jeunesse à 19 communautés des Premières Nations, par l'intermédiaire d'accords de délégation provinciaux et d'accords de financement conclus avec Services aux Autochtones Canada (SAC) et trois établissements provinciaux (CISSS/CIUSSS). Ces derniers offrent des services de protection de la jeunesse qui desservent huit communautés.

Au total, 27 communautés de Premières Nations offrent des services de prévention à leur population par l'intermédiaire d'accords de financement conclus avec SAC.

La plupart des communautés desservies par les trois établissements provinciaux (CISSS/CIUSSS) sont en pourparlers avec SAC et le Québec pour la prise en charge et la prestation de ces services de protection de la jeunesse, par l'intermédiaire d'accords de délégation provinciaux et d'accords de financement conclus avec SAC dans le cadre du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN)<sup>4</sup>.

Au Québec, à l'exception des communautés visées par une convention<sup>5</sup>, les dépenses consacrées par le gouvernement fédéral aux services à l'enfance et à la famille en 2018-2019 sont de l'ordre de 100 M\$ à 104 M\$, la moitié de cette somme étant consacrée aux placements d'enfants.

### 2.1 LES DONNÉES CONCERNANT LES ENFANTS AUTOCHTONES EN PROTECTION DE LA JEUNESSE

La mise en œuvre forcée des services provinciaux de protection de l'enfance dans les communautés (en vertu de politiques coloniales) n'a fait qu'exacerber les problèmes socioéconomiques et perpétuer la perte d'identité. Selon plusieurs études, les enfants autochtones sont surreprésentés à tous les stades du processus d'intervention en matière de protection de la jeunesse. D'après les travaux les plus récents sur le sujet, cette surreprésentation commence dès l'étape d'évaluation de la situation de l'enfant, où, pour 1 000 enfants, le taux d'enfants des Premières Nations est 4,4 fois plus élevé que celui des enfants allochtones. Cette disparité s'accroît au fil du processus à l'étape du placement (taux 7,9 fois plus élevé) et dans la récurrence (réouverture du dossier de l'enfant après sa fermeture puisqu'on juge que sa sécurité ou son développement est compromis) (taux 9,4 fois plus élevé). La négligence et le risque de négligence sont les principales causes d'entrée dans le système de protection de la jeunesse<sup>6</sup>.

La surreprésentation des enfants autochtones en protection de la jeunesse est associée à des facteurs de risques 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>7</sup>. D'ailleurs, la Loi C-92 mentionne qu'un enfant ne peut plus être pris en charge uniquement pour un motif socioéconomique.

Il importe que les communautés puissent élaborer des services à l'enfance et à la famille, y compris les services de protection de l'enfance, qui tiennent compte des réalités autochtones et prennent assises sur la culture des Premières Nations<sup>8</sup>. Les enfants issus des Premières Nations sont surreprésentés en protection de la jeunesse, et force est de constater que la *Loi sur la protection de la jeunesse* (ci-après, « LPJ »)<sup>9</sup> renforce cette tendance, puisqu'elle tient peu compte des réalités, des cultures, des valeurs et de certaines notions, dont celle de la famille.

4 Voir annexe. CSSSPNQL (2020). *Tableau des types d'ententes relatives à la protection de la jeunesse déléguant des responsabilités aux communautés des Premières Nations au Québec*.

5 C'est-à-dire les Cris et les Inuits signataires de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* de 1975 (CBIJNQ) et les Naskapis signataires de la *Convention du Nord-Est québécois* de 1978.

6 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 (CSPSPNQL) 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. 4.

7 Les données de l'Enquête régionale sur la santé de 2015 indiquent que le tiers des adultes (33 %) a mentionné vivre dans un ménage dont les revenus totalisaient moins de 20 000 \$ au cours de l'année précédant l'enquête. De plus, près du quart des enfants et un adulte sur dix vivent dans un logement surpeuplé. (Un logement surpeuplé compte plus de personnes que de pièces, selon la SCHL, 2016.) Quant à leur état, plus d'un adulte sur cinq dit habiter un logement nécessitant des réparations majeures (les travaux visant à réparer la plomberie ou le câblage électrique, ou les travaux structurels visant à réparer les murs, le plancher ou le plafond, selon la SCHL, 2015). Source : CSSSPNQL (2018). *Enquête régionale sur la santé des Premières Nations du Québec – 2015*, Wendake.

8 *Supra*, note 5, p. 10.

9 L.R.Q., chap. P-34.1.

### 3. LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE DU QUÉBEC : CONTEXTE ET RELATIONS AVEC LES PREMIÈRES NATIONS

Dans les rapports publiés par les Premières Nations et celui de la Commission royale sur les peuples autochtones<sup>10</sup>, la compétence des services sociaux des Premières Nations est considérée comme un élément central de l'autonomie gouvernementale et de l'autodétermination. Pourtant, cet élément important a été ignoré dans le système de protection de la jeunesse du Québec, qui a conservé son mode d'application universel.

#### 3.1 DURÉES MAXIMALES D'HÉBERGEMENT

En 2006, une modification à la LPJ<sup>11</sup> a instauré, entre autres, la durée maximale d'hébergement en milieu substitué. 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.

L'APNQL et la CSSSPNQL ont soulevé les conséquences possibles de l'instauration des durées maximales d'hébergement en milieu substitué 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>12</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 sociaux préventifs adéquats afin de soutenir les familles en difficulté dans leur réponse aux besoins des enfants dans les délais prescrits<sup>13</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>14</sup>. 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 ») recommandait, 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.

Il faut également souligner que 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 l'an 2009. Cela peut grandement influencer l'accès aux services et l'intensité de la prise en charge.

Depuis 2007, 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.

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>15</sup>. En dépit de l'importance de la préservation de l'identité 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>16</sup>. C'est la théorie de l'attachement qui a mené le législateur à ajouter les délais maximaux

10 APNQL et CSSSPNQL (2019). Mémoire de l'APNQL et de la CSSSPNQL : Projet de loi C-92, *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*, soumis au comité permanent des affaires autochtones et du Nord et au Sénat du Canada, p. 4.

11 L.Q. 2006, chap. 34.

12 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.

13 *Ibid.*

14 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.

15 APNQL et CSSSPNQL (2016), note 4, p. 14.

16 APNQL et CSSSPNQL (2016), note 6, p. 14.

d'hébergement dans la LPJ<sup>17</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>18</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>19</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>20</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>21</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 sous 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 ».

### 3.2 OUTILS D'INTERVENTION

Les intervenants se basent sur plusieurs outils pour rendre une décision et appliquer celle-ci. Comme l'a confirmé le rapport de la Commission Viens, aucun outil utilisé par les établissements n'est adapté culturellement aux réalités des Premières Nations<sup>22</sup>. Plusieurs communautés ont également développé leurs propres outils ou modifié certains outils occidentaux pour permettre aux réalités autochtones d'être mieux prises en compte. Beaucoup de communautés utilisent comme outil la roue de la médecine. Les établissements devraient s'en inspirer. Par exemple, depuis que l'article 3 de la LPJ sur l'intérêt de l'enfant a été amendé pour prendre en considération la préservation de l'identité culturelle, une communauté de la Côte-Nord a modifié son plan d'intervention pour y inclure cette spécificité. Nous doutons malheureusement que ce fût généralisé à l'ensemble de la province. D'ailleurs, les plans d'intervention ne tiennent pas compte des déterminants sociaux, économiques, culturels et politiques des Premières Nations. Lorsque les intervenants rendent une décision qui ne tient pas compte des déterminants sociaux des Premières Nations, ceci peut diminuer la capacité de ces derniers à poser des jugements équitables et éclairés sur les familles et leurs situations<sup>23</sup>. Par conséquent, nous recommandons que les outils utilisés par les intervenants soient modifiés pour qu'ils tiennent compte des réalités autochtones, et ce, en collaboration avec les Premières Nations.

17 Gouvernement du Québec. *Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès, Rapport final*, 2019, p. 436. (Commission Viens)

18 <http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/Théorie%20de%20l'attachement/fr-fr/>

19 Commission Viens, p. 436.

20 *Ibid.*

21 Drapeau, S. et coll. *Supra*, note 46, p. 41.

22 Commission Viens, note 17, p. 447.

23 *Ibid.*, p. 448.

24 CS SSPNQL (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.

25 Document de soutien pour le Cadre RI-RTF, p. 10.

### 3.3 CRITÈRES POUR DEVENIR FAMILLE D'ACCUEIL

Les critères généraux déterminés par le ministre pour devenir famille d'accueil devraient 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, « 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>24</sup> ». Il y a des dérogations possibles, mais celles-ci sont peu connues des intervenants des milieux concernés.

De plus, certains critères tels que celui sur les antécédents judiciaires en lien avec la fonction sont très subjectifs et ne visent pas uniquement le postulant, mais également les gens qui résident dans son milieu. Seul un antécédent judiciaire pouvant avoir une incidence sur les aptitudes requises et la conduite nécessaire à l'exercice de la fonction de ressource doit être pris en considération<sup>25</sup>. Par contre, considérant que ce libellé laisse la pleine latitude aux intervenants de décider ce qui a une incidence sur l'aptitude et la conduite, son application est très inégale. 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.

### 3.4 SOINS TENANT COMPTE DE LA GUÉRISON TRADITIONNELLE

Nous recommandons également que la LPJ soit modifiée pour tenir compte des appels à l'action n<sup>os</sup> 109 et 125 de la Commission Viens, c'est-à-dire modifier la LPJ pour y inclure une disposition relative à des soins conformes aux traditions autochtones inspirée de la *Loi de 2017 sur les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille* de l'Ontario<sup>26</sup>. Une telle disposition reconnaîtrait que le développement ou la sécurité de l'enfant est une responsabilité collective, ce qui n'est pas reconnu au sens de la LPJ. D'ailleurs, lorsque des membres d'une même famille veulent intervenir pour régler la situation de compromission, ils se butent aux règles de confidentialité prévues au sens de la LPJ et ne sont donc pas informés de la situation. La Loi C-92 reconnaît à l'article 10, concernant l'intérêt de l'enfant, l'importance pour ce dernier de recevoir des soins, y compris des soins donnés conformément aux coutumes ou aux traditions de la communauté dont il fait partie. Bien que plusieurs recherches aient démontré leur efficacité, les ressourcements et les thérapies culturelles ne sont pas reconnus par la Cour du Québec (Chambre de la jeunesse) et la DPJ comme des solutions valables pour mettre fin à la situation de compromission<sup>27</sup>.

### 3.5 ADOPTION ET TUTELLE COUTUMIÈRES AUTOCHTONES

Les effets de l'adoption et de la tutelle coutumières autochtones sont reconnus depuis 2018 et ceux-ci peuvent maintenant être des projets de vie pour les enfants autochtones. Cependant, les communautés ne peuvent elles-mêmes rétribuer les adoptants ou les tuteurs, à cause de la rédaction du libellé d'un article de la LPJ qui se lit comme suit :

71.3.3. Une aide financière peut, dans les cas et selon les conditions et modalités prévues par règlement, être accordée par un établissement qui exploite un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse pour favoriser la tutelle ou l'adoption coutumière autochtone d'un enfant dont la situation est prise en charge par le directeur de la protection de la jeunesse.

Cet article avait été ajouté au projet de loi 113<sup>28</sup> à la dernière minute, et ce, sans que les Premières Nations et les Inuits soient consultés. En effet, seul un établissement peut accorder une aide financière pour l'adoption et la tutelle coutumières. Une agence des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (ci-après, SEFPN) n'est pas considérée comme un établissement au sens de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS)<sup>29</sup>, ce qui empêche l'agence des SEFPN de rémunérer les tuteurs ou les adoptants dans leur communauté, donc diminue leur autonomie. Pourtant, ces dernières rémunèrent déjà leurs familles d'accueil. Par ailleurs, il est curieux de la part de la province d'empêcher les agences de rémunérer leurs membres, lorsque le financement provient du gouvernement fédéral.

Ce commentaire a déjà été soumis au moment du dépôt à la *Gazette officielle* du projet de règlement sur l'aide financière pour favoriser l'adoption et la tutelle et d'un enfant, mais celui-ci n'a pas été pris en compte. Nous recommandons de modifier le libellé de l'article 71.3.3 de la LPJ pour permettre à une agence de rémunérer leurs tuteurs et adoptants.

### 3.6 PROJET INTÉGRATION JEUNESSE<sup>30</sup>

Des obstacles techniques, politiques, administratifs et juridiques demeurent et empêchent présentement un accès optimal à certains systèmes de gestion de l'information provinciaux, dont le Projet intégration jeunesse (PIJ). La majorité des communautés qui utilisent le français en plus de leur langue traditionnelle comme langues d'usage et qui offrent des services de protection de la jeunesse ont accès à ce système. Toutefois, elles ne peuvent l'utiliser de manière optimale, notamment pour la supervision clinique, étant donné que les accès-cadres utilisés par les gestionnaires et les superviseurs du réseau provincial ne leur sont pas accessibles. Dans l'optique d'offrir des services holistiques, les participants aux séances de dialogue ont mentionné qu'un système informationnel qui joindrait les données de la première ligne et de la protection de la jeunesse permettrait d'assurer un continuum de services fluide qui correspondrait mieux à la vision intégrée des services sociaux qu'ont les Premières Nations. Les obstacles posés par les gouvernements provincial et fédéral à cet égard placent les communautés des Premières Nations dans une posture hasardeuse au regard du droit à recevoir des services adéquats au sens de la LPJ et de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS)<sup>31</sup>. Pour assurer une meilleure reddition de comptes et une analyse de la situation, il sera utile que les intervenants demandent aux familles s'ils sont d'origine autochtone. Cela permettrait d'analyser si les modifications à la LPJ portent fruit en ce qu'il y a moins d'enfants signalés et évalués.

Nous recommandons d'affecter les ressources nécessaires à la création d'un système de gestion de l'information bilingue, conçu par et pour les Premières Nations, et qui intègre les données relatives aux clientèles des services de première ligne et des services de deuxième ligne. Ce système pourrait également servir aux communautés qui voudront élaborer et mettre en œuvre leur loi, leurs règlements et leurs politiques sous la Loi C-92. Elles pourront conclure un accord avec le gouvernement provincial lorsque requis.

26 *Loi de 2017 sur les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille*, L.O. 2017, chap. 14, annexe 1.

27 Gouvernement du Québec, note 16, p. 470.

28 *Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives en matière d'adoption et de communication de renseignements* (L.Q. 2017, chap. 12).

29 R.L.R.Q., chap. S-4.2.

30 CSSSPNQL, note 25, p. 36.

31 *Supra*, note 29.

### 3.7 SOUPLESSE RELATIVE DU CADRE LÉGISLATIF QUÉBÉCOIS ENVERS LES BESOINS EXPRIMÉS PAR LES PREMIÈRES NATIONS

Les Premières Nations ont déployé beaucoup d'effort et fait preuve de détermination pour qu'il y ait une prise en compte de leur culture et de leur volonté d'autonomie dans des lois québécoises qui ont une incidence sur elles, comme c'est le cas avec la LPJ. Soulignons qu'il n'y a présentement aucune véritable reconnaissance du droit à l'autonomie des Premières Nations par le gouvernement du Québec, mais plutôt une prise de conscience et une plus grande sensibilité à la réalité culturelle des Premières Nations<sup>32</sup>.

Le gouvernement du Québec a graduellement modifié plusieurs lois pour tenter d'adapter la LPJ au contexte des Premières Nations et des Inuits. Parmi les textes adoptés, mentionnons la *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions*<sup>33</sup>, et la *Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives en matière d'adoption et de communication de renseignements*<sup>34</sup>. Malgré ces nombreuses modifications, la Loi C-92 va beaucoup plus loin et donne davantage d'autonomie aux communautés. De plus, la LPJ devra être modifiée pour intégrer les principes de la Loi C 92.

La LPJ permet maintenant de préserver l'identité culturelle des enfants des Premières Nations et de favoriser l'implication des communautés en prévoyant la participation d'un représentant de la communauté autochtone au processus judiciaire. Elle insiste notamment sur l'importance de la culture et la préservation des coutumes et traditions ancestrales, ainsi que sur la volonté des organismes des Premières Nations offrant des services à l'enfance et à la famille de participer à toutes les étapes de la prestation de ces services. Certaines dispositions de la loi sont le fruit d'une longue et laborieuse collaboration avec les Premières Nations à l'intérieur de divers groupes de travail.

Maintenant, le *Code civil du Québec*<sup>35</sup> reconnaît officiellement les effets de l'adoption coutumière et de la tutelle coutumière dans le système provincial<sup>36</sup>. Chaque communauté ou nation peut nommer une autorité compétente pour reconnaître l'adoption ou la tutelle coutumières autochtones. L'autorité compétente doit vérifier si la tutelle et l'adoption coutumières sont conformes aux conditions établies et se charge d'envoyer les différents formulaires requis. Il n'est donc pas nécessaire de passer par le tribunal. Il a fallu plus de 10 ans de travaux avec le gouvernement du Québec pour que le projet de loi soit rédigé et adopté.

Au Québec, le gouvernement provincial considère depuis toujours que la LPJ est le seul outil acceptable dont peuvent disposer les Premières Nations pour garantir la sécurité et le développement d'un enfant considéré comme étant compromis. Il y a eu plusieurs modifications à la LPJ pour faciliter la délégation d'un plus grand nombre de compétences exclusives du directeur de la protection de la jeunesse provinciale aux agences des Premières Nations enfance-famille (articles 37.6 et 37.7 de la LPJ). Ces modifications ont finalement été apportées à la demande des Premières Nations au terme d'accords àprement négociés et pour lesquels le processus fut long et difficile.

À titre d'exemple, la LPJ inclut désormais une disposition autorisant la conclusion d'ententes avec le gouvernement du Québec pour la mise en place d'un régime particulier de protection de la jeunesse gérée par une nation ou un regroupement autochtone, pour tout enfant autochtone dont la sécurité ou le développement est ou peut être

considéré comme compromis au sens de cette loi. Ce régime permet aux communautés de prendre en charge la totalité ou une partie des services de protection de la jeunesse et d'y instaurer des modalités d'application différentes de la LPJ et mieux adaptées au contexte culturel des communautés autochtones (lignes directrices 37.5)<sup>37</sup>.

Il est important de mentionner que depuis l'ajout de cet article en 2001, seul un conseil tribal de Première Nation agissant pour le compte de deux communautés a pu conclure une entente pour la création d'un régime particulier de protection de la jeunesse avec le gouvernement provincial<sup>38</sup>. De plus, l'entente 37.5 doit respecter les principes généraux et les droits des enfants que l'on retrouve dans la LPJ. Par conséquent, bien que l'entente 37.5 constitue une avancée, elle ne permet pas une pleine autonomie, comme c'est le cas sous la Loi C-92, puisque cette dernière permet aux communautés d'élaborer leur propre politique. Les accords de délégation provinciaux sous les articles 37.6 et 37.7 sont uniquement perçus comme une mesure de transition vers le plein exercice de leur compétence par les Premières Nations, y compris l'adoption éventuelle de leurs propres lois en matière de services à l'enfance et à la famille. Il demeure que l'exercice de ces responsabilités est accordé par le Directeur de la protection de la jeunesse sur une base discrétionnaire, et ce dernier refuse parfois aux agences l'exercice d'une ou plusieurs responsabilités sans aucune justification.

32 Le droit à l'autonomie des Autochtones a été reconnu par le gouvernement du Québec le 9 février 1983 par l'adoption de 15 principes portant sur la reconnaissance des nations autochtones et sur la nécessité d'établir des relations harmonieuses avec elles. Cela ne s'est malheureusement pas traduit par des gains concrets et significatifs par la suite.

33 L.Q. 2017, chap. 18.

34 L.Q. 2017, chap. 12.

35 R.L.R.Q., chap. CCQ-1991.

36 *Guide de référence. Désignation d'une autorité compétente pour l'adoption et la tutelle coutumières par les nations ou les communautés des Premières Nations*, [http://www.ccsspnq.com/docs/default-source/services-sociaux/guide-de-référence---l'adoption-et-la-tutelle-coutumière\\_fr-\(1\).pdf?sfvrsn=0](http://www.ccsspnq.com/docs/default-source/services-sociaux/guide-de-référence---l'adoption-et-la-tutelle-coutumière_fr-(1).pdf?sfvrsn=0), p. 3.

37 Gouvernement du Québec (2016). *Lignes directrices permettant d'établir un régime particulier de protection de la jeunesse pour les Autochtones*, Ministère de la Santé et des Services sociaux, p. 1.

38 Bien que ce conseil militait et travaillait pour l'obtention d'un régime sous l'article 37.5 depuis l'ajout de cet article à la LPJ, l'accord ne s'est conclu que le 29 janvier 2018.

Bien que les modifications apportées par le Québec à ses projets de loi constituent un certain progrès, d'autres mesures devront être mises en œuvre pour que les intérêts et les droits des Premières Nations soient respectés dans la LPJ. Il faudra tenir compte de l'importance de la préservation de l'identité culturelle pour l'exemption des Premières Nations aux périodes maximales de placement en considérant, d'une part, le traumatisme intergénérationnel subi par les Premières Nations et, d'autre part, le fait que les services de qualité sont souvent moins accessibles pour ces dernières. Les gouvernements des Premières Nations qui ne désirent pas encore adopter leur loi et qui souhaitent demeurer à l'intérieur du cadre imposé par la LPJ pourront alors bénéficier des améliorations apportées à celle-ci.

*Les travaux de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (ENFFADA) ont révélé que de nombreux enfants autochtones ont été portés disparus après avoir été enlevés, ou sont décédés alors qu'ils étaient pris en charge par des institutions de santé privées ou publiques québécoises dans les décennies 1950 à 1970. Il s'avère que ces institutions se sont employées à camoufler volontairement le sort de ces enfants aux familles. Pour sa part, le gouvernement du Québec désireux de répondre à l'appel à la justice n° 20 de l'ENFFADA a préféré ignorer sa responsabilité pour le drame vécu par les familles des enfants disparus ou décédés, en évitant, jusqu'à maintenant, d'adopter une loi particulière à cet effet. Il a plutôt choisi d'intégrer en urgence quelques dispositions à cet effet dans un projet de loi sans aucun lien avec la question et sans prendre le temps d'entendre et de consulter les familles concernées. Cette approche insensible ne convient évidemment pas à ces dernières, qui ont le droit de vivre leur chagrin dans l'honneur et dans la dignité. Le gouvernement du Québec a le devoir de déposer, dans les plus brefs délais, un projet de loi distinct à cet effet et d'inviter les familles et leurs représentants à exprimer leur avis sur son contenu.*

#### 4. POSITION ET CHANGEMENTS ATTENDUS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC RELATIVEMENT À LA LOI CONCERNANT LES ENFANTS, LES JEUNES ET LES FAMILLES DES PREMIÈRES NATIONS, DES INUITS ET DES MÉTIS<sup>39</sup>

L'APNQL milite depuis longtemps pour que les services à l'enfance et à la famille relèvent de la compétence des Premières Nations.

Depuis maintenant plus de 30 ans, la spécificité de la réalité des Premières Nations a été soulignée à maintes reprises dans des rapports provenant d'études et de consultations diverses. Au Québec, les Premières Nations ont participé à plusieurs d'entre elles, à commencer par le rapport Jasmin de 1992, intitulé *La protection de la jeunesse... plus qu'une loi*<sup>40</sup>, une évaluation de l'application de la LPJ, 12 ans après son entrée en vigueur. Ce premier rapport a rappelé que « le noyau social est la triade familiale, cellule première entourant et protégeant l'enfant. Cette cellule se greffe à la famille élargie, à la communauté, à la garderie, à l'école, aux lieux de loisirs et de culture<sup>41</sup> ». En 1998 est paru le rapport *Dire les choses comme elles sont*<sup>42</sup>, qui visait à étudier les recommandations du rapport Jasmin, à mener des consultations poussées auprès des Premières Nations au Québec et à produire un plan d'action à l'intention des autorités des Premières Nations et des pouvoirs publics. Lors de ces consultations, il fut recommandé « que les gouverne-

ments provincial et fédéral reconnaissent la juridiction et la compétence des Conseils des Premières Nations de gérer et de contrôler leurs services sociaux et de développer leur propre système d'aide et de protection de l'enfance et de la jeunesse. Ces services étant au centre du champ de compétence des gouvernements autochtones autonomes<sup>43</sup> ».

Pour sa part, le rapport de la Commission de vérité et réconciliation (CVR) a recommandé au gouvernement fédéral, selon l'appel à l'action numéro 4,

[...] de mettre en place des dispositions législatives en matière de protection des enfants autochtones qui établissent des normes nationales en ce qui a trait aux cas de garde et de prise en charge par l'État concernant des enfants autochtones, et qui prévoient des principes qui confirment le droit des gouvernements autochtones d'établir et de maintenir en place leurs propres organismes de protection de l'enfance [...]<sup>44</sup>.

39 L.C. 2019, chap. 24.

40 Gouvernement du Québec. Ministère de la Santé et des Services sociaux et ministère de la Justice (janvier 2012). Rapport du groupe de travail sur l'évaluation de la *Loi sur la protection de la jeunesse, La protection de la jeunesse... plus qu'une loi*.

41 *Supra*, note 5, p. 7.

42 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.

43 *Ibid.*, p. 140.

44 CVR (2012). *Commission de vérité et réconciliation du Canada : Appels à l'action*, Winnipeg, 13 pages, voir recommandation 4(i).

On retrouve également dans le rapport de la Commission Viens ce même constat :

« il paraît nécessaire et urgent que le contrôle exercé par les représentants de l'État soit réduit. Je crois en effet qu'en persistant à vouloir imposer ou développer des politiques en ignorant la volonté des Autochtones eux-mêmes, l'État contribue à maintenir les communautés dans un état de fragilité et ne fait que repousser un mouvement de transformation interne déjà bien amorcé<sup>45</sup> ».

L'APNQL considère que la Loi C-92 reconnaît la compétence des Premières Nations en matière de services à l'enfance et à la famille et qu'elle constitue une grande avancée pour celles-ci. Cette loi reconnaît leur compétence législative inhérente et incite clairement le gouvernement du Québec à accentuer la portée des échanges en cours sur cette compétence, qu'ils soient embryonnaires ou en voie d'être concrétisés. Les accords de coordination proposés dans la loi fédérale entre les corps dirigeants autochtones et le gouvernement provincial constituent en quelque sorte leur prolongement logique. Cette loi, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020, confirme la compétence de nos autorités politiques en matière de services à l'enfance et à la famille, et elle permet à une communauté ou à un regroupement de communautés de promulguer sa loi en matière de services à l'enfance et à la famille, peu importe le lieu de résidence des enfants et des familles.

Il faut souligner que la Loi C-92 reconnaît des principes qui s'appliquent à l'échelle canadienne en matière de protection de la jeunesse autochtone. Ces principes, que nous retrouvons aux articles 9 à 17, doivent désormais être respectés par tous les intervenants du milieu en protection de la jeunesse au Québec. La Loi C-92 reconnaît entre autres à l'article 10 une définition de l'intérêt de l'enfant beaucoup plus étoffée et axée sur la culture que celle que l'on retrouve à l'article 3 de la LPJ. Contrairement au cadre établi par cette dernière, la loi fédérale prévoit qu'un enfant ne doit pas être pris en charge uniquement en raison de sa condition socioéconomique, notamment la pauvreté, le manque de logement ou d'infrastructures convenables. La Loi C-92 est centrée davantage sur les soins préventifs, puisque ces services ont priorité sur les autres services. La protection de la jeunesse ne doit plus être envisagée comme étant la première porte d'entrée pour obtenir des services. L'APNQL estime que les dispositions de cette loi et ses principes sur l'intérêt de l'enfant, la continuité culturelle et le placement des enfants Premières Nations doivent être intégrés aux travaux déjà amorcés avec le Québec. L'APNQL veillera à leur mise en œuvre jusqu'à ce que chaque instance politique des Premières Nations puisse appliquer et faire respecter les lois adoptées en vertu de son autorité législative.


Par ailleurs, l'APNQL voit dans la Loi C-92 une occasion de s'attaquer aux enjeux en lien avec les frontières provinciales. Les Premières Nations ne sont pas à l'origine des divisions entre nations créées par le fédéralisme canadien, qui entraînent un très grand mécontentement parmi les organismes de protection de la jeunesse des Premières Nations et des provinces quant aux questions intergouvernementales. Les enjeux liés aux frontières provinciales sont également source de mécontentement entre les nations et les agences gouvernementales en ce qui concerne l'adoption coutumière. Cette loi va enfin permettre aux instances dirigeantes autochtones de conclure des ententes de coopération entre elles concernant leur territoire respectif relativement à ces questions. **L'APNQL entend organiser des réunions avec les chefs des Premières Nations et ses organisations régionales pour élaborer des plans de transition qui régleront enfin ces questions.**

À vrai dire, depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale et malgré le renvoi à la Cour d'appel du Québec, le 18 décembre 2019, toute communauté qui veut exercer sa compétence législative dans cette matière peut le faire en transmettant un avis à cet effet aux deux autres niveaux de gouvernement et en leur demandant de conclure un accord de coordination avec eux sur certains sujets. Un accord de coordination définit la façon dont les gouvernements fédéral et provincial appuient la mise en œuvre des lois autochtones<sup>46</sup>. Un tel accord permettrait d'éviter 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 et de financement, et pour l'exercice efficace de leurs droits. Si la province ne se montre pas disposée à conclure un accord de coordination avec les instances dirigeantes autochtones 12 mois après le dépôt de leur avis, les textes législatifs qu'elles auront adoptés auront quand même force de loi au même titre qu'une loi canadienne, comme le prévoit l'article 20 (3) de la loi fédérale (sauf s'il y a prolongation des travaux sur l'accord de coordination). La loi autochtone aura alors préséance sur les dispositions contraires d'une loi provinciale comme la LPJ.

À l'évidence, il serait dans l'intérêt de tous que les différentes administrations s'entendent sur la manière dont elles vont interagir et collaborer, notamment en ce qui a trait à la prestation de services d'urgence. Il est important que le gouvernement provincial reconnaisse la compétence des Premières Nations en matière de services à l'enfance et à la famille, pour permettre aux communautés de discuter d'un nombre important d'enjeux. Rappelons ici que les transferts fédéraux aux provinces en matière de santé et services sociaux à la population comportent une part destinée à offrir des services aux Premières Nations qui soient comparables à ceux de l'ensemble de la population. Il serait inacceptable que les droits d'un enfant ne soient pas respectés pour des raisons de conflit juridictionnel entre le fédéral et la province.

45 Commission Viens, p. 491.

46 Options permettant à une Première Nation de promulguer et de mettre en œuvre ses lois, APN.



Dans le but de faciliter l'application de la Loi C-92 au Québec, les chefs de l'APNQL ont soutenu la création d'un comité tripartite d'experts dont le mandat sera de fournir des conseils et des orientations aux communautés. Les gouvernements provincial et fédéral sont invités à se joindre à ce comité qui aura plus précisément le mandat de :

- émettre des avis et des conseils professionnels et techniques sur l'élaboration d'accords de coordination et leur mise en œuvre;
- définir les préoccupations communes des communautés et organisations;
- assurer une communication fluide auprès des différents acteurs : communautés et organisations des Premières Nations, gouvernement provincial et gouvernement fédéral;
- discuter des arrangements fiscaux requis en vue d'exercer efficacement la compétence législative, la prise en charge, et la mise en œuvre de services en matière de services à l'enfance et à la famille;
- définir et clarifier les rôles, les responsabilités, et l'imputabilité de tous les acteurs : communautés et organisations des Premières Nations, gouvernement fédéral, gouvernement provincial, etc.

Étant donné les échecs répétés du système de protection de la jeunesse québécois envers les enfants et les familles autochtones, nous avons la conviction qu'en mettant en œuvre le cadre prévu dans la Loi C-92, les enfants et les familles des Premières Nations seront mieux soutenues et bénéficieront de services de qualité orientés sur leurs besoins, leurs cultures et leurs valeurs.



## DÉCLARATION DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

Le contexte actuel dans lequel se trouve la société québécoise est l'occasion de formaliser son plein appui aux principes de la Déclaration, comme le recommandent l'ENFFADA et la Commission Viens dans leurs rapports. De plus, la Loi C-92 s'inspire de la DNUDPA et d'autres rapports, dont celui de la CVR. La DNUDPA « est l'instrument international le plus complet sur les droits et libertés fondamentaux des peuples autochtones (culture, identité, religion, langue, territoire, santé, éducation, coopération...) ».

Note de l'APNQL, 3 avril 2018

Une motion a été adoptée par l'ensemble des parlementaires du Québec, le 8 octobre 2019, pour la mise en œuvre de cette Déclaration, mais aucune action concrète n'a encore été prise.

Voir CVR, appel à l'action n° 43; ENFFADA, appel à la justice, n° 19; Commission Viens, appel à l'action n° 3.

## 5. CONCLUSION

L'événement à l'origine de cette Commission spéciale a soulevé beaucoup d'inquiétudes quant aux lacunes du système de protection de la jeunesse québécois et aux mesures de soutien aux familles vulnérables. Les témoignages qui ont été entendus et les documents déposés démontrent l'existence de nombreux ratés. Il y a lieu d'espérer que la réflexion entamée sur ces services ainsi que sur la LPJ qui les encadre permettra de réaliser une refonte en profondeur de cette loi et du système qui a été mis en place.

Pour les Premières Nations, le caractère systémique des déficiences des services de protection de la jeunesse au Québec n'est pas une surprise. Leurs enfants et leurs familles sont depuis toujours confrontés à ce système fondé sur des principes et des valeurs que l'on dit universelles et que l'on tient, pour cette raison, à imposer à tous sans exception, peu importe les différences culturelles. Il s'agit d'un système ethnocentrique, démagogique, bureaucratique et rigide, souffrant malheureusement d'idées rétrogrades, qui s'adapte difficilement aux réalités nouvelles, surtout lorsqu'il s'agit de remettre en question ses propres pratiques. Par son approche ethnocentrique, le système de protection de la jeunesse québécois est conçu pour répondre aux besoins de la population québécoise en général, sans égard pour les réalités culturelles et socioéconomiques qui existent dans les communautés des Premières Nations, ainsi que pour leur situation juridique unique. Par son aveuglement, ce système est responsable d'avoir déplacé, de façon temporaire ou permanente, un grand nombre d'enfants des Premières Nations loin de leurs familles, à l'extérieur de leurs communautés et dans des foyers d'accueil autochtones où leur bien-être et leur développement ont été, et sont encore, profondément bouleversés par une culture assimilatrice ayant des valeurs différentes de celles de leur milieu d'origine et de leurs racines.

Cela illustre bien la lutte perpétuelle que les Premières Nations doivent mener pour convaincre le gouvernement et les services publics du Québec qu'ils doivent changer leur façon de faire en travaillant de concert avec elles.

L'ensemble de ces facteurs renforce la volonté des Premières Nations d'exercer leurs droits inhérents à l'autodétermination reconnus dans la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>47</sup> et dans la récente Loi C-92. Elles arrivent à un point tournant de leur histoire qui leur offre l'occasion d'exercer leur droit à l'autodétermination dans un domaine qui est au cœur de leurs préoccupations. Il leur revient de prendre cette décision au moment où elles le jugeront opportun.

Le gouvernement du Québec est invité à prendre acte de la volonté des Premières Nations et à les accompagner dans leur démarche vers l'autonomie. Qu'il cesse de contester la constitutionnalité de la Loi C-92 et qu'il accepte de bonne foi de travailler conjointement avec les chefs pour négocier les accords de coordination nécessaires visant à définir les mesures de soutien à l'application des lois autochtones. Le cas échéant, il est aussi invité à négocier l'assouplissement de la LPJ, afin de répondre aux besoins des gouvernements locaux des Premières Nations qui préfèrent continuer sous son régime.

<sup>47</sup> *Lois de 1982 sur le Canada*, 1982 chap. 11 (R.-U.) partie II.

# Recommandations

## LOI CONCERNANT LES ENFANTS, LES JEUNES ET LES FAMILLES DES PREMIÈRES NATIONS, DES INUITS ET DES MÉTIS

- L'APNQL réclame le retrait du renvoi déposé à la Cour d'appel du Québec par le gouvernement du Québec pour contester la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*.
- L'APNQL réclame que le gouvernement du Québec négocie de bonne foi, avec les représentants désignés par les gouvernements des Premières Nations et avec 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 de soutien aux familles et de protection de la jeunesse seront respectueux des besoins et des réalités des enfants et des familles des Premières Nations.
- L'APNQL réclame que le gouvernement du Québec conclue avec les représentants désignés par les gouvernements des Premières Nations 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 issus de Premières Nations.
- L'APNQL réclame 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 santé et en services sociaux.
- L'APNQL réclame que la composition des Cercles de justice réparatrice inclue la participation de représentants des familles issues de Premières Nations.
- L'APNQL réclame au gouvernement du Québec de soutenir financièrement la création d'un poste de Commissaire à l'enfance et à la jeunesse spécifique aux Premières Nations, dont le rôle et les responsabilités seront définis par les chefs de l'APNQL.

## PROJET DE LOI N° 31

- L'APNQL réclame que le gouvernement du Québec retire les articles 5.1 à 5,6 introduits par les amendements du projet de loi n° 31, *Loi modifiant principalement la Loi sur la pharmacie afin de favoriser l'accès à certains services et autorisant la communication de renseignements personnels concernant certains enfants autochtones disparus ou décédés à leur famille*, considérant qu'ils ne répondent pas à volonté des Premières Nations et des Inuits, ni dans leur forme ni dans leur contenu, à l'appel à la justice n° 20 du rapport complémentaire sur le Québec de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées;  
et  
qu'il présente un projet de loi distinct permettant la mise en place d'un mécanisme d'accès, par les familles, aux renseignements personnels détenus par les ministères et organismes du gouvernement du Québec sur les enfants autochtones disparus ou décédés, et ce, après avoir consulté les familles et les proches concernés ainsi que les représentants des Premières Nations et des Inuits;  
et  
qu'il suive les autres recommandations formulées par la Protectrice du citoyen dans sa lettre du 20 décembre 2019 adressée aux ministres concernées.

## LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE

- L'APNQL réclame 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.
- L'APNQL demande que les enfants autochtones soient exemptés de l'application des durées maximales d'hébergement.
- L'APNQL réclame que la LPJ soit modifiée pour tenir compte des appels à l'action n<sup>os</sup> 109 et 125 de la Commission Viens, soit d'y inclure une disposition relative à des soins conformes aux traditions autochtones inspirée de la *Loi de 2017 sur les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille* de l'Ontario.
- L'APNQL demande que les outils utilisés par les intervenants soient modifiés pour qu'ils tiennent compte des réalités des Premières Nations, et ce, en collaboration avec les Premières Nations.
- L'APNQL réclame que le règlement sur l'aide financière pour favoriser l'adoption et la tutelle d'un enfant soit modifié pour permettre à une agence des SEFPN de rémunérer leurs tuteurs et adoptants.
- L'APNQL réclame que le gouvernement du Québec affecte les ressources nécessaires à la création d'un système de gestion de l'information bilingue par et pour les Premières Nations, et qui intègre les données relatives aux clientèles des services de première ligne et des services de deuxième ligne.

### Plus généralement,

- L'APNQL réclame que le gouvernement du Québec collabore avec les représentants désignés par les Premières Nations à l'élaboration d'un processus de consultation formel qui servira à encadrer tous projets de loi législatifs ou modifications législatives qui concernent les Premières Nations au Québec.
- L'APNQL réclame que le gouvernement du Québec respecte l'autorité des gouvernements des Premières Nations en s'adressant d'abord aux seuls représentants désignés de ces gouvernements au Québec, pour toutes questions ayant une incidence sur les Premières Nations au Québec.
- L'APNQL réclame que le gouvernement du Québec donne suite sans délai aux Appels à l'action de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics, plus précisément les appels à l'action n<sup>os</sup> 108 à 137 et aux appels à la justice n<sup>os</sup> 12.1 à 12.15 de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées.
- L'APNQL réclame l'élaboration, en collaboration et en co-élaboration avec les Premières Nations, d'une loi garantissant la prise en compte des dispositions de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* et son adoption par l'Assemblée nationale du Québec, afin que la législation et les politiques gouvernementales respectent les droits qui y sont énoncés, notamment ceux des enfants et des familles.

## STÉRILISATIONS FORCÉES DES FEMMES AUTOCHTONES

- L'APNQL réclame la pleine participation du gouvernement du Québec aux démarches qui seront amorcées à ce sujet par les Premières Nations au Québec.



# Annexe

TABLEAU SUR LES TYPES D'ENTENTES ET LES RESPONSABILITÉS DÉLÉGUÉES EN PROTECTION DE LA JEUNESSE AUX COMMUNAUTÉS DES PREMIÈRES NATIONS AU QUÉBEC

NATION	COMMUNAUTÉ	CENTRE JEUNESSE AVEC LEQUEL LA COMMUNAUTÉ OU AANC 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
	Lac-Simon, Kitcisakik et Pikogan	Centre jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue (CIAT)		
	Barriere Lake	Centre jeunesse de l'Outaouais		
	Timiskaming First Nation, Long Point et Kebaowek	Centre jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue (CIAT)		
ATIKAMEKW	Manawan (Conseil de la Nation Atikamekw)	Centre jeunesse de Lanaudière	x <sup>5</sup>	x <sup>5</sup>
	Opitciwan	Centre jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec	x	x
	Wemotaci (Conseil de la Nation Atikamekw)	Centre jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec	x <sup>5</sup>	x <sup>5</sup>
HURONNE-WENDAT	Wendake	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire		x <sup>3</sup>
INNUE	Pessamit	Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord (CPRCN)		x
	Mashteuatsh	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>4</sup>
MI'GMAQ	Listuguj	Centre jeunesse Gaspésie-Les Îles	x	x
	Gesgapegiag	Centre jeunesse Gaspésie-Les Îles	x	x
MOHAWK	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 AANC. 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.

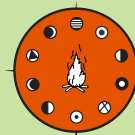
2 Bien que des responsabilités déléguées soient possibles dans l'entente bipartite signée, le Grand Conseil Waban-Aki n'a présentement pas de personnel travaillant en vertu de la LPJ.

3 Bien que des responsabilités déléguées soient possibles dans l'entente bipartite signée, la communauté de Wendake n'a présentement pas de personnel travaillant en vertu de la LPJ.

4 Bien que des responsabilités déléguées soient possibles dans l'entente bipartite signée, la communauté d'Essipit n'a présentement pas de personnel travaillant en vertu de la LPJ.

5 Le Conseil de la Nation Atikamekw a conclu et mis en oeuvre une entente particulière relative au programme de protection de la jeunesse en vertu de l'article 37.5 de la LPJ.





Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador



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

