

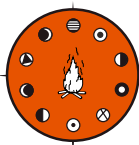


*MÉMOIRE CONJOINT PRÉSENTÉ PAR*  
l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador  
(APNQL) et la Commission de la santé et des services sociaux  
des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL)

**PROJET DE LOI N° 99 :**

Loi modifiant la Loi sur la protection de la  
jeunesse et d'autres dispositions

*LA CULTURE : UN ÉLÉMENT ESSENTIEL POUR  
LE MIEUX-ÊTRE DES PREMIÈRES NATIONS*



Assemblée des Premières  
Nations Québec-Labrador



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

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 :** Marie Noël Collin, CSSSPNQL  
Lisa Ellington, CSSSPNQL  
Maître Franklin Gertler (section 2.8)

**Collaborations :** Marjolaine Sioui, CSSSPNQL  
Richard Gray, CSSSPNQL

**Graphisme :** Mireille Gagnon, CSSSPNQL

**Révision linguistique :** Chantale Picard, CSSSPNQL

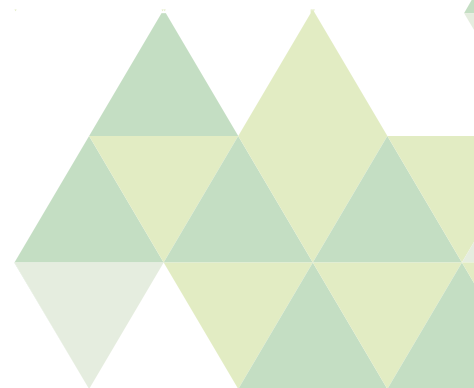
Ce document est accessible en version électronique, en français et en anglais, au [www.cssspnql.com](http://www.cssspnql.com). Toute reproduction, totale ou partielle, doit être préalablement autorisée par l'APNQL ou la CSSSPNQL au moyen d'une demande envoyée par courrier ou par courriel aux coordonnées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

**Courrier :**  
Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador  
250, place Chef-Michel-Laveau, bureau 201  
Wendake (Québec) GOA 4V0

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 :**  
[apnql@apnql-afnql.com](mailto:apnql@apnql-afnql.com)  
[info@cssspnql.com](mailto:info@cssspnql.com)

ISBN : 978-1-77315-016-1  
© CSSSPNQL et APNQL, 2016





Résumé 1

Introduction 2

Description des organisations 3

**1. LA CULTURE, SOURCE DE PROTECTION POUR LES ENFANTS DES PREMIÈRES NATIONS 4**

**2. LE PROJET DE LOI N° 99 ET LES PREMIÈRES NATIONS : DES AVANCÉES ET DES ENJEUX 7**

2.1 Collaboration de nation à nation 7

2.2 Harmonisation et précisions législatives et linguistiques 7

2.3 Familles d'accueil 10

2.4 Effectivité de l'article 37.5 de la Loi sur la protection de la jeunesse 11

2.5 Prestation de services de qualité, ressources humaines et financières  
et accès aux services favorisant l'identité culturelle de l'enfant 12

2.6 Durées maximales d'hébergement 13

2.7 Contribution financière au placement 14

2.8 Adoption coutumière transfrontalière 15

Conclusion 15



# Résumé

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) déposent le présent mémoire en appui au projet de loi n° 99 en soulignant notamment l'importance des cultures et de la préservation des coutumes et des traditions ancestrales des Premières Nations ainsi que le désir des communautés d'être impliquées en amont et tout au long de la prestation de services de protection de la jeunesse. En effet, une collaboration de nation à nation dans le cadre d'un comité de travail a permis l'élaboration de dispositions législatives faisant partie du projet de loi n° 99 qui visent la préservation de l'identité culturelle des enfants des Premières Nations et la communication de renseignements à des organismes ainsi qu'aux instances responsables de la prestation de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations.

Bien que ces amendements soient satisfaisants, il reste des étapes à franchir afin que les intérêts et les droits des Premières Nations soient mieux considérés dans la Loi sur la protection de la jeunesse (LPJ). L'importance de préserver l'identité culturelle devrait être examinée dans l'interprétation des exceptions aux durées maximales d'hébergement de manière à considérer, d'une part, les circonstances historiques et le trauma intergénérationnel qui touchent les Premières Nations et, d'autre part, l'accès à des services de qualité qui est fréquemment plus complexe chez les Premières Nations. De plus, des définitions d'organisme d'une Première Nation ou inuit, de milieu de garde d'une Première Nation ou inuit et d'organisme du milieu scolaire d'une Première Nation doivent être ajoutées à la LPJ, notamment afin de s'assurer que les modifications concernant la confidentialité et le partage d'information atteignent les objectifs convenus en comité de travail. Aussi, le présent mémoire demande que les changements législatifs touchant la contribution financière au placement (CFP) soient l'occasion d'examiner conjointement les disparités dans son application au sein des communautés des Premières Nations dans le cadre d'un comité de travail sur la tarification des services rendus aux communautés.

L'introduction d'une disposition qui encadre les ententes prévoyant les responsabilités d'une communauté ou d'un regroupement de communautés à l'égard des familles auxquelles des enfants sont confiés en vertu de la LPJ est accueillie favorablement. Toutefois, la disposition transitoire doit impérativement valider, de façon claire, les situations de fait et les ententes verbales présentement en vigueur afin d'assurer une stabilité dans la gestion des familles jusqu'à ce que ces ententes soient renégociées, au besoin.

En matière d'autonomie et d'autodétermination, le présent mémoire recommande, afin d'assurer une meilleure effectivité de l'article 37.5 de la LPJ, que l'article 32 soit modifié pour permettre aux agences des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (ASEFPN) de prendre en charge l'orientation et la révision de la situation d'un enfant ainsi que la fin de l'intervention, en plus de l'évaluation. Cela permettrait un palier intermédiaire avant le début de négociations pour la prise en charge des services de protection de la jeunesse en vertu de l'article 37.5 de la LPJ. Il recommande également que le terme « autochtone » soit remplacé par les termes « Premières Nations et Inuits » dans la LPJ afin de mieux refléter la diversité des nations au Québec. Enfin, ce mémoire fait état des inquiétudes de l'APNQL et de la CSSSPNQL quant à l'introduction de dispositions sur l'adoption interprovinciale d'enfants sans consultation préalable des représentants des Premières Nations et des Inuits relativement à leur empiètement sur les droits ancestraux et issus de traités des Premières Nations concernant l'adoption coutumière.

Finalement, à travers ces changements législatifs, le mémoire souligne l'importance que les familles des Premières Nations reçoivent les services dont elles ont besoin, et ce, sans délai indu. À cette fin, le gouvernement du Québec a la possibilité et le devoir, dans le cadre de ce projet de loi et au-delà, de mettre en œuvre le principe de Jordan dans son intégralité pour tous les conflits de compétence, y compris les conflits intragouvernementaux, et de s'assurer que les Premières Nations ont un accès au moins égal à celui offert aux Québécois à des services de qualité en collaborant avec le gouvernement fédéral et en allouant les ressources humaines, matérielles et financières, permettant ainsi un continuum de services efficace.

# Introduction

Le 3 juin 2016, Madame Lucie Charlebois, ministre déléguée à la Réadaptation, à la Protection de la jeunesse, à la Santé publique et aux Saines habitudes de vie, a présenté le projet de loi n° 99 intitulé *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions* (projet de loi n° 99) à l'Assemblée nationale. 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) ont été invitées à participer aux consultations particulières sur le projet de loi n° 99.

Le cadre dans lequel se déploient les services de protection de la jeunesse dans les communautés des Premières Nations est complexe et un rappel s'impose ici. Dans la majorité des communautés des Premières Nations, les agences des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (ASEFPN) sont responsables d'une partie de la gestion et de la prestation des services sociaux en protection de la jeunesse dans le cadre d'ententes conclues avec le centre jeunesse de leur région antérieurement à l'adoption de la Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales (LOGRSSS)<sup>1</sup>. Les ASEFPN offrent les services de protection de la jeunesse en fonction de la Loi sur la protection de la jeunesse (LPJ) ainsi que des délégations d'évaluation des signalements et de suivi à l'application des mesures<sup>2</sup> prévues à leur entente. Les services qui ne sont pas offerts par l'ASEFPN de la communauté, soit parce que celle-ci ne possède pas la délégation pour le faire ou parce que cette délégation n'est actuellement pas possible en vertu de la LPJ, le sont par le centre jeunesse. Il en est de même pour les communautés qui n'ont pas d'ASEFPN. Il importe de mentionner que, malgré les dispositions de la LPJ permettant l'élaboration d'un régime particulier de protection de la jeunesse, aucune communauté n'a encore signé d'entente en vertu de l'article 37.5 de la LPJ, bien que certaines aient entamé des démarches depuis plusieurs années. Dans tous les cas, le financement des services est assumé par Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) dans le respect de ses orientations et du Manuel national des programmes sociaux<sup>3</sup> et les fonds sont versés à la (aux) communauté(s), à un tiers prestataire de services ou au Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS)<sup>4</sup> selon l'entente en vigueur.

À travers cette diversité de prise en charge et de financement des services de protection de la jeunesse, des préoccupations communes s'expriment : l'importance des cultures et de la préservation des coutumes et des traditions ancestrales des Premières Nations ainsi que le désir des communautés d'être impliquées en amont et tout au long de la prestation de services de protection de la jeunesse. Ils sont d'ailleurs abordés par le projet de loi n° 99. À cette fin, il est important de souligner la collaboration ayant eu lieu entre le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) du Québec et les organisations des Premières Nations et des Inuits dans l'élaboration et la rédaction du projet de loi n° 99. En effet, l'implication de la CSSSPNQL ainsi que de divers partenaires des Premières Nations, depuis mars 2015, dans les travaux préalables au dépôt du projet de loi n° 99 lui a permis de proposer des changements législatifs qui répondent aux priorités de la population dont elle représente les intérêts.

L'APNQL et la CSSSPNQL déposent donc le présent mémoire afin d'appuyer, de manière générale, les amendements proposés par ce projet de loi et d'inciter ce gouvernement à poursuivre sa collaboration avec les organisations des Premières Nations vers une meilleure considération des intérêts des Premières Nations.

1 Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales, LQ 2015, c 1.

2 Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ, chapitre P-34.1, a. 32-33.

3 Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (2012). *Manuel national des programmes sociaux*. [https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-HB/STAGING/texte-text/hb\\_sp\\_npm\\_mnp\\_1335464147597\\_fra.pdf](https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-HB/STAGING/texte-text/hb_sp_npm_mnp_1335464147597_fra.pdf).

4 Anciennement au centre jeunesse.

# Description des organisations

## ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS QUÉBEC-LABRADOR

L'APNQL a été créée en mai 1985 et est le lieu de rencontres périodiques des chefs de 43 communautés des Premières Nations au Québec et au Labrador. L'APNQL tient des assemblées de chefs environ quatre fois par année afin de recevoir différents mandats politiques.

### MISSION ET OBJECTIFS

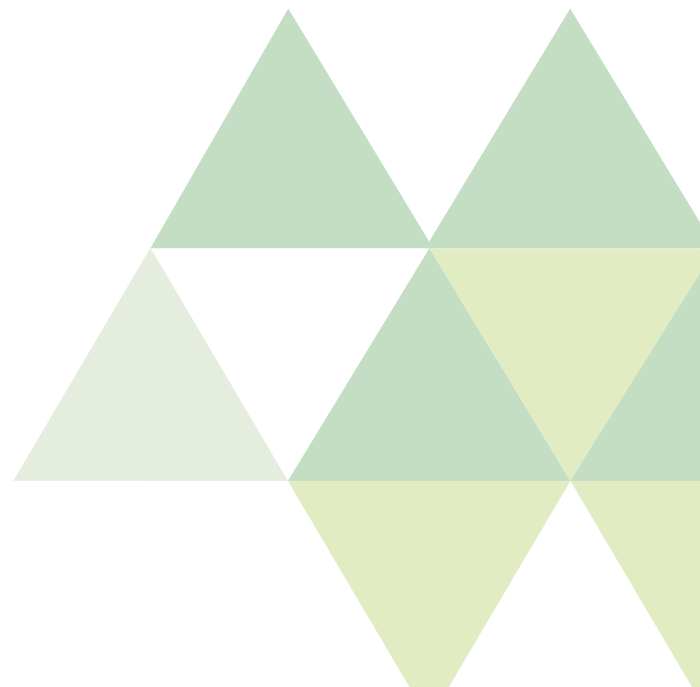
- Affirmation et respect des droits des Premières Nations
- Reconnaissance des gouvernements des Premières Nations
- Plus grande autonomie financière pour les gouvernements des Premières Nations
- Développement et formation de l'administration publique des Premières Nations
- Coordination du mécanisme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

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

La CSSSPNQL est un organisme à but non lucratif responsable d'appuyer les efforts des Premières Nations du Québec et du Labrador pour, entre autres, planifier et offrir des programmes de santé et de services sociaux culturellement adaptés et préventifs.

### MISSION

La CSSSPNQL a pour mission de promouvoir le mieux-être physique, mental, émotionnel et spirituel des personnes, des familles et des communautés des Premières Nations et des Inuits et d'y veiller en favorisant l'accès à des programmes globaux de santé et de services sociaux adaptés aux cultures des Premières Nations et conçus par des organisations des Premières Nations reconnues et sanctionnées par les autorités locales, le tout dans le respect des cultures et de l'autonomie locale. La CSSSPNQL aide également les communautés qui le désirent à mettre sur pied, à développer et à promouvoir des programmes et des services globaux relatifs à la santé et aux services sociaux adaptés et conçus par des organismes des Premières Nations.



# 1. LA CULTURE, SOURCE DE PROTECTION POUR LES ENFANTS DES PREMIÈRES NATIONS

*La culture, tout comme les langues, est centrée sur l'esprit. Elle exprime la langue et la vision du monde qu'elle porte. La culture se manifeste par des façons de vivre et d'être au monde uniques. La culture des Premières Nations du Canada n'est pas statique ni homogène, mais certains principes fondamentaux sont communs à toutes ces variantes. L'identité, les relations, les buts, le sens accordé à la vie sont tous arrimés à la culture, qui correspond à une façon unique de voir, d'établir des relations, d'être et de penser<sup>5</sup>.*

L'importance de la culture des Premières Nations a une résonance particulière en protection de la jeunesse, notamment en raison de la dépossession culturelle ayant découlé des politiques d'assimilation, dont la plus connue est celle des pensionnats indiens. La législation, de même que les politiques coloniales, ont grandement contribué à la destruction des cultures, de l'identité et de la spiritualité des Premières Nations, d'autant plus qu'elles sont basées sur des valeurs occidentales. La majorité des systèmes en protection de l'enfance se déclarent culturellement neutres, mais cette neutralité se fait toujours à partir de la perspective et des normes de la culture dominante sans nécessairement tenir compte des valeurs autochtones<sup>6</sup>. Le régime des pensionnats indiens a fait l'objet de travaux par la Commission royale sur les peuples autochtones (1991-1996) et la Commission de vérité et réconciliation (CVR) du Canada (2008-2015), lors desquels de nombreux témoignages ont été recueillis. Selon la CVR, plus de 150 000 enfants autochtones ont vécu un placement dans des pensionnats, ce qui a été qualifié de « génocide culturel<sup>7</sup> ». La mise en œuvre et l'instauration forcée des services de protection de l'enfance provinciaux (en vertu des politiques coloniales) n'ont fait qu'exacerber les problèmes socioéconomiques et perpétuer la perte identitaire<sup>8</sup>. En effet, plusieurs recherches soulignent la surreprésentation des enfants autochtones à toutes les étapes du processus d'intervention en protection de la jeunesse<sup>9</sup>. Les plus récents travaux à cet égard indiquent que cette surreprésentation débute à l'étape de l'évaluation de la situation, où le taux par tranche de 1 000 enfants est 4,4 fois plus élevé chez les enfants des Premières Nations que chez les enfants non autochtones. Cette disparité augmente au fur et à mesure que l'on franchit les étapes du processus, atteignant un sommet aux étapes du placement (7,9 fois plus élevé) et de la récurrence (9,4 fois plus élevé)<sup>10</sup>.

Dans un mémoire conjoint déposé le 16 décembre 2005 sur le projet de loi n° 125<sup>11</sup>, l'APNQL et la CSSSPNQL indiquaient :

Un des postulats de base qui distingue les modes d'intervention privilégiés par les membres des Premières Nations de ceux auxquels ont recours les directeurs de la protection de la jeunesse (ci-après « DPJ »), c'est que les premiers considèrent la famille comme une entité globale dont l'équilibre doit être rétabli en investissant dans chacun de ses membres alors que les seconds fondent leurs interventions sur les enfants nécessitant la protection de l'État et de leurs parents légaux<sup>12</sup>.

De plus, des chercheurs ont démontré à quel point la langue et la culture, de manière intrinsèquement liées, permettent de maintenir et d'améliorer la santé, tout en diminuant les facteurs de risque chez les Premières Nations<sup>13</sup>. Ainsi, l'approche holistique dans la guérison, l'implication de la famille élargie et de la communauté sont ancrées profondément dans les cultures des Premières Nations puisque l'entourage peut à la fois amener une partie de l'information, mais aussi un soutien essentiel dans la résolution des difficultés auxquelles une personne ou une famille fait face. Chez les Premières Nations, « la notion d'intérêt de l'enfant englobe l'intérêt de la famille, de la communauté et de la nation et [elle] vise notamment la protection de l'identité, de la culture, des activités traditionnelles et de la langue<sup>14</sup> ». D'ailleurs, le 10 juin 2015, l'APNQL a adopté la Déclaration sur les droits des enfants des Premières Nations qui affirme que « les Premières Nations soignent, chérissent et aiment les enfants d'une

5 Santé Canada, en partenariat avec l'Assemblée des Premières Nations (2015). *Cadre du continuum du mieux-être mental des Premières Nations*, Québec, p. 22.

6 Blackstock, C. (2009). The Occasional Evil of Angels: Learning from the Experiences of Aboriginal Peoples and Social Work. *First Peoples Child and Family Review*, 4(1), 28-37.

7 Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015). *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir : sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada*. [http://www.trc.ca/websites/trcinstitution/File/French\\_Exec\\_Summary\\_web\\_revised.pdf](http://www.trc.ca/websites/trcinstitution/File/French_Exec_Summary_web_revised.pdf).

8 Bennett, M., et Blackstock, C. (2002). *A Literature Review and Annotated Bibliography Focusing on Aspects of Aboriginal Child Welfare in Canada*. Ottawa: First Nations of Child and Family Caring Society of Canada.

9 Breton, A., Dufour, S. et Lavergne, C. (2012). Les enfants autochtones en protection de la jeunesse au Québec : leur réalité comparée à celle des autres enfants. *Criminologie*, (45-2), pp. 157-185; Sinha, V., Trocmé, N., Fallon, B. MacLaurin, B., Fast, E. Thomas Prokop, S. et coll. (2011). *Kiskisik Awasisak: Remember the Children. Understanding the Overrepresentation of First Nations Children in the Child Welfare System*. Ontario: Assembly of First Nations.

10 CSSSPNQL, 2016, Analyse des trajectoires des jeunes des Premières Nations assujettis à la Loi sur la protection de la jeunesse. Volet 3 : Analyse de données de gestion des établissements offrant des services de protection de la jeunesse [à paraître].

11 Projet de loi n° 125, *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, 1<sup>re</sup> sess, 37<sup>e</sup> lég, Québec, 2005.

12 APNQL et CSSSPNQL (2005). *Mémoire sur le projet de loi n° 125, Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, p. 6.

13 Melvor, O., Napoleon, A. et Dickie, K.M. (2009). Language and Culture as Protective Factors for At-Risk Communities. *Journal of Aboriginal Health*, 5(1), 6-25.

14 *Rapport du groupe de travail sur l'adoption coutumière en milieu autochtone* (2012). [http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/rapports/pdf/rapp\\_adop\\_autoch\\_juin2012.pdf](http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/rapports/pdf/rapp_adop_autoch_juin2012.pdf), p. 32.

manière équilibrée et holistique qui est profondément enracinée dans les traditions autochtones » et qui proclame notamment le droit des enfants d'apprendre leur histoire, leur culture, leur langue, leurs traditions spirituelles et leur philosophie<sup>15</sup>. Dans ce contexte et compte tenu de l'importance de la culture dans le cheminement de guérison des Premières Nations, la considération de l'identité culturelle d'un enfant d'une Première Nation dans la détermination de son intérêt, la préservation de ses liens avec sa communauté ainsi que l'implication et la mobilisation de celle-ci autour de l'enfant constituent des aspects inhérents à la protection des enfants des Premières Nations.

La CVR, créée dans la foulée de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens, abonde dans le même sens en émettant des recommandations claires relatives aux interventions culturellement appropriées pour les enfants et les familles des Premières Nations. Elle met notamment en exergue l'importance pour les gouvernements provinciaux, territoriaux, fédéral et autochtones de « garder les familles autochtones ensemble [...] dans des environnements adaptés à leur culture, quel que soit l'endroit où ils habitent » (1ii). La CVR recommande également la prise de mesures concrètes pour que les intervenants sociaux et les décideurs travaillant en protection de l'enfance tiennent compte de l'histoire et des répercussions des pensionnats lors de la prise de décisions (1iii;1v) et qu'ils soient renseignés sur le fait que les familles et les collectivités autochtones peuvent représenter de meilleures solutions pour la guérison des familles (1iv)<sup>16</sup>. Les intervenants sociaux et judiciaires doivent impérativement avoir accès à des formations afin d'actualiser et de mettre en œuvre ces appels à l'action. De plus, il est essentiel que les acteurs des instances provinciales travaillent en étroite collaboration avec des intervenants et des organisations des Premières Nations qui connaissent la langue et la culture de l'enfant et de sa famille afin de bénéficier de leurs compétences à toutes les étapes du processus d'intervention en protection de la jeunesse.

Parallèlement, les principes généraux de la LPJ reconnaissent qu'il faut prendre en considération les caractéristiques des communautés des Premières Nations et celles des Inuits. L'analyse de la jurisprudence montre que plusieurs juges semblent être sensibilisés à ces réalités. Néanmoins, peu de jugements traitent, de façon explicite, de l'importance de préserver l'identité culturelle des Premières Nations et des Inuits<sup>17</sup>. De plus, bien que l'implication de la communauté doive être favorisée, cette disposition n'a fait l'objet que de trop peu d'applications dans la pratique, notamment en raison des règles de confidentialité en vigueur jusqu'à maintenant. En effet, lorsqu'il n'y a pas d'ASEFPN pour offrir les services de protection de la jeunesse dans une communauté donnée, celle-ci n'est généralement pas interpellée par l'intervenant du centre jeunesse, sauf entente contraire à cet égard<sup>18</sup> ou à la demande des parents ou de l'enfant, lorsque ceux-ci sont au fait de cette possibilité. Lorsqu'une ASEFPN n'effectue que les suivis à l'application des mesures, elle ne reçoit le dossier de l'enfant que lorsque l'évaluation et que le choix des mesures (orientation) sont terminés. Enfin, lorsqu'une ASEFPN effectue l'évaluation des signalements et les suivis à l'application des mesures, elle n'est pas interpellée lorsque des mesures de protection immédiates sont nécessaires à l'étape de la réception et du traitement du signalement. Ainsi, dans toutes ces situations, un retrait de l'enfant de son milieu familial peut se produire sans que l'instance responsable des

services à l'enfance et à la famille dans une communauté soit avisée, ce qui rend plus difficile la mobilisation des personnes-clés autour de la famille et l'offre de services à tous ceux qui sont touchés par la problématique afin de rétablir l'unité familiale.

Les modifications aux articles 3, 4 et 72.6 de la LPJ ainsi que le nouvel article 72.6.1 de la LPJ pourront contribuer à rendre les services de protection de la jeunesse plus culturellement appropriés pour les Premières Nations et à répondre à certaines de leurs préoccupations précédemment abordées. Tous ces amendements sont intimement liés puisque l'implication de la communauté de l'enfant dans le processus de protection de la jeunesse permet de s'assurer que les moyens choisis préservent réellement le lien de l'enfant avec sa culture<sup>19</sup>. Ces modifications sont notamment appuyées par les membres de la Table ronde régionale sur les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (TRR — SEFPN)<sup>20</sup> qui, lors d'un exercice de priorisation effectué en mai 2015, ont privilégié les thèmes de la considération de l'identité culturelle dans la détermination de l'intérêt de l'enfant, du placement auprès d'un milieu en mesure de préserver l'identité culturelle de l'enfant et de la participation des Premières Nations à la planification et à la prestation de services de protection de la jeunesse. En ce qui concerne l'intérêt de l'enfant, intimement lié à la préservation de l'identité culturelle pour les Premières Nations, au-delà des modifications à la LPJ<sup>21</sup>, ces considérations devraient se refléter dans le Code civil du Québec<sup>22</sup> afin d'assurer une cohérence législative et d'éviter les interprétations divergentes de l'intérêt des enfants des Premières Nations.

15 *Déclaration sur les droits des enfants des Premières Nations*, APNQL, 10 juin 2015, préambule et a. 4. Ci-après « DDEPN ».

16 CVR, *supra* note 7 aux pp. 347-348.

17 Mémoire au Conseil des ministres (2016). *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions. Partie accessible au public*, p. 4.

18 Citons en exemple le modèle d'intervention « Ma famille, ma communauté », qui est une approche écosystémique implantée dans trois régions du Québec, dont le but est notamment de « mobiliser la communauté et l'associer de près à la protection des enfants qui y vivent, en misant sur des stratégies novatrices mettant à profit ses ressources » : [http://www.avenirdenfant.org/media/349116/FicheACJQ\\_2.pdf](http://www.avenirdenfant.org/media/349116/FicheACJQ_2.pdf).


19 Libesman, T. (2004). *Child welfare approaches for Indigenous communities : International perspectives*. National Child Protection Clearinghouse, Australian Institute of Family Studies, *Research brief*, N° 20.

20 Les membres de la TRR — SEFPN représentant les communautés sont les directeurs des services sociaux de chacune des communautés ou regroupement de communautés ou, à défaut, les directeurs des services de santé et des services sociaux.

21 Projet de loi n° 99, nouveaux a. 3 et 4 de la LPJ.

22 A. 33 C.c.Q.





D'autres discussions tenues à la TRR — SEFPN ont permis de contribuer à structurer le contenu du nouvel article 72.6.1 de la LPJ autour des besoins des Premières Nations. Notamment, quant au moment de la divulgation, les membres de la TRR — SEFPN ont indiqué qu'il leur fallait, au minimum, afin de bien faire leur travail de mobilisation et de soutien, être avisés lorsqu'un enfant doit être retiré de son milieu familial. Il importe ici qu'un délai suffisant soit donné par le DPJ avant le retrait de l'enfant pour qu'un milieu puisse être trouvé prioritairement au sein de la communauté. Quant au consentement des personnes concernées, les membres de la TRR — SEFPN ont jugé que la préservation de l'identité culturelle de l'enfant, partie intégrante de son intérêt, devait primer sur le consentement à la divulgation de l'information. Compte tenu des commentaires qui précèdent sur l'importance de la langue et de la culture pour les Premières Nations, cette entorse à la règle générale de la confidentialité est pertinente et amplement justifiée. Toutefois, dans le but de préserver les relations avec les parents et l'enfant de 14 ans et plus, il est nécessaire de les aviser de cette divulgation et de ces objectifs.

Par ailleurs, le juge Normand Bonin, dans une décision de la Cour du Québec, Chambre de la jeunesse, a effectué des rapprochements intéressants entre le taux élevé d'emprisonnement des Premières Nations et des Inuits et le taux élevé de placement d'enfants des Premières Nations et inuits<sup>23</sup>. Il indique qu'en matière criminelle, la Cour suprême demande aux juges de prendre en compte les facteurs historiques et systémiques propres aux Premières Nations et aux Inuits avant d'imposer une peine d'emprisonnement, et ce, afin de diminuer la surreprésentation de ces derniers dans les milieux carcéraux<sup>24</sup>. Par analogie, en protection de la jeunesse, l'adoption de dispositions législatives spécifiques aux Premières Nations et aux Inuits qui favorisent la préservation de l'identité culturelle et l'implication de la communauté aurait un impact positif sur leur surreprésentation à toutes les étapes du processus. Malgré tout, les considérations législatives en matière criminelle n'ont pas eu d'effets sur la surreprésentation des Premières Nations et des Inuits au sein du système de justice pénale et il subsiste des inconsistances ainsi que des lacunes majeures tant dans leur application que dans la prestation des services<sup>25</sup>. Il sera donc primordial de tout mettre en œuvre pour s'assurer qu'une fois la LPJ amendée, elle sera appliquée dans son entièreté par l'ensemble des acteurs sociaux et judiciaires.

Enfin, « considérant que la protection des relations familiales, les soins aux enfants, l'identité, la culture et la langue sont au cœur des droits à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale des Premières Nations<sup>26</sup> », l'APNQL et la CSSPNQL émettent la recommandation suivante :

***Recommandation n° 1 : Que les articles 3, 4, 72.6 et 72.6.1 soient adoptés tels qu'ils sont proposés, que l'article 33 C.c.Q. soit amendé pour refléter les changements apportés à l'article 3 de la LPJ et que les recommandations 1ii, iii, iv et v de la CVR du Canada soient mises en œuvre de manière effective dans le réseau québécois de la santé et des services sociaux.***

23 X (*Dans la situation de*), [2002] R.D.F. 759.

24 R. c. Gladue, [1999] 1 RCS 688.

25 Ontario Federation of Indian Friendship Centres (OFIFC) (2012). *Gladue Rights. A call for recommitment and accountability.*

<http://ofifc.org/sites/default/files/docs/2012-05-18%20Position%20Paper%20-%20Gladue%20-%20Sent%20to%20MAA%20-%20MAG%20-%20FCs.pdf>.

26 DDEPN, *supra* note 15, préambule. Ces droits sont notamment reconnus dans la Convention relative aux droits de l'enfant, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ainsi que dans les principes adoptés par le Conseil des ministres en 1983 élaborant les Fondements de l'action gouvernementale à l'égard des Autochtones.

## 2. LE PROJET DE LOI N° 99 ET LES PREMIÈRES NATIONS : DES AVANCÉES ET DES ENJEUX

### 2.1 Collaboration de nation à nation

Outre la considération de l'identité culturelle distincte des Premières Nations, le projet de loi n° 99 amène plusieurs avancées. Comme il a été mentionné en introduction, sur le plan de l'élaboration et de la rédaction du projet de loi n° 99, le MSSS et les organisations des Premières Nations et des Inuits ont tenu un dialogue constant et nourrissant pour chacune des parties depuis mars 2015. Une telle collaboration, en amont, comme elle a été fréquemment demandée, a des effets positifs sur la réaction des Premières Nations au projet de loi et il est souhaité que celle-ci permette d'ancrer les bases d'une relation durable de nation à nation entre le gouvernement du Québec et les Premières Nations.

### 2.2 Harmonisation et précisions législatives et linguistiques

De nombreux amendements introduits par le projet de loi n° 99 ont pour visée de clarifier et d'harmoniser la législation québécoise à la suite de l'adoption de nouvelles lois, notamment le nouveau Code de procédure civile<sup>27</sup>, la LOGRSSS et la Loi sur la représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant<sup>28</sup>. L'APNQL et la CSSSPNQL appuient les harmonisations linguistiques et législatives de même que la volonté du gouvernement du Québec de moderniser le processus judiciaire. En outre, quelques aspects méritent d'être soulignés.

L'élargissement des possibilités d'utilisation de moyens technologiques<sup>29</sup> dans le cadre judiciaire est une mesure qui favorisera l'accès aux tribunaux, particulièrement pour les Premières Nations qui résident dans des communautés situées en régions éloignées. Elle permettra entre autres de faciliter le témoignage et la participation des enfants et des parents et d'éviter des déplacements déraisonnables. De plus, les nouvelles règles ayant trait à l'émancipation d'un mineur par la Cour du Québec permettront un passage plus fluide des jeunes dans le système judiciaire et pourraient faire de l'émancipation une option plus envisageable pour les jeunes suivis en protection de la jeunesse qui sont dans la période de transition vers l'âge adulte. Aussi, l'inclusion des formes d'exploitation sexuelle<sup>30</sup> favorisera le signalement de ces situations et permettra de tenir compte de la réalité de nombreuses adolescentes des Premières Nations et inuites, qui sont particulièrement à risque d'être victimes d'exploitation, d'abus et de traite<sup>31</sup>.

D'autres modifications auxquelles l'APNQL et la CSSSPNQL sont favorables visent à rapprocher la LPJ et la pratique, telle que l'introduction de l'intervention de courte durée<sup>32</sup> qui codifie la pratique de l'intervention terminale. L'augmentation des délais de prolongation pour une entente provisoire ou pour des mesures provisoires ordonnées, qui résout des problèmes d'application de ces délais souvent dépassés pour des motifs cliniques<sup>33</sup>, favorise également l'utilisation d'approches consensuelles, prônées par les Premières Nations, et facilite la participation active des parents, de l'enfant, de la famille élargie et de la communauté aux décisions.

27 Code de procédure civile, RLRQ, chapitre C-25.01.

28 Loi sur la représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant, RLRQ, chapitre R-24.0.2.

29 Projet de loi n° 99, nouvel a. 74.0.1 de la LPJ.

30 Ibid., nouvel a. 38d).

31 Kingsley, C., & Mark, M. (2001). *Sacred Lives: Canadian Aboriginal Children and Youth Speak Out About Sexual Exploitation*. Vancouver: Human Resources Development Canada; Farley, M., & Lynne, J. (2005). *Prostitution of Indigenous Women: Sex Inequality and the Colonization of Canada's First Nations Women*. *Fourth World Journal*, 6(1), 1-29.

32 Projet de loi n° 99, nouveaux a. 51.1-51.7 de la LPJ.

33 Ibid., nouveaux articles 47.1 et 79 de la LPJ.

Le projet de loi n° 99 introduit aussi les notions de milieu substitut et de familles d'accueil de proximité. Cela permettra d'harmoniser les droits et les obligations des enfants, des parents, du DPJ et du tribunal dans la situation d'un enfant confié à une personne autre que ses parents. De plus, cela clarifiera la situation juridique des enfants confiés à des personnes significatives qui deviennent familles d'accueil de proximité. Pour plus de certitude, une disposition interprétative est ajoutée à l'article 1 de la LPJ concernant les familles d'accueil dont la gestion est assumée par une communauté autochtone en vertu du nouvel article 37.6 de la LPJ. Or, cette disposition ne vise que les situations où un enfant peut être confié à une famille d'accueil en vertu de la LPJ. Dans tous les cas, il importe de noter que les familles d'accueil régulières et les familles d'accueil de proximité qui sont gérées par une ASEFPN ne correspondent pas aux définitions prévues par la Loi sur les services de santé et les services sociaux (LSSSS)<sup>34</sup> puisqu'elles ne font pas l'objet d'une évaluation par un établissement du réseau québécois de la santé et des services sociaux, mais par l'ASEFPN. Ainsi, les familles d'accueil de proximité gérées par une ASEFPN ne peuvent être incluses dans une définition englobante du terme « famille d'accueil » qui découlerait de la LSSSS. De plus, dans le cadre d'une entente en vertu de l'article 37.5 de la LPJ, une ASEFPN « pourrait assumer les responsabilités de recruter, d'évaluer et d'assurer la gestion de l'ensemble de ses familles d'accueil (...) »<sup>35</sup>. Des références aux familles d'accueil de proximité ainsi qu'à l'article 37.5 de la LPJ devraient donc être incluses dans cette disposition interprétative afin que tous les cas de figure soient couverts.

**Recommandation n° 2 : Que le dernier alinéa de l'article 1 de la LPJ, tel qu'il est modifié par le projet de loi n° 99, soit modifié comme suit pour plus de clarté et de certitude : « De plus, dans la présente loi, chaque fois qu'il est prévu qu'un enfant peut être confié à une famille d'accueil ou à une famille d'accueil de proximité, (...) a conclu une entente en vertu de l'article 37.6 relative à de telles activités ou avec qui une entente en vertu de l'article 37.5 incluant de telles activités a été conclue. Ces personnes sont alors considérées comme une famille d'accueil ou une famille d'accueil de proximité pour l'application de la présente loi. »**

Enfin, dans la foulée d'harmonisation et de clarification linguistique, l'APNQL et la CSSSPNQL souhaitent porter à l'attention du gouvernement du Québec l'utilisation du terme « autochtone » dans la LPJ. Pour les Premières Nations, il s'agit d'un terme générique utilisé couramment par le gouvernement pour désigner collectivement les Premières Nations, les Inuits et les Métis et qui a peu de résonance. Afin de représenter la diversité des nations au Québec, il est recommandé d'employer le vocable « Premières Nations et Inuits ».

**Recommandation n° 3 : Que le terme « autochtone » soit remplacé par les termes « Premières Nations et Inuits » dans la LPJ.**

Dans le même ordre d'idées, l'APNQL et la CSSSPNQL ont constaté que les définitions d'« organisme », d'« organisme du milieu scolaire » et de « milieu de garde »<sup>36</sup> ne tiennent pas compte des organismes des Premières Nations. Pourtant, ceux-ci rendent des services de même nature que les organismes et les établissements du réseau québécois. Ce sont notamment les ASEFPN, les centres de santé, les services de garde dans les communautés, les écoles de bande, les centres de réadaptation des Premières Nations<sup>37</sup> et les centres de traitement des Premières Nations<sup>38</sup>. La reconnaissance de l'existence des organismes des Premières Nations au sein de la LPJ est primordiale pour donner tout son sens au projet de loi n° 99. Par exemple, l'amendement à l'article 72.6 de la LPJ qui permettra la divulgation de renseignements personnels à un organisme amené à collaborer avec le DPJ perd de son essence si les organismes des Premières Nations ne sont pas couverts par la définition de l'article 1. De même, les séjours prévus au sein d'un organisme doivent pouvoir se faire dans un milieu culturel adéquat pour l'enfant d'une Première Nation afin que le nouvel article 62.1 de la LPJ soit efficient.

34 *Ibid.*, nouvel article 312 Loi sur les services de santé et les services sociaux.

35 Clément, S. (2016). *Lignes directrices permettant d'établir un régime particulier de protection de la jeunesse pour les Autochtones*. Québec : MSSS, p. 17.

36 LPJ, *supra* note 2, a. 1d), d.1) et d.2).

37 Ex. Centre de réadaptation Mishta-An-Auass.

38 Ex. Centre Walgwan.

En ce qui concerne les organismes du milieu scolaire, la définition actuelle de la LPJ ne couvre pas les écoles primaires et secondaires situées dans les communautés. Il en est de même pour les milieux de garde dans les communautés, sauf exception. Étant donné la récente conclusion de l'Entente relativement à la délégation de l'exercice de certains pouvoirs en matière de services de garde éducatifs à l'enfance et autres sujets, le 19 mars 2015, plusieurs communautés des Premières Nations ont maintenant des services de garde au sens de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance. Toutefois, d'autres milieux de garde offrent le même type de services sans être visés par la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance et sont financés par l'entremise de l'Initiative des services de garde pour les Premières Nations et les Inuits du gouvernement fédéral. Une définition comprenant les Premières Nations permettrait notamment de faire légalement référence à ces milieux dans les mesures de protection qui peuvent être convenues ou ordonnées<sup>39</sup>.

Comme ces organismes, ces organisations ou ces services n'ont souvent pas d'existence juridique qui leur est propre au sens des lois québécoises et fédérales (sauf exception) et dépendent d'un conseil de bande d'une Première Nation ou d'un conseil tribal, le libellé de la définition doit être suffisamment large pour englober la pluralité des modes d'organisation et de prestation de services dans les communautés des Premières Nations qui peuvent difficilement être catégorisés en fonction des critères québécois. Par conséquent, les libellés suivants sont proposés :

*« Organisme d'une Première Nation ou inuit » : tout organisme constitué par le gouvernement local d'une communauté des Premières Nations ou d'un village inuit ou par un regroupement de communautés ainsi représentées, toute structure administrative relevant de telles autorités, tout organisme constitué en vertu d'une loi provinciale ou fédérale et situé dans une communauté et tout organisme constitué en vertu d'une entente avec un gouvernement provincial ou fédéral qui s'occupe notamment de la défense des droits, de la promotion des intérêts et de l'amélioration des conditions de vie des enfants, tout organisme du milieu scolaire d'une communauté des Premières Nations ou d'un village inuit et tout milieu de garde d'une communauté des Premières Nations ou d'un village inuit.*

*« Organisme du milieu scolaire d'une Première Nation » : tout établissement constitué par le gouvernement local d'une communauté des Premières Nations ou par un regroupement de communautés ainsi représentées offrant de l'enseignement primaire, secondaire ou collégial.*

*« Milieu de garde d'une Première Nation ou inuit » : tout organisme constitué par le gouvernement local d'une communauté des Premières Nations ou d'un village inuit ou par un regroupement de communautés ainsi représentées offrant des services de garde éducatifs à l'enfance.*

**Recommandation n° 4 : Que des définitions d'organisme d'une Première Nation ou inuit, de milieu de garde d'une Première Nation ou inuit et d'organisme du milieu scolaire d'une Première Nation ou inuit soient ajoutées à la LPJ.**

39 LPJ, *supra* note 2, a. 54l) et 91l).

## 2.3 Familles d'accueil

Comme il a été mentionné en introduction, plusieurs communautés des Premières Nations ont mis en place des ASEFPN dans le but de reprendre le contrôle et une autonomie dans la prestation des services pour les enfants et les familles des Premières Nations. La gouvernance dans le domaine de la santé et des services sociaux est d'ailleurs l'une des préoccupations centrales des Premières Nations depuis plusieurs décennies. Lors de discussions et d'entretiens avec les membres de la TRR — SEFPN depuis 2012, la préservation de l'autonomie en matière de gestion des familles d'accueil et des familles d'accueil de proximité a été fréquemment soulevée comme un aspect prioritaire à considérer. L'APNQL et la CSSSPNQL sont d'avis que l'introduction de l'article 37.6 de la LPJ permet une assise juridique claire en matière de délégation des responsabilités aux ASEFPN relatives à la gestion des familles d'accueil et permet de maintenir l'autonomie acquise. Bien que le projet de loi n° 99 tienne compte des ententes bipartites déjà conclues en tant que disposition transitoire, elle ne considère que « les seuls éléments qui y sont prévus<sup>40</sup> ». Or, selon l'information recueillie par la CSSSPNQL en 2015-2016, il existe des disparités importantes dans les processus actuels qui entourent la gestion des familles d'accueil, lesquelles se situent en écart avec les ententes convenues. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la LOGRSSS, certains CISSS s'arrogent les responsabilités qui étaient anciennement dévolues aux agences de la santé et des services sociaux en se considérant comme responsables de la reconnaissance des familles d'accueil, quoique cette étape soit disparue du processus d'évaluation. Comme la majorité des ententes bipartites actuellement en vigueur ont été signées avant 2010, cette confusion concernant les responsabilités soulève des enjeux pour les Premières Nations. Par ailleurs, plusieurs ASEFPN ont des ententes tacites avec des établissements du réseau québécois et procèdent de façon complètement autonome à l'ensemble des étapes entourant la gestion des familles d'accueil, bien que l'entente bipartite signée détaille un processus concédant certaines responsabilités à l'établissement provincial. La disposition transitoire devrait donc valider les situations de fait actuelles et éviter l'implication non nécessaire des établissements provinciaux lorsqu'ils ont délégué aux ASEFPN, tacitement ou par écrit, les responsabilités en matière de gestion des familles d'accueil.

**Recommandation n° 5 : Que les situations de fait et les ententes tacites existantes concernant la gestion des familles d'accueil autochtones et des familles d'accueil autochtones de proximité soient validées par la disposition transitoire.**

L'APNQL et la CSSSPNQL sont également favorables aux modifications introduites en matière de désignation de la famille d'accueil ou de la famille d'accueil de proximité par le tribunal. En effet, cela favorisera la continuité et la stabilité pour les enfants placés qui, sans désignation d'une famille par le tribunal, pouvaient être déplacés d'une famille à une autre à la décision du DPJ, sans que le tribunal ait à intervenir. Afin de mieux considérer les besoins et les intérêts des enfants des Premières Nations, la désignation faite par le tribunal pourrait, lorsque cela est cliniquement et culturellement approprié, comprendre plusieurs personnes qui peuvent prendre soin de l'enfant, comme cela se fait de manière traditionnelle. En effet, il est fréquent pour un enfant des Premières Nations de demeurer au sein de familles différentes (p. ex. : grands-parents, oncles, tantes, cousins, cousines, etc.) en fonction de son âge, de son tempérament et des apprentissages qu'il désire réaliser. Ainsi, toute la communauté est responsable du bien-être de cet enfant.

40 Projet de loi n° 99, nouvel a. 85 de la LPJ.

## 2.4 Effectivité de l'article 37.5 de la Loi sur la protection de la jeunesse

Comme il a été mentionné en introduction, aucune entente en vertu de l'article 37.5 de la LPJ qui permet l'élaboration d'un régime particulier en protection de la jeunesse n'a encore été conclue, bien que cet article ait été introduit dans la LPJ en 2001. Bien entendu, des ententes intérimaires ou des prises en charge partielles sont possibles, mais il semble que cela ne soit pas suffisant pour inciter les communautés à se lancer dans un processus d'une grande lourdeur administrative. La délégation de responsabilités prévues à l'article 32, en plus de l'évaluation des signalements, comme l'orientation, la révision et la décision de mettre fin à l'intervention, pourrait rendre les ententes en vertu de l'article 37.5 de la LPJ plus accessibles en établissant des paliers intermédiaires de prise en charge, le tout selon le désir et les capacités des communautés des Premières Nations. Un tel amendement aurait des effets positifs sur le plan clinique puisque l'adaptation et l'apprentissage des intervenants de la communauté pourraient se faire graduellement. Sur le plan financier, l'augmentation des coûts pour l'ASEFPN serait progressive et plus facile à prévoir. Par la suite, la durée des négociations pour en venir à la signature d'une entente en vertu de l'article 37.5 serait passablement réduite puisque des responsabilités majeures auraient déjà été transférées et que leur exercice serait pratique courante.

Par ailleurs, après une analyse exhaustive des différents modèles de prise en charge des services de protection de la jeunesse par les Premières Nations au Canada, aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande et en Australie, Libesman en a conclu, en 2004, qu'un partenariat collaboratif entre les gouvernements et les organisations des Premières Nations qui suppose la délégation de pouvoirs, la reconnaissance de l'autonomie et des droits des Premières Nations est fondamental. En effet, cette collaboration est incontournable pour favoriser le développement de services de protection de la jeunesse fondés sur la culture<sup>41</sup> et doit également se traduire par des changements législatifs, comme celui proposé par l'APNQL et la CSSSPNQL ci-après. Enfin, une plus grande implication des communautés dans la prestation des services à des étapes préalables à la conclusion d'une entente 37.5 est une priorité des Premières Nations, comme l'ont indiqué les membres de la TRR — SEFPN lors des exercices de priorisation dont il a été fait mention précédemment<sup>42</sup>.

**Recommandation n° 6 : Que l'article 32 soit modifié pour permettre aux ASEFPN de prendre en charge l'orientation et la révision de la situation d'un enfant ainsi que la fin de l'intervention, en plus de l'évaluation, en effectuant les ajouts suivants :**

(...)

**Une telle autorisation à l'égard d'une personne visée aux paragraphes a) et b) qui n'est pas membre de son personnel n'est valable que pour procéder à l'évaluation et ne permet pas de décider si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis. Le directeur peut y mettre fin en tout temps.**

**Une autorisation à l'égard d'une personne visée au paragraphe c qui n'est pas membre de son personnel n'est valable qu'aux fins des paragraphes b, c, d et e du premier alinéa. Le directeur peut y mettre fin en tout temps.**

(...)

41 Libesman, T., *supra* note 19.

42 Voir la section « La culture, source de protection pour les enfants des Premières Nations » de ce présent mémoire.

## 2.5 Prestation de services de qualité, ressources humaines et financières et accès aux services favorisant l'identité culturelle de l'enfant

Les établissements provinciaux ont la responsabilité d'offrir à la clientèle des Premières Nations qui se présente à leurs portes les mêmes services qu'à l'ensemble des Québécois, qu'il s'agisse de services de première ligne ou de services spécialisés de deuxième et de troisième ligne. Le Québec se reconnaît aussi une responsabilité en matière de continuité et de complémentarité des services avec les communautés des Premières Nations. Malgré ces dispositions, les communautés ont fait état de facteurs limitant l'accessibilité aux services du réseau québécois de la santé et des services sociaux et rapportent que ces services manquent souvent de sensibilité culturelle. De plus, le contexte politique et l'environnement géographique des Premières Nations, conjugués aux obstacles linguistiques et aux ambiguïtés de compétences, ne favorisent pas l'équité dans l'accès aux services et accentuent l'écart entre l'état de santé des Premières Nations et celui de l'ensemble de la population québécoise<sup>43</sup>. Ainsi, toute modification à la LPJ, notamment l'augmentation des délais dans les mesures provisoires prévues à l'article 79, ne devrait pas être appliquée dans le but de pallier une absence de ressources cliniques dans le réseau québécois pour desservir la clientèle des Premières Nations ou pour compenser des délais judiciaires; la prolongation de ces mesures doit être utilisée uniquement pour des considérations cliniques.

Pour donner accès à des services plus spécialisés qui ne sont pas offerts par des organismes travaillant au sein des communautés, les établissements du réseau jouent un rôle de soutien de premier plan afin de favoriser la conclusion d'ententes complémentaires de services avec le réseau provincial. Les CISSS ont également un rôle primordial à jouer dans le processus de prise en charge partielle ou complète des services de protection de la jeunesse par les Premières Nations en favorisant l'autonomie et en offrant leur soutien aux différentes étapes. Cela suppose d'allouer les ressources humaines, matérielles et financières nécessaires en vue d'un partenariat collaboratif de qualité et d'un continuum de services plus efficace. Ainsi que concluent les chercheurs de l'étude « L'évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Qu'en est-il huit ans plus tard? » :

[A]vec l'introduction de durées maximales d'hébergement, la LPJ est venue accentuer la nécessité d'une intervention rapide et intensive auprès des parents. Les propos des parents à cet égard montrent qu'un important travail reste à faire pour assurer cette intensité dans les services une fois que l'enfant est placé. Et on ne saurait trop le répéter : ces améliorations ne seront possibles que si une volonté politique les accompagne, notamment en octroyant les ressources nécessaires à la prestation de services rapides et intensifs<sup>44</sup>.

En protection de la jeunesse, pour les communautés des Premières Nations, cela se traduit par le fait que le gouvernement provincial doit notamment favoriser l'accès aux applications informatiques pour la gestion des dossiers (Projet intégration jeunesse — PIJ) et soutenir un partage de connaissances et d'expertises avec les intervenants des communautés des Premières Nations, notamment en leur donnant accès aux programmes de formation destinés à ceux du réseau québécois.

Par ailleurs, il est nécessaire de rappeler l'importance de l'application du principe de Jordan, qui incite les deux niveaux de gouvernement à toujours prioriser l'intérêt de l'enfant lorsque surviennent des situations de conflits de compétence en matière de services destinés aux enfants des Premières Nations, et ce, peu importe leur lieu de résidence. En effet, ces conflits en matière de « responsabilités législatives, constitutionnelles, fiscales et morales concernant les Premières Nations ont un impact sur la disponibilité des services et des programmes destinés aux enfants des Premières Nations<sup>45</sup> ». La pleine mise en œuvre du principe de Jordan, dans l'entière portée et de sa signification, fait d'ailleurs partie des recommandations de la CVR ainsi que de la récente décision du Tribunal canadien des droits de la personne<sup>46</sup>. Ce principe, étroitement lié à l'accès aux services, prend toute son importance dans l'analyse des modifications apportées à la LPJ entourant la préservation de l'identité culturelle d'un enfant membre d'une communauté autochtone (articles 3 et 4 de la LPJ). Cela suppose que, lorsqu'un enfant des Premières Nations est confié à un milieu de vie substitué, ce milieu doit prendre tous les moyens pour maintenir les liens de l'enfant avec son identité culturelle d'origine, notamment en prévoyant des mesures concrètes qui sont significatives et authentiques pour lui. Ces mesures doivent être constantes, ne pas se limiter à un seul événement spécial et leur accessibilité ne doit pas être minée par un conflit intragouvernemental ou intergouvernemental. En ce sens, les communautés des Premières Nations, par l'entremise de partenariats collaboratifs avec des établissements provinciaux et le gouvernement fédéral, doivent de prime abord faciliter la participation de l'enfant aux différentes activités qui favorisent la préservation de son identité culturelle et qui sont dans son intérêt, puis se questionner sur les aspects entourant la responsabilité financière.

43 CSSSPNQL (2015). *Projet de gouvernance en santé et en services sociaux des Premières Nations au Québec. Abrégé des enjeux en santé et en services sociaux*. [http://www.cssspnql.com/docs/default-source/Publications-Gouvernance/css\\_1509\\_gouvern\\_abre-ge\\_fr\\_web.pdf?sfvrsn=2](http://www.cssspnql.com/docs/default-source/Publications-Gouvernance/css_1509_gouvern_abre-ge_fr_web.pdf?sfvrsn=2).

44 Drapeau, S. et coll. (2015). *L'évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Qu'en est-il huit ans plus tard?* Rapport final déposé à la Direction des jeunes et des familles du MSSS, Québec, Centre de recherche sur l'adaptation des jeunes et des familles à risque, p. 42-43.

45 Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada (2005). *Wen:De – Nous voyons poindre la lumière du jour*, Ottawa, p. 96.

46 CVR, *supra* note 7; Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et autres c. Procureur général du Canada (représentant le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien), 2016 TCDP 10.

Finalement, le 8 juillet dernier, la ministre déléguée Lucie Charlebois, dans une lettre adressée à Ghislain Picard, réitérait l'engagement du MSSS à participer aux travaux portant sur le principe de Jordan et à travailler conjointement avec tous les partenaires, y compris les Premières Nations, afin de faciliter la concertation interministérielle et intergouvernementale pour offrir aux enfants tous les services requis. L'APNQL et la CSSSPNQL accueillent favorablement l'intérêt et l'engagement du MSSS en la matière.

**Recommandation n° 7 : Que le Québec mette en œuvre le principe de Jordan immédiatement dans son intégralité pour tous les conflits de compétence, y compris les conflits intragouvernementaux, et s'assure que les Premières Nations ont un accès au moins égal à celui offert aux Québécois à des services de qualité en collaborant avec le gouvernement fédéral et en allouant les ressources humaines, matérielles et financières, permettant ainsi un continuum de services efficace.**

## 2.6 Durées maximales d'hébergement

L'APNQL et la CSSSPNQL s'inquiétaient particulièrement des conséquences possibles de l'instauration des durées maximales d'hébergement en milieu substitut et ont fortement dénoncé cette disposition, dans la mesure où ces délais étaient susceptibles d'entraîner le placement d'enfants des Premières Nations à l'extérieur de leur communauté et « une rupture des liens entre l'enfant et sa famille, ce qui [peut] représenter une rupture sociale, culturelle et linguistique désastreuse »<sup>47</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>48</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>49</sup>. 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 très récemment (les équipes n'ayant qu'entre 0 et 7 ans). Cela peut grandement influencer l'accès aux services et l'intensité de la prise en charge lorsque les parents, ayant vécu de multiples blessures et les impacts multigénérationnels des traumatismes historiques subis, nécessitent le soutien et l'accompagnement de plusieurs professionnels sur une longue période. Il est clair que, pour favoriser le maintien ou le retour de l'enfant dans son milieu familial, « [l']intensité des services est primordiale dès le début de l'intervention et tout au long de celle-ci, tant dans la nature des services que dans les modalités et le rythme où ils sont donnés<sup>50</sup> ».

Suivant l'entrée en vigueur des modifications législatives en 2007, l'APNQL avait adressé plusieurs lettres au premier ministre Couillard pour demander une suspension immédiate de l'application des projets de vie permanents pour les enfants des Premières Nations. Le 10 juin 2008, les chefs du Québec se sont réunis et ont ordonné à l'APNQL de prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher la mise en application du projet de loi n° 125. L'APNQL considérait notamment les durées maximales d'hébergement comme une « crise menaçante dont les proportions ressemblent à celles de l'époque des pensionnats indiens<sup>51</sup> ». La résolution prise par les chefs stipule également que les exceptions aux durées prévues dans la loi sont « difficilement applicables aux Premières Nations » en raison du manque de services et de ressources<sup>52</sup>. 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<sup>53</sup>, les ressources financières, matérielles et humaines persistent à être insuffisantes<sup>54</sup> et les familles des Premières Nations ne reçoivent pas nécessairement l'ensemble des services dont elles auraient besoin. D'un point de vue organisationnel, la rapidité, l'intensité et l'accès aux services impliquent un travail concret et important d'implication des parents et des communautés dans l'élaboration des projets de vie. L'ajout de l'article 72.6.1 prend alors tout son sens puisqu'il renforce la collaboration et le partenariat entre les communautés et le réseau provincial, tout en permettant aux intervenants sociaux des communautés d'être informés de la situation et de s'assurer que l'enfant ne perd pas ses racines.

47 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.

48 *Ibid.*

49 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.

50 Lalande, D. et Lortie, J. (2009). Cadre de référence : Un projet de vie, des racines pour la vie, Québec : Association des centres jeunesse du Québec, p. 18.

51 Lettre de l'APNQL à Jean Charest, 18 juin 2008.

52 Secrétariat de l'APNQL, Résolution n° 04/2008.

53 CSSSPNQL, *supra* note 10.

54 *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et autres c. Procureur général du Canada (représentant le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, *supra* note 48.





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. Un jugement d'appel mentionne d'ailleurs que « la Loi ne prévoit aucune forme d'automatisme qui oblige le tribunal à rendre une mesure permanente de façon aveugle à l'approche des délais prescrits. Le rôle du tribunal demeure entier. Il ne peut se résumer à sanctionner simplement l'écoulement du temps sans égard à l'intérêt de l'enfant<sup>55</sup> ». Vu l'importance de la préservation de l'identité culturelle, que la durée du processus de guérison des parents ou des tuteurs ayant vécu des traumatismes multiples peut s'avérer plus longue et que certains services ne sont pas facilement accessibles, tous ces éléments devraient être considérés lorsque les exceptions aux durées maximales prévues dans la loi peuvent ou doivent être soulevées.

Enfin, lorsque la CSSSPNQL donne des séances d'information aux parents et à la famille élargie, nombre d'entre eux ne comprennent pas les implications des durées maximales d'hébergement et connaissent peu les exceptions prévues dans la loi. Cette observation est généralisée à l'échelle de la province, comme l'indique une étude sur les impacts de la LPJ :

La 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 DPJ et les juges ne reconnaissent pas les progrès réalisés<sup>56</sup>.

**Recommandation n° 8 : Que les exceptions aux durées maximales d'hébergement soient interprétées de manière à considérer, d'une part, les circonstances historiques et le trauma intergénérationnel qui touchent les Premières Nations et, d'autre part, l'accès à des services de qualité qui est fréquemment plus complexe chez les Premières Nations.**

## 2.7 Contribution financière au placement

Afin de pallier les disparités dans l'application de la contribution financière au placement (CFP) qui ont entre autres été relevées par le Protecteur du citoyen<sup>57</sup>, le projet de loi n° 99 propose que tous les parents ayant des enfants hébergés en vertu de la LPJ paient la CFP, sauf ceux dont les enfants sont hébergés en centre hospitalier, dans un CLSC, au sein d'un organisme ou chez une personne significative n'ayant pas le statut de famille d'accueil de proximité<sup>58</sup>. Il importe de rappeler ici que, dans le réseau québécois, lorsqu'un parent paie la CFP, il conserve les allocations provinciales pour enfants, dont le Soutien aux enfants (SAE), alors qu'elles sont supprimées lorsque la CFP est impayée. Dans les communautés des Premières Nations, la situation est pour le moins disparate. Dans certaines régions, la CFP est facturée aux parents, alors qu'elle ne l'est pas ailleurs. Dans les régions où la CFP est facturée à certains parents et effectivement payée, le SAE est parfois supprimé, sans que l'ASEFPN sache qui se retrouve avec ces sommes. Une analyse de ces situations doit se faire entre les Premières Nations, le MSSS, Revenu Québec et AANC afin, d'une part, de clarifier la situation des familles des Premières Nations au regard de la CFP et, d'autre part, de préciser les lignes directrices concernant la facturation faite par les établissements du réseau québécois aux ASEFPN, qui déduisent parfois la CFP des sommes dues par l'ASEFPN sans détailler les montants versés par les familles de la communauté. D'ailleurs, les Premières Nations et AANC attendent, depuis près de deux ans, la mise en place d'un comité sur la tarification des services rendus aux Premières Nations par le réseau québécois. Ce comité, qui doit se pencher sur les disparités dans la facturation des services selon les régions et les communautés, serait le forum idéal pour analyser les défis posés par l'application de la CFP dans les communautés des Premières Nations et leurs ramifications.

**Recommandation n° 9 : Qu'un comité sur la tarification des services rendus aux communautés des Premières Nations regroupant des représentants du MSSS, de Revenu Québec, d'AANC et des Premières Nations soit mis en place, qu'il soit discuté notamment des disparités dans l'application de la CFP dans les communautés des Premières Nations et que les recommandations qui en découlent soient examinées par la Table sur la fiscalité de l'APNQL.**

55 Protection de la jeunesse – 10174, 2010 QCCA 1912.

56 Drapeau, S. et coll. *supra* note 46 à la p. 41.

57 McLaughlin, J., Rioux, M. et Dowd, M-A (dir.) (2013). *Rapport du Protecteur du citoyen : La contribution financière au placement d'enfants mineurs*. Québec : Protecteur du citoyen.

58 Projet de loi n° 99, nouvel a. 65 de la LPJ.

## 2.8 Adoption coutumière transfrontalière

L'APNQL et la CSSSPNQL se questionnent concernant la portée et l'impact eu égard à l'adoption coutumière des amendements sur l'adoption<sup>59</sup>. Au terme des travaux du Groupe de travail sur l'adoption coutumière en milieu autochtone et aux fins de son rapport<sup>60</sup>, les parties des Premières Nations et des Inuits et le Québec ont convenu d'un processus de reconnaissance des effets des adoptions coutumières des enfants domiciliés hors du Québec, au Canada, sans la nécessité de l'intervention du tribunal, du ministère de la Justice ou du DPJ. Les recommandations collectives à cet égard ont été reflétées dans le projet de loi n° 81 et le projet de loi n° 47<sup>61</sup>. Cependant, il a aussi été convenu que la question d'autres adoptions coutumières aux implications transfrontalières devait faire l'objet d'une plus grande réflexion conjointe<sup>62</sup>. Bien entendu, la question de l'adoption coutumière hors du Québec des enfants des Premières Nations domiciliés au Québec n'a pas été mentionnée précisément. Toutefois, dans tout ce contexte, les dispositions du projet de loi n° 99 dont il est question ici ne peuvent être adoptées sans qu'il y ait des discussions détaillées et des modifications, au besoin, afin d'assurer qu'elles ne portent pas atteinte à l'adoption coutumière aux implications transfrontalières.

**Recommandation n° 10 : Qu'un groupe de travail regroupant des représentants des Premières Nations, des Inuits, du ministère de la Justice et du MSSS se penche sur les nouveaux articles 71.3.1, 71.3.2, 71.3.3 et 74.1 para. 2.1 avant leur adoption afin de s'assurer qu'ils ne portent pas atteinte à l'adoption coutumière aux implications transfrontalières.**

## Conclusion

Pour conclure, l'APNQL et la CSSSPNQL sont favorables à l'adoption du projet de loi n° 99 dans la mesure où celui-ci permettra la préservation de l'identité culturelle de tous les enfants des Premières Nations et inuits et une plus grande participation des communautés à la prestation des services. Bien entendu, la mise en œuvre des amendements doit être faite dans le respect de l'autonomie, du droit à l'autodétermination et des droits ancestraux et issus de traités des Premières Nations et des Inuits. Enfin, toutes les ressources humaines, matérielles et financières nécessaires devront être déployées pour assurer une prestation de services de qualité aux Premières Nations et aux Inuits.

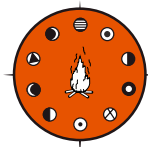
<sup>59</sup> *Ibid.*, nouveaux a. 71.3.1, 71.3.2, 71.3.3 et 74.1 para. 2.1 de la LPJ.

<sup>60</sup> *Supra* note 14.

<sup>61</sup> Projet de loi n° 81, *Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives en matière d'adoption et d'autorité parentale*, 2<sup>e</sup> sess, 39<sup>e</sup> lég, Québec, 2012; projet de loi n° 47, *Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives en matière d'adoption, d'autorité parentale et de divulgation de renseignements*, 1<sup>re</sup> sess, 40<sup>e</sup> lég, Québec, 2013.

<sup>62</sup> *Supra* note 14 à la page 159 : « 2.11 que le gouvernement du Québec poursuive la réflexion avec le milieu autochtone afin de trouver des pistes de solution pour faciliter la reconnaissance d'effets de l'adoption coutumière d'enfants autochtones domiciliés hors du Québec et du Canada par des adoptants domiciliés au Québec, le tout conformément aux coutumes autochtones. ».





Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador



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