



MÉMOIRE À LA COMMISSION DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

PROJET DE LOI 99
LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA PROTECTION
DE LA JEUNESSE ET D'AUTRES DISPOSITIONS

Le 24 septembre 2016

Présenté par :

Nadine Vollant, coordonatrice des services sociaux, Uautshitun

Hélène Grégoire-Fontaine, chef de services à l'application des mesures, Uautshitun

Recherche et rédaction :

Christiane Guay, professeure agrégée, Université du Québec en Outaouais

M^e Sébastien Grammond, professeur titulaire, Université d'Ottawa

Table des matières

Introduction	1
1. Contexte	2
2. L'implication des communautés autochtones : vers l'autonomie	7
3. La préservation de l'identité culturelle.....	11
4. La participation des familles d'accueil au processus judiciaire	15
5. Sommaire des recommandations.....	19

Introduction

Uauishitun est le Centre des services de santé et des services sociaux de la communauté d'Uashat mak Mani-Utenam, une des neuf communautés de la nation innue au Québec. Bien que 16 kilomètres les séparent, les habitants d'Uashat et de Mani-Utenam ne forment qu'une seule bande. La communauté compte actuellement une population de 4 532 personnes, dont 1 070 habitent à l'extérieur de la communauté. Comme plusieurs communautés autochtones du Québec, la population d'Uashat mak Mani-Utenam est très jeune. Selon les données du recensement de 2011, un peu plus de 52 % de la population était âgée de 25 ans et moins.

À l'instar des organismes publics du réseau de la santé et des services sociaux québécois, Uauitshitun a pour mandat d'offrir une gamme diversifiée de services de santé et de services sociaux. Dans le cadre de sa mission, et plus particulièrement en ce qui concerne les services sociaux, qui sont dispensés en fonction de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, de la *Loi sur la protection de la jeunesse* et de la *Loi sur le système de justice pénale pour adolescents*, Uauitshitun s'engage à dispenser : des services sociaux, des services communautaires, ainsi que des services de réadaptation et d'intégration sociale

Des liens étroits existent entre Uauitshitun et le Centre jeunesse de la Côte-Nord, et plus particulièrement avec sa directrice de la protection de la jeunesse. Une bonne partie de responsabilités de celle-ci est exercée par voie de délégation à des intervenants sociaux, membres de son personnel qui sont responsables de la réception et du traitement des signalements ainsi que de l'évaluation des signalements reçus. De plus, un réviseur¹ supervise l'application des mesures auprès des intervenants sociaux d'Uauitshitun qui, par voie de délégation, en sont responsables. En somme, bien que le directeur de la protection de la jeunesse de la Côte-Nord et son réviseur n'aient pas d'autorité administrative sur les intervenants sociaux d'Uauitshitun, ils tiennent un rôle prépondérant dans l'exercice de leur travail.

¹ Comme nous l'avons expliqué plus haut, tous ces intervenants, ainsi que le réviseur, sont allochtones et relèvent administrativement du centre jeunesse.

Bien que le projet de loi propose un grand nombre de modifications à la *Loi sur la protection de la jeunesse*, notre mémoire portera principalement sur les questions qui affectent les Premières Nations du Québec.

De manière générale, les modifications qui concernent les autochtones visent trois choses : l'implication des communautés autochtones, la préservation de l'identité culturelle et la divulgation des renseignements personnels. Notre propos s'articulera autour de ces principales dimensions. Nous profitons de cette occasion pour réagir à la pétition de la Fédération des familles d'accueils et des ressources intermédiaires du Québec (FFARIQ), déposée à l'Assemblée Nationale en mai dernier.

1. Contexte

La relation difficile entre les peuples autochtones et le système de protection de la jeunesse ne peut être comprise si l'on ne prend pas en considération les séquelles de la politique des pensionnats². Pendant plusieurs décennies, les enfants autochtones ont été séparés de leur famille et envoyés dans des institutions dont l'objectif déclaré était de les assimiler à la société majoritaire. En 2008, le premier ministre du Canada a présenté des excuses aux peuples autochtones. Il a reconnu que la politique des pensionnats était moralement indéfendable et que, encore aujourd'hui, elle continuait d'avoir des répercussions négatives sur plusieurs générations, même si les pensionnats ont été fermés. En effet, des générations d'Autochtones ont été privés de modèles parentaux et ont été conditionnés à dénigrer leur propre culture. On admet aujourd'hui que la politique des pensionnats est l'un des principaux facteurs qui ont contribué à la déstructuration des communautés autochtones.

Dans les années 1960, le gouvernement fédéral a décidé de mettre fin graduellement à la politique des pensionnats. Au même moment, il a invité les provinces à appliquer leurs régimes de protection de la jeunesse au sein des communautés autochtones. Bien que ces régimes procèdent d'une intention louable, leur application aveugle a donné lieu au retrait

² Voir Commission de vérité et réconciliation du Canada (CVR), *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir : sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada* (Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, 2015).

massif d'enfants autochtones de leur famille et de leur communauté et, dans bien des cas, à leur placement pour adoption dans des familles non autochtones. C'est ce qu'on a appelé la « rafle des années 1960 ».

Depuis cette époque, les enfants autochtones sont surreprésentés au sein des régimes provinciaux de protection de la jeunesse³. Cette réalité se vérifie au Québec⁴, où les enfants autochtones sont trois fois plus susceptibles de faire l'objet d'un signalement retenu, quatre fois plus susceptibles d'être jugés en situation de compromission et cinq fois et demie plus susceptibles d'être placés que les enfants non autochtones. La situation de la communauté innue d'Uashat mak Mani-Utenam peut servir d'illustration. Environ 3 500 personnes résident sur les deux territoires de la communauté, dont environ 1200 enfants de moins de 18 ans. De ceux-ci, environ un enfant sur six fait actuellement l'objet d'une mesure de protection de la jeunesse. Non seulement le taux de placement est alarmant, mais il continue d'augmenter.

Les causes de cette surreprésentation sont nombreuses et ne se limitent pas, selon l'étude de Breton *et al.*, aux conditions socio-économiques des communautés autochtones. Des études incriminent la discrimination systémique⁵, le manque de services de prévention et les incitatifs pervers qui encouragent le placement des enfants autochtones. De plus, une décision récente du Tribunal canadien des droits de la personne a conclu que le manque de ressources allouées aux agences autochtones de protection de la jeunesse (comme Uauitshitun) constitue de la discrimination raciale⁶. En raison de ce manque de ressources,

³ Vandna Sinha et al., *Kiskisik Awasisak : Remember the Children. Understanding the Overrepresentation of First Nations Children in the Child Welfare System* (Ottawa : Assemblée des Premières Nations, 2011). En ligne : http://cwrp.ca/sites/default/files/publications/en/FNCIS-2008_March2012_RevisedFinal.pdf.

⁴ Alexandra Breton, Sarah Dufour et Chantal Lavergne, « Les enfants autochtones en protection de la jeunesse au Québec: leur réalité comparée à celle des autres enfants » (2012) 45:2 *Criminologie* 157.

⁵ Marlee Kline, « Child Welfare Law, 'Best Interests of the Child' Ideology, and First Nations » (1992) 30 *Osgoode Hall L.J.* 375; Marlee Kline, « Complicating the Ideology of Motherhood: Child Welfare Law and First Nation Women » (1993) 18 *Queen's L.J.* 306.

⁶ *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada c. Canada (P.G.)*, 2016 TCDP 2, en ligne : <http://canlii.ca/t/gsk7z>.

les communautés autochtones sont souvent dans l'impossibilité d'offrir des services de première ligne qui permettraient de réduire l'incidence des placements.

Quelles que soient les causes de ce phénomène, la surreprésentation des enfants autochtones dans le système de protection de la jeunesse et le placement d'enfants autochtones dans des familles d'accueil non autochtones continuent de déstructurer les communautés autochtones. C'est ce qui a fait dire à la Commission de vérité et réconciliation que « les services de protection de l'enfance du Canada ne font que poursuivre le processus d'assimilation entamé sous le régime des pensionnats indiens »⁷.

Ce constat est partagé par les instances internationales. En 2012, dans le cadre de son examen de la situation du Canada, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a écrit :

Le Comité note avec préoccupation que les enfants vulnérables, notamment les enfants autochtones et afro-canadiens qui sont fortement surreprésentés dans le système de protection de l'enfance, perdent souvent leurs liens avec leur famille, leur communauté et leur culture faute de bénéficier d'un enseignement de leur culture et de leur patrimoine.⁸

D'ailleurs, l'article 30 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* prévoit qu' « un enfant autochtone [...] ne peut être privé du droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de pratiquer sa propre religion ou d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres de son groupe ».

On reconnaît de plus en plus que c'est grâce à l'autodétermination des peuples autochtones en matière de protection de la jeunesse que l'intérêt de l'enfant autochtone sera le mieux protégé et que l'on réduira les placements d'enfants autochtones dans des familles non autochtones. Dans la plupart des autres provinces du Canada, il existe un réseau d'agences autochtones de protection de la jeunesse; bien que celles-ci doivent

⁷ CVR, *supra* note 2, p. 142.

⁸ Nations Unies, Comité des droits de l'enfant, *Observations finales sur les troisième et quatrième rapports périodiques du Canada*, doc. N.U. CRC/C/CAN/CO/3-4 (6 décembre 2012), par. 42, en ligne : http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fCAN%2fCO%2f3-4&Lang=en.

appliquer la loi provinciale, elles peuvent néanmoins le faire d'une manière qui soit sensible aux réalités autochtones. De telles agences existent également au Québec, même si leur mandat est, dans la plupart des cas, limité à la l'application des mesures; c'est dire qu'elles agissent en quelque sorte comme sous-traitants des centres jeunesse non autochtones, qui prennent toujours les décisions importantes. Ce sont ces lacunes qui ont conduit la Commission vérité et réconciliation à lancer son appel à l'action n° 1 :

Nous demandons au gouvernement fédéral, aux gouvernements provinciaux et territoriaux de même qu'aux gouvernements autochtones de s'engager à réduire le nombre d'enfants autochtones pris en charge en ayant recours aux moyens suivants :

[...]

ii. l'affectation de ressources suffisantes pour permettre aux collectivités autochtones et aux organismes de protection de l'enfance de garder les familles autochtones ensemble, dans les cas où il est sécuritaire de le faire, et de garder les enfants dans des environnements adaptés à leur culture, quel que soit l'endroit où ils habitent;

[...]

iv. la prise de mesures pour voir à ce que les travailleurs sociaux et les autres intervenants qui mènent des enquêtes liées à la protection de l'enfance soient bien renseignés et formés au sujet de la possibilité que les familles et les collectivités autochtones représentent de meilleures solutions en vue de la guérison des familles; [...]

Certaines expériences prometteuses font preuve des bénéfices de l'autodétermination autochtone en matière de protection de la jeunesse. Fonctionnant à titre de projet pilote depuis une quinzaine d'années, le système d'intervention d'autorité atikamekw (SIAA) a permis de réduire les placements d'enfants atikamekw hors de leur communauté de l'ordre de 80%⁹.

Cependant, à court et à moyen terme, la plupart des enfants autochtones du Québec demeureront assujettis à la *Loi sur la protection de la jeunesse*. L'adaptation de la loi à la

⁹ Anne Fournier, « De la *Loi sur la protection de la jeunesse* au système d'intervention d'autorité atikamekw (SIAA) – La prise en charge d'une nation pour assurer le bien-être de ses enfants », *Enfances, familles, générations*, vol. 25, à paraître en 2016.

réalité autochtone, dans le but de réduire la surreprésentation et les placements d'enfants autochtones dans des familles non autochtones, est donc une priorité. Plusieurs autres provinces canadiennes ont déjà pris d'importantes mesures à cet égard, notamment en vue d'assurer la participation de la communauté dans les décisions impliquant un enfant autochtone et de faire en sorte que le placement dans une famille non autochtone soit une mesure de dernier recours. Ces dispositions s'inspirent notamment de la législation fédérale américaine concernant les services de protection de l'enfance autochtone¹⁰. Malheureusement, la loi québécoise est presque silencieuse à ce sujet. Les modifications contenues dans le projet de loi n° 99 constituent un progrès, mais, comme on le verra plus loin, elles paraissent timides lorsqu'on les compare à la législation ontarienne. Les lacunes dans la législation de plusieurs provinces, y compris le Québec, expliquent l'appel à l'action n° 4 de la Commission vérité et réconciliation :

Nous demandons au gouvernement fédéral 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 :

- i. confirment le droit des gouvernements autochtones d'établir et de maintenir en place leurs propres organismes de protection de l'enfance;
- ii. exigent des organismes de protection de l'enfance et des tribunaux qu'ils tiennent compte dans leurs décisions des séquelles laissées par les pensionnats;
- iii. établissent, en tant que priorité de premier plan, une exigence selon laquelle le placement temporaire ou permanent des enfants autochtones le soit dans un milieu adapté à leur culture.

Il serait souhaitable que le Québec n'attende pas la mise en place de normes imposées par le gouvernement fédéral pour améliorer la *Loi sur la protection de la jeunesse* afin qu'elle reflète les meilleures pratiques en ce qui concerne l'enfance autochtone. Dans le présent mémoire, Uauitshitun présentera certaines suggestions concrètes à cet égard.

¹⁰ Christiane Guay, Emmanuelle Jacques et Sébastien Grammond, « La protection des enfants autochtones : se tourner vers l'expérience américaine pour contrer la surreprésentation », (2014) 31 *Revue canadienne de service social* 195-209.

Enfin, il convient de souligner que l'article 19 de la *Déclaration sur les droits des peuples autochtones* des Nations Unies prévoit que :

Les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés — par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives — avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.¹¹

Il va de soi que la *Loi sur la protection de la jeunesse*, ainsi que les mesures qui figurent dans le projet de loi n° 99, affectent de manière importante les peuples autochtones du Québec. Avant d'aller de l'avant avec l'adoption de ce projet de loi, le gouvernement du Québec devrait entreprendre des discussions de nation à nation avec les peuples autochtones du Québec afin d'obtenir leur consentement. Si l'on se fie à l'expérience passée, inviter certains représentants autochtones à exprimer leur point de vue devant une commission parlementaire est insuffisant et peut conduire à une situation où ce point de vue est tout simplement ignoré et où des modifications législatives qui nuisent aux peuples autochtones sont adoptées¹².

2. L'implication des communautés autochtones : vers l'autonomie

En 1985, l'Assemblée nationale a reconnu plusieurs principes devant guider les relations avec les peuples autochtones du Québec. L'un de ces principes se lit ainsi :

les nations autochtones ont le droit d'avoir et de contrôler, dans le cadre d'ententes avec le gouvernement, des institutions qui correspondent à leurs besoins dans les domaines de la culture, de l'éducation, de la langue, de la santé, des services sociaux et du développement économique.¹³

La position d'Uauitshitun est donc fondée sur le principe que les communautés autochtones ont un droit à gérer leurs propres services de protection de la jeunesse, si bien que l'action gouvernementale, y compris les modifications apportées à la Loi, devraient

¹¹ En ligne : http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_fr.pdf.

¹² Christiane Guay et Sébastien Grammond, « À l'écoute des peuples autochtones? Le processus d'adoption du projet de loi 125 », (2010) 23:1 *Nouvelles pratiques sociales* 99-113.

¹³ Résolution du 20 mars 1985.

tendre vers cet objectif. À cet égard, Uauitshitun constate que les modifications apportées à l'article 1 ainsi que l'ajout des articles 37.6 et 72.6 à la Loi constituent un pas dans la bonne direction. Toutefois, Uauithsitun considère que la Loi, même après ces modifications, demeurera insatisfaisante. Or, des mesures concrètes pourraient être prises pour soutenir davantage l'implication des communautés autochtones.

Une de ces mesures consiste à élargir la portée de l'article 32 de manière à permettre aux membres du personnel d'une communauté autochtone d'assumer davantage de responsabilités dévolues au DPJ. À l'heure actuelle, le DPJ peut autoriser :

par écrit et dans la mesure qu'il indique, une personne qui n'est pas membre de son personnel à procéder à l'évaluation de la situation et des conditions de vie de l'enfant prévue au paragraphe b du premier alinéa pourvu qu'elle se retrouve parmi les personnes suivantes:

[...]

c) un membre du personnel d'une communauté autochtone désigné par le directeur dans le cadre d'une entente convenue entre un établissement qui exploite un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse et la communauté autochtone.

Une telle autorisation à l'égard d'une personne 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.

Or, élargir la portée de l'article 32, en permettant au personnel d'une communauté autochtone d'assumer, en toute indépendance, les responsabilités incluses aux aliéna :

b) procéder à l'évaluation de la situation et des conditions de vie de l'enfant et décider si sa sécurité ou son développement est compromis ;

c) décider de l'orientation d'un enfant;

d) réviser la situation d'un enfant;

e) mettre fin à l'intervention si la sécurité ou le développement d'un enfant n'est pas ou n'est plus compromis;

permettrait d'augmenter considérablement l'implication des communautés à l'égard des décisions qui concernent les enfants autochtones. L'article 33 permet actuellement à

certaines organisations autochtones comme Uauitshitun d'exercer la responsabilité de l'application des mesures. Élargir la portée de l'article 32 permettrait aux organisations autochtones qui le souhaitent d'embaucher leurs propres réviseurs et évaluateurs et ainsi développer leur expertise professionnelle à l'égard des services d'évaluation et d'orientation. Cette mesure concrète répondrait aux revendications d'autodétermination de plusieurs Nations et communautés autochtones. Cela permettrait aussi aux communautés qui le souhaitent d'acquérir des compétences et de l'expérience et de servir de tremplin vers la signature d'une entente établissant un régime particulier de protection de la jeunesse selon l'article 37.5.

Cette disposition de la Loi, qui a été introduite en 2001, permet au gouvernement de conclure une entente avec une communauté autochtone en vue de la mise sur pied d'un système séparé de protection de la jeunesse. Malheureusement, seules certaines communautés atikamekw ont réussi à se prévaloir de cette disposition. Cependant, l'expérience demeure toujours au stade de projet pilote et aucune entente formelle selon l'article 37.5 n'a été conclue. Une des raisons qui explique que de telles ententes tardent à voir le jour est le fait que les communautés autochtones doivent démontrer qu'elles sont en mesure de prendre en charge les responsabilités du DPJ et qu'elles seront en mesure d'établir « des standards aussi élevés que ceux que l'on trouve dans le régime général pour ce qui est de la protection des enfants et du respect de leurs droits ainsi que de ceux de leurs parents »¹⁴. En conséquence, on comprend mieux l'importance et la nécessité d'élargir la portée de l'article 32.

Par conséquent, Uauitshitun **recommande** que le projet de loi n° 99 soit modifié pour inclure une modification de l'article 32 permettant aux communautés autochtones d'assumer pleinement les responsabilités prévues aux alinéas b), c), d) et e) de cet article.

Uauitshitun **recommande** également au gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'appuyer les communautés autochtones qui souhaitent conclure

¹⁴ Ministère de la santé et des services sociaux, Lignes directrices permettant d'établir un régime particulier de protection de la jeunesse pour les Autochtones (Québec, 2016), p. 21.

une entente selon l'article 37.5 de la Loi et de mener à terme la conclusion des ententes actuellement en négociation le plus rapidement possible.

Une autre mesure pour accroître l'implication des communautés autochtones consiste à leur octroyer une plus grande responsabilité à l'égard des enfants qui doivent être retirés de leur milieu familial. À cet égard, la partie X de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* de l'Ontario est très inspirante. En effet, depuis 1985, cette loi comporte une disposition quant aux « soins conformes aux traditions » (article 208). Depuis, le gouvernement a élaboré un guide intitulé *Soins structurés conformes aux traditions*¹⁵, pour en faciliter la mise en œuvre. En vertu de cette disposition, le Ministère des services à l'enfance et à la jeunesse de l'Ontario s'est donné les moyens concrets pour soutenir la conclusion d'ententes entre les sociétés d'aide à l'enfance et les communautés autochtones (conformément à une résolution de leur Conseil de bande), à l'égard d'un enfant ayant besoin de protection chez des personnes autres que ses parents biologiques.

L'esprit de cette disposition se fonde sur l'idée que les soins conformes aux traditions existent depuis très longtemps et qu'ils perdurent encore aujourd'hui au sein de plusieurs Nations autochtones. Ces soins répondent à plusieurs besoins et ne sont pas mobilisés uniquement dans le cas d'un enfant victime de négligence ou de maltraitance par ses parents. De plus, dans tous les cas, les parents biologiques continuent de maintenir des liens significatifs avec leur enfant¹⁶. Dans les faits, « les soins conformes aux traditions reposent sur le principe selon lequel les soins et la sécurité des enfants constituent une responsabilité collective qui s'étend, au-delà de la famille immédiate d'un enfant, à sa communauté tout entière »¹⁷ et que les Premières Nations doivent « avoir leur mot à dire sur la nature et la durée des soins apportés à leurs enfants, ainsi que sur les personnes qui les leur apportent »¹⁸.

¹⁵ Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, *Soins structurés conformes aux traditions : Guide des principes, méthodes et meilleures pratiques* (Toronto, 2013), en ligne : <http://www.children.gov.on.ca/htdocs/French/documents/childrensaidd/CustomaryCareGuide.pdf>.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid., p. 20.

¹⁸ Ibid., p. 25.

Une des particularités de cette disposition est la reconnaissance que la guérison en contexte autochtone ne peut être circonscrite dans les délais précis, tel que prescrit par la Loi. Ainsi, les enfants autochtones qui font l'objet « d'un arrangement en matière de soins structurés conformes aux traditions ne sont pas soumis aux mêmes limites de temps [...]. Cette absence de délais restrictifs permet aux enfants autochtones de demeurer en contact avec leurs parents pendant que ceux-ci entament un cheminement de guérison qui peut durer plus de 12 ou même 24 mois »¹⁹.

Il va sans dire que l'ajout d'une disposition similaire à la Loi procurerait de nombreux avantages aux enfants des Premières Nations du Québec, à leurs familles et à leurs communautés, tout en étant également bénéfique aux DPJ. En effet, une telle disposition permettrait de reconnaître la valeur des systèmes de soins communautaires et le rôle central que devraient jouer les Premières Nations dans les questions liées à l'enfance et à la famille. Elle permettrait également de renforcer l'identité culturelle et le sentiment d'appartenance des enfants autochtones en maintenant des liens avec leur langue, leur territoire et leur mode de vie. Par ailleurs, elle permettrait de renforcer les partenariats entre les DPJ et les Premières Nations et à accroître la compétence culturelle des organismes allochtones de protection de la jeunesse. Enfin, on peut penser que le recours aux soins conformes aux traditions entraînerait une diminution du nombre d'enfants autochtones placés à l'extérieur de leur communauté et contribuerait donc à l'atteinte de l'objectif du législateur de préserver l'identité culturelle (articles 3 et 4).

Par conséquent, Uauisthitun **recommande** que le projet de loi n° 99 soit modifié pour permettre d'inclure une disposition sur les soins conformes aux traditions, sur le modèle de la loi ontarienne.

3. La préservation de l'identité culturelle

Les modifications apportées aux articles 3 et 4 confirment l'importance de préserver l'identité culturelle des enfants autochtones. Uauisthitun ne peut que saluer les

¹⁹ Ibid., p. 24.

modifications proposées. Toutefois, il tient à rappeler l'importance pour le gouvernement de soutenir la mise en place de stratégies concrètes pour que de telles dispositions s'actualisent sur le terrain.

Parmi les stratégies, celle d'assurer une formation adéquate pour tous les intervenants allochtones qui donnent des services auprès des enfants et des familles autochtones est un incontournable. Cette formation doit nécessairement porter sur l'histoire des autochtones et des répercussions des pensionnats sur la vie familiale et communautaire des peuples autochtones, y compris celle de la rafle des années 60, mais elle doit également porter sur les réalités contemporaines et les pratiques culturelles et traditionnelles qui continuent d'animer la vie des familles autochtones. Une meilleure connaissance de ces pratiques permettrait à ceux et celles qui oeuvrent auprès des familles autochtones de mieux les exploiter²⁰.

Par conséquent, Uauitshitun **recommande** à la ministre déléguée à la Protection de la jeunesse de mettre en place un plan de formation pour s'assurer que tous les intervenants allochtones qui oeuvrent auprès des familles et des enfants autochtones reçoivent une formation adéquate sur les réalités historiques et contemporaines des peuples autochtones.

Une autre stratégie consiste à soutenir les organisations autochtones dans le développement d'approches communautaires originales pour assurer la sécurité et le développement des jeunes autochtones et le mieux-être de leur population. Des recherches indiquent que les organismes autochtones sont plus efficaces que les organismes non autochtones pour offrir des services aux familles et aux enfants des Premières Nations²¹. De telles approches existent et ont déjà fait leurs preuves ; les initiatives de guérison sur le territoire en offrent un exemple²². Toutefois, le manque de financement adéquat empêche

²⁰ K. Irvine « *Soutien des parents autochtones : enseignements pour l'avenir* », (2009), Centre de collaboration nationale de la santé autochtone. En ligne [http://www.nccahcensa.ca/Publications/Lists/Publications/Attachments/37/Supporting%20Aboriginal%20Parents%20-%20Teachings%20for%20the%20Future%20\(French\).pdf](http://www.nccahcensa.ca/Publications/Lists/Publications/Attachments/37/Supporting%20Aboriginal%20Parents%20-%20Teachings%20for%20the%20Future%20(French).pdf)

²¹ M. Chandler et C. Lalonde, « Cultural Continuity as a Hedge Against Suicide in Canada's First Nations » (1998) 35:2 *Transcultural Psychiatry* 191-219.

²² P. St-Arnaud et P. Bélanger, Co-création d'un espace-temps de guérison en territoire ancestral par et pour les membres d'une communauté autochtone au Québec : appréciation clinique d'une

les organisations autochtones de mettre en place des services appropriés et culturellement adaptés. Comme le souligne la Commission de vérité et réconciliation, « Il est évident que la façon dont le Canada a financé les services de protection de l'enfance pour les Autochtones a nui à la capacité des organismes des Premières Nations à offrir des services efficaces. Cette lacune continue de causer des torts aux familles et communautés autochtones et contribue à la surreprésentation continue des enfants autochtones dans les foyers d'accueil. »²³ Bref, il est nécessaire de s'assurer que les services aux familles autochtones, qu'il s'agisse de services de prévention ou de protection, soient adéquatement et équitablement financés. C'est seulement de cette manière que l'on pourra assurer des services culturellement adaptés. Cela permettra également, à terme, de réduire le nombre d'enfants autochtones pris en charge par le système de protection de la jeunesse.

Uauisthtun **recommande** à la ministre déléguée à la Protection de la jeunesse de sensibiliser son gouvernement à la nécessité d'assurer un financement adéquat et équitable aux services de protection et de prévention en milieu autochtone.

Des normes claires sont également nécessaires afin d'encadrer la prise en charge d'enfants autochtones de manière à promouvoir la préservation de leur identité culturelle. Une troisième stratégie consiste donc à s'assurer qu'on identifie pour chaque enfant, des moyens concrets pour promouvoir et préserver son identité culturelle, notamment par le développement d'un plan d'intervention adapté à ses besoins.

Uauisthitun **recommande** que le projet de loi n° 99 soit modifié pour permettre l'adoption d'un règlement qui précise que dans le cas d'un enfant autochtone qui reçoit des services de protection, l'établissement doit élaborer un plan d'intervention afin d'identifier ses besoins, les objectifs poursuivis et les moyens utilisés pour assurer la préservation de son identité culturelle.

approche émergente et culturellement adaptée, (2005) 4:2 *Drogues, santé et société* 141-176; M. Carole, *Les séjours thérapeutiques sur le territoire : le point de vue des intervenants sociaux inuit*, (2016), mémoire de maîtrise, Université du Québec en Outaouais.

²³ CVR, *supra* note 2, p. 145.

Uauitshitun désire enfin attirer l'attention sur la question du placement d'enfants autochtones au sein de familles d'accueil non autochtones. La loi actuelle ne contient aucune directive visant à réduire le recours à de tels placements. Le projet de loi n° 99 ajouterait à la loi une disposition voulant que :

Une décision prise en application du deuxième ou du troisième alinéa à l'égard d'un enfant membre d'une communauté autochtone doit tendre à confier cet enfant à un milieu de vie substitut en mesure de préserver son identité culturelle.

Cette disposition, bien que louable, demeure toutefois timide. On peut la comparer à la disposition équivalente de la loi ontarienne, l'article 57(5) :

Si l'enfant visé au paragraphe (4) est Indien ou autochtone, le tribunal, à moins que n'existe une raison importante pour placer l'enfant ailleurs, le place :

- a) soit chez un membre de sa famille élargie;
- b) soit chez un membre de sa bande ou de sa communauté autochtone;
- c) soit dans une autre famille indienne ou autochtone.

Il serait donc souhaitable de renforcer le nouvel alinéa de l'article 4 proposé dans le projet de loi n° 99, sur le modèle de la loi ontarienne, pour prévoir que le placement dans une famille d'accueil autochtone est la règle et qu'une exception n'est autorisée que dans des circonstances spéciales.

De plus, l'article 39(1)(4.) de la loi ontarienne prévoit que dans toute instance de protection de la jeunesse impliquant un enfant autochtone, un représentant de la bande ou de la communauté de l'enfant est partie à l'instance; d'autres dispositions prévoient que ce représentant doit recevoir un avis à différentes étapes de l'instance. Cela permet à la communauté de prendre connaissance de la situation d'un enfant qui fait l'objet de mesures de protection et de proposer des solutions adaptées et qui permettent d'éviter un placement hors de la communauté. L'absence de dispositions semblables dans la loi québécoise actuelle fait qu'un organisme comme Uauitshitun, même s'il est chargé de l'application des mesures de protection de la jeunesse dans la communauté, n'est souvent pas systématiquement mis au courant d'une situation où un enfant de la communauté a été

appréhendé et est privé de la possibilité de proposer des mesures alternatives. Dans certains cas, l'enfant a déjà été placé dans une famille d'accueil non autochtone lorsque Uauitshitun est informé du dossier. L'adoption de règles semblables à celles qui figurent dans la loi ontarienne permettrait d'éviter de telles situations.

Uauitshitun **recommande** que le projet de loi n° 99 soit bonifié par l'ajout de dispositions inspirées des articles 39(1)(4.) et 57(5) de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* de l'Ontario.

4. La participation des familles d'accueil au processus judiciaire

Uauitshitun a pris connaissance des propositions de la FFARIQ visant à permettre aux familles d'accueil de participer aux instances en matière de protection de la jeunesse. Uauitshitun reconnaît que les familles d'accueil sont des acteurs indispensables du système de protection de la jeunesse. Malgré tout le respect dû aux familles d'accueil, Uauitshitun estime que cette proposition n'est pas nécessaire et que, si elle devait être appliquée à la situation d'enfants autochtones, elle pourrait conduire à des dérapages que ses promoteurs n'ont peut-être pas prévus.

La *Loi sur la protection de la jeunesse* est fondée sur le principe que « [l]a responsabilité d'assumer le soin, l'entretien et l'éducation d'un enfant et d'en assurer la surveillance incombe en premier lieu à ses parents ». À cet effet, le premier alinéa de l'article 4 prévoit que « Toute décision prise en vertu de la présente loi doit tendre à maintenir l'enfant dans son milieu familial. » Lorsque l'on constate que la sécurité et le développement d'un enfant sont compromis dans son milieu familial, l'intervention doit, en priorité, viser à mettre fin à la situation de compromission de manière à ce que l'enfant puisse réintégrer sa famille.

Le rôle d'une famille d'accueil, dans ce cas, consiste à offrir à l'enfant un milieu de vie substitut dans l'attente de la réintégration dans son milieu familial. Cependant, il est naturel que des liens d'attachement se développent entre la famille d'accueil et l'enfant et que la famille d'accueil souhaite conserver l'enfant à long terme. Diverses politiques ont

pour effet de renforcer ce désir. Les délais maximaux de placement établis à l'article 91.1 de la Loi rapprochent la perspective que l'enfant soit maintenu dans la famille d'accueil jusqu'à sa majorité. Le programme de banque mixte fait aussi miroiter la possibilité que la famille d'accueil puisse adopter l'enfant.

Or, dans une instance en protection de la jeunesse, la question que le tribunal doit trancher est de savoir si la sécurité et le développement de l'enfant sont compromis dans son milieu familial. Si la situation de compromission a pris fin, l'enfant doit retourner dans son milieu familial. Le tribunal n'a pas à se demander si l'enfant aurait une situation plus avantageuse au sein de la famille d'accueil. Il ne doit pas comparer la famille d'origine et la famille d'accueil. Reconnaître que les familles d'accueil sont parties à l'instance risque de fausser le débat et de donner lieu à une telle comparaison qui est totalement contraire aux principes fondamentaux de la Loi. En Ontario, où une intervention limitée des familles d'accueil est permise, les tribunaux ont bien compris les risques associés à une telle pratique et se sont employés à en circonscrire la portée. Les tribunaux citent souvent un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario qui affirme ceci :

In effect, foster parents provide care to Crown wards as delegates of the society. It is as delegates of the society that foster parents come in contact with Crown wards and develop relationships, sometimes long-term relationships, as did these respondents with these children. The fact that the legislature has carefully circumscribed the rights of foster parents suggests implementation of a policy to prevent the foster parents from potentially acquiring an advantageous position to that of the natural parents.²⁴

(traduction libre) En réalité, la famille d'accueil prend soin des pupilles de la Couronne en tant que délégués de la société [d'aide à l'enfance]. C'est en tant que délégués de la société que la famille d'accueil entre en contact avec des pupilles de la Couronne et développent des relations, parfois des relations à long terme, comme l'ont fait les intimés dans cette cause avec les enfants en question. Le fait que la législature a soigneusement circonscrit les droits des familles d'accueil suggère que l'on a voulu mettre en oeuvre une politique visant à empêcher les familles d'accueil de se ménager une position avantageuse vis-à-vis des parents naturels.

²⁴ *G.(C.) c. Catholic Children's Aid Society of Hamilton-Wentworth* (1998), 161 D.L.R. (4th) 466 (C.A. Ont.), en ligne : <http://canlii.ca/t/6h04>.

Dans une autre décision impliquant une famille d'accueil qui avait formé le projet d'adopter l'enfant, la Cour d'appel de l'Ontario a affirmé que :

*[...] foster parents are meant to provide temporary care for children pending their return to their family or transfer to a more permanent placement. They are not intended to provide a comparative basis for the determination of the child's best interests from the outset. A best interests comparison between the foster home and the original family at this stage would run contrary to the entire scheme of state intervention in cases where there is reason to believe that a child is in need of protection.*²⁵

(traduction libre) la famille d'accueil est censée offrir temporairement des soins aux enfants en attendant leur retour dans leur famille ou leur transfert vers un placement plus permanent. Leur rôle n'est pas de fournir une base de comparaison pour déterminer le meilleur intérêt de l'enfant depuis le début. Une comparaison des meilleurs intérêts entre la famille d'accueil et la famille d'origine à ce stade serait contraire à l'ensemble du système d'intervention de l'État dans les cas où il y a lieu de croire qu'un enfant a besoin de protection.

Le risque que la participation des familles d'accueil dans le processus judiciaire conduise, consciemment ou non, à une telle comparaison est particulièrement présent dans le cas d'enfants autochtones. Des analyses de la jurisprudence ont démontré que dans des instances en matière de protection de la jeunesse impliquant des familles autochtones, les tribunaux ont tendance à privilégier une famille non autochtone qui offre un milieu qui répond davantage aux modèles de la société majoritaire²⁶. De plus, dans notre expérience, les parents autochtones dont l'enfant est placé dans une famille d'accueil non autochtone se sentent souvent impuissants et croient que leur enfant ne leur sera jamais retourné. Dans le contexte formel et intimidant du tribunal, la nécessité de faire face à la famille d'accueil et de lui être comparé risque de décourager bien des parents de prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à la situation de compromission. En bout de ligne, on risque

²⁵ *L. (R.) c. Children's Aid Society of the Niagara Region*, 2002 CanLII 41858 (C.A. Ont.), en ligne : <http://canlii.ca/t/1cczd>, au par. 38.

²⁶ Sonia Harris-Short, *Aboriginal Child Welfare, Self-Government and the Rights of Indigenous Children* (Farnham (U.K.): Ashgate, 2012) aux pp. 103-107 ; Sébastien Grammond, *Terms of Coexistence : Indigenous Peoples and Canadian Law* (Toronto : Carswell, 2013) aux pp. 517-519.

de renforcer la tendance au placement d'enfants autochtones dans des familles d'accueil non autochtones.

Uauitshitun signale également que, dans une instance de protection de la jeunesse, le directeur de la protection de la jeunesse a tous les outils en main pour évaluer si la sécurité et le développement de l'enfant demeurent compromis. Les intervenants qui travaillent pour le directeur peuvent rencontrer la famille d'origine, l'enfant et la famille d'accueil, porter un jugement professionnel et informer le tribunal de leurs démarches et de leurs conclusions. Si la chose s'avère nécessaire, rien n'empêche le directeur de convoquer les membres de la famille d'accueil comme témoins. Permettre aux familles d'accueil d'être parties à l'instance ne permettrait pas au tribunal d'être mieux éclairé sur la décision qu'il a à rendre.

Enfin, il faut souligner que la loi ontarienne ne donne qu'une possibilité limitée aux familles d'accueil de participer aux audiences. L'article 39(3) de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* ne leur permet que de recevoir un avis de l'audience, d'être présent, d'être représenté par avocat et de présenter des observations. Ces dispositions ont été interprétées de façon stricte. Par exemple, il a été jugé qu'elles ne permettent pas à la famille d'accueil de recevoir une copie du dossier présenté à la Cour, notamment des rapports d'évaluation, puisque cela compromettrait la confidentialité d'informations concernant la famille d'origine²⁷. Dans le cas des enfants autochtones, la loi ontarienne prévoit aussi, à l'article 39(1)(4.), qu'un représentant de la bande ou de la communauté autochtone de l'enfant est partie à l'instance. La représentation de la communauté contribue à équilibrer la présence éventuelle de la famille d'accueil à l'instance. Reconnaître un statut de partie aux familles d'accueil sans reconnaître le même droit à la communauté de l'enfant briserait cet équilibre.

Uauitshitun recommande de ne pas permettre aux familles d'accueil de participer aux instances en matière de protection de la jeunesse.

²⁷ *Children's Aid Society of London and Middlesex c. L.W.*, 2014 ONSC 6588, en ligne : <http://canlii.ca/t/gfj1r>.

5. Sommaire des recommandations

Uauitshitun recommande :

- a) que le projet de loi n° 99 soit modifié pour inclure une modification de l'article 32 permettant aux communautés autochtones d'assumer pleinement les responsabilités prévues aux alinéas b), c), d) et e) de cet article.
- b) de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'appuyer les communautés autochtones qui souhaitent conclure une entente selon l'article 37.5 de la Loi et de mener à terme la conclusion des ententes actuellement en négociation le plus rapidement possible.
- c) que le projet de loi n° 99 soit modifié pour permettre d'inclure une disposition sur les soins conformes aux traditions, sur le modèle de la loi ontarienne.
- d) de mettre en place un plan de formation pour s'assurer que tous les intervenants allochtones qui oeuvrent auprès des familles et des enfants autochtones reçoivent une formation adéquate sur les réalités historiques et contemporaines des peuples autochtones.
- e) de sensibiliser le gouvernement à la nécessité d'assurer un financement adéquat et équitable aux services de protection et de prévention en milieu autochtone.
- f) que le projet de loi n° 99 soit modifié pour permettre l'adoption d'un règlement qui précise que dans le cas d'un enfant autochtone qui reçoit des services de protection, l'établissement doit élaborer un plan d'intervention afin d'identifier ses besoins, les objectifs poursuivis et les moyens utilisés pour assurer la préservation de son identité culturelle.
- g) que le projet de loi n° 99 soit bonifié par l'ajout de dispositions inspirées des articles 39(1)(4.) et 57(5) de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* de l'Ontario.
- h) de ne pas permettre aux familles d'accueil de participer aux instances en matière de protection de la jeunesse.