



# 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)

CSSS - 017M

C.P. – P.L. 99

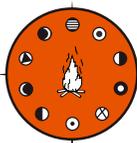
Loi sur la protection  
de la jeunesse

TEXTE FRANÇAIS

## 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

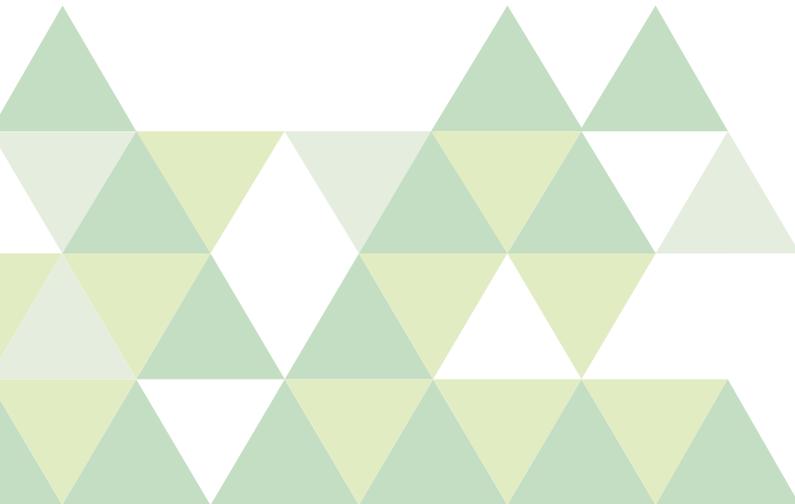
2.5 Prestation de services de qualité, ressources humaines et financières  
et accès aux services favorisant l'identité culturelle de l'enfant 12

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.

Enfin, 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

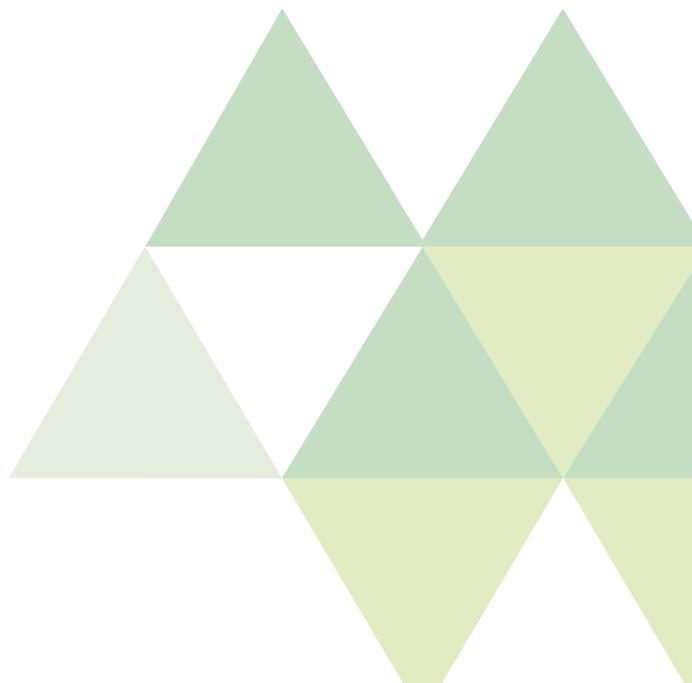
- Affirmation et respect des droits des Premières Nations
- Reconnaissance des gouvernements des Premières Nations
- Plus grande autonomie financière pour les gouvernements des Premières Nations
- Développement et formation de l'administration publique des Premières Nations
- Coordination du mécanisme 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.avenirdenfants.org/media/349116/FicheACJQ\\_2.pdf](http://www.avenirdenfants.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 substitut, 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.

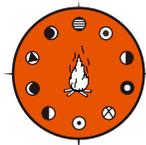
<sup>59</sup> *Ibid.*, nouveaux a. 71.3.1, 71.3.2, 71.3.3 et 74.1 para. 2.1 de la LPJ.

<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

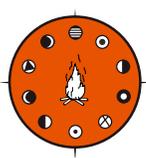


*BRIEF SUBMITTED JOINTLY BY*  
 the Assembly of First Nations Quebec-Labrador (AFNQL)  
 and the First Nations of Québec and Labrador Health and  
 Social Services Commission (FNQLHSSC)

CSSS - 017M  
 C.P. – P.L. 99  
 Loi sur la protection  
 de la jeunesse  
 TEXTE ANGLAIS

**BILL 99:** An Act to Amend  
 the Youth Protection Act  
 and other Provisions

*CULTURE: THE KEY TO  
 FIRST NATIONS WELLNESS*



Assembly of First Nations  
 Quebec-Labrador



FIRST NATIONS OF QUEBEC  
 AND LABRADOR HEALTH  
 AND SOCIAL SERVICES  
 COMMISSION

Brief submitted jointly by the Assembly of First Nations Quebec-Labrador (AFNQL) and the First Nations of Quebec and Labrador Health and Social Services Commission (FNQLHSSC)

**Written by:** Marie Noël Collin, FNQLHSSC  
Lisa Ellington, FNQLHSSC  
Maître Franklin Gertler (section 2.8)

**In collaboration with:** Marjolaine Sioui, FNQLHSSC  
Richard Gray, FNQLHSSC

**Graphic design:** Mireille Gagnon, FNQLHSSC

**Translation:** Peter Feldstein

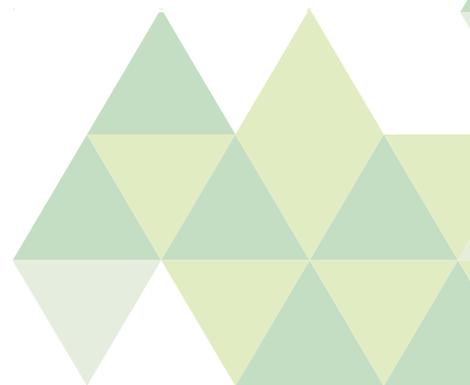
This document is available in electronic format, in French and English, at [www.cssspnql.com](http://www.cssspnql.com). Any reproduction, in whole or in part, is subject to prior authorization, which may be requested from the FNQLHSSC or the AFNQL by mail or e-mail at:

**Mail:**  
Assembly of First Nations Quebec-Labrador  
250 Place Chef-Michel-Laveau, Suite 201  
Wendake, Quebec GOA 4V0

First Nations of Quebec and Labrador Health and Social Services Commission  
250 Place Chef-Michel-Laveau, Suite 102  
Wendake, Quebec GOA 4V0

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

ISBN : 978-1-77315-017-8  
© FNQLHSSC and AFNQL, 2016





<i>Summary</i>	1
<i>Introduction</i>	2
<i>Description of the organizations</i>	3
<b>1. CULTURE, A SOURCE OF PROTECTION FOR FIRST NATIONS CHILDREN</b>	4
<b>2. BILL 99 AND THE FIRST NATIONS: ADVANCES AND ISSUES</b>	7
2.1 Nation-to-nation cooperation	7
2.2 Legislative and linguistic harmonization and clarification	7
2.3 Foster families	10
2.4 Effectiveness of section 37.5 of the Youth Protection Act	11
2.5 Delivery of quality services, human and financial resources, and access to services favouring the child's cultural identity	12
2.6 Maximum periods of foster care	13
2.7 Financial contribution to placement	14
2.8 Trans-border customary adoption	15
<i>Conclusion</i>	15



# Summary

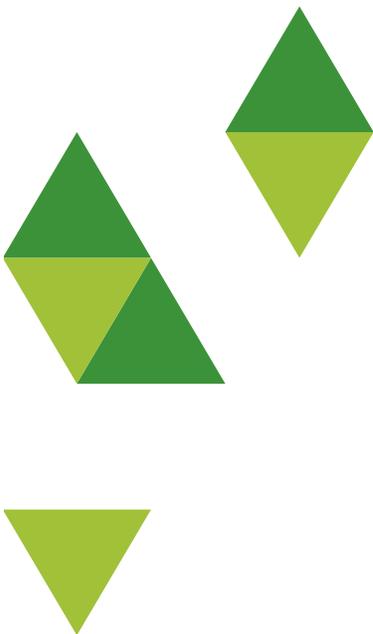
The Assembly of First Nations Quebec-Labrador (AFNQL) and the First Nations of Quebec and Labrador Health and Social Services Commission (FNQLHSSC) are submitting this brief in support of Bill 99 with a particular emphasis on the importance of the First Nations' culture and the preservation of their ancestral customs and traditions as well as the desire of communities to be involved at the outset and throughout the delivery of youth protection services. Indeed, it was nation-to-nation collaboration within the context of a working group that led to the drafting of certain legislative provisions contained in Bill 99 the purpose of which is to preserve the cultural identity of First Nations children and provide for the communication of information to First Nations agencies and bodies responsible for the provision of child and family services.

Although these amendments are satisfactory, a number of steps remain to be taken to ensure that the First Nations' interests and rights are given better consideration in the *Youth Protection Act* (YPA). The importance of preserving cultural identity should be examined in the interpretation of exceptions to the maximum periods of foster care, with consideration given, on one hand, to the intergenerational trauma affecting the First Nations and to the fact, on the other hand, that quality services are often less accessible for the First Nations. In addition, definitions of First Nations or Inuit body, First Nations or Inuit childcare establishment, and First Nation educational body must be added to the YPA, in particular to ensure that the amendments concerning the confidentiality and sharing of information achieve the goals agreed upon by the working group. Furthermore, this brief recommends that the legislative changes surrounding the financial contribution to placement (FCP) provide an opportunity for joint review of the disparities in its application across the First Nations communities within the framework of a committee on the costs set for the services provided to these communities.

The introduction of a provision to govern agreements setting out the responsibilities of a community or a group of communities' vis-à-vis families who are providing care to children entrusted to them under the YPA is likewise welcomed. However, it is essential that the transitional provision clearly validate the de facto situations and verbal agreements currently in effect, so as to guarantee stability in the administration of the families until such as time as these agreements are renegotiated, as applicable.

In terms of autonomy and self-determination, this brief recommends that in order to improve the effectiveness of section 37.5 YPA, section 32 should be amended to allow the First Nations Child and Family Services Agencies (FNCFSAs) to take charge of the orientation and review of a child's situation as well as the termination of the intervention, in addition to assessment. Such amendment would allow for an intermediate step prior to the start of negotiations leading to the transfer of responsibility for youth protection services under section 37.5 YPA. This brief further recommends that the term "Aboriginal" be replaced by the term "First Nations and Inuit" in the YPA in order to better reflect the diversity of the nations of Québec. Lastly, this document discusses the concerns of the AFNQL and the FNQLHSSC as regards the introduction of provisions addressing the interprovincial adoption of children without prior consultation with First Nations and Inuit representatives, insofar as these provisions encroach on First Nations' Aboriginal and treaty rights vis-à-vis customary adoption.

To conclude, by means of these legislative changes, the brief emphasizes the importance of First Nations families receiving the services they need in a timely manner. On this score, the Government of Québec has the opportunity and the duty, in the context of this bill and going forward, to implement Jordan's principle in its entirety for all jurisdictional conflicts, including intragovernmental conflicts, and to ensure that the First Nations have access to quality services at least equal to those which Quebecers enjoy, by collaborating with the federal government and by allocating the human, material, and financial resources necessary for providing an effective continuum of services.



# Introduction

On 3 June 2016, Lucie Charlebois, Minister for Rehabilitation, Youth Protection, Public Health and Healthy Living, tabled Bill 99, *An Act to Amend the Youth Protection Act and other Provisions* (hereinafter, “Bill 99”) in the National Assembly. The Assembly of First Nations Quebec-Labrador (AFNQL) and the First Nations of Quebec and Labrador Health and Social Services Commission (FNQLHSSC) were invited to participate in the special consultations on Bill 99.

The framework in which youth protection services are provided in First Nations communities is complex and a review is in order. In the majority of First Nations communities, First Nations child and family services agencies (FNCFSA) are responsible for some aspects of the management and delivery of youth protection services through agreements signed with their regions’ centre jeunesse prior to the passage of the *Act to Modify the Organization and Governance of the Health and Social Services Network, in Particular by Abolishing the Regional Agencies (AOGHSSN)*.<sup>1</sup> The FNCFSA provide youth protection services pursuant to the *Youth Protection Act (YPA)* and are delegated responsibility for the assessment of child protection reports and the follow-up conducted with regard to the application of measures<sup>2</sup> as stipulated in their agreements. Services not provided by a FNCFSA in the community, either because it has not been delegated the responsibility to do so or because such a delegation is not currently possible under the YPA, are provided by the centre jeunesse. The same applies to communities lacking a FNCFSA. It is important to note that despite the provisions of the YPA allowing for the creation of a special youth protection program, no community has as yet signed an agreement under YPA section 37.5, although some have been involved in the process leading to such an agreement for several years. In all cases, the services are funded by INAC in accordance with its guidelines and the *National Social Programs Manual*,<sup>3</sup> and the funds are disbursed to the community or communities, to a third-party service provider, or to the Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS),<sup>4</sup> depending on the agreement in effect.

A set of common concerns have been expressed across this diverse range of administrative and funding arrangements for youth protection services: the importance of the First Nations’ culture and the preservation of their ancestral customs and traditions, as well as the communities’ desire to be involved at the outset and throughout the delivery of youth protection services. These are aspects that are addressed by Bill 99. In this regard, it is important to emphasize the collaboration between Quebec’s Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) and the First Nations and Inuit organizations on the development and drafting of Bill 99. The involvement, since March 2015, of the FNQLHSSC and various First Nations partners in the work leading up to the tabling of Bill 99 has given them an opportunity to propose legislative changes in keeping with the priorities of the population whose interests they represent.

The AFNQL and the FNQLHSSC accordingly submit this brief with the aim of declaring their overall support for the amendments proposed by this bill and of encouraging the government to pursue its collaboration with the First Nations organizations so as to give the best possible consideration to the interests of the First Nations.

1 SQ 2015, c. 1.

2 *Youth Protection Act*, CQLR, c P-34.1, s 32-3.

3 Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *National Social Programs Manual*: [https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-HB/STAGING/texte-text/hb\\_sp\\_npm\\_mnp\\_1335464147597\\_eng.pdf](https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-HB/STAGING/texte-text/hb_sp_npm_mnp_1335464147597_eng.pdf).

4 Formerly to the centre jeunesse.

# Description of the organizations

## ASSEMBLY OF FIRST NATIONS QUEBEC-LABRADOR

The AFNQL was created in May 1985 and is the site of periodic meetings of the chiefs of 43 First Nations communities of Quebec and Labrador. The AFNQL holds four Chiefs' Assemblies each year, at which it receives its various political mandates.

### MISSION AND OBJECTIVES

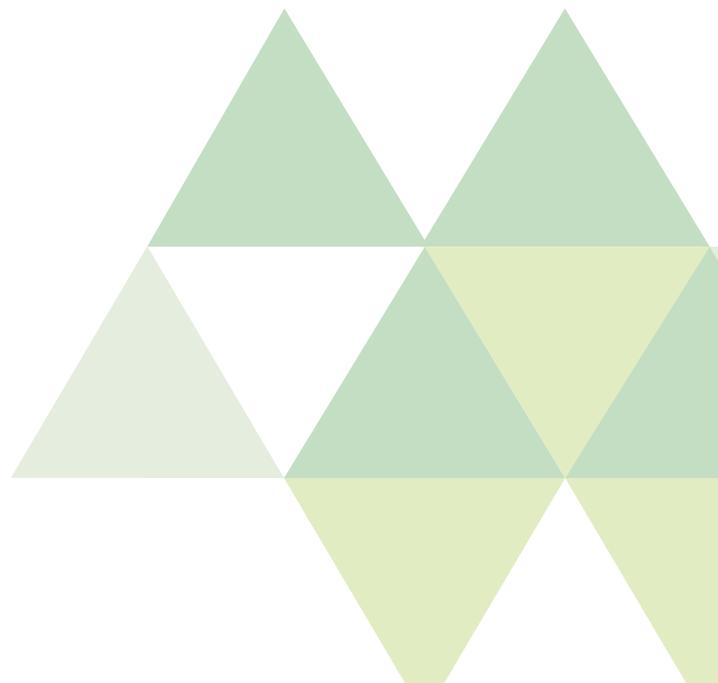
- Affirmation and respect of the rights of the First Nations
- Recognition of First Nations governments
- Increased financial autonomy for First Nations governments
- Development and training of the public administration of the First Nations
- Coordination of the First Nations decision-making mechanism
- Representation of positions and interests in the public space (e.g., forums)
- Definition of strategies to advance common positions
- Ensuring recognition of First Nations cultures and languages.

## FIRST NATIONS OF QUÉBEC AND LABRADOR HEALTH AND SOCIAL SERVICES COMMISSION

The FNQLHSSC is a non-profit organization that is responsible for supporting the efforts of the First Nations of Quebec to plan and deliver culturally appropriate and preventive health and social services programs, among other things.

### MISSION

The mission of the FNQLHSSC is to promote the physical, mental, emotional and spiritual well-being of First Nations and Inuit people, families and communities, which includes improving access to comprehensive and culturally-adapted health and social services programs designed by First Nations organizations that are recognized and sanctioned by local authorities, at the same time respecting their respective cultures and local autonomy. The FNQLHSSC also assists interested communities in setting up, developing, and promoting comprehensive health and social services and programs that are adapted and designed by First Nations organizations



# 1. CULTURE, A SOURCE OF PROTECTION FOR FIRST NATIONS CHILDREN

*Culture, like language, is spirit-centered. Culture expresses language and the worldview it contains. Culture is manifested in the unique ways of living and being in the world. While culture is not static or homogeneous across First Nations in Canada, there are common fundamental principles. Identity, relationships, purpose, and meaning are all anchored by culture's unique way of seeing, relating, being, and thinking.*<sup>5</sup>

The importance of First Nations culture has special resonance in the area of youth protection, particularly due to the cultural dispossession that resulted from policies of assimilation, the most-well known being the Indian residential schools. Colonial policies and legislation greatly contributed to the destruction of First Nations cultures, identity, and spirituality, all the more so in being based on Western values. The majority of child protection systems declare themselves to be culturally neutral, but this neutrality is always established from the perspective and norms of the dominant culture, without necessarily taking account of Aboriginal values.<sup>6</sup> The Indian residential school system has been studied by the Royal Commission on Aboriginal Peoples (1991–1996) and the Truth and Reconciliation Commission of Canada (TRC, 2008–2015), both of which gathered numerous personal accounts. According to the TRC, more than 150,000 Aboriginal children were placed in residential schools, a process that has been described as “cultural genocide.”<sup>7</sup> The implementation and the forced imposition of provincial child protection services (under colonial policies) only exacerbated the socioeconomic problems and perpetuated the loss of identity.<sup>8</sup> Indeed, several studies have emphasized the overrepresentation of Aboriginal children at all stages of the youth protection intervention process.<sup>9</sup> The most recent work on this matter indicates that this overrepresentation begins at the assessment stage, where the rate per 1,000 children is 4.4 times higher for First Nations children than for non-Aboriginal children. This disparity increases with each stage of the process, reaching a peak at the placement stage (7.9 times higher) and the recurrence stage (9.4 times higher).<sup>10</sup>

A joint brief on Bill 125 submitted 16 December 2005<sup>11</sup> by the AFNQL and the FNQLHSSC stated that:

One of the basic postulates distinguishing the modes of intervention preferred by the members of the First Nations from those used by the directors of youth protection ... is that the first consider the family as an integrated entity whose balance must be restored by investing in each of its members, while the second base their interventions on children needing the protection of the state and their legal parents.<sup>12</sup>

In addition, researchers have shown the extent to which language and culture, in an intrinsically linked manner, help maintain and improve health, at the same time attenuating risk factors among the First Nations.<sup>13</sup> The holistic healing approach and the involvement of the extended family and the community are deeply rooted in First Nations cultures; this gives the family or the community some of the information as well as the support needed to help people resolve the difficulties they face. For the First Nations, “the notion of the child’s interest encompasses the interest of the family, the community and the Nation and seeks in particular the protection of identity, culture, traditional activities and language.”<sup>14</sup> Furthermore, on 10 June 2015, the AFNQL adopted the *Declaration of the Rights of First Nations Children*, which affirms that “the First Nations care for, cherish and love children in a balanced and holistic way which is deeply rooted in Indigenous traditions” and, in particular, proclaims the right of children to learn about their history, culture, Indigenous language, spiritual traditions and philosophy.<sup>15</sup> In this context, and given the importance of culture in the First Nations healing process, the consideration of the cultural identity of a First Nation child in the determination of his best interest, the preservation of his bonds with his community, and the involvement and mobilization of the community around the child constitute aspects inherent to the protection of First Nations children.

5 Health Canada, in partnership with the Assembly of First Nations: *First Nations Mental Wellness Continuum Framework*, Québec, 2015, p. 22.

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

7 Truth and Reconciliation Commission of Canada, *Honouring the Truth, Reconciling for the Future: Summary of the Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Canada* ([Winnipeg:] Truth and Reconciliation Commission of Canada (2015), online at [http://www.trc.ca/websites/trcinstitution/File/2015/Findings/Exec\\_Summary\\_2015\\_05\\_31\\_web\\_o.pdf](http://www.trc.ca/websites/trcinstitution/File/2015/Findings/Exec_Summary_2015_05_31_web_o.pdf).

8 Bennett, M., and C. Blackstock, *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, 2002).

9 Breton, A., S. Dufour, and C. Lavergne, “Les enfants autochtones en protection de la jeunesse au Québec: leur réalité comparée à celle des autres enfants,” *Criminologie* 45(2): 157–85 (2012); Sinha, V., N. Trocmé, B. Fallon, B. MacLaurin, E. Fast, S. Thomas Prokop, et al., *Kiskisik Awasisak, Remember the Children: Understanding the Overrepresentation of First Nations Children in the Child Welfare System* (Ontario: Assembly of First Nations, 2011).

10 FNQLHSSC, 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* [in press].

11 Bill 125, *An Act to Amend the Youth Protection Act and other Legislative Provisions*, 1<sup>st</sup> sess., 37<sup>th</sup> leg., Québec, 2005.

12 AFNQL and FNQLHSSC (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., A. Napoleon, and K.M. Dickie, “Language and Culture as Protective Factors for At-Risk Communities,” *Journal of Aboriginal Health* 5(1): pp. 6–25 (2009).

14 *Report of the Working Group on Customary Adoption in Aboriginal Communities* (2012), online at [http://www.justice.gouv.qc.ca/english/publications/rapports/pdf/rapp\\_adop\\_autoch\\_juin2012-a.pdf](http://www.justice.gouv.qc.ca/english/publications/rapports/pdf/rapp_adop_autoch_juin2012-a.pdf), p. 30.

15 AFNQL, *Declaration of the Rights of First Nations Children*, 10 June 2015, preamble and s 4.

The Truth and Reconciliation Commission (TRC), created following the Indian Residential School Settlement Agreement, makes a similar point in conjunction with its clear recommendations concerning culturally appropriate interventions for First Nations children and families. It specifically called on the provincial, territorial, federal, and Aboriginal governments to “keep Aboriginal families together ... and to keep children in culturally appropriate environments, regardless of where they reside” (1ii). The TRC also recommends that concrete measures be taken to ensure that all the social workers and decision makers working in child protection take account of the history and impacts of the residential schools when making decisions (1iii; 1v), and that they be educated about the potential for Aboriginal communities and families to provide more appropriate solutions for family healing (1iv).<sup>16</sup> It is essential for practitioners working in social services or the legal system to have access to training so that they can actualize and implement these calls to action. In addition, it appears essential that employees of provincial bodies work in close collaboration with First Nations practitioners and organizations, who know the language and culture of the child and his family, in order to benefit from their competencies at all stages of the youth protection intervention process.

In parallel, the general principles of the YPA acknowledge that the characteristics of First Nations and Inuit communities must be taken into consideration. An analysis of the jurisprudence shows that a number of judges seem to comprehend these realities, yet few judgments explicitly address the importance of preserving the cultural identity of the First Nations and Inuit.<sup>17</sup> In addition, while community involvement must be encouraged, this provision has been too seldom applied in practice, particularly due to the rules of confidentiality that have so far been in effect. A community for which there is no FNCFSAs to deliver youth protection services is generally not consulted by the centre jeunesse caseworker, unless there is an agreement to this effect<sup>18</sup> or the parents or the child request consultation, assuming they are aware of this possibility. If an FNCFSAs is limited in its actions to monitoring the application of measures, it receives the child’s file only after completion of the assessment and the choice of measures (orientation). Finally, in cases where an FNCFSAs assesses child protection reports and monitors the application of measures, it is not consulted when immediate protection measures are necessary at the stage of receipt and processing of the child protection report. In all these situations, a child can be removed from the family environment without the body responsible for child and family services in the community being notified, making it more difficult to mobilize key individuals around the family and to offer services to all persons affected by the situation so as to restore family unity.

The amendments to sections 3, 4, and 72.6 of the YPA and the new section 72.6.1 can help make youth protection services more culturally appropriate for First Nations and respond to some of the concerns they have raised. All these amendments are closely related, since the involvement of the child’s community in the youth protection process helps ensure that the methods which are chosen do in fact preserve the child’s ties to his culture.<sup>19</sup> These amendments are specifically supported by the members of the Regional Roundtable on First Nations Child and Family Services (the “Regional Roundtable”),<sup>20</sup> which, in the context of a prioritization process carried out in May 2015, placed emphasis on the themes of consideration of cultural identity

in the determination of the child’s best interest, placement of children in an environment able to preserve their cultural identity, and participation of the First Nations in the planning and delivery of youth protection services. With regard to the interest of the child and its close relationship with the preservation of cultural identity for the First Nations, beyond the amendments to the YPA,<sup>21</sup> these considerations should be reflected in the Civil Code of Québec<sup>22</sup> so as to provide for legislative coherence and to avoid divergent interpretations of the best interests of First Nations children.

Other discussions held at the Regional Roundtable have helped to structure the wording of the new section 72.6.1 YPA around the needs of the First Nations. In particular, as to time of disclosure, the members of the Regional Roundtable have indicated that, at a minimum, in order to do their work of mobilization and support properly, they must be notified when a child has to be removed from his family environment. It is important here that the DYP give enough lead time before removal of the child for priority to be placed on finding an environment in the community. As to the consent of the persons concerned, the members of the Regional Roundtable found that the preservation of the child’s cultural identity, an integral part of his best interest, should take precedence over consent to disclosure. In light of the preceding comments on the importance of language and culture for the First Nations, this departure from the general rule of confidentiality is pertinent and fully justified. However, with a view to preserving the relationship between the parents and a child aged 14 or over, it is necessary to notify them of this disclosure and its purpose.

16 TRC, *supra* note 7, pp. 347–8.

17 Brief submitted to the Cabinet (2016), *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d’autres dispositions: Partie accessible au public*, p. 4.

18 An example is the intervention model “My family, my community,” an ecosystemic approach implemented in three regions of Quebec, whose purpose includes “mobilizing the community and making it a partner in the protection of the children who live in it, drawing on innovative strategies that take advantage of its resources”: [http://www.avenirdenfants.org/media/349116/FicheACJQ\\_2.pdf](http://www.avenirdenfants.org/media/349116/FicheACJQ_2.pdf).

19 Libesman, T., *Child Welfare Approaches for Indigenous Communities: International Perspectives* (Melbourne: National Child Protection Clearinghouse, Australian Institute of Family Studies, Research Brief no. 20, 2004).

20 The Regional Roundtable members representing the communities are the directors of social services of each community or group of communities or, in their absence, the health and social services directors.

21 Bill 99, new sections 3–4 YPA.

22 A. 33 C.c.Q.



Moreover, Justice Normand Bonin, in a decision of the Court of Québec, Youth Division, makes some interesting connections between the high rate of imprisonment among the First Nations and Inuit and the high rate of placement of First Nations and Inuit children.<sup>23</sup> He writes that in criminal cases, the Supreme Court asks judges to take account of historical and systemic factors specific to the First Nations and Inuit before handing down a prison sentence, so as to lessen the overrepresentation of the First Nations and Inuit in the correctional system.<sup>24</sup> Analogously, in youth protection, the enactment of legislative provisions specific to the First Nations and Inuit and favoring community involvement and the preservation of cultural identity would serve to attenuate their overrepresentation at all stages of the process. Nevertheless, the legislative considerations applied in criminal cases have not had any effect on the overrepresentation of the First Nations and Inuit in the criminal justice system, and inconsistencies and major gaps subsist in both the application of these considerations and the delivery of services.<sup>25</sup> It will thus be indispensable to do everything possible to ensure that the YPA, once amended, is applied in its entirety by all relevant professionals in the social services and legal systems.

Therefore, since “protection of family relations, care for children, identity, culture and language lie at the heart of the rights of self-determination and self-government of our Nations,”<sup>26</sup> the AFNQL and the FNQLHSSC recommend the following:

***Recommendation 1: That sections 3, 4, 72.6, and 72.6.1 be enacted as proposed, that section 33 of the CCQ be amended to reflect the changes made to section 3 of the YPA, and that recommendations 1ii, iii, iv, and v of the Truth and Reconciliation Commission of Canada be effectively implemented in the Quebec health and social services system.***

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

24 *R v Gladue*, [1999] 1 SCR 688.

25 Ontario Federation of Indian Friendship Centres (2012), *Gladue Rights. A Call for Recommitment and Accountability*, online at <http://ofifc.org/sites/default/files/docs/2012-05-18%20Position%20Paper%20-%20Gladue%20-%20Sent%20to%20MAA%20-%20MAG%20-%20FCs.pdf>.

26 AFNQL, *Declaration*, *supra* note 15, preamble. These rights are recognized in the *Convention on the Rights of the Child*, the *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, and in the principles adopted by the Cabinet in 1983 to specify the basis of government action with respect to Aboriginal people.

## 2. BILL 99 AND THE FIRST NATIONS: ADVANCES AND ISSUES

### 2.1 Nation-to-nation cooperation

Apart from consideration of the distinct cultural identity of the First Nations, Bill 99 contains several advances. As mentioned in the introduction, for the preparation and drafting of Bill 99, the MSSS and the First Nations and Inuit organizations have engaged in a constant and mutually rewarding dialogue since March 2015. This kind of cooperation from the outset, as we have frequently requested, has had positive effects on the First Nations' reaction to the bill, and it is hoped that this will help lay the groundwork for a durable nation-to-nation relationship between the Government of Québec and the First Nations.

### 2.2 Legislative and linguistic harmonization and clarification

Numerous amendments introduced by Bill 99 are designed to clarify and harmonize Quebec legislation further to the passage of new laws, particularly the *Code of Civil Procedure*,<sup>27</sup> the AOGHSSN, and the *Act respecting the Representation of Family-type Resources and Certain Intermediate Resources and the Negotiation Process for Their Group Agreements*.<sup>28</sup> The AFNQL and the FNQLHSSC support linguistic and legislative harmonization as well as the Government of Québec's intention to modernize the judicial process. In addition, it is worth emphasizing a number of aspects.

The expanded opportunity to use technological methods<sup>29</sup> in the judicial context is a measure that will favour access to the courts, particularly for First Nations living in remote communities. Among other things, it will facilitate the testimony and participation of children and parents and obviate unreasonable travel. In addition, the new rules relating to the emancipation of a minor by the Court of Québec will allow for a more fluid passage of youth through the legal system and could make emancipation a more viable option for youth involved in a youth protection process while undergoing the transition to adulthood. As well, the inclusion of forms of sexual exploitation<sup>30</sup> will facilitate child protection reporting in such situations and help ensure consideration of the realities experienced by numerous First Nations and Inuit adolescents, who are at higher risk of being victimized by exploitation, abuse, and trafficking.

Other amendments supported by the AFNQL and the FNQLHSSC aim to bring the YPA into better alignment with practice; an example is the introduction of the short-term intervention<sup>32</sup> codifying the practice of the terminal intervention. The increase in the allowable extension of a provisional agreement or for provisional measures that have been ordered, which resolves problems with the application of periods that are often exceeded for clinical reasons,<sup>33</sup> also favours the use of consensus-based approaches – which are preferred by the First Nations – and facilitates the active participation of the parents, the child, the extended family and the community in decision making.

27 *Code of Civil Procedure*, CQLR, c C-25.01.

28 *Act respecting the Representation of Family-type Resources and Certain Intermediate Resources and the Negotiation Process for Their Group Agreements*, CQLR, c R-24.0.2.

29 Bill 99, new section 74.0.1 YPA.

30 *Ibid.*, new section 38(d).

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

32 Bill 99, new sections 51.1-51.7 YPA.

33 *Ibid.*, new sections 47.1 and 79 YPA.

Bill 99 also introduces the concepts of alternative living environment and kinship foster families. This will help to harmonize the rights and obligations of children, parents, the DYP and the court in the situation of a child entrusted to a person other than his parents. It will also clarify the legal situation of children entrusted to significant persons who become kinship foster families. For greater certainty, an interpretive provision is added to section 1 YPA concerning foster families administered by an Aboriginal community pursuant to the new section 37.6 YPA. But this provision only covers situations in which a child may be entrusted to a foster family under the YPA. In all cases, it is important to note that regular and kinship foster families administered by a FNCFSA do not meet the definitions contained in the *Act Respecting Health Services and Social Services* (ARHSSS),<sup>34</sup> since they are subject to assessment not by an institution of the Quebec health and social services system but by the FNCFSA. Thus, kinship foster families administered by a FNCFSA cannot be included in a comprehensive definition of the term “foster family” flowing from the ARHSSS. Furthermore, within the framework of an agreement pursuant to section 37.5 YPA, a FNCFSA “could take on the responsibilities of recruiting, assessing, and overseeing the activities of its foster families.”<sup>35</sup> References to kinship foster families and to section 37.5 YPA should therefore be included in this interpretive provision so that all the different scenarios are covered.

***Recommendation 2: That the last paragraph of section 1 of the YPA as amended by Bill 99 be amended to read as follows, for greater clarity and certainty: “In addition, in this Act, whenever it is provided that a child may be entrusted to a foster family or a kinship foster family ... has entered into an agreement under section 37.6 in relation to such activities or with whom an agreement under section 37.5 including such activities has been concluded. These persons are then considered to be foster families or kinship foster families for the purposes of this Act.”***

In addition, further to the question of harmonization and linguistic clarification, the AFNQL and the FNQLHSSC wish to draw the Government of Québec’s attention to the use of the term “Aboriginal” in the YPA. For the First Nations, this is a generic term with little resonance that is commonly used by the government as an umbrella designation for the First Nations, Inuit, and Métis. In order to represent the diversity of the nations of Québec, it is recommended to employ the term “First Nations and Inuit.”

***Recommendation 3: That the term “Aboriginal” be replaced by the term “First Nations and Inuit” in the YPA.***

Along the same lines, the AFNQL and the FNQLHSSC have observed that the definitions of “body,” “educational body,” and “childcare establishment”<sup>36</sup> do not take account of First Nations bodies, yet these bodies deliver services of the same nature as the bodies and institutions of the Quebec system. The First Nations bodies include FNCFSA, health centres, community childcare services, band schools, rehabilitation centres<sup>37</sup> and treatment centres.<sup>38</sup> Acknowledgment of the existence of First Nations bodies in the YPA is essential if Bill 99 is to be made fully effective. For example, the amendment of section 72.6 YPA allowing for disclosure of personal information to a body brought in to collaborate with the DYP loses its essence if First Nations bodies are not covered by the section 1 definition. In addition, if the new section 62.1 YPA is to be efficient, the prescribed stays with a body must be able to take place in an appropriate cultural environment for the First Nation child.

34 *Ibid.*, new section 312 ARHSSS.

35 Clément, S., *Guidelines for Establishing a Special Youth Protection Program for Native People* (Québec: MSSS, 2016), at 17.

36 YPA, *supra* note 2, s 1(d)(d.1)(d.2).

37 E.g., Centre de réadaptation Mishta-An-Auass.

38 E.g., Walgwan Centre.

As regards educational bodies, the current YPA definition does not cover primary and secondary schools situated in a community. The same is true, with some exceptions, for childcare establishments in a community. Given the recent signing, on 19 March 2015, of the Entente relativement à la délégation de l'exercice de certains pouvoirs en matière de services de garde éducatifs à l'enfance et autres sujets, several First Nations communities now have childcare establishments coming within the meaning of the *Educational Childcare Act*. However, other childcare establishments offer the same type of services, yet are not covered by the *Educational Childcare Act*; they are funded through the federal government's First Nations and Inuit Child Care Initiative. A definition including the First Nations would, among other things, make it possible to make legal reference to such establishments in any protection measures that may be agreed upon or ordered.<sup>39</sup>

Since many of these bodies, organizations or services have no legal existence of their own under Quebec and federal law (although there are exceptions) and come under the aegis of a First Nation band council or a tribal council, the wording of the definition must be sufficiently broad to encompass the different modes which are in place for the organization and delivery of services in First Nations communities and which can be difficult to categorize according to Quebec's criteria. For these reasons, the following text is proposed:

*"First Nation or Inuit body": Any body constituted by the local government of a First Nations community or an Inuit village or by a group of communities so represented, any administrative structure reporting to such authorities, any body constituted under provincial or federal law and situated in a community, any body constituted under an agreement with a provincial or federal government that advocates on behalf of children or promotes their interests and the improvement of their living conditions, any educational body of a First Nations community or an Inuit village, and any childcare establishment of a First Nations community or an Inuit village.*

*"First Nations educational body": Any body constituted by the local government of a First Nations community or by a group of communities so represented and providing primary-, secondary-, or college-level education.*

*"First Nations or Inuit childcare establishment": Any body constituted by the local government of a First Nations community or an Inuit village or by a group of communities so represented that offers educational childcare services.*

**Recommendation 4: That definitions of First Nation or Inuit body, First Nation or Inuit childcare establishment, and First Nation educational body be added to the YPA.**

<sup>39</sup> YPA, *supra* note 2, s 54(l) and 91(l).

### 2.3 Foster families

As mentioned in the introduction, several First Nations communities have implemented FNCFSA with a view to regaining control and autonomy over the delivery of services for First Nations children and families. Moreover, governance in the area of health and social services has been a central concern of the First Nations for decades. During discussions and conversations with members of the Regional Roundtable since 2012, preservation of autonomy as regards the administration of foster families and kinship foster families has frequently been raised as a priority aspect to consider. The AFNQL and the FNQLHSSC are of the view that the introduction of section 37.6 of the YPA provides a clear legal basis for the delegation of responsibilities to the FNCFSA as regards the administration of foster families and serves to maintain the autonomy they have acquired. Although Bill 99 does take account of bipartite agreements already signed as transitional provisions, it applies “only for the elements provided for” in section 37.6.<sup>40</sup> However, according to the information obtained by the FNQLHSSC in 2015–2016, there are significant disparities in the current processes surrounding the administration of foster families, thereby indicating discrepancies with the signed agreements. Since the entry into force of the AOGHSSN, some CISSS have arrogated to themselves responsibilities formerly resting with the health and social services agencies, considering themselves accountable for the recognition of foster families even though this stage has disappeared from the assessment process. Since the majority of the bipartite agreements currently in effect were signed before 2010, this confusion in terms of responsibilities raises issues for the First Nations. Furthermore, several FNCFSAs have tacit agreements with the institutions of the Quebec system and take charge of all stages in the administration of foster families with complete autonomy, even though the signed bipartite agreement details a process giving certain responsibilities to the provincial institution. The transitional provision should therefore validate the existing *de facto* situations and avoid the unnecessary involvement of provincial institutions where they have delegated responsibilities concerning the administration of foster families to the FNCFSAs, whether tacitly or in writing.

***Recommendation 5: That the existing *de facto* situations and tacit agreements concerning the administration of Aboriginal foster families and Aboriginal kinship foster families be validated by the transitional provision.***

The AFNQL and the FNQLHSSC are also favourable to the amendments concerning the designation of a foster family or kinship foster family by the court. This will promote continuity and stability for children who, having been placed without designation of a family by the court, could be moved from one family to another at the DYP’s discretion without the court having to intervene. To allow better consideration of the needs and interests of First Nations children, a designation made by the court could, where clinically and culturally appropriate, comprise several persons who can take care of the child, as is done traditionally. Indeed, it is not uncommon for a First Nations child to live with different families (e.g., grandparents, uncles, aunts, cousins) depending on his age and temperament and what he wants to learn. In this way, the whole community becomes responsible for the child’s well-being.

40 Bill 99, new section 85 YPA.

## 2.4 Effectiveness of section 37.5 of the Youth Protection Act

As noted in the introduction, no agreement under YPA section 37.5, which allows for the creation of a special youth protection program, has yet been signed, even though this section of the YPA was introduced in 2001. Of course, interim agreements or partial transfers of responsibility are possible, but it seems that this has been insufficient to convince communities to get involved in a cumbersome administrative process. In addition to the assessment of child protection reports, the delegation of responsibilities contemplated in section 32, such as orientation, review and the decision to terminate an intervention, could make agreements under YPA section 37.5 more manageable by establishing intermediate levels for the transfer of responsibilities adapted to the wishes and capacities of the different First Nations communities. Such an amendment would have positive effects at the clinical level, since the adaptation and training of community practitioners could take place gradually. In financial terms, the increase in the cost to the FNCFSFA would be progressive and more predictable. The length of the negotiations leading to the signing of an agreement under section 37.5 would be considerably shortened, since major responsibilities would already have been transferred and the exercise of these responsibilities would have become routine.

Moreover, after an exhaustive analysis of various models for the transfer of responsibility for youth protection services by First Nations in Canada, the United States, New Zealand and Australia, Libesman concluded in 2004 that a collaborative partnership between governments and First Nations organizations predicated on the delegation of powers and the recognition of the First Nations' self-determination and rights is fundamental. Such a collaboration is indeed indispensable to the development of culture-based youth protection services<sup>41</sup> and must also be reflected in legislative changes such as the one proposed by the AFNQL and the FNQLHSSC below. Ultimately, greater involvement of the communities in the delivery of services at stages prior to the signing of a 37.5 agreement is a priority of the First Nations, as indicated by the members of the Regional Roundtable during the prioritization process mentioned earlier.<sup>42</sup>

***Recommendation 6: That section 32 be amended to allow an FNCFSFA to take charge of the orientation and review of a child's situation as well as the termination of the intervention, in addition to assessment, by making the following additions:***

*(...)*

***Authorization granted to a person mentioned in subparagraphs (a) and (b) who is not a member of the director's staff is valid only for the purposes of the assessment and not for the purpose of deciding whether the child's security or development is in danger. The director may withdraw the authorization at any time.***

***An authorization relating to a person mentioned in paragraph c who is not a member of the director's staff is valid only for the purposes of subparagraphs (b), (c), (d), and (e) of the first paragraph. The director may withdraw the authorization at any time.***

*(...)*

<sup>41</sup> Libesman, T., *supra* note 19.

<sup>42</sup> See the section "Culture, a source of protection for First Nations children" in this brief.

## 2.5 Delivery of quality services, human and financial resources, and access to services favouring the child's cultural identity

The provincial institutions have the responsibility to offer First Nations' members the same services – whether first-line or specialized second- or third-line services – to which all Quebecers are entitled. Québec also acknowledges that it has a responsibility vis-à-vis the continuity and complementarity of the services provided with First Nations communities. Despite these provisions, the communities have commented on factors limiting access to the services of the Quebec health and social services system and report that these services often lack cultural sensitivity. In addition, the political context and the geographical environment of the First Nations, combined with linguistic obstacles and jurisdictional ambiguities, militate against equitable access to services and accentuate the health gap between the First Nations and the Quebec population as a whole.<sup>43</sup> Thus, any amendment to the YPA, particularly involving an increase in the length of the provisional measures prescribed by section 79, should not be applied with a view to making up for a lack of clinical resources in the Quebec system to serve the First Nations clientele or to compensate for court backlogs; extending these measures should be due solely to clinical considerations.

To provide access to more specialized services not provided by organizations working in the communities, the institutions in the Quebec system play an essential support role in favouring the signing of complementary service agreements with the provincial system. The CISSS also have an essential role to play in the process whereby the First Nations partially or fully take over the provision of youth protection services, by encouraging their autonomy and supporting them at each step of the process. This means allocating the human, material and financial resources needed to build a well-functioning collaborative partnership and a more effective services continuum. To cite the conclusion of the study *L'évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse: Qu'en est-il huit ans plus tard?*:

[W]ith the introduction of maximum periods of foster care placement, the YPA has accentuated the need for rapid and intensive intervention with parents. Parents' remarks on this issue show that significant work remains to be done to maintain this service intensity once a child is placed. And it cannot be said too often: such improvements will not be possible unless backed by political will, in particular the allocation of the resources necessary for the delivery of rapid and intensive services.<sup>44</sup>

In youth protection for First Nations communities, this means that the provincial government must, among other things, favour access to computer applications for file management (Programme Intégration Jeunesse or PIJ) and support the sharing of knowledge and expertise with practitioners in First Nations communities, in particular by giving them access to training programs designed for practitioners in the Quebec system.

Moreover, we must reemphasize here the importance of applying Jordan's principle, which encourages both levels of government to always prioritize the child's interest in situations of jurisdictional conflict relating to services directed at First Nations children, regardless of their place of residence. These disputes over who has "legislative, constitutional, fiscal, and moral responsibility for First Nations people (children) have had an impact on the availability of services and programs for First Nations children."<sup>45</sup> The full implementation of Jordan's principle, with its full scope and all of its implications, is moreover among the recommendations of the TRC as well as the recent Canadian Human Rights Tribunal decision.<sup>46</sup> The full import of this principle, which is closely tied to access to services, becomes evident when an analysis is made of those amendments to the YPA that relate to the preservation of the cultural identity of a child member of an Aboriginal community (sections 3 and 4 YPA). This means that when a First Nations child is entrusted to an alternative living environment, this environment must take every step to preserve the child's ties to his original cultural identity, among other things, by taking concrete measures that are meaningful and authentic for him. These measures must be unwavering, not limited to a single special event, and access to them must not be undermined by an intra- or intergovernmental conflict. Along these lines, the First Nations communities, working through collaborative partnerships with the provincial institutions and the federal government, must in the first place facilitate the child's participation in activities favouring the preservation of his cultural identity and in his best interest, and then turn to a consideration of aspects relating to financial responsibility.

43 FNQLHSSC, *First Nations in Quebec Health and Social Services Governance Project: Abstract of Health and Social Services Issues* (2015), online at [http://www.cssspnql.com/docs/default-source/centre-de-documentation/css\\_1509\\_gouvern\\_abr%C3%A9g%C3%A9-an\\_web.pdf?sfvrsn=2](http://www.cssspnql.com/docs/default-source/centre-de-documentation/css_1509_gouvern_abr%C3%A9g%C3%A9-an_web.pdf?sfvrsn=2).

44 Drapeau, S., et al., *L'évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse: Qu'en est-il huit ans plus tard?*, Final report submitted to the MSSS, Direction des jeunes et des familles (Québec: Centre de recherche sur l'adaptation des jeunes et des familles à risque, 2015), pp. 42–43.

45 First Nations Child and Family Caring Society of Canada, *Wen:De: We Are Coming to the Light of Day* (Ottawa, 2005), p. 88.

46 TRC, *supra* note 7; *First Nations Child and Family Caring Society of Canada et al. v Attorney General of Canada* (for the Minister of Indian and Northern Affairs Canada, 2016 CHRT 10).

Lastly, on 8 July 2016, Lucie Charlebois, the minister in charge of this file, reiterated in a letter to Ghislain Picard the commitment of the MSSS to take part in work on Jordan's principle and to work jointly with all partners, including the First Nations, to facilitate inter-ministerial and intergovernmental coordination so as to offer children all the required services. The AFNQL and the FNQLHSSC welcome the interest and commitment of the MSSS in this regard.

**Recommendation 7:  
That Quebec implement  
Jordan's principle immediately  
and in its entirety for all  
jurisdictional conflicts, including  
intragovernmental conflicts, and  
that it ensure that the First Nations  
have access to quality services  
at least equal to those which  
Quebecers enjoy, by collaborating  
with the federal government and  
by allocating the human, material,  
and financial resources necessary to  
provide for an effective continuum  
of services.**

## 2.6 Maximum periods of foster care

The FNQLHSSC and the AFNQL were particularly concerned about the possible consequences of instituting maximum periods of placement in alternative foster care environments and have strongly denounced this provision, in that such limits were likely to lead to First Nations children being placed outside their communities and to "a breaking of ties between the child and his family, which [could] represent a disastrous social, cultural, and linguistic break."<sup>47</sup> In 2007, this risk was deemed even greater since the First Nations lacked sufficient financial and human resources, on one hand, to implement adequate preventive social services to support families in difficulty in responding to children's needs within the prescribed periods<sup>48</sup> and, on the other, find enough foster families in the community to avert the placement of children in non-Aboriginal families in cases where the alternative life plan becomes necessary.<sup>49</sup> It must also be emphasized that the youth protection system served as the main gateway into social services for children and families living in the communities, since preventive services did not appear there until quite recently (the teams have all been established in the last seven years). This may greatly influence access to services and the intensity of care in taking over services where the parents, who may have suffered multiple wounds and the multigenerational impacts of historical trauma, need the support and assistance of several professionals over a long period. It is clear that to favour the maintenance of the child in his family environment or his return to that environment, the "intensity of services is essential from the outset and throughout the intervention in terms of both the nature of the services and the modalities and rhythm with which they are provided."<sup>50</sup>

Following the entry into force of the legislative amendments in 2007, the AFNQL had sent several letters to Mr. Couillard requesting an immediate suspension of the application of permanent life plans for First Nations children. On 10 June 2008, the Quebec Chiefs met and instructed the AFNQL to take all measures necessary to prevent the application of Bill 125. The AFNQL in particular considered the maximum foster care periods a "looming crisis resembling the proportions of the residential schools era."<sup>51</sup> The resolution passed by the Chiefs further stipulates that the exceptions to the period prescribed in the act are "difficult to apply to the First Nations" due to the lack of services and resources.<sup>52</sup> Data gathered since 2007 uphold the concerns that were raised: increasing numbers of First Nations children are being placed outside their family environment,<sup>53</sup> financial, material, and human resources continue to be insufficient,<sup>54</sup> and First Nations families are not necessarily receiving all the services they need. From an organizational standpoint, the rapidity, intensity, and accessibility of the services entails a major time commitment and involvement of parents and communities in the development of life plans. In this context, the full import of the addition of section 72.6.1 becomes clear: it bolsters the collaboration and partnership between the communities and the provincial system, while allowing practitioners in the communities to be informed of the situation and to ensure that the child does not lose contact with his roots.

47 AFNQL and FNQLHSSC (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 125*.

50 Lalande, D., and J. Lortie, *Cadre de référence: un projet de vie, des racines pour la vie* (Québec: Association des centres jeunesse du Québec, 2009), at 18.

51 Letter from the AFNQL to Jean Charest, 18 June 2008.

52 AFNQL Secretariat, Resolution no. 04/2008.

53 FNQLHSSC, *supra* note 10.

54 First Nations Child and Family Caring Society of Canada et al. v Attorney General of Canada (for the Minister of Indian and Northern Affairs Canada, *supra* note 48).



Although continuity of care and stability of ties are essential for a child and constitute the objectives underlying the maximum period of foster care, the need to keep First Nations children from losing their cultural bearings is quite clear and also constitutes a fundamental factor to be considered in the analysis of their interest. Indeed, one judgment on appeal stated that “the Act does not prescribe any kind of automatic response that forces the court to blindly make a measure permanent with the approach of the prescribed deadline. The role of the court remains entire. It cannot be limited to simply certifying the passage of time without regard for the interest of the child.”<sup>55</sup> The importance of preserving cultural identity, the fact that the healing process for parents or guardians who have suffered multiple traumas may be lengthy and the fact that certain services are not easily accessible are all factors that should be considered when exceptions to the maximum periods prescribed by the Act can or must be invoked.

Lastly, when the FNQLHSSC holds information sessions for parents and extended family members, many of them do not understand the implications of the maximum foster care periods and are unfamiliar with the exceptions provided by the Act. This observation holds true throughout the province, as indicated by a study on the impacts of the YPA:

Half of all parents do not understand that they have a deadline by which to make changes in their lives. They view the deadlines as unrealistic given the changes they have to make so that their children can come home. The parents see themselves as being committed to the change but perceive that the DYP and the judges do not acknowledge the progress accomplished.<sup>56</sup>

**Recommendation 8: That exceptions to the maximum periods of foster care placement be interpreted by taking into consideration the historical circumstances and the intergenerational trauma affecting the First Nations, on the one hand, and the fact that quality services are often less accessible for the First Nations, on the other.**



### 2.7 Financial contribution to placement

In order to alleviate the disparities in the application of the financial contribution to placement (FCP) noted by the Ombudsman,<sup>57</sup> among others, Bill 99 proposes that all parents with children in foster care under the YPA pay the FCP, except those whose children are placed with a hospital centre, a local community service centre, a body, or a significant person lacking the status of a kinship foster family.<sup>58</sup> It is important to reiterate here that under the Quebec system, a parent who pays the FCP continues to receive provincial allowances for the child, including the child assistance payment, but these allowances are cut off if the FCP is not paid. In First Nations communities, the situation is variable, to say the least. In some regions, the FCP is billed to parents while in others, it is not. In regions where the FCP is billed to some parents and is in fact paid, the child assistance payments are in some cases deducted without the FNCFSFA knowing where the money has gone. The First Nations, the MSSS, Revenu Québec, and INAC must jointly analyze these situations, first to clarify the situation of First Nations families regarding the FCP and secondly to clarify the guidelines for billing the FNCFSFA by the institutions of the Quebec system which, in some cases, will deduct the FCP from amounts due for payment by the FNCFSFA, but without itemizing the amounts paid by the families in the community. Furthermore, the First Nations and INAC have waited almost two years for the creation of a committee on the costs set for services provided to the First Nations by the Quebec system. This committee, which is to study the disparities in the billing of services among regions and communities, would be the ideal forum in which to analyze the challenges posed by the application of the FCP in First Nations communities and their ramifications.

**Recommendation 9: That a committee on the costs set for the services provided to First Nations communities, made up of MSSS, Revenu Québec, INAC and First Nations representatives, be created to deliberate, among other matters, on the existing disparities in the application of the FCP in First Nations communities, and that the ensuing recommendations be reviewed by the AFNQL’s Taxation Roundtable.**

55 Protection de la jeunesse – 10174, 2010 QCCA 1912.  
 56 Drapeau, S. et al., *supra* note 46, p. 41.  
 57 McLaughlin, J., M. Rioux, and M-A Dowd, eds., *Rapport du Protecteur du citoyen: La contribution financière au placement d’enfants mineurs* (Québec: Protecteur du citoyen, 2013).  
 58 Bill 99, new section 65 YPA.

## 2.8 Trans-border customary adoption

The AFNQL and the FNQLHSSC have questions regarding the scope and impact that the amendments relating to adoption<sup>59</sup> will have vis-à-vis customary adoption. At the conclusion of the work of the Working Group on Customary Adoption in Aboriginal Communities and for the purposes of its report,<sup>60</sup> the First Nations and Inuit and Quebec parties agreed on a process of recognition of the effects of customary adoptions of children domiciled outside of Québec in Canada without the need for intervention by the court, the Ministère de la Justice or the DYP. The collective recommendations on this issue were reflected in Bill 81 and Bill 47.<sup>61</sup> However, it was also agreed that further joint deliberation was necessary on the question of other customary adoptions with trans-border implications.<sup>62</sup> Of course, the question of customary adoption outside Québec of First Nations children domiciled in Québec was not specifically mentioned. But in this context seen in its entirety, the provisions of Bill 99 at issue here cannot be adopted without detailed discussions and, as necessary, amendments to ensure that they do not infringe any rights relating to customary adoptions with trans-border implications.

**Recommendation 10: That a working group made up of First Nations and Inuit, Ministère de la Justice and MSSS representatives study new sections 71.3.1, 71.3.2, 71.3.3, and 74.1 para. 2.1 prior to their adoption to ensure that they do not infringe any rights relating to customary adoptions with trans-border implications.**

## Conclusion

In conclusion, the AFNQL and the FNQLHSSC support Bill 99 insofar as it will allow for the preservation of the cultural identity of all First Nations and Inuit children and greater participation by communities in the delivery of services. Of course, the amendments must be implemented with respect for the autonomy, the right of self-determination, and the Aboriginal and treaty rights of the First Nations and Inuit. Finally, all the necessary human, material and financial resources will have to be deployed to guarantee the delivery of quality services to the First Nations and Inuit.

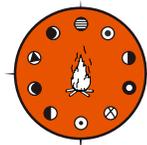
<sup>59</sup> *Ibid.*, new sections 71.3.1, 71.3.2, 71.3.3, and 74.1(2.1) YPA.

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

<sup>61</sup> Bill 81, *An Act to Amend the Civil Code and Other Legislative Provisions As Regards Adoption and Parental Authority*, 2<sup>nd</sup> sess., 39<sup>th</sup> leg., Québec, 2012; Bill 47, *An Act to Amend the Civil Code and Other Legislative Provisions As Regards Adoption, Parental Authority and Disclosure of Information*, 1<sup>st</sup> sess., 40<sup>th</sup> leg., Québec, 2013.

<sup>62</sup> *Supra* note 14, p. 159 : «2.11, that the Government of Québec pursue its deliberations with the First Nations and Inuit in order to find potential solutions to facilitate recognition of the effects of the customary adoption of Aboriginal children domiciled outside of Québec and Canada by adopters domiciled in Québec, all in conformity with Aboriginal customs.»





Assembly of First Nations  
Quebec-Labrador



FIRST NATIONS OF QUEBEC  
AND LABRADOR HEALTH  
AND SOCIAL SERVICES  
COMMISSION