



MÉMOIRE

Présenté à
L'Assemblée nationale du Québec
Dans le cadre des consultations particulières et les auditions publiques

Projet de loi n° 79

*Loi autorisant la communication de renseignements personnels aux familles d'enfants autochtones
disparus ou décédés à la suite d'une admission en établissement*

Préparé par

**Michèle Audette, Adjointe au Vice-recteur aux études et aux affaires étudiantes et conseillère
principale à la réconciliation, Université Laval**

**Geneviève Motard, Professeure titulaire, Faculté de droit de l'Université Laval et Directrice du
Centre interuniversitaire d'études et de recherches autochtones (CIÉRA)**

Véronique Breton, Doctorante, Faculté de droit de l'Université Laval

Mars 2021

Résumé

Les autrices présentent, dans la première partie de ce mémoire, le contexte socio-historique dans lequel s'inscrit le Projet de loi 79 en vue de comprendre son importance – pour le présent – pour les familles des enfants disparus et décédés à la suite de la mise sur pied du système des pensionnats autochtones, de la rafle des années 1960 ou qui ont autrement été transférés dans les institutions socio-sanitaires et les établissements religieux du Québec. Les autrices recommandent qu'un préambule reconnaissant ce contexte socio-historique soit ajouté au projet de loi. Dans la seconde partie du mémoire, les autrices s'appuient sur les normes internationales en matière de respect, de promotion et de mise en œuvre des droits de la personne pour recommander quatre autres améliorations au projet de loi : (1) la révision de l'objectif du projet de loi de manière à mettre la *recherche de vérité* au cœur de celui-ci; (2) l'élargissement de la portée du projet de loi aux « causes » et « circonstances », afin de permettre aux familles de comprendre *comment*, mais aussi *pourquoi* leurs enfants ont disparu ou sont décédés; (3) la suppression du délai de cinq ans et de la date limite du 31 décembre 1989, lesquelles constituent des atteintes au droit à la vérité de ces familles et (4) la précision des moyens qui seront concrètement offerts aux familles afin de les soutenir dans la recherche de vérité ainsi que l'ajout de différentes garanties quant aux mesures de soutien envisagées.

Notice biographique des autrices

Michèle Taïna Audette est Adjointe au Vice-recteur aux études et aux affaires étudiantes et conseillère principale à la réconciliation de l'Université Laval. Elle a notamment été présidente de Femmes autochtones du Québec (1998-2004 et 2010-2012) et de Femmes autochtones du Canada. Entre 2004 et 2008, elle a été sous-ministre associée au ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et chargée du Secrétariat à la condition féminine du gouvernement du Québec. Elle a récemment complété un mandat à titre de commissaire pour l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (ENFFADA), dont le rapport final, incluant le rapport complémentaire destiné au Québec, a été rendu en 2019.

Geneviève Motard, LL.B. (UdeM, 2000), LL.M. (Laval, 2008), LL.D. (Laval, 2013), est professeure titulaire à la Faculté de droit de l'Université Laval où elle enseigne, depuis 2009, le droit constitutionnel et les droits des peuples autochtones. De 2001 à 2015, elle a été inscrite au tableau de l'ordre du Barreau du Québec. Elle a été clerc à la Cour d'appel du Québec de 2001-2003 et a agi comme conseillère dans différents dossiers touchant des revendications territoriales jusqu'en 2015. Elle est notamment membre du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales (GRSP). Depuis septembre 2020, elle est directrice du Centre interuniversitaire d'études et de recherches autochtones (CIÉRA).

Véronique Breton est doctorante à la Faculté de droit de Université Laval, elle est titulaire d'une maîtrise en droit international et transnational (LL.M.) depuis 2017. Elle est récipiendaire du prix du meilleur article juridique de la Fondation du Barreau du Québec pour l'édition 2020. Elle s'intéresse particulièrement au droit international public, aux droits des peuples autochtones, aux droits de l'homme et à la justice transitionnelle. Ses intérêts de recherche l'ont par ailleurs mené en Afrique ainsi qu'au Pays-Bas. Dans le cadre de sa thèse, elle s'intéresse à la question des droits des enfants autochtones.

Table des matières

Introduction	4
1. La nécessité que le PL-79 contienne un préambule présentant une mise en contexte.....	6
2. Les dispositions du PL-79 au regard des normes internationales	8
2.1 La nécessité de revoir l'objectif du PL-79.....	8
2.2 L'emploi du terme « circonstances » et le droit à la vérité.....	9
2.3 La date d'admission et le délai pour formuler une demande de renseignements : des conditions contraires au droit de savoir et de connaître la vérité	10
2.4 Le processus mis en place par le PL-79 : imprécision des moyens et garanties insuffisantes	11
Conclusion	12

Introduction

Présenté à l'Assemblée nationale du Québec le 9 décembre 2020, le Projet de loi 79¹ (ci-après PL-79) a pour objectif de soutenir les familles dans leurs recherches de renseignements sur les circonstances ayant entouré la disparition ou le décès d'enfants à la suite de leur admission dans un établissement de santé et de services sociaux, un organisme ou une congrégation religieuse².

D'emblée, nous tenons à saluer la venue de ce projet de loi qui permettra la mise sur pied d'un régime distinct afin d'aider les familles dans leur quête d'obtenir des réponses relativement à la disparition ou le décès d'un enfant³.

Les multiples situations qui ont pu faire en sorte que la famille d'un enfant a été laissée dans l'ignorance à la suite de sa disparition ou de son décès ont déjà été abordées notamment au sein de diverses commissions⁴. La trame de fond est dès lors bien connue. Dans ce mémoire, nous proposons tout de même un résumé de ce contexte afin de bien saisir l'importance qu'a le PL-79 *pour le présent* (1). Le PL-79 doit chercher à donner des réponses aux familles qui ont vécu la disparition ou le décès d'un enfant par le passé, sans qu'aucune explication complète, à l'heure actuelle, ne leur ait été donnée. Ces familles doivent être au cœur du PL-79.

Rappelons que le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, responsable de la mise en œuvre de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de*

¹ PL 79, *Loi autorisant la communication de renseignements personnels aux familles d'enfants autochtones disparus ou décédés à la suite d'une admission en établissement*, 1^e sess, 42^e leg, Québec, 2020 (présenté 9 décembre 2020) [PL-79].

² *Ibid.*, art. 1.

³ Comparativement à une première tentative dans lequel le gouvernement avait « ajouté à son projet de loi sur la pharmacie une disposition allant en ce sens : Projet de loi no 31 – Loi modifiant principalement la Loi sur la pharmacie afin de favoriser l'accès à certains services et autorisant la communication de renseignements personnels concernant certains enfants autochtones disparus ou décédés à leur famille.

⁴ Voir notamment, Canada, Commission royale sur les peuples autochtones, *Un passé, un avenir*, vol. 1, Ottawa, 1996; Canada, Commission de vérité et réconciliation du Canada, *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir; Sommaire du rapport final*, Gouvernement du Canada, McGill-Queen's University Press, 2015 [CVR]; Commission d'enquête sur les relations entre les autochtones et certains services publics, *Écoute, réconciliation, progrès, Rapport final*, Québec, 2019 [VIENS]; Canada, Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, *Réclamer notre pouvoir et notre place. Un rapport complémentaire de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (KEPEK-QUÉBEC)*, vol. 2, Ottawa, 2019, p. 162 [ENFFADA].

*discrimination à l'égard des femmes*⁵, avait formulé plusieurs recommandations à l'intention du Canada⁶, en particulier celle de procéder rapidement à la mise sur pied d'une enquête sur la disparition et sur l'assassinat des filles et des femmes autochtones⁷. Le PL-79 donne suite à la recommandation 20 du rapport complémentaire destiné au Québec rédigé dans le cadre de l'*Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées* (ci-après ENFFADA) qui demandait au gouvernement du Québec de remettre aux familles autochtones toutes les informations concernant les enfants qui « leur ont été enlevés suite à une admission dans un hôpital ou tout autres centres de santé au Québec »⁸.

Également, nous analyserons les dispositions du PL-79 qui semblent être en décalage avec les normes internationales en pareilles circonstances (2). D'une part, puisque le Canada a ratifié plusieurs conventions internationales visant la protection des droits de la personne⁹, ces instruments lient le Québec¹⁰. D'autre part, le recours aux normes internationales

⁵ *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 18 décembre 1979 [CERD]. Le Canada a signé la CEDEF le 17 juillet 1980 et l'a ratifiée le 10 décembre 1981.

⁶ Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes*, Doc. CEDAW/C/CAN/CO/7, 7 novembre 2008; United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Report of the Inquiry concerning Canada of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women under Article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, Doc. CEDAW/C/OP.8/CAN/1, 30 mars 2015.

⁷ Pour plus d'informations concernant les obligations du Canada à l'égard de la situation des filles et des femmes autochtones assassinées ou disparues au Canada, voir : Véronique Breton, « Le Canada et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes : une obligation d'enquête », *Les Cahiers de Droit*, vol. 60, no : 1, mars 2019, p. 139-169.

⁸ ENFFADA, *supra* note 4, p. 162.

⁹ Liste non exhaustive des conventions internationales onusiennes ratifiées par le Canada : *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, 9 décembre 1948, 78 RTNU 277 (entrée en vigueur : 12 janvier 1951); *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3 (entrée en vigueur : 2 septembre 1990); *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, 10 décembre 1984, 1465 RTNU 85 (entrée en vigueur: 26 juin 1987); *Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale*, 7 mars 1966, 660 RTNU 195 (entrée en vigueur : 4 janvier 1969); *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, 13 décembre 2006, 2515 RTNU 3 (entrée en vigueur : 3 mai 2008); CERD, *supra* note 5, 1249 RTNU 13, (entrée en vigueur : 3 septembre 1981); *Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 6 octobre 1999, 2131 RTNU 83 (entrée en vigueur : 22 décembre 2000); *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 Décembre 1966, 999 RTNU 171, (entrée en vigueur : 23 Mars 1976); *Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, 993 RTNU 3, (entrée en vigueur : 3 janvier 1976).

¹⁰ Sur le caractère coutumier de la protection des droits de la personne, voir notamment Jean-Maurice Arbour et Geneviève Parent, *Droit international public*, 6e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2012, p. 65; Sur l'obligation s'imposant à tous, voir l'*Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgique c. Espagne)* (Nouvelle requête: 1962), Arrêt, [1970] CIJ par. 33.

permettra de mettre en lumière les meilleures pratiques afin de répondre, au mieux, aux besoins des familles qui cherchent à connaître la vérité.

1. La nécessité que le PL-79 contienne un préambule présentant une mise en contexte

Un des éléments centraux de la politique du Canada à l'égard des peuples autochtones¹¹ a été la mise sur pied du système des *pensionnats indiens*. Cette politique cherchait à séparer les enfants autochtones de leurs familles, à affaiblir leurs liens identitaires et culturels et à les soustraire aux mesures de protection que leur confère le milieu familial¹². Il s'agissait là d'une *politique d'assimilation forcée*. Le gouvernement fédéral estime qu'environ 150 000 enfants issus des Premières Nations, Inuits et Métis ont transigé par le système des pensionnats¹³. Le dernier pensionnat a fermé ses portes en 1996¹⁴. Au Québec, le premier pensionnat a vu le jour en 1931 et le dernier a fermé en 1991¹⁵. En outre, les conditions de vie insalubres dans les pensionnats ont favorisé la propagation de maladies telles que la tuberculose¹⁶; 25% des pensionnaires en seraient décédés et 7% des enfants étaient malades ou en piètre état de santé¹⁷. Des pensionnaires ont tenté de fuir les lieux pour retourner au sein de leur communauté. Certains y sont parvenus, d'autres sont décédés ou ont disparu¹⁸.

Lorsque survient le décès d'un enfant au pensionnat, l'inhumation a lieu dans une fosse commune¹⁹. Les parents qui demandaient le retour dans leur communauté du corps de leur enfant décédé étaient généralement refusés²⁰. Par ailleurs, les lieux de sépulture des enfants décédés ne sont pas identifiés avec une valeur nominale, mais uniquement par une croix

¹¹ « L'établissement et le fonctionnement des pensionnats ont été un élément central de cette politique, que l'on pourrait qualifier de 'génocide culturel' » CVR, *supra* note 4, p. 1.

¹² « [...] le Canada a séparé les enfants de leurs parents en les envoyant dans des pensionnats. Cela n'a pas été fait dans le but de leur offrir une éducation, mais essentiellement pour briser le lien avec leur culture et leur identité » : CVR, *supra* note 4, p. 2.

¹³ *Ibid.*, p. 3.

¹⁴ *Ibid.*, p. 4.

¹⁵ *Ibid.*, p. 394.

¹⁶ Peter Henderson Bryce, *Report on the Indian Schools of Manitoba and the Northwest*, Government Printing Bureau, 1907, p. 16.

¹⁷ *Ibid.*, p. 17. « Un pensionnat ayant remis un bilan rigoureux rapporte que 69 % des anciens élèves sont décédés. Dans la quasi-totalité des cas, la cause du décès est invariablement la tuberculose » : CVR, *supra* note 4, p. 100.

¹⁸ *Ibid.*, p. 122. « Les élèves qui se sont enfuis à plusieurs reprises peuvent même être accusés en vertu de la *Loi sur les jeunes délinquants* » : *Ibid.*, p. 123.

¹⁹ *Ibid.*, p. 103.

²⁰ *Ibid.*, p. 104.

blanche²¹. La fermeture des pensionnats a entraîné l'abandon des cimetières²², amenuisant les chances des familles de retrouver le corps du défunt.

En 1945, le financement (incluant le sous-financement) des pensionnats devient un enjeu pour le gouvernement²³. Afin de réduire les coûts, divers moyens sont envisagés (diminution du nombre de pensionnaires, augmentation du nombre d'externats²⁴, autorisation de la fréquentation scolaire dans les écoles publiques des enfants autochtones²⁵ placement d'enfants autochtones dans les services de protection de l'enfance). Au nom de la protection de l'enfance, les enfants autochtones sont pris en charge par les autorités gouvernementales qui les transfèrent des pensionnats vers les agences de protection de l'enfance. Les enfants peuvent aussi être directement retirés de leurs familles par les agences²⁶. La *rafle des années 60* désigne l'enlèvement massif « des enfants autochtones à leur domicile, à leur communauté et à leur famille d'origine dans les années 1960, ainsi que leur adoption ultérieure par des familles de classe moyenne, la plupart non autochtones, aux États-Unis et au Canada »²⁷. Il s'agissait là d'une *politique d'intégration forcée*.

Parallèlement, dans les années 1940, des épidémies ont éclaté au sein de diverses communautés. « À cette époque, de nombreux malades autochtones sont évacués et hospitalisés [...] ils se trouvent isolés et loin de leurs familles. Lorsque certains d'entre eux meurent des suites de la maladie, leurs proches ne sont pas nécessairement avisés »²⁸. Les familles sont tenues dans l'ignorance du sort subi ou réservé à l'enfant ou à l'un des leurs.

²¹ « Les lieux d'inhumation des élèves sont marqués uniquement d'une croix blanche. La politique générale du ministère des Affaires indiennes consiste à tenir les écoles responsables des coûts liés à l'inhumation lorsqu'un élève meurt à l'école » : CVR, *supra* note 4, p. 103.

²² *Ibid.*, p.104.

²³ *Ibid.*, p. 71.

²⁴ « Lorsqu'il conclut qu'il serait trop coûteux de fournir une place en pensionnat à ces enfants, le ministère des Affaires indiennes s'attelle à la recherche de solutions de rechange. L'une des options envisagées est d'augmenter le nombre d'externats sous la gouverne du Ministère » : CVR, *supra* note 4, p. 71.

²⁵ En 1951 la *Loi sur les Indiens* est modifiée afin de permettre au gouvernement fédéral de conclure des ententes avec les provinces et leurs écoles et que les enfants autochtones puissent ainsi fréquenter les écoles publiques. *Ibid.*, p. 71.

²⁶ *Ibid.*, p. 72.

²⁷ James Sinclair Niigaanwewidam et Sharon Dainard, « Rafle des années soixante », Dans *l'Encyclopédie Canadienne*. Historica Canada. Article publié juin 21, 2016; Dernière modification novembre 13, 2020. [En ligne], <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/sixties-scoop>, (page consultée le 22-03-2021). Voir aussi, Cyndy Blackstock, « The occasional Evil of Angels: Learning from the Experiences of Aboriginal Peoples and Social Work », *First Peoples Child and Family Review*, Vol. 4, No: 1, 2009, p. 30.

²⁸ VIENS, *supra* note 4, p. 57.

Enfin, les enfants autochtones vivant dans des régions éloignées des centres urbains étaient pris en charge, lorsqu'ils nécessitaient des soins médicaux, dans des dispensaires, ou étaient jusqu'à tout récemment encore, envoyés à l'hôpital par avion sans leurs parents²⁹. Après leur prise en charge ou leur hospitalisation, certains enfants sont décédés sans que les motifs du décès ne soient communiqués à la famille. Certains ont disparu, d'autres ont été placés dans des familles allochtones sans le consentement de leurs parents ou ont été déclarés morts, même s'ils étaient toujours vivants.

Les familles de tous ces enfants cherchent, aujourd'hui, à connaître la vérité et à guérir. Afin d'éclairer le gouvernement et les institutions qui appliqueront et interpréteront la loi, l'ajout au PL-79 d'un préambule mettant en contexte ces disparitions et ces décès serait indiqué. La reconnaissance de ces faits par le législateur constitue en soi un élément réparateur. Cela guidera aussi les acteurs qui auront, dans la pratique, pour rôle d'interpréter et d'appliquer la loi.

2. Les dispositions du PL-79 au regard des normes internationales

Nous estimons que les normes internationales relatives aux droits de la personne composent un ensemble complet des standards que les États doivent respecter, promouvoir et mettre en œuvre.

2.1 La nécessité de revoir l'objectif du PL-79

Nous estimons que l'objectif du PL-79 devrait être la *recherche de vérité* afin de contribuer à la guérison des individus, des familles – au sens où l'entendent les peuples autochtones – des communautés et des nations autochtones au Québec. L'objectif actuel, qui est de soutenir les familles dans leurs recherches de renseignements, est trop restrictif et ne fait pas écho aux standards internationaux applicables dans le cas de disparitions forcées d'enfants. Soutenir les familles dans leurs recherches, si cela est certes louable, demeure un moyen pour arriver à atteindre un but : connaître la vérité sur les disparitions et les décès de ces enfants.

²⁹ Jusqu'à tout récemment, les situations dans lesquelles les enfants n'étaient pas accompagnés d'un de leurs parents étaient encore très fréquentes. VIENS, *supra* note 4, p. 395 et ss.

2.2 L'emploi du terme « circonstances » et le droit à la vérité

Le PL-79 emploie aux articles 1 et 6 le terme « circonstances », afin de baliser l'accès et la délivrance des renseignements détenus par un établissement³⁰. Ce terme est, à notre avis, trop restrictif. L'utilisation de ce terme pourrait entraver le droit inaliénable de savoir et le droit à la vérité des familles. Pourtant, « [c]haque peuple a le droit de connaître la vérité sur les événements passés relatifs à la perpétration de crimes odieux, ainsi que sur les circonstances et les raisons qui ont conduit, par la violation massive ou systématique des droits de l'homme, à la perpétration de ces crimes. [...] »³¹. En interprétant restrictivement le terme « circonstances », un établissement – qui serait par ailleurs en mesure de fournir quelques renseignements soient-ils sur les *causes* du décès – pourrait refuser de remettre ces renseignements à la famille.

Le législateur est d'ailleurs bien au fait de la distinction entre les « circonstances » et les « causes » de la disparition ou du décès, puisque cette nuance est inscrite dans la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*³² auquel fait référence le PL-79 à son article 12. Dans cette loi, les « circonstances » (du décès) sont clairement distinguées des « causes probables du décès, à savoir les maladies, les états morbides, les traumatismes ou les intoxications qui ont causé le décès ou y ont abouti ou contribué »³³. En d'autres termes, le PL-79 doit permettre aux familles de comprendre *comment* l'enfant est décédé ou a disparu (les « circonstances »), mais aussi *les raisons* du décès ou de la disparition (les « causes »). Le droit à la vérité comprend ces deux aspects.

Ce droit à la vérité et ce droit de savoir trouvent appui dans les normes internationales qui reconnaissent que la famille et ses membres peuvent être considérés comme des victimes. Il a notamment été reconnu que la disparition d'une personne engendre une telle souffrance

³⁰ PL-79, *supra* note 1, art. 1 et 6.

³¹ Commission des droits de l'homme, *Rapport de l'experte indépendante chargée de mettre à jour l'ensemble de principes pour la lutte contre l'impunité*, Diane Orentlicher, Doc off CESNU, 61^e sess, E/CN.4/2005/102/Add.1, (2005), p. 7 [Principes Joinet/Orentlicher].

³² *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*, RLRQ c R-0.2.

³³ *Ibid.*, art. 2.

pour les familles que ces dernières pouvaient, dans certains cas, être considérées comme des victimes³⁴, entraînant le droit à la vérité et le droit de savoir³⁵.

2.3 La date d'admission et le délai pour formuler une demande de renseignements : des conditions contraires au droit de savoir et de connaître la vérité

Le PL-79 intègre aux articles 5.1, 5.3 et 6, des limites temporelles obligeant les familles à déposer une demande de renseignements dans les cinq ans suivant la sanction du projet de loi³⁶. Il s'agit là d'une forme de prescription. Qui plus est, les articles 5.3 et 6 écartent les demandes visant les enfants qui auraient pu être admis dans un tel établissement après le 31 décembre 1989. Ces trois dispositions ont pour effet de restreindre le droit de savoir des victimes, ce qui est en porte à faux avec le principe 4 contenu dans les *Lignes directrices des Nations Unies pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité*³⁷ qui prévoit que :

Indépendamment de toute action en justice, les victimes, ainsi que leur famille et leurs proches, ont le droit imprescriptible de connaître la vérité sur les circonstances dans lesquelles ont été commises les violations et, en cas de décès ou de disparition, sur le sort qui a été réservé à la victime³⁸.

En effet, les États doivent rendre effectif le droit de savoir et ne pas en entraver l'exercice. Ils doivent prendre des mesures positives³⁹ afin de garantir ce droit : « Il appartient aux États de prendre les mesures appropriées [...], pour rendre effectif le droit de savoir. [...]

³⁴ Voir notamment *Quinteros Almeida v. Uruguay*, Comité des droits de l'homme communication no 107/1981, constatations du 21 juillet 1983; *Blake c. Guatemala*, Cour interaméricaine des droits de l'homme, Série C, no 36, 24 janvier 1998; *Kurt c. Turquie*, Cour européenne des droits de l'homme, no 24276/94, arrêt du 25 mai 1998.

³⁵ « Le fait de considérer les proches des personnes disparues comme des victimes autonomes des violations des droits de l'homme a des conséquences sur le plan juridique, auxquelles il est fait généralement référence quand on parle du « droit à la vérité ». Quand il a constaté que la mère d'une personne disparue était une victime au sens de l'article 7 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, le Comité des droits de l'homme a également déclaré que celle-ci « a le droit de savoir ce qui est arrivé à sa fille » : Commission des droits de l'homme, *Rapport présenté par M. Manfred Nowak, expert indépendant chargé d'étudier le cadre international actuel en matière pénale et de droits de l'homme pour la protection des personnes contre les disparitions forcées ou involontaires*, Doc off CESNU, 58^e sess, E/CN.4/2002/71, (2002), par. 78.

³⁶ PL-79, *supra* note 1, art. 5.1 : « La personne qui respecte les conditions suivantes peut demander la communication de renseignements personnels [...]: 1^o transmettre sa demande au plus tard le (indiquer ici la date qui suit de cinq ans celle de la sanction de la présente loi) ».

³⁷ Principes Joinet/Orentlicher, *supra* note 31.

³⁸ *Ibid.*, p. 7.

³⁹ *Ibid.*, p. 11 : « L'accès aux archives doit être facilité dans l'intérêt des victimes et de leurs proches pour faire valoir leurs droits ».

un État doit être capable de préserver les archives relatives aux violations des droits de l'homme et du droit humanitaire et de permettre l'accès à ces archives »⁴⁰.

2.4 Le processus mis en place par le PL-79 : imprécision des moyens et garanties insuffisantes

L'objectif déclaré du PL-79 étant de « soutenir » les familles dans leurs recherches, il aurait donc été plus que pertinent de prévoir des moyens précis de soutien aux familles à même le projet de loi. Or, dans le PL-79, le soutien aux familles se traduit par l'ouverture de l'accès à des renseignements détenus par divers organismes gouvernementaux ou privés, l'obligation d'informer, d'assister et de guider les familles, « notamment en prévoyant une rencontre »⁴¹; ou « en prêtant assistance » aux organismes dépositaires de la documentation⁴². De plus, le ministre « *peut* assister et guider les familles [...] dans leurs démarches entourant une demande à la Cour supérieure afin qu'elle ordonne l'exhumation »⁴³. Le PL-79 délègue aussi un *pouvoir discrétionnaire* au ministre d'enquêter. Ce pouvoir d'enquête s'exerce d'office ou sur demande de la personne, après que le ministre ait considéré les démarches de la famille. Enfin, le PL-79 met en place un mécanisme de plainte auprès du ministre, lequel doit effectuer des démarches auprès de l'organisme visé par la plainte « afin de comprendre et d'améliorer les pratiques, notamment par la sensibilisation des personnes concernées aux réalités autochtones »⁴⁴.

Nous souhaitons exprimer notre franche inquiétude quant à la nature des moyens qui seront concrètement déployés pour atteindre l'objectif souhaité par les familles : connaître la vérité. Nous remarquons aussi que le PL-79 fait reposer le fardeau de la recherche de vérité sur les épaules des familles (ex. : frais rattachés à la demande d'ordonnance d'exhumation). En d'autres termes, bien que l'article 1 mentionne que le projet de loi a pour objet de soutenir les familles, à l'heure actuelle, rien vraiment dans le projet de loi ne nous permet de constater de quelle manière ce soutien sera formalisé. Le PL-79 gagnerait à clarifier les moyens de soutien envisagés par le législateur et la portée de ces différentes mesures (ex. : financement des démarches, soutien technique et fourniture d'expertise, traduction,

⁴⁰ Principes Joinet/Orentlicher, *supra* note 31, p. 8.

⁴¹ PL-79, *supra* note 1, arts. 1, 3 et 4.

⁴² *Ibid.*, art. 4.2.

⁴³ *Ibid.*, art. 18.

⁴⁴ *Ibid.*, art. 19.

création – en concertation avec les familles et les nations – d’un bureau de coordonnateur ou d’enquêteur) afin qu’elles soient structurantes et pérennes. Autrement dit, le PL-79 doit prévoir un mécanisme *efficace* et respectueux des familles et des communautés. Les moyens qu’il préconise doivent aussi prendre en considération les rapports historiques qu’entretiennent l’État québécois et les peuples et individus autochtones – méfiance, déshumanisation, discrimination et racisme – comme l’ont bien montré le rapport de la *Commission d’enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec*⁴⁵ et le rapport complémentaire destiné au Québec rédigé dans le cadre de l’ENFFADA⁴⁶. En clair, les familles doivent être au cœur des processus et des mécanismes mis en place par le PL-79.

Avant de pouvoir conclure que les familles sont véritablement au cœur du PL-79, plusieurs questions demandent encore des réponses. Par exemple, qu’en est-il du droit des familles de se retirer du processus (et de recommencer les démarches ultérieurement)? Une famille devra-t-elle multiplier les demandes à tous les établissements dans lequel leur enfant aurait pu se retrouver, alors qu’elles ignorent ce qui est advenu de leur enfant? Qu’en est-il des documents d’archives qui se trouvent dans des institutions hors-Québec ou fédérales? Le gouvernement soutiendra-t-il les familles pour mener à bien les démarches qui devront avoir lieu dans ces institutions? Est-ce que l’administration fera preuve de générosité lors de son analyse des demandes d’accès, compte tenu des erreurs ou des différences dans l’orthographe des noms et des informations personnelles (dates de naissance, informations manquantes)? En somme, le PL-79 devrait intégrer plus de garanties pour les familles de manière à ce que leur droit à la vérité soit respecté et mis en œuvre.

Conclusion

En 2019, l’Assemblée nationale a adopté unanimement une motion reconnaissant les principes de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (ci-après DNUDPA)⁴⁷. L’article 1^{er} de la DNUDPA prévoit que « les peuples autochtones ont

⁴⁵ VIENS, *supra* note 4.

⁴⁶ ENFFADA, *supra* note 4.

⁴⁷ *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, Rés AG A/RES/61/295, 2 octobre 2007 [DNUDPA].

le droit, à titre collectif ou individuel, de jouir pleinement de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnus par [...] le droit international relatif aux droits de l'homme ». La DNUDPA prévoit que les Autochtones ont « le droit à la vie, à l'intégrité physique et mentale [...] »⁴⁸ et que les États ont l'obligation de mettre en place des « mécanismes de prévention et de *réparation efficaces* visant : a) tout acte ayant pour but ou pour effet de priver les autochtones de leur intégrité en tant que peuples distincts, ou de leurs valeurs culturelles ou leur identité ethnique; c) toute forme de transfert forcé de population ayant pour but ou pour effet de violer ou d'éroder l'un quelconque de leurs droits; d) toute forme d'assimilation et d'intégration forcée »⁴⁹. Nous pensons que le droit de connaître la vérité est une réparation importante pour les familles et que le législateur a enfin l'occasion de prévoir, au PL-79, des mesures efficaces allant en ce sens.

Les peuples autochtones ont aussi le droit au rapatriement de leurs restes humains. Cela implique que « les États ont l'obligation de veiller « [au] [...] rapatriement [de ces restes humains], par le biais de mécanismes justes, transparents et efficaces mis au point en concertation avec les peuples autochtones concernés »⁵⁰. Au Québec, aucune législation n'a encore été adoptée pour faire respecter ce droit.

Enfin, la DNUDPA prévoit que les peuples autochtones concernés par des mesures législatives ont le droit d'y consentir de manière préalable, libre et éclairée⁵¹ dans le respect de leurs structures familiales et communautaires, mais aussi de leurs cultures et de leurs identités. Le PL-79 est une initiative qui doit être saluée. Dans son état actuel, il ne répond toutefois pas aux standards posés par la DNUDPA. Nous exprimons le souhait que des améliorations lui soient apportées avant son adoption de manière à ce que soit mise en valeur notre commune *humanité*.

⁴⁸ DNUDPA, *supra* note 47, art. 7.

⁴⁹ *Ibid.*, art. 8.

⁵⁰ *Ibid.*, art. 12.

⁵¹ *Ibid.*, art. 19.