

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

PROJET DE LOI 15  
LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA PROTECTION  
DE LA JEUNESSE ET D'AUTRES DISPOSITIONS

Recherche et rédaction :

Christiane Guay, Ph.D, T.S émérite, professeure titulaire, Université du Québec en Outaouais

Lisa Ellington, Ph.D, T.S, professeure adjointe, Université Laval

Nadine Vollant, B.T.S, T.S.

## TABLE DES MATIÈRES

|   |           |
|---|-----------|
| <b>À PROPOS DES AUTEURES .....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>RÉSUMÉ .....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>1. LA SURREPRÉSENTATION ET LES STRATÉGIES POUR LA RÉDUIRE .....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>2. L’AUTODÉTERMINATION EN MATIÈRE DE PROTECTION DE LA JEUNESSE .....</b>   | <b>7</b>  |
| <b>3. LE RESPECT DES NORMES MINIMALES DE LA LOI C-92 .....</b>  | <b>12</b> |
| 3.1. LES PRINCIPES DE CONTINUITÉ CULTURELLE, D’ATTACHEMENTS MULTIPLES, DE RESPONSABILITÉ COLLECTIVE ET DE PRIORITÉ<br>AUX SERVICES « PRÉVENTIFS » OFFERTS DANS LA COMMUNAUTÉ..... | 13        |
| 3.2. L’INTÉRÊT DE L’ENFANT AUTOCHTONE .....   | 16        |
| 3.3. LES MESURES LIÉES AU PLACEMENT D’UN ENFANT AUTOCHTONE.....   | 17        |
| 3.4. LES DURÉES MAXIMALES D’HÉBERGEMENT .....   | 19        |
| <b>4. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS .....</b>  | <b>20</b> |

## À propos des auteures

Les auteures de ce mémoire sont trois travailleuses sociales oeuvrant dans le champ de l'intervention sociale en protection de la jeunesse et de la recherche avec les Premières Nations au Québec.

**Christiane Guay** est travailleuse sociale émérite et professeure titulaire en travail social à l'Université du Québec en Outaouais. Elle possède une expérience de plus d'une trentaine d'années dans le domaine de l'intervention sociale. Ses travaux de recherche portent sur la gouvernance autochtone des services sociaux. Elle s'intéresse tout particulièrement aux réalités des familles autochtones qui se trouvent assujetties aux régimes de protection de la jeunesse. Au cours de sa carrière, elle a agi à titre de chercheure sénior à l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (ENFFADA) et d'experte – protection de la jeunesse à la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics (CERP). En 2017, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec lui a décerné le prix Droits et Libertés, soulignant sa contribution à la gouvernance autochtone des services de protection de la jeunesse.

**Lisa Ellington** est travailleuse sociale et professeure à l'École de travail social et de criminologie de l'Université Laval. Elle possède une expérience de près de 15 ans en intervention sociale. Ses intérêts de recherche portent sur la protection de la jeunesse, la gouvernance autochtone des services sociaux et l'expérience des jeunes et des familles autochtones (biologiques et d'accueil) au sein de ces services. Au cours de sa carrière, elle a œuvré comme formatrice ainsi que comme Conseillère en protection de la jeunesse pour une organisation régionale autochtone pendant 6 ans. Elle a également participé à la table d'experts en recherche de la CERP, pour le secteur de la protection de la jeunesse.

**Nadine Vollant** est travailleuse sociale innue. Détentrice d'un baccalauréat en travail social et d'un diplôme de deuxième cycle en gestion publique en contexte autochtone, elle possède une expérience de plus de 25 ans dans le domaine de la protection de la jeunesse, dont 7 en tant que directrice. Au cours de sa carrière, elle a occupé différentes fonctions : éducatrice, intervenante sociale, superviseure clinique et gestionnaire. Elle a participé à divers comités qui concernent les enfants suivis en protection de la jeunesse en contexte autochtone. En 2015, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) lui décerne le prix Hommage 40 ans de la Charte pour sa contribution à la défense des droits des enfants autochtones. En 2019, elle est nommée membre de la CDPDJ – volet Charte des droits et libertés de la personne. Partenaire principale des projets de recherche sur la gouvernance innue de protection de la jeunesse, menés au sein de sa communauté, elle a coécrit un ouvrage de référence et plusieurs articles sur le sujet.

Ensemble, elles ont écrit *Nikan : pour une pratique culturellement sécuritaire de la protection de la jeunesse en contextes autochtones*, un ouvrage de référence qui sera publié par les Presses de l'Université du Québec au printemps 2022.

## Résumé

Le présent mémoire commente le volet du projet de loi 15 qui porte sur l'application du système de protection de la jeunesse aux enfants autochtones.

L'importante surreprésentation des enfants autochtones dans le système de protection de la jeunesse est un phénomène connu depuis plusieurs décennies. Elle fait que ce système poursuit le processus d'assimilation entamé par les pensionnats. Pour tenter d'enrayer cette surreprésentation, plusieurs provinces canadiennes ont cherché à adapter leur loi aux réalités et aux cultures autochtones. Le Québec s'est tardivement engagé dans cette voie. Cependant, les limites de la politique d'adaptation sont maintenant apparentes, puisqu'elle a échoué à réduire la surreprésentation des enfants autochtones.

On reconnaît aujourd'hui que la solution réside plutôt dans l'autodétermination des peuples autochtones en matière de protection de la jeunesse. Or, le projet de loi 15 ne propose rien à cet égard. Il ne fait que reconduire un régime de « délégation » vieux de vingt ans et dont une seule nation autochtone a réussi à se prévaloir jusqu'ici. Dans les faits, ce cadre donne un droit de veto au gouvernement sur l'exercice de l'autodétermination et oblige les peuples autochtones à adhérer à des pans importants de la *Loi sur la protection de la jeunesse*. À l'image de la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis* (ci-après Loi C-92) adoptée en 2019 par le Parlement fédéral, le projet de loi 15 aurait dû reconnaître le droit inhérent des peuples autochtones à légiférer en matière de protection de la jeunesse. D'ailleurs, dans une décision rendue le 10 février dernier, la Cour d'appel du Québec a reconnu ce droit inhérent aux peuples autochtones.

Le projet de loi 15 se cantonne donc à poursuivre l'adaptation de la *Loi sur la protection de la jeunesse* aux réalités autochtones. Cette approche peut être utile temporairement, en attendant que les peuples autochtones exercent leur autodétermination en la matière. À cet égard, le projet de loi 15 contient certaines dispositions intéressantes. À d'autres égards, cependant, ce qu'il propose ne satisfait pas aux normes minimales établies par la Loi C-92. Or, ces normes minimales s'appliquent, et le fait que le projet de loi 15 met de l'avant des principes différents risque de semer la confusion. Plus précisément, le projet de loi 15 devrait être amélioré, notamment pour se conformer aux normes minimales.

### 1. La surreprésentation et les stratégies pour la réduire

Les régimes de protection de la jeunesse ont des effets discriminatoires et disproportionnés à l'égard des peuples autochtones. À toutes les étapes du système, les enfants autochtones sont surreprésentés. Encore aujourd'hui, de nombreux enfants autochtones sont placés dans des familles d'accueil non autochtones ou adoptés par de telles familles. C'est ce qui a fait dire à la Commission

de vérité et réconciliation que « les services de protection de l'enfance du Canada ne font que poursuivre le processus d'assimilation entamé sous le régime des pensionnats indiens »<sup>1</sup>.

Au Canada, selon les données du recensement de 2016, 52,2% des enfants placés sont Autochtones, alors qu'ils ne comptent que 7,7% de tous les enfants de moins de 15 ans (SAC, 2019). L'enquête FN-CIS 2019, dont les résultats viennent tout juste d'être publiés<sup>2</sup>, révèle que, comparativement aux enfants non autochtones, les enfants autochtones sont environ 4 fois plus susceptibles de faire l'objet d'un signalement retenu, 4,7 fois plus susceptibles de voir leur sécurité ou leur développement considéré comme compromis, 10,5 fois plus susceptibles de faire l'objet d'une mesure judiciaire et 12,9 fois plus susceptibles d'être placés dans un milieu substitut.

La situation n'est pas différente au Québec. L'étude longitudinale réalisée en 2016 par la CSSSPNQL<sup>3</sup> révèle que les enfants autochtones sont surreprésentés à toutes les étapes de la trajectoire de services. Les enfants autochtones sont 4,5 fois plus susceptibles de faire l'objet d'un signalement retenu, 6 fois plus susceptibles de voir leur sécurité ou leur développement considéré comme compromis, 6 fois plus susceptibles de faire l'objet d'une mesure judiciaire, 9,4 fois plus à risque que la situation se reproduise et 7,9 fois plus susceptibles d'être placés dans un milieu substitut que les enfants non autochtones (CSSSPNQL, 2016)<sup>4</sup>. Considérant les limites méthodologiques importantes de la collecte de données issue des organismes publics québécois, le problème de la surreprésentation est probablement sous-estimé<sup>5</sup>.

La surreprésentation des enfants autochtones dans le système de protection de la jeunesse et le placement d'enfants autochtones dans des familles d'accueil non autochtones ont de graves conséquences sur les enfants autochtones, leurs familles et leurs communautés. Placé ou adopté dans une famille non autochtone, l'enfant autochtone est non seulement privé des liens avec sa

---

<sup>1</sup> Commission de vérité et réconciliation du Canada (CVR). (2015). *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir : sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada*. Queen's University Press, p. 142.

<sup>2</sup> Fallon, B., Lefebvre, R., Trocmé, N., Richard, K., Hélie, S., Montgomery, H.M., Bennett, M., Joh-Carnella, N., Saint-Girons, M., Filipelli, J., MacLaurin, B., Black, T., Esposito, T., King, B., Collin-Vézina, D., Dallaire, R., Gray, R., Levi, J., Orr, M., Petti, T., ... Soop, S. (2021). *Denouncing the continued overrepresentation of First Nations children in Canadian child welfare: Findings from the First Nations/Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect-2019*. Assembly of First Nations. [https://cwrp.ca/sites/default/files/publications/FNCIS-2019%20-%20Denouncing%20the%20Continued%20Overrepresentation%20of%20First%20Nations%20Children%20in%20-%20Canadian%20Child%20Welfare%20-%20Final\\_1%20%282%29.pdf](https://cwrp.ca/sites/default/files/publications/FNCIS-2019%20-%20Denouncing%20the%20Continued%20Overrepresentation%20of%20First%20Nations%20Children%20in%20-%20Canadian%20Child%20Welfare%20-%20Final_1%20%282%29.pdf)

<sup>3</sup> L'étude s'étend des années 2002 à 2010, et exclut les régions 17 et 18 (Cris et Inuit).

<sup>4</sup> 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 en protection de la jeunesse*. <http://cssspnql.com/default-source/default-document-library/analyse-des-trajectoires---questions---rapport-volet-3---fra.pdf?sfvrsn=0>

<sup>5</sup> CERP (2019). *Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès. Rapport final*. Gouvernement du Québec.

famille d'origine, mais il est aussi privé de sa culture, de sa langue et du soutien de sa communauté. De tels placements continuent de déstructurer les communautés<sup>6</sup>.

La surreprésentation des enfants autochtones dans les systèmes de protection de la jeunesse est un phénomène connu depuis près de 40 ans. Prenant conscience du problème, les diverses provinces canadiennes se sont engagées dans une stratégie d'adaptation. En gros, il s'agit d'inclure dans les lois provinciales des dispositions spécifiques visant la prise en compte des cultures autochtones ou établissant des règles quelque peu différentes lorsqu'un enfant autochtone est concerné. De plus, ces lois délèguent l'exercice de certaines responsabilités liées à l'application de la loi à du personnel autochtone ou à des organismes autochtones. Cependant, ceux-ci doivent appliquer la loi provinciale.

Le Québec s'est engagé tardivement dans cette voie. En 2001, la *Loi sur la protection de la jeunesse* (ci-après LPJ) a été modifiée pour permettre à des organisations autochtones de signer une entente établissant un régime particulier de protection de la jeunesse, sous le contrôle étroit des Directions de la protection de la jeunesse (DPJ) et du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) (art. 37.5). Ce n'est qu'en 2017 que la LPJ a été modifiée pour prévoir, entre autres, des facteurs additionnels à prendre en considération pour évaluer l'intérêt de l'enfant autochtone (art. 3), un ordre de priorité de placement de l'enfant autochtone (art. 4) et la possibilité pour la communauté de faire valoir son point de vue lorsque la situation d'un enfant autochtone est judiciarisée (art. 72.6.0.1 et 81.1). Les responsabilités exclusives du DPJ (telles que la prise de décision entourant un enfant) peuvent maintenant être déléguées aux communautés qui le souhaitent (art. 37.7). De plus, un nouvel article vient donner une assise juridique à la gestion des familles d'accueil par les communautés autochtones et les villages nordiques (art. 37.6).

Les stratégies d'adaptation des lois existantes n'ont pas eu les effets escomptés. Les enfants autochtones demeurent surreprésentés à toutes les étapes du système. L'exemple de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, qui se sont engagées dans cette voie depuis longtemps, est révélateur. En Ontario, la loi contient depuis 1985 une disposition quant aux « soins conformes aux traditions » en soulignant que les Autochtones doivent « avoir leur mot à dire sur la nature et la durée des soins apportés à leurs enfants, ainsi que sur les personnes qui les leur apportent ». De la même manière, la loi de la Colombie-Britannique contient de nombreuses dispositions pour tenir compte à la fois de la continuité culturelle de l'enfant et de la participation des communautés autochtones dans toute

---

<sup>6</sup> Cardinal, S. W. (2017). *Beyond the Sixties Scoop: Reclaiming Indigenous Identity, Reconnection to Place, and Reframing Understandings of Being Indigenous*. Doctorat en philosophie, Université de Victoria ; Carriere, J. et Richardson, C. (2009). From longing to belonging: Attachment theory, connectedness, and Indigenous children in Canada. Dans S. McKay, D. Fuchs et I. Brown Eds., *Passion for action in child and family services: Voices from the prairies* (p. 49-67). Canadian Plains Research Center.; Sinclair, R. (2009). Identity or racism? Aboriginal transracial adoption. Dans R. Sinclair, M.A. Hart et G. Bruyère (dir.), *Wícihitowin. Aboriginal social work in Canada* (p. 89-112). Fernwood Publishing.

la trajectoire de services, notamment en tant que partie lors des audiences au tribunal<sup>7</sup>. Or, en Ontario, les enfants autochtones ne représentent que 3,4% de la population, mais 25,5% des enfants placés. En Colombie-Britannique, les enfants autochtones représentent 9% de la population, mais 56% des enfants placés<sup>8</sup>. Plusieurs auteurs qualifient la période actuelle comme la « rafle du millénaire » ou la « rafle des familles d'accueil » pour illustrer le processus continu de déracinement des enfants autochtones.<sup>9</sup>

Les causes de cet échec ne se limitent pas aux conditions socioéconomiques précaires des communautés autochtones<sup>10</sup>. D'autant plus que ce type d'explication occulte le fait que « l'histoire d'oppression, notamment la mise sous tutelle gouvernementale, la mise en réserve et la sédentarisation qui en a découlé, a profondément bouleversé le mode de vie des Autochtones et contribué à les inscrire dans une relation de dépendance et une situation de pauvreté »<sup>11</sup>. Ces causes ne se limitent pas non plus au manque de services préventifs destinés aux enfants et aux familles. La raison principale de l'échec des régimes provinciaux de protection de l'enfance réside dans le fait que les lois sur la protection de l'enfance sont enracinées dans des principes occidentaux qui sont à l'opposé des visions du monde autochtone.

Malheureusement, le projet de loi 15 se borne à peaufiner une stratégie d'adaptation qui a déjà atteint ses limites. Il fait l'impasse sur ce qui est de plus en plus considéré comme la seule solution viable à la surreprésentation et à ses effets néfastes : l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones en matière de services à l'enfance. C'est cette question que nous abordons maintenant.

## **2. L'autodétermination en matière de protection de la jeunesse**

On reconnaît de plus en plus que c'est grâce à l'autodétermination des peuples autochtones en matière de protection de la jeunesse que l'intérêt de l'enfant autochtone sera le mieux protégé et

---

<sup>7</sup> La participation des Conseils de bande aux audiences du tribunal était possible dès 1980 (*Family and Child Service Act*).

<sup>8</sup> Turner, A. (2016, 13 avril). *La situation des enfants autochtones âgés de 14 ans et moins dans leur ménage* (publication n° 75-006-X). Statistique Canada. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/75-006-x/2016001/article/14547-fra.htm>

<sup>9</sup> Kennedy-Kish, B., Sinclair, R., Carniol, B. et Baines, D. (2017). *Case critical. Social services and social justice in Canada* (7<sup>e</sup> éd.). Between the Lines; Sinclair, R. (2016). The Indigenous child removal system in Canada: An examination of legal decision-making and racial bias. *First Peoples Child and Family Review*, 11(2), 8-18.

<sup>10</sup> Sinha, V., Fast, E., Trocmé, N., Fallon, B., MacLaurin, B., Parazelli, M., Rachédi, L., Mathieu, R. et Thomas, D. (2010). La composante Premières Nations de l'Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants. *Nouvelles pratiques sociales*, 1, 83-98.; Sinha, V., Trocmé, N., Fallon, B. et MacLaurin, B. (2013). Understanding the investigation-stage overrepresentation of First Nations children in the child welfare system: An analysis of the First Nations component of the Canadian incidence study of reported child abuse and neglect 2008. *Child Abuse & Neglect*, 37(10), 821-831.

<sup>11</sup> Guay, C., Jacques E. et Grammond, S. (2014). La protection des enfants autochtones : se tourner vers l'expérience américaine pour contrer la surreprésentation. *Revue canadienne de service social*, 31(2), 195-209.

que l'on réduira les taux de placements. Or, le projet de loi 15 maintient le statu quo à ce sujet et n'offre aucun progrès réel aux peuples autochtones.

En 1985, l'Assemblée nationale a reconnu plusieurs principes devant guider les relations avec les peuples autochtones au Québec, y compris le droit de ceux-ci d'avoir et de contrôler leurs propres institutions de services sociaux.<sup>12</sup> En 2007, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) a reconnu le droit « des familles et des communautés autochtones de conserver la responsabilité partagée de l'éducation, de la formation, de l'instruction et du bien-être de leurs enfants »<sup>13</sup>. La déclaration sur les droits des enfants des Premières Nations (DDEPN) adoptée par l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador en 2015 s'inscrit dans la même lignée<sup>14</sup>, en réitérant le droit inhérent des Premières Nations à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale.

Au cours des dernières décennies, plusieurs rapports, commissions d'enquête et consultations régionales ont réitéré la nécessité de reconnaître la compétence des nations autochtones en matière de protection de la jeunesse et de leur confier la gestion complète de ces services<sup>15</sup>. On reconnaît également que la recherche de solutions *par et pour* les peuples autochtones permet de s'éloigner des stratégies d'intervention de placement des enfants pour se tourner vers des modèles d'intervention qui renforcent les capacités parentales et communautaires<sup>16</sup>, la mise en place d'instances décisionnelles consensuelles qui impliquent la famille élargie<sup>17</sup> et la mobilisation du territoire<sup>18</sup>. De plus, on reconnaît que les modèles d'intervention qui impliquent la famille (au sens

---

<sup>12</sup> Résolution du 20 mars 1985.

<sup>13</sup> *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, Rés. AG 61/295, 2007, préambule. Le Canada a adhéré sans réserve à la DNUDPA en 2016.

<sup>14</sup> La Déclaration a été signée le 10 juin 2015 par l'ensemble des Chefs au Québec. Voir <http://www.cssspnql.com/docs/default-source/centre-de-documentation/affiche-declaration-droits-enfant-pn-rognée-fr.pdf?sfvrsn=0>

<sup>15</sup> CERP, 2019, précité note 5; Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) (1996). *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (Rapport final)*. Gouvernement du Canada; Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse (CSDEPJ) (2021). *Instaurer une société bienveillante pour nos enfants et nos jeunes. Rapport final*. [https://www.csdepj.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers\\_clients/Rapport\\_final\\_3\\_mai\\_2021/2021\\_CSDEPJ\\_Rapport\\_ve rsion\\_finale\\_numerique.pdf](https://www.csdepj.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Rapport_final_3_mai_2021/2021_CSDEPJ_Rapport_ve rsion_finale_numerique.pdf); CSSSPNQL (1998). *Dire les choses comme elles sont – Consultation sur le contenu de l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse et de la Loi sur les jeunes contrevenants dans les communautés des Premières Nations, Rapport et recommandations*. <https://centredoc.cssspnql.com/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=396>; CVR, 2015, précité note 1; Québec (1995). *La Justice pour et par les autochtones. Comité de consultation sur l'administration de la justice en milieu autochtone (rapport Coutu)*. Ministère de la Justice.

<sup>16</sup> Sinha *et al.*, 2010, précité note 10.

<sup>17</sup> Fournier, A. (2016). De la Loi sur la protection de la jeunesse au Système d'intervention d'autorité atikamekw (SIAA) – La prise en charge d'une nation pour assurer le bien-être de ses enfants. *Enfance, Familles et Générations*, 25(1). <https://journals.openedition.org/efg/1152>, p. 44

<sup>18</sup> Guay, C. et Delisle-L'Heureux, C. (2019). Le territoire, source de guérison. Récits d'expériences des Innus d'Uashat mak Mani-utenam. *Recherches amérindiennes au Québec*, 49(1), 63-71; Guay, C. et Ellington, L. (2021). Le territoire comme levier d'intervention auprès des jeunes Innus à Uashat mak Mani-utenam. *Nouvelles pratiques sociales*, 32(1), 355-374.

autochtone du terme) pour prendre soin des enfants sont plus efficaces que ceux que la société occidentale persiste à imposer<sup>19</sup>.

Des résultats de recherches montrent aussi que les communautés autochtones qui possèdent une autonomie dans leur gouvernance interne s'en sortent mieux sur le plan socioéconomique que celles qui en sont dépourvues<sup>20</sup>. Une étude montre aussi que les communautés autochtones ayant davantage d'autonomie et un fort degré de continuité culturelle (soit la cohésion sociale et culturelle au sein de la communauté) ont un plus grand sentiment de bien-être et de plus faibles taux de suicide, comparativement aux communautés moins autonomes<sup>21</sup>.

Bref, l'autodétermination en matière de protection de l'enfance permet aux peuples autochtones de fédérer des projets de société où les services sociaux ne sont plus considérés comme une institution exogène, mais plutôt comme le produit de la culture elle-même<sup>22</sup>. Cela suppose de reconnaître la capacité des peuples autochtones à définir des lois et des régimes qui ne soient pas une copie conforme des modèles provinciaux. Il s'agit également de permettre aux différents groupes autochtones de définir des lois et des régimes qui reflètent leur système de connaissances respectif. Étant donné les différences importantes sur le plan culturel entre les différents groupes autochtones, une loi et un régime uniformes ne sauraient être envisagés.

Face aux effets délétères qui persistent au sein des communautés autochtones, l'option de légiférer, de développer et d'administrer leurs propres services de protection de l'enfance apparaît comme étant la plus prometteuse pour assurer l'intérêt et le bien-être des enfants autochtones et leur famille. C'est d'ailleurs là une des recommandations de la Commission Laurent<sup>23</sup>. Elle constitue pour la majorité des groupes autochtones la base du processus de réconciliation.

Le Québec s'est engagé timidement dans cette voie en 2001 en adoptant l'article 37.5 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*. Cette disposition permet au gouvernement du Québec de conclure une entente avec un groupe autochtone en vue de la mise en place d'un régime particulier de protection de la jeunesse. Or, en pratique, les conditions posées par le gouvernement pour la conclusion d'une

---

<sup>19</sup> Blackstock, C. et Trocmé, N. (2005). Community-Based Child Welfare for Aboriginal Children: Supporting Resilience through Structural Change. *Social Policy Journal of New Zealand*, 24, 12-33; Fournier, 2016, précité note 17.

<sup>20</sup> Groupe de travail sur le bien-être des enfants autochtones (2015). *Bien-être des enfants autochtones. Rapport aux premiers ministres des provinces et territoires*. <https://www.deslibris.ca/ID/24727>; Libesman, T. (2004). Child welfare approaches for Indigenous communities: International perspectives. *Australian Institute of Family Studies*, 20, 1-39.

<sup>21</sup> Chandler, J. et Lalonde, C. (1998). Cultural continuity as a hedge against suicide in Canada's First Nations. *Transcultural Psychiatry*, 35(2). <https://doi.org/10.1177/136346159803500202>

<sup>22</sup> Guay, C. (2017). *Le savoir autochtone dans tous ses états : regard sur la pratique singulière des intervenants sociaux innus d'Uashat mak Mani-utenam*. Presses de l'Université du Québec.

<sup>23</sup> Voir la RecommandACTION 2.2, CSDEPJ, 2021, précité note 15.

telle entente<sup>24</sup> exigent que les principaux aspects de la loi soient appliqués tels quels et empêchent les peuples autochtones de concevoir un système qui soit véritablement le reflet de leur culture. En pratique, le gouvernement s'est donné un droit de veto sur l'exercice de l'autodétermination des peuples autochtones en matière de protection de la jeunesse. En d'autres mots, l'article 37.5 ne permet pas aux peuples autochtones de créer leur propre loi et on sait que la LPJ et les politiques qui l'accompagnent sont source de discrimination systémique et d'iniquité pour les enfants et les familles autochtones<sup>25</sup>. La lourdeur du processus prévu par l'article 37.5 explique qu'à ce jour, un seul groupe autochtone, le Conseil de la nation Atikamekw (CNA), ait conclu une entente, dont la négociation a duré près de vingt ans. Les conditions posées par le gouvernement ont d'ailleurs fait l'objet de critiques de la part de la CERP, qui recommande entre autres d'assouplir ces exigences<sup>26</sup>.

En 2019, le Parlement canadien a adopté une approche radicalement différente. En juin 2019, il a adopté la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis* (ci-après Loi C-92), qui est entrée en vigueur en janvier 2020. Cette loi reconnaît que « le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale reconnu et confirmé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* comprend la compétence en matière de services à l'enfance et à la famille, notamment la compétence législative en matière de tels services et l'exécution et le contrôle d'application des textes législatifs pris en vertu de cette compétence législative ».

Depuis, les organisations autochtones qui le souhaitent peuvent se prévaloir de la possibilité d'exercer leur propre compétence législative en matière de services à l'enfance et à la famille reconnue par la Loi C-92. Une loi autochtone a prépondérance sur les lois provinciales. Par conséquent, si une loi autochtone établit un système complet de protection de la jeunesse, celui-ci remplace le système provincial. Bien que dans sa décision récente, la Cour d'appel ait jugé invalide cette disposition précise de la Loi C-92, elle a souligné que la prépondérance des lois autochtones découlait de toute manière de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Il est vrai que la Loi C-92 envisage la conclusion d'ententes entre les gouvernements fédéral et provincial et un groupe autochtone qui souhaite exercer sa compétence. Cependant, ces ententes visent essentiellement à coordonner l'application du système autochtone et du système provincial. Elles ne permettent pas au Québec de poser des conditions à l'exercice des compétences du groupe autochtone et ne visent pas non plus à donner au Québec un droit de surveiller la manière dont le groupe autochtone exerce sa compétence. De plus, la Loi C-92 fixe une échéance d'un an à la négociation de telles ententes. Passé ce délai, la loi autochtone commence à s'appliquer, même si aucune entente n'a été conclue. Le gouvernement provincial ne possède donc aucun droit de veto sur le développement des systèmes autochtones de protection de la jeunesse.

---

<sup>24</sup> MSSS (2015). *Lignes directrices permettant d'établir un régime particulier de protection de la jeunesse pour les Autochtones*. Québec : Gouvernement du Québec, p. 21.

<sup>25</sup> CERP, 2019, précité note 5; CSDEPJ, 2021, précité note 15.

<sup>26</sup> CERP, 2019, précité note 5.

Le gouvernement du Québec conteste la validité constitutionnelle de la Loi C-92. Il estime qu'il s'agit là d'une intrusion du gouvernement fédéral dans ses champs de compétence. Néanmoins, au moment d'annoncer sa contestation, le gouvernement du Québec a affirmé qu'il « partage l'objectif de la loi fédérale de favoriser l'exercice, par les Autochtones, d'une plus grande autonomie en matière de protection de la jeunesse »<sup>27</sup>.

Or, le projet de loi 15 ne témoigne aucunement d'une telle volonté. Au chapitre de l'autonomie, il se contente de reproduire des dispositions qui existent dans la loi depuis vingt ans et dont l'efficacité est douteuse (l'article 37.5, qui devient l'article 131.20). Si le Québec était sérieusement engagé en faveur de l'autodétermination des peuples autochtones, mais que seul l'empiètement sur les compétences provinciales l'empêche d'embrasser la Loi C-92, le projet de loi 15 aurait contenu des dispositions équivalentes. Ces dispositions auraient permis aux peuples autochtones d'exercer leur autonomie sans droit de veto de la part du gouvernement. On doit malheureusement en conclure que le projet de loi 15 témoigne d'une opposition de principe du Québec à l'autodétermination des peuples autochtones.

La décision récente de la Cour d'appel, qui rejette dans l'ensemble la contestation du Québec et qui reconnaît le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale en matière de protection de la jeunesse, ne fait que souligner l'urgence d'un changement d'attitude de la part du gouvernement. Dans les faits, cette décision exige des ajouts substantiels aux dispositions du projet de loi 15 concernant les peuples autochtones, qui devront faire l'objet d'une négociation avec les peuples autochtones.

#### **Par conséquent, nous recommandons au législateur :**

- que le Québec s'engage à respecter les appels à l'action de la CERP et de la CSDEPJ en soutenant le droit à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale en matière de protection de la jeunesse pour les peuples autochtones, peu importe qu'ils choisissent, soit de se prévaloir des dispositions de la LPJ, soit de celles de la Loi C-92, soit de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale garanti par l'article 35 par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*;
- que l'Assemblée nationale reproduise dans la *Loi sur la protection de la jeunesse* la substance des dispositions de la Loi C-92 qui reconnaissent le pouvoir inhérent des peuples autochtones de légiférer en matière de services à l'enfance et à la famille, notamment la compétence législative en matière de tels services, l'exécution et le contrôle d'application

---

<sup>27</sup> Cayer, N. (2019, 19 décembre). *Renvoi à la Cour d'appel relatif à la constitutionnalité de la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*. Cision. <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/renvoi-a-la-cour-d-appel-relatif-a-la-constitutionnalite-de-la-loi-concernant-les-enfants-les-jeunes-et-les-familles-des-premieres-nations-des-inuits-et-des-metis-836327329.html>

des textes législatifs pris en vertu de cette compétence législative, d'une manière qui assure la priorité des lois autochtones en cas de conflit;

- que le Québec, à tout événement, s'engage à respecter l'appel à l'action 136 de la CERP pour les communautés qui souhaitent conclure des ententes selon l'article 37.5 (131.20 du Projet de loi 15) de la *Loi sur la protection de la jeunesse* en assouplissant les critères exigés et en simplifiant le processus menant à la conclusion de telles ententes.

### **3. Le respect des normes minimales de la Loi C-92**

Même si l'autodétermination paraît la voie la plus prometteuse afin de réduire la surreprésentation des enfants autochtones dans le système de protection de la jeunesse, l'adaptation de ce système demeure tout de même une nécessité, du moins pour une période transitoire. Ce ne seront sans doute pas toutes les communautés qui décideront, du moins dans l'immédiat, de se prévaloir de leur pouvoir de légiférer reconnu par la Loi C-92 et la récente décision de la Cour d'appel. À court et à moyen terme, un nombre important d'enfants autochtones au Québec continueront d'être assujettis à la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

Il convient donc d'examiner dans quelle mesure le projet de loi 15 améliorera l'adaptation du système. On ne peut cependant, en se livrant à cet exercice, ignorer les normes minimales établies par la Loi C-92, dont la validité a été reconnue par la Cour d'appel. Ces normes représentent les meilleures pratiques en ce qui a trait à l'adaptation des lois actuelles. Elles ont été négociées avec les représentants des peuples autochtones à l'échelle nationale. Le législateur québécois devrait donc se fixer comme objectif de s'assurer que la *Loi sur la protection de la jeunesse* satisfait ou excède ces normes. Comme nous le verrons plus loin, le projet de loi 15 ne satisfait pas toujours ce critère, même s'il comporte des dispositions intéressantes.

La coexistence entre la Loi C-92 et la *Loi sur la protection de la jeunesse* donne actuellement lieu à une autre série de problèmes, sur lesquels le projet de loi 15 fait l'impasse. À l'heure actuelle, les normes minimales de la Loi C-92 s'appliquent au Québec, malgré la contestation constitutionnelle<sup>28</sup>. Le personnel de la DPJ et les acteurs judiciaires sont tenus de les appliquer. Or, aucune formation ne leur a été donnée à cet égard. Dans les faits, le gouvernement se comporte comme si la Loi C-92 n'existait pas. Ce faisant, le gouvernement prive les enfants autochtones au Québec du bénéfice de la Loi C-92. Malheureusement, l'adoption du projet de loi 15 dans son état actuel risque d'exacerber la situation. Les intervenants et les acteurs du système judiciaire pourraient être portés à croire que les modifications que contient ce projet de loi suffisent à rendre la *Loi sur la protection de la jeunesse* conforme aux normes minimales de la Loi C-92. Malgré certains progrès, ce n'est pas le cas. Il serait donc souhaitable que le gouvernement modifie le

---

<sup>28</sup> Voir les décisions *Protection de la jeunesse* — 206762, 2020 QCCQ 7952, au par. 8; *Protection de la jeunesse* — 212924, 2021 QCCQ 6113, au par. 45; *Protection de la jeunesse* — 211757, 2021 QCCQ 3063, aux par. 89-90; *Protection de la jeunesse* — 213177, 2021 QCCQ 5824, aux par. 35-36.

projet de loi dans le but explicite d'assurer que la loi québécoise est véritablement équivalente à la loi fédérale. Il est possible de le faire en modifiant l'article 131.1 comme suit :

- Les dispositions du présent chapitre visent l'adaptation des autres dispositions de la présente loi aux autochtones, en tenant compte des facteurs historiques, sociaux et culturels qui leur sont propres **ainsi que des normes minimales de la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis**. Elles visent également à favoriser : [...]
- Il serait également souhaitable que le gouvernement du Québec s'engage à sensibiliser et former l'ensemble des acteurs aux normes minimales contenues dans la Loi C-92.

### **3.1. Les principes de continuité culturelle, d'attachements multiples, de responsabilité collective et de priorité aux services « préventifs » offerts dans la communauté**

L'article 131.1 du projet de loi 15 met de l'avant de manière explicite ou implicite certains principes tels que : la continuité culturelle, les attachements multiples, la responsabilité collective et la priorité aux services préventifs. Ces principes sont fondamentaux pour la plupart des groupes autochtones quand il est question de répondre aux besoins des enfants. Ils sont d'ailleurs présents dans la Loi C-92. Il s'agit donc d'un pas dans la bonne direction.

En effet, les nations autochtones possèdent généralement un système de parenté complexe, fondé sur des valeurs d'entraide, de respect et de partage qui dictent un ensemble de responsabilités aux membres de la famille élargie à l'égard des enfants<sup>29</sup>. Dans les faits, les **figures parentales sont multiples** et l'entraide au sein des familles fait en sorte que les enfants bénéficient **de plusieurs personnes pour prendre soin d'eux**. Ainsi, la responsabilité d'assumer le soin, l'entretien et l'éducation d'un enfant et d'en assurer la surveillance n'incombe pas seulement à ses parents, mais bien à l'ensemble des membres de la communauté.

Le fait d'ancrer dans la loi ces principes indissociables permet de nuancer, voire de remettre en question la conception eurocentrique de la famille qui se trouve au cœur de la LPJ, en particulier le principe de « responsabilité individuelle » des parents (art. 2.2 de la LPJ) ainsi que la théorie de l'attachement<sup>30</sup>. La théorie de l'attachement est vivement critiquée par plusieurs auteurs parce

---

<sup>29</sup> Guay, C., Grammond, S. et Delisle-l'Heureux, C. (2018). La famille élargie, incontournable chez les Innus. *Service social*, 64(1), 101-116; Irvine, K. (2009). *Soutien des parents autochtones : enseignements pour l'avenir*. Centre de collaboration nationale de la santé autochtone. <https://www.cnsa-nccah.ca/docs/health/RPT-SupportingAboriginalParents-Irvine-FR.pdf>; Lindstrom, G., Choate, P., Bastien, L., Weasel Traveller, A., Breaker, S., Breaker, C., Good Striker, W. et Good Striker, E. (2016). *Nistawatsimin: Exploring First Nations parenting: A literature review and expert consultation with Blackfoot Elders*. Mount Royal University.; Mzinegiizhigo-kwe Bédard, R.É. (2006). An Anishinaabe-kwe ideology on mothering and motherhood. Dans M. Lavell-Harvard et J. Corbiere Lavell (dir.), *Until our hearts are on the ground, aboriginal mothering, oppression, resistance and rebirth* (p. 65-75). Demeter Press; Tam, B., Findlay, L. C. et Kohen, D. (2017). Conceptualization of family: Complexities of defining an Indigenous family. *Indigenous Policy Journal*, 28(1), n.p.

<sup>30</sup> Bowlby J. (1969). *Attachement & Loss: vol 1. Attachment*. Penguin

qu'elle ignore le fait que l'enfant autochtone peut s'attacher à un ensemble de dispensateurs de soins<sup>31</sup>. En effet, elle suppose qu'un enfant présente un attachement *insécuré* qui risque de nuire à son développement normal s'il a de multiples dispensateurs de soins et que son parent n'est pas sa principale figure significative.

Quant à eux, les principes de **continuité culturelle** et de **priorité aux services préventifs** répondent à deux grands impératifs, soit de 1) mettre fin à la surreprésentation des enfants autochtones au sein des régimes de protection de la jeunesse et 2) éviter de perpétuer l'assimilation des peuples autochtones.

Si la disposition de l'article 131.1 qui vise à favoriser les « liens de l'enfant avec de multiples personnes significatives » (alinéa e) rejoint explicitement le principe d'attachements multiples, celle qui vise à favoriser « la responsabilité de chaque communauté à l'égard de ses enfants et de ses familles » (alinéa c) rejoint seulement en partie le principe de responsabilité collective. Or, ces deux principes vont de pair. La formulation actuelle de ces dispositions risque de ne pas faire le poids face à la vision étroite de la « responsabilité individuelle » que l'on retrouve au cœur de la LPJ (art. 2.2). Le risque est d'autant plus grand que des dispositions du projet de loi sont teintées par ce principe de responsabilité individuelle.

En effet, l'article 131.6 précise que :

Pour l'application de l'article 38.2, toute décision visant un signalement pour une situation de négligence ou de risque sérieux de négligence concernant un enfant autochtone doit notamment prendre en considération les facteurs suivants :

- a) les actions posées par **les parents** (nous soulignons) afin de répondre aux besoins fondamentaux de l'enfant ainsi que la collaboration offerte aux prestataires de services de santé et de services sociaux offerts à leur communauté;
- b) la **capacité** de ces prestataires de soutenir les parents dans l'exercice de leurs responsabilités et d'aider à répondre à ces besoins.

Cette disposition présente une lacune dans la mesure où le premier alinéa ne tient pas compte des liens d'attachements multiples et de la responsabilité collective des membres de la famille élargie et de la communauté à l'égard des enfants. Cela dit, cette disposition pose également un autre problème dans la mesure où l'accès à des services préventifs repose 1) sur la collaboration des parents avec le prestataire et 2) **sur une évaluation de la capacité des organisations autochtones d'offrir de tels services (alinéa b)**. De telles exigences pourraient entraîner la perpétuation de

---

<sup>31</sup> Carrière et Richardson, 2009, précité note 6 ; Muir, N. et Bohr, Y. (2014). Contemporary practice of traditional Aboriginal child rearing: A review. *First Peoples Child & Family Review*, 9(1), 66-79; Neckoway, R., Brownlee, K. et Castellan, B. (2007). Is attachment theory consistent with Aboriginal parenting? *First Peoples Child & Family Review*, 3(2), 65-74.

stéréotypes concernant l'« incapacité » des peuples autochtones. Par exemple, si le DPJ évalue que les services offerts au sein d'une collectivité ne sont pas à même de répondre aux besoins des parents, cela pourrait-il être une raison pour justifier un placement à l'extérieur de la communauté pour un enfant autochtone? Cette disposition soulève des doutes sur la manière dont l'information sera utilisée par les acteurs sociojudiciaires. L'alinéa b de l'article 131.6 est d'autant plus problématique que l'article suivant, 131.7, précise que : « Le directeur doit voir à obtenir **la collaboration de ces prestataires; il se consulte avec ceux de ces prestataires qui lui offrent leur collaboration**, afin que leurs services s'accordent. »

Bref, bien que le projet de loi insiste d'entrée de jeu sur l'importance de « favoriser : **l'intervention prioritaire des prestataires de services de santé et de services sociaux** offerts à la communauté afin de prévenir la prise en charge de la situation d'un enfant autochtone par le directeur » (art. 131.1d), force est de constater qu'on s'éloigne de manière importante du principe de **la priorité aux services préventifs et prénataux** qui est au cœur de la Loi C-92 (art. 14.1 et 14.2). Bref, le libellé des dispositions 131.6 et 131.7 sont si problématiques que nous recommandons au législateur de simplement les abroger.

**Enfin, la continuité culturelle** est un principe qui va bien au-delà de la simple préservation de l'identité culturelle. L'ajout de ce principe aux articles 61, 131.1(b), 131.3, 131.8, 131.23 constitue une avancée importante que nous saluons positivement. Toutefois, pour que ce principe ait la portée qu'on a souhaité lui donner dans la loi, il aurait été nécessaire et incontournable d'y inclure une définition. En effet, selon la Loi C-92, la continuité culturelle renvoie notamment à l'importance de la transmission de la langue, de la culture, des pratiques, des coutumes, des traditions, des cérémonies et des connaissances des peuples autochtones. Elle exige également que des efforts concrets soient faits pour que l'enfant autochtone maintienne des contacts continus avec sa famille, sa collectivité et sa culture; que les services soient fournis de manière à ne pas contribuer à l'assimilation ou à la destruction du groupe dont l'enfant fait partie; et, enfin que les caractéristiques et les défis propres à la région de l'enfant soient considérés. De la même manière, il serait important de préciser ce qui est entendu par « la **responsabilité** de chaque communauté à l'égard de ses enfants et de ses familles » (131.1 c). Le libellé ne rend pas justice au principe de responsabilité collective vu par les peuples autochtones.

Par conséquent, nous recommandons au législateur :

- d'abroger les dispositions 131.6 et 131.7
- d'ajouter à l'alinéa b de l'article 131.1 la définition de continuité culturelle qui se trouve dans la loi C-92
- de modifier l'alinéa c de l'article 131.1 comme suit :

la responsabilité de chaque communauté à l'égard de ses enfants et de ses familles. **Par conséquent, la responsabilité d'assumer le soin, l'entretien et l'éducation d'un enfant autochtone et d'en assurer la surveillance incombe à ses parents, mais également aux membres de sa famille immédiate et élargie et de sa communauté. L'ensemble de ces acteurs doivent ainsi être mobilisés dans la recherche de solutions qui concernent un enfant autochtone tout au long du processus d'évaluation et d'intervention y compris avant, pendant et après un placement en milieu substitut.**

### 3.2. L'intérêt de l'enfant autochtone

La raison principale de l'échec des régimes provinciaux de protection de l'enfance réside dans le fait que les principes et les procédures qui se trouvent au cœur des lois sur la protection de l'enfance sont à l'opposé des visions du monde autochtones, notamment les valeurs autochtones et les conceptions autochtones de la famille. Parmi ces principes se trouve celui de **l'intérêt de l'enfant**, lequel pose des défis et des enjeux particuliers en contextes autochtones (art. 3).

Dans la *LPJ*, l'intérêt de l'enfant est « la pierre angulaire de toute décision mettant en cause le développement, et la vie d'un enfant » (Malacket, 2014, p. 575). Au Québec, la primauté de l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits et de ses besoins reposent sur l'idée que l'enfant est considéré comme *sujet de droit*, c'est-à-dire comme un être détenteur de droits au même titre et indépendamment des adultes. Cela fait en sorte qu'ultimement, l'intérêt de l'enfant prime sur les droits de ses parents. Cette vision occidentale de la notion d'intérêt ne tient pas compte des particularités des peuples autochtones et va à l'encontre des valeurs et fondements de la famille en contextes autochtones.

Dans une perspective autochtone, l'intérêt de l'enfant est compris selon une perspective globale et holistique qui est indissociable de l'intérêt de la famille élargie et de la communauté. Il mise également sur la responsabilité collective des membres de la famille et non uniquement la responsabilité des parents (Guay et Ellington, 2019a). La Déclaration sur les droits des enfants des Premières Nations adoptée en 2015 par tous les chefs de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador stipule que : « L'intérêt de l'enfant et le respect de ses besoins et des droits de l'enfant comprennent l'intérêt de la famille, de la communauté et de la nation, et visent tout particulièrement la protection de l'identité, de la culture, des activités traditionnelles et de la langue » (DDEPN, art. 12).

Bien que l'article 131.4 du projet de loi constitue une avancée intéressante, la proposition demeure malheureusement nettement insuffisante. D'abord, l'article 131.4 occulte un ensemble de facteurs essentiels dans la détermination de l'intérêt de l'enfant autochtone, dont celui de la continuité culturelle qui est bien défini dans la Loi C-92. Or, dans une décision récente, une juge de la Cour du Québec souligne que « [l]e législateur fédéral hisse au même niveau les besoins de sécurité physique, psychologique, affective et la continuité culturelle dans le contexte de l'évaluation du

meilleur intérêt de l'enfant. »<sup>32</sup> La même idée est mentionnée dans une décision d'un tribunal de la Saskatchewan<sup>33</sup>. Une simple obligation de « prendre en considération » la culture, comme le propose l'article 131.4, ne rend pas justice à la richesse du principe de continuité culturelle. Elle risque d'en faire une considération secondaire dans l'évaluation de l'intérêt de l'enfant, ce qui serait contraire à la Loi C-92. L'Assemblée nationale devrait plutôt s'inspirer du paragraphe 9(2) de la Loi C-92 pour donner une définition plus élaborée de la continuité culturelle et pour l'articuler explicitement à la définition de l'intérêt de l'enfant autochtone.

De plus, l'article 131.4 témoigne d'une compréhension tronquée de ce que les peuples autochtones considèrent être le lien au territoire. L'alinéa c) est libellé ainsi : « l'accès de l'enfant au territoire environnant [sa] communauté et aux autres lieux que fréquentent ses membres ». Or, cette formulation ne rend pas justice à l'importance du territoire dans les visions du monde autochtones. Le territoire n'est pas simplement le pourtour immédiat de la communauté ni des « autres lieux fréquentés ». Pour les peuples autochtones, la relation au territoire est fondamentale. Le territoire représente le premier lieu de socialisation et la principale source du droit ou de l'ordre social<sup>34</sup>. Il est beaucoup plus qu'un simple lieu géographique. Ainsi, la préservation du lien au territoire est pour un enfant autochtone tout aussi importante que la préservation de son identité et de sa langue. C'est la raison pour laquelle la Loi C-92 insiste sur l'importance pour l'enfant autochtone de maintenir « ses liens avec la langue et le territoire du groupe, de la collectivité ou du peuple autochtones dont il fait partie » (art. 10.3(d)). Il serait préférable que l'Assemblée nationale adopte une telle formulation.

Par conséquent, nous recommandons au législateur :

- de modifier l'article 131.4 en reprenant textuellement la définition de l'intérêt de l'enfant autochtone qui se trouve dans la Loi C-92, y compris l'ensemble des facteurs qui y sont associés.

### **3.3. Les mesures liées au placement d'un enfant autochtone**

Le projet de loi 15 propose à l'article 131.5 un ordre de priorité de placement pour les enfants autochtones qui est pratiquement conforme à celui que l'on retrouve dans la Loi C-92.

- a) la famille élargie de l'enfant;
- b) des membres de sa communauté;

---

<sup>32</sup> *In The Matter of A Hearing Under the Child and Family Services Act, SS 1989-90, c C-7.2, 2021 SKQB 2, par. 82-83.*

<sup>33</sup> *Protection de la jeunesse — 211762, 2021 QCCQ 3064, par. 40*

<sup>34</sup> Borrows, J. (2020). *La constitution autochtone du Canada*. Presses de l'Université du Québec; Guay, C., Jolicoeur, F. et Ellington, L. (2021). Une gouvernance innue de protection de la jeunesse pour protéger et développer l'identité des jeunes. Dans P. Noreau, D. Goubau, M.-C. Saint-Jacques, S. Van Praagh, V. Fau et C. Robitaille (dir.), *La Jeunesse au Carrefour : entre famille, communauté État et société* (p. 177- 204). Les éditions Thémis; Lacasse, J.-P. (2004). *Les Innus et le territoire: Innu Tipenitamun*. Septentrion; Morales, S. (2016). *Stl'ul nup: Legal landscapes of the Hul'Qumi'num mustimuhw. Windsor Yearbook of Access to Justice, 33(1), 103-123*

- c) des membres d'une autre communauté de la même nation que la sienne;
- d) des membres d'une autre nation que la sienne;
- e) tout autre milieu.

Il est ajouté que « les motifs justifiant la décision prise en vertu du premier alinéa doivent être consignés par le directeur au dossier de l'enfant ». S'il est positif que le DPJ doive justifier sa décision et les motifs qui la sous-tendent, cet article n'oblige pas les personnes qui agissent en son nom de faire la démonstration que des efforts raisonnables aient été faits pour que l'enfant continue de résider avec ses parents ou avec un autre membre de sa famille. La disposition suggérée par le projet de loi 15 va donc moins loin que la norme minimale établie par la Loi C-92 (art. 15.1).

Plus encore, la Loi C-92 souligne l'importance de considérer la possibilité de placer l'enfant autochtone avec ses frères et sœurs ou d'autres enfants de sa famille, une disposition complètement absente du projet de loi 15 qui aurait pourtant été facile d'intégrer.

L'article 131.3 du projet de loi 15 prévoit que les établissements et les personnes à qui la loi confie des responsabilités doivent « **considérer**, parmi les interventions possibles auprès de l'enfant et de ses parents, le recours aux soins coutumiers et traditionnels qui sont disponibles, **s'ils sont portés à leur connaissance** » (nous soulignons). La prise en considération de tels soins est sans doute souhaitable. Cependant, le libellé de cet article impose aux parents, à la famille et à la communauté de l'enfant le fardeau de porter ces informations à la connaissance des intervenants, sans que ces derniers n'aient la responsabilité de faire des efforts pour s'enquérir de ces soins coutumiers. La disposition équivalente de la Loi C-92, qui mentionne que les soins conformes aux coutumes ou aux traditions doivent faire partie de l'évaluation de l'intérêt de l'enfant (art. 10(3)f)), n'impose aucun fardeau de cette nature aux parents, à la famille ou à la communauté. Il serait préférable que la *Loi sur la protection de la jeunesse* impose au Directeur et aux personnes qui agissent en son nom une obligation de faire des démarches proactives à ce sujet.

Nous recommandons au législateur :

- de modifier l'article 131.3 de la façon suivante :

Toute décision prise en vertu de la présente loi au sujet d'un enfant autochtone de même que toute autre intervention le concernant faite en vertu de celle-ci doit favoriser la continuité culturelle de cet enfant. Les établissements, les organismes et les personnes à qui la présente loi confie des responsabilités envers l'enfant ainsi que celles appelées à prendre une telle décision doivent considérer, parmi les interventions possibles auprès de l'enfant et de ses parents, ~~le recours aux soins coutumiers et traditionnels qui sont disponibles, s'ils sont portés à leur connaissance~~ **le recours aux soins coutumiers et traditionnels.**

- de modifier l'article 131.5 de la façon suivante :

Lorsqu'en vertu de la présente loi un enfant autochtone doit être confié à un milieu de vie substitut, le milieu choisi doit être celui qui, considérant l'intérêt de cet enfant, lui convient,

**en tenant compte de la possibilité de placer celui-ci avec des enfants qui ont le même parent mère ou père — que lui ou qui sont autrement membres de sa famille, ou près de tels enfants** et en respectant l'ordre de priorité suivant :

[...]

Les motifs justifiant la décision prise en vertu du premier alinéa doivent être consignés par le directeur au dossier de l'enfant. **Le Directeur est tenu de démontrer que des efforts raisonnables ont été faits pour que l'enfant continue de résider avec ses parents ou avec un autre membre de sa famille.**

### **3.4. Les durées maximales d'hébergement**

La **notion de permanence**, qui a mené à l'instauration des **durées maximales d'hébergement** dans la *LPJ* en 2007, est une autre source importante de tension. Instaурées dans la loi malgré l'opposition des peuples autochtones<sup>35</sup>, ces durées maximales ne tiennent pas compte des réalités autochtones, notamment de l'ampleur des traumatismes intergénérationnels, des conditions de vie souvent précaires et du manque chronique de services sociaux.

Le projet de loi 15 montre une ouverture à considérer les préoccupations des peuples autochtones à l'égard de ces durées maximales. En effet, l'article 131.12 propose que la durée totale du placement ne soit pas limitée et ne fasse pas l'objet de durées maximales. Cela vient néanmoins avec une condition : l'instauration d'un conseil de famille.

Les dispositions du projet de loi 15 concernant les conseils de famille constituent une avancée. La généralisation de cette pratique favoriserait non seulement le maintien de l'enfant dans son milieu familial (ou auprès d'un membre de la famille élargie), en contact avec sa langue et sa culture, mais renforcerait également les liens familiaux et sociaux qui assurent un filet de sécurité autour de l'enfant. Les approches consensuelles en contextes autochtones permettent aussi d'éviter le recours aux tribunaux<sup>36</sup>. Ce qui pose un problème, c'est l'obligation de devoir tenir un tel conseil de famille pour que les durées maximales d'hébergement cessent de s'appliquer.

Cette contrainte est problématique sur plusieurs plans : une telle pratique nécessite du temps, une préparation soutenue ainsi que des ressources humaines et financières, qui ne sont pas toujours disponibles. De plus, il se pourrait fort bien que certaines communautés autochtones souhaitent mettre de l'avant d'autres types de processus décisionnels ou de soins conformes à la coutume.

Par ailleurs, rien ne justifie le maintien de durées maximales d'hébergement à l'égard des enfants autochtones. La CERP a recommandé l'abrogation de ces durées<sup>37</sup>. De plus, l'idée d'un projet de

---

<sup>35</sup> Guay, C. et Grammond, S. (2010). À l'écoute des peuples autochtones ? Le processus d'adoption de la loi 125, *Nouvelles pratiques sociales*, 23(1), 99-113.

<sup>36</sup> Fournier, 2016, précité note 17.

<sup>37</sup> Voir, par exemple, l'appel à l'action 108 de la CERP, 2019, précité note 5.

vie permanent qui doit être envisagé au terme de ces durées maximales est difficilement conciliable avec l'article 16(3) de la Loi C-92, qui exige la réévaluation régulière de la possibilité qu'un enfant autochtone placé retourne auprès de ses parents ou d'un membre de sa famille.

De plus, l'article 131.10 b) précise que l'un des rôles du conseil de famille est de faire des propositions quant aux « mesures tendant à assurer la **continuité des soins et la stabilité des liens** et des conditions de vie de l'enfant ». Un tel libellé est problématique dans la mesure où il dénature totalement une pratique culturelle. Dans les faits, le projet de loi 15 suggère d'utiliser ni plus ni moins les conseils de famille en lieu et place des "Comités sur les projets de vie" actuels, qui visent un tel objectif.

Par conséquent, nous recommandons au législateur :

- que la disposition 131.12 soit libellée comme suit : **La durée totale de la période durant laquelle un enfant autochtone peut être confié à un milieu de vie substitut n'est pas limitée par les articles 53.0.1 et 91.1**
- que la disposition 131.10 soit modifiée en abrogeant l'alinéa b.

Enfin, il convient de rappeler la nécessité de consulter les peuples autochtones avant d'adopter de nouvelles dispositions à la LPJ. En effet, l'article 19 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones précise que :

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

Par conséquent, nous recommandons au législateur que s'il souhaite adopter certaines des recommandations proposées dans ce mémoire, il importe de les valider au préalable avec les représentants des Premières Nations et les Inuit au Québec.

## 4. Synthèse des recommandations

### Nous recommandons :

- que le Québec s'engage à respecter les appels à l'action de la CERP et de la CSDEPJ en soutenant le droit à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale en matière de protection de la jeunesse pour les peuples autochtones, peu importe qu'ils choisissent, soit de se prévaloir des dispositions de la LPJ, soit de celles de la Loi C-92, soit de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale garanti par l'article 35 par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*;

que l'Assemblée nationale reproduise dans la *Loi sur la protection de la jeunesse* la substance des dispositions de la Loi C-92 qui reconnaissent le pouvoir inhérent des peuples autochtones de légiférer en matière de services à l'enfance et à la famille, notamment la compétence législative en matière de tels services, l'exécution et le contrôle d'application des textes législatifs pris en vertu de cette compétence législative, d'une manière qui assure la priorité des lois autochtones en cas de conflit;

- que le Québec, à tout événement, s'engage à respecter l'appel à l'action 136 de la CERP pour les communautés qui souhaitent conclure des ententes selon l'article 37.5 (131.20 du Projet de loi 15) de la *Loi sur la protection de la jeunesse* en assouplissant les critères exigés et en simplifiant le processus menant à la conclusion de telles ententes;
- que le Québec s'engage à sensibiliser et former l'ensemble des acteurs aux normes minimales contenues dans la Loi C-92;
- de modifier l'article 131.1 comme suit :

Les dispositions du présent chapitre visent l'adaptation des autres dispositions de la présente loi aux autochtones, en tenant compte des facteurs historiques, sociaux et culturels qui leur sont propres **ainsi que des normes minimales de la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis***. Elles visent également à favoriser : [...]

- d'abroger les dispositions 131.6 et 131.7;
- d'ajouter à l'alinéa b de l'article 131.1 la définition de continuité culturelle qui se trouve dans la loi C-92;
- de modifier l'alinéa c de l'article 131.1 comme suit :

la responsabilité de chaque communauté à l'égard de ses enfants et de ses familles. **Par conséquent, la responsabilité d'assumer le soin, l'entretien et l'éducation d'un enfant autochtone et d'en assurer la surveillance incombe à ses parents, mais également aux membres de sa famille immédiate et élargie et de sa communauté. L'ensemble de ces acteurs doivent ainsi être mobilisés dans la recherche de solutions qui concernent un enfant autochtone tout au long du processus d'évaluation et d'intervention y compris avant, pendant et après un placement en milieu substitut.**

- de modifier l'article 131.4 en reprenant textuellement la définition de l'intérêt de l'enfant autochtone qui se trouve dans la Loi C-92, y compris l'ensemble des facteurs qui y sont associés;

- de modifier l'article 131.3 de la façon suivante :

Toute décision prise en vertu de la présente loi au sujet d'un enfant autochtone de même que toute autre intervention le concernant faite en vertu de celle-ci doit favoriser la continuité culturelle de cet enfant. Les établissements, les organismes et les personnes à qui la présente loi confie des responsabilités envers l'enfant ainsi que celles appelées à prendre une telle décision doivent considérer, parmi les interventions possibles auprès de l'enfant et de ses parents, ~~le recours aux soins coutumiers et traditionnels qui sont disponibles, s'ils sont portés à leur connaissance~~ **le recours aux soins coutumiers et traditionnels.**

- de modifier l'article 131.5 de la façon suivante :

Lorsqu'en vertu de la présente loi un enfant autochtone doit être confié à un milieu de vie substitut, le milieu choisi doit être celui qui, considérant l'intérêt de cet enfant, lui convient, **en tenant compte de la possibilité de placer celui-ci avec des enfants qui ont le même parent mère ou père — que lui ou qui sont autrement membres de sa famille, ou près de tels enfants** et en respectant l'ordre de priorité suivant :

[...]

Les motifs justifiant la décision prise en vertu du premier alinéa doivent être consignés par le directeur au dossier de l'enfant. **Le Directeur est tenu de démontrer que des efforts raisonnables ont été faits pour que l'enfant continue de résider avec ses parents ou avec un autre membre de sa famille.**

- que la disposition 131.12 soit libellée comme suit : **La durée totale de la période durant laquelle un enfant autochtone peut être confié à un milieu de vie substitut n'est pas limitée par les articles 53.0.1 et 91.1;**
- que la disposition 131.10 soit modifiée en abrogeant l'alinéa b;
- de valider au préalable l'adoption de toutes recommandations proposées dans ce mémoire avec les représentants des Premières Nations et les Inuit au Québec.