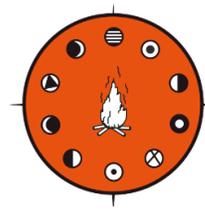




COMMISSION DE LA SANTÉ
ET DES SERVICES SOCIAUX
DES PREMIÈRES NATIONS
DU QUÉBEC ET DU LABRADOR



Assemblée des Premières
Nations Québec-Labrador

PROJET DE LOI C-92

LOI CONCERNANT LES ENFANTS, LES JEUNES ET LES FAMILLES DES PREMIÈRES NATIONS, DES INUITS ET DES MÉTIS

MÉMOIRE CONJOINT PRÉSENTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS QUÉBEC-LABRADOR
(APNQL)
ET
LA COMMISSION DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DES
PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC ET DU LABRADOR (CSSSPNQL)

AU

COMITÉ PERMANENT – PEUPLES AUTOCHTONES
SÉNAT DU CANADA

LE 30 AVRIL 2019

Mémoire présenté conjointement par l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL) et la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL)

Rédaction : Richard Gray, CSSSPNQL
Leila Ben Messaoud Ouellet, CSSSPNQL
Michel Deschênes, CSSSPNQL

Collaboration : Marjolaine Siouï, CSSSPNQL

Traduction : Chad O'Brien

Révision linguistique : CSSSPNQL

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

Courrier :
Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador
250, place Chef-Michel-Laveau, bureau 201
Wendake (Québec) G0A 4V0

Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador
250, place Chef-Michel-Laveau, bureau 102
Wendake (Québec) G0A 4V0

Courriel :
apnql@apnql-afnql.com
info@cssspnql.com

ISBN : 978-1-77315-246-2
© CSSSPNQL et APNQL, 2019

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
1. Description des organisations.....	1
1.1 Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL)	1
1.2 Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL)	1
2. Contexte actuel des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations au Québec	2
2.1 Action en faveur de la reconnaissance de la compétence des Premières Nations dans les services à l'enfance et à la famille	3
2.2 La Loi sur la protection de la jeunesse du Québec : contexte et relations avec les Premières Nations	4
3. Les améliorations au projet de loi	7
3.1 Les principes de financement devront être ajoutés	7
3.2 L'égalité réelle et le principe de Jordan	8
3.3 Un commissaire à l'enfance et à la jeunesse pour les Premières Nations, les Inuits et les Métis	8
3.4 La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA).....	9
Conclusion	9
Annexe	10

INTRODUCTION

Le 28 février 2019, le ministre des Services aux Autochtones a déposé à la Chambre des communes le projet de loi C-92, *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*. Le présent mémoire expose le point de vue conjoint de l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL) et de la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL). Ces deux organisations militent ensemble depuis longtemps pour que les services à l'enfance et à la famille au Québec soient exercés de manière à respecter les droits et la culture des enfants et pour qu'ils puissent ultimement relever de l'autorité même des Premières Nations.

Ce mémoire présente brièvement nos organisations et expose le contexte institutionnel et législatif dans lequel évoluent les services à l'enfance et à la famille pour les Premières Nations au Québec. Il propose également quelques améliorations sur le plan législatif qui sont le fruit des nombreuses démarches menées par les Premières Nations auprès du gouvernement du Québec. On y commente aussi les gains supplémentaires qui pourraient être faits si le projet de loi C-92 est adopté.

1. Description des organisations

1.1 Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL)

Créée en mai 1985, l'APNQL est le lieu des rencontres périodiques des chefs des 43 communautés des Premières Nations au Québec et au Labrador. Elle organise quatre assemblées de chefs par année, au cours desquelles elle reçoit ses divers mandats politiques.

Mission et objectifs

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

1.2 Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL)

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

La CSSSPNQL a pour mission d'accompagner les Premières Nations au Québec dans l'atteinte de leurs objectifs en matière de santé, de mieux-être, de culture et d'autodétermination. Elle aide également les communautés et les organisations qui le désirent à mettre sur pied et à promouvoir des programmes et des services sociaux et de santé complets, adaptés et conçus par des organisations des Premières Nations.

2. Contexte actuel des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations au Québec

L'organisation des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations au Québec se décrit comme suit :

- Quinze agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations offrant des services de protection de la jeunesse à 19 communautés des Premières Nations par l'intermédiaire d'accords de délégation provinciaux et d'accords de financement conclus avec Services aux Autochtones Canada (SAC);
- Trois établissements provinciaux (CISSS/CIUSSS) offrant des services de protection de la jeunesse qui desservent huit communautés;
- Au total, 27 communautés de Premières Nations offrent des services de prévention à leurs populations par l'intermédiaire d'accords de financement conclus avec SAC.

La plupart des communautés desservies par les trois établissements provinciaux (CISSS/CIUSSS) sont en pourparlers avec SAC et le Québec pour prendre en charge la prestation de ces services de protection de la jeunesse par l'intermédiaire d'accords de délégation provinciaux et d'accords de financement conclus avec SAC dans le cadre du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations¹.

Au Québec, à l'exception des communautés visées par une convention², les dépenses annuelles consacrées aux services à l'enfance et à la famille sont de l'ordre de **100 M\$ à 104 M\$**, la moitié de cette somme étant consacrée aux placements d'enfants.

La mise en œuvre forcée des services provinciaux de protection de l'enfance (en vertu de politiques coloniales) n'a fait qu'exacerber les problèmes socioéconomiques et perpétuer la perte d'identité. En effet, selon plusieurs études, les enfants autochtones sont surreprésentés à tous les stades du processus d'intervention en matière de protection de la jeunesse. D'après les travaux les plus récents sur le sujet, cette surreprésentation commence dès l'étape d'évaluation de la situation de l'enfant, où, pour 1 000 enfants, le taux d'enfants des Premières Nations est 4,4 fois plus élevé que celui des enfants allochtones. Cette disparité s'accroît au fil du processus à l'étape du placement (taux 7,9 fois plus élevé) et dans la récurrence

¹ Voir annexe, CSSSPNQL (2016). *Un pas de plus vers l'autodétermination et le respect des droits des enfants et des familles des Premières Nations. Processus de consultation pour la réforme du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN), Tableau sur les ententes et les responsabilités exercées en protection de la jeunesse par les communautés autochtones au Québec*, p. 8.

² C'est-à-dire les Cris et les Inuits signataires de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* de 1975 (CBJNQ) et les Naskapis signataires de la *Convention du Nord-est québécois* de 1978.

(réouverture du dossier de l'enfant après sa fermeture puisqu'on juge que sa sécurité ou son développement est compromis) (taux 9,4 fois plus élevé). La négligence et le risque de négligence sont les principales causes d'entrée dans le système de protection de la jeunesse³.

2.1 Action en faveur de la reconnaissance de la compétence des Premières Nations dans les services à l'enfance et à la famille

L'APNQL milite depuis longtemps pour que les services à l'enfance et à la famille relèvent de la compétence des Premières Nations, comme le préconisait le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones de 1996 : « **Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux reconnaissent sans tarder que le droit de la famille appartient généralement au centre du champ de compétence de gouvernements autochtones autonomes et que les nations autochtones peuvent prendre des initiatives dans ce domaine sans obtenir au préalable l'accord du fédéral, des provinces ou des territoires.** »⁴

Voilà maintenant plus de 30 ans que la spécificité de la réalité des Premières Nations est fréquemment soulignée dans diverses études et divers rapports issus de consultations. Au Québec, les Premières Nations ont participé à de nombreuses études, à commencer par le rapport Jasmin de 1992, intitulé **La protection de la jeunesse... plus qu'une loi**⁵, une évaluation de l'application de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ)⁶, 12 ans après son entrée en vigueur. Ce premier rapport a rappelé que « le noyau social est la triade familiale, cellule première entourant et protégeant l'enfant. Cette cellule se greffe à la famille élargie, à la communauté, à la garderie, à l'école, aux lieux de loisirs et de culture »⁷. En 1998 est paru le rapport *Dire les choses comme elles sont*⁸, qui visait à étudier les recommandations du rapport Jasmin, à mener des consultations poussées auprès des Premières Nations au Québec et à produire un plan d'action à l'intention des autorités des Premières Nations et des pouvoirs publics. Lors de ces consultations, il fut recommandé « **que les gouvernements provincial et fédéral reconnaissent la juridiction et la compétence des Conseils des Premières Nations de gérer et de contrôler leurs services sociaux et de développer leur propre système d'aide et de protection de l'enfance et de la jeunesse. Ces services étant au centre du champ de compétence des gouvernements autochtones autonomes** »⁹.

³ APNQL et CSSSPNQL (2016). *La culture : un élément essentiel pour le mieux-être des Premières Nations*. Mémoire conjoint présenté par l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL) et la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSPSSPNQL) à l'Assemblée nationale du Québec dans le cadre des consultations portant sur le projet de loi n° 99 : *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions*, p. 4.

⁴ Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, volume 5 (1996). *Vingt ans d'action soutenue pour le renouveau*, 375 pages.

⁵ Gouvernement du Québec. Ministère de la Santé et des Services sociaux et ministère de la Justice (janvier 2012). Rapport du groupe de travail, sur l'évaluation de la Loi sur la protection de la jeunesse, *La protection de la jeunesse... plus qu'une loi*.

⁶ L.R.Q. c. P-34.1.

⁷ *Supra*, note 5, p.7.

⁸ CSSSPNQL (janvier 1998). *Dire les choses comme elles sont*. Consultation sur le contenu et 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, Wendake.

⁹ *Ibid.*, p. 140.

Enfin, la Commission de vérité et réconciliation demande au gouvernement fédéral :

[...] de mettre en place des dispositions législatives en matière de protection des enfants autochtones qui établissent des normes nationales en ce qui a trait aux cas de garde et de prise en charge par l'État concernant des enfants autochtones, et qui prévoient des principes qui confirment le droit des gouvernements autochtones d'établir et de maintenir en place leurs propres organismes de protection de l'enfance [...] ¹⁰

L'APNQL considère que le projet de loi C-92, qui reconnaît la compétence en matière de services à l'enfance et à la famille, notamment la compétence législative, est une grande avancée pour les Premières Nations. Le projet de loi incite clairement la région du Québec à poursuivre les échanges sur cette compétence, qu'ils soient embryonnaires, en cours ou en voie d'être concrétisés.

2.2 La Loi sur la protection de la jeunesse du Québec : contexte et relations avec les Premières Nations

Même si dans les rapports publiés par les Premières Nations et celui de la Commission royale sur les peuples autochtones la compétence des services sociaux des Premières Nations était considérée comme un élément central de l'autonomie gouvernementale et de l'autodétermination, élément à prendre en compte dans tous les volets de la protection de la jeunesse, le système de protection de la jeunesse du Québec a conservé son mode d'application universel.

Le gouvernement du Québec a récemment modifié plusieurs lois importantes pour tenter d'améliorer l'application de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ) auprès des Premières Nations et des Inuits, mais aucun des changements apportés ne va aussi loin que ce que propose le projet de loi C-92. Parmi les textes adoptés, mentionnons la *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions*¹¹ (PL-99), et la *Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives en matière d'adoption et de communication de renseignements*¹² (PL-113).

La LPJ vise maintenant à préserver l'identité culturelle des enfants des Premières Nations et à favoriser l'implication des communautés en prévoyant la participation d'un représentant de la communauté autochtone au processus judiciaire. Elle insiste notamment sur l'importance de la culture et la préservation des coutumes et traditions ancestrales, ainsi que sur la volonté des organismes des Premières nations offrant des services à l'enfance et à la famille de participer à toutes les étapes de la prestation des services à l'enfance et à la famille. Certaines dispositions de la loi sont le fruit d'une collaboration entre Nations, sous forme de groupe de travail.

La LPJ et le projet de loi C-92 n'auront pas forcément la même démarche, ce qui pourrait causer des tensions, même si dans la grande majorité des cas, il n'y aura pas de conflits ni d'incohérences majeurs entre les termes juridiques. Prenons un exemple : la LPJ est axée sur les problèmes; elle

¹⁰ CVR (2012). *Commission de vérité et réconciliation du Canada : Appels à l'action*. Winnipeg, 13 pages, voir recommandation 4 (i).

¹¹ L.Q. 2017 chap. 18.

¹² L.Q. 2017 chap. 12.

visé essentiellement à protéger les enfants dont la sécurité et le développement sont compromis. Les droits à l'équité procédurale de l'enfant sont donc au cœur du régime. Le projet de loi C-92, quant à lui, semble porter davantage sur la prévention et la vie de l'enfant dans la famille et la communauté. Bien entendu, les Premières Nations favorisent davantage les aspects communautaires du projet de loi C-92 comparativement au modèle fondé sur les lacunes de la LPJ.

À l'article 3 de la LPJ, sont utilisés les termes « dans l'intérêt de l'enfant et dans le respect de ses droits », tandis que dans le projet de loi C-92, il est question de « l'intérêt de l'enfant ». L'ajout de « dans le respect de ses droits » peut constituer une divergence, mais les autres dispositions détaillées du projet de loi aboutissent vraisemblablement au même résultat. De plus, pour ce même article, il est mentionné que « Dans le cas d'un enfant autochtone, est également prise en considération la préservation de son identité culturelle ». On retrouve à l'article 10 du projet de loi C-92 une définition de l'intérêt de l'enfant beaucoup plus étoffée. Par conséquent, il faudra changer certaines pratiques au niveau provincial pour se conformer au projet de loi.

Le Code civil du Québec reconnaît officiellement les effets de l'adoption coutumière et de la tutelle coutumière dans le système provincial¹³. Chaque communauté ou nation peut nommer une autorité compétente pour reconnaître l'adoption ou la tutelle coutumière autochtone. L'autorité compétente doit vérifier si la tutelle et l'adoption coutumières sont conformes aux conditions établies et se charge d'envoyer les différents formulaires requis. Il n'est donc pas nécessaire de passer par le tribunal. Il a fallu plus de 10 ans de travaux avec le gouvernement du Québec pour que le projet de loi soit rédigé et adopté.

L'APNQL estime que le projet de loi C-92 et les principes de l'intérêt de l'enfant, de continuité culturelle et de placement des enfants autochtones s'ajoutent aux travaux déjà amorcés avec le Québec. Ces discussions transitoires avec le gouvernement du Québec se poursuivront lorsque les principes du projet de loi C-92 entreront en vigueur. L'APNQL veillera à leur mise en œuvre jusqu'à ce que chaque instance dirigeante autochtone puisse appliquer et faire respecter les lois adoptées en vertu de leur autorité législative. Bien que les modifications apportées par le Québec soient satisfaisantes, d'autres mesures devront être mises en œuvre pour que les intérêts et les droits des Premières Nations soient respectés dans la LPJ. Il faudra tenir compte de l'importance de la préservation de l'identité culturelle dans l'interprétation des exceptions relatives aux périodes maximales de placement en famille d'accueil en considérant d'une part le traumatisme intergénérationnel subi par les Premières Nations et, d'autre part, le fait que les services de qualité sont souvent moins accessibles pour ces dernières. **Il convient de noter qu'en « général », les communautés des Premières Nations au Québec misent déjà sur les services de prévention prioritairement à l'intervention des services de protection. Le projet de loi C-92 contribuera à ce que cet aspect soit pris en compte lors de la période de transition.**

L'APNQL voit dans le projet de loi C-92 une occasion de s'attaquer aux enjeux en lien avec les frontières provinciales. Les Premières Nations ne sont pas à l'origine de ces divisions entre Nations et, depuis des décennies, cela entraîne un très grand mécontentement parmi les organismes de protection de la jeunesse des Premières Nations et des provinces quant aux questions intergouvernementales. Les enjeux

¹³ Guide de référence. Désignation d'une autorité compétente pour l'adoption et la tutelle coutumières par les nations ou les communautés des Premières Nations, [http://www.cssspnql.com/docs/default-source/services-sociaux/guide-de-référence---l'adoption-et-la-tutelle-coutumière_fr-\(1\).pdf?sfvrsn=0](http://www.cssspnql.com/docs/default-source/services-sociaux/guide-de-référence---l'adoption-et-la-tutelle-coutumière_fr-(1).pdf?sfvrsn=0), p. 3.

liés aux frontières sont également source de mécontentement entre les Nations et les agences gouvernementales en ce qui concerne l'adoption coutumière.

Le projet de loi C-92 va enfin permettre aux instances dirigeantes autochtones de conclure des ententes de coopération entre elles concernant leur territoire respectif relativement à ces questions. **L'APNQL entend organiser des réunions avec les chefs des Premières Nations et ses organisations régionales pour élaborer des plans de transition qui régleront ces questions une fois que le projet de loi C-92 aura reçu la sanction royale.**

Au Québec, le gouvernement provincial considère depuis longtemps que la LPJ est le seul outil dont disposent les Premières Nations pour garantir la sécurité et le développement d'un enfant considéré comme étant compromis. Il a apporté plusieurs modifications à la LPJ pour faciliter la délégation (article 37.6 et 37.7 de la LPJ), au moyen d'accords et d'un plus grand nombre de compétences exclusives du directeur de la protection de la jeunesse provincial aux agences des Premières Nations enfance-famille. Même si ces modifications ont été apportées à la demande des Premières Nations, le processus fut long et difficile.

À titre d'exemple, la LPJ inclut désormais une disposition autorisant la conclusion d'ententes entre le gouvernement du Québec et une nation ou un regroupement autochtone pour la mise en place d'un régime particulier de protection de la jeunesse géré par cette nation ou un regroupement autochtone pour tout enfant autochtone dont la sécurité ou le développement est ou peut être considéré comme compromis au sens de cette loi. Cet article se lit comme suit :

37.5. Afin de mieux adapter les modalités d'application de la présente loi aux réalités autochtones, **le gouvernement est autorisé à conclure, conformément à la loi, avec une nation autochtone** représentée par l'ensemble des conseils de bande des communautés qui la constituent, avec une communauté autochtone représentée par son conseil de bande ou par le conseil du village nordique, avec un regroupement de communautés ainsi représentées ou, en l'absence de tels conseils, avec tout autre regroupement autochtone, **une entente établissant un régime particulier de protection de la jeunesse applicable à un enfant dont la sécurité ou le développement est ou peut être considéré comme compromis au sens de la présente loi.**

Le régime établi par une telle entente doit être conforme aux principes généraux et aux droits des enfants prévus à la présente loi et est soumis aux dispositions de la section I du chapitre III de celle-ci. Notamment, les pouvoirs prévus à l'article 26 peuvent être exercés à l'égard du dossier pertinent au cas d'un enfant visé dans le cadre de l'application d'une telle entente.

L'entente prévoit les personnes à qui elle s'applique et définit le territoire sur lequel seront organisés et dispensés les services. Elle indique les personnes ou les instances à qui seront confiées pour l'exercice, en pleine autorité et en toute indépendance, de tout ou partie des responsabilités dévolues au directeur et peut prévoir des modalités d'exercice des responsabilités ainsi confiées, différentes de celles prévues par la présente loi. Elle contient des dispositions régissant la reprise en charge d'une situation en vertu du système de protection de la jeunesse prévu par la présente loi. [caractère gras ajouté]
[...]

Il est important de mentionner que depuis l'ajout de cet article en 2001, seul un conseil tribal de Première Nation servant deux communautés a conclu une entente pour la création d'un régime particulier de protection de la jeunesse avec le gouvernement provincial. Si cela reflète le degré d'ouverture du gouvernement à faire

progresser l'autodétermination et l'autonomie gouvernementale des Premières Nations, son appui au projet de loi C-92 pourrait être quelque peu difficile à obtenir. Si la province ne se montre pas disposée à conclure un accord de coordination avec les instances dirigeantes autochtones après que celles-ci en ont officiellement fait la demande, leurs textes auront force de loi comme le prévoit l'article 20 (3) du projet de loi C-92. À l'évidence, il serait dans l'intérêt de tous que les différentes administrations se mettent d'accord sur la manière dont elles vont interagir et collaborer, notamment en ce qui a trait à la prestation de services d'urgence. Nous pouvons aussi confirmer que plusieurs communautés des Premières Nations élaboreront et appliqueront leur propre loi, plutôt que l'option décrite dans l'article 37.5 de la LPJ. Ces accords de délégation provinciaux sont uniquement perçus comme un tremplin vers le plein exercice de la compétence et des autorités législatives des Premières Nations en matière de services à l'enfance et à la famille.

Nous envisageons des discussions à de nombreux paliers au Québec, puisque les communautés visées par une convention voudront peut-être elles aussi établir leur propre loi. Selon la Convention de la Baie James et du Nord québécois actuellement en vigueur, le modèle de protection de la jeunesse du Québec est le seul qui est appliqué.

L'APNQL continuera à travailler avec les gouvernements provincial et fédéral pour promouvoir la conclusion d'accords de coordination en vertu du projet de loi C-92, plus particulièrement au niveau de la planification et de la transition. Les Premières Nations au Québec ont mis en œuvre un processus de gouvernance en santé et en services sociaux. Ce processus est appuyé par un comité tripartite dont le mandat prévoit notamment le suivi de dossiers prioritaires tel le projet de loi C-92, de sorte que les questions de compétence soient analysées et que les changements nécessaires soient apportés en temps requis et pour qu'à terme, les réalités des Premières Nations au Québec soient prises en compte.

3. Les améliorations au projet de loi

3.1 Les principes de financement devront être ajoutés

Comme il a été évoqué lors de précédents témoignages, des principes de financement doivent être ajoutés au corps du projet de loi C-92, plutôt que d'être simplement mentionnés en préambule.

La formulation de l'alinéa 20(2)c) devra être précisée lorsqu'il est question des « arrangements fiscaux » menant à l'obtention d'un financement des services à l'enfance et à la famille qui est prévisible, stable, durable, fondé sur les besoins et conforme au principe de l'égalité réelle afin que l'on atteigne des résultats positifs à long terme pour les enfants, les familles et les collectivités autochtones et que l'on soutienne la capacité des instances dirigeantes autochtones à exercer leur compétence.

Contrairement à d'autres provinces et territoires au Canada, la plupart des communautés des Premières Nations au Québec ont mis en place des accords de financement avec le gouvernement fédéral pour les services de protection et de prévention destinés à l'enfance et à la famille. Cependant, il sera nécessaire d'accroître le financement fédéral pour soutenir, maintenir et améliorer l'offre de services, en plus de donner aux instances dirigeantes des Premières Nations les moyens d'élaborer leurs lois, leurs politiques et leurs processus, et de les appliquer. Sur ce dernier aspect, il semble illusoire d'espérer que dans le cadre des accords de coordination, le gouvernement du Québec accepte facilement de contribuer financièrement au

soutien des Premières Nations, afin qu'elles développent leur capacité à exercer leur compétence législative en matière de services à l'enfance et à la famille. Pour améliorer sa collaboration, il faudrait peut-être lui rappeler que les transferts fédéraux aux provinces en matière de santé et services sociaux à la population comportent une part destinée à offrir aussi des services aux Premières Nations.

3.2 L'égalité réelle et le principe de Jordan

Si l'on examine la LPJ dans le contexte québécois, celle-ci n'offre aucun équivalent du principe de Jordan. Il s'agit d'un domaine dans lequel le projet de loi C-92 pourrait forcer la province à changer ses pratiques. Le directeur de la protection de la jeunesse serait soumis aux exigences de l'alinéa 9(3)e) dans le cadre de son action auprès des enfants et des jeunes des communautés autochtones.

La LPJ n'emploie pas le concept d'égalité réelle, mais certains droits relatifs à la lutte contre la discrimination découleraient de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne et des interventions de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Par contre, le projet de loi C-92 devrait aussi faire clairement référence au principe de Jordan qui a été reconnu en droit canadien par le Tribunal canadien des droits de la personne¹⁴ au lieu d'utiliser uniquement le terme « égalité réelle ». Désormais, il s'agit d'une règle de droit.

3.3 Un commissaire à l'enfance et à la jeunesse pour les Premières Nations, les Inuits et les Métis

Les Premières Nations ont déployé beaucoup d'effort et fait preuve de détermination pour qu'il y ait une prise en compte de leur culture et de leur volonté d'autonomie dans des lois québécoises qui ont une incidence sur elles, comme c'est le cas avec la LPJ. Soulignons qu'on ne parle pas de véritable reconnaissance du droit à l'autonomie des Premières Nations par le gouvernement du Québec, mais plutôt d'une prise de conscience et d'une plus grande sensibilité à la réalité culturelle des Premières Nations¹⁵. Rien n'est acquis en ce qui concerne la reconnaissance par le gouvernement du Québec, d'une diminution de sa compétence au profit des Premières Nations en matière de services de protection de l'enfance. Pour cette raison, ce que l'on considère comme des avancées sur le plan législatif dans ce projet de loi ne se traduira pas rapidement, sans volonté réelle, par des résultats concrets pour les Premières Nations au Québec.

En conséquence, il est important de prévoir dans le projet de loi C-92, la création d'une instance nationale indépendante ayant notamment pour fonction de soutenir la mise en œuvre de la loi. Cette instance pourrait prendre la forme d'un commissariat à l'enfance et à la jeunesse des Premières Nations, des Inuits et des Métis¹⁶, dont le rôle serait notamment de suivre l'évolution de la mise en œuvre de la loi dans les provinces et d'en faire rapport annuellement au Parlement.

¹⁴ Voir Tribunal canadien des droits de la personne, 26 mai 2017.

¹⁵ Le droit à l'autonomie des Autochtones a été reconnu par le gouvernement du Québec en 1983 par l'adoption de 15 principes portant sur la reconnaissance des nations autochtones et sur la nécessité d'établir des relations harmonieuses avec elles. Cela ne s'est malheureusement pas traduit par des gains concrets et significatifs par la suite.

¹⁶ En 2015, le Parti libéral du Canada avait annoncé son intention de créer un poste de commissaire à l'enfance et à la jeunesse s'il était élu. En décembre 2018, dans une lettre adressée au ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social du Canada, M. Ghislain Picard, le chef de l'APNQL, a tenu à promouvoir cette idée et les avantages qu'elle offrirait. On pourrait aussi adapter le rôle de ce commissaire de façon à ce qu'il soutienne la mise en œuvre du projet de loi C-92, si celui-ci est adopté.

Dans ce rapport, le commissaire pourrait faire état des travaux entourant les accords de coordination avec les provinces, les mesures mises en place dans les provinces et territoires en collaboration avec les Premières Nations, les lois adoptées par les Premières Nations, le respect des principes énoncés dans la loi, etc. Ce commissaire pourrait exercer une pression sur les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, notamment en établissant des liens avec la Commission canadienne des droits de la personne, les institutions de défense des droits des personnes dans les provinces, dont, notamment, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec.

3.4 La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA)

Pour donner pleinement effet à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, le projet de loi C-92 devrait référer directement à celle-ci dans le corps du projet de loi, et pas seulement dans le préambule. La Déclaration contient des articles importants et majeurs sur les droits et les besoins des enfants et des jeunes et « le droit des peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, ont le droit d'être autonomes et s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales, ainsi que de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes »¹⁷. À ce jour, la Déclaration « constitue l'instrument international le plus complet sur les droits et libertés fondamentaux des peuples autochtones (culture, identité, religion, langue, territoire, santé, éducation, coopération, etc.)¹⁸ ».

CONCLUSION

L'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador et la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador accueillent favorablement le projet de loi C-92 et reconnaissent qu'il s'agit d'un tournant important pour la relation entre le Canada et les communautés des Premières Nations¹⁹. Néanmoins, il est possible d'améliorer ce projet de loi en lui apportant les modifications suggérées dans ce mémoire. Une autre avenue possible serait d'associer à ce projet de loi un cadre de mise en œuvre reflétant clairement le maintien, au cours des prochaines années, de l'engagement du gouvernement fédéral à soutenir politiquement et financièrement les Premières Nations dans l'exercice de leur compétence inhérente relativement à la prise en charge autonome des services à l'enfance et à la famille pour leurs populations.

¹⁷ *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, art. 4.

¹⁸ Voir APNQL, *Distribution de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dans les écoles*. Note diffusée à Wendake, le 3 avril 2018.

¹⁹ Voir APNQL et CSSSPNQL. *Dépôt du projet de loi C-92 : Reconnaissance des droits et de la compétence des peuples autochtones en matière de services à l'enfance et à la famille*. Communiqué conjoint diffusé à Wendake, le 28 février 2019.

ANNEXE

TABLEAU SUR LES TYPES D'ENTENTES ET LES RESPONSABILITÉS DÉLÉGUÉES EN PROTECTION DE LA JEUNESSE AUX COMMUNAUTÉS DES PREMIÈRES NATIONS AU QUÉBEC

Nation	Communauté	Centre jeunesse avec lequel la communauté ou AANC a une entente ¹	Responsabilités déléguées en vertu de l'article 32 de la LPJ	Responsabilités déléguées en vertu de l'article 33 de la LPJ
Abénakise	Odanak/Wôlinak (Grand Conseil de la Nation Waban-Aki)	Centre jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec		x ²
Algonquine	Kitigan Zibi	Centre jeunesse de l'Outaouais		x
	Lac-Simon, Kitcisakik et Pikogan	Centre jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue (CJAT)		
	Barrière Lake	Centre jeunesse de l'Outaouais		
	Timiskaming First Nation, Long Point et Keboawek	Centre jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue (CJAT)		
Atikamekw	Manawan (Conseil de la Nation Atikamekw)	Centre jeunesse de Lanaudière	x	x
	Opitciwan	Centre jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec	x	x
	Wemotaci (Conseil de la Nation Atikamekw)	Centre jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec	x	x
Huronne-Wendat	Wendake	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire		x ³
Innué	Pessamit	Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord (CPRCN)		x
	Mashteuiatsh	Centre jeunesse de Saguenay-Lac-Saint-Jean	x	x
	Uashat mak Mani-Utenam	CPRCN		x
	Matimekush–Lac-John	CPRCN		x
	Nutashkuan	CPRCN		x
	Pakua Shipu, Unamen Shipu et Ekuanitshit (Mamit Innuat)	CPRCN		x
	Essipit	CPRCN		x ⁴
Mi'gmaq	Listuguj	Centre jeunesse Gaspésie-Les Îles	x	x
	Gesgapegiag	Centre jeunesse Gaspésie-Les Îles	x	x
Mohawk	Kahnawake	Centre jeunesse de la Montérégie	x	x
	Kanesatake	Centre jeunesse des Laurentides		
Naskapie	Kawawachikamach	Il n'y a pas d'entente avec un Centre jeunesse pour cette communauté qui est conventionnée. Cette communauté est desservie par le Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord (ci-après CPRCN) et les services sont financés par le Québec. Les responsabilités définies aux articles 32 et 33 de la LPJ sont exercées par le DPJ et les employés autorisés du CPRCN.		

1 Les cases colorées indiquent les ententes bipartites entre les communautés et les centres jeunesse, alors que les cases en blanc indiquent les ententes entre les centres jeunesse et AANC. L'appellation CISSS ou CIUSSS n'a pas été utilisée puisque les ententes en vigueur ont été signées antérieurement à la fusion des établissements du réseau provincial.

2 Bien que des responsabilités déléguées soient possibles dans l'entente bipartite signée, le Grand Conseil Waban-Aki n'a présentement pas de personnel travaillant en vertu de la LPJ.

3 Bien que des responsabilités déléguées soient possibles dans l'entente bipartite signée, la communauté de Wendake n'a présentement pas de personnel travaillant en vertu de la LPJ.

4 Bien que des responsabilités déléguées soient possibles dans l'entente bipartite signée, la communauté d'Essipit n'a présentement pas de personnel travaillant en vertu de la LPJ.