Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de déposer son

DIX-SEPTIÈME REPORT

Votre comité, qui a été autorisé à examiner la teneur du projet de loi C-92, Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 19 mars 2019, examiné ladite teneur du projet de loi et en fait maintenant rapport comme il suit :

Votre comité a tenu six réunions, entendu plus de 30 témoins et reçu de nombreux mémoires détaillés au sujet du projet de loi C-92, qui vise à reconnaître et à affirmer la compétence autochtone en matière de services à l'enfance et à la famille. Le comité appuie cet objectif essentiel du projet de loi. Les groupes, communautés ou personnes autochtones qui choisissent d'exercer leur compétence ne seront plus assujettis aux lois provinciales sur le bien-être de l'enfance, lesquelles s'appliquent en vertu de l'article 88 de la *Loi sur les Indiens*. À l'échéance de la période d'un an pour la négociation d'une entente de coordination avec le ministre fédéral et la province, la loi autochtone l'emportera sur les lois provinciales et fédérales en cas de conflit.

Nous remercions sincèrement tous les témoins qui ont pris le temps de livrer au comité leurs réflexions au sujet du projet de loi. Leur sagesse, leurs connaissances et leur expertise ont été d'une valeur inestimable pour l'étude préalable effectuée par le comité.

Les enfants autochtones sont nettement surreprésentés au sein de la clientèle des services de protection de la jeunesse et ils sont nombreux à avoir perdu tout lien avec leur famille, leur culture et leur collectivité après avoir été retirés de leur foyer. Le comité a appris que, si les enfants autochtones représentent 8 % de tous les enfants au Canada, ils constituent 52 % de tous les enfants pris en charge. De nombreux témoins ont signalé que, même s'ils appuient fermement l'idée d'un projet de loi qui reconnaît et affirme les droits inhérents des peuples autochtones et leur compétence en matière de services à l'enfance et à la famille, le projet de loi C-92 comporte d'importantes lacunes, dont l'absence d'un renvoi à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* ailleurs que dans le préambule et l'absence de principes de financement, entre autres problèmes présentés ci-dessous. Votre comité prend acte des préoccupations soulevées par les témoins. Il tient également compte du témoignage des organisations et des particuliers autochtones qui s'opposent au projet de loi qui, selon eux, compromet les ententes et les processus qui sont déjà en place ou en voie de l'être, car le projet de loi, dans sa forme actuelle, limite leur capacité à exercer pleinement leur compétence.

Le comité est conscient que les réactions partagées au projet de loi sont en partie liées aux relations qu'ont les communautés autochtones avec les provinces. Le comité a appris que certaines Premières Nations et organisations des Premières Nations entretiennent des relations de coopération avec la province dans laquelle elles se trouvent, ce qui a donné lieu à de solides ententes de délégation en matière de services à l'enfance et aux familles. En revanche, d'autres organisations

des Premières Nations ont, avec la province, des relations problématiques qui rendent difficile ou improbable l'établissement d'ententes de coopération.

Lorsque le ministre O'Regan a comparu devant votre comité, il a admis que le projet de loi n'est pas parfait et il a accueilli favorablement la contribution du comité pour l'améliorer. Comme l'a dit au comité Mary Ellen Turpel-Lafond, directrice du Residential School History and Dialogue Centre à l'Université de la Colombie-Britannique, « [i]l s'agit d'un changement très profond qui s'impose à bien des égards au Canada. La législation nationale est d'une importance capitale, comme l'a dit la [Commission de vérité et réconciliation], mais elle nous oblige à modifier un certain nombre de systèmes ainsi que leur mode de fonctionnement ».

Votre comité convient que, faute de franchir cette étape importante, laquelle constitue un virage important quant à la manière dont les enfants autochtones sont considérés en matière de protection de l'enfance, nous nous en tiendrons au statu quo, ou pire encore. La plupart des témoins sont d'avis que le statu quo est insatisfaisant.

Le projet de loi C-92 pourrait être fort bien devenir un outil utile et indispensable dans le cadre de l'approche à volets multiples qui est nécessaire pour régler le problème de la surreprésentation substantielle des enfants autochtones pris en charge par l'État. Dans le but de renforcer le projet de loi, votre comité soulève les questions suivantes qui, selon lui, doivent être abordées au cours des diverses étapes de l'étude du projet de loi C-92 par le Parlement.

1. FINANCEMENT

Pratiquement tous les témoins ont dit au comité que le projet de loi doit comprendre un engagement de financement, au-delà de la mention à cet égard dans le préambule et la mention des arrangements fiscaux qui pourraient s'inscrire dans un accord de coordination. Certains témoins ont suggéré d'inclure une disposition relative au financement dans la partie du projet de loi qui porte sur les principes, certains ont proposé d'autres solutions. Nous avons appris qu'en l'absence de financement, les collectivités autochtones n'arriveront pas à exercer pleinement leur compétence et que, par conséquent, rien ne changera pour les enfants et les familles autochtones. Le financement doit être à long terme, prévisible, stable, durable, fondé sur les besoins et conforme au principe de l'égalité réelle. Comme l'a dit dans un mémoire au comité Cindy Blackstock, directrice générale de la Société de soutien à l'enfance et aux familles des Premières Nations du Canada :

l'égalité réelle est l'atteinte d'une véritable égalité dans les résultats au moyen d'un accès égal, et d'occasions, de locaux et de la prestation de services équitables d'une façon et selon des normes qui répondent aux besoins et aux contextes particuliers, notamment les désavantages culturels, sociaux, économiques et historiques [...] [et] exige la mise en œuvre de mesures qui tiennent compte des causes uniques de leur désavantage historique et qui sont élaborées exactement en vue d'une

intervention appropriée, tout comme à l'égard de leurs circonstances et de leurs besoins historiques, géographiques et culturels.

Elle a également fait remarquer que le financement devrait être ajusté en fonction de l'inflation et de la croissance démographique.

Au financement est associé le principe de Jordan, le principe de l'enfant d'abord. Le principe de Jordan vise à ce que les enfants des Premières Nations reçoivent les services publics essentiels et à régler les conflits de compétence entre une province ou un territoire et le gouvernement fédéral, ou entre des ministères, à propos de la responsabilité de la prestation d'un service à un enfant des Premières Nations. L'appel à l'action 3 de la Commission de vérité et réconciliation du Canada « demand[e] à tous les ordres de gouvernement de voir à la pleine mise en œuvre du principe de Jordan ». On a indiqué au comité que le projet de loi C-92 devrait mentionner explicitement le principe de Jordan.

Recommandation:

- Ajouter une disposition conforme au principe de l'égalité réelle pour que le financement destiné aux services aux enfants et aux familles autochtones tienne compte de l'égalité réelle, afin de garantir l'égalité d'accès aux services et aux avantages d'une manière et selon des normes adaptées aux situations et aux besoins particuliers, comme le désavantage sur les plans culture, social, économique et historique.
- Mentionner explicitement le principe de Jordan dans le préambule du projet de loi.

2. Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

Le préambule du projet de loi C-92 stipule que « le gouvernement du Canada s'est engagé à mettre en œuvre la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* ». Or, des témoins ont fait remarquer que, sauf dans le préambule, il n'est nulle part fait mention de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

Recommandation:

 Le projet de loi C-92 devrait faire mention de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dans le corps du projet de loi, et non pas seulement dans le préambule.

3. « FOURNISSEUR DE SOINS » ET QUALITÉ POUR AGIR

Votre comité a appris que la définition de « fournisseur de soins » incluse à l'article 1 donnerait à des parents de famille d'accueil non-Autochtones qualité pour agir dans le cadre d'une

procédure civile décrite à l'article 13, ce qui peut s'opposer au souhait légitime que les enfants autochtones soient élevés dans leurs familles et leurs communautés.

Recommandation:

• Le projet de loi C-92 doit être amendé afin que seuls les fournisseurs de soins ayant un lien familial, de parenté ou communautaire avec l'enfant puissent faire des représentations dans le cadre d'une procédure civile.

4. DROIT INHÉRENT À L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE

Bien que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale soit mentionné dans le préambule et à l'article 18 du projet de loi, le terme « inhérent » ne figure pas dans la disposition visant l'objet à l'article 8.

Recommandation:

• Ajouter le terme « inhérent » à l'alinéa 8a).

5. PRINCIPES ET INTÉRÊT D'UN ENFANT AUTOCHTONE

Le comité a appris que l'exigence visant à accorder la considération première au bien-être et à la sécurité physiques, psychologique et affectifs de l'enfant (paragraphe 10(2)) peut être interprétée par les tribunaux d'une manière qui perpétue le statu quo et qui met l'accent sur la protection au lieu de la prévention.

En outre, dans un rapport remis au comité, l'Institut Yellowhead a fait mention d'une partialité judiciaire dans l'interprétation de l'intérêt supérieur de l'enfant. Le comité fait observer que, pour favoriser l'application et l'interprétation du projet de loi, il sera essentiel que les juges suivent une formation afin de s'attaquer au problème de la partialité judiciaire.

Le comité a aussi appris que les mesures suivantes pourraient renforcer le projet de loi :

- Ajouter une disposition sur le « raisonnement inadmissible » (qui imposerait des restrictions à l'usage et à l'interprétation de certains éléments de preuve dans les affaires dont la cour est saisie, par exemple, la période pendant laquelle un enfant n'est pas sous la garde de ses parents n'est pas en soi une raison pour mettre fin aux relations parentales de façon permanente);
- Ajouter un principe relatif aux « efforts actifs », en vertu duquel il faut démontrer que des efforts actifs ont été déployés pour préserver l'intégrité d'une famille autochtone avant d'en retirer un enfant:
- Veiller à ce que la continuité culturelle tienne compte des cultures autochtones;

• Tenir compte des besoins des enfants pris en charge par l'État en matière de soutien par les collectivités autochtones ou par les provinces et les territoires après l'âge de la majorité établi par la plupart des provinces.

Sur ce dernier point, le comité a entendu les témoignages émouvants de Cheyenne Andy et d'Ashley Bach, deux jeunes femmes autochtones fortes et courageuses qui ont vécu en famille d'accueil. Elles ont raconté leur expérience ainsi que les difficultés et l'absence de soutien auxquelles elles ont été confrontées après avoir atteint l'âge de la majorité fixé par leur province.

Recommandations:

- Réviser le projet de loi pour s'assurer qu'une importance égale est accordée, d'une part, au lien d'un enfant autochtone avec sa famille, sa culture et sa collectivité et, d'autre part, au bien-être et à la sécurité physiques, psychologiques et affectifs de l'enfant;
- Ajouter une disposition sur le « raisonnement inadmissible »;
- Ajouter un principe relatif aux « efforts actifs »;
- Prendre des mesures pour veiller à ce que la continuité culturelle tienne compte des cultures autochtones;
- Ajouter des dispositions qui reflètent le besoin de soutien éprouvé par les enfants pris en charge par l'État après l'âge de la majorité, si nécessaire, et selon ce qui est déterminé par le groupe ou la collectivité autochtone.

6. RÉSOLUTION DES DIFFÉRENDS

Des témoins ont fait remarquer que le virage envisagé par le projet de loi C-92 entraînera inévitablement des différends, surtout en ce qui concerne le financement pour les groupes, les collectivités et les peuples autochtones qui choisissent d'exercer leur compétence législative en matière de services à l'enfance et à la famille. Bien que le projet de loi aborde la question des mécanismes de résolution des différends, et indique notamment qu'un tel mécanisme pourrait être créé dans le cadre de la réglementation afin de promouvoir la conclusion d'un accord de coordination, le comité a appris qu'il faudrait créer un organisme efficace et indépendant pour régler les différends entre les collectivités autochtones, le gouvernement fédéral et les provinces et territoires. Un organisme indépendant est nécessaire pour remédier au déséquilibre du pouvoir entre les collectivités autochtones, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux.

Recommandation:

• Le gouvernement du Canada doit, en collaboration avec les Premières Nations, les Inuits et les Métis, ainsi que les provinces et les territoires, envisager des moyens d'assurer

l'efficacité de la résolution des différends, y compris la possibilité d'établir un organisme indépendant de règlement des différends.

7. RECONNAISSANCE DES INITIATIVES ET DES ACCORDS EXISTANTS

Le comité est conscient que certains groupes autochtones ont déjà réalisé d'importants progrès pour répondre aux besoins de leurs collectivités en matière de services à l'enfance et à la famille. Le comité prend acte, en particulier, du travail effectué par l'Assemblée des chefs du Manitoba (AMC). En décembre 2017, l'AMC a signé un protocole d'entente avec le gouvernement fédéral au sujet du bien-être des enfants et des familles et elle a élaboré sa propre mesure législative appelée « Bringing our Children Home Act ». Le projet de loi devrait reconnaître ces efforts, ainsi que ceux déployés par d'autres organisations et collectivités autochtones. Les ententes en place ou en cours d'élaboration doivent être honorées et respectées afin qu'elles ne soient pas violées.

Recommandation:

- Après l'article 5, ajouter au projet de loi une disposition précisant que le projet de loi ne contrevient en rien aux ententes en place, comme le protocole d'entente entre l'Assemblée des chefs du Manitoba et le gouvernement fédéral;
- Inclure des échéanciers plus courts pour les accords de coordination dans le cas des groupes autochtones qui ont déjà lancé des initiatives en matière de services à l'enfance et à la famille.

8. COLLECTE DE DONNÉES

Le comité prend note que l'article 28 du projet de loi prévoit des accords entre les gouvernements provinciaux et les corps dirigeants autochtones portant sur la collecte de données. Le comité a appris que les données sont essentielles pour obliger le gouvernement fédéral à rendre des comptes. Par ailleurs, il est important que les données ne soient pas regroupées et, parallèlement, de veiller à protéger la vie privée des enfants autochtones, surtout dans les petites collectivités.

Recommandations:

- Le gouvernement du Canada doit revoir les dispositions du projet de loi C-92 afin de s'assurer qu'elles permettent de ne pas regrouper les données et qu'elles protègent la vie privée des enfants autochtones;
- Le gouvernement du Canada doit appuyer le travail effectué par les organisations autochtones qui recueillent des données;

- 7 -

 Le gouvernement du Canada doit, en collaboration avec les peuples autochtones, créer un poste de statisticien en chef responsable des données sur les Premières Nations, les Inuits et les Métis.

9. EXAMEN

Des témoins ont dit au comité que, outre l'examen quinquennal prévu au paragraphe 31(1) du projet de loi, il pourrait être préférable que le projet de loi fasse l'objet d'un examen initial après trois ans, ainsi que de rapports annuels sur la mise en œuvre du projet de loi. Le premier rapport pourrait porter sur la méthodologie et/ou les indicateurs.

Recommandation:

 Ajouter une disposition prévoyant la tenue d'un examen initial du projet de loi après trois ans, ainsi que la production de rapports annuels sur la mise en œuvre du projet de loi.

10. AUTRES ENJEUX

Le comité souhaite mettre en évidence les difficultés qui attendent sans aucun doute les collectivités autochtones pendant leur transition vers l'exercice de leur compétence en matière de services à l'enfance et à la famille. Nous exhortons le gouvernement à accorder le soutien nécessaire à toutes les collectivités qui souhaitent exercer leur compétence, y compris celles qui n'ont peut-être pas la capacité de le faire pour l'instant.

Enfin, nous sommes conscients que malgré la diversité des points de vue au sujet de l'élaboration du projet de loi C-92, qui a été qualifiée d'« élaboration conjointe » par le gouvernement fédéral, de nombreux témoins qui ont comparu devant le comité contestent cette déclaration. Selon certains témoins qui ont été invités par Services aux Autochtones Canada à participer à des séances d'information au sujet du projet de loi C-92, ces initiatives ne peuvent pas être considérées comme de véritables consultations. À maintes reprises, votre comité a entendu parler de l'absence de consultations véritables et il exhorte le gouvernement fédéral à revoir ses politiques et ses pratiques en matière d'élaboration des politiques et des mesures législatives touchant les peuples autochtones au Canada afin de remédier à ce problème récurrent.

Respectueusement soumis,

La présidente,

Lillian Eva Dyck