



La gouvernance autochtone des services en protection de la jeunesse

Christiane Guay et Lisa Ellington

Introduction

Au fil des ans, la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ) a été modifiée pour permettre aux communautés et organisations autochtones d'exercer certaines responsabilités. Par exemple, les responsabilités prévues aux articles 32 (ex : évaluation des signalements), 33 (suivi des familles) et 37.6 (recrutement, évaluation et gestion des familles d'accueil) peuvent être confiées à des intervenants employés par le conseil d'une communauté autochtone. La conclusion d'ententes en vertu de l'article 37.5 est un autre exemple. Adopté en 2000, à la suite de demandes exprimées par le peuple Atikamekw Nehirowisiw, celui-ci permet la conclusion d'ententes entre le gouvernement (MSSS) et une organisation ou communauté autochtone afin de mettre sur pied un régime particulier de protection de la jeunesse (PJ). Malgré tout, plusieurs défis subsistent. Cette fiche synthèse explique en quoi la gouvernance est un droit et non un privilège, décrit les avantages de la gouvernance en protection de la jeunesse malgré les recommandations en ce sens qui tardent à voir le jour et discute des défis persistants ainsi que des pistes pour le futur.

Le droit à la gouvernance

Le droit à la gouvernance des Premières Nations et Inuit (PNI) est lié au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, garanti par l'article 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP, 1966). La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA, 2007) réaffirme ce droit des Autochtones à l'autodétermination ainsi que celui de développer, de maintenir et d'administrer leurs institutions politiques, économiques et sociales (articles 4, 5 et 20). Ce droit comprend également celui de prendre soin de leurs enfants. Le gouvernement canadien a, quant à lui, reconnu que le droit à l'autonomie gouvernementale fait partie des droits ancestraux et de traité protégés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Enfin, le 20 mars

1985, l'Assemblée nationale a entériné par une résolution les principes devant guider les relations du Québec avec les peuples autochtones, dont le droit « [d]es nations autochtones [...] d'avoir et de contrôler, dans le cadre d'ententes avec le gouvernement, des institutions qui correspondent à leurs besoins dans les domaines de la culture, de l'éducation, de la langue, de la santé, des services sociaux et du développement économique ».

Les avantages de la gouvernance

L'imposition de structures de gouvernance occidentales a miné la relation que les Autochtones entretiennent avec leur territoire et a aussi effrité les systèmes de parenté qui sont au cœur des mécanismes de gouvernance traditionnelle et de régulation sociale. Or, des études ont démontré 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 (Cornell et Kalt, 2003). De plus, les peuples autochtones ayant davantage d'autonomie développent des systèmes de soutien originaux, conformes à leurs pratiques culturelles (Blackstock et Trocmé, 2005; Fournier, 2016). Ces systèmes sont bien plus efficaces pour les jeunes et les familles que ceux que la société occidentale persiste à imposer. Dans les faits, la recherche de solutions *par et pour* les peuples autochtones permet de s'éloigner des stratégies d'intervention de placement des enfants, souvent à l'extérieur des communautés, vers des approches qui renforcent les capacités parentales et communautaires (Sinha et al., 2010) et qui reflètent les valeurs de chaque nation, communauté ou village (Sinclair, Bala, Lilles et Blackstock, 2004).

À cet égard, Libesman (2004) a conclu, après une analyse des modèles de prise en charge des services en protection de la jeunesse au Canada, aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande et en Australie, qu'un partenariat collaboratif entre les gouvernements et les

organisations autochtones nécessite une délégation des pouvoirs (législatifs, judiciaires et administratifs) de même qu'une reconnaissance de l'autonomie et des droits des Autochtones. La collaboration entre les divers paliers gouvernementaux (provincial, fédéral et autochtone), lorsque la gouvernance autochtone est accrue, permet l'instauration d'approches holistiques et culturellement sensibles. C'est le cas, par exemple, de plusieurs communautés autochtones états-uniennes qui ont pu mettre en place leurs propres systèmes de protection de la jeunesse, en partie grâce à une loi nationale en la matière édictée en 1978: l'*Indian Child Welfare Act* (Guay, Jacques et Grammond, 2014). Cette loi fédérale a notamment conféré les pouvoirs décisionnels en protection de la jeunesse aux cours tribales, gérées par les Autochtones, plutôt qu'aux tribunaux étatiques.

Par ailleurs, plusieurs experts ayant témoigné devant la Commission Viens (CERP) font état de recherches et d'expériences de terrain qui concluent que les services de PJ destinés aux personnes autochtones doivent être assujettis au contrôle direct des communautés locales, ce qui nécessite une latitude institutionnelle et administrative.

Des recommandations qui tardent à voir le jour

Au cours des dernières décennies, de nombreux rapports, commissions d'enquête et consultations régionales ont aussi appuyé la nécessité que les organisations autochtones au Québec puissent exercer leur droit de gouverner les services de PJ:

- Le rapport Jasmin (1992) mentionne que l'un des problèmes majeurs en PJ découle de l'exclusion des Autochtones « du centre décisionnel, ce qui entraîne chez eux un sentiment d'impuissance » (p. 141);
- Le rapport Coutu (1995) souligne la nécessité d'une décentralisation des services de PJ pour en confier la gestion complète aux différentes nations autochtones du Québec;
- La Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) (1996) recommande la reconnaissance des compétences des nations autochtones en matière de protection de l'enfance;
- La CSSSPNQL (1998) recommande que les gouvernements reconnaissent la juridiction et la compétence des Premières Nations de gérer et

contrôler leurs services et de développer leurs propres systèmes;

- La Commission vérité et réconciliation (CVR) (2015) estime que les systèmes actuels ne font que poursuivre le processus d'assimilation amorcé par les pensionnats et rappelle les droits des gouvernements autochtones d'établir et de mettre en place leurs propres organismes de PJ.

Malgré ces recommandations, de nombreux défis persistent.

Des défis persistants

La gouvernance actuelle des services de protection de la jeunesse se fait selon une approche verticale qui ne reconnaît pas aux PNI le droit de s'autogouverner. En effet, si la LPJ actuelle permet au DPJ ou au MSSS de confier l'exercice de certaines responsabilités (art. 32, 33, 37.5 et 37.6 LPJ) aux organisations autochtones, de nombreux défis entravent la signature de telles ententes :

- L'absence de financement supplémentaire pour la négociation, la planification et la mise en œuvre des ententes selon l'article 37.5;
- Le poids élevé des exigences pour la signature d'ententes (MSSS, 2015): avoir des services préventifs efficaces; démontrer que les communautés sont capables d'assumer les responsabilités qu'elles souhaitent prendre en charge, incluant la capacité de recruter du personnel; créer des protocoles de collaboration avec des organismes internes et externes; prévoir un programme de formation et de soutien clinique; créer un mécanisme de traitement des plaintes, etc.;
- La nécessité d'obtenir l'accord du DPJ et son évaluation des compétences de l'organisation autochtone pour prendre en charge les responsabilités.

À cet égard, si les DPJ, lors de leur passage devant la CERP, affirment être en accord avec une plus grande autonomie des peuples autochtones, ils apportent tous des réserves importantes à cet appui de principe, évoquant l'incapacité de nombreuses communautés autochtones à prendre en charge des services en PJ et se fondant sur cette incapacité présumée pour justifier leur présence continue et la surveillance étroite de la mise en œuvre de l'autonomie. Dans un tel contexte, les exigences complexes du processus de prise en

charge des services, jumelées à la méfiance des DPJ, pourraient avoir comme impact de compromettre la signature d'ententes en vertu des articles 32, 33, 37.5 ou 37.6 LPJ (Guay et Grammond, 2012).

Même quand de telles ententes sont finalement signées, tous les problèmes ne sont pas pour autant résolus. En effet, « la mise sur pied d'agences autochtones de protection de la jeunesse n'est [...] pas une panacée si ces agences doivent impérativement appliquer la loi provinciale, qui, à bien des égards, ne reflète pas leur culture et leurs conceptions de la famille » (Guay et Grammond, 2012, p. 80). De plus, les différents mécanismes de reddition de comptes permettent à la province de continuer à exercer un contrôle considérable sur la gestion des programmes et n'assurent alors pas une réelle autonomie dans la prestation de services (Neu et Therrien, 2003). Dans les faits, la marge de manœuvre pour penser des approches et programmes culturellement sécuritaires demeure limitée.

En somme, même si certains « accommodements » ou délégations sont possibles (CERP, pièce P-438), le modèle structurant les interactions entre les systèmes autochtones et étatiques demeure toujours fondé sur un modèle de subordination.

Des pistes pour le futur

Malgré les nombreux effets positifs liés à l'autonomie des nations autochtones dans la prestation de services et dans les sphères décisionnelles, le Québec et le Canada tardent à transiter vers des degrés supérieurs de pluralisme juridique et institutionnel (Guay, Jacques et Grammond, 2014). Néanmoins, il est possible d'entrevoir une volonté récente du Canada à renverser la vapeur et trouver des solutions pour réduire la surreprésentation des enfants autochtones pris en charge par la PJ. Le 28 février 2019, le gouvernement fédéral a déposé le projet de loi C-92, qui vise à apporter des changements substantiels à l'organisation des services en matière de protection de l'enfance au Canada. Celui-ci reconnaît le droit inhérent des Premières Nations, Métis et Inuit à l'autonomie gouvernementale, lequel comprend la compétence en matière de prestation de services à l'enfance et à la famille (C-92, préambule).

Il est trop tôt pour évaluer l'impact d'une telle initiative sur la législation québécoise actuelle.

Néanmoins, à l'instar des nombreuses recommandations émises au cours des dernières décennies, le Québec devrait soutenir les communautés qui voudront se prévaloir de cette loi et s'allier à la position du Canada qui réaffirme que l'autodétermination est un droit et non un privilège. La province devrait également soutenir et accompagner sans délai et sans restriction les communautés ou villages qui souhaitent prendre en charge des services, que ce soit pour l'article 32, 33, 37.5 ou 37.6 de la LPJ.

POUR EN SAVOIR PLUS :

- CERP : www.cerp.gouv.qc.ca
- *Recension des écrits secteur Protection de la jeunesse rédigé par : Christiane Guay et Lisa Ellington dans le cadre de la CERP, pièce PD-5 (CERP).*

RÉFÉRENCES

- Blackstock, C. (2009). The Occasional Evil of Angels: Learning from the Experiences of Aboriginal Peoples and Social Work. *First Peoples Child and Family Review*, 4(1), 28-37.
- 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.
- Commission de vérité et réconciliation. (2015). *Ce que nous avons retenu : Les principes de la vérité et de la réconciliation*. Montréal, Québec et Kingston, Ontario : McGill-Queen's University Press.
- Cornell, S. et Kalt, J. P. (2003). *Reloading the Dice : Improving the Chances for Economic Development on American Indian Reservations*. Los Angeles, CA : American Indian Studies Center, UCLA.
- Comité de consultation sur l'administration de la justice en milieu autochtone. (1995). *La Justice pour et par les autochtones*. Québec, Québec : Ministère de la Justice.
- Commission royale sur les peuples autochtones du Canada. (1996). *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*. Ottawa, Ontario : Groupe Communication Canada.
- Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, pièce P-051 (CERP).

- 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, pièce P-171 (CERP), p. 1-27.
- Groupe de travail sur l'évaluation de la Loi sur la protection de la jeunesse. (1992). *La Protection de la jeunesse, plus qu'une loi, Rapport*. Québec, Québec : Ministère de la Santé et des Services Sociaux et Ministère de la Justice.
- Guay, C. (2015). Les familles autochtones : des réalités sociohistoriques et contemporaines aux pratiques éducatives singulières. *Intervention, 141*(2), 12-27.
- Les enjeux de l'application des régimes de protection de la jeunesse aux familles autochtones, pièce P-089 (CERP), p. 67-83.
- La protection des enfants autochtones, se tourner vers l'expérience américaine pour contrer la surreprésentation, pièce P-090 (CERP), p. 195-209.
- Libesman, T. (2004). Child Welfare Approaches for Indigenous Communities: International Perspectives. *Australian Institute of Family Studies, 20*, 1-39.
- Lignes directrices permettant d'établir un régime particulier de protection de la jeunesse pour les Autochtones*, pièce P-085 (CERP).
- Ministère de la Justice Canada. (2018). Principes régissant la relation du Gouvernement du Canada avec les peuples autochtones. Repéré à <http://www.justice.gc.ca/fra/sjc-csj/principes-principles.html>.
- Neu, D. E. et Therrien, R. (2003). *Accounting for Genocide: Canada's Bureaucratic Assault on Aboriginal People*. Halifax, Nouvelle-Écosse : Fernwood Publishing.
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, Organisation des nations unies, 16 décembre 1966, Rés. 2200 A (XXI).
- Projet de loi C-92. *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*. 42e lég., (Can.), 1re sess., 2019.
- Projet de loi n° 99, *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions*, 41e lég., (Qué.), 1re sess., 2016.
- Rapport régional intitulé Processus de mobilisation sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, pièce P-076 (CERP).
- Sinclair, M., Bala, N., Lilles H. et Blackstock, C. (2004). Aboriginal Child Welfare. Dans N. Bala et al. (dir.), *Canadian Child Welfare Law: Children, Families and the State* (2e éd., p. 199-244), Toronto, Ontario : Thomson Educational Publishing.
- Sinha, V., Fast, E., Trocmé, N., Fallon, B., MacLaurin, B., Parazelli, M., ... 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.
- Vézina, C. et Bernheim, E. (2011). Risque de santé et populations marginalisées : réflexion interdisciplinaire sur la centralité des droits de la personne dans le statut de citoyen. *Revue de Droit, 40*(1-2), 1-30.