

**LOI AUTORISANT LA COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS PERSONNELS
AUX FAMILLES D'ENFANTS AUTOCHTONES DISPARUS OU DÉCÉDÉS À LA SUITE
D'UNE ADMISSION EN ÉTABLISSEMENT**

1- Contexte

Le 3 août 2016 a été annoncée la mise sur pied de l'*Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées* (ENFFADA). Cette commission d'enquête nationale avait pour mandat d'examiner « les causes systémiques de toutes les formes de violence, y compris la violence sexuelle, à l'égard des femmes et des filles autochtones, et faire rapport à cet égard »¹.

Dans le cadre de ses travaux, et plus particulièrement du témoignage de certaines familles, l'ENFFADA s'est intéressée aux cas de décès ou de disparitions d'enfants autochtones dans des circonstances inconnues de leurs familles, à la suite de leur admission dans un établissement de santé et de services sociaux entre les années 1950 et 1980. L'équipe de l'ENFFADA a requis par assignation à comparaître les dossiers médicaux et des actes civils afin d'examiner la situation concernant 24 enfants dont la disparition a été rapportée lors des audiences tenues au Québec². Toutefois, en raison de l'imprécision de certaines informations d'identification (dates de naissance, noms d'enfants, etc.) et de l'absence de concordance entre certaines données et les registres et archives des organisations visées, il ne fut pas possible d'obtenir de l'information pour l'ensemble des enfants identifiés dans le cadre des témoignages.

Au terme de près de trois années de travaux, l'ENFFADA a rendu public son rapport final le 3 juin 2019³. Ce dernier était accompagné d'un rapport complémentaire spécifique au Québec assorti de 21 appels à la justice⁴, dont l'un d'entre eux visait à « remettre aux familles autochtones toutes les informations dont dispose (le gouvernement) concernant les enfants qui leur ont été enlevés à la suite d'une admission dans un hôpital ou tout autre centre de santé au Québec » (appel à la justice n° 20).

Afin de répondre rapidement à l'appel à la justice n° 20 et aux besoins des familles autochtones concernées par la disparition ou le décès d'un enfant à la suite d'une admission dans un établissement de santé et de services sociaux, le gouvernement a proposé l'insertion d'articles spécifiques dans le projet de loi n° 31 : *Loi modifiant*

¹ Pour consulter le mandat détaillé de l'ENFFADA : <https://www.mmiwg-ffada.ca/fr/mandate/> (consulté le 26 novembre 2020).

² Source : rapport complémentaire de l'ENFFADA spécifique au Québec (<https://www.mmiwg-ffada.ca/fr/final-report/>, consulté le 26 novembre 2020), page 18.

³ Pour consulter le rapport final de l'ENFFADA : <https://www.mmiwg-ffada.ca/fr/final-report/> (consulté le 31 juillet 2020).

⁴ Pour consulter le rapport complémentaire spécifique au Québec et ses 21 appels à la justice : <https://www.mmiwg-ffada.ca/fr/final-report/> (consulté le 26 novembre 2020).

principalement la Loi sur la pharmacie afin de favoriser l'accès à certains services et autorisant la communication de renseignements personnels concernant certains enfants autochtones disparus ou décédés à leur famille. Ces articles visaient principalement à rendre accessibles certains renseignements détenus par les établissements, afin de permettre aux familles de connaître les circonstances ayant entouré la disparition ou le décès de leur enfant.

Dans le contexte particulier du début de la pandémie de Covid-19 requérant une sanction rapide du projet de loi n° 31, la *Loi modifiant principalement la Loi sur la pharmacie afin de favoriser l'accès à certains services* a été adoptée puis sanctionnée le 17 mars 2020, sans les articles consacrés aux enfants autochtones.

Le jour même, l'Assemblée nationale a adopté une motion voulant « que le gouvernement s'engage à présenter un projet de loi distinct prévoyant la communication de renseignements personnels concernant certains enfants autochtones disparus ou décédés à leur famille », confirmant ainsi sa volonté qu'un nouveau projet de loi soit élaboré en réponse aux besoins des familles autochtones.

2- Objectifs

Afin de répondre aux besoins des familles concernées par la disparition ou le décès d'un enfant autochtone à la suite d'une admission dans un établissement de santé et de services sociaux, le projet de loi vise à rendre accessibles à ces dernières certains renseignements détenus par les établissements de santé et de services sociaux, des organismes et les congrégations religieuses, afin de leur permettre de connaître les circonstances ayant entouré la disparition ou le décès d'un enfant et, le cas échéant, de contribuer à faciliter leur processus de deuil.

Dans l'objectif de soutenir les familles, le projet de loi vise également à mettre en œuvre des mesures d'accompagnement culturellement pertinentes et sécurisantes⁵. Ces mesures ont pour objectif de permettre aux familles d'être accompagnées et soutenues dans le respect de leur culture, de leur langue et de leur histoire tout au long du processus. Elles concernent à la fois l'étape de recherche de renseignements et l'étape de leur réception.

Dans la perspective de les aider dans leur processus de guérison, le projet de loi prévoit en outre un service d'accompagnement des familles dans leurs démarches entourant une demande d'exhumation.

Le projet de loi a une période d'application de cinq ans. Cette période initiale permettra de recevoir les demandes des familles et d'en faire un bilan au terme des cinq premières années. Dans le cas où l'ensemble des demandes reçues n'auraient pas pu être traitées,

⁵ La sécurisation culturelle est une approche de soins et de services originellement développée par une infirmière en Nouvelle-Zélande, à l'attention du peuple maori face aux inégalités de santé que ce dernier vivait (Woods, M., 2010, *Cultural safety and the socioethical nurse. Nursing Ethics*, 17(6), 715-725, <https://doi.org/10.1177/0969733010379296>, consulté le 26 novembre 2020). En ce sens, la notion de sécurisation culturelle définit un ensemble de pratiques visant à rétablir et à soutenir l'équité pour les Autochtones.

ou dans le cas où de nouvelles demandes seraient déposées durant les derniers mois d'application de la loi, le gouvernement du Québec pourra prolonger l'application de la loi d'une année, et ce, autant de fois que nécessaire.

3- Proposition

3.1 Dispositions introductives

De façon générale, les mesures législatives proposées par le projet de loi confient au ministre responsable des affaires autochtones la responsabilité de soutenir les familles d'enfants autochtones disparus ou décédés dans leurs recherches de renseignements auprès d'un établissement de santé et de services sociaux, d'un organisme ou d'une congrégation religieuse, sur les circonstances ayant entouré la disparition ou le décès de ces enfants à la suite d'une admission en établissement de santé et de services sociaux, et ce, en tenant compte des particularités linguistiques et culturelles des familles, ainsi que de leurs besoins psychosociaux. À cette fin, elles prévoient notamment que le ministre responsable des affaires autochtones assiste et guide les familles qui le requièrent.

3.2 Dispositions visant la communication de renseignements personnels détenus par un établissement, un organisme ou une congrégation religieuse, concernant une personne qui pourrait être un enfant autochtone disparu ou décédé

Le projet de loi confie également au ministre responsable des affaires autochtones la responsabilité de prêter assistance à toute personne qui le requiert dans le cadre de la formulation d'une demande visant la communication de renseignements personnels, détenus par un établissement de santé et de services sociaux, un organisme ou une congrégation religieuse, concernant une personne qui pourrait être un enfant autochtone disparu ou décédé. Dans ce cas, il prête assistance à tout responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels d'un tel établissement ou organisme ou à toute personne faisant partie d'une congrégation religieuse qui le requiert dans le cadre du traitement d'une telle demande.

Afin de favoriser le traitement le plus adéquat et le plus efficient possible d'une demande visant la communication de renseignements personnels auprès d'un établissement de santé et de services sociaux, d'un organisme ou d'une congrégation religieuse, le projet de loi permet au ministre responsable des affaires autochtones, lorsque son assistance a été requise par le demandeur, et à la personne responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels d'un établissement ou d'un organisme ou la personne faisant partie d'une congrégation religieuse appelée à traiter la demande, de se communiquer tout renseignement personnel nécessaire à son traitement.

Le projet de loi établit par ailleurs les différentes conditions qu'une personne souhaitant obtenir des renseignements d'un établissement de santé et de services sociaux, d'un organisme ou d'une congrégation religieuse doit respecter aux fins de la recevabilité de sa demande.

La demande devrait ainsi être transmise par le demandeur au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi. Cette précision vise à ne rendre les dispositions envisagées applicables que pour une durée de cinq ans à compter de leur entrée en vigueur, afin de conserver le caractère exceptionnel du régime mis en place. Cette durée pourrait être prolongée d'une année par le gouvernement, en regard notamment du nombre de demandes reçues, et ce, autant de fois que nécessaire. De plus, la personne doit être membre de la famille de l'enfant visé par la demande, c'est-à-dire être son arrière-grand-père ou son arrière-grand-mère, son grand-père ou sa grand-mère, son père ou sa mère, son frère ou sa sœur, son oncle ou sa tante, son cousin ou sa cousine, son beau-père ou sa belle-mère, son beau-frère ou sa belle-sœur, son enfant, son neveu ou sa nièce, ou toute autre personne significative. Enfin, la personne devrait disposer de renseignements susceptibles de laisser croire que l'enfant autochtone a été admis en établissement avant le 31 décembre 1989. Elle devrait faire état de circonstances qui suggèrent que l'enfant autochtone a été admis dans un établissement de santé et de services sociaux au cours de la période déterminée par le projet de loi, et qu'alors qu'il était admis dans un établissement de santé et de services sociaux, il est disparu ou décédé.

Il prévoit aussi les règles applicables dans le cas où la personne qui pourrait être un enfant autochtone disparu ou décédé est toujours vivante.

Le projet de loi prévoit également une obligation, pour les établissements de santé et de services sociaux, les organismes ou les congrégations religieuses, de motiver un refus de communiquer des renseignements personnels concernant un enfant autochtone disparu ou décédé.

Enfin, le projet de loi prévoit un recours en révision à la Commission d'accès à l'information (CAI) lorsqu'un établissement ou un organisme refuse de communiquer des renseignements personnels. La *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* s'applique à cette demande de révision.

Il prévoit en outre la possibilité de faire une demande d'examen de mécontentement à la CAI lorsqu'une congrégation religieuse refuse de communiquer des renseignements personnels. La *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (chapitre P-39.1) s'applique à cette demande d'examen.

3.3. Dispositions relatives au pouvoir d'enquête

Lorsqu'un ou des éléments laissent croire que des renseignements susceptibles de faire connaître les circonstances ayant entouré la disparition ou le décès d'un enfant autochtone existent, mais n'ont pas pu être communiqués à une personne en application de la présente loi, le projet de loi prévoit que le ministre peut, d'office ou sur demande de cette personne, après avoir considéré les démarches effectuées par la personne, faire enquête auprès d'un établissement, d'un organisme ou d'une congrégation religieuse. Dans un tel cas, le ministre doit prendre les mesures nécessaires pour ne pas nuire au déroulement d'une enquête policière en cours, à venir ou qui pourrait être rouverte.

Pour la conduite d'une telle enquête, le projet de loi prévoit que le ministre ou la personne qu'il désigne sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* (chapitre C-37), à l'exception du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement. Le ministre ou la personne qu'il désigne doit, à la fin de l'enquête, consigner le résultat de l'enquête et la preuve recueillie dans un rapport.

3.4 Dispositions relatives à l'exhumation

Afin de faciliter le processus de deuil, le projet de loi permet au ministre d'assister et de guider les familles dans leurs démarches entourant une demande d'exhumation à la Cour supérieure. Le ministre doit aviser dès que possible le coroner en chef de l'existence de telles démarches.

L'exhumation et la disposition des cendres humaines devront être faites conformément à la *Loi sur les activités funéraires* (chapitre A-5.02) et au Règlement d'application de la *Loi sur les activités funéraires* (chapitre A-5.02, r. 1).

3.5 Dispositions relatives aux plaintes

En cas d'insatisfaction concernant les services d'accompagnement reçus lors de recherches de renseignements auprès d'un établissement, d'un organisme ou d'une congrégation religieuse, le projet de loi permet à une personne de porter plainte auprès du ministre responsable des affaires autochtones. Le ministre effectue alors des démarches auprès de l'établissement, de l'organisme ou de la congrégation religieuse visé par la plainte afin de comprendre et d'améliorer les pratiques, notamment par la sensibilisation des intervenants concernés aux réalités autochtones. Le projet de loi prévoit aussi que le ministre établit la procédure relative au dépôt d'une plainte.

4- Avantages

Les mesures proposées répondent à l'appel à la justice n°20, ainsi qu'à l'esprit de l'appel à la justice n°21 du rapport spécifique au Québec de l'ENFFADA visant à « créer une commission d'enquête sur les enfants enlevés aux familles autochtones ».

L'absence de mesures spécifiques pour déroger aux lois permettant la communication de renseignements personnels diminuerait les possibilités de communiquer aux familles autochtones certains renseignements pertinents concernant des enfants disparus ou décédés à la suite de leur admission dans un établissement de santé et de services sociaux. Les mesures proposées seront bénéfiques aux familles concernées en favorisant la communication de renseignements, mais également en mettant en place des mesures d'accompagnement culturellement pertinentes et sécurisantes. À ce titre, elles pourraient contribuer, dans certains cas, à soutenir le processus de deuil et de guérison.

5- Impacts, mise en œuvre, suivi et évaluation

Des mesures sont prévues pour assurer la mise en œuvre adéquate et efficiente des mesures législatives présentées. Le projet de loi prévoit ainsi que le ministre responsable des affaires autochtones rend compte de l'application de la loi dans un rapport annuel publié sur son site Internet.

6- Implications financières

Les dispositions législatives proposées n'ont pas d'implication financière, à l'exception de celles relatives à la mise en place administrative d'une direction sous la responsabilité du ministre responsable des affaires autochtones, visant à permettre la réalisation des responsabilités de ce dernier.

La mise en œuvre mandat de cette direction nécessitera un total de cinq à sept ressources. Des dépenses de fonctionnement seront également nécessaires pour assurer l'offre de services. À ce titre, le financement est évalué à près de 1 013 k\$ annuellement, incluant 675,9 k\$ en dépenses de rémunération et 337,1 k\$ en dépenses de fonctionnement.

Le mandat de la direction étant prévu pour une durée initiale de deux ans (renouvelable le cas échéant), ces implications financières sont à prévoir sur une période minimale de deux ans.