



Rapport spécial

Les enfants autochtones Le Canada doit mieux faire : aujourd'hui et demain

**Document présenté au Comité des droits de l'enfant de l'ONU
par le Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes**

2011

Membres du

Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes

COLOMBIE-BRITANNIQUE

Représentant pour les enfants et les jeunes

ALBERTA

Défenseur des enfants et des jeunes

SASKATCHEWAN

Défenseur des enfants

MANITOBA

Défenseur des enfants et des jeunes

ONTARIO

Intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes

QUÉBEC

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse

NOUVELLE-ÉCOSSE

Bureau de l'ombudsman, Services à la jeunesse

NOUVEAU-BRUNSWICK

Défenseur des enfants et des jeunes

TERRE-NEUVE ET LABRADOR

Défenseur des enfants et des jeunes

YUKON

Défenseur des enfants et des jeunes

Table des matières

1. Introduction	1
2. Contexte	3
3. Mesures générales d'application (articles 4, 42, 44)	6
3.1 Législation	6
3.2 Plan national d'action	7
3.3 Institutions nationales des droits de la personne	9
3.4 Allocation des ressources	12
3.5 Collecte des données.....	13
4. Principes généraux (articles 2, 3, 6 et 12)	17
4.1 Non-discrimination.....	17
4.2 Intérêt supérieur de l'enfant	21
4.3 Participation des enfants.....	22
5. Milieu familial et enfants pris en charge (articles 5, 9-11, 18-21, 25, 27, 39).....	26
5.1 Enfants séparés de leur milieu familial	26
5.2 Maltraitance et négligence	27
6. Handicap, santé et bien-être de base (articles 6, 18, 23, 24, 26, 27, 33)	30
6.1 Santé et services de santé	30
6.2 Pauvreté	34
7. Éducation, loisirs et activités culturelles (articles 28, 29, 30, 31)	36
8. Mesures spéciales de protection (articles 22, 30, 32-36, 37, 38, 39, 40)	39
8.1 Enfants sans-abri, victimes de traite et d'exploitation sexuelle	39
8.2 Enfants réfugiés, séparés et non accompagnés.....	42
8.3 Système de justice pour mineurs	44
9. Réserves spéciales; déclaration interprétative	49
10. Conclusion	52
Annexe A : Questions clés pour le Canada	54
Annexe B : Résumé des recommandations pour le Canada	55

1. Introduction

Le Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes (le Conseil) ¹ présente son rapport spécial au Comité des droits de l'enfant de l'ONU (le Comité) pour mettre en évidence les enjeux critiques auxquels les enfants² autochtones³ font actuellement face. Le Conseil est une alliance nationale réunissant des organismes de défense des enfants légalement institués par les provinces et territoires canadiens. Le mandat des membres du Conseil consiste à promouvoir et à protéger les droits des enfants, y compris ceux des enfants autochtones. Dans notre rôle de défenseur des enfants autochtones, et grâce à leur voix, nous avons cerné des enjeux généralisés et critiques qui ont un impact sur la vie des enfants autochtones et qui exigent une attention immédiate. La reconnaissance de ces enjeux a amené le Conseil à contribuer à l'examen du rapport 2009⁴ du Canada par le Comité, en présentant le présent rapport spécial. Nous avons demandé au Comité de tenir compte de notre rapport, y compris de nos recommandations qui visent à améliorer la vie des enfants autochtones, et celle de tous les enfants.

En choisissant comme point de mire les enfants autochtones, nous attirons l'attention sur le fait que les circonstances touchant de nombreux enfants vulnérables dans nos secteurs de compétence sont indissociables. Les enfants vulnérables incluent les enfants qui souffrent d'un handicap, ceux qui sont victimes de traite et d'exploitation sexuelle, ceux qui ont besoin de protection; les sans-abri et ceux qui ont des démêlés avec la justice et enfin, ceux dont la famille vit dans la pauvreté. Les enfants réfugiés, non accompagnés et séparés entrent également dans cette catégorie. Nous croyions qu'en mettant en évidence les facteurs pertinents aux enfants autochtones, nous faisons également ressortir ce qui touche tous les groupes d'enfants. Nous avons la conviction qu'en faisant valoir la mise en oeuvre des droits des enfants autochtones, nous encourageons la mise en oeuvre des droits de tous les enfants.

Dans ses observations finales présentées au Canada, le Comité a exprimé ses préoccupations et a fait des recommandations au sujet des enfants autochtones, qui demeurent les plus vulnérables au pays. Le Canada a fait des progrès pour améliorer la vie de certains enfants, mais il nous semble qu'il n'a pas pleinement donné suite aux recommandations faites par le passé par le Comité et que les droits d'un grand pourcentage d'enfants autochtones ne sont toujours pas appliqués au titre de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (« la Convention »), de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones de l'ONU et d'autres organes de défense des droits de la personne.

En 2010, nous avons publié une déclaration de principe⁵ qui mettait en évidence les enjeux importants touchant les enfants autochtones, et formulé des recommandations pour demander une réponse immédiate de la part du Canada. Notre déclaration de principe éclaire le présent rapport, qui nous semble dresser un portrait plus réaliste et plus contemporain de la vie des enfants autochtones que celui que présente le Canada.

¹ Le travail du Conseil avec et pour des enfants vulnérables, par exemple les enfants autochtones, éclaire notre connaissance d'enjeux importants liés à l'enfance. Il y a des bureaux de défense des enfants en Alberta, en Colombie-Britannique, au Manitoba, au Nouveau-Brunswick, à Terre-Neuve et Labrador, en Ontario, au Yukon et en Saskatchewan, un Bureau de l'ombudsman en Nouvelle-Écosse et une Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse au Québec. Bien que chaque province ou territoire ait son propre mandat prescrit par la loi, chaque bureau fait le même travail de défense des enfants.

² Par souci de concision, le terme « enfant » désigne les enfants et les jeunes de moins de 18 ans.

³ Dans le présent document, le terme « autochtone » désigne les enfants et les jeunes des Premières nations, métis et inuit vivant dans les provinces et territoires du Canada. Nous utilisons l'expression « enfants autochtones » de préférence à « enfants indigènes », parce que la Constitution canadienne parle des peuples autochtones du Canada.

⁴ Voir : Troisième et quatrième rapports du Canada sur la *Convention relative aux droits de l'enfant*, qui couvre la période janvier 1998 à décembre 2007.

⁵ Disponible à : www.rcybc.ca

Notre analyse révèle que les enfants autochtones traversent une crise à laquelle il faut impérativement remédier. Pour attirer l'attention sur les enfants autochtones et encourager les mesures que doit prendre le Canada pour remplir ses obligations stipulées à la Convention, le présent rapport spécial fait référence aux observations précédentes du Comité, aux recommandations qu'il a émises au Canada et à ses Observations générales, s'il y a lieu. Nous citons également le rapport 2009 du Canada, quand cela est pertinent, et nous présentons des renseignements et des recommandations qui appuieront, selon nous, le Comité dans son examen de la mise en oeuvre de la Convention au Canada.

Le Comité, le Canada et le Conseil s'entendent sur le fait que les enfants autochtones subissent d'énormes injustices et n'ont pas la chance d'exercer pleinement leurs droits tels stipulés à la Convention relative aux droits de l'enfant. Nous remercions le Comité des conseils donnés au Canada (et à d'autres États) sur les droits spécifiques des enfants autochtones en vertu de la Convention, car « ils montrent qu'il est reconnu que ces enfants [les enfants indigènes] ont besoin de **mesures spéciales** [insistance de l'auteur] pour exercer pleinement leurs droits ». ⁶ En présentant notre rapport spécial, nous demandons au Comité d'encourager le Canada à élaborer et à appliquer des mesures spéciales qui aideront les enfants autochtones, et tous les autres enfants, à faire valoir leurs droits en vertu de la Convention et d'autres organes de défense des droits de la personne.

⁶ Voir : Observation générale n° 11 du Comité des droits de l'enfant de l'ONU. Disponible à : <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm>

2. Contexte

L'obligation du Canada de mettre en œuvre les droits des enfants autochtones, comme l'a indiqué le Comité, se reflète dans de nombreux traités des droits de la personne et initiatives internationales que le Canada a ratifiés ou appuyés. En 2004, le rapporteur spécial de l'ONU sur la situation des droits de l'homme et les libertés fondamentales des peuples autochtones a toutefois signalé que le Canada devait améliorer la mise en œuvre des droits des Autochtones, et a fait plusieurs recommandations.⁷ Bien que la Convention, en particulier, ait servi à mieux faire connaître les disparités et la violation des droits des enfants autochtones au Canada, nous sommes d'accord avec le rapporteur spécial et d'autres défenseurs des droits des enfants que la Convention n'a pas été suffisamment mise en œuvre depuis sa ratification par le Canada et que l'objectif de remédier au non-respect des droits des enfants autochtones et aux désavantages persistants qui les touchent n'est malheureusement pas encore atteint.

Dans ses Observations finales au Canada en 2003, le Comité a constaté avec inquiétude « ... que les enfants autochtones continuent à éprouver de nombreux problèmes, notamment à être victimes de discrimination dans plusieurs domaines, avec bien davantage de fréquence et de gravité que leurs pairs non autochtones » (paragraphe 58). Le Comité a invité immédiatement « ...le gouvernement à poursuivre ses efforts pour instaurer l'égalité des chances entre enfants autochtones et enfants non autochtones », et a fait référence aux recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones, en encourageant « ... l'État partie à leur donner la suite voulue » (paragraphe 59).

Le Canada a fait référence aux initiatives touchant les enfants autochtones dans son rapport de 2009, et a souligné que les taux élevés de pauvreté, les ménages unifamiliaux, les problèmes de santé, de même que le manque de soutien social créent l'inégalité des chances entre enfants autochtones et enfants non autochtones (paragraphe 61). Le rapport du Canada mentionnait également le financement stratégique de programmes et de projets ciblant les priorités en matière de santé publique. Les enjeux abordés dans le cadre des projets financés entre 2004 et 2007 incluaient la sécurité alimentaire, la violence familiale, la paternité, l'affection, la prévention de la grossesse chez les adolescentes, l'allaitement et la santé en milieu rural (paragraphe 61). Le rapport, à notre sens, se limitait à décrire les programmes sans aller jusqu'à en faire une évaluation en indiquant l'impact sur les enfants autochtones à qui ces initiatives devaient profiter.

Et pourtant, malgré ces initiatives, programmes et projets, les tentatives du Canada n'ont pas réussi à améliorer la vie des enfants autochtones et ces derniers continuent de subir les conséquences d'un « ... héritage de colonialisme, de racisme et d'exclusion »⁸. Des données factuelles confirment « ...qu'être un enfant autochtone au Canada va de pair avec les barrières liées à la pauvreté, y compris le revenu, l'éducation et la culture, l'emploi, la santé, le logement ainsi que la prise en charge sociale ou par le système judiciaire.

⁷ Voir : Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU. Enjeux autochtones, droits de l'homme et enjeux autochtones. Rapport du rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones, Rodolfo Stavenhagen, Addenda. Mission au Canada. E/CN.4/2005/88/Add.3, 2 décembre 2004.

⁸ Disponible à : <http://www.ncwcnbes.net/documents/researchpublications/ResearchProjects/FirstNationsMetisInuitChildrenAndYouth/2007Report-TimeToAct/PressReleaseENG.htm>

Les disparités entre les enfants autochtones et leurs pairs non autochtones sont alarmantes... »⁹ Les enfants autochtones connaissent des taux plus élevés de malnutrition; de handicap; de toxicomanie et de suicide que n'importe quels autres enfants. En 2007, un rapport du Comité sénatorial permanent sur les droits de la personne¹⁰ (« Rapport du comité sénatorial ») a également observé que chez les enfants autochtones, la pauvreté et les démêlés avec le système de justice pénale pour les jeunes et le système de protection de la jeunesse atteignaient des niveaux disproportionnels.

Dans ses observations finales au Canada en 2003, le Comité accueille avec satisfaction la Déclaration de réconciliation faite par le gouvernement fédéral et ses « ...profonds regrets pour les injustices historiques commises à l'encontre des Autochtones, en particulier dans le cadre du système des écoles résidentielles » (paragraphe 58), injustices qui restent la cause sous-jacente des conditions défavorisées des enfants autochtones.

Le Comité invite instamment le Gouvernement à poursuivre ses efforts pour instaurer l'égalité des chances entre enfants autochtones et enfants non autochtones. À cet égard, il réitère en particulier les observations et recommandations liées à la répartition des terres et des ressources formulées par plusieurs organes de suivi des traités relatifs aux droits de l'homme du système des Nations Unies, parmi lesquels le Comité des droits de l'homme..., le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale... et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels... Le Comité prend également note des recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones et encourage l'État partie à leur donner la suite voulue (paragraphe 59).

Les enfants autochtones forment un élément vital du tissu social canadien, et leur nombre augmente plus rapidement que celui de n'importe quel autre groupe identifiable. Promouvoir le bien-être et le développement sain de ces enfants doit être une priorité pour chacun de nous – dès maintenant et dans le futur. Beaucoup trop d'entre eux restent parmi les plus vulnérables, comme l'illustrent les inégalités importantes entre la façon dont ces enfants font l'expérience de leur monde par rapport à de nombreux autres enfants canadiens. Il faut prendre des mesures spéciales afin que les enfants autochtones, touchés par les désavantages intergénérationnels des peuples autochtones en général, puissent avoir la chance d'obtenir des résultats égaux comparativement à ceux de leurs pairs non autochtones. Ces mesures spéciales doivent reconnaître que les Premières nations, les Inuits et les Métis sont des populations autochtones distinctes aux prises avec des difficultés uniques, que leurs priorités sont différentes, et que les politiques et prises de décisions aux divers paliers gouvernementaux ont un impact différent sur eux. Cette réalité demande de faire preuve de sensibilité et de compréhension pour porter une attention constructive aux droits des enfants autochtones, de leur famille et de leur collectivité.

⁹ Mary Ellen Turpel-Lafond (2007). *Protecting Rights of Indigenous Children in Realizing the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Triumph, Hope, and Action*, p. 172 (La protection des droits des enfants autochtones – Mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones : Triomphe, espoir et action.)

¹⁰ Canada, Comité sénatorial permanent des droits de la personne, « *Les enfants : des citoyens sans voix - Mise en œuvre des obligations internationales du Canada relatives aux droits des enfants* (2007). En ligne : Comité permanent des droits de la personne. Disponible à : <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/391/huma/rep/rep10apr07-f.htm> Toc164844427

CANADIAN COUNCIL OF

Child and
Youth

ADVOCATES

CONSEIL CANADIEN DES DÉFENSEURS

et des
des enfants
des jeunes

Les collectivités et les organisations autochtones et non autochtones ont galvanisé leurs efforts pour remédier aux problèmes complexes liés à l'amélioration de la vie des enfants autochtones. Bien que ces efforts aient emmené certains succès chez la population autochtone, en nourrissant l'espoir pour leurs enfants et en les inspirant, les données factuelles présentes n'en laissent pas moins entrevoir une réalité et des perspectives d'avenir moroses pour beaucoup de ces enfants. Les excuses exprimées par le Canada en 2008 au sujet des pensionnats et la Commission de vérité et de réconciliation consécutive ont ouvert de nouvelles possibilités de ressourcement, de réconciliation et de renouveau. Malgré tout, il reste beaucoup d'obstacles à surmonter pour que les enfants autochtones puissent exercer pleinement leurs droits en vertu des lois canadiennes et internationales sur les droits de la personne. Nous demandons au Comité de convier immédiatement le Canada à renforcer son engagement à mettre en oeuvre la Convention pour les enfants autochtones et tous les autres enfants du pays, dès aujourd'hui et à l'avenir.

3. Mesures générales d'application (articles 4, 42 et 44)

3.1 Législation

En 2003, le Comité a fait part de ses observations au Canada comme suit :

Le Comité relève que l'application d'une bonne partie des dispositions de la Convention est du ressort des provinces et territoires et s'inquiète de ce que cela peut conduire, dans certains cas, à des situations où les normes minimales de la Convention ne sont pas appliquées à tous les enfants du fait de différences au niveau des provinces et territoires (paragraphe 8).

Le Comité en appelle au gouvernement fédéral pour qu'il veille à ce que les provinces et territoires soient conscients des obligations qu'ils tirent de la Convention et du fait que les droits qui y sont consacrés doivent être mis en œuvre dans l'ensemble des provinces et territoires, par le biais de mesures appropriées, législatives, politiques et autres (paragraphe 9).

Dans son rapport de 2009, le Canada a fait référence à sa réponse au Rapport du comité sénatorial, qui énonçait : « avant que le gouvernement dépose un projet de loi au Parlement, il étudie la législation fédérale proposée pour s'assurer de sa conformité avec la protection des droits de la personne, y compris, s'il y a lieu, avec les obligations du Canada à l'égard des droits de la personne internationaux concernant les enfants. »¹¹. Le rapport du Canada précisait également que les ministères et organismes sont tenus de respecter les obligations du Canada concernant les droits de la personne internationaux, en vertu d'une directive du Cabinet, et que les avocats chargés de la rédaction des lois reçoivent une formation sur ces obligations.

Même si certaines lois fédérales, provinciales et territoriales ont été renforcées pour mieux protéger la vie des enfants et promouvoir leurs droits, il reste encore à intégrer les principes de la Convention dans toute la législation interne canadienne. L'évaluation de l'impact sur les droits de l'enfant, citée au paragraphe suivant, peut appuyer ce processus. Plus précisément, nous demandons au Comité d'inviter le Canada, de concert avec les provinces et territoires, à lancer un processus collaboratif et transparent d'examen de la législation pour la rendre conforme à la Convention et à y intégrer les principes de celle-ci dans toutes les lois touchant la vie des enfants, y compris la Charte canadienne des droits et libertés.

¹¹ Partie I, *Mise en œuvre au pays des droits de l'enfant reconnus à l'échelle internationale*.

3.2 Plan national d'action

Recommandation :

R1. Nous recommandons au Canada de travailler avec les provinces et territoires dans les cinq prochaines années pour :

- élaborer une optique fondée sur les droits pour l'examen et la modification de la législation;
- étudier, de concert avec des spécialistes non gouvernementaux des droits des enfants, dans quelle mesure la législation relative à la vie des enfants reflète les principes de la Convention;
- modifier la législation en priorité pour s'assurer que la Convention soit intégrée aux lois qui ont des impacts sur les enfants.

Dans ses Observations finales en 2003, le Comité encourageait le Canada :

... à faire en sorte qu'un plan national d'action cohérent et complet fondé sur les droits soit adopté, qui vise tous les enfants, en particulier ceux des groupes les plus vulnérables tels que les Autochtones... répartissant les responsabilités, établissant des priorités claires, un calendrier et une répartition préliminaire des ressources nécessaires conformément à la Convention aux niveaux fédéral, provincial, territorial et local, en coopération avec la société civile. Il insiste aussi auprès du gouvernement pour qu'il désigne un mécanisme de suivi systématique pour la mise en œuvre du plan national d'action (paragraphe 13).

En réponse à la Session extraordinaire sur les enfants tenue en 2002 par les Nations Unies, le Canada a formulé un plan national intitulé *Un Canada digne des enfants*.¹² Nous remarquons que ce plan s'engage à « ... instaurer l'égalité des chances entre enfants autochtones et enfants non autochtones » (paragraphe 81) et à améliorer la vie des enfants autochtones, un objectif adapté à ses obligations envers la Convention.

Cela implique que nous bâtissons sur notre engagement à combler l'écart des chances et des conditions sanitaires entre les enfants autochtones et non autochtones, que nous nous efforcerons de renforcer les mesures de prévention afin de réduire le nombre d'enfants autochtones pris en charge par l'assistance sociale, et que nous collaborerons avec les provinces et territoires, les dirigeants et les communautés autochtones à l'amélioration des résultats scolaires des enfants (paragraphe 81).

... Ensemble, nous participerons à la mise en place de milieux favorables, de manière à améliorer le sain développement des enfants autochtones... Des démarches intégrées, issues des collectivités et visant l'amélioration du bien-être des enfants autochtones, seront indispensables à notre réussite. Il faudra continuer de développer des partenariats et d'assurer une coordination entre tous les secteurs pour favoriser et promouvoir les interventions globales issues du milieu (paragraphe 81).

¹² Disponible à : http://www.canadiancrc.com/Canadian_governments_plan_2004_fr.aspx

Nous appuyons l'engagement du Canada, mais nous remarquons qu'il n'y a aucun « mécanisme de surveillance systématique » permettant de déterminer si le plan a été efficacement mis en œuvre et évalué. Nous n'avons pu trouver aucun organisme fédéral centralisé ayant par exemple la responsabilité de donner suite aux objectifs énoncés, de faire la surveillance nécessaire et de rendre compte de l'atteinte des objectifs. Certaines provinces ont produit des analyses sélectives de l'expérience des enfants autochtones et pourraient éclairer le plan, mais il n'y a pas d'organisme fédéral responsable de la collecte de données appropriées, de leur analyse et de rendre compte de manière transparente des problèmes qui touchent les enfants autochtones.

En 2006, le Canada a mené sa première *Enquête sur les enfants autochtones* (EEC), qui a recueilli des renseignements sur le développement et le bien-être des enfants autochtones de moins de six ans.¹³ L'enquête établissait les besoins des jeunes enfants autochtones et voulait éclairer la formulation des politiques.¹⁴ Bien qu'importante, cette initiative oublie les enfants de 6 à 18 ans, et il reste crucial de saisir des données précises et fiables sur les résultats de tous les enfants autochtones. Dans ce contexte, nous demandons donc au Comité de réitérer au Canada sa demande d'élaborer un plan national pour les enfants autochtones et d'éclairer ce plan par des études sérieuses avec des partenariats collaboratifs pertinents.

Des évaluations de l'impact sur les enfants peuvent éclairer la mesure dans laquelle la législation respecte les obligations au titre de la Convention, l'évaluation d'un plan national pour les enfants autochtones et contribuer à la mise en œuvre de la Convention. Ces évaluations peuvent favoriser de meilleures prises de décisions liées à la législation, aux politiques et aux programmes ayant un impact sur la vie quotidienne de tous les enfants, y compris les enfants autochtones. Elles peuvent rendre plus visible l'impact des prises de décisions sur la vie de ces derniers, tout en encourageant la transparence et la reddition de comptes par les responsables de la vie des enfants. Nos bureaux et une commission nationale à l'enfance peuvent diriger des initiatives visant à élaborer et mettre en œuvre des évaluations de l'impact sur les enfants. Nous demandons donc au Comité d'inviter aussi le Canada à faciliter l'élaboration, l'adoption et l'utilisation régulière et systématique de cet outil.

¹³ Disponible à : <http://www.statcan.gc.ca/autochtones/acs/5801793-fra.htm>

¹⁴ Idem. Voir aussi le rapport 2009 du Canada, paragraphe 28.

Recommandations:

- R2.** Nous recommandons au Canada d'élaborer et de mettre en œuvre un plan national pour les enfants autochtones fondé sur la collaboration, instruit par la recherche contemporaine et à venir, adéquatement financé, dont la mise en œuvre est surveillée et les résultats évalués par rapport aux objectifs. Il est crucial que ce plan soit associé à une stratégie de réduction de la pauvreté des enfants autochtones avec résultats mesurables.
- R3.** Nous recommandons au Canada de convoquer une conférence spéciale des représentants fédéraux/provinciaux/territoriaux, avec la participation des chefs autochtones et des représentants des enfants, pour explorer les enjeux clés propres aux enfants autochtones. Cette conférence pourrait éclairer le plan national.
- R4.** Nous recommandons au Canada de faciliter l'élaboration, l'adoption et l'utilisation d'évaluations de l'impact sur les enfants des lois, politiques et programmes proposés ainsi que des budgets touchant leur vie, et de rendre ces résultats publics.

3.3 Institutions nationales des droits de la personne

L'Observation générale n° 2 du Comité fait ressortir le rôle crucial des institutions nationales des droits de l'homme (INDH) dans la promotion, la surveillance et la mise en œuvre de la Convention. « Son principal souci est que cette institution – quelle qu'en soit la forme – ait la capacité de surveiller, de promouvoir et de protéger les droits de l'enfant dans l'indépendance et avec efficacité. »¹⁵ Le Comité a également conseillé de confier aux INDH le mandat de veiller à ce qu'en cas d'atteinte – quelle qu'elle soit – à leurs droits, les enfants bénéficient de recours efficaces sous forme d'avis indépendant, d'action de plaidoyer et de mécanisme de plainte.¹⁶

Dans ses Observations finales en 2003, le Comité déclare comme suit :

Le Comité note que huit provinces canadiennes disposent d'un défenseur des enfants, mais est préoccupé du fait que tous ne sont pas dotés de pouvoirs suffisants pour exercer leur rôle d'institution nationale de défense des droits de l'homme pleinement indépendante, conformément aux Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris, résolution 48/134 de l'Assemblée générale, en date du 20 décembre 1993, annexe). Le Comité regrette en outre qu'une telle institution n'ait pas été créée au niveau fédéral (paragraphe 14).

Le Comité recommande à l'État partie d'instaurer au niveau fédéral un bureau d'ombudsman chargé des droits de l'enfant et de veiller à ce que celui-ci soit doté de financements suffisants pour fonctionner en toute efficacité. Il recommande que ces services soient également créés dans les provinces qui n'en disposent pas encore et dans les trois territoires, où vit une proportion importante des enfants vulnérables. À cet égard, le Comité recommande que l'État partie prenne pleinement en considération les Principes de Paris et l'Observation générale n° 2 du Comité, relative au rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme (paragraphe 15).

¹⁵ Observation générale n° 2 du Comité. Disponible à : <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm>

¹⁶ Idem.

Le Rapport du comité sénatorial recommandait également « ... que le Parlement promulgue une loi pour établir un commissaire indépendant à l'enfance chargé de surveiller l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant et la protection des droits des enfants au Canada. Le commissaire à l'enfance serait responsable devant le Parlement » (Recommandation 20). En 2009, le projet de loi 418 a été présenté au Parlement du Canada à titre d'initiative parlementaire visant à établir un commissaire national à l'enfance. Son mandat était « d'assurer la responsabilisation du gouvernement à l'égard de la Convention, d'encourager et de surveiller l'application efficace des obligations du Canada découlant de la Convention et relevant de la compétence législative du Parlement et d'en faire rapport... ». ¹⁷ Cette initiative ne s'est pas réalisée avant la fin de la dernière session parlementaire du Canada.

Au Canada, la plupart des provinces et territoires ont un bureau spécialisé de défense des enfants. Nous sommes toutefois d'accord avec le Comité qu'il doit y avoir un tel bureau dans chaque province et territoire et que ses fonctions doivent être en accord avec l'Observation générale n° 2 du Comité, les Principes de Paris de même qu'avec les principes des droits de l'enfant qui appuient la promotion, la protection et la surveillance de la mise en oeuvre des droits. Les bureaux existants continueront de promouvoir les droits et d'aider les enfants à se prévaloir de recours efficaces – individuels et collectifs – contre la violation de leurs droits, dans les limites de nos mandats actuels prescrits par la loi. Les enfants autochtones, comme l'établit le présent rapport, sont parmi les plus vulnérables à l'atteinte de leurs droits. Certains bureaux provinciaux et territoriaux, toutefois, n'ont pas de compétence claire en matière de terres autochtones, ce qui crée une lacune dans la défense des droits des enfants qui pourrait être comblée par un commissaire national à l'enfance, pour les enfants autochtones touchés, y compris ceux qui craignent des atteintes possibles à leurs droits.

Le rapport 2009 du Canada révèle que « ...le gouvernement du Canada s'engage à renforcer la coordination et la surveillance des droits des enfants dans le cadre d'initiatives interministérielles et intergouvernementales... En assurant des discussions régulières sur les droits des enfants et des questions connexes, le groupe de travail [groupe de travail interministériel sur les droits des enfants] favorise la sensibilisation aux obligations et la connaissance de celles-ci en vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant parmi les agents publics » (paragraphe 34). Bien que ce soit une initiative importante, nous demandons au Comité de rappeler au Canada le rôle clé qu'un commissaire national à l'enfance peut jouer dans la surveillance et le renforcement de la mise en oeuvre des droits des enfants, de concert avec les bureaux provinciaux ou territoriaux de défense des enfants.

Avec des ressources adéquates, le commissaire national à l'enfance et les bureaux provinciaux ou territoriaux de défense des enfants peuvent s'appuyer mutuellement pour la mise en oeuvre des droits des enfants ainsi que l'éducation et la surveillance en la matière. Notre travail consiste, selon nous, à éclairer celui du commissaire national à l'enfance, mais ensemble, nous pouvons également :

- établir des politiques et pratiques communes;
- éclaircir les compétences qui se chevauchent;

¹⁷ Disponible à : <http://www.unicef.ca/portal/SmartDefault.aspx?at=2422>

- contribuer au processus de présentation des rapports du Canada au Comité;
- contribuer au processus de production des rapports en vertu d'autres traités des droits de l'homme de l'ONU, envers lesquels le Canada a des obligations, et quand surviennent des problèmes qui ont une incidence sur la vie des enfants.

Nous encourageons donc les gouvernements de niveau fédéral et provincial ou territorial à reconnaître que nos mandats sont possiblement complémentaires quant à la mise en oeuvre des obligations juridiques du Canada en vertu de divers traités internationaux des droits de la personne, y compris la Convention. Nos mandats ont une importance particulière pour tous les enfants, y compris les enfants autochtones, parce que le Canada n'a pas de commissaire national à l'enfance (contrairement à d'autres pays) et parce que les enfants ont souvent peu d'occasions de se faire entendre sur des questions relatives aux politiques touchant leur vie courante. Selon notre expérience, les enfants vulnérables à la violation de leurs droits ont également peu accès à des processus valables permettant d'exprimer leurs préoccupations et de se prévaloir de recours valables en cas de non-respect de leurs droits. Comme le Comité l'a reconnu, les INDH sont essentielles pour faire progresser les droits de l'enfant à cet égard.

Dans l'optique des Observations du Comité de 2003 déplorant que le Canada n'ait pas de commissaire national à l'enfance, nous demandons au Comité de convier le Canada à faire de la création de cette fonction une priorité pour tous les enfants. Il est crucial qu'une perspective des droits de la personne éclaire ce rôle et assure que les enfants puissent se faire entendre sur des questions touchant leur vie courante, en particulier quand leurs droits sont violés et qu'ils veulent obtenir réparation.

Recommandations :

- R5.** Nous recommandons au Canada d'établir un rôle de commissaire national à l'enfance avec mandat en matière de droits de la personne, qui est conforme aux Principes de Paris et aux Observations générales n 2 et n° 5, afin de remédier aux problèmes importants qui touchent la vie des enfants¹⁸, y compris celle des enfants autochtones. Le Canada devrait préciser et mettre en œuvre ce rôle en collaboration avec des enfants et des adultes qui travaillent avec et pour des enfants dans des domaines clés de leur vie.
- R6.** Nous recommandons au Canada d'établir un rôle de commissaire national à l'enfance pour assurer que les enfants ont accès à la justice, y compris à des mécanismes administratifs non judiciaires efficaces où ils peuvent être entendus, et qui leur offrent des recours contre la violation de leurs droits.

3.4 Allocation des ressources

Dans ses Observations finales de 2003, le Comité a invité le Canada à réexaminer son système de Prestation nationale pour les enfants pour éliminer « ... tout effet négatif ou discriminatoire qu'il pourrait avoir sur certains groupes d'enfants » (paragraphe 17). Le Comité recommande à l'État partie de définir l'ordre de priorité « ... des allocations budgétaires de façon à assurer la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels des enfants, en particulier ceux des groupes marginalisés et économiquement défavorisés » (paragraphe 18). Le Comité encourage en outre l'État partie à définir ses priorités dans le domaine des droits de l'enfant ainsi qu'à fixer les montants et la part du budget consacré spécifiquement aux enfants, en particulier dans les groupes marginalisés, à tous les paliers gouvernementaux, après avoir évalué efficacement les dépenses budgétaires consacrées aux enfants (paragraphe 18).

Il est encourageant de constater que dans son rapport de 2009, le Canada exprime son intention « ...d'utiliser les allocations budgétaires pour faire progresser la défense des droits des enfants, à la fois par l'entremise des propres programmes du gouvernement et par l'appui des organisations non gouvernementales qui travaillent avec les enfants » (paragraphe 25). Comme le gouvernement du Canada l'indique, il a injecté des fonds dans certains services et programmes pour les enfants. Toutefois, il n'a pas encore adopté un budget national pour les enfants qui se concentre sur les groupes vulnérables comme les enfants autochtones et établit les allocations budgétaires spécifiques au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Nous appuyons donc UNICEF qui en appelle au Canada, pour « ...l'adoption d'un budget national qui donne la priorité à l'intérêt supérieur des enfants canadiens à travers toutes les mesures macroéconomiques et de politiques budgétaires. »¹⁹. Ce budget national doit se pencher sur l'allocation de ressources pour les enfants, en particulier de ressources liées aux services les touchant; l'impact budgétaire général sur les enfants; ainsi que les transferts de paiements au niveau fédéral/provincial/territorial. Cette approche aidera toutes les personnes qui travaillent pour et avec les enfants, y compris les enfants autochtones, à améliorer la prise de décisions en matière de pratiques et de politiques. Elle facilitera également l'obligation du Canada d'appliquer la Convention dans toute la mesure du possible.

¹⁸ La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec est d'accord avec cette recommandation, dans la mesure où le mandat du commissaire national à l'enfance respecte le partage constitutionnel des compétences législatives.

¹⁹ Disponible à www.unicef.ca

Nous constatons que le gouvernement canadien, ainsi que les provinces/territoires, donnent de l'information sur les bases de données à la disposition du public concernant les dépenses liées au bien-être des enfants, tel que déterminé par un ensemble commun d'indicateurs dont ils conviennent. Comme les budgets gouvernementaux touchent considérablement la vie des enfants, y compris celle des groupes vulnérables comme les enfants autochtones, il est crucial que les décisions budgétaires soient éclairées par une approche fondée sur les droits des enfants. Dans ce contexte, nous demandons donc au Comité d'inviter le gouvernement du Canada à améliorer son analyse budgétaire actuelle des problèmes spécifiques aux enfants et d'élaborer un budget national pour les enfants, puis de faire de cette question une priorité immédiate à mettre en œuvre. Nous demandons également au Comité de suggérer au Canada d'élargir les domaines dont il rend déjà compte; de mettre en corrélation ces domaines élargis avec des méthodes améliorées de collecte des données, enfin, d'adopter un modèle de responsabilisation budgétaire qui indique combien de dollars sont dépensés pour les enfants.

Recommandations :

- R7.** Nous recommandons au Canada de donner la priorité à l'amélioration de son analyse actuelle de la prise de décisions budgétaires et de son impact sur les enfants, surtout par rapport aux groupes vulnérables comme les enfants autochtones.
- R8.** Nous recommandons au Canada d'élargir les domaines dont il rend déjà compte; de mettre en corrélation ces domaines élargis avec des méthodes améliorées de collecte des données, enfin, d'adopter un modèle de responsabilisation budgétaire qui indique combien de dollars sont dépensés pour les enfants dans des domaines clés.
- R9.** Nous recommandons au Canada d'utiliser son analyse budgétaire améliorée pour éclairer, élaborer et mettre en œuvre un budget national pour les enfants, avec un financement clairement ciblé qui vise à améliorer leur vie. Des consultations avec des personnes qui travaillent avec et pour les enfants devraient éclairer l'élaboration du budget; celui-ci devrait être surveillé et évalué pour établir son efficacité, à des intervalles stratégiques.

3.5 Collecte des données

L'Observation générale n° 11 du Comité est utile, car elle fait référence à la collecte de données dans un contexte autochtone.

Les États parties devraient, en collaboration avec les familles et les communautés autochtones, collecter des données sur la situation familiale des enfants autochtones, y compris ceux qui font l'objet d'un placement ou sont en cours d'adoption. Ces informations devraient être utilisées pour concevoir des politiques relatives au milieu familial et à la protection de remplacement des enfants autochtones qui soient conformes aux sensibilités culturelles. La protection de l'intérêt supérieur de l'enfant et la préservation de l'intégrité des familles et des communautés autochtones devraient être les considérations premières des programmes de développement, de services sociaux, de santé et d'éducation touchant les enfants autochtones (paragraphe 47).

Dans ses observations finales au Canada de 2003, le Comité a fait des recommandations précises au sujet de la collecte des données.

Le Comité recommande à l'État partie de renforcer et de centraliser son mécanisme de façon à compiler et à analyser systématiquement des données ventilées couvrant l'ensemble des enfants de moins de 18 ans pour tous les domaines visés par la Convention, en accordant une attention particulière aux groupes les plus vulnérables (enfants autochtones, enfants handicapés, enfants victimes de sévices et d'abandon moral, enfants des rues, enfants en conflit avec la loi, enfants réfugiés et demandeurs d'asile). Le Comité enjoint l'État partie d'exploiter efficacement les indicateurs mis au point et les données collectées en vue de la formulation et de l'évaluation des législations, politiques et programmes concernant l'allocation des ressources ainsi que la mise en œuvre et le suivi de la Convention (paragraphe 20).

Au sujet d'une question connexe, le Comité « ... se félicite de l'intention manifestée par l'État partie de créer un institut de statistique concernant les autochtones » (paragraphe 19). Il note toutefois que les informations fournies dans le rapport précédent du Canada « ...ne sont pas suffisamment fouillées, ventilées et synthétisées pour tous les domaines visés par la Convention et il constate que tous les moins de 18 ans ne sont pas systématiquement inclus dans les données relatives aux enfants. Le Comité souhaite rappeler les préoccupations et recommandations qu'il avait déjà exprimées quant à la collecte d'informations (CRC/C/15/Add.37, par. 20) et maintient qu'il n'en a pas été suffisamment tenu compte » (paragraphe 19).

À notre connaissance, le Canada n'a pas établi un institut de statistique pour les peuples autochtones. Il n'y a pas d'institut fédéral centralisé qui se concentre sur la collecte de données ventilées sur les enfants autochtones ainsi que l'analyse et la diffusion de la recherche dans ce domaine. En conséquence, le Canada ne peut pas rendre compte de la vie des enfants autochtones d'un point de vue global. Il manque de données ventilées permettant de faire des distinctions claires entre les enfants autochtones et leurs pairs non autochtones et de différencier les enfants des Premières nations des Métis et des Inuit, aux fins de comparaison. Le manque de données de qualité et l'absence d'une synthèse éclairée par une perspective fondée sur les droits empêchent encore le gouvernement canadien d'adopter une approche globale de la vie des enfants autochtones, comme il le mentionne dans son rapport de 2009 – une question qui préoccupait le Comité en 2003.

Une initiative de 2006, l'*Enquête sur les enfants autochtones* (EEA), bien qu'importante, n'a pas suffi à éclairer les décisions stratégiques pour tous les groupes d'âge des enfants autochtones ni à établir des distinctions entre eux; en outre, elle ne s'accompagnait pas d'un plan de surveillance permettant de mesurer l'efficacité et les résultats des initiatives gouvernementales. L'*Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes* (cycle de collecte des données 8, 2008/2009)²⁰, menée par Statistique Canada de concert avec Ressources humaines et Développement des compétences Canada, est une étude à long terme conçue « ... pour faire un suivi du développement et du bien-être des enfants du Canada de l'enfance à l'âge adulte. »²¹ Bien que les données recueillies portent sur les enfants canadiens, elles ne fournissent pas de données ventilées sur les enfants autochtones dans les différentes catégories de l'enquête.

²⁰ Disponible à : <http://www.statcan.gc.ca/cgi-bin/imdb/p2SV.pl?Function=getSurvey&SDDS=4450&lang=en&db=imdb&adm=8&dis=2>

²¹ Idem, p. 9.

L'enquête exclut également les membres des Premières nations qui habitent dans une réserve.

En conséquence, la collecte des données sur les enfants autochtones demeure problématique et les données recueillies sont « insuffisamment élaborées et ventilées ni assez synthétisées dans tous les domaines couverts par la Convention » comme le Comité a observé. Le rapport 2009 du Canada ne fournit pas au Comité un tableau d'ensemble précis de la vie actuelle des enfants autochtones. Il faut envisager la recherche sur la vie de ces enfants comme une démarche collaborative à l'échelle nationale où les partenaires – les instances autochtones, fédérales, provinciales et territoriales, ainsi que les chercheurs – s'entendent sur des indicateurs pertinents couvrant le champ complet des droits des enfants. La collecte de données harmonisées et ventilées au niveau national permettrait de colliger, d'analyser et de comparer les principaux indicateurs des domaines clés de la vie des enfants autochtones (santé, éducation, protection de l'enfance, situation juridique et familiale) et d'en rendre compte de manière plus précise. Sans la collecte, l'analyse et la diffusion adéquates et continues de données, nous ne pouvons pas mesurer si nous faisons des progrès dans l'amélioration des résultats des enfants autochtones ou quelles initiatives font une différence.

Le Comité note dans son Observation générale n° 11 que la collecte de données ventilées, par des instituts de recherche par exemple, permet d'établir s'il s'exerce une discrimination réelle ou potentielle.

Parmi les mesures positives qui doivent être prises par les États parties figurent la collecte de données ventilées et l'élaboration d'indicateurs permettant d'identifier les domaines dans lesquels s'exerce ou pourrait s'exercer une discrimination à l'égard des enfants autochtones. Il est essentiel de recenser les lacunes et les obstacles qui s'opposent à l'exercice des droits des enfants autochtones pour mettre en œuvre des mesures positives au moyen de la législation, de l'allocation de ressources, de politiques et de programmes. (paragraphe 26).

Des études solides peuvent également tracer le portrait des collectivités prospères où les enfants ont de bons résultats. Ces exemples peuvent indiquer la meilleure voie à suivre pour les enfants autochtones en utilisant les données factuelles pour éclairer les pratiques et politiques qui touchent leur vie – des raisons essentielles pour appliquer les recommandations du Comité. Nous demandons donc au Comité de convier instamment le Canada à mener un partenariat collaboratif avec les provinces et territoires, les représentants autochtones, les chercheurs et d'autres parties, dont le mandat sera d'examiner comment améliorer les méthodes de recherche. Nous demandons également au Comité d'inviter le Canada d'améliorer sa méthode de recherche sur les enfants autochtones d'ici deux ans.

Recommandation :

R10. Nous recommandons au Canada de créer un Institut national de la recherche sur les enfants autochtones, en collaboration avec des organisations et initiatives de recherche autochtones, dont le mandat serait :

- de cerner les problèmes importants touchant la vie des enfants autochtones;
- d'examiner, grâce à des partenariats collaboratifs, comment améliorer les méthodes de recherche;
- de cerner les écarts dans la recherche;
- de mener des initiatives de recherche éclairant ces écarts tout en adoptant des pratiques de recherche rigoureuses;
- d'utiliser un outil d'évaluation de l'impact sur les enfants;
- de coordonner d'autres données de recherche et résultats spécifiques aux enfants autochtones;
- de fournir des renseignements au gouvernement canadien, et à d'autres parties, qui facilitent la présentation de rapports au Comité et la prise de décisions concernant la vie des enfants autochtones;
- de fournir de l'information sur les règles de l'art de la recherche autochtone, y compris les facteurs éthiques pertinents.

4. Principes généraux (articles 2, 3, 6 et 12)

4.1 Non-discrimination

Tel que mentionné précédemment, l'Observation générale n° 11 du Comité fait précisément référence à la discrimination à laquelle font face les enfants autochtones partout dans le monde.

Le Comité a également observé que les enfants autochtones se heurtent à d'importants obstacles dans l'exercice de leurs droits... Les enfants autochtones continuent d'être victimes d'une grave discrimination, en violation de l'article 2 de la Convention, dans un certain nombre de domaines, dont l'accès aux soins de santé et à l'éducation, ce qui a rendu nécessaire l'adoption de la présente Observation générale (paragraphe 5).

Le Comité affirme que « ... les enfants autochtones figurent parmi les enfants pour lesquels il faut adopter des mesures positives, afin d'éliminer les facteurs qui sont à l'origine de la discrimination et de garantir à ces enfants l'exercice des droits consacrés par la Convention dans des conditions d'égalité avec les autres enfants », et invite instamment les États parties comme le Canada à prendre « des mesures spéciales pour veiller à ce que les enfants autochtones aient accès à des services culturellement adaptés dans les domaines de la santé, de la nutrition, de l'éducation, des loisirs et des sports, des services sociaux, du logement, de l'assainissement et de la justice pour mineurs ». ²² L'Observation générale n° 11 du Comité attire particulièrement l'attention sur les besoins des enfants qui peuvent faire face « à de multiples formes de discrimination et la nécessité de tenir également compte de la situation différente des enfants autochtones selon leur milieu de vie » (paragraphe 29). ²³

Dans ses Observations finales de 2003, le Comité exprime ses préoccupations à l'égard de la «...persistance de la discrimination de facto contre certains groupes d'enfants... [comme les enfants autochtones] » (paragraphe 21) au Canada, et fait des recommandations spécifiques à cet égard.

Le Comité recommande que l'État partie continue de renforcer ses efforts législatifs afin d'intégrer le droit à la non-discrimination (article 2 de la Convention) à toutes les lois pertinentes concernant les enfants, et que ce droit soit efficacement appliqué dans toutes les décisions politiques, judiciaires et administratives ainsi que dans les projets, programmes et services qui ont un impact sur les enfants, en particulier ceux qui font partie d'une minorité et d'autres groupes vulnérables comme les enfants qui souffrent d'un handicap et les enfants autochtones. Le Comité recommande en outre que l'État partie continue de mener des campagnes complètes d'éducation du public et qu'il prenne les mesures proactives nécessaires pour prévenir et lutter contre les attitudes et les pratiques sociales négatives. Le Comité demande à l'État partie de fournir de l'information plus étoffée dans son prochain rapport sur ses efforts pour promouvoir la diversité culturelle en tenant compte des principes généraux de la Convention (paragraphe 22).

²² Recommandations de la journée de discussions générales de la CRC/CRDE sur les droits des enfants autochtones, 2003, paragraphe 9.

²³ *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, préambule. *Déclaration des droits des peuples autochtones*, Nations Unies, A/RES/61/295, articles 21, 22.

Le Comité, dans ses conseils sur les mesures générales d'application, demande au Canada d'identifier les groupes d'enfants, comme les enfants autochtones, dont l'application des droits peut nécessiter des mesures spéciales (voir l'Observation générale n° 5 du Comité). Selon le Comité, pour remédier à la discrimination, il peut s'avérer nécessaire d'apporter des changements à la législation, à l'administration et à l'allocation des ressources, et de prendre des mesures éducatives pour changer les attitudes.²⁴ Le rapport de 2009 du Canada fait référence à ses initiatives visant à « ... sensibiliser les gens et favoriser le respect concernant la diversité culturelle du Canada, ainsi qu'à éliminer les barrières qui entraînent la discrimination et empêchent les personnes de participer pleinement à la société canadienne (paragraphe 39). Bien que l'engagement du Canada à éliminer les barrières nous encourage, rien ne fait spécifiquement référence aux enfants autochtones, à leur vulnérabilité à la discrimination ni à des initiatives précises visant à éliminer la législation, les politiques, les pratiques et les attitudes discriminatoires qui touchent ces enfants.

En 2007, la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) a reçu une plainte alléguant que le Canada, par l'entremise de son ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC), faisait preuve de discrimination raciale envers les enfants des Premières nations en accordant des prestations d'aide sociale inférieures dans les réserves. La CCDP a renvoyé la plainte au Tribunal canadien des droits de la personne (« Tribunal ») en 2009 pour son examen, et en 2011, la CCDP a demandé au Tribunal d'accélérer l'instruction de la plainte.²⁵

La Commission a jugé qu'il était dans l'intérêt du public d'intervenir dans ce dossier pour deux raisons principales. Tout d'abord, il s'agit de l'aspect humanitaire qui découle du sous-financement, et de ses effets connus sur le bien-être des enfants vulnérables vivant dans les réserves. La détresse des enfants rend cette affaire urgente.²⁶

En 2011, le Tribunal a rejeté la cause, déterminant que le Canada pouvait « ...offrir un niveau de service différent, et inéquitable, aux enfants des Premières nations dans la mesure où il offre exactement le même niveau à tous les enfants des Premières nations qui vivent sur une réserve ». ²⁷ Le Tribunal a déclaré que les services offerts par AINC « aux enfants des Premières nations en Ontario ne peuvent pas être comparés au niveau de service assuré par les instances provinciales à des enfants ne vivant pas dans une réserve, car il s'agit de deux différents fournisseurs de services et que les bénéficiaires de leurs services sont également différents. » ²⁸ La décision du Tribunal a été contestée devant la Cour d'appel fédérale du Canada. Nous suivons les développements de cette cause qui se poursuit à l'heure actuelle.

Pour situer la non-discrimination dans un contexte plus large au Canada, les peuples autochtones ont perdu leurs terres, leurs ressources et leur identité culturelle, et il s'ensuit un héritage de politiques et de lois incompatibles, continues et discriminatoires dans de nombreux domaines touchant les enfants autochtones et leur famille. Les lois fédérales font preuve de discrimination, par exemple envers les femmes autochtones, en leur refusant l'égalité des droits avec les hommes autochtones, refus qui entraîne un lot d'expériences négatives dont les enfants se ressentent ultimement. En vertu de ces lois, une femme autochtone (inscrite en vertu de la *Loi sur les Indiens*²⁹), perd son statut si elle épouse un homme non autochtone, lequel conserve son

²⁴ Voir l'Observation générale n° 5 du Comité sur les mesures générales d'application, paragraphe 12.

²⁵ Disponible à : http://www.chrc-ccdp.gc.ca/media_room/news_releases-fra.aspx?id=633

²⁶ Commission canadienne des droits de la personne. Disponible à : <http://www.chrc-ccdp.ca/default-fra.aspx>

²⁷ Décision disponible à : <http://www.chrt-tcdp.gc.ca/NS/index-fra.asp>

²⁸ Idem.

²⁹ Disponible à : <http://laws.justice.gc.ca/fra/lois/l-5/>

statut dans les mêmes circonstances. En conséquence, des femmes autochtones et leurs enfants ne peuvent pas vivre dans leur collectivité sur une réserve ni bénéficier d'avantages égaux.

En outre, en vertu des lois fédérales, un homme autochtone qui épouse une femme non autochtone peut transmettre son statut d'Indien jusqu'à deux générations. En revanche, les femmes autochtones peuvent seulement transmettre leur statut d'indien à leurs enfants, mais pas à leurs petits-enfants. Ces effets discriminatoires ont entraîné une perte d'identité et des disparités pour leurs enfants autochtones. Malgré les amendements apportés aux lois fédérales au fil des ans, la législation perpétue encore des politiques et pratiques discriminatoires auxquelles il faut mettre fin. Les effets dévastateurs de la colonisation, perpétués par les politiques et les lois discriminatoires, laissent en héritage des peuples autochtones qui réclament l'accès égal à des services publics de qualité.

Les enfants autochtones qui ont besoin de soins médicaux et d'autres services peuvent se voir refuser les services offerts à d'autres enfants à cause des conflits juridictionnels entre le Canada et les administrations provinciales ou territoriales. Le nom « principe de Jordan »³⁰ honore la mémoire de Jordan River Anderson, un garçon de la Nation crie de Norway House au Manitoba, qui est décédé durant un conflit de compétences au sujet de la responsabilité des dépenses des soins à domicile.

Le principe de Jordan est le « principe de l'enfant d'abord » qui sert à résoudre les conflits de compétence entre le gouvernement fédéral et les administrations provinciales ou territoriales. Il s'applique à tous les services gouvernementaux offerts aux enfants, aux jeunes et à leur famille. Le principe de Jordan couvre par exemple des services comme (sans s'y limiter) : l'éducation, la santé, l'aide à l'enfance, les loisirs ainsi que les services culturels et linguistiques.³¹

Ce principe énonce que le gouvernement avec lequel le « premier contact » est établi doit défrayer les services nécessaires à un enfant ou à une famille autochtone, puis demander le remboursement à une date ultérieure. Le principe s'applique spécifiquement aux enfants qui ont un statut de membre des Premières nations et habitent habituellement dans une réserve. Nous demandons au Comité d'inviter le gouvernement du Canada à appliquer entièrement ce principe et à mettre en place un plan de surveillance pour s'assurer que le principe a des effets bénéfiques.

En 2004, le rapporteur spécial de l'ONU sur la situation des droits de l'homme a fait plusieurs recommandations au Canada.

Malgré les progrès déjà accomplis, les populations autochtones s'inquiètent à juste titre des disparités continues dans l'exercice des droits économiques et sociaux... (paragraphe 85).

Il faut accorder une attention prioritaire aux disparités persistantes entre les membres des peuples autochtones et les autres Canadiens, comme le reflètent le taux de pauvreté supérieur de la population autochtone et les services inférieurs à la moyenne qui lui sont offerts dans les domaines de la santé, de l'éducation, du logement et de l'aide sociale, disparités qui restent les problèmes les plus pressants auxquels sont face les peuples autochtones (paragraphe 86).

³⁰ Disponible à : <http://www.fncfcs.com/jordans-principe>

³¹ Idem

Notre travail a permis de cerner que les disparités persistantes persistent, tout comme la discrimination institutionnelle envers les enfants autochtones et leur famille, dans des domaines clés comme le logement, la santé, l'éducation et l'allocation des ressources, l'accès aux services ainsi que la prestation des services. En 2011, le rapport d'étape³² du Bureau du vérificateur général du Canada a encore une fois établi les problèmes systémiques sérieux qui touchent l'expérience des enfants et des familles autochtones. Ce rapport – une analyse des programmes offerts aux membres des Premières nations des réserves – énonce les inquiétudes du vérificateur général devant le fait que malgré les programmes appuyés par le gouvernement fédéral pour améliorer les difficultés économiques et sociales éprouvées par les Premières nations dans les réserves, comme « la mauvaise santé de la population, des logements trop peu nombreux et en mauvais état, un taux de chômage élevé, la pollution des réserves d'eau, des programmes scolaires qui ne répondent pas aux besoins, la pauvreté et l'éclatement des familles »³³, les conditions de vie y demeurent nettement inférieures à la moyenne nationale et peu de progrès ont été faits.

Nous sommes d'accord avec le Comité, comme discuté à la section précédente sur la collecte des données, que l'amélioration des méthodes de recherche peut aider à établir où s'exerce la discrimination. Cet effort d'amélioration doit coexister avec des initiatives plus efficaces pour éradiquer les politiques et les pratiques systémiques discriminatoires tout en promouvant l'égalité des enfants autochtones. Nous notons que pendant que les conflits de droits se poursuivent, il n'y a eu aucun débat politique ou administratif dans les cinq dernières années pour remédier à la discrimination systémique et assurer la mise en oeuvre appropriée des droits des enfants autochtones.

Dans ce contexte, nous appuyons les initiatives du Canada visant à « ... sensibiliser les gens et favoriser le respect concernant la diversité culturelle du Canada, ainsi qu'à éliminer les barrières qui entraînent la discrimination et empêchent les personnes de participer pleinement à la société canadienne » (paragraphe 39), comme l'indique le rapport de 2009. Nous demandons au Comité d'inviter le gouvernement du Canada à appliquer une évaluation de l'impact sur les droits de l'enfant dans ce contexte. Nous lui demandons également d'inviter le Canada à assurer l'absence de discrimination financière envers les enfants autochtones et l'égalité du financement dans des domaines clés comme l'aide sociale à l'enfance ainsi que les services de santé et d'éducation aux enfants autochtones.

Recommandations :

- R11.** Nous recommandons au Canada et aux autres parties responsables de faire valoir le droit de l'enfant autochtone à la non-discrimination, d'assurer l'égalité du financement, de l'accès aux services et de la prestation des services pour tous les enfants autochtones qui ont besoin d'aide sociale, ainsi que de services de santé et d'éducation.
- R12.** Nous recommandons au Canada de pleinement mettre en oeuvre le « principe de Jordan » et d'en surveiller la mise en oeuvre.

³² Disponible à : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/français/parl_oag_201106_e_35354.html

³³ Idem

4.2 Intérêt supérieur de l'enfant

Dans son Observation générale n° 11, le Comité fait remarquer que le principe de « l'intérêt supérieur » de l'enfant est considéré comme un droit collectif et individuel et que la mise en oeuvre de ce droit aux enfants autochtones concerne particulièrement leurs droits culturels collectifs. « L'application du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant requiert des mesures d'intervention de la part du Canada et d'autres États; les organes législatifs, administratifs ou judiciaires sont tenus de se conformer à ce principe en se demandant systématiquement comment les droits et les intérêts de l'enfant seront affectés par leurs décisions et leurs actes. »³⁴ Ces mesures doivent comprendre la formation des catégories professionnelles concernées et leur sensibilisation à la relation entre les droits culturels collectifs et le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.³⁵

En 2003, le Comité a noté qu'il restait « ...préoccupé par le fait que le principe selon lequel il faut accorder une attention prioritaire à l'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas suffisamment défini et se reflète peu dans certaines lois, décisions judiciaires et politiques touchant la vie de certains enfants, plus particulièrement... les enfants autochtones. En outre, le Comité s'inquiète de l'insuffisance de la recherche et de la formation pour les professionnels à ce sujet » (paragraphe 24). Le Comité a recommandé au Canada d'analyser et de mettre en oeuvre le principe de l'intérêt supérieur en examinant les lois relatives à l'enfant; les procédures; les décisions judiciaires et administratives ainsi que les projets, programmes et services qui ont un impact sur la vie des enfants. Le Comité a encouragé le Canada à assurer la mise en oeuvre du principe de l'intérêt supérieur au moyen de programmes de recherche et éducatifs pour les professionnels (paragraphe 25).

Dans son rapport de 2009, le Canada n'a reconnu que le principe de l'intérêt supérieur « ... revêt une grande importance dans l'élaboration des lois, politiques et programmes qui touchent les enfants » (paragraphe 40). Il y a bel et bien des programmes de recherche et de formation sur le principe de l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant en général, mais nous avons l'impression que ces travaux sont faits par des organismes de défense des droits de la société civile et des provinces ou territoires. Le rapport de la *Commission royale sur les peuples autochtones*³⁶ a fait spécifiquement référence aux enfants autochtones et à la nécessité pour le gouvernement de s'engager auprès des défenseurs qui prônent le principe de l'intérêt supérieur de ces enfants.

Le principe de l'intérêt supérieur des enfants autochtones exige des efforts déterminés et soutenus de la part des gouvernements, des institutions et des personnes autochtones et non autochtones, qui reconnaissent et appuient les contributions de chacun à l'objectif commun.³⁷

Selon notre expérience, les décideurs continuent de négliger l'intérêt supérieur de l'enfant autochtone. Les études révèlent que les enfants autochtones ont des résultats nettement inférieurs à ceux de leurs pairs non autochtones et que ces tendances se maintiennent. Les enfants autochtones représentent une proportion croissante de tous les enfants canadiens³⁸, mais également une population continuellement surreprésentée dans les statistiques où ils sont systématiquement associés à de mauvais résultats -

³⁴ CRC, Observation générale n° 5 sur les mesures générales d'application, 2003, paragraphe 12.

³⁵ Observation générale n° 11 du Comité.

³⁶ Disponible à : <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prb9924-f.htm>

³⁷ Disponible à : <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prb9924-f.htm>

³⁸ Disponible à : <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-634-x/89-634-x2008001-fra.htm>

conséquence de la non-application du principe de l'intérêt supérieur grâce aux moyens recommandés par le Comité pour faciliter la mise en oeuvre des droits des enfants autochtones.

Il est critique de constater que le principe de l'intérêt supérieur de la Convention s'applique à « toutes les mesures touchant les enfants » et qu'il fait peser un vaste éventail d'obligations sur les « institutions d'aide sociale publiques et privées, les tribunaux, les autorités administratives ou les organes législatifs » (voir l'article 3). Quand on considère le principe de l'intérêt supérieur et sa pertinence pour les enfants autochtones, il est également essentiel d'associer ce principe aux droits collectifs des enfants autochtones, tel que stipulé dans la Déclaration sur les droits des peuples autochtones de l'ONU (voir les articles 7, 14, 17, 21, 22 et l'annexe). C'est pourquoi nous demandons au Comité d'encourager le Canada à instituer un programme éducatif, tel que recommandé par le Comité, et de mettre ce programme en oeuvre de concert avec un examen législatif global.

Recommandations :

- R13.** Nous recommandons au Canada d'examiner le « principe de l'intérêt supérieur de l'enfant » dans les lois fédérales relatives aux enfants, les procédures des cours fédérales, les décisions judiciaires et administratives ainsi que dans les projets, politiques, programmes et services qui ont un impact sur les enfants.
- R14.** Nous recommandons au Canada d'allouer des fonds à des programmes d'éducation sur les droits des enfants qui comprennent une formation, dirigée par des organismes autochtones, sur le principe de l'intérêt supérieur et sa mise en oeuvre pour les familles, les collectivités et les fournisseurs de services qui ont des responsabilités envers les enfants autochtones.

4.3 Participation des enfants

Le contenu de l'Observation générale n° 12 du Comité – Le droit de l'enfant d'être entendu – est inestimable pour le Canada et d'autres parties qui ont la responsabilité de favoriser le bien-être des enfants autochtones. Nous notons également l'Observation générale n° 11 du Comité :

Il est rappelé aux États parties que, en vertu de l'article 12 de la Convention, tous les enfants devraient avoir la possibilité d'être entendus dans toute procédure judiciaire ou administrative les intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant. Dans le cas des enfants autochtones, les États parties devraient prendre des mesures pour que les services d'un interprète soient fournis gratuitement si nécessaire et pour que l'enfant ait accès à une assistance juridique, dans le respect de ses spécificités culturelles (paragraphe 76).

Les Observations générales n° 11 et 12, établies dans le cadre des articles participatifs de la Convention, mettent en évidence la distinction entre le droit d'être entendu en tant qu'individu et le droit d'être entendu appliqué à un groupe d'enfants, et on peut y lire : « Le Comité recommande vivement aux États parties de ne ménager aucun effort pour écouter ces enfants qui s'expriment collectivement ou pour solliciter leurs vues (paragraphe 10).

La nécessité pour les États d'écouter les vues « exprimées collectivement » par les enfants fait ressortir à notre avis le rôle critique des défenseurs qui appuient et représentent la voix collective de tous les enfants, y compris des enfants autochtones.

Les opinions exprimées par des enfants peuvent apporter de nouvelles perspectives et des données d'expérience, et il devrait en être tenu compte lors de la prise de décisions, de l'élaboration des politiques et de l'élaboration des lois ou des mesures ainsi que lors de leur évaluation.

Ces processus sont généralement appelés participation. L'exercice par l'enfant ou les enfants du droit d'être entendu en est un élément fondamental. Le concept de participation souligne que l'inclusion des enfants ne devrait pas être uniquement une mesure ponctuelle, mais le point de départ d'un échange étroit entre les enfants et les adultes sur l'élaboration des politiques, des programmes et des mesures dans tous les contextes pertinents de la vie des enfants (articles 12 et 13).

Le Comité fait ressortir que même si l'enfant a le droit de ne pas participer, il est essentiel qu'il reçoive « toutes les informations et les conseils nécessaires » pour prendre une décision qui serve son intérêt supérieur. Cette approche fait ressortir la complexité de la participation des enfants et les liens à faire entre l'article 12 de la Convention, en tant que principe participatif fondamental, et d'autres articles et contextes participatifs de la Convention. Un commissaire national à l'enfance, avec le soutien des défenseurs provinciaux et territoriaux des enfants, peut aider le Canada à saisir la complexité de la participation des enfants, à s'engager dans une démarche significative avec les enfants et à s'assurer que la prise de décisions, l'élaboration de politiques et des lois ainsi que leur évaluation sont éclairées par les vues des enfants. Un fondement législatif et des ressources adéquates sont nécessaires à cette fin.

Dans ce contexte, l'Observation générale n° 11 stipule que la participation des enfants doit comprendre la possibilité d'être entendu pour un enfant qui a des inquiétudes ou veut obtenir réparation pour des actes préjudiciables, y compris une atteinte possible à ses droits.

(e) Plaintes, recours et réparations

Il est nécessaire d'adopter des lois qui offrent aux enfants des procédures de plainte et de recours lorsque leur droit d'être entendu et de voir leurs opinions dûment prises en considération n'est pas pris en compte et est bafoué.³⁹ Les enfants devraient avoir la possibilité de s'adresser à un médiateur ou à une personne occupant des fonctions comparables dans tous les établissements pour enfants, entre autres dans les écoles et les garderies, afin de faire entendre leurs plaintes. Les enfants devraient savoir qui sont ces personnes et comment les contacter. Dans le cas de différends au sein de la famille en ce qui concerne la prise en compte de l'opinion de l'enfant, celui-ci devrait pouvoir s'adresser à une personne des services communaux de la jeunesse (paragraphe 46).

³⁹ Observation générale n° 5 du Comité (2003) au sujet des mesures générales d'application de la Convention sur les droits de l'enfant, paragraphe 24.

Si le droit de l'enfant d'être entendu est bafoué dans les procédures judiciaires ou administratives (article 12, par. 2), l'enfant doit avoir accès à des procédures de recours et de plainte qui prévoient des réparations. Ces procédures doivent reposer sur des mécanismes fiables garantissant à l'enfant qu'il peut les utiliser sans craindre des actes de violence ou des sanctions (paragraphe 47).

Les enfants pris en charge, dont les enfants autochtones comptent pour une bonne part, doivent être libres d'exprimer leurs vues, y compris leurs craintes. Nous sommes d'accord avec le Comité que ces enfants peuvent particulièrement tirer parti du travail des bureaux des défenseurs provinciaux ou territoriaux qui surveillent « ... le respect des règles et règlements régissant l'accueil, la protection ou le traitement des enfants conformément aux obligations énoncées à l'article 3 (paragraphe 97).⁴⁰ Comme le Comité l'a reconnu, il est essentiel d'avoir libre accès à ces enfants pour entendre directement leurs vues, y compris leurs craintes. Nous sommes également d'accord sur le fait que ce rôle rend possible, d'évaluer dans quelle mesure les enfants sont capables d'exprimer librement leurs points de vue et leurs plaintes quant à l'atteinte possible de leurs droits.

Nous savons que le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a adopté une nouvelle résolution se rapportant à un protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant visant à établir une procédure de présentation des communications, adoptée sans vote et révisée oralement en juin 2011.⁴¹ Ce protocole facultatif insiste sur l'importance de l'enfant en tant que détenteur de droits et fait valoir son droit de porter plainte par l'entremise d'un processus international quand son propre pays ne lui offre aucun recours efficace. Nous avons hâte que le protocole facultatif définitif soit présenté à l'Assemblée générale des Nations Unies pour adoption en décembre 2011, et nous invitons instamment le Canada à ratifier ce protocole lorsqu'il sera disponible.

Nous constatons que dans son rapport de 2009, le Canada n'a pas abordé l'article 12 comme principe fondamental de la Convention. Par conséquent, nous ignorons quelles initiatives, le cas échéant, le gouvernement canadien a mises en place pour appliquer cet article et d'autres articles participatifs. Nous demandons au Comité d'examiner la question avec le Canada et de l'encourager à appliquer tous les articles participatifs de la Convention d'une manière tangible et valable pour les enfants, et à promouvoir que les vues des enfants éclairent la prise de décisions, les politiques et les lois touchant leur vie courante. Nous demandons également au Comité d'inviter le gouvernement du Canada à revoir avec les provinces ou territoires, quels mécanismes de réparation, le cas échéant, sont en place pour les enfants autochtones ayant des inquiétudes face aux services publics, et à rectifier les disparités existantes quant à la possibilité pour les enfants de se faire entendre.

⁴⁰ Observation générale n° 12 du Comité.

⁴¹ Disponible à : <http://portal.ohchr.org/portal/pls/portal/docs/1/4236663.PDF>

Recommandations :

- R15.** Nous recommandons au Canada, dans le cadre de partenariats collaboratifs, d'établir une initiative nationale de participation des enfants autochtones, qui met l'accent sur l'éducation en matière de droits des enfants et la mise en oeuvre du droit à la participation, de manière à contribuer à la mise en oeuvre générale de la Convention, à rehausser le profil des enfants autochtones et à réduire leur vulnérabilité.
- R16.** Nous recommandons que le mandat du futur commissaire national à l'enfance favorise la participation des enfants, y compris des enfants qui ont des inquiétudes et veulent obtenir réparation pour des actes préjudiciables.
- R17.** Nous recommandons que le mandat du futur commissaire national à l'enfance soit coordonné avec celui des défenseurs provinciaux pour faciliter la mise en oeuvre uniforme du droit des enfants à la participation partout au Canada, et assurer que les vues des enfants éclairent la prise de décisions stratégiques sur des questions qui touchent leur vie.

5. Milieu familial et protection de remplacement (articles 5, 9 à 11, 18 à 21, 25, 27 et 39)

5.1 Enfants séparés de leur milieu familial

Dans son Observation générale n° 11, le Comité affirme comme suit :

...Les États devraient toujours veiller à ce que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant soit la considération primordiale en matière de protection de remplacement pour les enfants autochtones... Dans les États parties où les enfants autochtones sont surreprésentés parmi les enfants privés de milieu familial, des mesures spécifiquement ciblées devraient être élaborées en consultation avec les communautés autochtones afin de réduire le nombre d'enfants autochtones bénéficiant d'une protection de remplacement et de prévenir la perte de leur identité culturelle. Plus particulièrement, lorsqu'un enfant autochtone est placé en dehors de sa communauté, l'État partie devrait prendre des mesures spéciales pour que cet enfant soit à même de préserver son identité culturelle (paragraphe 48).

Les enfants autochtones ont le droit de vivre en sécurité et d'être protégés dans leur foyer et leur collectivité. Les problèmes systémiques graves qui touchent les populations autochtones ont entraîné un taux disproportionné de maltraitance et de négligence des enfants, et il a fallu retirer des enfants autochtones de leur milieu et les prendre en charge pour leur offrir une protection de remplacement.⁴² En Colombie-Britannique, les enfants autochtones risquent six fois plus d'être pris en charge que les enfants non autochtones⁴³; et en 2010, ils représentaient 54 % de la population des enfants pris en charge par la province.⁴⁴ Dans d'autres provinces et territoires, le niveau de surreprésentation des enfants autochtones pris en charge est encore plus alarmant. Parmi ces enfants, ceux qui vivent loin de leur collectivité d'origine sont encore plus vulnérables.

Comme nous connaissons maintenant la vulnérabilité de ces enfants à l'âge adulte, nous sommes plus conscients socialement des moyens à prendre pour réduire leurs expériences négatives dans l'enfance afin de favoriser leur résilience et de les aider à mieux traverser le passage de l'enfance à l'âge adulte. Toutefois, cette connaissance doit être renforcée par des engagements en matière de législation, de politiques et de pratiques, dans le but de remédier au problème critique des enfants autochtones pris en charge. Nous demandons au Comité d'inviter le gouvernement canadien à adopter les *Lignes directrices des Nations Unies pour une prise en charge alternative des enfants* – lignes directrices qui sont d'ailleurs conformes aux normes mondiales fondées sur des données probantes au chapitre de la prise en charge alternative des enfants⁴⁵ – dans les situations où il a compétence en matière de prise en charge des enfants. Les chapitres suivants exposent plus en détail les problèmes systémiques sous-jacents à ce problème et des recommandations pour éviter le placement des enfants autochtones en dehors de leur foyer familial.

⁴² Disponible à : <http://www.cccw-cepb.ca/sites/default/files/publications/en/AboriginalChildren23E.pdf>

⁴³ Bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique, *Management of Aboriginal Child Protection Services: Ministry of Children and Family Development* (Victoria : bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique, 2008).

Disponible à : http://www.bcauditor.com/include/view_file.asp?id=10&type=publication.

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution relative à ces lignes directrices le 20 novembre 2009, et la Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada (LBEC) a ensuite adopté ces dernières en juin 2010.

Recommandation :

R18. Nous recommandons au Canada d'adopter les *Lignes directrices des Nations Unies pour une prise en charge alternative des enfants* dans les situations où il a compétence en matière de prise en charge des enfants.

5.2 Maltraitance et négligence

Dans ses Observations finales de 2003 concernant la maltraitance et la négligence des enfants, le Comité soutient comme suit :

Le Comité accueille avec satisfaction les efforts déployés par l'État partie pour décourager le recours aux châtimets corporels en favorisant les recherches sur les alternatives possibles, en apportant son soutien à des études sur la fréquence des sévices, en faisant campagne pour une saine éducation parentale et en approfondissant les connaissances et la compréhension du phénomène des sévices sur enfants et de leurs conséquences. Toutefois, le Comité note avec une profonde préoccupation que l'État partie n'a pas adopté de texte de loi à l'effet d'interdire expressément toutes les formes de châtimet corporel et n'a pris aucune mesure pour abroger l'article 43 du Code pénal, qui autorise les châtimets corporels (paragraphe 32).

Le Comité recommande à l'État partie d'adopter des textes de loi à l'effet de lever l'autorisation qui existe actuellement de faire usage d'une «force raisonnable» à l'encontre des enfants pour les discipliner et d'interdire expressément toute forme de violence, même modérée, sur la personne d'enfants au sein de la famille, dans les écoles et dans tous les établissements de placement (paragraphe 33).

Tous les enfants, y compris les enfants autochtones, s'exposent à des châtimets corporels. Nous observons qu'au Canada, une coalition nationale d'organisations a élaboré une *Déclaration conjointe sur les punitions corporelles données aux enfants et aux adolescents*⁴⁶, actuellement appuyée par près de 433 organismes et personnes.

Fondée sur un examen approfondi des études en la matière, la Déclaration conjointe donne un aperçu des conséquences du recours au châtimet physique sur le développement de l'enfant. Les preuves sont claires et incontournables : — les punitions corporelles infligées aux enfants et aux jeunes ne jouent aucun rôle utile dans leur éducation et de plus, présentent des risques pour leur développement. La conclusion est tout aussi évidente : les parents devraient être fortement encouragés à employer des approches différentes et positives à la discipline.⁴⁷

Nous appuyons entièrement la Déclaration conjointe et ses recommandations pour sensibiliser les Canadiens aux effets négatifs des châtimets corporels sur les enfants, élaborer un programme universel d'éducation parentale et assurer une protection égale aux enfants et aux adultes victimes d'agression physique.

⁴⁶ Disponible à : <http://www.cheo.on.ca/en/physicalpunishment>

⁴⁷ Idem.

Nous sommes d'accord que la responsabilité d'agir revient aux adultes responsables de la mise en oeuvre du droit de l'enfant de ne subir aucun préjudice, comme stipulé à l'article 19 de la Convention. Nous demandons au Comité d'inviter le Canada à diriger les efforts d'initiatives de partenariat pour élaborer et promouvoir des programmes d'éducation parentale adaptés aux réalités culturelles qui proposent des formes de discipline différentes du châtiment physique.

En ce qui a trait à la maltraitance et à la négligence, les enfants autochtones font face à des difficultés importantes dans l'exercice de leurs droits. *L'Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants* (2008)⁴⁸ est une étude nationale portant sur les enquêtes menées sur les cas signalés de violence et de négligence envers les enfants. Selon ses constatations, les enfants autochtones sont surreprésentés dans le système de placement en famille d'accueil et... le taux de mauvais traitements corroborés est quatre fois plus élevé dans les enquêtes portant sur des enfants autochtones que dans celles qui touchent des enfants non autochtones. Vingt-deux pour cent des enquêtes corroborées impliquaient des enfants d'origine autochtone. »⁴⁹

Les causes sociétales « comme la pauvreté, les traumatismes multi-générationnels et les bouleversements sociaux »⁵⁰ ne sont pas toujours mûrement réfléchies dans les approches d'aide sociale à l'enfance, ce qui entraîne parfois des circonstances où des enfants autochtones pris en charge sont adoptés quand leur famille vit dans la pauvreté.⁵¹ Le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones a conclu que « les taux élevés continus d'enfants pris en charge en dehors de leur foyer indiquent une crise au sein de la vie familiale autochtone.⁵² Les causes de cette surreprésentation sont complexes, mais il existe certainement un élément de disparité systémique dont l'impact sur l'expérience des enfants et des familles autochtones appelle à de nouvelles stratégies d'aide sociale à l'enfance qui tiendraient davantage compte de ces considérations.

Les facteurs systémiques, la maltraitance et la négligence ont des liens étroits avec la prise en charge des enfants autochtones. Le chapitre qui suit expose plus en détail les difficultés éprouvées par de nombreux enfants autochtones lors du passage à l'âge adulte. Nous demandons au Comité d'inviter le Canada à diriger des initiatives, qui font appel à la recherche et à la contribution de partenaires, afin d'améliorer les pratiques et la prise de décisions stratégiques concernant les enfants victimes de mauvais traitements et de négligence. Pour réduire les mauvais traitements infligés aux enfants autochtones et le nombre d'enfants autochtones pris en charge, les individus, la société civile et les gouvernements canadiens doivent travailler ensemble – avec les enfants – pour régler les problèmes systémiques sous-jacents auxquels les enfants autochtones et leur famille font face de nos jours.

⁴⁸ Disponible à : <http://www.phac-aspc.gc.ca/cm-vee/csca-ecve/2008/index-eng.php>

⁴⁹ Idem, p.53.

⁵⁰ Disponible à : <http://www.fncfcs.com/docs/ISGRReport.pdf>

⁵¹ Disponible à : <http://www.rcybc.ca/Images/PDFs/Op%20Eds/Van%20Sun%20Op%20Ed%20Aug%202009%20FINAL.pdf>

⁵² 27 VOLUME 3 Vers un ressourcement; Chapitre 2 – La famille, Disponible à :

<http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071218071240/> / http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/si6_e.html

Recommandations :

- R19.** Nous recommandons au Canada de diriger des initiatives de partenariat visant à élaborer et promouvoir des programmes d'éducation parentale adaptés aux réalités culturelles qui proposent d'autres formes de discipline que la correction physique.
- R20.** Nous recommandons au Canada de collaborer à des initiatives avec des organisations autochtones, qui font appel à des recherches de qualité et à la contribution de partenaires, pour explorer les liens des facteurs systémiques, de la maltraitance et de la négligence avec la prise en charge des enfants autochtones. Ces recherches, avec les contributions de partenaires, devraient éclairer les pratiques et la prise de décisions stratégiques concernant la façon de réduire le nombre d'enfants autochtones pris en charge tout en facilitant la mise en oeuvre de leurs droits.

6. Handicap, santé et bien-être de base (articles 6, 18, 23, 24, 26, 27, 33)

6.1 Santé et services de santé

Les conseils formulés dans l'Observation générale n° 11 du Comité sur la santé et les enfants autochtones sont pertinents à la vie des enfants autochtones du Canada.

Les États parties devraient veiller à ce que tous les enfants jouissent du meilleur état de santé possible et aient accès à des services de santé. Les enfants autochtones sont souvent en moins bonne santé que les autres en raison, entre autres, de la qualité inférieure des soins de santé dont ils bénéficient ou des difficultés d'accès aux services de santé... (paragraphe 49).

Le Comité exhorte les États parties à prendre des **mesures spéciales** [insistance de l'auteur] pour veiller à ce que les enfants autochtones ne souffrent pas de discrimination dans l'exercice de leur droit à jouir du meilleur état de santé possible. Le Comité est préoccupé par les taux élevés de mortalité relevés chez les enfants autochtones... (paragraphe 50).

Les États parties devraient prendre les mesures nécessaires pour que les enfants autochtones aient facilement accès aux services de santé. Ces services devraient... être organisés au niveau communautaire et être planifiés et administrés en coopération avec les peuples concernés.⁵³ Il faudrait veiller tout particulièrement à ce que les services de santé soient adaptés aux réalités culturelles... Il faudrait aussi veiller à garantir l'accès aux soins de santé pour les autochtones qui vivent dans des régions rurales et reculées ou... qui sont des travailleurs migrants, des réfugiés ou des personnes déplacées. Les États parties devraient en outre prêter une attention soutenue aux besoins des enfants autochtones qui souffrent d'un handicap...⁵⁴ (paragraphe 51).

Les États devraient prendre toutes les mesures raisonnables nécessaires pour que les enfants autochtones, leur famille et leur communauté reçoivent des informations et une éducation concernant des questions relatives à la santé et aux soins préventifs... (paragraphe 53) ... Dans certains États parties, le taux de suicide des enfants autochtones est nettement supérieur à celui des autres enfants. Dans ces circonstances, les États parties devraient concevoir et appliquer une politique de prévention et veiller à allouer des ressources financières et humaines supplémentaires aux services de santé mentale pour les enfants autochtones, dans le respect des spécificités culturelles, après consultation avec les communautés concernées... (paragraphe 55).

Dans ses Observations finales de 2003, le Comité a cerné plusieurs questions préoccupantes, précisément l'inégalité de l'accès aux soins et le manque d'universalité, qui empêchent les enfants autochtones de jouir du meilleur état de santé possible; le syndrome de mort subite du nourrisson; l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale (ETCAF); les taux élevés de mortalité; le taux élevé de suicide, enfin, le taux élevé de toxicomanie chez les enfants autochtones.

⁵³ Convention n° 169 de l'OIT, article 25 (1, 2).

⁵⁴ CRC, Observation générale n° 9 sur les droits des enfants handicapés, 2006.

Le Comité trouve encourageant l'engagement du gouvernement de renforcer le système de santé pour les Canadiens, notamment en augmentant le budget et en se focalisant sur les programmes de santé pour les populations autochtones. Toutefois, le Comité est préoccupé par le fait, d'ailleurs reconnu par l'État partie, que les Canadiens ne peuvent pas tous jouir du meilleur état de santé possible. Il constate que le degré de conformité aux lois des provinces et territoires est préoccupant, en particulier en ce qui concerne l'universalité et l'accessibilité dans les collectivités rurales et nordiques et pour les enfants des collectivités autochtones. Le Comité est particulièrement préoccupé par la prévalence disproportionnellement élevée du syndrome de la mort subite du nourrisson et des troubles causés par l'alcoolisation fœtale chez les enfants autochtones (paragraphe 34).

Le Comité recommande que l'État partie prenne des mesures pour que tous les enfants puissent jouir de services de santé de la même qualité, en accordant une attention particulière aux enfants autochtones et à ceux qui vivent dans des régions rurales et reculées (paragraphe 35).

Le Comité trouve encourageant la chute en moyenne des taux de mortalité des enfants en bas âge dans l'État partie, mais est profondément préoccupé par les taux de mortalité chez la population autochtone et par le taux élevé de suicide et de toxicomanie chez les jeunes de ce groupe (paragraphe 36). ...Le Comité suggère que l'État partie continue d'accorder la priorité à l'étude des causes possibles du suicide chez les jeunes et des caractéristiques de sujets les plus à risque, et de prendre dès que possible des mesures pour mettre en place d'autres programmes de soutien, de prévention et d'intervention, par ex., dans les domaines de la santé mentale, de l'éducation et de l'emploi, qui pourraient réduire la fréquence de ce phénomène tragique (paragraphe 37).

Nous remarquons que le rapport *Un Canada digne des enfants* (2004) affirmait que « un certain nombre de situations défavorables ont des effets disproportionnés sur les enfants autochtones et leur famille... » (paragraphe 108)⁵⁵, une observation qui a amené le Canada à s'engager à réduire l'inégalité des chances entre les enfants autochtones et les enfants non autochtones quant à leur état de santé.

... Nous chercherons à améliorer l'accès aux services de santé et la continuité dans leur prestation, grâce à une meilleure intégration des programmes à tous les paliers. Nous ferons participer les communautés autochtones à leur conception et à leur mise en œuvre, afin que ces services reflètent ce qu'il y a de meilleur dans les traditions occidentales et autochtones. Nous reconnaitrons l'importance des nourritures et de la médecine traditionnelles pour la santé et le bien-être des populations autochtones. Nous améliorerons les appuis en faveur des parents, des familles et des collectivités, et sensibiliserons les gens à l'hygiène de la femme enceinte et de l'enfant (paragraphe 109).

... Nous, au Canada, créerons et maintiendrons les conditions qui favorisent la santé mentale des enfants, des adolescents et des familles et nous chercherons à prévenir ou à réduire les conséquences néfastes des problèmes émotifs et des maladies mentales. La dépression chez les enfants est de plus en plus préoccupante. Le suicide parmi les jeunes, devenu trop fréquent dans les communautés autochtones et non autochtones, représente la tragédie ultime; donc tous les efforts doivent être déployés pour l'empêcher (paragraphe 95).

⁵⁵ Disponible à : http://www.canadiancrc.com/Canadian_governments_plan_2004_fr.aspx

Dans son rapport de 2009, le Canada fait référence aux diverses initiatives en place, par exemple L'Initiative de services de garde pour les Premières nations et les Inuits (ISGPNI); la Stratégie fédérale de développement de la petite enfance autochtone et des Premières nations, et d'autres enfants autochtones; le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones des réserves, et le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques (PAPACUN). Le rapport n'établit pas si ces initiatives ont amélioré la situation ni si les objectifs du rapport de 2004 ont été atteints et à notre connaissance, aucun mécanisme de surveillance systémique fondé sur des données probantes n'est encore en place pour nous en informer. Le rapport de 2009 mentionne divers programmes de financement et de soins de santé mis en place par le Canada, mais l'absence de rapports d'évaluation fondés sur l'analyse de données ventilées rend difficile pour les Canadiens et le Comité d'établir si les programmes atteignent les objectifs et si la vie des enfants autochtones s'est améliorée.

Des données factuelles révèlent que les enfants autochtones sont aujourd'hui en meilleure santé, mais qu'en tant que groupe, ils accusent des retards par rapport aux enfants non autochtones canadiens. À notre avis, le rapport du Canada ne relate pas le mauvais état de santé réel des enfants autochtones.

En fait, pour presque tous les indicateurs de l'état de santé (mesures de l'état de santé des enfants, par ex., le diabète et le taux de suicide) et les déterminants de la santé et du bien-être (influences comme la pauvreté et l'accès à une eau de bonne qualité), les enfants autochtones ont des résultats nettement inférieurs aux moyennes nationales pour les enfants canadiens. Vingt ans après l'adoption de la Convention des droits de l'enfant avec promesse de donner aux enfants ce que nous avons de mieux à offrir comme nation, l'état de santé des enfants autochtones canadiens ne correspond pas à ce que l'on peut attendre de l'un des pays les mieux nantis du monde. Cette disparité est l'un des plus importants défis que doit relever le Canada concernant les droits des enfants.⁵⁶

Les facteurs socio-économiques, environnementaux et historiques ont entraîné chez les enfants autochtones des disparités sur le plan de la santé et de piètres résultats, en général, par rapport à leurs pairs non autochtones. Les logements inférieurs aux normes, la pauvreté et le piètre rendement scolaire sont directement liés au mauvais état de santé des enfants autochtones. Un tiers d'entre eux vit dans des familles à faible revenu où l'accès à la nourriture est un problème⁵⁷, ce qui conduit à la sous-alimentation et à des problèmes de santé chroniques évitables.

Par conséquent [chez les enfants autochtones], le taux de mortalité des enfants en bas âge est supérieur, le taux d'immunisation des enfants est inférieur, l'état nutritionnel est mauvais, et les maladies chroniques comme l'obésité, le diabète, etc., atteignent un taux d'endémisme. Les taux de suicide, de dépression et de toxicomanie ainsi que les troubles causés par l'alcoolisation fœtale sont supérieurs chez la population autochtone qui est d'ailleurs plus représentée dans les systèmes d'aide sociale et judiciaire que la population non autochtone.⁵⁸

⁵⁶ UNICEF (2009). *Supplément canadien au Rapport sur la situation des enfants dans le monde 2009 : Pour tous les enfants, sans exception*, p. 5.

⁵⁷ Smylie, J.; Adomako, P. (éd.) (2009). *Indigenous Children's Health Report: Health Assessment in Action*. Disponible à : http://www.stmichaelshospital.com/pdf/crich/ichr_report.pdf

⁵⁸ Op. cit., p. 2.

L'inaccessibilité géographique, l'insensibilité culturelle et les obstacles linguistiques aggravent ces facteurs.⁵⁹ Santé Canada évalue à neuf sur 1 000 le nombre de bébés qui naissent avec l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale (ETCAF)⁶⁰ et des études révèlent que l'incidence de l'ETCAF est nettement plus élevée chez les populations autochtones.⁶¹ Les enfants autochtones sont beaucoup plus exposés que les autres enfants à l'obésité, aux maladies respiratoires et au diabète. Les enfants qui ont accès aux unités de soutien des soins de santé primaires, secondaires et tertiaires en milieu urbain se portent généralement mieux que les enfants autochtones vivant dans les collectivités rurales et les réserves. Il y a des améliorations dans certaines régions du Canada, mais les progrès restent limités, selon notre expérience. L'accès aux soins de santé primaires, aux soins préventifs et à l'aide aux enfants avec besoins spéciaux, par exemple ceux qui sont atteints d'une déficience développementale, n'est pas uniforme. Dans ce contexte, nous demandons au Comité d'inviter le Canada à adopter des mesures spéciales pour améliorer considérablement les services aux enfants autochtones.

Recommandations :

- R21.** Nous recommandons au Canada d'offrir aux collectivités autochtones des services de santé organisés au niveau communautaire, adaptés aux réalités culturelles et financés adéquatement afin de remédier aux problèmes de santé critiques des enfants autochtones et de s'assurer que ces derniers ont accès aux mêmes normes de soins de santé que les autres enfants canadiens.
- R22.** Nous recommandons au Canada de promouvoir et de rendre compte des partenariats coordonnés entre les organismes fédéraux, provinciaux, territoriaux et autochtones responsables des soins de santé aux Autochtones, et de s'assurer que ces partenariats remédient aux problèmes clés liés au financement, à la prestation des services, à l'infrastructure et à l'accès égal à des soins de qualité.
- R23.** Nous recommandons au Canada d'adopter des stratégies de surveillance et d'évaluation en partenariat avec ses initiatives de santé, pour encourager de meilleures prises de décisions stratégiques et la production de rapports plus précis sur les résultats des enfants autochtones quant à leur état de santé. Des chercheurs indépendants spécialisés dans la santé des enfants autochtones devraient diriger les efforts de ces stratégies.
- R24.** Nous recommandons au Canada d'améliorer son investissement dans l'infrastructure de santé dans les collectivités éloignées, en encourageant des initiatives, comme les liaisons télévisuelles, qui rendent les soins de santé de qualité plus accessibles dans ces collectivités.
- R25.** Nous recommandons au Canada d'offrir des mesures d'incitation à poursuivre des études pour encourager les jeunes et les adultes autochtones à suivre une formation dans des disciplines liées à la santé, et à travailler dans les collectivités autochtones.

⁵⁹ Disponible à : <http://www.phac-aspc.gc.ca/publicat/2008/cpho-aspc/pdf/cpho-report-fra.pdf>

⁶⁰ Disponible à : http://www.mcf.gov.bc.ca/fasd/pdf/Factsheet_FASD_Feb_2009.pdf

⁶¹ Disponible à : <http://www.hc-sc.gc.ca/hl-vs/iyh-vsv/diseases-maladies/fasd-etcaf-fra.php>

6.2 Pauvreté

Dans son Observation générale n° 11, le Comité note avec préoccupation qu'un nombre disproportionné d'enfants autochtones vivent dans une extrême pauvreté, ce qui a des incidences sur leur survie et leur développement (paragraphe 34). Le Comité se dit également préoccupé par les forts taux de mortalité infantile et juvénile et par la prévalence de la malnutrition et des maladies chez les enfants autochtones.

Le Comité insiste sur la nécessité que les États parties prennent des mesures spéciales pour garantir le droit des enfants autochtones à un niveau de vie suffisant et que ces mesures doivent, tout comme les indicateurs de progrès, être élaborées en partenariat avec les populations autochtones, y compris avec les enfants (paragraphe 34).

Dans ses Observations finales de 2003, le Comité convie instamment le Canada à mettre en œuvre une stratégie nationale pour réduire le nombre d'enfants sans-abri et la pauvreté.

Le Comité recommande que l'État partie continue de remédier aux facteurs responsables du nombre croissant d'enfants vivant dans la pauvreté et qu'il élabore des programmes et politiques pour s'assurer que les familles disposent toutes de ressources et d'installations adéquates, en accordant une attention spéciale à la situation des mères seules, tel que suggéré par CEDAW (A/52/38/Rév.1, paragraphe 336), et à d'autres groupes vulnérables (paragraphe 43).

Le Comité, le Canada et nous-mêmes sommes d'accord qu'il faut mettre un terme à la pauvreté des enfants, y compris des enfants autochtones. Nous sommes également d'accord que la pauvreté est un facteur sous-jacent qui entrave l'exercice des droits des enfants et les rend encore plus vulnérables dans la vie courante. Bien que nous soyons tous persuadés qu'il faut éliminer la pauvreté des enfants et des familles, nous sommes en même temps préoccupés par les conditions actuelles de pauvreté qui touchent les enfants autochtones et les disparités qui en découlent. Malgré les recommandations du Comité et les initiatives du Canada, par exemple, les graves difficultés économiques ont une incidence beaucoup plus grande sur les enfants autochtones et leur famille. Près d'un enfant autochtone sur quatre vit dans la pauvreté par rapport à une proportion d'un enfant sur dix de la population générale du Canada.⁶²

- Près de la moitié (49,7%) des enfants hors-réserve des Premières nations qui ont moins de six ans vivent dans une famille à faible revenu, comparé à 18 % des enfants non autochtones.
- 57 % des enfants hors-réserve des Premières nations qui habitent dans une grande ville vivent dans une famille à faible revenu.
- Par rapport aux enfants hors-réserve des Premières nations qui ne vivent pas dans une famille à faible revenu, les enfants hors-réserve vivant dans une famille à faible revenu risquent deux fois plus d'avoir des parents ou des tuteurs insatisfaits de leurs conditions financières et de logement.⁶³

⁶² Campagne 2000-2010 - Rapport sur la pauvreté des enfants au Canada Disponible à : <http://www.campaign2000.ca/reportCards/national/2010EnglishC2000NationalReportCard.pdf>

⁶³ Statistique Canada (2006). *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006*. Ottawa : Statistique Canada.

L'Assemblée des Premières Nations décrit la pauvreté dans laquelle vivent les peuples autochtones comme « la plus grande injustice sociale à laquelle fait face le Canada ». ⁶⁴ Le taux de pauvreté des enfants du Canada est supérieur à celui de nombreux pays développés comparables ⁶⁵, mais les enfants autochtones en subissent disproportionnellement les impacts. Les enfants autochtones habitent dans des logements inférieurs à la norme qui se caractérisent par « un surpeuplement, le mauvais état des lieux et la mauvaise qualité de l'eau ». ⁶⁶ Certains chercheurs voient la pauvreté comme un « héritage contemporain de la colonisation qui sape la capacité des familles autochtones de nourrir et de soutenir leurs enfants. » ⁶⁷ L'omniprésence de la pauvreté, dont l'impact est systémique, a été décrite avec justesse comme une « épidémie insidieuse ». ⁶⁸ Les enfants autochtones du Canada ont moins de chances de sortir du cycle de la pauvreté.

En conformité avec les articles 26 et 27 de la Convention relative aux droits de l'enfant, le Comité recommande que le gouvernement fédéral élabore une stratégie de lutte contre la pauvreté, qui devrait être mise en vigueur le plus tôt possible, accompagnée d'objectifs clairs et d'échéanciers. Entre autres, ce plan devrait inclure des mesures préventives à l'intention des familles à risque élevé et une stratégie complète en matière de logement. ⁶⁹

En 2007, le Rapport du comité sénatorial réclamait une stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Nous observons que le gouvernement britannique a adopté une loi sur la pauvreté des enfants (*Child Poverty Act*) et publié la toute première stratégie de la pauvreté de la Grande-Bretagne. La stratégie établit comment la Grande-Bretagne éradiquera la pauvreté infantile d'ici 2020. Le Canada s'est engagé dans des consultations et a produit des rapports sur la pauvreté, et plusieurs provinces et territoires ont une stratégie en la matière, mais aucune stratégie nationale de réduction de la pauvreté n'a encore vu le jour, malgré la pression exercée dans ce sens par les affiliations gouvernementales, la société civile et les organisations non gouvernementales. En 2011, un député canadien a présenté un projet de loi d'initiative parlementaire pour l'élimination de la pauvreté; toutefois, il n'a pas encore été adopté et il ne reconnaît pas spécifiquement la pauvreté des enfants comme un problème national critique. Nous demandons au Comité d'inviter le Canada à élaborer et à mettre en œuvre une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté des enfants, qui cible les groupes vulnérables comme les enfants autochtones, et d'en faire la coordination avec les stratégies des provinces et territoires en la matière. ⁷⁰

Recommandation :

R26. Nous recommandons de confier au futur commissaire national à l'enfance le mandat d'un rôle de consultation et de surveillance concernant un plan coordonné entre les instances provinciales, territoriales et fédérales qui vise à remédier à la pauvreté infantile, particulièrement chez les groupes vulnérables comme les enfants autochtones.

⁶⁴ Disponible à : <http://www.afn.ca/article.asp?id=3635>

⁶⁵ Disponible à : <http://www.phac-aspc.gc.ca/publicat/2008/cpho-aspc/pdf/cpho-report-eng.pdf>

⁶⁶ Disponible à : http://www.stmichaelshospital.com/pdf/crich/ichr_report.pdf

⁶⁷ Disponible à : <http://www.fncfcs.com>

⁶⁸ Disponible à : http://www.fncfcs.com/pubs/vol3num3/Editorial_pp5.pdf

⁶⁹ Comité permanent, 2007, Recommandation 14.

⁷⁰ *BC Representative for Children and Youth*, (2011). *Fragile Lives, Fragmented Systems: Strengthening Supports for Vulnerable Infants*. Disponible à : <http://www.rcybc.ca>

7. Éducation, loisirs et activités culturelles (articles 28, 29, 30, 31)

Dans son Observation générale n°1 sur le but de l'éducation, le Comité indique :

...Les buts de l'éducation [article 29 de la Convention] tendent à... promouvoir, appuyer et protéger la valeur essentielle proclamée dans la Convention, soit la dignité humaine inhérente à chaque enfant, qui est dotée de droits égaux et inaliénables. Ces buts ... sont tous directement liés au respect de la dignité humaine et des droits de l'enfant, compte tenu des besoins spéciaux de l'enfant dans son développement et de ses diverses capacités d'évolution... (paragraphe 1).

L'article 29 (1)... souligne également qu'il importe que l'éducation soit axée sur l'enfant, adaptée à ses besoins et autonomisante, et sur le fait que les processus d'éducation doivent être fondés sur les principes mêmes qui y sont énoncés.⁷¹ L'éducation à laquelle chaque enfant a droit est une éducation qui vise à doter l'enfant des aptitudes nécessaires à la vie, à développer sa capacité à jouir de l'ensemble des droits de la personne et à promouvoir une culture imprégnée des valeurs appropriées relatives aux droits de l'homme. L'objectif est de développer l'autonomie de l'enfant en stimulant ses compétences, ses capacités d'apprentissage et ses autres aptitudes, son sens de la dignité humaine, l'estime de soi et la confiance en soi... (paragraphe 2).

En plus de ses observations au sujet de la discrimination et des enfants autochtones, le Comité affirme également dans son Observation générale n°11 :

... L'éducation de qualité permet aux enfants autochtones d'exercer leurs droits économiques, sociaux et culturels... En outre, elle renforce l'aptitude des enfants à exercer leurs droits civils, ce qui leur permet d'influencer les processus décisionnels et d'améliorer la protection des droits de l'homme. Par conséquent, l'application du droit à l'éducation des enfants autochtones est un moyen essentiel de permettre l'autodétermination des peuples autochtones et l'autonomisation individuelle de leurs membres (paragraphe 57).

Pour permettre aux enfants autochtones d'exercer leur droit à l'éducation dans des conditions d'égalité avec les enfants non autochtones, les États parties devraient... allouer des ressources financières, matérielles et humaines ciblées à la mise en œuvre de politiques et de programmes visant tout particulièrement à améliorer l'accès des enfants autochtones à l'éducation... les programmes et les services d'éducation devraient être élaborés et mis en œuvre en coopération avec les peuples intéressés de manière à répondre à leurs besoins particuliers. En outre, les gouvernements devraient reconnaître le droit des peuples autochtones de créer leurs propres institutions et moyens d'éducation, à condition que ces institutions répondent aux normes minimales établies par l'autorité compétente en consultation avec ces peuples⁷¹ (paragraphe 60).

⁷¹ Convention n° 169 de l'OIT, article 27.

Les États parties devraient veiller à ce que les installations scolaires soient facilement accessibles dans les endroits où vivent des enfants autochtones (paragraphe 61)il est essentiel que l'enfant puisse recevoir un enseignement dans sa propre langue... (paragraphe 62)[L]e Comité prend note des nombreux avantages que présente la participation aux sports, aux jeux traditionnels, à l'éducation physique et aux activités récréatives et invite les États parties à veiller à ce que les enfants autochtones puissent véritablement exercer leurs droits en la matière (paragraphe 63).

Dans ses Observations finales de 2003, le Comité a exprimé ses préoccupations à l'égard de la réduction des dépenses en matière d'éducation; la hausse du rapport élèves-maître; la réduction du nombre de conseils scolaires; le taux élevé d'abandon scolaire des enfants autochtones; et la disponibilité de l'instruction dans les deux langues officielles « là où le nombre le justifie » (paragraphe 44). Le Comité a recommandé au Canada d'améliorer la qualité et l'accessibilité de l'éducation. En réponse, le Canada explique dans son rapport de 2009 ses initiatives visant à améliorer les résultats scolaires des enfants autochtones vivant dans une réserve et l'appui accordé aux programmes éducatifs... issus du milieu communautaire et adaptés au plan linguistique et culturel pour les enfants vulnérables, y compris les Métis, les Inuits et les enfants hors-réserve des Premières nations ainsi que les enfants des nouveaux arrivants et réfugiés » (paragraphe 92).

Ces initiatives représentent certainement d'importantes contributions à l'éducation des enfants autochtones, mais leur surveillance et leur évaluation sont essentielles pour déterminer leur efficacité à réduire le taux de décrochage des enfants autochtones au secondaire. À ce jour, les données probantes révèlent que les réalisations scolaires des enfants autochtones, dans des mesures clés comme la disposition à apprendre, les progrès scolaires et le taux d'obtention du diplôme d'études secondaires, sont nettement inférieurs à ceux des autres enfants canadiens. La réduction de l'écart entre les taux d'obtention du diplôme d'études secondaires est un volet crucial pour remédier aux problèmes économiques et sociaux de la population autochtone.

En 2006, 34 % des personnes autochtones de 25 à 64 ans n'avaient pas terminé leurs études secondaires, tandis que 21 % de ce groupe d'âge déclaraient que leur plus haut niveau de scolarité était un diplôme d'études secondaires.⁷² En 2006, le pourcentage d'Autochtones âgés de 25 à 64 ans sans diplôme d'études secondaires (34 %) était de 19 points de pourcentage plus élevé que celui de la population non autochtone faisant partie du même groupe d'âge (15 %).⁷³ Pour les enfants autochtones, par exemple ceux qui vivent dans une collectivité rurale ou sur une réserve, les possibilités de participer à des activités récréatives et sportives sont limitées. La pauvreté, les mauvaises installations et l'absence de politique nationale en matière de sports et loisirs pour les Autochtones constituent autant d'obstacles pour ces enfants qui ont besoin d'initiatives propices à une vie saine, à égalité avec les autres enfants canadiens.

Les tendances historiques dans le domaine de l'éducation prouvent qu'à quelques exceptions près, on n'a pas cherché dans les dernières décennies à remédier aux mauvais résultats persistants en apportant des innovations, en leur accordant l'attention nécessaire ou en prenant des mesures appuyant les réalisations scolaires. L'éducation, tout comme l'aide sociale à l'enfance, relève de la responsabilité des provinces canadiennes, quoique le Canada détienne la responsabilité dans les domaines où il n'existe pas d'accords

⁷² Statistique Canada (2006). *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006*. Ottawa : Statistique Canada.

⁷³ Disponible à : <http://www4.rhdcc.gc.ca/.3nd.3c.1t.4r@-fra.jsp?iid=29>
ADVOCATES

Des provinces. La politique en matière d'éducation qui vise à appuyer de meilleures réalisations scolaires chez les enfants autochtones se compose d'un ensemble de mesures disparates et est peu cohérente. Nous constatons toutefois avec encouragement que l'Assemblée des Premières Nations et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ont récemment annoncé un plan d'action commun visant à améliorer la vie des peuples des Premières nations du Canada.⁷⁴ Ce plan commun fait de l'éducation des membres des Premières nations une priorité avec d'autres domaines prioritaires clés. C'est un grand pas en avant et, avec un peu de chance, ce plan inspirera d'autres collectivités et gouvernements du Canada à travailler en collaboration pour améliorer l'expérience éducative et les résultats des enfants autochtones.

Une approche cohérente de l'amélioration, qui met l'accent sur les réalisations scolaires dans toutes les régions, est cruciale pour réduire l'inégalité des chances en matière de scolarité et pour que les enfants autochtones puissent faire respecter leur droit à une éducation de qualité. Il est important de prendre en compte la préservation de l'identité culturelle des enfants autochtones, y compris de leur langue, dans ce contexte, tout comme l'éducation de tous les enfants en matière de droits de la personne, y compris les enfants autochtones qui vivent dans des régions relevant de la compétence fédérale. Pour faciliter la mise en oeuvre des droits des enfants autochtones en vertu de la Convention, nous demandons au Comité d'exhorter le Canada à élaborer et mettre en place un cadre éducatif national pour les enfants autochtones.

Recommandation :

R27. Nous recommandons au Canada, de concert avec les représentants autochtones et les provinces et les territoires, d'élaborer et d'appliquer un cadre éducatif national pour tous les enfants autochtones vivant dans des régions relevant de la compétence fédérale. Ce cadre national devra tenir compte des facteurs locaux et régionaux.

⁷⁴ Disponible à : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1314718067733>

8. Mesures spéciales de protection (articles 22, 30, 32-36, 37, 38, 39, 40)

8.1 Enfants sans-abri, victimes de traite et d'exploitation sexuelle

Dans ses Observations finales de 2003, le Comité a exprimé ses préoccupations concernant les enfants sans-abri, exploités sexuellement et victimes de traite, dont un trop grand nombre sont autochtones.

Le Comité est... préoccupé par la vulnérabilité des enfants des rues et en particulier des enfants autochtones. Ceux-ci sont surreprésentés dans le commerce sexuel, qui leur apparaît comme un moyen de survie (paragraphe 52).

Le Comité recommande à l'État partie d'améliorer encore la protection et l'assistance fournies aux victimes d'exploitation sexuelle et de traite, y compris sur le plan de la prévention, de la réinsertion sociale, de l'accès aux soins de santé et à une assistance psychologique, toutes mesures qui doivent être prises dans le respect des spécificités culturelles et de manière coordonnée, ce qui passe notamment par une coopération plus étroite avec les organisations non gouvernementales et les pays d'origine (paragraphe 53).

Le Comité ne regrette que le rapport de l'État partie manque d'informations sur les enfants des rues, alors qu'ils sont un certain nombre dans cette situation. Sa préoccupation est d'autant plus grande que d'après les statistiques des principaux centres urbains, les enfants comptent pour une part importante de la population des sans-abri du Canada, que **les enfants autochtones sont largement surreprésentés** [insistance de l'auteur] dans ce groupe et que l'on recense parmi les causes du phénomène la pauvreté et des situations de sévices ou de négligence au sein de la famille (paragraphe 54).

Le Comité recommande à l'État partie de procéder à une étude pour évaluer l'ampleur et les causes du phénomène des enfants sans-abri et d'envisager la mise au point d'une stratégie globale pour répondre aux besoins de ces enfants, en accordant une attention particulière aux groupes les plus vulnérables, avec pour objectif de prévenir et de réduire ce phénomène, dans l'intérêt supérieur de ces enfants et avec leur participation (paragraphe 55).

Dans son rapport de 2009, le Canada mentionnait les dépenses visant à réduire le nombre de sans-abri au Canada, y compris parmi les enfants, et qu'en vertu du Programme de développement des connaissances sur le sans-abrisme, la recherche donne la priorité aux familles avec enfants. Comme l'indiquait le rapport de 2009, la recherche établit clairement le lien entre le sans-abrisme et la violence au sein de la famille, la maltraitance et l'exploitation sexuelle. Dans ce contexte, nous continuons de partager les préoccupations du Comité au sujet de l'incidence élevée des enfants sans-abri et exploités sexuellement, dont les enfants autochtones représentent un grand pourcentage. Nous aimerions également attirer l'attention sur la relation entre les enfants sans-abri, exploités sexuellement et victimes de traite.

Le premier rapport du Canada (2007) sur le *Protocole facultatif des Nations Unies à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente des enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants*⁷⁵ indique que le « Code criminel du Canada offre une entière protection contre toutes les formes de maltraitance et d'exploitation des enfants » (paragraphe 2), une protection contre les infractions y compris les agressions sexuelles, l'exploitation sexuelle et l'utilisation d'Internet pour attirer des enfants dans le but de les exploiter sexuellement ou de les enlever. Le droit criminel canadien interdit également la traite des personnes aux fins d'exploitation. Le projet de loi C-268, adopté par le Parlement en 2010 comme amendement au Code criminel, exige des peines minimales d'emprisonnement pour les personnes reconnues coupables de traite d'enfants. Il est crucial de fournir des ressources adéquates afin que des accusations puissent être portées, que des condamnations soient obtenues et qu'une peine appropriée soit imposée aux personnes coupables d'infractions en vertu de cette législation. Il faudrait également allouer des ressources pour fournir des services holistiques aux enfants victimes de telles infractions.

Les recherches nous ont appris que les expériences négatives de nombreux enfants autochtones dans l'enfance les exposent à des risques élevés d'exploitation, d'itinérance et de traite. En revanche, dans une province, la Colombie-Britannique, il reste difficile de déterminer combien d'enfants autochtones sont victimes d'exploitation sexuelle, par exemple, car les données estimatives indiquent des pourcentages allant de 14 % à 60 %.⁷⁶ La Croix Rouge a fait cette mise en garde :

Les stratégies d'intervention et les initiatives stratégiques des 25 dernières années n'ont pas aidé à réduire le nombre et un grand éventail de fournisseurs de services et de groupes professionnels s'entendent sur le fait que la situation actuelle doit cesser, sinon la jeunesse autochtone et la société canadienne en subiront de graves conséquences.⁷⁷

Les expériences des enfants autochtones sont liées à celles des femmes autochtones victimes d'exploitation sexuelle, de traite et exposées à la violence ainsi qu'aux disparitions inexplicables. Des campagnes ont été lancées pour retrouver les femmes autochtones portées disparues ou assassinées. De nombreuses femmes impliquées dans le commerce du sexe et victimes de violence ou d'homicide ont été des enfants pris en charge. Toutefois, les statistiques sont inadéquates à leur sujet et quant au nombre d'enfants autochtones de sexe masculin qui sont dans le même cas, même si tout indique que les nombres sont apparemment supérieurs. Nous demandons au Comité d'inviter le Canada à appliquer ses recommandations de 2003 concernant ce groupe d'enfants particulièrement vulnérable.

La traite sur le territoire canadien, en particulier des enfants, est un problème auquel il est urgent d'accorder une attention. Nous ignorons l'étendue exacte de la traite des personnes à l'intérieur des administrations provinciales et entre elles, mais des données probantes portent à croire que le problème est grave et qu'il faut en faire une priorité nationale pour y remédier. Les médias sociaux, populaires auprès des enfants, ont des liens de plus en plus grands et alarmants avec la traite et l'exploitation sexuelle des enfants. Grâce aux médias sociaux, les contrevenants arrivent à cibler les enfants vulnérables, comme les enfants autochtones des

⁷⁵ Disponible à : <http://www.pch.gc.ca/ddp-hrd/docs/2009-01/index-fra.cfm>

⁷⁶ Disponible à : <http://www.bcmj.org/commercial-sexual-exploitation-children-and-youth#Characteristics%20of%20children%20in%20the%20sex%20trade>

⁷⁷ Disponible à : <http://www.redcross.ca/article.asp?id=29873&tid=001>

collectivités éloignées, et à les attirer dans des lieux où ils sont maltraités et exploités. La traite des enfants autochtones se fait à l'intérieur des administrations provinciales et entre elles. Les causes profondes de l'itinérance, de la vulnérabilité à la traite et à l'exploitation sexuelle sont liées à des facteurs comme la colonisation et les pensionnats; la pauvreté; la toxicomanie; l'isolement; le racisme; la maltraitance et la négligence; ainsi que les services inadéquats.

Les différents gouvernements du Canada ont créé des services pour intervenir vis-à-vis ce groupe d'enfants et d'adultes, mais il faut davantage de financement et de programmes. Nous notons que le Canada a ratifié le *Protocole facultatif des Nations Unies à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente des enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants* et la *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, et le *Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes*. Le Comité demande au Canada d'appliquer entièrement ces protocoles. Le Canada pourrait commencer par revoir sa législation pour la rendre conforme à ces protocoles, tout en encourageant les provinces et territoires à adopter la même approche. Nous demandons également au Comité d'inviter instamment le Canada à établir une commission nationale, à cibler le financement de programmes favorisant la sécurité sur Internet, enfin, à s'assurer de fournir des services holistiques aux enfants victimes.

Recommandations :

- R28.** Nous recommandons au Canada d'établir immédiatement une commission nationale pour étudier la traite, l'exploitation sexuelle et l'itinérance chez les enfants ainsi que leur interdépendance avec d'autres problèmes comme la violence et la maltraitance. Le travail de la commission nationale pourrait déboucher sur un centre national chargé de trouver des solutions à ces problèmes.
- R29.** Nous recommandons au Canada de fournir un financement ciblé pour des programmes favorisant la sécurité d'Internet pour les enfants et les adultes responsables d'enfants.
- R30.** Nous recommandons au Canada, aux provinces, territoires et collectivités autochtones, dans le cadre d'un travail de collaboration, de promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre de services holistiques pour les enfants victimes de la traite, de l'exploitation sexuelle et du sans-abrisme ou de problèmes connexes, par l'entremise d'initiatives de financement.
- R31.** Nous recommandons au Canada d'appliquer les dispositions du *Protocole facultatif des Nations Unies à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente des enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants* et la *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, et du *Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes*, en particulier des femmes et des enfants. (Protocole relatif à la traite des personnes).
- R32.** Nous recommandons au Canada de revoir sa législation, avec les provinces et territoires, pour la rendre conforme au *Protocole facultatif des Nations Unies à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente des enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants* et la *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, et au *Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes*, en particulier des femmes et des enfants. (Protocole relatif à la traite des personnes).

8.2 Enfants réfugiés, séparés et non accompagnés

Dans son Observation générale n° 6, le Comité reconnaît les défis multidimensionnels auxquels font face les États, y compris le Canada, en réponse à ce groupe d'enfants vulnérables qui peuvent comprendre des enfants autochtones.

La présente observation générale a pour objectifs d'appeler l'attention sur la vulnérabilité particulière des enfants non accompagnés ou séparés, d'exposer dans leurs grandes lignes les diverses tâches auxquels les États et les autres acteurs sont confrontés pour faire en sorte que ces enfants puissent avoir accès à leurs droits et en jouir, ainsi que de fournir des orientations relatives à la protection, à la prise en charge et au traitement approprié des enfants non accompagnés ou séparés reposant sur l'ensemble du cadre juridique institué par la Convention relative aux droits de l'enfant (ci-après dénommée la « Convention »), en se référant plus particulièrement aux principes de non-discrimination, d'intérêt supérieur de l'enfant et de droit de l'enfant d'exprimer librement son opinion (paragraphe 1).

Dans ses Observations finales de 2003, le Comité remarque que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant a été incorporé à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (2002) du Canada. Toutefois, il a constaté qu'il n'a pas été donné suite adéquatement à certaines des préoccupations précédemment exprimées, en particulier dans des domaines comme le regroupement familial, l'expulsion ou la privation de liberté. Le Comité note avec une préoccupation particulière l'absence :

- (a) de politique nationale touchant les enfants non accompagnés demandeurs d'asile
- (b) d'une procédure standard pour la désignation d'un tuteur légal de ces enfants
- (c) de définition des « enfants séparés » et de données fiables sur les enfants demandeurs d'asile
- (d) de formation adaptée et d'approche cohérente des autorités fédérales dans la remise des enfants vulnérables aux services sociaux (paragraphe 46).

Le Comité a fait des recommandations spécifiques au Canada concernant la politique nationale; la nomination des tuteurs légaux; le placement en détention; le renvoi des enfants à leur pays d'origine; l'accès aux services de santé et d'éducation; la non-discrimination dans le droit aux prestations; et le regroupement familial. En réponse, le rapport 2009 du Canada mentionnait les initiatives qui comprenaient un « protocole de tutelle » et un manuel révisé de traitement des demandes des réfugiés qui définit des protocoles qui tiennent compte de la dimension de l'âge et du sexe. D'après le rapport, il faut tenir compte des solutions de rechange à la détention de ces enfants en accordant une « grande importance à l'intérêt supérieur de l'enfant » et à la supervision par des agences d'aide sociale à l'enfance. Le rapport énonçait que les enfants doivent également avoir la possibilité d'exprimer leurs vues sur les dispositions prises à leur endroit.

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, ainsi que le Code criminel du Canada, reconnaissent que la traite des personnes est un problème grave dont certains enfants sont victimes; ce qui exige que les prises de décisions en matière d'immigration accordent une place prédominante au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, avec d'autres facteurs. Il existe des preuves que la traite des enfants autochtones se fait sur notre territoire, mais les enfants réfugiés, séparés et non accompagnés peuvent eux-mêmes être victimes de la traite sur notre territoire et à leur arrivée au Canada. Dans ce sens, ils partagent la même expérience que les

enfants autochtones et d'autres enfants canadiens, et leur situation peut s'entrecouper par moments. Les enfants réfugiés, séparés et non accompagnés peuvent comprendre des enfants autochtones provenant d'autres pays, ce qui illustre bien la complexité de définir l'expression « enfant autochtone ». Toutes ces questions, et la possibilité que des enfants autochtones et d'autres enfants canadiens victimes de la traite quittent le pays, exigent de faire de plus amples recherches, en particulier pour explorer l'expérience des enfants de leur propre point de vue.

D'après les données factuelles disponibles, toutefois, il semblerait que la mise en œuvre d'initiatives visant à agir vis-à-vis les enfants réfugiés, séparés et non accompagnés pose des problèmes, malgré l'observation du Canada en 2007 selon laquelle « ... Quoique peu nombreux, de plus en plus d'enfants arrivent au Canada seuls ou sans tuteur légal en vue de revendiquer le statut de réfugié.⁷⁸ Selon certaines des préoccupations exprimées :

- les personnes affectées comme représentant désigné ne répondent pas entièrement aux besoins de tutelle des enfants;
- le principe de l'intérêt supérieur n'est pas adéquatement intégré à la législation, ni interprété et appliqué uniformément;
- il y a des différences entre les provinces et territoires quant à la protection accordée aux enfants (avec des implications pour la tutelle légale, la citoyenneté et l'aide sociale dans le cas des enfants de moins de 18 ans);
- les enfants victimes de traite et d'exploitation sexuelle font partie des enfants réfugiés, séparés et non accompagnés;
- ces enfants risquent d'être des victimes permanentes de l'exploitation sexuelle et d'autres formes d'exploitation sur le territoire canadien;
- la détention des enfants reste aussi problématique et n'est pas toujours une « mesure de dernier recours » conforme aux principes de la Convention et à la législation canadienne;
- les enfants sont séparés de leurs parents réfugiés parfois eux-mêmes en détention.⁷⁹

Les lacunes de la législation et de la réglementation ont encore des effets négatifs sur l'expérience des enfants, et le Canada continue de faillir à « ...remplir ses obligations en matière de regroupement opportun des familles, et les retards ainsi que les barrières à la réunification familiale restent un problème majeur... »⁸⁰ Les organisations spécialisées dans les droits des enfants ont entrepris des travaux de collaboration importants pour remédier aux problèmes touchant ces enfants. Nous demandons au Comité d'encourager le Canada à adopter la *Déclaration de meilleure pratique en faveur des enfants séparés au Canada*⁸¹ à titre de guide illustrant comment le Canada peut s'acquitter de ses obligations au titre de la Convention et d'autres obligations envers ce groupe d'enfants. Nous demandons également au Comité de convier le Canada à revoir et modifier sa législation, ses règlements et ses pratiques spécifiques aux enfants réfugiés, séparés et non accompagnés.

⁷⁸ Disponible à : <http://www.parl.gc.ca/content/LOP/ResearchPublications/prb0715-e.htm>

⁷⁹ Voir Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Canada <http://www.unhcr.ca/>; Conseil canadien pour les réfugiés <http://ccrweb.ca/>; Bureau international des droits des enfants http://www.ibcr.org/eng/thematic_reports.html

⁸⁰ Disponible à : <http://ccrweb.ca/>

⁸¹ Disponible à : http://www.ibcr.org/eng/separated_children_ibcr_initiatives.html

Recommandations :

- R33.** Nous recommandons au Canada d'utiliser la *Déclaration de meilleure pratique en faveur des enfants séparés au Canada* pour remplir ses obligations envers les enfants réfugiés, séparés et non accompagnés.
- R34.** Nous recommandons au Canada de revoir et modifier au besoin sa législation, ses règlements et ses pratiques concernant les enfants réfugiés, séparés et non accompagnés, pour remplir entièrement ses obligations au titre de la Convention.

8.3 Système de justice pour mineurs

Dans son Observation générale n° 10 sur les droits de l'enfant dans le système de justice pour mineurs, le Comité déclare :

... il est cependant aussi clair que de nombreux États parties ont encore beaucoup à faire pour respecter pleinement la Convention, par exemple en ce qui concerne les droits procéduraux, la définition et l'application de mesures permettant de traiter les enfants en conflit avec la loi sans recourir à la procédure judiciaire, et l'usage de la privation de liberté uniquement en tant que mesure de dernier ressort (paragraphe 1).

... Pareil système [en conformité avec les principes de la Convention], qui devrait notamment promouvoir l'utilisation de mesures de substitution telles que la déjudiciarisation et la justice réparatrice, donnera aux États parties les moyens de s'occuper des enfants en conflit avec la loi d'une manière efficace correspondant tant à l'intérêt supérieur de ces enfants qu'aux intérêts à court terme et à long terme de la société dans son ensemble (paragraphe 3).

L'Observation générale n° 10 du Comité renvoie à la nécessité d'incorporer dans la politique en matière de justice pour mineurs la Convention relative aux droits de l'enfant et diverses autres normes internationales, en particulier : l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing), les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté (Règles de La Havane) et les Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (Principes directeurs de Riyad). L'Observation générale n° 10 fait spécifiquement référence aux principes fondamentaux qui doivent éclairer la politique en matière de justice pour mineurs, y compris : la non-discrimination (article 2); l'intérêt supérieur de l'enfant (article 3); le droit à la vie, à la survie et au développement (article 6); le droit d'être entendu (article 12), et la dignité (article 40 (1)).

En outre, dans son Observation générale n° 11 sur les enfants autochtones, le Comité affirme ceci :

Les États parties sont invités à prendre toutes les mesures voulues pour aider les peuples autochtones à concevoir et à appliquer des systèmes traditionnels de justice réparatrice, à condition que ces systèmes respectent les droits consacrés par la Convention, et notamment le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.⁸² Le Comité appelle l'attention des États parties sur les Principes directeurs des Nations Unies

⁸² Recommandations de la journée de discussions générales de la CRC sur les droits des enfants autochtones, 2003, paragr. 13.

pour la prévention de la délinquance juvénile qui encourage l'élaboration de programmes communautaires de prévention de la délinquance juvénile.⁸³ Les États parties devraient s'efforcer d'appuyer, en consultation avec les peuples autochtones, l'élaboration de politiques, programmes et services communautaires qui tiennent compte des besoins et de la culture des enfants autochtones, de leur famille et de leur communauté. Les États devraient allouer des ressources suffisantes aux systèmes de justice pour mineurs, y compris à ceux qui sont élaborés et appliqués par les peuples autochtones (paragraphe 75).

Il est rappelé aux États parties que, en vertu de l'article 12 de la Convention, tous les enfants devraient avoir la possibilité d'être entendus dans toute procédure judiciaire ou administrative les intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant. Dans le cas des enfants autochtones, les États parties devraient prendre des mesures pour que les services d'un interprète soient fournis gratuitement si nécessaire et pour que l'enfant ait accès à une assistance juridique, dans le respect de ses spécificités culturelles (paragraphe 76).

Dans ses Observations finales de 2003, le Comité a exprimé avec préoccupation « l'étendue de la violence contre les Autochtones et du nombre de décès en établissement de détention » (paragraphe 21).

Le Comité prend note avec satisfaction de l'adoption en avril 2003 d'une nouvelle législation. Il se félicite des initiatives de prévention de la criminalité et des alternatives aux procédures judiciaires. Il n'en reste pas moins préoccupé de ce que des condamnations pour adultes sont fréquemment imposées à des enfants dès l'âge de 14 ans; de ce que le nombre de jeunes en détention figure parmi les plus élevés des pays industrialisés; de ce que le placement de délinquants mineurs et adultes dans les mêmes lieux de détention est toujours légal et de ce qu'il est possible d'avoir accès aux dossiers concernant des mineurs et de rendre publique l'identité des mineurs délinquants. De plus, l'idée que se fait le grand public de la délinquance juvénile semble faussée par les stéréotypes que véhiculent les médias (paragraphe 56).

Le Comité recommande à l'État partie de poursuivre ses efforts en vue d'établir un système de justice pour mineurs qui intègre pleinement dans sa législation, dans ses politiques et dans sa pratique les dispositions et les principes de la Convention, en particulier ses articles 3, 37, 40 et 39, ainsi que les autres normes internationales applicables dans ce domaine, telles que l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing), les Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (Principes directeurs de Riyad), les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté et les Directives relatives aux enfants dans le système de justice pénale. En particulier, le Comité invite instamment l'État partie à :

- (a) veiller à ce qu'aucun individu de moins de 18 ans ne soit jugé comme un adulte, quelles que soient les circonstances ou la gravité de l'infraction commise;
- (b) garantir que les opinions des enfants soient dûment prises en considération et respectées dans toutes les procédures judiciaires les intéressant;

⁸³ Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (Principes directeurs de Riyad), 1990.

- (c) veiller à ce que le droit au respect de la vie privée de tous les enfants en conflit avec la loi soit pleinement respecté, conformément à l'article 40, paragraphe 2 b) vii) de la Convention;
- (d) prendre les mesures qui s'imposent (par exemple des mesures de substitution à la privation de liberté ou la libération conditionnelle) pour réduire considérablement le nombre d'enfants en détention et veiller à ce que la détention ne soit imposée qu'en dernier ressort et pour une période aussi brève que possible et à ce qu'en tout état de cause, les enfants soient toujours détenus séparément des adultes (paragraphe 57).

Dans son rapport de 2009, le Canada fait référence à la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (LSJPA) et à ses commentaires dans le *Cinquième rapport du Canada sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Il y affirme qu'après la mise en vigueur de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* en 2003, les statistiques sur les jeunes condamnés à l'incarcération et les actes criminels perpétrés par des jeunes ont accusé une baisse. Et pourtant, les enfants autochtones sont nettement surreprésentés dans le système de justice pénale dès l'âge de 12 ans. Au Manitoba, par exemple, les enfants autochtones représentaient 23 % de la population provinciale âgée de 12 à 17 ans en 2006, mais 84 % des enfants en détention après condamnation.⁸⁴ Chez les enfants autochtones canadiens en général, la probabilité est plus grande d'avoir des démêlés avec le système de justice pénale, y compris la détention dans un établissement correctionnel pour jeunes, que d'obtenir un diplôme d'études secondaires.⁸⁵

Proposée en 2003, la LSJPA actuelle a été conçue pour corriger les vices de procédure découlant de l'application de l'ancienne législation, la *Loi sur les jeunes contrevenants*. La nouvelle LSJPA, influencée par les contestations judiciaires et l'engagement du gouvernement canadien à appliquer et faire respecter la Convention, a été promulguée à un moment où le Canada avait le plus haut taux d'incarcération de jeunes délinquants au monde. La LSJPA reconnaît que la « protection du public » et la « réadaptation des jeunes » sont des piliers interdépendants du système de justice pénale pour les jeunes. Elle a réussi à éloigner certains enfants du placement sous garde⁸⁶, à réduire le taux de criminalité et les actes criminels violents chez les jeunes.⁸⁷

De 2007 à 2008, toutefois, plus de 4 700 enfants autochtones ont été condamnés à la mise en détention et plus de 2 700 enfants autochtones se sont vus imposer une période de probation.⁸⁸ Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (LSJPA), ces chiffres ont augmenté.⁸⁹ Les enfants autochtones continuent d'être surreprésentés à diverses étapes du processus de justice pénale, y compris la libération d'une détention provisoire, l'admission à la garde en milieu fermé et à la garde en milieu ouvert et l'admission à une période de probation, une conséquence des influences systémiques liées à la pauvreté et à aux autres facteurs mentionnés précédemment.⁹⁰ Nous savons que le soutien social et l'amélioration de l'éducation contribue à réduire les facteurs de risque criminogènes

⁸⁴ Disponible à : <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2009002/article/10846/tbl/tbl08-fra.htm>

⁸⁵ *BC Representative for Children and Youth; BC Office of the Provincial Health Officer* (2009), Rapport spécial conjoint. *Kids, Crime, and Care: Health and Well-Being of Children in Care: Youth Justice Experiences and Outcomes*. Disponible à : <http://rcybc.ca/content/publications/reports.asp>.

⁸⁶ Milligan, Shelly (2010), « Statistiques sur les tribunaux de la jeunesse, 2008-2009 », *Juristat*, Vol. 30, n° 2.

⁸⁷ « La gravité de la criminalité chez les jeunes est généralement à la baisse depuis 2001 », Dauvergne, M.; Turner, J., « Statistiques sur les crimes déclarés par la police au Canada, 2009, *Juristat*, été 2010, Vol. 30, n° 2, p. 23.

⁸⁸ Disponible à : <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2009002/article/10846-eng.htm#a9>. Note : Le nombre total de périodes de probation exclut l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Québec, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut; le nombre total de libérations d'une détention provisoire exclut l'Île-du-Prince-Édouard, le Québec, la Saskatchewan et le Nunavut; le nombre total de détentions après condamnation exclut l'Île-du-Prince-Édouard, le Québec et le Nunavut.

⁸⁹ Disponible à : <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2009002/article/10846-eng.htm#a9>

⁹⁰ Disponible à : <http://www40.statcan.gc.ca/l01/cst01/legal42a-eng.htm>

tôt dans la vie, mais il n'existe aucune stratégie adéquate et coordonnée à l'intérieur des secteurs de compétence provinciaux ou territoriaux ou entre eux qui vise à remédier aux facteurs criminogènes et aux autres facteurs de risque élevés chez les enfants autochtones.

En 2010, le Canada a proposé le projet de loi C-4, une Loi modifiant la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois, titre abrégé : « Loi de Sébastien ») Les changements proposés qui visent à accorder une place primordiale à la détention, comme le propose le projet de loi C-4, risquent d'avoir un impact négatif bien plus grand sur les enfants autochtones que sur tout autre groupe de la société canadienne.⁹¹ Le projet de loi C4 fait partie de la loi omnibus C-10 et nous restons préoccupés par les modifications proposées et leurs effets législatifs possiblement négatifs sur les enfants autochtones. Les politiques futures de justice pour les jeunes et les initiatives législatives devraient tenir compte des causes profondes sous-jacentes des comportements criminels et du récidivisme plutôt que de les ignorer.

Dans sa forme actuelle, la LSJPA peut servir d'instrument puissant pour éviter la criminalisation des comportements qui autrement pourraient être traités grâce à des efforts concertés en dehors du système de justice. C'est particulièrement pertinent pour les enfants aux prises avec des problèmes mentaux ou de graves troubles du comportement. Les cliniciens et d'autres parties, comme la collectivité juridique, qui travaillent avec les enfants autochtones reconnaissent cette réalité. En 2010, par exemple, le Conseil de l'Association du Barreau canadien a adopté une résolution soulignant les difficultés neurologiques et comportementales auxquelles les personnes atteintes de l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale (ETCAF) doivent faire face. L'Association a lancé un appel à « tous les ordres de gouvernement pour qu'ils allouent des ressources supplémentaires pour trouver ses solutions de rechange aux pratiques actuelles de criminalisation des personnes atteintes d'ETCAF. »⁹²

Les principes de la LSJPA doivent être maintenus et peuvent être appliqués si cette loi est utilisée comme un outil, en accordant une place primordiale à ses options de réadaptation, plutôt que comme une fin en soi. Grâce à une mise à profit des solutions de rechange proposées par la LSJPA, une stratégie de réadaptation constructive et axée davantage sur le traitement des enfants pourrait émerger. Comme la Convention souligne clairement la nécessité de mettre en vigueur des initiatives de justice pour mineurs qui respectent les droits de l'enfant, nous demandons au Comité de convier le Canada à assurer le respect entier des dispositions de la Convention dans ce contexte. Nous demandons au Comité de recommander au Canada de ne pas modifier la LSJPA actuelle, car nous croyons que ces changements auront un impact négatif grave sur les résultats des enfants en conflit avec la loi, en particulier des enfants autochtones.

⁹¹ Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits des enfants et des jeunes (2010). *Les enfants et les jeunes autochtones au Canada : le Canada doit mieux faire* (Déclaration de principes).

⁹² Conseil de l'Association du Barreau canadien, résolution 10-02-A, août 2010.

Recommandations :

- R35.** Nous recommandons au Canada de mettre entièrement en oeuvre la LSJPA en fournissant aux provinces et territoires qui détiennent des responsabilités administratives vis-à-vis cette loi, le financement nécessaire aux options sans détention qui y sont incluses.
- R36.** Nous recommandons au Canada d'élaborer un cadre national intergouvernemental visant à faire valoir les droits des enfants atteints de maladie mentale ou de troubles graves de développement ou du comportement. Les représentants fédéraux, provinciaux, territoriaux et autochtones devraient élaborer ce cadre en collaboration avec des partenaires clés, y compris des chercheurs.
- R37.** Nous recommandons au Canada de renforcer la protection et la réadaptation des enfants en tant qu'objectifs interdépendants, les deux étant des principes solidaires qui orientent la prise de décisions en vertu de la LSJPA.
- R38.** Nous recommandons au Canada de s'assurer que les changements futurs proposés au système canadien de justice pénale pour les adolescents soient tous conformes aux dispositions et à l'esprit de la Convention.

9. Réserves spéciales; déclaration interprétative

Réserves spéciales

Dans ses Observations finales en 2003, le Comité a énoncé ce qui suit :

Le Comité prend note des efforts du Gouvernement pour lever la réserve à l'article 37 c) de la Convention, mais regrette que ces démarches soient relativement lentes, et regrette plus encore la déclaration faite par la délégation selon laquelle l'État partie n'entend pas retirer sa réserve à l'article 21. Le Comité réitère ses préoccupations au sujet des réserves maintenues par l'État partie aux articles 21 et 37 c). (paragraphe 6)

À la lumière de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne, adoptée en 1993, le Comité enjoint l'État partie de reconsidérer et d'accélérer le retrait de ses réserves à la Convention. Le Comité invite l'État partie à poursuivre son dialogue avec les Autochtones en vue de la levée de la réserve à l'article 21 de la Convention (observations finales adoptées en 2003). (paragraphe 7)

Conformément à son rapport de 2009, le Canada demeure résolu à maintenir ses réserves aux articles 21 et 37(c).

Article 21

En vue de s'assurer le plein respect de l'objet et de l'intention recherchés au paragraphe 20 (3) et à l'article 30 de la Convention, le Gouvernement du Canada se réserve le droit de ne pas appliquer les dispositions de l'article 21, dans la mesure où elles pourraient entrer en conflit avec les formes de garde coutumière au sein des peuples autochtones du Canada.

Article 37 (c)

Le Gouvernement du Canada accepte les principes généraux prévus à l'alinéa 37(c) de la Convention, mais se réserve le droit de ne pas séparer les enfants des adultes dans les cas où il n'est pas possible ou approprié de le faire.

Nous demandons au Comité d'encourager le Canada à reconsidérer sa réserve à l'article 37(c) dans le contexte de ses obligations à titre de signataire de la Convention relative aux droits de l'enfant (la Convention) et de l'intention du législateur en ce qui concerne la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents (LSJPA). Par exemple, nous observons que le préambule de la LSJPA⁹³ mentionne expressément que le Canada est partie à la C; or, l'article 37(c) de la Convention prévoit que tout enfant privé de liberté « sera séparé des adultes, à moins que l'on estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant [...] sauf circonstances exceptionnelles ».

⁹³ Le préambule de la Loi se lit comme suit (en partie) : « Attendu [...] que le Canada est partie à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et que les adolescents ont des droits et libertés... »

Les droits de l'enfant en vertu de la Convention, y compris l'intérêt supérieur de l'enfant, ne peuvent être entièrement appliqués si l'enfant n'est pas séparé des adultes au moment de son incarcération. L'Observation générale n° 10 du Comité, relative à l'administration de la justice, a expliqué clairement son orientation aux États tels que le Canada en ce qui concerne cette question.⁹⁴

Tout enfant privé de liberté doit être séparé des adultes. Un enfant privé de liberté ne doit pas être placé dans un centre de détention ou autre établissement pour adultes. De nombreux éléments indiquent que le placement d'un enfant dans une prison pour adultes compromet sa sécurité fondamentale, son bien-être et son aptitude ultérieure à ne pas replonger dans la criminalité et à se réinsérer. La seule exception admise à la séparation des enfants et des adultes devrait être interprétée au sens strict; l'intérêt supérieur de l'enfant ne peut pas être invoqué par commodité par les États parties. Ces derniers devraient se doter d'établissements séparés pour les enfants privés de liberté, mettant en œuvre du personnel, des politiques et des pratiques différents axés sur l'enfant (paragraphe 85).

L'Observation générale n° 10 du Comité indique clairement que les principes de la Convention, tels que les droits de l'enfant d'être traité avec dignité, de bénéficier d'un renforcement des droits de l'homme, de recevoir un traitement qui favorise la réinsertion sociale et qui tient compte de son âge, doivent s'appliquer aux enfants en conflit avec la loi.

La protection de l'intérêt supérieur de l'enfant signifie, par exemple, que les objectifs traditionnels de la justice pénale, comme la répression/rétribution, doivent céder la place à des objectifs de réadaptation et de justice réparatrice dans le traitement des enfants délinquants. C'est conciliable avec le souci d'efficacité dans le domaine de la sécurité publique (paragraphe 10).

Nous observons également que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁹⁵ stipule que « les jeunes prévenus sont séparés des adultes et il est décidé de leur cas aussi rapidement que possible » [article 10(b)]. Par conséquent, le Canada doit lever la réserve à cet article afin de se conformer pleinement à ses obligations internationales à l'égard des droits de l'homme. De plus, le retrait de cette réserve se justifie par les nombreuses raisons évoquées dans notre rapport, y compris premièrement le besoin urgent de s'attaquer aux problèmes systémiques sous-jacents qui entraînent une surreprésentation des enfants autochtones dans le système de justice pour les jeunes et, deuxièmement, le fait que de nombreux enfants dans le système de justice pour les jeunes font face à des problèmes de santé mentale et physique. Nous demandons au Comité d'exhorter le Canada à lever cette réserve.

Recommandation :

R39. Nous recommandons au Canada de lever sa réserve relative à l'article 37(c) de la Convention.

⁹⁴ Disponible à : <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm>

⁹⁵ Disponible à : <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>

Déclaration interprétative

Le Canada a formulé auprès du Comité la déclaration interprétative suivante :

Article 30

Le Gouvernement du Canada reconnaît que, en ce qui concerne les questions intéressant les Autochtones du Canada, il doit s'acquitter de ses responsabilités aux termes de l'article 4 de la Convention en tenant compte des dispositions de l'article 30. En particulier, en déterminant les mesures qu'il conviendrait de prendre pour mettre en œuvre les droits que la Convention garantit aux enfants autochtones, il faudra s'assurer de respecter leur droit de jouir de leur propre culture, de professer et de pratiquer leur propre religion et de parler leur propre langue en commun avec les autres membres de leur communauté.

Nous observons que le Canada a formulé cette déclaration interprétative avant de ratifier en 2010 la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Nous demandons que le Comité incite le Canada à s'engager dans un dialogue national sur cette Déclaration, ses liens avec la Convention et la manière dont les droits des enfants autochtones peuvent être pleinement appliqués en vertu de ces instruments relatifs aux droits de la personne.

Recommandation :

R40. Nous recommandons au Canada de s'engager dans un dialogue national au sujet de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, de ses liens avec la Convention et de la mise en œuvre des droits des enfants autochtones en vertu de ces deux instruments relatifs aux droits de la personne.

10. Conclusion

Le présent rapport spécial met en évidence les facteurs qui, combinés à la stigmatisation et à l'héritage laissé par le colonialisme, empêchent la mise en oeuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant pour les enfants autochtones, y compris le droit d'être entendus sur des questions importantes pour eux et de participer à la recherche de solutions. En raison de la position désavantageuse des enfants autochtones en tant que groupe, le Comité a insisté sur le fait que les États, par exemple le Canada, doivent adopter des « mesures spéciales » pour assurer que les droits des enfants autochtones sont appliqués en totalité. Nous croyons que la situation à laquelle font face les enfants autochtones canadiens de nos jours – un enjeu d'importance nationale – exige que le Canada applique en toute urgence des mesures spéciales pour les enfants autochtones.

Il est généralement reconnu et admis que les circonstances dans lesquelles vivent les gens ont une incidence importante sur leur état de santé physique et mentale. Les déterminants sociaux de la santé – les circonstances dans lesquelles les personnes naissent, grandissent, vivent, travaillent et vieillissent – sont façonnés par la science économique, les politiques sociales et la vie politique.⁹⁶ Les taux de pauvreté et de chômage sont extrêmement élevés chez les peuples autochtones. Les conditions de logement des enfants autochtones et de leur famille sont souvent inférieures à la norme et se caractérisent par le surpeuplement, le mauvais état des lieux et la mauvaise qualité de l'eau. Ces facteurs, à leur tour, exercent une influence sur l'état de santé physique et mental des membres de la population autochtone. L'analphabétisme fonctionnel, le taux de mortalité infantile, le taux de suicide ainsi que la toxicomanie sont en moyenne plus élevés chez la population autochtone que chez les autres Canadiens.

Les enfants autochtones forment un élément vital du tissu social canadien. Ils comptent parmi les populations d'enfants les plus vulnérables, et les indicateurs révèlent qu'ils sont nettement plus désavantagés que leurs pairs non autochtones. Les enfants autochtones représentent une proportion croissante de tous les enfants canadiens⁹⁷, mais également une population surreprésentée dans les statistiques où leurs mauvais résultats sont continuellement représentés. Nous savons que les mauvais résultats des enfants autochtones dans des domaines clés comme la santé, l'éducation, la justice et l'aide sociale à l'enfance constituent l'un des plus grands défis nationaux, provinciaux et territoriaux auxquels font face les administrations et la société canadiennes.

Le Canada est l'un des pays signataires de la Convention relative aux droits de l'enfant et l'un des pays les plus prospères du monde. Et pourtant, les enfants autochtones canadiens font face à une réalité et des perspectives d'avenir moroses. En tant que société, nous ne respectons toujours pas nos obligations envers ces enfants au titre de la Convention. Le contenu du présent rapport n'a rien de nouveau. Malgré les millions de dollars dépensés chaque année, nous constatons une amélioration négligeable sinon inexistante de la qualité de vie des enfants autochtones. Il ressort clairement dans les Observations finales présentées au Canada par le Comité en 2003 qu'il est inacceptable de justifier les disparités qui touchent les enfants désavantagés comme nos enfants autochtones par le fait d'être un état fédéral doté d'une structure constitutionnelle dualiste. Le gouvernement fédéral a la responsabilité de mettre en oeuvre en totalité la Convention relative aux droits de l'enfant avec les provinces et territoires qui partagent cette responsabilité avec lui.

⁹⁶ Organisation mondiale de la santé (2009). *Les déterminants sociaux de la santé : les principaux concepts*, 2009. Disponible à : http://www.who.int/social_determinants/thecommission/finalreport/key_concepts/en/index.html

⁹⁷ Disponible à : <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-634-x/89-634-x2008001-fra.htm>

Nous reconnaissons que les problèmes auxquels font face les enfants autochtones et leur famille sont complexes et aggravés par les incertitudes quant au palier gouvernemental qui détient la responsabilité première des services, des ressources et de la mesure de l'amélioration des conditions de vie de ces enfants. En même temps, les désavantages intergénérationnels des peuples autochtones exigent une forte volonté gouvernementale et politique pour assurer aux enfants autochtones l'égalité des chances pour le plein exercice de leurs droits au Canada, au titre de la Convention. Les stratégies, le leadership et les efforts coordonnés doivent être immédiatement améliorés au pays. Les organisations autochtones et non autochtones déploient leurs efforts pour remédier aux inquiétudes que soulève la vie des enfants autochtones, et c'est l'occasion pour le Canada de poursuivre sur cette lancée en leur accordant son appui.

La Commission de vérité et de réconciliation du Canada offre la possibilité de se tourner vers l'avenir avec engagement et dans l'espoir d'améliorer la vie des populations autochtones qui n'ont pas eu droit à l'égalité des chances. L'examen de l'application de la Convention par le Canada que le Comité fait actuellement offre un moyen complémentaire de faire progresser cet objectif et de déterminer les mesures spéciales nécessaires pour que les enfants autochtones exercent leurs droits. Nous souhaitons que les observations et les recommandations du Comité, facilitées par les contributions du gouvernement du Canada, les organisations non gouvernementales et les défenseurs des enfants, tel que le Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes, aideront à formuler clairement des mesures spéciales que le Canada pourra adopter et mettre en œuvre avant son prochain examen.

C'est l'humanité commune que nous partageons, tant les enfants que les adultes, qui nous rattache et c'est la mise en œuvre des droits de la personne qui protège notre organisme. En tant que défenseurs des enfants, nous demandons au Comité d'en appeler au Canada et à ses représentants provinciaux, territoriaux et autochtones pour qu'ils interviennent en toute urgence et de manière coordonnée en prenant des mesures spéciales qui assureront que les enfants autochtones, et tous les autres enfants, exercent pleinement leurs droits en vertu de la Convention et d'autres instruments de protection des droits de la personne. En travaillant ensemble, nous pouvons faire des progrès pour améliorer la qualité de vie des enfants – aujourd'hui et demain.

Annexe A : Questions importantes pour le Canada

Le Comité, le Canada et Le Conseil s'entendent sur le fait que les enfants autochtones sont un groupe vulnérable qui n'exerce pas ses droits au titre de la Convention dans toute la mesure du possible. Nous appuyons entièrement le Comité qui conseille de prendre immédiatement des mesures pour remédier aux problèmes critiques auxquels font face ces enfants, leur famille et leur collectivité; et la société en général. Le Canada, les provinces et les territoires, la société civile et d'autres doivent mieux faire pour reconnaître et appliquer les droits des enfants autochtones et ceux de tous les enfants. Nous croyons qu'il incombe au Canada, en tant que signataire de la Convention, d'améliorer son engagement à remplir ses obligations envers les enfants autochtones et tous les enfants sur son territoire.

Nous demandons donc au Comité de poser ces importantes questions au Canada :

Tous les enfants :

1. Le Canada reconnaît-il, comme beaucoup de pays le font, le rôle important d'un commissaire national à l'enfance et dans l'affirmative, comment procédera-t-il pour reconnaître ce rôle et dans quel délai?
2. Comment le Canada appliquera-t-il le droit de participation des enfants au titre de la Convention relative aux droits de l'enfant et de quelle façon la participation des enfants sera-t-elle liée à la mise en oeuvre de la Convention en général?
3. Quelles sont les priorités futures du Canada à l'égard de l'application de la Convention?

Les enfants autochtones :

1. Qu'est-ce que le Canada considère comme les principaux enjeux auxquels les enfants autochtones font actuellement face en matière de droits de la personne?
2. Quelles sont les priorités du Canada en matière de droits des enfants autochtones et quelles mesures immédiates le Canada prendra-t-il pour donner suite à ces priorités?
3. Le Canada fera-t-il face aux défis de la recherche pour éclairer des domaines clés de la vie des enfants autochtones – par exemple la santé, l'éducation, l'aide sociale à l'enfance et la justice? Dans l'affirmative, de quelle façon et quand?

Annexe B : Sommaire des recommandations pour le Canada

Nous présentons le présent sommaire de nos recommandations pour aider le Comité à examiner la mise en œuvre de la Convention par le Canada.

Dans notre rapport et nos recommandations, nous avons cerné les priorités de la Convention relative aux droits de l'enfant pour les enfants autochtones et les autres enfants dont les droits ne sont pas appliqués au Canada. Nos recommandations ont pour but de contribuer à la mise en œuvre présente et future de la Convention sur notre territoire.

Nous demandons au Comité de tenir compte de ces recommandations dans ses Observations finales au Canada et s'il accepte ces dernières, d'inviter le Canada à surveiller la mise en œuvre des recommandations dans le cadre d'examens périodiques et systémiques. De cette façon, il sera possible d'évaluer dans quelle mesure nous atteignons nos objectifs au titre de la Convention et d'apporter les changements nécessaires à la mise en œuvre totale de la Convention au Canada.

Mesures générales d'application

- R1. Nous recommandons au Canada de travailler avec les provinces et territoires dans les cinq prochaines années pour :
- élaborer une optique fondée sur les droits pour l'examen et la modification de la législation;
 - étudier, de concert avec des spécialistes non gouvernementaux des droits des enfants, dans quelle mesure la législation relative à la vie des enfants reflète les principes de la Convention;
 - modifier la législation en priorité pour s'assurer que la Convention soit intégrée aux lois qui ont des impacts sur les enfants.
- R2. Nous recommandons au Canada d'élaborer et de mettre en œuvre un plan national pour les enfants autochtones fondé sur la collaboration, instruit par la recherche contemporaine et à venir, adéquatement financé, dont la mise en œuvre est surveillée et les résultats évalués par rapport aux objectifs. Il est crucial que ce plan soit associé à une stratégie de réduction de la pauvreté des enfants autochtones avec résultats mesurables.
- R3. Nous recommandons au Canada de convoquer une conférence spéciale des représentants fédéraux/provinciaux/territoriaux, avec la participation des chefs autochtones et des représentants des enfants, pour explorer les enjeux clés propres aux enfants autochtones. Cette conférence pourrait éclairer le plan national.
- R4. Nous recommandons au Canada de faciliter l'élaboration, l'adoption et l'utilisation d'évaluations de l'impact sur les enfants des lois, politiques et programmes proposés ainsi que des budgets touchant leur vie, et de rendre ces résultats publics.
- R5. Nous recommandons au Canada d'établir un rôle de commissaire national à l'enfance avec mandat en matière de droits de la personne, qui est conforme aux Principes de Paris et aux Observations générales n 2 et n 5, afin de remédier aux problèmes importants qui touchent la vie des enfants¹⁸, y compris celle des enfants autochtones. Le Canada devrait préciser et mettre en œuvre ce rôle en collaboration avec des enfants et des adultes qui travaillent avec et pour des enfants dans des domaines clés de leur vie.

Nous recommandons au Canada d'établir un rôle de commissaire national à l'enfance pour assurer que les enfants ont accès à la justice, y compris à des mécanismes administratifs non judiciaires efficaces où ils peuvent être entendus, et qui leur offrent des recours contre la violation de leurs droits.

- R6. Nous recommandons au Canada de donner la priorité à l'amélioration de son analyse actuelle de la prise de décisions budgétaires et de son impact sur les enfants, surtout par rapport aux groupes vulnérables comme les enfants autochtones.
- R7. Nous recommandons au Canada d'élargir les domaines dont il rend déjà compte; de mettre en corrélation ces domaines élargis avec des méthodes améliorées de collecte des données, enfin, d'adopter un modèle de responsabilisation budgétaire qui indique combien de dollars sont dépensés pour les enfants dans des domaines clés
- R8. Nous recommandons au Canada d'utiliser son analyse budgétaire améliorée pour éclairer, élaborer et mettre en œuvre un budget national pour les enfants, avec un financement clairement ciblé qui vise à améliorer leur vie. Des consultations avec des personnes qui travaillent avec et pour les enfants devraient éclairer l'élaboration du budget; celui-ci devrait être surveillé et évalué pour établir son efficacité, à des intervalles stratégiques.
- R9. Nous recommandons au Canada de créer un Institut national de la recherche sur les enfants autochtones, en collaboration avec des organisations et initiatives de recherche autochtones, dont le mandat serait :
- de cerner les problèmes importants touchant la vie des enfants autochtones;
 - d'examiner, grâce à des partenariats collaboratifs, comment améliorer les méthodes de recherche;
 - de cerner les écarts dans la recherche;
 - de mener des initiatives de recherche éclairant ces écarts tout en adoptant des pratiques de recherche rigoureuses;
 - d'utiliser un outil d'évaluation de l'impact sur les enfants;
 - de coordonner d'autres données de recherche et résultats spécifiques aux enfants autochtones;
 - de fournir des renseignements au gouvernement canadien, et à d'autres parties, qui facilitent la présentation de rapports au Comité et la prise de décisions concernant la vie des enfants autochtones;
 - de fournir de l'information sur les règles de l'art de la recherche autochtone, y compris les facteurs éthiques pertinents.

Principes généraux

- R11. Nous recommandons au Canada et aux autres parties responsables de faire valoir le droit de l'enfant autochtone à la non-discrimination, d'assurer l'égalité du financement, de l'accès aux services et de la prestation des services pour tous les enfants autochtones qui ont besoin d'aide sociale, ainsi que de services de santé et d'éducation.
- R12. Nous recommandons au Canada de pleinement mettre en oeuvre le « principe de Jordan » et d'en surveiller l'application.
- R13. Nous recommandons au Canada d'examiner le « principe de l'intérêt supérieur de l'enfant » dans les lois fédérales relatives aux enfants, les procédures des cours fédérales, les décisions judiciaires et administratives ainsi que dans les projets, politiques, programmes et services qui ont un impact sur les enfants.
- R14. Nous recommandons au Canada d'allouer des fonds à des programmes d'éducation sur les droits des enfants qui comprennent une formation, dirigée par des organismes autochtones, sur le principe de l'intérêt supérieur et sa mise en oeuvre pour les familles, les collectivités et les fournisseurs de services qui ont des responsabilités envers les enfants autochtones.
- R15. Nous recommandons au Canada, dans le cadre de partenariats collaboratifs, d'établir une initiative nationale de participation des enfants autochtones, qui met l'accent sur l'éducation en matière de droits des enfants et la mise en oeuvre du droit à la participation, de manière à contribuer à la mise en oeuvre générale de la Convention, à rehausser le profil des enfants autochtones et à réduire leur vulnérabilité.
- R16. Nous recommandons que le mandat du futur commissaire national à l'enfance favorise la participation des enfants, y compris des enfants qui ont des inquiétudes et veulent obtenir réparation pour des actes préjudiciables.
- R17. Nous recommandons que le mandat du futur commissaire national à l'enfance soit coordonné avec celui des défenseurs provinciaux pour faciliter la mise en oeuvre uniforme du droit des enfants à la participation partout au Canada, et assurer que les vues des enfants éclairent la prise de décisions stratégiques sur des questions qui touchent leur vie.

Milieu familial et protection de remplacement

- R18. Nous recommandons au Canada d'adopter les *Lignes directrices des Nations Unies pour une prise en charge alternative des enfants* dans les situations où il a compétence en matière de prise en charge des enfants.

Maltraitance et négligence

- R19. Nous recommandons au Canada de diriger des initiatives de partenariat visant à élaborer et promouvoir des programmes d'éducation parentale adaptés aux réalités culturelles qui proposent d'autres formes de discipline que la correction physique.
- R20. Nous recommandons au Canada de collaborer à des initiatives avec des organisations autochtones, qui font appel à des recherches de qualité et à la contribution de partenaires, pour explorer les liens des facteurs systémiques, de la maltraitance et de la négligence avec la prise en charge des enfants autochtones. Ces recherches, avec les contributions de partenaires, devraient éclairer les pratiques et la prise de décisions stratégiques concernant la façon de réduire le nombre d'enfants autochtones pris en charge tout en facilitant la mise en oeuvre de leurs droits.

Handicap, santé et bien-être de base

- R21. Nous recommandons au Canada d'offrir aux collectivités autochtones des services de santé organisés au niveau communautaire, adaptés aux réalités culturelles et financés adéquatement afin de remédier aux problèmes de santé critiques des enfants autochtones et de s'assurer que ces derniers ont accès aux mêmes normes de soins de santé que les autres enfants canadiens.
- R22. Nous recommandons au Canada de promouvoir et de rendre compte des partenariats coordonnés entre les organismes fédéraux, provinciaux, territoriaux et autochtones responsables des soins de santé aux Autochtones, et de s'assurer que ces partenariats remédient aux problèmes clés liés au financement, à la prestation des services, à l'infrastructure et à l'accès égal à des soins de qualité.
- R23. Nous recommandons au Canada d'adopter des stratégies de surveillance et d'évaluation en partenariat avec ses initiatives de santé, pour encourager de meilleures prises de décisions stratégiques et la production de rapports plus précis sur les résultats des enfants autochtones quant à leur état de santé. Des chercheurs indépendants spécialisés dans la santé des enfants autochtones devraient diriger les efforts de ces stratégies.
- R24. Nous recommandons au Canada d'améliorer son investissement dans l'infrastructure de santé dans les collectivités éloignées, en encourageant des initiatives, comme les liaisons télévisuelles, qui rendent les soins de santé de qualité plus accessibles dans ces collectivités.
- R25. Nous recommandons au Canada d'offrir des mesures d'incitation à poursuivre des études pour encourager les jeunes et les adultes autochtones à suivre une formation dans des disciplines liées à la santé, et à travailler dans les collectivités autochtones.
- R26. Nous recommandons de confier au futur commissaire national à l'enfance le mandat d'un rôle de consultation et de surveillance concernant un plan coordonné entre les instances provinciales, territoriales et fédérales qui vise à remédier à la pauvreté infantile, particulièrement chez les groupes vulnérables comme les enfants autochtones.

Éducation, loisirs et activités culturelles

- R27. Nous recommandons au Canada, de concert avec les représentants autochtones et les provinces et territoires, d'élaborer et d'appliquer un cadre éducatif national pour tous les enfants autochtones vivant dans des régions relevant de la compétence fédérale. Ce cadre national devra tenir compte des facteurs locaux et régionaux.

Mesures spéciales de protection

- R28. Nous recommandons au Canada d'établir immédiatement une commission nationale pour étudier la traite, l'exploitation sexuelle et l'itinérance chez les enfants de même que leur interdépendance avec d'autres problèmes comme la violence et la maltraitance. Le travail de la commission nationale pourrait mener à un centre national chargé de trouver des solutions à ces problèmes.
- R29. Nous recommandons au Canada de fournir un financement ciblé pour des programmes favorisant la sécurité d'Internet pour les enfants et les adultes responsables d'enfants.
- R30. Nous recommandons au Canada, aux provinces, territoires et collectivités autochtones, dans le cadre d'un travail de collaboration, de promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre de services holistiques pour les enfants victimes de la traite, de l'exploitation sexuelle et du sans-abrisme ou de problèmes connexes, par l'entremise d'initiatives de financement.
- R31. Nous recommandons au Canada de mettre en œuvre les dispositions du *Protocole facultatif des Nations Unies à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente des enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants* et la *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, et du *Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*. (Protocole relatif à la traite des personnes).

- R32. Nous recommandons au Canada de revoir sa législation, avec les provinces et territoires, pour la rendre conforme au *Protocole facultatif des Nations Unies à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente des enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants* et la *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, et au *Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*. (Protocole relatif à la traite des personnes).
- R33. Nous recommandons au Canada d'utiliser la *Déclaration de meilleure pratique en faveur des enfants séparés au Canada* pour remplir ses obligations envers les enfants réfugiés, séparés et non accompagnés.
- R34. Nous recommandons au Canada de revoir et modifier au besoin sa législation, ses règlements et ses pratiques concernant les enfants réfugiés, séparés et non accompagnés, pour remplir entièrement ses obligations au titre de la Convention.
- R35. Nous recommandons au Canada de mettre entièrement en oeuvre la LSJPA en fournissant aux provinces et territoires qui détiennent des responsabilités administratives vis-à-vis cette loi, le financement nécessaire aux options sans détention qui y sont incluses.
- R36. Nous recommandons au Canada d'élaborer un cadre national intergouvernemental visant à faire valoir les droits des enfants atteints de maladie mentale ou de troubles graves de développement ou du comportement. Les représentants fédéraux, provinciaux, territoriaux et autochtones devraient élaborer ce cadre en collaboration avec des partenaires clés, y compris des chercheurs.
- R37. Nous recommandons au Canada de renforcer la protection et la réadaptation des enfants en tant qu'objectifs interdépendants, les deux étant des principes solidaires qui orientent la prise de décisions en vertu de la LSJPA.
- R38. Nous recommandons au Canada de s'assurer que les changements futurs proposés au système canadien de justice pénale pour les adolescents soient tous conformes aux dispositions et à l'esprit de la Convention.

Réserves spéciales; déclaration interprétative

- R39. Nous recommandons au Canada de lever sa réserve relative à l'article 37(c) de la Convention.
- R40. Nous recommandons au Canada de s'engager dans un dialogue national au sujet de la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, de ses liens avec la Convention et de la mise en oeuvre des droits des enfants autochtones en vertu de ces deux instruments relatifs aux droits de la personne.

Présenté par :

Mary Ellen Turpel-Lafond
Représentante des enfants et des jeunes COLOMBIE-BRITANNIQUE

Del Graff
Défenseur des droits des enfants et des jeunes ALBERTA

Bob Pringle
Défenseur des droits des enfants SASKATCHEWAN

Darlene MacDonald
Défenseur des droits des enfants MANITOBA

Irwin Elman
Intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes
ONTARIO

Sylvie Godin
Commissaire et vice-présidente
Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse QUÉBEC

Dwight Bishop
Bureau de l'ombudsman, Services à la jeunesse
NOUVELLE-ÉCOSSE

Christian Whalen
Défenseur des droits des enfants et des jeunes
NOUVEAU-BRUNSWICK

Carol A. Chafe
Défenseur des droits des enfants et des jeunes
TERRE-NEUVE ET LABRADOR

Andrew Nieman
Défenseur des droits des enfants et des jeunes
YUKON