



Le système de protection de l'enfance des Territoires du Nord-Ouest¹

Pamela Gough

Survol de la protection de l'enfance au Canada

Les parents sont les principaux responsables de la protection et du bien-être des enfants au Canada. Toutefois, il arrive que d'autres parties doivent intervenir pour protéger les enfants. Le mauvais traitement des enfants est une de ces circonstances. La *Loi constitutionnelle*² accorde aux provinces et aux territoires l'autorité sur les organismes de protection de l'enfance afin de pouvoir intervenir, lorsque nécessaire, et d'adopter des lois pour diriger ces organismes. L'objectif des organismes provinciaux et territoriaux de protection de l'enfance est de veiller au bien-être et à la sécurité des enfants.

Comment les systèmes territoriaux de protection de l'enfance diffèrent-ils des systèmes provinciaux?

Même s'ils sont d'une grande superficie, les trois territoires au Nord du Canada sont peu peuplés comparativement aux provinces. De plus, ils comptent une proportion plus importante de personnes autochtones parmi leur population. Par exemple, la population des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) était de 42 982 en 2005, et environ la moitié de la population (21 413) était autochtone.³

En raison des populations relativement petites, les travailleurs sociaux des territoires ont tendance à jouer un rôle bien plus général que leurs homologues du Sud. Dans plusieurs collectivités, les travailleurs en protection de l'enfance et les superviseurs sont également responsables de fournir des services sociaux aux personnes âgées et aux personnes vivant avec un handicap.

Qu'entendons-nous par le mauvais traitement des enfants?

Par mauvais traitement des enfants, on entend la violence, les sévices ou la négligence qu'un enfant ou un jeune peut subir lorsqu'il reçoit des soins d'une personne à qui il fait confiance ou dont il dépend, tel qu'un parent, un aidant, un enseignant ou un entraîneur. La *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*⁴ des Territoires du Nord-Ouest et le Code criminel du Canada définissent les situations où il est nécessaire d'intervenir afin de protéger le bien-être d'un enfant vivant sur le territoire. Cela comprend les situations où un enfant subit ou est à risque de subir des préjudices corporels, des sévices émotionnels ou de la violence sexuelle. Cette définition comprend également la négligence menant à des préjudices physiques; à une alimentation inadéquate, à l'exposition répétée à de la violence familiale se traduisant par des sévices physiques ou émotionnels; à l'exposition à des substances nocives comme de l'alcool, des solvants et des drogues. L'intervention est également requise dans les situations où un enfant âgé de moins de 12 ans tue ou blesse grièvement une personne ou lorsqu'il persiste à blesser une personne ou à causer des dommages à la propriété d'une personne et que son parent ne fournit pas de traitement ni de programme de guérison ou l'en empêche.

La législation en matière de protection de l'enfance dans les Territoires du Nord-Ouest

Quatre grandes lois régissent la protection de l'enfance dans les Territoires du Nord-Ouest.

La *Loi sur l'adoption*, la *Loi sur l'adoption internationale* et la *Loi sur la reconnaissance de l'adoption selon les coutumes autochtones* régissent les conditions générales liées à l'adoption d'enfants. La *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (LSEF) est la principale loi portant sur la protection et le bien-être des enfants. La LSEF établit les conditions pour la prestation de services de prévention et d'intervention aux enfants, aux jeunes et à leurs familles.

Les principaux thèmes de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* sont les suivants :

- La famille constitue le noyau de la société et son bien-être doit être défendu et sauvegardé.
- Les enfants ont le droit d'être protégés des mauvais traitements, des sévices et de la négligence.
- Les enfants doivent être informés de leurs droits et prendre part aux décisions qui les concernent.
- Les familles doivent être informées de leurs droits et prendre part aux décisions qui touchent ces droits.
- Les décisions concernant les enfants doivent être prises en fonction de leur meilleur intérêt, tout en respectant les valeurs et pratiques culturelles des enfants.
- Chaque collectivité a un rôle à jouer pour appuyer et promouvoir le meilleur intérêt des enfants et le bien-être des familles.
- Les questions ayant trait aux enfants doivent être réglées en temps opportun.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, l'âge limite pour la protection d'un enfant ou d'un jeune est de 16 ans. Cependant, la LSEF établit que les services peuvent s'étendre jusqu'à l'âge de 19 ans pour les jeunes sous tutelle.

Toute crainte liée au mauvais traitement ou à la négligence d'un enfant doit être signalée au bureau local de l'Administration de la santé et des services sociaux ou, dans une situation d'urgence, à la GRC. Les personnes effectuant un signalement sont protégées de poursuites civiles à la condition que leur signalement n'ait pas été intentionnellement faux. L'omission de signaler est punissable par un séjour en prison pour un maximum de six mois ou par une amende de 5000 \$ ou les deux.

Comment les Territoires du Nord-Ouest dirigent-ils les services de protection de l'enfance?

Le ministère de la Santé et des Services sociaux est

responsable de la prestation des services sociaux et de la santé, et de leur qualité, y compris les services de protection de l'enfance. Le Ministère fournit des services par l'entremise de sept Administrations de la santé et des services sociaux (ASSS) régionales et d'un hôpital territorial situé à Yellowknife (qui sert également d'Administration). Les sept administrations régionales disposent toutes d'un bureau central, mais certaines administrations ont plusieurs bureaux locaux. Chaque ASSS est doté d'un conseil d'administration donnant aux résidents l'occasion d'influer sur les priorités et la prestation de services dans leurs collectivité et région. Un président-directeur général dirige chaque administration; les employés de ces administrations sont à l'embauche du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

Le ministère de la Santé et des Services sociaux passe des contrats avec des organisations non gouvernementales et des professionnels afin que ceux-ci fournissent des services sociaux; ces services sont fournis conformément à des ententes conclues avec le Ministère et/ou les Administrations. On compte environ 70 travailleurs de première ligne et superviseurs en protection de l'enfance aux Territoires du Nord-Ouest.⁵

Parmi les responsabilités du bureau central du ministère de la Santé et des Services sociaux, on compte :

- surveiller la prestation de services de protection de l'enfance ainsi que leur qualité;
- interpréter la législation et élaborer des programmes, des politiques et des procédures;
- établir des priorités et fournir du leadership en matière de services aux enfants et aux familles pour l'ensemble du territoire;
- fournir des formations obligatoires pour les programmes d'adoption et de protection de l'enfance;
- fournir de la consultation, du mentorat et du soutien au personnel sur le terrain;
- fournir des services juridiques et de technologie de l'information.

Les bureaux locaux/régionaux fournissent une gamme de programmes en matière de services sociaux, y compris de l'intervention précoce et du soutien aux familles et aux enfants, des services de protection de l'enfance, des services d'adoption, de la prévention de la violence familiale et des services de santé mentale et de toxicomanie.

Quel est le rôle du travailleur en protection de l'enfance?

Le rôle du travailleur en protection de l'enfance est d'agir dans le meilleur intérêt des enfants des façons suivantes :

- protéger les enfants contre les sévices;
- enquêter les allégations ou les preuves que des enfants peuvent être en besoin de protection;
- fournir des services aux enfants qui ne peuvent pas vivre de façon sécuritaire à la maison;
- superviser les enfants devant recevoir des services de protection conformément à la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille*;
- fournir de la planification exhaustive pour les enfants sous tutelle;
- fournir aux familles les ressources et les services requis pour appuyer leur santé et leur intégrité, tout en respectant l'importance de préserver l'héritage culturel, spirituel, racial, religieux et linguistique des enfants et de leurs familles;
- fournir des services d'adoption et placer des enfants dans des foyers adoptifs.

Qu'arrive-t-il après un signalement de mauvais traitement d'un enfant?

Lorsqu'un bureau local d'une Administration des services de santé et des services sociaux reçoit un signalement d'un cas soupçonné de mauvais traitement ou de négligence d'un enfant, un travailleur social effectue une évaluation afin de déterminer si l'enfant subit actuellement de mauvais traitements ou s'il est à risque d'en subir. Si la sécurité ou le bien-être d'un enfant est immédiatement menacé, le travailleur social prendra des mesures pour assurer la sécurité de l'enfant, y compris l'appréhension de l'enfant, mais seulement comme mesure de dernier recours.

Les travailleurs sociaux cherchent à préserver l'unité familiale en misant sur les mesures les moins intrusives pouvant assurer la sécurité des enfants. Si l'enquête démontre des préoccupations sur le plan de la protection de l'enfance, le travailleur social collaborera avec la famille et pourra proposer une entente volontaire d'intervention afin d'aborder ces préoccupations. Si nécessaire, le travailleur social peut présenter une demande au tribunal afin que l'enfant soit supervisé dans le domicile familial ou qu'il soit placé, de façon temporaire ou permanente, sous la tutelle du directeur des Services aux enfants et aux familles.

Si un parent ou un tuteur demande des services de soutien à l'Administration des services de santé et des services sociaux, le travailleur social effectuera une évaluation et pourra établir une entente volontaire avec la famille afin de lui fournir du counseling, des services de soutien à domicile, des soins de répit, des programmes de formation au rôle de parent, des services de médiation, des services de soutien au jeune, un programme de traitement de la toxicomanie ou d'autres services visant à aider la famille à s'occuper de l'enfant.

Des ententes volontaires similaires peuvent également être conclues pour des jeunes âgés de 16 à 18 ans, afin de leur venir en aide et d'encourager la préservation de la famille. Lorsque les jeunes ne peuvent pas vivre en sécurité avec leurs parents, des ententes volontaires peuvent être conclues afin de permettre aux jeunes d'acquérir les habiletés nécessaires pour vivre de façon autonome.

Statistiques en matière de protection de l'enfance pour les Territoires du Nord-Ouest

Le nombre d'enfants et de familles recevant des services sur une base volontaire ou obligatoire dans les Territoires du Nord-Ouest a progressé lentement entre 2000-2001 et 2004-2005, tel qu'illustré au tableau 1.

Tableau 1 : Nombre d'enfants recevant des services aux enfants et aux familles dans les T.N.-O.

| Année financière | 2000-2001 | 2001-2002 | 2002-2003 | 2003-2004 | 2004-2005 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Population des T.N.-O. en date de la fin de l'année civile | 40 822 | 41 489 | 42 240 | 42 851 | 42 982 |
| Population des enfants des T.N.-O. âgés de 18 ans et moins | 13 427 | 13 428 | 13 415 | 13 413 | 13 298 |
| Nombre d'enfants recevant des services (volontaires ou obligatoires) | 825 | 974 | 970 | 998 | 1075 |
| Pourcentage d'enfants recevant des services | 6,1 % | 7,3 % | 7,3 % | 7,4 % | 8,1 % |

Référence : Ministère de la Santé et des Services sociaux, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Une analyse des données recueillies en 2003 dans le cadre de l'Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants (ECI-2003)⁶ a évalué à 1516 le nombre d'enquêtes pour mauvais traitement aux Territoires du Nord-Ouest touchant des enfants âgés de 15 ans et moins. Ce taux représente 141,48 enquêtes par 1000 enfants. Parmi celles-ci, 47 % (706) ont été corroborées.⁷ Tel qu'illustré au tableau 2, les principales catégories de mauvais traitements corroborés en 2003 aux Territoires du Nord-Ouest étaient la négligence (51 %), l'exposition à de la violence familiale (27 %), la violence physique (11 %), la violence psychologique (6 %) et les sévices sexuels (5 %).

On trouve aux Territoires du Nord-Ouest la plupart des tendances identifiées dans l'Étude canadienne sur l'incidence de 2003. Aux Territoires du Nord-Ouest, tout comme à l'échelle nationale, les trois principales catégories de mauvais traitements corroborés étaient la négligence, l'exposition à de la violence familiale et la violence physique. Toutefois, on trouve une grande différence sur le plan de la négligence : le taux des Territoires du Nord-Ouest était de 51 %, comparativement au taux national de 30 %.

Comment le système de protection de l'enfance dessert-il les enfants autochtones des Territoires du Nord-Ouest?

À l'échelle fédérale, la *Loi constitutionnelle*, la *Loi sur les Indiens* et la *Charte canadienne des droits et libertés* reconnaissent le statut juridique spécial et les droits des peuples autochtones du Canada en matière de protection de l'enfance, tout comme dans d'autres domaines. Les enfants canadiens des Premières nations ne sont pas seulement considérés membres de leurs familles, mais également membres de leurs Premières nations.

Contrairement à la plupart des provinces canadiennes, les Territoires du Nord-Ouest n'offrent pas séparément à la population autochtone des services

aux enfants et aux familles. De plus, ils ne reçoivent pas de financement fédéral séparé pour les services aux enfants et aux familles autochtones. La seule réserve des Territoires du Nord-Ouest est la réserve de Hay River, et les services aux enfants et aux familles sont dispensés par l'Administration des services de santé et des services sociaux de Hay River.

La *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* stipule qu'en envisageant le meilleur intérêt d'un enfant, on doit considérer son appartenance culturelle, linguistique, spirituelle et religieuse. Pour chaque enfant autochtone, sa collectivité autochtone doit être avertie de toute ordonnance de protection émise par un tribunal selon la LSEF.

Les Conseils des collectivités autochtones (formés de corporations municipales ou de sociétés de gestion des indemnités) et des organismes autochtones à but non lucratif peuvent conclure une entente avec le ministère de la Santé et des Services sociaux afin de former un Comité des services à l'enfance et à la famille. Ces comités sont composés de bénévoles communautaires attirés qui participent à la planification de cas pour les enfants et les familles autochtones recevant des services de protection. Les conditions de ces ententes varient, mais elles peuvent comprendre l'établissement de normes communautaires pour déterminer le niveau de soins pouvant adéquatement répondre aux besoins d'enfants nécessitant de la protection.

La *Loi sur la reconnaissance de l'adoption selon les coutumes autochtones*⁸ porte précisément sur la protection et l'adoption d'enfants autochtones dans le respect des traditions culturelles. L'adoption selon les coutumes autochtones se fait de façon privée entre deux familles autochtones, sans l'implication de travailleurs sociaux ni d'avocats. La loi définit cette forme d'adoption ainsi : « une simple procédure s'appuyant sur la reconnaissance et le respect de l'adoption selon les coutumes, produisant un certificat reconnaissant l'adoption (...) ce certificat ayant l'effet d'une ordonnance d'un tribunal compétent des Territoires. »^{9,10}

Tableau 2 : Principales catégories de cas corroborés de mauvais traitements, T.N.-O. (2003)

| | Violence physique | Sévices sexuels | Négligence | Violence psychologique | Exposition à de la violence familiale | Total |
|-----------------------------|-------------------|-----------------|------------|------------------------|---------------------------------------|-------|
| Enquêtes corroborées* | 82 | 34 | 358 | 44 | 188 | 706 |
| Fréquence par 1 000 enfants | 7,65 | 3,17 | 33,41 | 4,11 | 17,55 | 65,89 |
| Pourcentage | 11 % | 5 % | 51 % | 6 % | 27 % | 100 % |

*Estimations fondées sur un échantillon de 178 enquêtes pour mauvais traitements.

Référence : MacLaurin, B., Trocmé, N., Fallon, B., Pitman, L. et McCormack, M. (2005). *Northwest Territories Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect (NWTIS-2003): Major findings*. Calgary : Université de Calgary.

-
- 1 Cette feuille d'information a été revue par des experts en protection de l'enfance. Nous tenons à remercier Simone Fournel, spécialiste en services aux enfants et aux familles, en assurance de la qualité et en pratique clinique, de même que Robert Hopkins, gestionnaire, Services aux enfants et aux familles, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.
 - 2 *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*.
 - 3 Bureau des statistiques, T.N.-O., 2006, consulté le 7 juin 2007 sur le site http://www.stats.gov.nt.ca/Profile/Sum_ofNWTCommunity%20Stats.pdf.
 - 4 La *Loi sur les services à l'enfant et à la famille*, L.T.N.-O., ch. 13. Consulté le 1^{er} mai 2007 sur le site : <http://www.canlii.org/nt/laws/sta/1997c.13/20070329/whole.html>.
 - 5 Communication personnelle avec Simone Fournel, ministère de la Santé et des Services sociaux des T.N.-O., 17 mai 2007.
 - 6 Trocmé, N., Fallon, B., MacLaurin, B., Daciuk, J, Felstiner, C., Black, T. et collab. (2005). *Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants – 2003 : données principales*. Ottawa (Ontario) : ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
 - 7 MacLaurin, B., Trocmé, N., Fallon, B., Pitman, L. et McCormack, M. (2005). *Northwest Territories Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect – 2003 : Major Findings*. Calgary (Alberta) : Université de Calgary. Consulté sur le site : http://www.hlthss.gov.nt.ca/pdf/reports/children_and_youth/2006/english/nwt_incidence_study_of_reported_child_abuse_and_neglect.pdf.
 - 8 *Loi sur la reconnaissance de l'adoption selon les coutumes autochtones*, L.T.N.-O. 1994, ch. 26. Consulté le 1^{er} mai 2007 sur le site : http://www.justice.gov.nt.ca/PDF/ACTS/Abo_Custom_Adopt.pdf.
 - 9 Ibid.
 - 10 Pour de plus amples renseignements sur l'adoption selon les coutumes autochtones, consultez : http://www.hlthss.gov.nt.ca/pdf/brochures_and_fact_sheets/children_and_youth/2002/custom_adoption.pdf (en anglais seulement).

Les feuillets d'information du CEPB sont produits et distribués par le Centre d'excellence pour la protection et le bien-être des enfants afin de permettre l'accès à la recherche canadienne en matière de bien-être et de protection de l'enfance dans des délais raisonnables.

Au sujet de l'auteur : Pamela Gough est agente principale des communications au CEPB.

Référence suggérée : Gough, P. (2007). *Le système de protection de l'enfance des Territoires du Nord-Ouest*. Feuille d'information du CEPB #53F. Toronto (Ontario) Canada : Université de Toronto, Faculté de service social.

Le Centre d'excellence pour la protection et le bien-être des enfants (CEPB) est l'un des Centres d'excellence pour le bien-être des enfants financés par l'Agence de santé publique du Canada. Les opinions exprimées dans le présent document ne sont pas nécessairement conformes à la politique officielle des organismes qui financent le CEPB.

Ce feuillet d'information peut être téléchargé à :
www.cecw-cepb.ca/fr/infosheets