

Mémoire à l'attention de la Commission
spéciale sur les droits de l'enfant et la
protection de la jeunesse

Jean-François Champoux, avocat

11/02/2020

INTRODUCTION

Avocat depuis 1991 et procureur pour le DPJ depuis 1994, j'ai commencé à suivre les travaux de la Commission, et au fil des témoignages, j'ai senti le besoin de vous faire part de mes observations sur la protection de la jeunesse. Après tout, mon travail dans ce réseau m'offre un point de vue privilégié.

Loin d'être un expert sur nombre de sujets qui ont été abordés devant vous, je crois pouvoir apporter mon avis sur des aspects comme l'expérience judiciaire des acteurs en protection de la jeunesse, des défis que posent la cohabitation des services sociaux et des services juridiques, ou certains autres aspects liés à la pratique sur le terrain. Responsable de donner de la formation au sein de l'établissement, j'ai l'occasion de rencontrer les nouvelles personnes autorisées du DPJ.

Bref, après plus de vingt-cinq ans, j'ai développé quelques opinions...

Parmi celles-ci, l'opinion que, globalement, la protection de la jeunesse au Québec n'est pas l'échec que certains cris du cœur médiatisés ont clamé, dans les soubresauts ayant secoué le Québec après le décès de la fillette à Granby.

En regard du nombre de signalements reçus et des décisions qui en découlent, du peu de moyens et des petits miracles réalisés au quotidien, il faut saluer ce travail, digne d'être souligné, plutôt qu'injustement critiqué.

Cela dit, toute cette énergie pourrait être mieux utilisée.

Je vais donc tenter d'apporter à votre regard des éléments qui m'ont semblés ignorés, ou qui, à mon avis, auraient dû être nuancés dans certains témoignages que vous avez eu l'occasion d'entendre. Je n'esquiverai pas les réalités qui font mal à entendre.

L'équilibre parfois difficile à maintenir entre l'intervention sociale et l'intervention judiciaire en protection de la jeunesse.

On vous a beaucoup parlé de ce concept, *l'antériorité du social sur le judiciaire*. S'il me faut souvent rappeler à mes clientes (personnes autorisées du DPJ), que c'est la loi qui a créé l'intervention clinique en protection de la jeunesse, je constate comme elles que souvent, l'intervention judiciaire n'offre aucune solution autre que l'imposition de contraintes. C'est une forme d'aide bien limitée.

Malgré de beaux discours et certains amendements à la Loi sur la protection de la jeunesse (la LPJ), valorisant des pratiques susceptibles de diminuer la judiciarisation ou le temps passé devant les tribunaux, je constate une situation inverse.

Pourquoi ? Depuis quand ?

Divers éléments me semblent agir ici. Avant de les exposer, un petit rappel... Au moment où j'ai commencé à pratiquer le droit, la LPJ était encore bien souvent appliquée par les tribunaux comme elle avait été pensée par le législateur.

Ainsi, les enquêtes judiciaires se tenaient en deux temps. D'abord une enquête sur les faits qui pouvaient amener le juge à constater la présence d'une situation de compromission si décrite à l'article 38 de la LPJ. Ensuite, le DPJ produisait une étude sur la situation sociale de l'enfant (art.86 LPJ), contenant les recommandations du DPJ pour mettre fin à la situation de compromission, dont le tribunal devait prendre connaissance avant d'ordonner les mesures de protection. Dans sa conception originelle, la LPJ faisait du DPJ — pas du juge — le tenant de l'expertise psychosociale. Cette façon de faire mettait en évidence l'expertise psychosociale du DPJ et son rôle mixte de témoin factuel, mais aussi acteur expert.

Aussi, phénomène inévitable, les premiers juges à siéger à la chambre de la jeunesse n'y accédaient pas à la suite d'une longue pratique en protection de la jeunesse – La loi était encore jeune. Ainsi, une forme de prudence devant cette science inconnue du juriste, et de respect pour l'expertise du DPJ, s'imposait.

Toutefois, dans le but de gagner du temps, les enquêtes se sont faites peu à peu en un seul mouvement. L'étude du DPJ, soumise à la Cour avant l'audition, ne devint bientôt qu'un bilan factuel, bien commode pour diminuer le temps des enquêtes. Elle a ainsi perdu un aspect important de son rôle soulignant *l'antériorité du social sur le judiciaire*.

De plus, le temps passant, les avocats accédant à la magistrature à la Chambre de la jeunesse bénéficiaient de plus en plus d'une solide pratique dans cette instance. L'expérience, n'est-elle pas un gage de connaissance? Elle peut le laisser croire...

Je constate que petit à petit les juges ont affiché une certaine distance, voir une méfiance grandissante à l'endroit des services du Directeur de la protection de la jeunesse.¹ Le travail du DPJ, si souvent fait dans des conditions impossibles, par du personnel à bout de souffle, n'a rien fait pour améliorer cette situation.

Dès le lendemain (littéralement) de l'entrée en vigueur des modifications à la loi en 2007, les juges ont pris une part de plus en plus importante dans ce qui était historiquement du champ de compétence du DPJ et qui s'exerçait dans l'application des ordonnances.

La détermination de la fréquence et des modalités de contacts entre un enfant et ses parents n'étaient plus laissée au discernement du DPJ, en regard de l'évolution clinique dans le suivi, mais ordonnée avec précision par les juges et ce même pour de longues périodes.

Évidemment, compte tenu des inévitables soubresauts dans la vie des familles, ces ordonnances, ne laissant aucune marge de manœuvre au DPJ doivent être fréquemment révisées et entraînent une multiplication indue des passages devant la Cour. Voilà donc un nouvel objet de litige, qui occupe bien du temps de Cour.

De même, alors que les importantes modifications apportées par l'introduction des durées maximales de placement voulaient favoriser l'obtention de mesures visant la stabilité et la continuité des liens et des conditions de vie des enfants, la jurisprudence développée par les tribunaux a bien souvent entraîné un effet inverse, en exigeant des conditions non prévues par la loi.

Aussi, Je constate que des juges n'hésitent pas à ordonner des mesures de courtes durées, provoquant des révisions judiciaires, dans le but avoué de vérifier l'évolution du suivi.

On ne peut que constater que le législateur, à tout le moins en apparence, semble avoir fait écho à cette méfiance des tribunaux, en codifiant ces pratiques, notamment par le biais des deux plus récentes refontes de la loi.

¹ Sur les contacts entre l'enfant et ses parents, voir par exemple, Protection de la jeunesse — 072215, 2007 QCCQ 10212 et Protection de la jeunesse-098 2009 QCCS 1937
Sur la désignation des familles d'accueil, Protection de la jeunesse — 10174 (C.A., 2010-10-27), 2010 QCCA 1912

La limite de temps imposée aux mesures volontaires, l'obligation faite de saisir la cour malgré l'absence de toute opposition suite à l'application d'une mesure de protection immédiate, les limites imposées à la conclusion d'ententes provisoires pendant l'évaluation, l'obligation de réviser judiciairement certaines situations qui étaient autrefois laissées au jugement du DPJ, favorisent dorénavant la répétition des passages devant la Cour. Les délais devant la Cour ne font qu'empirer la situation.

N'est-ce pas étonnant que le législateur donne de tels signes de méfiance à l'égard de la personne qu'il a chargée de voir à la protection des enfants les plus démunis? Cela n'est pas très cohérent avec un objectif de diminuer le recours à l'appareil judiciaire avec ses lourdeurs bien connues.

Un juge est-il mieux placé pour déterminer l'intérêt d'un l'enfant? Un juge est d'abord un avocat, un expert en droit. Or, s'il est une dimension qui distingue la pratique en protection de la jeunesse, c'est que les problèmes de droit y sont relativement peu nombreux. Les problèmes humains, par contre...

La connaissance issue de l'expérience est avant tout personnelle et subjective. Elle est tributaire du filtre que le vécu tisse dès la naissance de chacun. Même des juges...

Quelle expertise possède celui à qui l'on donne le devoir de déterminer le meilleur intérêt de l'enfant? Pas n'importe quel enfant. Cet enfant, avec son lot de traumatismes, de fragilités, parfois un bagage génétique diminuant ses chances de trouver un fonctionnement psychoaffectif satisfaisant.

Au moment où, à juste titre, de nombreux témoins ont affirmé devant vous l'importance de la recherche scientifique et d'une action conforme aux plus récentes découvertes sur le développement de l'enfant, comment ne pas souligner le problème de l'absence, chez les juges, de formation obligatoire de base, préalable à l'exercice périlleux de discerner l'expérience vécue par un enfant, ses besoins spécifiques et le choix de l'ensemble des mesures devant mettre fin à la situation de compromission?

Est-ce que l'expérience pratique aurait fait illusion chez certains, qu'ils possédaient soudainement eux aussi, une expertise quant au développement de ces enfants au lourd vécu? Dans la foulée, cette croyance a-t-elle pu amener certains juges à penser que leur expertise valait bien celle du DPJ? Je le constate régulièrement dans ma pratique...Et chaque juge y va de sa science.

Quant aux procureurs à l'enfant... L'avocat de cet enfant de huit ans, qui ne l'a peut-être pas rencontré, qui peut-être lui a parlé au téléphone ou dans son bureau, est-il mieux équipé pour formuler des recommandations au juge, sur les besoins complexes de « son client »? Sur quelle base?

Et cette avocate qui représente un enfant de 3 ans; quelles sont les connaissances sur lesquelles elle s'appuiera pour plaider ce qui est le meilleur intérêt de l'enfant?

À cet égard, l'importante décision de la Cour d'appel du Québec, dans l'affaire *F. (M.) c. L. (J.)*² n'a pas eu de suite en matière de protection de la jeunesse.

Il y avait pourtant dans cette décision, ainsi que dans l'application bancaire de l'article 80 de la LPJ, suffisamment de matière pour inspirer au législateur des modifications visant à clarifier et baliser le rôle de l'avocat de l'enfant. La présence d'un avocat supplémentaire, souvent sans mandat autre que celui qu'il se donne, est-elle toujours dans l'intérêt des justiciables?

J'ai eu le privilège dans ma pratique, de plaider dans plusieurs districts, devant de nombreux juges et côtoyer de nombreux confrères représentant des enfants. Malgré l'immense respect que je peux leur porter, l'évidente disparité dans les opinions (tant des juges que des procureurs à l'enfant) et le traitement des dossiers que j'ai pu constater, ne fait que souligner la trop grande importance des subjectivités qui s'expriment dans le cadre judiciaire, sur ce qui est pourtant l'aspect le plus fondamental de la loi, à savoir le meilleur intérêt de l'enfant.

Ainsi, je crois pertinent que l'article 86 LPJ, soit modifié de manière à réaffirmer et renforcer le poids de l'expertise du DPJ dans la détermination du meilleur intérêt de l'enfant et des mesures à appliquer.

Il ne s'agit pas ici d'asservir les juges de la Chambre de la jeunesse, mais de revenir à une dualité mieux partagée, davantage proche de celle qui était pensée à l'origine de la LPJ. Si le tribunal demeure maître de l'appréciation de la preuve, la maîtrise de la connaissance clinique du DPJ doit être mise de l'avant, même dans le cadre judiciaire.

Aussi, les juges détenant le dernier mot dans la décision sur le meilleur intérêt de l'enfant, il m'apparaît essentiel que chaque juge de la Chambre de la jeunesse puisse bénéficier d'une formation continue sur le développement psychoaffectif des enfants, incluant les aspects liés aux atteintes au développement, dont ils peuvent avoir été victimes.

Quant à l'avocat de l'enfant, une réflexion s'impose sur différents aspects touchants son travail. À titre d'exemple, on peut penser à la nécessité de la présence d'un avocat pour les enfants incapables de formuler un mandat ou du processus de nomination du procureur à l'enfant. Dans un contexte semblable, quel est son rôle? Quelles sont les connaissances requises lui permettant de discerner les éléments en jeu dans le développement d'un tel client et lui permettant d'offrir une opinion personnelle sur le sujet?

Aussi, quel rôle peut jouer cet avocat une fois le jugement rendu? Dans quelle mesure celui-ci peut-il se prononcer, pendant l'application d'une ordonnance, sur l'opportunité de la modifier et de saisir la cour d'une demande? La loi profiterait d'une réflexion et d'une mise à jour sur ces aspects.

J'ai évoqué plus haut les intentions annoncées du législateur, en regard de la diminution de la judiciarisation. Si j'ai pu soulever quelques incohérences sur le sujet, force est de

² REJB 2002-29840 (C.A.).

constater l'apparition récente de dispositions dont on a dit qu'elles étaient nées de la révision du Code de procédure civile, mettant de l'avant des modes de règlements alternatifs des conflits. Je fais référence aux articles 76.0.1 à 76.0.5 de la LPJ.

Leur application semble varier grandement d'un district à l'autre. Pour ma part, les quelques districts que notre établissement couvre ne sont pas le théâtre d'une modification des pratiques judiciaires suite à l'introduction de ces dispositions. De mon expérience, les changements ne sont pas au rendez-vous pour les raisons suivantes.

Les avocats qui représentent les parents sont peu enclins à investir des heures supplémentaires dans des négociations de projet d'entente ou de conférence de règlement à l'amiable, qui ne seront pas rémunérés convenablement par les tarifs d'aide juridique. De plus, un bête constat s'impose : Très souvent, les avocats ne réussissent pas à rencontrer les parents avant la date d'audition !

Comment dans ce contexte, travailler à rédiger un projet d'entente, participer à une conférence de règlement à l'amiable ou à une conférence de gestion?

Si la gestion par protocole d'instance peut sembler adaptée au procès de longue haleine, mettant en cause plusieurs procédures et échéances, la pratique en protection de la jeunesse n'exige même pas des parents ou du procureur de l'enfant de fournir une contestation écrite.

Au surplus, un autre élément vient nuire aux chances de mettre fin rapidement à l'aventure judiciaire.

La crainte d'une erreur grave de conséquence ou d'une déclaration de « lésion de droit », et maintenant la récente pression médiatique, ont effectivement amené une « pratique défensive » des personnes autorisées du DPJ. On va rapidement remettre la responsabilité des décisions à la Cour, et on retourne en urgence devant la Cour à la moindre occasion, afin de soumettre la situation pour révision, sur la base du moindre évènement survenu dans les tribulations familiales.

Conséquemment, un nombre stupéfiant d'instances débutent par le dépôt de demandes provisoires ou d'une prolongation de mesures de protection immédiate. Dans ces circonstances, le DPJ dépose régulièrement des demandes sans avoir eu le temps de compléter son évaluation ou de faire une révision de la situation. Cela a un impact direct, non seulement sur le nombre de passage à la Cour (en forçant les parties à devoir se retrouver au tribunal pour une décision provisoire), mais aussi sur la capacité des avocats et de la Cour de planifier le déroulement futur de l'instance.

Ce phénomène, s'ajoutant à l'immense difficulté d'obtenir une date d'instruction rapprochée, crée un cercle vicieux, multipliant les allers-retours devant la Cour pendant une seule et même instance. Ajoutons à cela les durées maximales des ordonnances provisoires d'hébergement...Et n'oublions pas de considérer les nouvelles dispositions favorisant la participation systématique des familles d'accueil au débat judiciaire...

Comment établir une relation d'aide, comment travailler sur des enjeux de fond dans un tel contexte? Les personnes autorisées du DPJ ont-elles la capacité d'apporter aide, conseil et assistance dans un tel paysage? En auront-elles longtemps la motivation? ³

Je me permets de suggérer que la Commission recommande de :

- Modifier l'art. 47 de la LPJ afin d'étendre la durée d'application de la prolongation d'une mesure de protection immédiate à 30 jours, plutôt qu'aux cinq jours ouvrables actuellement prévus. Cette mesure permettrait aux parties de ne pas être précipitées dans la judiciarisation.
- Modifier l'article 53 de la LPJ afin de lever la limite de temps imposée au régime de mesures volontaires.
- Abroger le 2^{ème} alinéa de l'article 62 de manière à éviter nombre de judiciarisations sans portée réelle.
- Abroger le 2^{ème} alinéa de l'article 76.1 LPJ, afin que seul le critère de nécessité soit applicable à toutes les ordonnances provisoires, sans durée maximale d'application.
- Modifier l'article 86, de manière à affirmer et souligner l'importance de l'expertise du DPJ dans l'analyse du meilleur intérêt de l'enfant et des mesures les plus appropriées afin de mettre fin à la situation de compromission.
- Modifier les articles 91 et 92 de la LPJ de manière à confier au DPJ la gestion des contacts de l'enfant avec ses parents, grands-parents ou une autre personne.
- Modifier l'article 91.1 de la LPJ de manière à restreindre le champ des exceptions, qui permettent facilement de passer outre aux objectifs de célérité et de permanence visés par le législateur.

³ Des embauches massives pour diminuer des listes d'attentes génèrent des masses d'employés. Cela ne garantit pas le déploiement d'intervenants ayant le talent et la formation nécessaires pour un travail qui relève davantage de la vocation que du métier. On peut rêver de nouvelles formations, voir d'un « Nicolet de la DPJ » ; il risque de demeurer vide si les conditions de travail à venir ne sont pas à la hauteur de la tâche à réaliser.

- Modifier l'article 3 de la LPJ soit bonifié par une référence à la nécessité d'appliquer les éléments qui se trouvent déjà, en considérant les connaissances scientifiques reconnues en matière de développement de l'enfance, dans toute décision concernant un enfant.
- Instaurer un mécanisme de formation obligatoire préalable à l'exercice de la magistrature à la Chambre de la jeunesse, portant sur les connaissances scientifiques relatives au développement de l'enfant et aux atteintes à ce développement.
- Instaurer un programme de formation similaire pour les avocats souhaitant obtenir le mandat de représenter les enfants devant la Chambre de la jeunesse.

Qui trop embrasse, mal étireint...

J'aborde ici un dernier point, qui relève moins de mon champ « d'expertise », mais qui s'appuie sur les observations et réflexions plus personnelles que mon travail m'a permis de faire au fil des années, bientôt 3 décennies...

Ayant sous leur responsabilité des dizaines de milliers d'enfants vulnérables, étrangement entourés de parents démunis, violents ou abattus par les dépendances, que doit-on espérer des DPJ, engagées dans des structures et un monde où les ressources sont comptées?

Malgré la noblesse de l'objectif, jusqu'où peuvent aller *réalistement* nos attentes envers le système de protection de la jeunesse? Je crois que les enfants nous pardonneront de mettre quelque peu notre volonté de tout réussir, pour adopter une approche plus pragmatique.

Je suis à travailler dans les dossiers des petits-enfants des premiers parents que j'ai rencontrés en Cour. Des générations d'enfants ayant bénéficié(?) d'années de suivis... Qu'est-ce que cela nous dit sur l'efficacité de notre travail?

Pendant combien d'années peut-on intervenir dans une famille avant d'oser poser la question de la qualité et de l'efficacité de notre travail?

Je suis bien conscient qu'à titre de procureur du DPJ, mon regard se porte habituellement sur les situations les plus détériorées. Toutefois, même conscient de mon biais, le portrait ne me rassure pas.

Malgré que d'aucuns réclament le renforcement des premières lignes de services sociaux, il faut admettre la limite de cette première ligne, qu'elle soit communautaire ou institutionnelle.

De la même manière que les gens qui se sentent bien évitent les hôpitaux, les parents négligents n'ont-ils pas la conviction d'être sur la bonne voie, d'élever leurs enfants «comme eux même l'ont été »?

Iront-ils d'emblée solliciter les services de première ligne? Ceux qui violentent ou abusent sexuellement de leurs enfants se dénonceront-ils ?

Poser la question c'est y répondre. Dans de telles circonstances, je crois que tout le système de protection de la jeunesse, les DPJ au premier chef, doit prioritairement, investir ses ressources dans une intervention ciblée auprès des enfants de 0 à 5 ans.

De véritables évaluations de capacités parentales doivent être faites, conformes aux connaissances scientifiques actuelles, afin d'établir rapidement la capacité des parents d'assumer *en temps utile* leurs responsabilités. Le cas échéant, un travail soutenu est porteur d'espoir. Dans le cas contraire, il est du devoir du DPJ d'établir rapidement un « projet de vie » pour l'enfant, dans le respect des durées maximales de placement et lui offrir un milieu sécuritaire, sécurisant, aimant et stable.

Les résultats obtenus pour les enfants dans cette période cruciale auront des effets bénéfiques à long terme. Les enfants ne viennent pas au monde dans des Centres de réadaptation. Les Centres de réadaptation ne réparent pas l'enfance, ils contrôlent les conséquences de l'enfance brisée.

Conclusion

Je n'ai pas la prétention de vous offrir un témoignage foisonnant de solutions, ou de connaissances issues de savantes recherches. Mes pas me transportent dans les salles de Cour depuis trop longtemps pour ne pas avoir une forme de prudence face aux solutions proclamées par ceux qui sont loin du proverbial plancher des vaches.

Toutefois, j'aurais plus longtemps encore regretté de ne pas avoir offert mon humble pierre à cet édifice que j'habite et j'aime depuis bientôt trente années.

Merci de m'en avoir donné l'occasion.

Jean-François Champoux, avocat

CIUSSS de la Mauricie et du centre du Québec.