

**MÉMOIRE À LA COMMISSION SPÉCIALE SUR LES DROITS DES ENFANTS
ET LA PROTECTION DE LA JEUNESSE**

Document adopté à la 681^e séance de la Commission,
tenue le 15 mai 2020, par sa résolution COM-681-4.1.1



Jean-François Trudel
Secrétaire de la Commission

Responsable de la conception, recherche, analyse et rédaction :

M^e Karina Montminy, conseillère juridique
Direction de la recherche

Recherche, analyse et rédaction :

M^e Manon Montpetit, conseillère juridique
Direction des affaires juridiques

M^e Catherine Gauvreau, conseillère juridique
M^e Sophie Papillon, conseillère juridique
Elizabeth Sigouin, chercheure
Direction de la protection et de la promotion des droits de la jeunesse

Daniel Ducharme, chercheur
Jean-Sébastien Imbeault, chercheur
M^e Evelyne Pedneault, conseillère juridique
Amina Triki-Yamani, chercheure
Direction de la recherche

Collaboration à la recherche :

M^e Lysiane Clément-Major, conseillère juridique
Direction des affaires juridiques

Mélissa Goupil-Landry, agente d'éducation et de coopération
Direction de l'éducation-coopération et des communications

Lauélia Rolland-Fortin, agente d'éducation et de coopération
Direction de la protection et de la promotion des droits de la jeunesse

Roxane Nadeau, stagiaire
Direction de la protection et de la promotion des droits de la jeunesse

Catherine Boissé, stagiaire
Anne-Marie Boutin-Lagacé, stagiaire
Clémence Nsampang, stagiaire
Direction de la recherche

Révision de texte et traitement de texte :

Jo-Ann Laurin
Direction de la protection et de la promotion des droits de la jeunesse

Chantal Légaré
Direction de la recherche

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1 LA NÉCESSITÉ DE SE FONDER SUR LES DROITS POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES ENFANTS	5
1.1 Une approche fondée sur les droits	6
1.2 Les principes directeurs à suivre pour la mise en œuvre des droits des enfants.....	8
1.2.1 L'intérêt supérieur de l'enfant	9
1.2.2 La non-discrimination.....	11
1.2.3 Le droit à la vie, à la survie et au développement.....	14
1.2.4 Le droit de l'enfant de participer et d'être entendu	15
2 LES LACUNES DE LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS DE L'ENFANT DONT LA SÉCURITÉ OU LE DÉVELOPPEMENT EST OU PEUT ÊTRE CONSIDÉRÉ COMME COMPROMIS PAR LE DPJ : PRINCIPAUX CONSTATS DE LA COMMISSION	17
2.1 Le droit de l'enfant de recevoir des services adéquats.....	18
2.1.1 Les délais d'intervention aux différentes étapes d'application de la L.p.j.	18
2.1.2 L'accès aux services	20
2.1.3 Les pratiques cliniques des intervenants en protection de la jeunesse	21
A L'évaluation des signalements	22
B Le suivi de l'enfant hébergé en famille d'accueil.....	25
C Le non-respect des ordonnances judiciaires.....	27
2.2 Le droit à la stabilité des liens et des conditions de vie de l'enfant vivant en milieu substitut.....	28
2.2.1 L'enfant confié à un milieu substitut.....	30
A Le maintien des relations avec les personnes significatives.....	30
B Le droit de communiquer	31
2.2.2 Les déplacements de l'enfant lorsque celui-ci fait l'objet d'une ordonnance d'hébergement jusqu'à sa majorité	32
A L'importance du lien d'attachement et la décision de déplacement	32
B Le retour devant le tribunal.....	34
2.3 Les mesures restrictives de liberté et les conditions de vie des enfants hébergés en centre de réadaptation dans les unités ouvertes	35
2.3.1 Les mesures d'empêchement (art. 11.1.2 de la L.p.j.)	36
2.3.2 Les unités spécialisées	37
2.4 Les interventions en milieu autochtone.....	39
2.4.1 Accès aux services	40
2.4.2 Préservation de l'identité culturelle autochtone.....	42
2.4.3 Scolarisation des enfants autochtones et déclaration d'admissibilité à l'enseignement en anglais	44
2.5 Les décisions judiciaires et les droits des enfants	45
2.5.1 Les ordonnances de contacts et le droit de l'enfant de communiquer	46
2.5.2 L'hébergement obligatoire provisoire et les principes de maintien en milieu familial et de stabilité de l'enfant	47

2.5.3	La lésion de droits.....	48
A	Les exigences procédurales.....	48
B	Les ordonnances de mesures correctrices	49
3	LA CONCERTATION DU DPJ AVEC LES AUTRES ACTEURS POUR GARANTIR LE DÉVELOPPEMENT ET LA SÉCURITÉ DE L'ENFANT LORSQUE SA SITUATION EST PRISE EN CHARGE PAR LE DPJ.....	49
3.1	Les mécanismes de collaboration dans le cadre d'un signalement en vertu de la L.p.j.	50
3.2	Les mécanismes de collaboration suivant un signalement.....	53
3.2.1	La collaboration au sein des CISSS/CIUSSS.....	54
A	La collaboration avec les autres services des CISSS/CIUSSS	54
B	Les ressources internes aux CISSS/CIUSSS en appui à la prise en compte des besoins des enfants et familles racisés	56
3.2.2	La collaboration avec le milieu scolaire et les services de garde destinés à la petite enfance.....	58
A	Milieu scolaire	58
B	Services de garde destinés à la petite enfance	60
3.2.3	La collaboration avec les organismes communautaires et autres experts externes.....	61
3.2.4	La collaboration avec les services policiers et le milieu judiciaire : l'entente multisectorielle.....	65
3.3	Les règles relatives à la confidentialité des renseignements et le partage d'information	66
3.3.1	Les règles générales de la confidentialité et les exceptions permettant le partage d'information	66
3.3.2	Les constats de la Commission	68
4	LES RESPONSABILITÉS DES RÉSEAUX PUBLICS EN AMONT DU SYSTÈME DE PROTECTION DE LA JEUNESSE	72
4.1	La situation des familles du Québec au regard des facteurs pouvant affecter le développement et la sécurité de l'enfant.....	72
4.1.1	Des dynamiques familiales qui ont un impact sur les conditions de vie des enfants.....	72
4.1.2	La situation socioéconomique des familles du Québec : un bref portrait.....	76
A	Portrait socioéconomique des familles.....	76
B	Situation de logement des familles du Québec.....	78
C	Conséquences négatives du mal logement sur les enfants.....	83
D	Précarité socioéconomique et insécurité alimentaire.....	86
4.2	La contribution essentielle des services publics au développement et à la sécurité de l'enfant et au soutien aux familles	89
4.2.1	L'articulation du rôle premier de la famille et de la responsabilité de l'État au regard de l'assistance dont elle a besoin	89
4.2.2	L'intervention précoce auprès des jeunes en difficulté.....	91
4.2.3	L'accès aux services jusqu'à l'atteinte de la majorité.....	96
4.2.4	La complémentarité et la collaboration entre les réseaux publics qui offrent des services aux enfants et aux familles : un facteur déterminant pour le développement de tous les enfants du Québec	102

4.2.5	Les mesures d'assistance financière et mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent aux familles.....	108
A	Les mesures d'assistance financière et mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent.....	110
B	Le droit à un logement convenable et abordable	113
4.2.6	La nécessité de mesures structurantes pour lutter contre la pauvreté	117
4.3	Le renforcement des droits économiques et sociaux.....	123
5	LA RECONNAISSANCE D'UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE ET L'AFFIRMATION D'UN ENGAGEMENT COLLECTIF POUR ASSURER LE PRINCIPE DE L'INTÉRÊT DE L'ENFANT ET LE RESPECT DE SES DROITS AU QUÉBEC	128
5.1	La Commission : une institution indépendante de défense des droits de la personne qui assure la protection et la promotion des droits de l'enfant.....	130
5.1.1	Ses mandats et ses pouvoirs : un rôle et des fonctions essentiels.....	132
A	Les activités d'éducation.....	132
B	La coopération avec les organismes partenaires au Québec et à l'extérieur du Québec.....	135
C	Les activités d'information	138
D	Les demandes d'intervention et les enquêtes menées par la Commission	141
E	Les activités judiciaires	145
F	L'analyse de la conformité de la législation, des programmes gouvernementaux et des outils cliniques en protection de la jeunesse.....	148
G	Les avis et conseils.....	150
H	Les travaux de recherche	151
I	Les rapports sur la mise en œuvre des instruments de droit international	152
5.1.2	Des garanties additionnelles pour assurer l'exercice de ses mandats	154
A	Être rattachée à l'Assemblée nationale pour tous les aspects de sa gestion, y compris les aspects budgétaires.....	154
B	Inscrire formellement la publication de ses recommandations formulées à l'intention des personnes, organismes ou ministères	156
C	Enquêter sur les représailles exercées lors d'une demande d'intervention en vertu de la L.p.j.	157
D	Être informée par le coroner lorsqu'il conduit une investigation à la suite d'un décès d'enfant et dans les situations où un enfant a subi de graves blessures.....	159
E	Accroître la capacité de la Commission d'intervenir dans des dossiers judiciaires.....	160
5.1.3	Des stratégies pour mieux accomplir ses responsabilités.....	163
A	Des mécanismes adaptés permettant aux enfants d'exprimer leurs opinions et visant à ce que leurs opinions soient prises en considération dans les affaires touchant à leurs droits	163
B	Des services accessibles aux enfants dans l'ensemble du Québec	169
C	Des mécanismes de collaboration plus soutenus avec les organismes communautaires.....	170
D	Des partages d'expertise avec les organismes autochtones.....	172
5.2	Accroître le leadership du gouvernement dans la prévention, l'intervention et la défense des droits de l'enfant	178

5.2.1	Reconnaître les missions complémentaires de certains acteurs qui œuvrent auprès des enfants et leurs familles	182
A	Les commissaires aux plaintes et à la qualité des services et le Protecteur du citoyen.....	183
B	La Direction de la santé publique	185
C	Les municipalités	186
D	Les organismes communautaires.....	187
E	Les fondations.....	188
F	Les acteurs de la recherche	189
5.2.2	Des actions prioritaires à mettre en œuvre	191
A	Un renforcement des responsabilités ministérielles dans la réalisation des droits de l'enfant.....	191
B	Une législation qui réfère à la CRDE.....	194
C	Une évaluation gouvernementale des répercussions de ses actions sur les droits des enfants.....	197
D	Une stratégie et des mécanismes de suivi pour assurer la promotion et la défense des droits de l'ensemble des enfants du Québec	202
CONCLUSION		211
ANNEXE		235

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AOMF	Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie
CISSS	Centre intégré de santé et de services sociaux
CIUSSS	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
CRDE	<i>Convention relative aux droits de l'enfant</i>
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
DPJ	Directeur de la protection de la jeunesse
DSP	Direction de la santé publique
DUDH	<i>Déclaration universelle des droits de l'homme</i>
Élèves HDAA	Élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage
ERDE	Évaluation des répercussions sur les droits de l'enfant
ISQ	Institut de la statistique du Québec
L.i.p.	<i>Loi sur l'instruction publique</i>
L.p.j.	<i>Loi sur la protection de la jeunesse</i>
L.s.j.p.a.	<i>Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents</i>
L.s.s.s.s.	<i>Loi sur les services de santé et les services sociaux</i>
MÉES	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
MPC	Mesure du panier de consommation
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
ONU	Organisation des Nations Unies
PIDESC	<i>Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels</i>
SASAF	Services d'accueil et de soutien à l'apprentissage du français
SSP	Système de soutien à la pratique

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse¹ assure le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec². Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*³. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*⁴.

Ainsi, en matière de droits de l'enfant et de protection de la jeunesse, la Commission s'est vu confier une double mission, tant en vertu de la Charte que de la L.p.j.⁵. Pour ce faire, ces deux lois lui confèrent d'importantes responsabilités⁶, lesquelles peuvent être exercées dans une perspective globale en se fondant sur la prémisse que l'enfant est titulaire d'un ensemble de droits. D'emblée, il faut retenir qu'en plus des droits que leur confère la L.p.j., les enfants peuvent invoquer, comme toute personne, la protection garantie par la Charte. Celle-ci reconnaît à l'enfant des droits fondamentaux, le droit à l'égalité, des droits judiciaires, des droits politiques ainsi que des droits économiques et sociaux.

La Commission exerce en outre sa mission à la lumière du droit international, porteur d'engagements clairs quant à la mise en œuvre des droits des enfants. Le Québec s'est notamment déclaré lié⁷ par la *Convention relative aux droits de l'enfant*⁸. Il s'est engagé à respecter les dispositions de celle-ci et « à prendre toutes les mesures législatives,

¹ Ci-après « Commission ».

² *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12 (ci-après « Charte »).

³ *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1 (ci-après « L.p.j. »).

⁴ *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, c. A-2.01.

⁵ Art. 57 Charte.

⁶ Art. 23(a) L.p.j.

⁷ *Décret 1676-91 concernant la Convention relative aux droits de l'enfant*, (1992) 124 G.O. II, 51.

⁸ *Convention relative aux droits de l'enfant* (1989), Doc. N.U. A/RES/44/25, [1992] R.T. Can. n° 3, R.T. Qué. 9 décembre 1991 (ci-après « CRDE »).

administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans [celle-ci] »⁹.

Considérant ce qui précède, la Commission est amenée à se pencher sur la situation des enfants assujettis à la L.p.j., mais également sur celle de l'ensemble des enfants et familles du Québec. Comme nous le verrons dans le présent mémoire, les principes énoncés dans la L.p.j. rejoignent clairement ceux qui fondent la Charte et la CRDE.

Les responsabilités exercées par la Commission font ressortir les fonctions essentielles qu'elle joue en faveur de la promotion et de la défense des droits des enfants. Celles-ci correspondent à un ensemble d'exigences établies entre autres par les Principes de Paris concernant le statut des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme¹⁰ de même que celles retenues par le Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies¹¹ relativement au rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant¹².

Étant donné la mission et les responsabilités fondamentales que la Commission exerce afin de s'assurer que les droits de l'ensemble des enfants du Québec soient pleinement respectés, et ce, dans toutes les sphères de leur vie, le mandat de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse¹³ l'interpelle tout particulièrement. Le présent mémoire lui est destiné.

⁹ *Id.*, art. 4.

¹⁰ ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Principes concernant le statut des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme*, Doc. N.U. A/RES/48/134 (1993) (ci-après « Principes de Paris »).

¹¹ Ce comité est chargé de surveiller la mise en œuvre de la CRDE (ci-après « Comité des droits de l'enfant »).

¹² COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 2, Les institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant*, Doc. N.U. CRC/GC/2002/2. Le Comité des droits de l'enfant s'est largement fondé sur les Principes de Paris, préc., note 10, dans l'élaboration de cette observation générale (voir par. 4). Voir également : ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE, *Cadre de référence pour l'auto-évaluation par les ombudsmans et médiateurs de leur travail relatif aux droits de l'enfant*, Paris, Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie, 2019, [En ligne]. <https://www.aomf-ombudsmans-francophonie.org/wp-content/uploads/2019/11/cadre-reference-web.pdf>

¹³ *Décret 534-2019 concernant la constitution de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse*, (2019) 151 G.O. II, 1939 (ci-après « Commission spéciale »).

Rappelons que le gouvernement du Québec s'est engagé, au cours de l'année 2019, à « entreprendre une réflexion qui porterait non seulement sur les services de protection de la jeunesse, mais également sur la loi qui l'encadre, sur le rôle des tribunaux, des services sociaux et des autres acteurs concernés ». La Commission spéciale mise sur pied dans ce contexte a reçu le mandat « d'examiner les dispositifs de protection de la jeunesse, dans les différents réseaux d'intervention concernés, de manière à identifier les enjeux et obstacles et à formuler des recommandations sur les améliorations à apporter ».

Les travaux que la Commission mène lui permettent de faire plusieurs constats en lien avec ce mandat.

D'une part, la Commission spéciale appelle l'ensemble de la société à relever de nombreux défis et implique l'action concertée de plusieurs acteurs qui œuvrent à la promotion et à la défense des droits des enfants. Ces changements exigeront, entre autres, des actions concrètes de l'État et du gouvernement, fondées sur une volonté politique à la hauteur des engagements et obligations qu'ils ont en regard des droits des enfants et de leur famille. Ces obligations ont d'abord trait à l'amélioration des dispositifs de protection de la jeunesse. Cela dit, assurer le respect et l'exercice effectif de l'ensemble des droits des enfants nécessite également des interventions des réseaux publics en amont du système de protection de la jeunesse. Les actions recherchées devront notamment mener à apporter les amendements législatifs requis, à réviser l'organisation et le financement des services offerts ainsi qu'à garantir une meilleure intégration, une meilleure continuité de ceux-ci en regard de toutes les sphères de la vie des enfants.

D'autre part, la Commission estime pertinent d'exposer son action, mais aussi les grands chantiers qu'elle a elle-même entrepris depuis plus de deux ans afin de renforcer encore davantage sa capacité d'intervention auprès des enfants. Ces chantiers sont d'ordres structurel, législatif et judiciaire et concernent tant la mission de la Commission qui est relative à la protection de la jeunesse que celle qui a trait à la Charte. Nous le verrons dans le présent mémoire, ils sont directement liés aux enjeux sur lesquels se penche la Commission spéciale.

De façon plus détaillée, le mémoire de la Commission est divisé en cinq parties.

Dans la première partie, la Commission exposera le cadre d'analyse qui comprend les principaux repères devant servir, non seulement à la Commission spéciale, mais à la définition des réponses qui en découleront. Cette approche fondée sur les droits, plus théorique, est importante si l'on veut parvenir à la mise en œuvre effective des droits de l'enfant et répondre à l'ensemble de leurs besoins, incluant leur besoin de protection. Elle doit reposer sur les quatre principes directeurs devant guider l'interprétation et l'application de tous les droits de l'enfant, à savoir : l'intérêt supérieur de l'enfant; la non-discrimination; le droit à la vie, à la survie et au développement ainsi que le droit de participer.

Ensuite, la deuxième partie sera plus particulièrement consacrée aux lacunes que les travaux de la Commission lui ont permis de dégager eu égard à la mise en œuvre des droits de l'enfant pris en charge par le Directeur de protection de la jeunesse¹⁴. Elle présentera alors ses principaux constats quant au droit de l'enfant à recevoir des services adéquats, au droit à la stabilité des liens de l'enfant vivant en milieu substitut, aux mesures restrictives de liberté et aux conditions de vie des enfants hébergés en centre de réadaptation, aux interventions en milieu autochtone ainsi qu'aux décisions judiciaires relatives aux droits de l'enfant.

Dans la troisième partie, la Commission abordera la nécessité d'améliorer la collaboration du DPJ avec les autres acteurs en cause afin de garantir le développement et la sécurité de l'enfant lorsque celui-ci est assujéti à la L.p.j. Cette collaboration entre le DPJ et ses différents partenaires s'avère essentielle à différentes étapes du processus de prise en charge. Elle doit d'abord être améliorée au sein même des Centres intégrés de santé et de services sociaux¹⁵ et des Centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux¹⁶, à savoir entre les DPJ et les autres acteurs du réseau de la santé et des services sociaux. Puis, la Commission identifiera les obstacles qui persistent à la collaboration entre le DPJ et différents partenaires externes au réseau de la santé, tels que le milieu scolaire et les services de garde à la petite enfance, les organismes communautaires, les services policiers et le milieu judiciaire. Il sera également question des règles relatives à la confidentialité des renseignements et au partage de l'information à cet égard.

¹⁴ Ci-après « DPJ ».

¹⁵ Ci-après « CISSS ».

¹⁶ Ci-après « CIUSSS ».

Dans la quatrième partie, la Commission examinera les responsabilités des réseaux publics en amont du système de protection, davantage dans une perspective de prévention des situations de compromission. Pour ce faire, elle tracera le portrait de la situation des familles du Québec au regard des facteurs pouvant affecter le développement et la sécurité de l'enfant, notamment leur situation socioéconomique. La Commission soulignera ensuite la contribution indispensable que doivent fournir les services publics pour favoriser le développement et la sécurité des enfants, dans le respect du rôle des parents ou des personnes qui en tiennent lieu. Elle s'attardera, par exemple, à l'intervention précoce auprès des jeunes en difficulté; à l'accès aux services jusqu'à l'atteinte de la majorité, à la continuité et à la complémentarité de ceux-ci; aux mesures d'assistance financière et aux mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent aux familles, incluant en ce qui a trait au logement; puis à la nécessité de mesures structurantes pour lutter contre la pauvreté. À la lumière de ces travaux, la Commission réitérera ensuite d'importantes recommandations relatives au renforcement des droits économiques et sociaux protégés par la Charte.

Enfin, dans la cinquième partie, la Commission se positionnera pour la reconnaissance d'une responsabilité partagée et l'affirmation d'un engagement de la part du gouvernement visant à assurer le principe de l'intérêt de l'enfant et le respect de l'ensemble de ses droits. Étant donné sa mission, ses responsabilités et ses pouvoirs, la Commission joue un rôle fondamental dans la protection et la promotion des droits de l'enfant au Québec. Un exposé de ses mandats permettra de faire état de l'ampleur et de l'importance de ce rôle. Cette présentation mènera ensuite à conclure qu'il est impératif de s'engager dès maintenant en vue de garantir le respect et le plein exercice des droits de l'enfant. Le rôle de l'État est central à cet égard.

À la lumière de l'ensemble de ces développements, la Commission formulera d'importants messages au gouvernement ainsi que des recommandations à l'ensemble des acteurs concernés par la promotion et la protection des droits des enfants.

1 LA NÉCESSITÉ DE SE FONDER SUR LES DROITS POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES ENFANTS

Le cadre d'analyse que la Commission entend proposer afin d'aborder les éléments du mandat de la Commission spéciale s'inscrit dans le respect et l'exercice effectif des droits des enfants

qui lui sont reconnus en droit québécois et en droit international. Cette approche, incontournable, est celle qui permet le mieux de répondre aux besoins des enfants, y compris leur besoin de protection.

La présente partie de ce mémoire vise à exposer sommairement en quoi consiste cette approche, entre autres en présentant ses fondements. La Commission identifiera ensuite les principes directeurs établis en droit international quant à la mise en œuvre des droits de l'enfant, en faisant les liens utiles avec les droits garantis dans la législation du Québec.

1.1 Une approche fondée sur les droits

Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies le souligne : « [...] les États sont tenus de considérer leur rôle comme consistant à s'acquitter d'obligations juridiques claires envers les enfants ». Ainsi, ajoute-t-il, « la mise en œuvre des droits fondamentaux des enfants ne doit pas être perçue comme un acte de charité envers eux »¹⁷. Les enfants ne doivent pas non plus être considérés au seul titre de bénéficiaires de services ou de programmes sociaux, mais comme des titulaires de droits, dont il faut collectivement assurer la réalisation effective.

Pour le Comité des droits de l'enfant, « l'émergence d'une démarche fondée sur les droits de l'enfant dans toutes les instances gouvernementales, parlementaires et judiciaires est nécessaire si l'on veut appliquer d'une manière effective et intégralement la Convention [...] »¹⁸. En ce sens, des recours effectifs et des moyens de protection efficaces sont centraux à l'approche fondée sur les droits en cas d'inaction de l'État ou d'insuffisance de moyens qu'il offre pour répondre aux besoins des enfants.

Une telle approche commande inévitablement d'aborder les mesures de soutien offertes aux enfants et à leur famille suivant le principe fondamental d'universalité des droits et en fonction de « l'idée selon laquelle chaque individu compte »¹⁹. Le Comité des droits de l'enfant note à ce

¹⁷ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 5, Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 4, 42 et 44, par. 6)*, Doc. N.U. CRC/GC/2003/5, par. 11.

¹⁸ *Id.*, par. 12.

¹⁹ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Les socles de protection sociale : un élément essentiel du droit à la sécurité sociale et des objectifs de développement durable*, Doc. N.U. E/C.12/2015/1, par. 8.

propos qu'en ratifiant la CRDE, les États parties²⁰ s'engageaient à « œuvrer à la réalisation universelle des droits de l'enfant »²¹. Rappelons que le caractère universel des droits de la personne, incluant les droits de l'enfant, est incontestable²². Ceux-ci sont en outre indivisibles, inaliénables²³, interdépendants et d'égale importance²⁴.

Par ailleurs, il faut appréhender les droits des enfants tant dans leurs dimensions individuelles que collectives. Le Comité des droits de l'enfant insiste d'ailleurs sur les distinctions existantes eu égard à l'application des droits inscrits dans la CRDE. Par exemple, la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant s'applique à l'enfant en tant qu'individu et aux enfants en général ou en tant que groupe spécifique²⁵. Il en est de même du droit de l'enfant d'être entendu²⁶. Pour déterminer l'intérêt supérieur d'un enfant, il faut tenir compte d'autres droits, dont les droits culturels collectifs²⁷. Cette interprétation doit particulièrement prévaloir dans l'analyse de l'intérêt supérieur des enfants autochtones.

La Commission fait sienne une telle approche, laquelle implique la prise en compte du contexte dans lequel l'enfant se développe et qui doit mener à la mise en œuvre de mesures préventives. Elle considère que garantir l'effectivité de ces droits répond à des « obligations juridiques claires »²⁸ et à des engagements non équivoques pris par le Québec en vertu de la CRDE. Ces obligations visent notamment la protection et l'épanouissement de l'enfant ainsi que

²⁰ Les États parties à la CRDE sont au nombre de 196 au moment d'écrire ces lignes.

²¹ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 12, par. 1.

²² CONFÉRENCE MONDIALE SUR LES DROITS DE L'HOMME, *Déclaration et programme d'action de Vienne*, Rés. 48/141, Doc. off. A.G. N.U., 48^e sess., Doc. N.U. A/CONF.157/23 (1993), par. 1.

²³ UNICEF, *Pour chaque enfant, tous ses droits. La Convention relative aux droits de l'enfant à la croisée des chemins*, 2019, [En ligne]. <https://www.unicef.org/fr/node/28116>

²⁴ UNICEF CANADA, *À propos de la Convention relative aux droits de l'enfant*, 2019, [En ligne]. <https://www.unicef.ca/fr/discover-fr/article/a-propos-d%27une-gouvernance-axee-sur-les-enfants>. Voir également : CONFÉRENCE MONDIALE SUR LES DROITS DE L'HOMME, préc., note 22, par. 5.

²⁵ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale*, Doc. N.U. CRC/C/GC/14, par. 14.

²⁶ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 12 (2009) sur le droit de l'enfant d'être entendu*, Doc. N.U. CRC/C/GC/12, par. 9.

²⁷ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 11 (2009) sur les enfants autochtones et leurs droits en vertu de la Convention*, Doc. N.U. CRC/C/GC/11, par. 32.

²⁸ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 17, par. 11.

la préparation de celui-ci à la vie en société²⁹. Elles incitent par ailleurs à porter une attention particulière aux enfants qui vivent dans des conditions difficiles puis à protéger la famille et à lui offrir l'assistance dont elle a besoin pour jouer pleinement son rôle³⁰.

L'approche fondée sur les droits préconisée en l'espèce s'appuie en outre sur de nombreux autres instruments internationaux des droits de la personne, entre autres sur la *Déclaration universelle des droits de l'homme*³¹, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*³² de même que le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*³³, tous applicables aux enfants. On y proclame spécifiquement que « l'enfance a droit à une aide et à une assistance spéciales »³⁴.

La Commission appelle par conséquent à analyser l'ensemble des enjeux et des obstacles soumis à l'examen de la Commission spéciale sur cette approche fondée sur les droits des enfants. Celle-ci doit aussi reposer sur les principes directeurs suivants.

1.2 Les principes directeurs à suivre pour la mise en œuvre des droits des enfants

Le Comité des droits de l'enfant a établi que quatre principes généraux doivent guider l'interprétation et l'application de tous les autres droits de l'enfant³⁵. Il s'agit de l'intérêt supérieur de l'enfant; de la non-discrimination; du droit à la vie, à la survie et au développement ainsi que du droit de l'enfant de participer et d'être entendu.

²⁹ CRDE, préambule.

³⁰ *Id.*

³¹ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. 217 A (III), Doc. off. A.G. N.U., 3^e sess., suppl. n° 13, p. 17, Doc. N.U. A/810 (1948) (ci-après « DUDH »).

³² *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, [1976] R.T. Can., n° 46 (ci-après « PIDESC »).

³³ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, (1966) 999 R.T.N.U. 171, R.T. Can. 1976 n° 47.

³⁴ CRDE, préambule; référant à DUDH, art. 25(2).

³⁵ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Directives générales concernant la forme et le contenu des rapports périodiques que les États parties doivent présenter conformément au paragraphe 1 b) de l'article 44 de la Convention*, Doc. N.U. CRC/C/58 (1996); COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 17, par. 12.

1.2.1 L'intérêt supérieur de l'enfant

Le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant³⁶ vise à assurer la réalisation complète et effective de tous les droits reconnus dans la CRDE de même que le développement global de l'enfant³⁷. Il n'y a pas de hiérarchie des droits dans celle-ci.

À l'inverse, la pleine application du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant « passe par l'élaboration d'une approche fondée sur les droits de l'homme, impliquant tous les acteurs, afin de garantir dans sa globalité l'intégrité physique, psychologique, morale et spirituelle de l'enfant et de promouvoir sa dignité humaine »³⁸.

Le Comité des droits de l'enfant souligne que l'intérêt supérieur de l'enfant est un concept triple, c'est un droit de fond, un principe juridique interprétatif fondamental et une règle de procédure³⁹. Cela signifie que ce droit doit être évalué et être considéré primordial lorsque différents intérêts sont examinés et garantis dans toute décision concernant un enfant, un groupe d'enfants ou, plus largement, tous les enfants. De plus, on doit s'appuyer sur ce droit lorsqu'il y a plusieurs interprétations qui s'opposent. Enfin, l'évaluation et la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant nécessitent des garanties procédurales.

Il faut dès lors concevoir la CRDE comme un cadre de travail sur lequel les États et gouvernements peuvent s'appuyer « pour accorder la priorité à l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les décisions les concernant, pour définir les principes d'une gouvernance axée sur

³⁶ Art. 14, CRDE :

« 1. Les États parties respectent le droit de l'enfant à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

2. Les États parties respectent le droit et le devoir des parents ou, le cas échéant, des représentants légaux de l'enfant, de guider celui-ci dans l'exercice du droit susmentionné d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités.

3. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut être soumise qu'aux seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires pour préserver la sûreté publique, l'ordre public, la santé et la moralité publiques, ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui. »

³⁷ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 25, par. 5. Le Comité attend des États qu'ils interprètent le terme « développement » en tant que « concept global, embrassant le développement physique, mental, spirituel, moral, psychologique et social » (COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 17, par. 12).

³⁸ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 25, par. 5.

³⁹ *Id.*, par. 6.

les enfants, pour adopter des lois visant à protéger et à faire appliquer les droits stipulés dans la Convention et pour traiter les enfants avec équité lors de l'élaboration des lois, des politiques et des services visant à les protéger et à favoriser leur développement »⁴⁰.

À ce propos, le Comité des droits de l'enfant « prie instamment l'État partie de redoubler d'efforts pour veiller à ce que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant soit dûment intégré et appliqué uniformément dans toutes les procédures législatives, administratives et judiciaires, ainsi que toutes les politiques, programmes et projets concernant les enfants et ayant des incidences sur eux »⁴¹. Il les encourage donc « à élaborer des procédures et des critères afin de donner des indications pour déterminer quel est l'intérêt supérieur de l'enfant dans tous les domaines, et à les diffuser auprès des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives et des organes législatifs »⁴².

Au Québec, ce principe est incorporé à l'article 3 de la L.p.j., laquelle est au cœur de l'actuelle Commission spéciale. Cet article prescrit que :

« Les décisions prises en vertu de la présente loi doivent l'être dans l'intérêt de l'enfant et dans le respect de ses droits.

Sont pris en considération, outre les besoins moraux, intellectuels, affectifs et physiques de l'enfant, son âge, sa santé, son caractère, son milieu familial et les autres aspects de sa situation. Dans le cas d'un enfant autochtone, est également prise en considération la préservation de son identité culturelle. »

L'article 33 du *Code civil du Québec*⁴³ est au même effet prévoyant que les décisions concernant l'enfant doivent être prises dans son intérêt et dans le respect de ses droits.

Soulignons toutefois que le Comité des droits de l'enfant a noté avec préoccupation, qu'au Canada, « le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas suffisamment connu ni dûment intégré et appliqué uniformément dans toutes les procédures législatives, administratives et

⁴⁰ UNICEF CANADA, préc., note 24.

⁴¹ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 25, par. 35.

⁴² *Id.*

⁴³ Ci-après « C.c.Q. ».

judiciaires ainsi que les politiques, programmes et projets concernant les enfants et ayant des incidences sur eux »⁴⁴.

1.2.2 La non-discrimination

Adopter une vision universelle des droits des enfants implique de lutter contre toute discrimination afin de garantir l'exercice effectif du droit à l'égalité⁴⁵. Cela signifie également de remédier à la discrimination qui affecte le développement et la sécurité des enfants, en incluant lorsque nécessaire, la mise en œuvre de mesures adaptées et qui tiennent compte de la diversité de leurs besoins. Enrayer la discrimination systémique nécessite de « recourir à une approche globale », laquelle implique souvent « l'allocation de ressources accrues aux groupes qui sont habituellement laissés pour compte »⁴⁶.

Pour les États parties à la CRDE, il ne suffit pas non plus d'interdire toutes les formes de discrimination dans l'exercice des droits énoncés dans celle-ci. Les États doivent être proactifs et adopter des mesures pour éviter que les enfants soient victimes de discrimination⁴⁷.

Il faut par ailleurs appréhender le principe de non-discrimination par l'approche intersectionnelle des motifs de discrimination. Celle-ci permet de prendre en compte les diverses interactions que peuvent avoir plusieurs motifs dans une même situation, pour un même enfant, et qui produisent une discrimination spécifique. Ainsi, l'approche intersectionnelle invite à considérer

⁴⁴ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observations finales sur les troisième et quatrième rapports périodiques du Canada*, soumis en un seul document, adoptées par le Comité à sa soixante et unième session, Doc. N.U. CRC/C/CAN/CO/3-4 (2012), par. 34.

⁴⁵ Art. 2 CRDE :

« Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation.

Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille. »

⁴⁶ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observation générale n° 20, La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels*, Doc. N.U. E/C.12/GC/20 (2009), par. 39.

⁴⁷ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 25, par. 41.

« la complexe articulation des identités et des inégalités multiples »⁴⁸. Elle « permet de reconnaître l'expérience particulière de discrimination due à la confluence des motifs en cause et d'y remédier »⁴⁹. À l'inverse, le « traitement isolé des motifs de discrimination constitue en soi un mécanisme de marginalisation des individus et groupes subissant des formes de discrimination multiple »⁵⁰.

À titre d'exemple, les jeunes filles autochtones vivent des formes spécifiques de discrimination en raison du croisement des motifs origine nationale et sexe⁵¹. Toujours à titre d'exemple, la discrimination systémique et le profilage racial des jeunes racisés sont vécus de façon particulière chez les jeunes garçons vivant en milieu défavorisé⁵². Ainsi, « la surreprésentation des jeunes Noirs dans le système de protection de la jeunesse peut aussi s'expliquer, en partie du moins, par leur surconcentration parmi les couches les plus défavorisées de la population »⁵³.

C'est afin de mieux connaître ces réalités et en vue d'y remédier qu'il importe que les ministères et les institutions concernés recueillent et publient systématiquement des données fiables relatives aux différents motifs de discrimination, et ce, en fonction d'indicateurs adéquats⁵⁴. Le

⁴⁸ Sirma BILGE, « Théorisations féministes de l'intersectionnalité », (2009) 225(1) *Diogenes* 3.

⁴⁹ COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Approche intersectionnelle de la discrimination pour traiter les plaintes relatives aux droits de la personne fondées sur des motifs multiples*, Document de travail, 2001, p. 3. Voir également : *id.*

⁵⁰ Sirma BILGE et Olivier ROY, « La discrimination intersectionnelle : la naissance et le développement d'un concept et les paradoxes de sa mise en application en droit antidiscriminatoire », (2010) 25 *Can. J.L. & Soc.* 51, 53.

⁵¹ ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, *Réclamer notre pouvoir et notre place : le rapport final de l'enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées*, 2019, vol. 1a; COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, *Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès*, Rapport final, 2019, p. 35-36, (références omises), [En ligne]. https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Rapport/Rapport_final.pdf

⁵² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés – Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences*, Paul Eid, Johanne Magloire et M^e Michèle Turenne, (Cat. 2.120-1.29), 2011 (ci-après « Rapport sur le profilage racial »).

⁵³ Rapport sur le profilage racial, p. 19 et 85. Voir également à ce sujet : Chantal LAVERGNE et Sarah DUFOR, *Les familles issues de la diversité culturelle et la protection de la jeunesse au Québec. Constats et recommandations*, Document soumis à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse, 2020, p. 6.

⁵⁴ Voir notamment à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à l'Office de consultation publique de Montréal dans le cadre de la consultation publique sur le racisme et la*

Comité des droits de l'enfant notait d'ailleurs avec préoccupation les « progrès limités » du Canada quant à la mise en place d'un système de collecte de données couvrant tous les domaines de la CRDE⁵⁵. La Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics⁵⁶ soulignait également « des manques importants quant aux méthodes de collecte de données des organismes publics » en ce qui a trait aux placements des enfants autochtones et aux adoptions plénières⁵⁷.

En plus d'être l'un des principes directeurs du droit international des droits de l'enfant, l'interdiction de discrimination est établie en vertu de la Charte⁵⁸. À l'instar des principaux textes internationaux et nationaux sur les droits de la personne, celle-ci proclame ainsi dès son préambule « que tous les êtres humains sont égaux en valeur et en dignité et ont droit à une égale protection de la loi ». L'article 10 de la Charte énonce ensuite que :

« Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'identité ou l'expression de genre, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

discrimination systémique, (Cat. 2.120-1.35), 2019, p. 49 et suiv.; Rapport sur le profilage racial, recommandation 5.

⁵⁵ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 44, par. 20. Il a formulé la recommandation suivante quant à cet enjeu :

« Le Comité recommande une nouvelle fois à l'État partie de mettre en place un système national et complet de collecte de données et d'analyser les données recueillies afin d'avoir une base permettant d'évaluer régulièrement les progrès accomplis dans la réalisation des droits de l'enfant et de contribuer à la conception de politiques et de programmes visant à renforcer l'application de la Convention. Ces données doivent être ventilées par âge, sexe, localisation géographique, origine ethnique et situation socioéconomique pour faciliter l'analyse de la situation de tous les enfants. Plus précisément, le Comité recommande que des données appropriées sur les enfants particulièrement vulnérables soient collectées et analysées pour éclairer les décisions politiques et les programmes à différents niveaux. »

⁵⁶ COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, *Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès*, Rapport final, 2019 (ci-après « Commission Viens »).

⁵⁷ *Id.*, p. 473. La Commission Viens a recommandé de « recenser annuellement le nombre d'enfants autochtones assujettis à la *Loi sur la protection de la jeunesse* et toute autre donnée jugée pertinente dans le contexte de la *Loi* pour avoir un portrait juste de la présence des enfants autochtones dans le système et du traitement qui leur est réservé, et ce, en collaboration avec les autorités autochtones ».

⁵⁸ Voir notamment à ce sujet : Claire BERNARD, « Les droits de l'enfant, des droits de la personne à part entière », dans TRIBUNAL DES DROITS DE LA PERSONNE ET BARREAU DU QUÉBEC (dir.), *Race, femme, enfant, handicap : les conventions internationales et le droit interne à la lumière des enjeux pratiques du droit à l'égalité*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 353-389.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit. »

Soulignons que l'article 522 du C.c.Q. reconnaît l'égalité de droits des enfants dont la filiation est établie, quelles que soient les circonstances de leur naissance.

1.2.3 Le droit à la vie, à la survie et au développement

Le droit à la vie, à la survie et au développement⁵⁹ doit être réalisé dans sa globalité par l'État, « en mettant en œuvre toutes les autres dispositions de la CRDE notamment les droits à la santé, à une alimentation adéquate, à la sécurité sociale, à un niveau de vie suffisant, à un environnement sain et sûr et à l'éducation et aux loisirs (art. 24, 27, 28, 29 et 31), ainsi qu'en respectant les responsabilités des parents et en assurant une aide et des services de qualité (art. 5 et 18) »⁶⁰.

Le terme « développement » est entendu au sens le plus large, lequel comprend le développement physique, mental, spirituel, moral, psychologique et social⁶¹.

Il est dès lors nécessaire d'offrir à chaque enfant un environnement respectueux de sa dignité humaine et garant de son développement harmonieux⁶². Lorsqu'il évalue et détermine l'intérêt supérieur de l'enfant, l'État doit garantir pleinement le respect de son droit inhérent à la vie, à la survie et au développement. En ce sens, « la protection contre toutes les formes de violence doit être envisagée non seulement sous l'angle du droit de l'enfant à la "vie" et à la "survie", mais aussi sous l'angle de son droit au "développement", qui doit être interprété conformément à l'objectif global de la protection de l'enfance »⁶³.

⁵⁹ Art. 6 CRDE :

« 1. Les États parties reconnaissent que tout enfant a un droit inhérent à la vie.
2. Les États parties assurent dans toute la mesure possible la survie et le développement de l'enfant. »

⁶⁰ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 7 (2005) : Mise en œuvre des droits de l'enfant dans la petite enfance*, Doc. N.U. CRC/C/GC/7/Rev.1, par. 10.

⁶¹ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 13 (2011), Le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence*, Doc. N.U. CRC/C/GC/13, p. 62.

⁶² COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 25, par. 42.

⁶³ *Id.*

Il est donc nécessaire d'identifier systématiquement les risques et facteurs de protection qui sont essentiels à la vie, la survie, la croissance et le développement de l'enfant, et ce, afin que les interventions faites à cet égard reposent sur des données factuelles, en fonction des principaux déterminants qui marquent le parcours de l'enfant tout au long de sa vie. Il en est ainsi « des facteurs personnels tels que l'âge, le sexe, le niveau d'instruction, la situation socioéconomique et le domicile, des déterminants liés à l'environnement immédiat, à savoir la famille, les pairs, les enseignants et les fournisseurs de services, tels que la violence qui menace la vie et la survie des enfants, et des déterminants d'ordre structurel, notamment les politiques, les structures et systèmes administratifs, et les valeurs et normes sociales et culturelles »⁶⁴.

Le droit à la vie est consacré en droit québécois, à l'article 2 de la L.p.j. Celui-ci prévoit que cette loi « a pour objet la protection de l'enfant dont la sécurité ou le développement est ou peut être considéré comme compromis ». Il faut en outre référer à l'article 1 et à l'article 2 de la Charte. Ces dispositions se lisent comme suit :

« 1. Tout être humain a droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne.
Il possède également la personnalité juridique.

2. Tout être humain dont la vie est en péril a droit au secours.

Toute personne doit porter secours à celui dont la vie est en péril, personnellement ou en obtenant du secours, en lui apportant l'aide physique nécessaire et immédiate, à moins d'un risque pour elle ou pour les tiers ou d'un autre motif raisonnable. »

1.2.4 Le droit de l'enfant de participer et d'être entendu

Le droit de participer est également l'un des principes directeurs reconnus dans la mise en œuvre des droits de l'enfant.

Celui-ci réfère au droit des enfants d'exprimer leurs opinions sur toute question les intéressant et à l'importance de « leur donner la possibilité de faire des choix, de participer à la prise de

⁶⁴ Voir : COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 61.

décisions qui ont une incidence sur leur vie »⁶⁵. Retenons donc que « 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 »⁶⁶.

Comme le rappelle le Comité des droits de l'enfant, « 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 de politiques, de programmes et des mesures dans tous les contextes pertinents de la vie des enfants »⁶⁷.

En outre, le droit de participer se traduit plus particulièrement par le droit d'être entendu. Les États parties doivent, dans le respect de leur système judiciaire, veiller à garantir directement le droit de l'enfant d'être entendu⁶⁸. Ils doivent pour ce faire adopter des lois et réviser les lois existantes afin que les enfants puissent exercer pleinement ce droit⁶⁹, et s'assurer que l'interprétation et l'application de tous les autres droits consacrés par la CRDE soient guidées par ce même article⁷⁰.

Ces importantes obligations découlent du fait que la CRDE reconnaît l'enfant comme sujet de droits, le droit de participer tout comme le droit d'être entendu témoignent clairement de son statut. Il doit ainsi être consulté sur tous les sujets qui ont une influence sur sa vie.

⁶⁵ Voir notamment : UNICEF CANADA, *Principes directeurs*, [En ligne]. <https://www.unicef.ca/fr/principes-directeurs>.

⁶⁶ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 26, par. 12.

⁶⁷ *Id.*, par. 13.

⁶⁸ Art. 12 CRDE :

« 1. Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.

2. À cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation appropriée, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale. »

⁶⁹ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 26, par. 15.

⁷⁰ *Id.*, par. 17.

L'enfant doit, entre autres, avoir la possibilité d'être entendu, dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, incluant celles qu'il a engagées (par exemple, dans le cadre d'un signalement) et celles engagées par d'autres personnes, mais qui l'affectent (par exemple, une procédure pour séparation des parents ou une adoption)⁷¹.

Dans ce contexte, l'intérêt supérieur de l'enfant, établi en consultation avec l'enfant, est d'une importance cruciale, tout comme les opinions de l'enfant⁷², tout particulièrement « dans tous les processus décisionnels officiels qui concernent les enfants, notamment les affaires de garde, les décisions des services de protection de l'enfance, la justice pénale, l'immigration et l'environnement »⁷³.

Le droit de l'enfant d'exprimer son opinion sur toute question le concernant et le droit que cette opinion soit dûment prise en considération est garanti en vertu de plusieurs dispositions de la L.p.j.⁷⁴. Par ailleurs, il est reconnu par le C.c.Q., en ce qui a trait aux soins médicaux⁷⁵, au changement de son nom⁷⁶ et au consentement à l'adoption⁷⁷, ainsi qu'au *Code de procédure civile*⁷⁸.

2 LES LACUNES DE LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS DE L'ENFANT DONT LA SÉCURITÉ OU LE DÉVELOPPEMENT EST OU PEUT ÊTRE CONSIDÉRÉ COMME COMPROMIS PAR LE DPJ : PRINCIPAUX CONSTATS DE LA COMMISSION

Les différents travaux de la Commission, notamment ses enquêtes de nature individuelle et systémique, ont permis de dégager des problématiques récurrentes d'application de la L.p.j. qui ont comme conséquences de léser les droits des enfants. Diverses recommandations de la Commission ont été réitérées notamment aux DPJ, aux établissements de santé ainsi qu'au

⁷¹ *Id.*, par. 33.

⁷² *Id.*, par. 71.

⁷³ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 44, par. 37.

⁷⁴ Art. 2.4(4°), 6, 7, 74.2 et 80 L.p.j.

⁷⁵ Art. 14 C.c.Q.

⁷⁶ *Id.*, art. 62 et 66.

⁷⁷ *Id.*, art. 549-550.

⁷⁸ *Code de procédure civile*, RLRQ, c. 25.01, art. 208 et 394.1-394.5.

ministère de la Santé et des Services sociaux⁷⁹ au fil des ans. La partie suivante reprend les grands thèmes abordés par la Commission, incluant dans le cadre de son mandat effectué en vertu de la L.p.j.

2.1 Le droit de l'enfant de recevoir des services adéquats

L'enfant dont la sécurité ou le développement est ou peut être considéré comme compromis a le droit de recevoir des services de santé et des services sociaux adéquats sur les plans à la fois scientifique, humain et social, avec continuité et de façon personnalisée. Ce droit est prévu par la L.p.j. et par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*⁸⁰. Ces dispositions impliquent que les interventions du DPJ sont effectuées de façon diligente, en respectant les différents droits de l'enfant, dans un contexte où ces derniers et leur famille ont accès aux services sociaux requis par leur situation.

2.1.1 Les délais d'intervention aux différentes étapes d'application de la L.p.j.

L'enfant sous l'application de la L.p.j. a le droit à la protection, tel que garanti par cette même loi et par la Charte⁸¹. Dans ce contexte, les différentes étapes prévues à la loi qui se succèdent à la suite d'un signalement doivent être complétées de façon diligente, conformément à ce qu'énonce l'article 2.4 (5) de la L.p.j. En effet, un délai dans l'intervention du DPJ retarde l'offre de services qui peuvent mettre un terme à la situation pour laquelle la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis.

Or, depuis plus de 30 ans, la Commission dénonce une problématique de délais en matière de protection de la jeunesse, notamment dans le cadre de la majorité de ses enquêtes de nature systémique, incluant à ces occasions :

- En 1987, lors de la première grande enquête de nature systémique de la Commission, dans laquelle elle avait analysé 112 dossiers d'enfants dont la situation avait fait l'objet d'une

⁷⁹ Ci-après « MSSS ».

⁸⁰ Art. 8 L.p.j. et *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, RLRQ c. S-4.2, art. 5 (ci-après « L.s.s.s. »).

⁸¹ Art. 2 L.p.j. et art. 39 Charte.

intervention en vertu de la L.p.j. dans la région de l'Abitibi-Témiscamingue, elle constatait déjà des délais aux différentes étapes suivant le signalement d'un enfant au DPJ⁸²;

- En 2013, dans l'enquête portant sur les services offerts aux enfants de la Côte-Nord, la Commission a constaté que les orientations ministérielles et les standards de pratique reconnus en matière de traitement des dossiers aux différentes étapes de l'application de la L.p.j. n'étaient pas respectés⁸³;
- Aussi, en 2017, à la suite de l'analyse de 275 signalements et 150 dossiers à l'étape de l'évaluation-orientation dans le cadre d'une enquête portant sur la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, la Commission déplorait une problématique généralisée de délais de traitement. L'enquête avait d'ailleurs été initiée à la suite du décès d'un jeune enfant dont le dossier était en attente d'assignation à l'évaluation depuis 23 jours;
- Elle avait alors demandé à la ministre déléguée de l'époque de l'informer des normes en vigueur qui établissent les délais à respecter dans le cadre des différentes étapes du travail du DPJ⁸⁴.

La Commission traite abondamment de cette question dans son dernier rapport sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.)⁸⁵. De façon préoccupante, la Commission note une augmentation des délais à l'étape de l'évaluation et à celle de l'application des mesures entre les années 2012-2015 et les années 2015-2018. À titre indicatif, il y est noté qu'en 2017-2018, le délai moyen au Québec avant le 1^{er} contact à l'étape de l'évaluation d'un signalement était de

⁸² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport sur le respect des droits des enfants et la qualité de la prestation des services de protection dans la région d'Abitibi-Témiscamingue, Conclusion et recommandations*, 1987.

⁸³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Enquête sur l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse par le centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord, Conclusion d'enquête*, CE-341.5.1, 2013.

⁸⁴ Notamment considérant l'absence de nouvelles orientations suivant les Orientations relatives aux standards d'accès, de continuité, de qualité, d'efficacité et d'efficience, prévues dans l'offre de service 2007-2012 du Programme services jeunes en difficulté. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Enquête sur les services dispensés par la Direction de la protection de la jeunesse du Saguenay-Lac-Saint-Jean, Conclusion d'enquête*, CE-380.1, 2017.

⁸⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la protection de la jeunesse (article 156.1 de la LPJ)*, Anne-Marie Côté, Véronique Noël, Élisabeth Sigouin, avec la collab. de Daniel Ducharme, M^e Catherine Gauvreau, Julian Gil, Fahim Haque, M^e Karina Montminy et M^e Sophie Papillon, (Cat. 12.700-156.1.2), 2020, p. 21-22 (ci-après « Rapport 156.1 LPJ, 2020 »).

21 jours, ce qui précise-t-elle, dépasse largement tous les standards de pratique actuellement en vigueur⁸⁶.

C'est dans ce contexte que la Commission réfère aux recommandations de son rapport soumis en janvier 2020 sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.) portant sur les délais à intervenir du DPJ.

RECOMMANDATION 1 :

La Commission réitère les recommandations formulées dans son dernier rapport sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.) portant sur les délais d'intervention du DPJ.

2.1.2 L'accès aux services

L'objectif premier de la L.p.j., soit de protéger un enfant et de mettre un terme à une situation qui compromet la sécurité et le développement de ce dernier, dépend d'un accès rapide à des services adéquats. Sans ces derniers, la situation de vulnérabilité de l'enfant peut s'aggraver ou perdurer, et ainsi prolonger l'application de la L.p.j. Pour ces raisons, la Commission s'est intéressée à l'accessibilité des services requis pour les enfants et leurs familles, dans le contexte particulier de l'application de cette loi.

Ces difficultés d'accès peuvent avoir de graves conséquences sur la situation des enfants et sur l'exercice de leurs droits. La Commission l'a maintes fois constaté dans le cadre de ses enquêtes individuelles ou systémiques⁸⁷.

Entre autres, un manque de services peut affecter la stabilité des liens et des conditions de vie de l'enfant, puisque la loi prévoit que le tribunal n'a pas à rendre une ordonnance qui tend à

⁸⁶ *Id.*, p. 31.

⁸⁷ Par exemple, en 2001, dans le cadre d'une enquête portant sur les services sociaux dispensés aux enfants dans la région d'Abitibi-Témiscamingue, la Commission constatait que dans 47 % des 123 dossiers analysés, les services spécialisés prévus n'étaient pas rendus : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport d'enquête sur les services de protection de la jeunesse en Abitibi-Témiscamingue*, 2001. Aussi, la Commission a constaté des difficultés d'accès aux services dans l'enquête systémique portant sur les services dispensés par la Direction de la protection de la jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, Conclusion d'enquête, préc., note 84. Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Enquête systémique sur les services dispensés aux enfants en famille d'accueil de la région de la Mauricie et du Centre du Québec pour la période du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2016*, 2019.

assurer une telle stabilité si les services exigés par la situation de l'enfant n'ont pas été rendus⁸⁸. En effet, l'article 91.1 al. 4 de la L.p.j. prévoit que le tribunal peut passer outre aux délais prescrits lorsque les services requis n'ont pas été rendus⁸⁹.

Notons que malgré les graves conséquences que l'absence de services peut engendrer sur les enfants et leur famille, la Commission dénonçait, dans son rapport sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.) de 2020, l'absence de données du ministère de la Santé et des Services sociaux⁹⁰ sur les délais pour les enfants assujettis à la L.p.j. et leur famille afin d'obtenir des services auprès des CISSS et des CIUSSS. Elle s'appuyait alors sur les informations recueillies dans ses enquêtes et dans les différents jugements de la Chambre de la jeunesse qui lui ont été transmis, dans lesquels des juges déclarent des lésions de droits en raison d'une absence de service.

La Commission réfère aux recommandations de son rapport de 2020 sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.) portant sur l'accès aux services requis dans l'ensemble des missions des CISSS/CIUSSS.

RECOMMANDATION 2 :

La Commission réitère les recommandations formulées dans son dernier rapport sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j. portant sur l'accès aux services requis dans l'ensemble des missions des CISSS/CIUSSS.

2.1.3 Les pratiques cliniques des intervenants en protection de la jeunesse

Afin de respecter le droit de l'enfant de recevoir des services adéquats, les décisions de nature clinique du DPJ suivant un signalement doivent être prises conformément à l'ensemble de

⁸⁸ Art. 91.1 al. 4 L.p.j.

⁸⁹ Plus précisément, selon l'article 91.1 de la L.p.j., lorsque le tribunal ordonne de confier l'enfant à un milieu de vie substitut, la durée totale de la période durant laquelle un enfant est ainsi confié ne peut excéder, selon l'âge de l'enfant au moment où est rendue l'ordonnance : 12 mois si l'enfant a moins de deux ans; 18 mois si l'enfant est âgé de deux à cinq ans; et 24 mois si l'enfant est âgé de six ans et plus. L'article 91.1 (4) de cette loi prévoit une exception à ce principe.

⁹⁰ Ci-après « MSSS ».

dispositions législatives, notamment celles qui établissent les différents droits de l'enfant. Ces derniers sont entre autres protégés dans la L.p.j., dans la Charte et dans la CRDE.

A L'évaluation des signalements

Après avoir retenu un signalement, le DPJ doit décider si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis. Il procède donc à l'évaluation de la situation, tel que prévu à l'article 49 de la L.p.j. Dans le cadre de nombreuses enquêtes, la Commission s'est penchée sur cette étape précise de l'application de cette loi, une responsabilité que la loi confie exclusivement au DPJ et aux membres de son personnel⁹¹.

Plus particulièrement, la Commission a insisté sur l'obligation de prendre en compte les facteurs énumérés aux articles 38.2 et 38.2.1 de la L.p.j. lorsqu'elle évalue la situation d'un enfant. Ces derniers sont essentiels dans le cadre de l'interprétation et de la compréhension du concept de protection, à la base de toute analyse clinique conforme à l'intérêt des enfants⁹². Certains travaux de la Commission démontrent pourtant que ces facteurs ne sont pas toujours considérés à la suite d'un signalement.

Étroitement reliée à la question de la prise en compte de ces facteurs, la Commission s'est également intéressée à l'utilisation du Système de soutien à la pratique⁹³, un logiciel informatique devant obligatoirement être utilisé par les intervenants du DPJ dans le cadre de l'évaluation d'un signalement. Ce dernier génère un document d'analyse à partir de réponses à des questions à choix multiples sélectionnées par l'intervenant DPJ.

Dans un rapport d'enquête de 2017 portant sur l'intervention du DPJ du Saguenay–Lac-Saint-Jean suivant le décès d'un jeune enfant, la Commission concluait que l'utilisation du logiciel SSP avait contribué à l'évaluation inadéquate d'un signalement. Dans cette affaire, l'enfant était décédé des suites de blessures suspectes quelques semaines après que sa situation ait été

⁹¹ Art. 32 et 37.6 L.p.j.

⁹² L'article 38.2 de la L.p.j. prévoit que les facteurs suivants doivent être pris en compte dans le cadre de l'évaluation d'un signalement : a) la nature, la gravité, la chronicité et la fréquence des faits signalés; b) l'âge et les caractéristiques personnelles de l'enfant; c) la capacité et la volonté des parents de mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant; d) les ressources du milieu pour venir en aide à l'enfant et à ses parents. L'article 38.2.1 de la L.p.j. prévoient des facteurs à prendre en compte dans le cadre de l'évaluation d'un signalement pour une situation de négligence sur le plan éducatif.

⁹³ Ci-après « SSP ».

signalée au DPJ. La Commission dénonçait que malgré les inquiétudes des professionnels impliqués et les faits révélant une situation d'abus physique nécessitant une intervention urgente du DPJ, l'outil SSP avait plutôt retenu le signalement pour motif de « négligence », excluant un danger immédiat dans le dossier.

Puis, dans une enquête de nature systémique, également menée au Saguenay-Lac-Saint-Jean, la Commission avait à nouveau constaté d'importantes lacunes en lien avec l'outil SSP. Pour cette raison, elle avait recommandé à la ministre déléguée de l'époque de procéder à la révision de cet outil afin qu'il soit conforme aux principes reconnus dans la L.p.j. et adapté à la nouvelle réalité de la pratique⁹⁴. Or, à ce jour, selon les informations recueillies par la Commission, ce logiciel n'a pas été modifié.

RECOMMANDATION 3 :

La Commission réitère sa recommandation de réviser l'outil SSP, insistant sur l'importance du jugement clinique des intervenants DPJ en matière d'évaluation d'un signalement et la nécessité de ne pas le substituer par les conclusions de tout système informatique d'aide aux traitements des signalements.

Plus généralement, soulignons par ailleurs que les travaux de la Commission en matière de profilage racial et de discrimination systémique des jeunes racisés ont permis d'illustrer l'inadéquation des outils d'évaluation clinique à la réalité des familles racisées. Dans son rapport sur le profilage racial et la discrimination systémique des jeunes racisés⁹⁵ rendu public en 2011, la Commission insistait sur le fait que « les indicateurs cliniques utilisés par le DPJ à l'étape de l'évaluation du signalement et à celle de l'orientation [devaient être] adaptés aux besoins des parents et enfants racisés ». Elle recommandait alors que « tous les DPJ se dotent d'un document de référence pour intégrer l'approche interculturelle et antiraciste à leurs

⁹⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 84.

⁹⁵ Rapport sur le profilage racial.

Notons que « bien que les personnes autochtones soient susceptibles d'être victimes de profilage racial et de discrimination systémique au même titre que les autres minorités racisées », ce rapport portait plus particulièrement sur la situation de ces dernières et non sur les personnes autochtones. La Commission tenait « à préciser que l'ampleur des désavantages d'ordre politique économique, éducatif et social auxquels font face les peuples autochtones dépasse largement l'objet de [la] consultation [ayant mené à ce rapport] ». Ainsi, « un grand nombre des problèmes auxquels sont confrontés ces peuples résultent de plusieurs siècles d'aliénation et de politiques coloniales et discriminatoires à leur endroit. Encore aujourd'hui, ils subissent les conséquences de ces politiques et on ne peut donc en faire abstraction ». Rapport sur le profilage racial, p. 11. La Commission aborde néanmoins la situation des enfants autochtones à différents égards tout au long de ce mémoire.

processus d'évaluation clinique, et qu'ils s'assurent que les orientations et les principes de ce document soient bien compris et appliqués par les intervenants »⁹⁶.

La Commission est en train de réaliser le bilan de la mise en œuvre des recommandations qu'elle a formulées en 2011, dans son Rapport sur le profilage racial. Bien que cet exercice soit toujours en cours et qu'un rapport complet de ce bilan sera publié au cours des prochains mois, certains résultats préliminaires ont été colligés pour la rédaction du présent mémoire⁹⁷. Dans le cadre de ces résultats préliminaires, le MSSS rapporte ne pas avoir d'information au sujet de l'élaboration d'un tel document de référence. Les DPJ ayant également participé à ce bilan déclarent ne pas disposer d'un document de référence qui intégrerait l'approche interculturelle et antiraciste aux processus d'évaluation clinique. Notons toutefois que deux DPJ soulignent que leurs intervenants possèdent des guides pratiques ou des « outils cliniques » qui leur rappellent de prendre en compte « la dimension culturelle dans leurs actions ». Un autre DPJ mentionne qu'un tel document est à venir.

Devant la disparité des mesures prises à cet égard, la Commission considère que le MSSS devrait élaborer un cadre de référence à l'attention de tous les DPJ afin qu'ils intègrent l'approche interculturelle et antiraciste à leur processus d'évaluation clinique. La mise en œuvre d'un tel cadre devrait mener les DPJ à prendre en compte les besoins spécifiques des enfants et parents racisés, considérant leurs conditions de vie socio-économiques, leur rapport à

⁹⁶ Rapport sur le profilage racial, p. 96.

⁹⁷ Les trois secteurs investigués dans le rapport de 2011 ainsi que dans ce bilan sont le secteur de la sécurité publique, le milieu scolaire et le système de protection de la jeunesse. Pour ce qui est de la protection de la jeunesse, La collecte de données, dans le cadre du bilan en cours, a été effectuée entre juin et novembre 2018 auprès des institutions (ministères et organismes publics) concernées par ce bilan. Six ministères et un échantillon des organismes publics ciblés par les recommandations de la Commission ont ainsi été invités à retourner un questionnaire complété portant sur les actions et les moyens pris pour répondre aux recommandations qui leur avaient été formulées par la Commission en 2011. 13 groupes de discussion ont également été organisés dans cinq villes du Québec afin d'entendre les personnes racisées, incluant les jeunes, de même que les organismes qui les représentent. Enfin, sept entrevues individuelles ont été réalisées avec des intervenants du milieu de la recherche dont les travaux touchent certains enjeux liés au profilage racial et la discrimination systémique. Pour ce qui est du secteur de la protection de la jeunesse, un questionnaire a été envoyé au MSSS ainsi qu'aux 11 DPJ. La Commission a reçu un questionnaire complété du MSSS et de neuf DPJ. Concernant par ailleurs le milieu scolaire dont il sera également question dans le présent mémoire, la Commission a envoyé un questionnaire au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (ci-après « MÉES ») de même qu'à 28 commissions scolaires sélectionnées à travers le Québec. 10 d'entre elles ont retourné le questionnaire de la Commission complété; le MÉES n'a pas participé au bilan. Bien que certains éléments préliminaires aient été colligés pour le présent mémoire, l'analyse de ces données est toujours en cours.

l'institution, notamment au système de protection de la jeunesse, mais aussi leur statut d'immigrant, leur parcours migratoire et leur processus d'intégration⁹⁸, le cas échéant.

RECOMMANDATION 4 :

La Commission recommande que le MSSS élabore un cadre de référence à l'attention de tous les DPJ afin qu'ils intègrent l'approche interculturelle et antiraciste au processus d'évaluation clinique en prenant en compte les spécificités des enfants et parents racisés et qu'ils s'assurent que les orientations et les principes de ce cadre soient bien compris et appliqués par les intervenants.

Elle se réserve en outre le droit d'émettre d'autres recommandations à la lumière des résultats finaux du bilan en cours précité.

B Le suivi de l'enfant hébergé en famille d'accueil

Afin d'assurer la protection de l'enfant hébergé dans une famille d'accueil et garantir la mise en œuvre du droit de celui-ci à des services adéquats, le DPJ doit communiquer avec l'enfant régulièrement et se rendre dans son milieu de vie le plus souvent possible⁹⁹. Ces exigences de la L.p.j. permettent également à l'enfant de faire entendre son point de vue, d'exprimer ses préoccupations et d'être écouté par les intervenants du DPJ¹⁰⁰.

Par ailleurs, en vue de faciliter les communications, la Commission soulève l'importance de mettre à la disposition des enfants des moyens avec lesquels ils peuvent s'exprimer, notamment avec leur intervenant social du DPJ ou avec la Commission.

Durant la dernière décennie, la Commission s'est beaucoup concentrée, lors de différentes enquêtes, sur les droits des enfants confiés à ces ressources d'hébergement. Elle a constaté d'importantes lacunes dans le suivi offert par le DPJ, en lien avec la situation de ces enfants.

D'abord, suivant l'analyse de certains dossiers d'enfants confiés en famille d'accueil, la Commission a insisté sur l'importance d'effectuer des vérifications avant de confier un enfant à une famille d'accueil. À différentes occasions, la Commission a ainsi recommandé au MSSS de

⁹⁸ Voir notamment les propos recueillis lors d'un entretien individuel avec une chercheuse experte du système de protection de la jeunesse dans le cadre du bilan en cours. *Id.*

⁹⁹ Art. 69 L.p.j.

¹⁰⁰ *Id.*, art. 2.4.

créer un registre des familles d'accueil accréditées ou ayant été accréditées, permettant d'identifier les ressources qui ont été fermées pour des raisons liées à la sécurité et au développement des enfants. En réponse à ces recommandations, le MSSS a finalement mis en place un système informatique permettant aux CISSS et aux CIUSSS de vérifier l'historique des postulants à titre de responsable d'une ressource intermédiaire ou d'une ressource de type familial¹⁰¹.

Ensuite, la Commission a dénoncé le peu de suivi offert par le DPJ à ces enfants dans le cadre de différents grands travaux :

- En 2014, lors de travaux portant sur les enfants placés en famille d'accueil dans la région du Bas-Saint-Laurent, la Commission constatait l'omission du DPJ de communiquer régulièrement avec l'enfant et la famille et de visiter le plus souvent possible ces derniers dans leur milieu de vie¹⁰². À cette occasion, elle avait rappelé les obligations du DPJ à cet égard;
- En 2015, dans la foulée de cette enquête, le rapport sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.) soumis par la Commission s'est penché sur la *Loi sur la représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires* et la question des enfants hébergés en famille d'accueil. Elle avait alors recommandé que le MSSS s'assure du suivi des enfants placés dans des familles d'accueil et des ressources intermédiaires à partir de plans de services établis en tenant compte des besoins de l'enfant et dans le respect des normes établies¹⁰³;
- Puis, en 2019, dans le cadre de sa dernière grande enquête de nature systémique, qui portait sur les services rendus dans la région de la Mauricie et du Centre-du-Québec pour les enfants hébergés en famille d'accueil, les constats demeuraient similaires. Le rapport d'enquête révélait entre autres des problématiques au niveau du suivi de ce type de

¹⁰¹ Lettre du 9 février 2017 de la ministre déléguée Lucie Charlebois, suivant les recommandations soumises par la Commission dans le cadre de l'enquête portant sur les services offerts aux enfants placés en famille d'accueil dans la région du Bas-Saint-Laurent, 2014. Dans le cadre de cette enquête, la Commission a analysé les dossiers de 19 familles d'accueil et de 18 enfants couvrant la période de 2010 à 2013.

¹⁰² Tel que prévu par l'article 69 de la L.p.j.

¹⁰³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la protection de la jeunesse (article 156.1 de la LPJ)*, Véronique Noël, Ariane Roy-Lefrançois, avec la collab. de Sophie Papillon, (Cat. 12.700-156.1.1), 2015 (ci-après « Rapport 156.1 LPJ, 2015 »).

ressource, soulignant notamment le peu de visites effectuées par les intervenants DPJ auprès des enfants confiés en famille d'accueil¹⁰⁴.

Aux travaux de la Commission s'additionnent par ailleurs plusieurs jugements dans lesquels des juges de la Chambre de la jeunesse ont déclaré que les droits d'enfants hébergés en famille d'accueil avaient été lésés en raison des conditions inappropriées dans lesquels ils vivaient¹⁰⁵.

RECOMMANDATION 5 :

La Commission recommande que les DPJ s'assurent de communiquer régulièrement avec les enfants hébergés en famille d'accueil et s'assurent d'une connaissance des conditions de vie de l'enfant en se rendant sur les lieux le plus souvent possibles.

C Le non-respect des ordonnances judiciaires

Afin d'offrir des services adéquats aux enfants sous l'application de la L.p.j., il est essentiel que le DPJ exécute les différentes mesures ordonnées par le tribunal, tel que prévu par l'article 92 de la loi¹⁰⁶.

Rappelons qu'une décision ou une ordonnance du tribunal est exécutoire à partir du moment où elle est rendue¹⁰⁷. Or, une des principales difficultés relatives au système de protection de la jeunesse est reliée au respect des ordonnances judiciaires que ce soit par le DPJ ou par tout établissement ou organisme.

En fait, cette problématique observée par la Commission en enquête¹⁰⁸ a été mainte fois dénoncée par les juges de la Chambre de la jeunesse depuis des décennies. Il s'agit d'un des

¹⁰⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 87.

¹⁰⁵ Voir notamment : *Protection de la jeunesse – 176988*, 2017 QCCQ 12349; *Protection de la jeunesse – 167547*, 2016 QCCQ 15353; *Protection de la jeunesse – 14363*, 2014 QCCQ 2002.

¹⁰⁶ Art. 92 L.p.j.

¹⁰⁷ *Id.*, art. 93.

¹⁰⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport d'activités et de gestion 2018-2019*, 2019, p. 32.

motifs principaux pour lesquels ces derniers déclarent les droits d'un enfant lésés¹⁰⁹. La Commission reçoit effectivement plusieurs jugements à ce sujet chaque année.

C'est dans le contexte de ce type de jugement qu'en 2015, la Commission traitait du non-respect des ordonnances judiciaires dans son rapport sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.). Elle recommandait alors au MSSS de veiller au respect des ordonnances relatives à la mission de protection de l'enfant et d'effectuer des suivis rigoureux auprès des DPJ de chacune des régions du Québec sur le respect de cette obligation¹¹⁰. Notons que deux ans suivant ce rapport, dans l'enquête de nature systémique portant sur les enfants signalés au DPJ dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, la Commission revenait sur le sujet et recommandait à la ministre déléguée de transmettre une directive aux DPJ en vue de s'assurer du respect des ordonnances judiciaires¹¹¹.

Le respect des ordonnances judiciaires, soulignons-le, est indispensable au bon fonctionnement de notre système de protection de la jeunesse, qui implique de se conformer à la règle de la primauté du droit.

RECOMMANDATION 6 :

La Commission recommande que les DPJ s'assurent de l'exécution des ordonnances de la Chambre de la jeunesse.

2.2 Le droit à la stabilité des liens et des conditions de vie de l'enfant vivant en milieu substitut

De façon importante, rappelons que l'article 3 de la L.p.j. prévoit que toute décision prise en vertu de la loi doit être dans l'intérêt de l'enfant. Ce principe est également prévu dans le C.c.Q.¹¹².

Le droit international protège, lui aussi, le droit de l'enfant à ce que son intérêt soit une considération primordiale dans le cadre des décisions prises à son égard¹¹³. L'intérêt supérieur

¹⁰⁹ En 2019-2020 seulement, voir notamment : *Protection de la jeunesse – 20896*, 2020 QCCQ 1066; *Protection de la jeunesse – 2023*, 2020 QCCQ 61; *Protection de la jeunesse – 197177*, 2019 QCCQ 6328.

¹¹⁰ Rapport 156.1 LPJ, 2015, p. 35.

¹¹¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 94.

¹¹² Art. 3 L.p.j.; C.c.Q.

¹¹³ CRDE, art. 1^{er}.

de l'enfant constitue d'ailleurs l'un des principes directeurs relatifs à la CRDE, tel qu'expliqué à la partie 1 du présent mémoire. À ce sujet, le Comité des droits de l'enfant précise que la préservation du milieu familial et le maintien des relations significatives sont des éléments incontournables dont il faut tenir compte dans l'évaluation du meilleur intérêt de l'enfant¹¹⁴.

Dans ce contexte, l'article 4 de la L.p.j. prévoit deux principes conducteurs lorsque cette loi s'applique à la situation d'un enfant.

D'une part, la loi mentionne à l'article 4 (1) que toute décision prise doit tendre à maintenir l'enfant dans son milieu familial. C'est par ailleurs afin de le mettre en œuvre que les services requis doivent rapidement être offerts, lorsque la sécurité ou le développement de l'enfant est considéré compromis, tel qu'expliqué dans la partie 2.1.2.

D'autre part, lorsque le maintien en milieu familial n'est pas possible, l'article 4(2) de la L.p.j. établit que les décisions prises en vertu de la loi doivent tendre à assurer la stabilité des liens affectifs et la stabilité de son milieu de vie. De ce principe découle le droit à la stabilité de l'enfant confié à un milieu substitut¹¹⁵. À cet égard, les *Lignes directives relatives à la protection de remplacement pour les enfants* énoncent ce qui suit :

« Les décisions concernant les enfants bénéficiant d'une protection de remplacement, y compris dans le cadre de placements informels, devraient dûment prendre en considération l'importance de garantir à ces enfants un foyer stable et de répondre à leur besoin d'un attachement sûr et continu aux personnes qui en ont la charge, la permanence étant de manière générale un objectif clef. »¹¹⁶

Le principe de stabilité a par ailleurs animé la grande révision de la L.p.j. en 2007 durant laquelle le législateur a introduit les durées maximales d'hébergement¹¹⁷. En 2005, dans le cadre des débats entourant le projet de loi n° 125 introduisant les durées maximales

¹¹⁴ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 25, par. 52 et suiv.

¹¹⁵ La jurisprudence a reconnu le « droit à la stabilité » de l'enfant, découlant du principe de l'article 4 de la L.p.j. Voir notamment : *Protection de la jeunesse – 119444*, 2011 QCCQ 20736.

¹¹⁶ Assemblée générale, *Lignes directives relatives à la protection de remplacement pour les enfants*, Doc. N.U. A/RES/64/142 (2010), par. 12.

¹¹⁷ Voir les articles 53.0.1 et 91.1 de la L.p.j.

d'hébergement à la L.p.j., la Commission avait appuyé l'objectif des modifications législatives proposées¹¹⁸.

Toutefois, malgré les efforts du législateur, la Commission doit continuer d'intervenir pour promouvoir ce droit à la stabilité qui malheureusement est encore trop souvent, selon nos constats, relayé au second plan dans l'analyse de l'intérêt de l'enfant. Ces constats sont notamment tirés de ses enquêtes, tant individuelles que systémiques, ainsi que de ses interventions judiciaires.

2.2.1 L'enfant confié à un milieu substitut

A Le maintien des relations avec les personnes significatives

La Commission note souvent le peu d'importance accordée aux grands-parents, à la famille élargie ainsi qu'à toute personne significative, lorsqu'un enfant est retiré de son milieu familial ou de son lieu de résidence habituelle. Malgré le droit à la stabilité prévu à l'article 4 de la L.p.j., la Commission constate, lorsqu'elle analyse des dossiers d'enfants dans le cadre des responsabilités qui lui sont confiées, que le DPJ n'effectue pas nécessairement de démarches afin de maintenir les liens significatifs de l'enfant. À titre d'exemple, la Commission est récemment intervenue au tribunal afin de faire valoir le droit à la stabilité des relations significatives d'un jeune enfant retiré de son milieu familial. Dans cette affaire, certains membres de la famille élargie de l'enfant réclamaient des contacts avec celui-ci étant donné l'absence de démarches entreprises par le DPJ à cet effet¹¹⁹.

De l'avis de la Commission, l'article 4 de la L.p.j. impose au DPJ l'obligation d'être proactif afin de maintenir des contacts entre l'enfant et les membres de sa famille et toute personne avec qui l'enfant a un réel lien significatif, dans la mesure où ces contacts demeurent dans l'intérêt de

¹¹⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale – Projet de loi n° 125, Loi modifiant la loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, (Cat. 2.412.101), 2005, p. 28, [En ligne].
http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/PL_125_LPJ_memoire.pdf

¹¹⁹ *Protection de la jeunesse – 201917*, 2020 QCCQ 1744.

celui-ci¹²⁰. Cette obligation prend toute son importance dans la situation des jeunes enfants qui ne sont pas en mesure de communiquer.

RECOMMANDATION 7 :

La Commission recommande que les DPJ s'assurent du maintien des relations significatives de l'enfant lorsqu'il est retiré de son milieu familial, sauf si un tel maintien s'avère contraire à son intérêt. À cet effet, les DPJ doivent prendre des actions concrètes afin que les communications et les visites entre l'enfant et les personnes concernées soient maintenues. Ils doivent adapter leurs interventions aux enfants en bas âge et à ceux en situation de vulnérabilité qui ne peuvent s'exprimer.

B Le droit de communiquer

Dans la même veine, la Commission traite fréquemment de situations d'enfants qui se font interdire des contacts avec un membre de la famille ou avec un tiers, et ce, contrairement à ce que prévoit le droit de l'enfant confié à un milieu de vie substitut prévu à l'article 9 de la L.p.j. En 2019, le non-respect du droit prévu à l'article 9 de la L.p.j., le droit de communiquer, est le motif pour lequel la Commission reçoit le plus de demandes d'intervention¹²¹.

Lorsque l'interdiction de contact est en lien avec un tiers comme une ancienne famille d'accueil, un membre de la famille élargie ou un(e) ami(e), le DPJ invoque souvent l'autorité parentale que les parents d'enfants confiés à des milieux substituts conservent en partie afin de justifier l'absence de contacts entre l'enfant et cette personne. Ainsi, pour certains DPJ, les parents conservent l'autorité d'empêcher des contacts entre un enfant et un tiers, et ce, indépendamment du souhait de l'enfant ou de son intérêt.

La Commission rappelle alors qu'une décision d'interdiction de contact avec un tiers doit découler d'une évaluation de ce que constitue l'intérêt de l'enfant par le DPJ¹²². De plus, seul le tribunal peut interdire un contact entre une personne et un enfant confié à une famille d'accueil ou une personne significative. Si ce dernier est plutôt confié à un centre de réadaptation ou un

¹²⁰ C'est ce qu'explique le Comité des droits de l'enfant dans son observation générale n° 14, par. 65.

¹²¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 108, p. 32.

¹²² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'autorité parentale, les responsabilités du directeur d'un centre de réadaptation et l'exercice du droit de communiquer reconnu aux jeunes*, 1995.

centre hospitalier, les DPJ doivent suivre la procédure prévue à l'article 9 de la L.p.j. afin d'interdire une communication.

Dans un tel contexte, et malgré des décisions judiciaires supportant clairement la position de la Commission¹²³, la situation demeure inchangée à l'heure actuelle : des enfants placés en milieu substitut se voient refuser des contacts avec des tiers, incluant des personnes significatives pour l'enfant, et ce, pour des raisons et d'une manière non conformes à la loi.

RECOMMANDATION 8 :

La Commission recommande que les dispositions de la L.p.j. relatives au droit de l'enfant de communiquer soient clarifiées en fonction des éléments suivants : 1) toute interdiction de contacts entre un enfant placé en milieu substitut et une personne doit reposer sur une analyse fondée sur l'intérêt de l'enfant; 2) toute décision visant une interdiction de contacts entre une personne et un enfant placé en famille d'accueil ou confié à une personne significative doit être soumise au tribunal; et 3) toute décision visant une interdiction de contacts entre une personne et un enfant hébergé en centre de réadaptation ou en centre hospitalier doit suivre la procédure actuellement prévue à l'article 9 de la L.p.j.

2.2.2 Les déplacements de l'enfant lorsque celui-ci fait l'objet d'une ordonnance d'hébergement jusqu'à sa majorité

A L'importance du lien d'attachement et la décision de déplacement

Malgré l'importance de l'existence de liens d'attachement entre l'enfant et toute personne, dans le cadre de l'évaluation de l'intérêt de l'enfant, la Commission constate, lors de ses enquêtes ou de ses interventions judiciaires, que ces derniers sont parfois peu considérés lorsqu'un enfant est déplacé d'un milieu substitut à un autre.

Or, dans le contexte spécifique de l'enfant hébergé en famille d'accueil, la Cour suprême s'exprime comme suit au sujet de l'attachement psychologique :

« dans l'examen de la question de l'intérêt véritable de l'enfant, l'attachement psychologique de l'enfant à sa famille d'accueil est peut-être [...] le facteur le plus important. »¹²⁴

¹²³ Voir notamment : *Protection de la jeunesse – 175740*, 2017 QCCC 10224; *Protection de la jeunesse – 1610815*, 2016 QCCQ 20163; *Dans la situation de X*, n° 525-41-032522-179, 6 septembre 2018, j. L. Bachand.

¹²⁴ *Catholic Children's Aid Society of Metropolitan Toronto c. M. (C.)*, [1994] 2 R.C.S. 165.

La Commission comprend que dans des circonstances exceptionnelles, un enfant qui fait l'objet d'une ordonnance de placement jusqu'à sa majorité puisse être déplacé de milieu de vie. Une telle situation doit toutefois demeurer exceptionnelle en raison des dispositions de la L.p.j. en lien avec le principe de stabilité. Pourtant, la Commission déplore que des enfants ayant passé de nombreuses années dans un même milieu de vie, voire depuis leur naissance, sont déplacés sans être consultés et sans que le DPJ ne s'attarde à l'impact d'un tel déplacement sur l'enfant, considérant l'existence de liens affectifs entre ce dernier et les personnes qui en ont pris soin.

C'est ce que note de la Commission dans bien des situations de déplacement et particulièrement lorsque la famille d'accueil ou la personne à qui est confié l'enfant est visée par un signalement. Plus précisément, nous remarquons que dans ces circonstances, des DPJ vont automatiquement décider de retirer l'enfant de son milieu substitut. Le retrait s'effectue par ailleurs souvent en urgence, dans des conditions extrêmement difficiles à vivre. Certaines demandes d'interventions soumises à la Commission démontrent aussi que les contacts sont parfois abruptement coupés entre l'enfant et la ou les personne(s) concernée(s).

Or, la nécessité de consulter l'enfant et d'évaluer les liens d'attachement entre celui-ci et les personnes qui en prennent soin demeure dans toute situation de potentiel déplacement. Une telle évaluation est pertinente non seulement dans la décision de retirer ou non l'enfant, mais elle peut aussi être déterminante dans la décision de maintenir ou non les contacts entre un enfant et ces personnes significatives, le cas échéant¹²⁵.

C'est ce qu'a soumis la Commission dans le cadre de différentes interventions judiciaires au courant de la dernière décennie, suivant lesquels les tribunaux sont venus confirmer cette obligation du DPJ¹²⁶. Ainsi, toute décision automatique du DPJ de retirer un enfant de sa résidence, sans évaluation particulière de sa situation et du lien affectif avec ses parents d'accueil ou ceux à qui il est confié, est contraire aux droits de l'enfant prévu à la L.p.j.

Il est essentiel que la pratique des DPJ à cet égard se conforme au droit de l'enfant en matière de stabilité des liens et des conditions de vie.

¹²⁵ *Protection de la jeunesse – 13242, 2013 QCCQ 2248.*

¹²⁶ *Protection de la jeunesse – 119444, 2011 QCCQ 20736; id.*

RECOMMANDATION 9 :

La Commission recommande, lorsque le déplacement de l'enfant est envisagé, que les DPJ effectuent une évaluation rigoureuse du lien affectif qui le relie aux membres de sa famille d'accueil ou aux personnes à qui il est confié. Cette évaluation doit inclure l'impact d'un tel déplacement dans la situation de l'enfant.

B Le retour devant le tribunal

En raison de l'importance de l'existence d'un lien d'attachement dans les décisions qui concernent les enfants, la Commission a déploré à maintes reprises l'omission du DPJ de saisir le tribunal lorsqu'il déplace un enfant de famille d'accueil dans le cadre d'une ordonnance d'hébergement à long terme, rendue en vertu de l'article 91.1 (3) de la L.p.j.¹²⁷. Plus précisément, lorsque l'ordonnance initiale n'identifie pas de famille d'accueil particulière, des DPJ ne saisissent pas le tribunal en urgence en vertu de l'article 76.1 de la L.p.j. et d'une demande en révision en vertu de l'article 95 de cette même loi¹²⁸.

Dans ce contexte, en 2013, la Commission a rendu public un avis juridique portant sur l'obligation du DPJ de retourner devant le tribunal avant de déplacer un enfant de famille d'accueil, et ce, peu importe que celle-ci soit spécifiée dans l'ordonnance en vigueur. La Commission rendait alors un avis à l'effet que les modifications législatives de 2007 avaient imposé au DPJ l'obligation implicite de retourner devant le tribunal via une demande en révision lorsqu'il souhaite déplacer un enfant de famille d'accueil, afin que le tribunal valide ce déplacement¹²⁹.

La Commission faisait notamment valoir que les modifications de 2007 imposent au tribunal l'obligation d'assurer la stabilité des liens de l'enfant, suivant l'expiration des délais

¹²⁷ Selon cette disposition, lorsque les « délais d'hébergement » sont expirés, c'est-à-dire 12 mois si l'enfant a moins de deux ans; 18 mois si l'enfant est âgé de deux à cinq ans; et 24 mois si l'enfant est âgé de six ans et plus, le tribunal doit rendre une ordonnance qui « tend à assurer la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie de cet enfant, appropriées à ses besoins et à son âge, de façon permanente ».

¹²⁸ Voir : art. 91(3) L.p.j.

¹²⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Avis sur l'obligation du Directeur de la protection de la jeunesse d'obtenir une nouvelle ordonnance du tribunal lorsqu'un enfant est transféré de ressource d'hébergement pendant la durée d'une ordonnance qui tend à assurer la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie*, 2012.

d'hébergement prévus aux articles 53.0.1 et 91.1 de la L.p.j.¹³⁰. La famille d'accueil choisie par le DPJ ou le « projet de vie » déterminé par ce dernier prend donc toute son ampleur dans le cadre d'une telle décision. Si le DPJ déplace subséquemment l'enfant de famille d'accueil sans saisir le tribunal, ce dernier ne peut remplir adéquatement le rôle que lui confie la loi.

La Commission a par la suite soutenu avec succès cet avis juridique au tribunal à différentes occasions¹³¹. Malgré ces démarches, la Commission traite toujours de cette problématique aujourd'hui. La Commission vient par ailleurs de saisir le tribunal d'une demande en lésion de droits dans la situation d'un enfant de 7 ans hébergé dans une même famille d'accueil depuis sa naissance et ensuite déplacé sans que le tribunal soit saisi en temps utile de la question¹³².

RECOMMANDATION 10 :

La Commission recommande que la L.p.j. soit modifiée afin de clarifier l'obligation du DPJ de saisir le tribunal lorsqu'il souhaite déplacer un enfant. Cette obligation s'appliquerait lorsqu'une ordonnance rendue en vertu de l'article 91.1(3) de la L.p.j. ne désigne pas la famille d'accueil qui doit héberger l'enfant.

2.3 Les mesures restrictives de liberté et les conditions de vie des enfants hébergés en centre de réadaptation dans les unités ouvertes

La question des mesures restrictives de liberté imposées aux enfants hébergés en centre de réadaptation, dont la liberté est déjà restreinte de ce seul fait¹³³, est au centre de plusieurs travaux et actions de la Commission. D'importantes réflexions et prises de position ont découlé des nombreux constats au fil des ans portant sur les conditions de vie des enfants en centre de réadaptation¹³⁴.

¹³⁰ Ces délais prévoient des durées maximales selon lesquelles un enfant peut être confié à un milieu substitut en vertu d'une entente sur mesures volontaires ou d'une ordonnance du tribunal, préc., note 127.

¹³¹ *Protection de la jeunesse – 133147*, 2013 QCCQ 8147; *Protection de la jeunesse – 175740*, préc., note 123.

¹³² Dossier judiciaire n° 525-41-026459-123.

¹³³ Le droit à la liberté est prévu à l'article 1^{er} de la Charte et peut être limité en vertu de l'article 9.1. Le fait d'être hébergé en centre de réadaptation constitue en soi une limite à cette liberté, voir : Lucie LEMONDE et Julie DESROSIERS, *Les mesures privatives de liberté dans les centres de réadaptation pour jeunes : un urgent besoin d'examen des pratiques et des politiques en fonction du respect des droits*, (2000), 41-1, C. de D.

¹³⁴ Voir à cet effet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 118; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La légalité de l'encadrement intensif en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse*, M^e Hélène Tessier, (Cat. 2.211.4), 1998.

2.3.1 Les mesures d'empêchement (art. 11.1.2 de la L.p.j.)

Depuis 2017, la L.p.j. permet d'employer une autre mesure restrictive de liberté se voulant moins contraignante que l'hébergement en unité d'encadrement intensif, dont l'objectif est « d'empêcher l'enfant de quitter les installations ». Entrée en vigueur en 2019, cette mesure, que nous appelons « mesure d'empêchement » est prévue à l'article 11.1.2 de la L.p.j. Elle a été adoptée en réponse à la problématique de fugues en centre de réadaptation.

La Commission rappelle que la mesure introduite par l'article 11.1.2 de la L.p.j. doit respecter les différents droits des enfants prévus à la L.p.j., tels que ceux-ci : le droit de recevoir des services de santé, des services sociaux et d'éducation adéquats (article 8), le droit d'être entendu (article 6) et le droit de communiquer en toute confidentialité avec toute personne (article 9). Outre la L.p.j., la mesure d'empêchement doit respecter les droits des enfants prévus à la Charte¹³⁵ et à la CRDE. Celle-ci inclut plusieurs droits et principes qui concernent les enfants hébergés en centre de réadaptation faisant l'objet d'une mesure restrictive de liberté¹³⁶.

Ainsi, la Commission s'intéresse aux conditions de vie des enfants faisant l'objet de la mesure d'empêchement. Ce sont celles-ci qui sont déterminantes dans l'analyse de la légalité du moyen employé. Le choix de recourir à la mesure prévue par l'article 11.1.2 n'est pas sans conséquence pour les enfants hébergés en centre de réadaptation. Pour ces raisons, la Commission déplore que le(s) moyen(s) appliqué(s) à titre de mesure d'empêchement ne soi(en)t pas précisé(s) dans l'avis envoyé à la Commission en vertu de l'article 63 de la L.p.j. L'article 6 du *Règlement sur les conditions applicables au recours à certaines mesures d'encadrement* (ci-après « règlement sur les mesures d'encadrement »)¹³⁷ devrait également prévoir que cette dernière information soit incluse dans le compte-rendu au conseil d'administration.

De plus, la Commission constate que des dispositions du règlement sur les mesures d'encadrement ne concernent que l'hébergement en unité d'encadrement intensif, mais qu'elles devraient également s'appliquer à la mesure d'empêchement, qui au même titre que ce dernier,

¹³⁵ Art. 4, 5, 9 et 24 Charte.

¹³⁶ Art. 3, 12 et 37b) et c) CRDE.

¹³⁷ *Règlement sur les conditions applicables au recours à certaines mesures d'encadrement*, c. P-34.1, r. 6.

constitue pour l'enfant une mesure restrictive de liberté qui s'ajoute à son hébergement obligatoire¹³⁸. À titre d'exemple, en ce qui a trait aux enfants de moins de 14 ans, l'article 7 du règlement sur les mesures d'encadrement nécessite l'autorisation du DPJ afin de recourir à l'hébergement en unité d'encadrement intensif. Cette autorisation n'est toutefois pas requise pour une mesure d'empêchement.

RECOMMANDATION 11 :

La Commission recommande que le moyen employé, à titre de mesure d'empêchement au sens de l'article 11.1.2 de la L.p.j., soit spécifié dans l'avis soumis à la Commission en vertu de l'article 63 de la L.p.j. et dans le compte rendu prévu à l'article 6 du *Règlement sur les conditions applicables au recours à certaines mesures d'encadrement*.

La Commission recommande en outre que les dispositions prévues au Règlement sur les conditions applicables au recours à certaines mesures d'encadrement, qui concerne l'hébergement en unité d'encadrement intensif, s'appliquent aux mesures d'empêchement, en y apportant les adaptations nécessaires.

2.3.2 Les unités spécialisées

À la suite de nombreuses enquêtes menées au fil des ans, la Commission comprend qu'il existe des unités, au sein des différents centres de réadaptation du Québec, qui reçoivent une appellation spéciale liée à une problématique particulière (par exemple, la santé mentale ou la toxicomanie). Ces unités sont des unités « spécialisées » tout en demeurant des unités régulières au sens de la L.p.j., n'étant pas considérées comme des unités d'encadrement intensif.

Cependant, les enquêtes de la Commission démontrent qu'au sein de ces unités régulières « spécialisées », les libertés individuelles des enfants sont davantage restreintes qu'au sein des autres unités régulières. À titre d'exemple, dans un dossier récent, la Commission constatait qu'une unité d'un centre de réadaptation, recevant l'appellation d'« unité de traitement individualisé », hébergeant des enfants ayant des problématiques de santé mentale, empêchait toute communication qui n'était pas supervisée par un éducateur. Les portes de ces unités demeuraient par ailleurs verrouillées en tout temps.

¹³⁸ Voir les articles 1, 2 et 7., *id.*

Ces unités « spécialisées » sont pourtant absentes de la législation, de sorte que la procédure et les motifs permettant de restreindre davantage les libertés résiduelles des enfants qui y résident ne sont pas prévus par la loi. Une telle situation, en plus d'être susceptible de contrevenir à certains droits de l'enfant prévus à la L.p.j.¹³⁹, est difficilement compatible avec la Charte¹⁴⁰.

Enfin, les enquêtes de la Commission, de même que ses dossiers judiciairisés, démontrent que les mesures de contrôle telles que l'isolement et la contention, sont particulièrement utilisées au sein de ces unités spécialisées. Rappelons qu'en 2017, dans son étude portant sur les mesures d'isolement et de contention, la Commission concluait à une hausse de l'utilisation de celles-ci pour les enfants ayant des problèmes de santé mentale. Elle soumettait plusieurs recommandations au MSSS à cet effet, incluant que des formations sur l'utilisation de l'isolement et de la contention soient dispensées au personnel des unités hébergeant des enfants ayant des troubles de santé mentale¹⁴¹.

Notons que dans un jugement récent de 2019, la juge Mélanie Roy reprenait la recommandation de la Commission, en ordonnant que des intervenants et éducateurs œuvrant dans une de ces unités spécialisées reçoivent une formation spécifique en santé mentale, suivant sa conclusion à l'effet que plusieurs droits de l'enfant avaient été lésés dans le cadre de l'hébergement de celle-ci au sein d'une de ces unités (notamment en lien avec de nombreux épisodes d'isolement)¹⁴².

RECOMMANDATION 12 :

La Commission recommande que les régimes restrictifs de liberté employés dans les unités spécialisées soient expressément autorisés par la loi. Ces derniers devraient être employés de façon strictement exceptionnelle, en respectant la procédure prescrite et toujours dans l'intérêt de l'enfant.

¹³⁹ Par exemple : art. 8, 9, 10 et 11.1 L.p.j.

¹⁴⁰ Art. 24 Charte.

¹⁴¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Étude sur l'utilisation de l'isolement et de la contention au sein des missions réadaptation jeunesse des CISSS et CIUSSS du Québec, ainsi que dans certains établissements non fusionnés*, COM-642-5.1.1, 2017.

¹⁴² *Protection de la jeunesse – 193763*, 2019 QCCQ 3916, (Décision portée en appel à la C.S., 2019-07-31, 505-24-000082-196).

La Commission recommande également que des formations sur l'utilisation des mesures d'isolement et de contention soient dispensées aux intervenants et éducateurs œuvrant dans les unités spécialisées.

2.4 Les interventions en milieu autochtone

Au cours des dernières décennies, différentes actions de la Commission se sont concentrées sur les situations vécues par les enfants autochtones du Québec. La Commission a dénoncé à nombreuses reprises que les lacunes du système de protection de la jeunesse, dont elle fait le constat dans le présent mémoire, ont un impact beaucoup plus marqué chez les enfants autochtones¹⁴³. Les préoccupations soulevées prennent aussi une importance particulière pour les enfants autochtones étant donné leur surreprésentation dans le système de protection de la jeunesse¹⁴⁴.

Dans cette partie, la Commission présente les problématiques les plus récurrentes constatées dans les dossiers d'enquête concernant les enfants autochtones. Toutefois, les défis vécus par les personnes autochtones en protection de la jeunesse sont beaucoup plus larges et ont des causes multiples¹⁴⁵. Le système de protection de la jeunesse a fait l'objet d'une analyse

¹⁴³ La Commission a souligné que certaines communautés autochtones étaient plus touchées que le reste de la population québécoise par les problèmes soulevés. Voir par exemple : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport, conclusion d'enquête et recommandations – Les services de protection offerts aux enfants algonquins dans les communautés du Lac Simon, de Pikogan et de Kitcisakik*, Marie-France Beaulieu et Michel Lefebvre, (Cat. 12.700-8.4.1), 2003 (ci-après « Enquête sur les services de protection de la jeunesse offerts aux enfants algonquins, 2003 »). COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 87.

¹⁴⁴ Cette surreprésentation a été décrite dans le rapport de la Commission Viens tant au niveau des signalements que de la prise en charge. COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, préc., note 51, p. 473-477.

¹⁴⁵ Les problèmes sociaux et économiques tels que la pénurie de logements, la pauvreté, la toxicomanie, la non fréquentation scolaire ou la violence peuvent évidemment avoir un impact sur la protection des enfants autochtones. La Commission a souligné ces enjeux contextuels dans différentes enquêtes systémiques (Voir par exemple : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Enquête portant sur les services de protection de la jeunesse dans la baie d'Ungava et la baie d'Hudson Rapport, conclusions d'enquête et recommandations*, Louise Sirois, M^e Karina Montminy et Réal Tremblay 2007, p. 10 (ci-après « Enquête Nunavik, 2007 »), [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/rapport_Nunavik_francais.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Enquête sur l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse par le Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord*, 2013, p. 46 (ci-après « Enquête Côte-Nord, 2013 »), [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/enquete_cote-nord.pdf

détaillée dans le cadre de la Commission Viens¹⁴⁶. La Commission y a d'ailleurs fait une présentation plus approfondie de la situation en mars 2018¹⁴⁷.

2.4.1 Accès aux services

Les enjeux liés à l'accès aux services pour les enfants et parents autochtones ont été au centre de nombreuses enquêtes et travaux de la Commission, et ce, depuis des décennies¹⁴⁸. Les difficultés de recrutement et l'absence de logement pour héberger les différents intervenants sont souvent évoqués pour expliquer le problème¹⁴⁹. L'accès aux services est particulièrement difficile dans les communautés éloignées. D'ailleurs, après de nombreuses enquêtes, rapports, suivis et jugements¹⁵⁰, la Commission a de nouveau interpellé le MSSS en mars 2019 concernant le non-respect du droit des enfants du Nunavik de recevoir des services. Elle réitérait alors :

« l'urgence d'agir afin de réunir les conditions favorables auprès de ces communautés leur permettant d'assurer, enfin, une réelle protection de leurs enfants et le respect de leurs droits par la mise en œuvre de mesures de soutien concrètes, notamment par l'affectation des ressources suffisantes permettant de résoudre les problématiques urgentes liées au logement, à l'éducation, à la toxicomanie et à l'accès aux services de santé et aux services sociaux en matière de protection de la jeunesse. »¹⁵¹

¹⁴⁶ Commission Viens, chapitre 11.

¹⁴⁷ Notes sténographiques de l'audition du 12 mars 2018 devant la Commission d'enquête sur les relations entre les autochtones et certains services publics, [En ligne]. https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Transcriptions/Notes_stenographiques_CERP_-_12_mars_2018.pdf

¹⁴⁸ Voir par exemple : COMMISSION DE PROTECTION DE LA JEUNESSE, *Enquête sur la situation de 102 enfants amérindiens en Abitibi-Témiscamingue*, Comité des enquêtes, 1990.

¹⁴⁹ Voir par exemple : Enquête Nunavik, 2007, p. 40.

¹⁵⁰ Voir entre autres : Enquête Nunavik 2007; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport de suivi des recommandations de l'enquête portant sur les services de protection de la jeunesse dans la baie d'Ungava et la baie d'Hudson*, 2010, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/Rapport_suivi_Nunavik_2010.pdf; Décision de la Chambre de la jeunesse, district d'Abitibi, village d'Akulivik, n^{os} 640-41-001362-117 et 640-41-001363-115, 8 décembre 2011, j. McKenna (non publiée); Décision de la Chambre de la jeunesse, district d'Abitibi, village de Kuujuaq, n^{os} 635-41-00643-152, 635-41-00644-150 et 635-41-000645-157, 28 novembre 2016, j. Leduc (non publiée); *Protection de la jeunesse – 1884*, 2018 QCCQ 248, j. Beauchemin; Décision de la Chambre de la jeunesse, district d'Abitibi, village de Kangirsuk, n^o 635-41-000730-165, 9 juillet 2018, j. Lemoine (non publiée) et Décision de la Chambre de la jeunesse, district d'Abitibi, village de Puvirnituq, n^o 640-41-002258-181, 18 janvier 2019 (rédigé le 6 février 2019), j. Warolin (non publiée).

¹⁵¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, Lettre à la ministre de la Santé et des Services sociaux et au ministre délégué à la Santé et aux Services sociaux sur les services de protection de l'enfance et de la jeunesse au Nunavik, 18 mars 2019, [En ligne]. <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=849>

Les problèmes d'accès aux services soulevés dans les enquêtes de la Commission touchent autant les services du DPJ que les services en santé et en services sociaux. D'abord, le manque de personnel au sein du DPJ dans les communautés entraîne des délais importants à l'étape de l'évaluation et, le cas échéant, dans la prise en charge de la situation où la sécurité ou le développement d'un enfant sont compromis. Tel qu'exposé à la partie 2.1.1, les délais d'intervention du DPJ constituent un risque pour la sécurité des enfants et portent atteinte à leur droit à une intervention diligente pour assurer leur protection. Ces risques ont été constatés à de nombreuses reprises par la Commission. Elle a ainsi recommandé dans différents dossiers de développer une stratégie de recrutement et de rétention de personnel aux services sociaux et à la DPJ.

Par ailleurs, depuis des années, la Commission dénonce l'absence de services et de programmes pour soutenir adéquatement les enfants autochtones visés par la L.p.j. et leur famille. Dans le cadre de ses enquêtes, la Commission a entre autres déploré le manque de ressources de réadaptation, de programmes de soutien pour les enfants victimes d'abus ou eux-mêmes abuseurs, de programmes en toxicomanie, de programmes de prévention du suicide et de programmes généraux pour la clientèle jeunesse¹⁵².

La Commission tient à souligner le problème du manque de services en santé mentale dans plusieurs communautés autochtones. L'implantation de services en santé mentale est au cœur de nombreuses recommandations de la Commission¹⁵³. Ces services sont pourtant essentiels pour protéger adéquatement les enfants et mettre fin à la situation qui compromet leur sécurité.

La Commission note aussi que le manque de services spécialisés dans les régions éloignées entraîne le déplacement d'enfants autochtones vers de grands centres urbains pour recevoir les services requis par leur état¹⁵⁴. Ce déracinement des enfants autochtones en besoin de

¹⁵² Voir par exemple : Enquête sur les services de protection de la jeunesse offerts aux enfants algonquins, 2003; Enquête Nunavik, 2007; Enquête Côte Nord, 2013, p. 43; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 87.

¹⁵³ En plus de plusieurs dossiers individuels, voir : Enquête sur les services de protection de la jeunesse offerts aux enfants algonquins, 2003; Enquête Nunavik, 2007.

¹⁵⁴ À titre d'exemple, ne pouvant pas être traité au Nunavik, un enfant ayant d'importants besoins médicaux a été hébergé à Montréal pour une période de près de 4 mois.

services doit être pris en considération dans l'analyse des moyens mis en place pour préserver l'identité culturelle autochtone que nous aborderons dans la partie suivante.

2.4.2 Préservation de l'identité culturelle autochtone

La préservation de l'identité culturelle dans le cas d'un enfant autochtone doit être prise en compte dans la détermination de son intérêt¹⁵⁵. Par ailleurs, lorsqu'un enfant doit être retiré de sa famille, la décision doit tendre à le placer dans « un milieu de vie substitut en mesure de préserver son identité culturelle, en privilégiant un membre de la famille élargie, de la communauté ou de la nation de l'enfant »¹⁵⁶. Cela implique que lorsque la décision est prise d'héberger un enfant autochtone dans un milieu de vie substitut, le DPJ doit en informer la personne responsable des services de protection de la jeunesse de la communauté¹⁵⁷, si un tel service y est dispensé. L'objectif est de s'assurer que, dans la mesure du possible, l'enfant soit confié à un membre de sa famille élargie, de sa communauté ou de sa nation¹⁵⁸.

La Commission a appuyé l'introduction de ces principes dans la L.p.j. en 2017¹⁵⁹. Elle a affirmé que ces dispositions étaient essentielles pour favoriser une meilleure prise en compte des droits culturels de l'enfant autochtone, en vue d'une reconnaissance pleine et entière de ses droits

¹⁵⁵ Art. 3 L.p.j. Voir aussi : COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 27, par. 31. « Lorsque les autorités de l'État, notamment les organes législatifs, cherchent à évaluer quel est l'intérêt supérieur d'un enfant autochtone, elles devraient tenir compte des droits culturels de cet enfant et de son besoin d'exercer ces droits de manière collective avec les membres de son groupe. En ce qui concerne la législation, les politiques et les programmes qui touchent les enfants autochtones en général, la communauté autochtone devrait être consultée et avoir la possibilité de participer à la prise de décisions concernant la manière dont l'intérêt supérieur des enfants autochtones en général pourrait être défini en tenant compte des sensibilités culturelles.

Dans la mesure du possible, les enfants autochtones devraient participer activement à ces consultations. »

¹⁵⁶ Art. 4 L.p.j.

¹⁵⁷ *Id.*, art. 72.6.0.1.

¹⁵⁸ *Id.*

¹⁵⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale – Projet de loi n° 99, Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions*, (Cat. 2.412.101.2), 2016, [En ligne].
http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/memoire_PL_99_Loi_protection_jeunesse.pdf

lorsqu'il reçoit des services en vertu de la L.p.j.¹⁶⁰. Elle a aussi relevé qu'elles étaient justifiées au regard de différents instruments internationaux et de la Charte¹⁶¹.

Avant même l'introduction de ces principes dans la L.p.j., la Commission est intervenue à différentes occasions pour souligner les problèmes liés à l'application du principe de préservation de l'identité culturelle autochtone.

Dès 2005, lors de la présentation du projet de loi n° 125 introduisant les durées maximales d'hébergement dans la L.p.j., la Commission a noté comment l'insuffisance des ressources d'accueil au sein de communautés autochtones entraînait le placement d'enfants à l'extérieur de leur communauté, ce qui a pour effet de compromettre la préservation de leur identité culturelle¹⁶².

La Commission a répété ce constat dans son enquête sur le Nunavik en 2007¹⁶³ et dans son rapport de 2015 sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.). Elle a signalé que les problèmes de logements et l'inadéquation des tarifs de rétribution des familles d'accueil au coût de la vie particulièrement élevé au Nunavik contribuaient au problème¹⁶⁴. Dans le rapport de 2015, la Commission estimait que le MSSS devait aider ces communautés à faire face à ces enjeux et, ainsi, s'assurer que les enfants autochtones aient accès à des familles d'accueil représentant les caractéristiques de leur communauté, et ce, conformément à l'intérêt de ces enfants et au respect de leurs droits¹⁶⁵.

La Commission insiste encore aujourd'hui sur l'importance de la préservation de l'identité culturelle autochtone dans le contexte où les enfants des Premières Nations présentent un taux de placement à l'extérieur de leur milieu familial près de huit fois supérieur aux enfants

¹⁶⁰ *Id.*, p. 7-17.

¹⁶¹ *Id.*, p. 9-15. ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Déclaration sur les droits des peuples autochtones des Nations Unies*, Doc. N.U. A/RES/61/295 (2007) (le Canada a appuyé la Déclaration le 12 novembre 2010), art. 9; CRDE, art. 20 et 30; art. 10 et 39 Charte.

¹⁶² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 118, p. 34-35.

¹⁶³ Enquête Nunavik, 2007, p. 40-41.

¹⁶⁴ Rapport 156.1 LPJ, 2015, p. 37-38, Enquête Nunavik, 2007, p. 40-41 et 79.

¹⁶⁵ Rapport 156.1 LPJ, 2015, recommandation 19.

allochtones¹⁶⁶. Quand les enfants doivent être placés hors de leur communauté à cause du manque de ressources d'accueil, la Commission constate dans ses enquêtes que les enfants autochtones sont aujourd'hui encore souvent placés dans des familles allochtones qui ne sont pas toujours en mesure de maintenir les liens nécessaires pour préserver leur identité culturelle.

2.4.3 Scolarisation des enfants autochtones et déclaration d'admissibilité à l'enseignement en anglais

La Commission est intervenue à de multiples reprises afin que les enfants autochtones de langue anglaise, hébergés hors de leur communauté dans des établissements en vertu de la L.p.j., aient accès à la scolarisation en anglais. Malgré l'obtention de règlements dans certaines situations individuelles, cette problématique est toujours d'actualité.

Notons que les langues d'enseignement dans les écoles relevant de la commission scolaire cri ou de la commission Kativik sont respectivement le Cri et l'Inuktitut, ainsi que l'anglais ou le français¹⁶⁷. De plus, les dispositions de la *Charte de la langue française* ne s'appliquent pas dans les « réserves autochtones »¹⁶⁸.

Toutefois, lorsque des enfants autochtones ayant été scolarisés en anglais sont confiés à l'extérieur de leur communauté, ils doivent alors obtenir une déclaration d'admissibilité octroyée par une personne désignée par le MÉES¹⁶⁹. Afin d'obtenir cette déclaration, le MÉES demande

¹⁶⁶ Ces données proviennent de la Commission de la santé et des services sociaux des Premières nations du Québec et du Labrador et ne portent pas sur les enfants inuits. Voir : *Analyse des trajectoires des jeunes des Premières Nations assujettis à la Loi sur la protection de la jeunesse*, Volet 3, 2016, Wendake, Québec, p. 14. Une étude de 2012 démontre que les enfants autochtones représentent 10 % des enfants qui font l'objet d'un placement à l'extérieur de leur milieu familial en vertu de la L.p.j. alors qu'ils ne représentent qu'environ 2 % de tous les enfants du Québec : Alexandra BRETON, Sarah DUFOUR et Chantal LAVERGNE, « Les enfants autochtones en protection de la jeunesse au Québec : leur réalité comparée à celle des autres enfants » (2012) 45-2 *Criminologie* 157, 166.

¹⁶⁷ *Charte de la langue française*, RLRQ, c. C-11, art. 88; *Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis*, RLRQ, c. I-14, art. 577.

¹⁶⁸ *Charte de la langue française*, préc., note 167, art. 97 al. 1.

¹⁶⁹ Pour obtenir cette déclaration l'enfant doit avoir un parent qui a reçu son enseignement primaire en anglais ou avoir lui-même reçu son enseignement primaire ou secondaire en anglais, *Charte de la langue française*, préc., note 167, art. 73. *Règlement concernant la demande de recevoir l'enseignement en anglais*, c. C-11, r. 5, art. 13. Notons que cette problématique est plus fréquemment vécue par les enfants dont la situation est prise en charge en vertu de la L.p.j. que sous la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (L.C. 2002, c. 1). En vertu de l'article 81 de la *Charte sur la langue française*, il est possible d'obtenir une exemption lorsque l'enfant a des problèmes d'apprentissage. Il arrive plus souvent que la décision du tribunal témoigne des difficultés psychosociales du jeune contrevenant, après avoir pris connaissance des évaluations au dossier, ainsi qu'un rapport pré-décisionnel faisant état des antécédents et difficultés du jeune.

entre autres d'avoir le certificat de naissance de l'enfant, un document relatif à l'identité des parents (passeport, certificat de citoyenneté, etc.) et une preuve que les parents ont étudié en anglais¹⁷⁰. Or, l'obtention de ces documents peut s'avérer difficile. Cette situation retarde indûment l'accès à l'école et porte ainsi atteinte à leur droit à l'instruction publique gratuite¹⁷¹.

Les difficultés d'accès aux services pour les enfants et parents autochtones, les problèmes reliés à l'application du principe de préservation de l'identité culturelle autochtone prévu à la L.p.j. et les complications reliées à la scolarisation des enfants autochtones hébergés hors de leur communauté ne représentent qu'une partie des défis rencontrés par les personnes autochtones liés au système de protection de la jeunesse. Depuis des années, la Commission insiste sur l'urgence d'agir pour modifier les pratiques des DPJ dans l'intervention auprès des enfants autochtones.

Dans ce contexte, la Commission appuie sans restriction les appels à l'action proposés par la Commission Viens en matière de protection de la jeunesse. Le Gouvernement du Québec et les autorités autochtones doivent les mettre en place afin d'offrir un système de protection respectueux des droits des enfants autochtones.

RECOMMANDATION 13 :

La Commission recommande de mettre en œuvre les appels à l'action concernant spécifiquement la protection de la jeunesse formulés par la Commission Viens.

2.5 Les décisions judiciaires et les droits des enfants

Les tribunaux, tout comme les institutions publiques, les autorités administratives et les organes législatifs, sont tenus de veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit pris en considération dans toutes les décisions, qu'elles portent sur la procédure ou le fond¹⁷². Or, le concept de l'intérêt de l'enfant est indissociable du respect des droits de ce dernier, incluant ceux protégés par la L.p.j., la Charte et le droit international¹⁷³.

¹⁷⁰ *Règlement concernant la demande de recevoir l'enseignement en anglais*, préc., note 169, art. 2-4.

¹⁷¹ Art. 40 Charte; art. 28 CRDE; art. 8 L.p.j.

¹⁷² COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 25, par. 25.

¹⁷³ Voir à cet effet : *id.*, par. 4 et 29.

Malgré ceci, la Commission a identifié certains types d'ordonnances judiciaires qui s'inscrivent difficilement dans le contexte des droits de l'enfant.

2.5.1 Les ordonnances de contacts et le droit de l'enfant de communiquer

Une des pratiques du tribunal fortement déplorées par la Commission il y a quelques années est celle reliée à la délégation, au DPJ, des modalités de contacts entre l'enfant et un parent ou un membre de sa famille.

Lorsque le tribunal ordonne des contacts entre un enfant et une personne, la Commission constate qu'il délègue fréquemment au DPJ le soin d'en déterminer le degré de supervision, la fréquence et la durée. Si certains juges précisent les modalités afférentes aux contacts ordonnés, nombreux sont ceux qui préfèrent laisser toute discrétion au DPJ en la matière.

Dans ces circonstances, en 2015, la Commission soutenait que la L.p.j. ne permet pas au tribunal de déléguer ce pouvoir au DPJ. Elle soumettait que le tribunal doit déterminer lui-même, à défaut d'entente entre les parties, les modalités de contacts de l'enfant. Dans cet avis, la Commission soutenait entre autres qu'une telle délégation n'est pas compatible avec le droit de l'enfant prévu à l'article 9 de la L.p.j.¹⁷⁴.

Le droit de l'enfant confié à un milieu substitut en vertu de la L.p.j. de communiquer en toute confidentialité avec ses parents, sa fratrie et toute personne significative est un droit protégé à la fois par la L.p.j. et différents instruments juridiques du droit international¹⁷⁵. Dans un tel contexte, la L.p.j. est non-équivoque à son article 9 : seul le tribunal peut limiter de telles communications confidentielles avec l'enfant et les membres de sa famille. Or, en ordonnant des contacts entre un enfant et une personne, mais en laissant au DPJ le soin de décider d'une supervision ainsi que la fréquence et la durée, le tribunal permet à ce dernier de limiter, possiblement substantiellement, les contacts de l'enfant.

¹⁷⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Avis sur la détermination des modalités de contacts entre l'enfant et les membres de sa famille immédiate lorsqu'une ordonnance d'hébergement en vertu de l'article 91 de la Loi sur la protection de la jeunesse est émise*, 2015, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/avis_contacts_hebergement_article91_LPJ.pdf

¹⁷⁵ Art. 9 CRDE; Assemblée générale, préc., note 116, par. 81.

RECOMMANDATION 14 :

La Commission recommande que la L.p.j. soit modifiée afin de clarifier la compétence exclusive du tribunal de déterminer l'existence d'une supervision, la fréquence et la durée des contacts qu'il ordonne entre un enfant et toute personne.

2.5.2 L'hébergement obligatoire provisoire et les principes de maintien en milieu familial et de stabilité de l'enfant

En raison notamment des principes prévus à l'article 4 de la L.p.j., selon lesquels un enfant doit être maintenu dans son milieu familial et un enfant retiré de son milieu familial doit bénéficier de stabilité, le retrait d'un enfant de sa famille ou de sa résidence de manière provisoire est encadré dans la L.p.j.¹⁷⁶.

Ainsi, la preuve doit démontrer un risque de tort sérieux dans le milieu familial de l'enfant ou dans le milieu de vie de celui-ci et l'ordonnance ne peut excéder 60 jours¹⁷⁷. Selon la disposition de l'article 76.1(2) de la L.p.j., une telle ordonnance ne peut être renouvelée sauf s'il y a consentement des parties ou des motifs sérieux.

Lorsque le délai de 60 jours est échu, la Commission constate que certaines ordonnances d'hébergement obligatoires provisoires sont automatiquement renouvelées en raison de l'existence d'un consentement des parties¹⁷⁸. La prolongation d'une telle ordonnance sur la seule base d'un consentement des parties est par contre difficilement compatible avec les droits de l'enfant prévu aux articles 3 et 4 de la L.p.j. En effet, la prolongation d'une ordonnance de mesure d'hébergement obligatoire provisoire doit être conforme à l'intérêt de l'enfant¹⁷⁹ et ne peut ignorer les principes de maintien en milieu familial et de stabilité¹⁸⁰.

¹⁷⁶ Art. 76.1(2) L.p.j.

¹⁷⁷ En 2016, dans son mémoire portant sur le projet de loi n° 99, la Commission s'était opposée à la prolongation des délais portant sur les ordonnances d'hébergement obligatoire provisoire. Rappelons que suite à l'adoption de ce projet de loi, les délais maximums en lien avec ces ordonnances sont passés de 30 à 60 jours. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 99 Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions*, 2016.

¹⁷⁸ Notons de façon importante que lorsque l'enfant est placé en famille d'accueil et qu'il est retiré de sa résidence en vertu de l'article 76.1 de la L.p.j., cette dernière n'est pas d'emblée « partie » au dossier judiciaire.

¹⁷⁹ Art. 3 L.p.j.

¹⁸⁰ *Id.*, art. 4.

Les Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants des Nations Unies précisent d'ailleurs que le placement temporaire d'un enfant doit faire l'objet d'un réexamen complet et régulier. Ce dernier doit tenir compte de plusieurs éléments. À la lumière de cet enseignement, l'unique consentement des parties ne peut suffire en soi afin de prolonger un placement temporaire qui dure déjà depuis plus de 60 jours :

« Les États devraient garantir le droit de tout enfant faisant l'objet d'un placement temporaire au réexamen complet et régulier – de préférence au moins tous les trois mois – du caractère approprié du traitement et des soins qu'il reçoit. Ce réexamen devrait tenir compte notamment de son développement personnel et de l'évolution de ses besoins, et des faits nouveaux intervenus dans son environnement familial et viser à déterminer si, à la lumière de sa situation actuelle, ses conditions de placement sont adaptées et nécessaires. Le réexamen devrait être effectué par des personnes dûment qualifiées et habilitées et associer pleinement l'enfant et toutes les personnes qui jouent un rôle important dans sa vie. »¹⁸¹ [Notre soulignement]

RECOMMANDATION 15 :

La Commission recommande que l'article 76.1 par. 2 de la L.p.j. portant sur l'hébergement obligatoire provisoire soit modifié. Cette modification doit prévoir que la prolongation d'une telle mesure au-delà de 60 jours répond au critère de « motifs sérieux », et ce, même en présence d'un consentement des parties.

2.5.3 La lésion de droits

A Les exigences procédurales

Dans le cadre de ses interventions judiciaires, la Commission constate que certains juges refusent d'entendre des demandes verbales en lésion de droits. Ces derniers exigent une procédure écrite à cet effet.

La Commission comprend difficilement cette exigence procédurale dans le contexte où nous comprenons de la L.p.j., à l'article 91 *in fine*, que le tribunal peut déclarer une lésion de droits de sa propre initiative. C'est d'ailleurs ce que font sans réserve d'autres juges qui envoient chaque année leurs décisions à la Commission¹⁸². Le respect des droits de l'enfant devrait être au

¹⁸¹ Assemblée générale, préc., note 116, par. 67.

¹⁸² La majorité des déclarations de lésions de droits sont rendues de la propre initiative du tribunal. Voir : Sophie PAPILLON, « Le jugement en matière de lésion de droits de la Chambre de la jeunesse : où en sommes-nous? », (2015) 56-2 C. de D. 151-183.

centre des décisions et préoccupations du tribunal et toute lésion de droit devrait être dénoncée par le tribunal.

B Les ordonnances de mesures correctrices

Lorsque le tribunal déclare une lésion de droits, ce dernier peut rendre une ordonnance visant à corriger la situation, tel que noté à l'article 91 *in fine* de la L.p.j.

C'est notamment dans ce contexte que la Commission est intervenue à l'automne 2019 dans un dossier porté à l'attention de la Cour supérieure, suivant l'appel du DPJ en lien avec un jugement en lésion de droits dans lequel des mesures correctrices sont ordonnées. Le DPJ conteste essentiellement certaines mesures correctrices de nature systémique, avançant que la Chambre de la jeunesse n'a pas de pouvoir d'ordonnance à cet effet, puisque, ce n'est pas prévu dans la L.p.j.¹⁸³

Bien que la Commission considère qu'une interprétation large et libérale prévue à l'article 91 *in fine*, par ailleurs conforme à la jurisprudence et la doctrine¹⁸⁴, permet actuellement au juge de la Chambre de la jeunesse d'ordonner une mesure correctrice qui peut bénéficier à d'autres enfants que celui dont les droits ont été lésés, la législation pourrait être clarifiée à cet égard.

En effet, la Commission insiste aujourd'hui sur la nécessité que les juges de la Chambre de la jeunesse puissent émettre des ordonnances ayant une portée systémique lorsqu'ils déclarent des lésions de droits, ne serait-ce qu'afin d'éviter que de nouvelles situations de lésions se reproduisent pour d'autres enfants.

3 LA CONCERTATION DU DPJ AVEC LES AUTRES ACTEURS POUR GARANTIR LE DÉVELOPPEMENT ET LA SÉCURITÉ DE L'ENFANT LORSQUE SA SITUATION EST PRISE EN CHARGE PAR LE DPJ

Au-delà des lacunes observées dans la partie précédente, la Commission tient à aborder le caractère essentiel du rôle que jouent plusieurs acteurs dans le développement et la protection des enfants. En effet, tel qu'indiqué dans les orientations ministérielles relatives au programme-

¹⁸³ n° 505-41-008894-174 (C.Q.) / n° 505-24-000082-196 (C.S.).

¹⁸⁴ *Protection de la jeunesse* – 123979, 2012 QCCA 1483; *Protection de la jeunesse* – 191256, 2019 QCCQ 1756; *Protection de la jeunesse* – 192884, 2019 QCCQ 3235; *Protection de la jeunesse* – 196692, 2019 QCCQ 6029; *Protection de la jeunesse* – 197177, préc., note 109.

services destiné aux jeunes en difficulté 2017-2022, les enfants et leur famille ont des besoins auxquels différents acteurs doivent répondre. La collaboration entre eux est nécessaire pour éviter une rupture de services, mais aussi pour s'assurer d'offrir une réponse globale aux besoins des enfants et de leur famille¹⁸⁵.

Dans la présente partie, nous nous pencherons sur les collaborations qui doivent être mises en place lorsque la sécurité ou le développement d'un enfant est ou peut-être compromis. Le DPJ doit alors travailler de concert avec les autres services des CISSS/CIUSSS, le milieu scolaire, les services de garde, les organismes communautaires et le milieu sociojudiciaire pour être en mesure de protéger les enfants.

Précisons que, dans le cadre de la partie 4 qui suit, nous nous intéresserons plus globalement à la collaboration entre les différents acteurs publics qui offrent des services pour assurer la sécurité et le développement de l'enfant, en amont du système de protection de la jeunesse. Ces services, qui contribuent à l'épanouissement de l'enfant, permettent également de prévenir des situations qui mettraient à risque sa sécurité ou son développement.

3.1 Les mécanismes de collaboration dans le cadre d'un signalement en vertu de la L.p.j.

L'article 39 de la L.p.j. prévoit que tout professionnel qui prodigue des soins ou toute autre forme d'assistance à des enfants doit signaler au DPJ la situation d'un enfant si, dans l'exercice de ses fonctions, il a un motif raisonnable de croire que la sécurité ou le développement de l'enfant est ou peut être considéré comme compromis. Les employés des établissements du réseau de la santé et des services sociaux, les enseignants, les personnes œuvrant dans un milieu de garde, les policiers et les intervenants de tout organisme travaillant auprès des enfants sont notamment visés par cette obligation de signaler.

Celle-ci témoigne du rôle essentiel que doivent jouer différents acteurs pour offrir un filet de protection à l'enfant et à sa famille. L'obligation de signalement a été conçue pour permettre de dépister les situations de compromission et assurer la protection des enfants. La Commission

¹⁸⁵ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Vers une meilleure intégration des services pour les jeunes en difficulté et leur famille – Orientations ministérielles relatives au programme-services destiné aux jeunes en difficulté 2017-2022*, 2017, p. 37.

constate toutefois que le rôle de chacun des intervenants à cet égard est encore trop souvent méconnu et que les principes sur lesquels il repose sont mal compris. La mise en œuvre de meilleures pratiques de collaboration viendrait démystifier ces rôles. Pour jouer adéquatement le rôle qui leur revient et transmettre l'information nécessaire au DPJ, les différents intervenants entourant l'enfant doivent entre autres recevoir de la formation spécifique sur la L.p.j., incluant cette obligation de signalement.

La Commission a d'ailleurs rappelé à plusieurs occasions cette obligation de signaler sans délai¹⁸⁶ et ce besoin de formation pour les intervenants de différents domaines (ex. : services de santé, organismes communautaires, écoles)¹⁸⁷.

Former ces intervenants afin de permettre une collaboration adéquate de tous les acteurs à cette étape cruciale qu'est le signalement prend par ailleurs une importance particulière en regard du droit à l'égalité des enfants garantis par la Charte.

En 2011, dans son Rapport sur le profilage racial, la Commission relevait que les enfants racisés, notamment ceux issus des communautés noires, étaient surreprésentés dans le système de protection de la jeunesse¹⁸⁸. Cette surreprésentation découlait de signalements trop hâtifs de la part de professionnels de l'éducation, de la santé et des services sociaux qui avaient « tendance à préjuger d'une situation d'abus physique ou de négligence sur la base de soupçons non fondés ou de signes mal interprétés »¹⁸⁹. Ainsi, la Commission soulignait notamment que « les stéréotypes ethnoculturels peuvent contribuer à fausser l'interprétation de

¹⁸⁶ Voir entre autres : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Conclusion générale sur les enquêtes concernant le centre hospitalier universitaire Ste-Justine*, 2016, p. 4-5, [En ligne]. http://www.cdpedj.gc.ca/Publications/enquete_CHU-ste-justine.pdf

¹⁸⁷ Voir entre autres : Rapport 156.1 LPJ, 2015, recommandation 5, p. 22; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport sur l'affaire Beaumont, Sommaire*, 1998, p. 44-45, [En ligne]. http://www.cdpedj.gc.ca/Publications/resume_francais_affaire_beaumont.pdf

¹⁸⁸ Le signalement des enfants de familles noires, notamment haïtiennes, auprès du DPJ était encore plus élevé (jusqu'à deux fois plus) que celui des enfants de familles « de la majorité ». Rapport sur le profilage racial, p. 88; Chantal LAVERGNE, Sarah DUFOR, Janet SARNIENTO et Marie-Ève DESCÔTEAUX, « La réponse du système de protection de la jeunesse montréalais aux enfants issus des minorités visibles », (2009) 131 *Intervention* 238-239; Léonel BERNARD et Christopher McALL, « Pauvreté et "protection" », (2009) 2:4 *Revue du CREMIS* 27.

¹⁸⁹ Rapport sur le profilage racial, p. 89.

la situation que font les professionnels de la santé et de l'éducation [...] »¹⁹⁰. Elle précisait en outre que « les signalants auraient davantage tendance à négliger le poids des inégalités socioéconomiques dans leur évaluation de la situation [...] », une tendance d'autant plus dommageable pour les familles racisées ou issues de l'immigration récente qui se trouvent en situation de pauvreté dans une plus forte proportion.

La Commission a donc recommandé que le MSSS, en collaboration avec le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, aujourd'hui le MÉES, dispensent aux professionnels de l'éducation, de la santé et des services sociaux, une formation interculturelle et antiraciste visant à réduire les mauvaises interprétations de la dynamique familiale qui a cours chez les jeunes racisés et issus de l'immigration¹⁹¹. Elle recommandait de plus que les centres de santé et de services sociaux¹⁹² assument un rôle de premier plan dans la mise sur pied de cette formation, et ce, en collaboration avec les centres jeunesse et des experts spécialisés en intervention interculturelle et antiraciste¹⁹³.

Les résultats d'une étude en cours¹⁹⁴ démontrent que les enfants des communautés noires sont encore surreprésentés de nos jours, notamment à l'étape du signalement et de l'évaluation. Ils représentent ainsi 9,6 % des enfants dont le signalement est retenu pour évaluation au Québec alors qu'ils ne comptent que pour 6,5 % de l'ensemble des enfants âgés entre 0 et 17 ans¹⁹⁵. À Montréal, leur taux de (sur)représentation parmi les enfants dont le signalement est retenu pour évaluation est encore plus important et s'élève à 29,6 % alors que les enfants noirs constituent 14,5 % de la population des enfants de Montréal âgés de 0 à 17 ans¹⁹⁶.

¹⁹⁰ *Id.*

¹⁹¹ Voir : Rapport sur le profilage racial, p. 120, recommandation 84; voir également recommandation 92.

¹⁹² Ci-après « CSSS ».

¹⁹³ Voir : Rapport sur le profilage racial, p. 12, recommandation 85.

¹⁹⁴ Chantal LAVERGNE, Marie-Joelle ROBICHAUD et Janet SARMIENTO, (en préparation), « Disproportion des enfants racisés comparativement aux enfants issus du groupe majoritaire dans le système de protection de la jeunesse au Québec » dans Sarah DUFOUR et Chantal LAVERGNE, *Les familles issues de la diversité culturelle et la protection de la jeunesse au Québec, Constats et recommandations*. Document soumis à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse, 2020.

¹⁹⁵ *Id.*, p. 4.

¹⁹⁶ L'écart entre ces deux taux est bien supérieur à celui des enfants appartenant à une minorité « ethnoculturelle » autre et à celui des enfants n'y appartenant pas, ce que les auteures qualifient de disproportion. En comparaison, les enfants n'appartenant pas à une minorité ethnoculturelle représentent

De même, trois chercheuses consultées dans le cadre du bilan précité de la mise en œuvre des recommandations de la Commission en matière de profilage racial, ont confirmé que le signalement disproportionné des enfants noirs¹⁹⁷ persistait et qu'il provenait, encore aujourd'hui, majoritairement du milieu scolaire. Notons que huit DPJ (sur neuf ayant participé au bilan) ont également rapporté avoir mis sur pied des formations en collaboration avec des centres de recherche rattachés aux CIUSSS ou avec des organismes communautaires. Cela dit, ces formations n'abordent que très rarement¹⁹⁸ la dimension antiraciste et misent plutôt sur l'approche interculturelle de l'intervention. En outre, elles ne semblent pas suivies d'une évaluation des acquis des professionnels formés. Force est aussi de constater qu'aucune formation obligatoire n'est offerte au personnel du milieu scolaire afin de lutter contre les préjugés et les stéréotypes discriminatoires fondés notamment sur la « race », la couleur, l'origine ethnique ou nationale.

3.2 Les mécanismes de collaboration suivant un signalement

Lorsque la sécurité ou le développement d'un enfant est ou peut-être considéré comme compromis, la collaboration entre les DPJ et ses différents partenaires est essentielle pour assurer une complémentarité et une continuité des services qui doivent être offerts à l'enfant et à sa famille. Dans sa position concernant l'intervention du DPJ auprès de la communauté Lev Tahor, la Commission a d'ailleurs rappelé l'importance que les interventions des différents acteurs (services de santé et services sociaux, école, organismes communautaires, milieu de la justice, etc.) soient concertées et orientées vers des objectifs communs de protection des enfants et ce, sous la coordination du DPJ¹⁹⁹.

39,5 % des enfants pris en charge par le DPJ à l'étape de la rétention du signalement pour évaluation alors qu'ils constituent 54,3 % de la population âgée de 0 à 17 ans. De même, les enfants appartenant à une minorité ethnoculturelle autre que les communautés noires représentent 31,0 % des enfants pris en charge par le DPJ lorsque le signalement est retenu pour évaluation alors qu'ils constituent 30,5 % de la population de 0 à 17 ans. *Id.*, p. 4-5.

¹⁹⁷ Soulignons que les Centres de la jeunesse et la famille Batshaw, rattachés depuis avril 2015 au CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal, offrent principalement leurs services aux Montréalais qui désirent les recevoir en anglais, notamment aux Montréalais de la communauté juive anglophone et à ceux de la communauté afro-québécoise anglophone.

¹⁹⁸ Les trois seuls DPJ qui offrent une formation à la fois interculturelle et antiraciste à leur personnel sont situés dans le Grand Montréal.

¹⁹⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Position de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse au sujet de l'intervention du DPJ et ses partenaires auprès de la Communauté Lev Tahor*, (Cat. 2.700-3.2), 2015, p. 8.

De plus, la Commission a souligné l'importance pour le DPJ de pouvoir s'appuyer sur les ressources internes des CISSS/CIUSSS, les intervenants communautaires et les professionnels des services de première ligne lorsqu'il intervient auprès de familles et d'enfants racisés et qu'il doit prendre des décisions, peu importe l'étape de l'intervention²⁰⁰.

3.2.1 La collaboration au sein des CISSS/CIUSSS

A La collaboration avec les autres services des CISSS/CIUSSS

La collaboration entre les DPJ et les autres acteurs du réseau de la santé et des services sociaux est au cœur des préoccupations de la Commission, et ce, depuis des années. Cette collaboration est essentielle afin de s'assurer que les enfants assujettis à la L.p.j. et leurs familles aient accès aux services requis de manière diligente et continue, tel que prescrit par cette loi²⁰¹.

La Commission a consacré une partie significative de ses trois rapports sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.) sur les collaborations entre le DPJ et les autres services du réseau de la santé et des services sociaux.

Dans ses deux premiers rapports (2011 et 2015), la Commission s'est concentrée sur la collaboration entre les centres jeunesse et les CSSS. Elle a soulevé les problèmes de discontinuité entre les services de ces établissements²⁰² et était d'avis que les responsabilités du DPJ et des CSSS, lors des références, devaient être mieux définies. Elle a entre autres recommandé la mise en place de mécanismes de collaboration²⁰³ et l'intégration du « transfert

²⁰⁰ Rapport sur le profilage racial, p. 90-98.

²⁰¹ Art. 8 de la L.p.j.

²⁰² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la protection de la jeunesse (article 156.1 de la LPJ)*, Aurélie Lebrun, Véronique Noël, avec la collab. de Karina Montminy, (Cat. 12.700-156), 2011 (ci-après « Rapport 156.1 LPJ, 2011 »); Rapport 156.1 LPJ, 2015).

²⁰³ Rapport 156.1 LPJ, 2015.

personnalisé » aux dispositions de la L.p.j. pour accompagner l'enfant et ses parents dans leurs démarches auprès des CSSS²⁰⁴.

Rappelons qu'en 2015, la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* a été adoptée entraînant la fusion des établissements, comme les centres jeunesse et les CSSS, en de nouveaux supra établissements (CISSS/CIUSSS)²⁰⁵. En réponse aux recommandations portant sur la collaboration du rapport de 2015 sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.), le MSSS a affirmé que cette réforme devait favoriser la collaboration, la fluidité et la continuité entre les services offerts aux enfants.

Tout récemment, le rapport 2020 sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.) de la Commission visait à identifier les effets de la Loi modifiant l'organisation et la gouvernance sur la mise en œuvre de la L.p.j.²⁰⁶. Elle a alors constaté que la réforme n'avait pas atteint ses objectifs en matière de collaboration à ce jour. En effet, des difficultés de collaboration persistaient après l'entrée en vigueur de cette loi, affectant ainsi la continuité des services auprès des enfants et leurs parents. Elle dresse notamment les observations suivantes :

- depuis les fusions, le MSSS n'a pas mis à jour l'outil encadrant les mécanismes de collaboration au sein des CISSS/CIUSSS et n'a pas mis en place une instance de suivi de ces mécanismes de collaboration, ce qui a entre autres pour effet que les modes de collaboration varient entre CISSS/CIUSSS²⁰⁷;
- le partage des responsabilités entre les DPJ et les autres services des CISSS /CIUSSS n'est pas toujours bien défini et le droit des enfants à recevoir les services requis peut être

²⁰⁴ Rapport 156.1 LPJ, 2011. C'est dans ce contexte que les articles 45.2, 50.1, 57.2.1 et 70.2 de la L.p.j. en lien avec l'obligation du DPJ de « diriger de façon personnalisée » l'enfant et/ou ses parents vers les services appropriés ont été ajoutés à la loi en 2016 (*Loi apportant diverses modifications législatives pour renforcer la protection des personnes*, L.Q. 2016, c. 12, art. 39, 42, 44 et 45).

²⁰⁵ Cette loi avait entre autres pour objectif de favoriser et simplifier l'accès aux services à la population. *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*, RLRQ, c. O-7.2, art. 1 (ci-après « Loi modifiant l'organisation et la gouvernance »).

²⁰⁶ Rapport 156.1 LPJ, 2020.

²⁰⁷ *Id.* constat 10, p. 57.

mis en jeu. Les règles ne sont pas établies clairement quand un service est demandé au CISSS/CIUSSS alors qu'un signalement est déjà retenu par le DPJ dans ce dossier²⁰⁸;

- les systèmes de référence au sein des CISSS/CIUSSS ne sont pas uniformes et ne sont pas toujours clairs pour les intervenants, ce qui peut entraîner des délais et des bris de services pour les enfants dont la situation est prise en charge par le DPJ²⁰⁹;
- le système de priorisation au sein des CISSS/CIUSSS varie d'un établissement à l'autre et d'un service à l'autre. La Commission a constaté que l'intervention du DPJ dans la vie d'un enfant n'est pas toujours prise en considération dans l'évaluation de la priorité à accorder au dossier pour obtenir des services dans un CISSS/CIUSSS²¹⁰;
- le MSSS n'a pas mis à jour la politique encadrant la collaboration entre les DPJ de différentes régions après les fusions. Par ailleurs, le MSSS n'effectue pas le suivi des ententes de collaboration entre les CISSS/CIUSSS d'un même territoire ou des corridors de services existants entre les différentes régions. Ce dernier n'est donc pas en mesure de s'assurer que la collaboration en place favorise une accessibilité et une continuité des services pour les enfants dont la situation est prise en charge par le DPJ²¹¹.

RECOMMANDATION 16 :

La Commission réitère les recommandations qu'elle a formulées dans son dernier rapport sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.) portant sur la collaboration au sein des CISSS/CIUSSS et entre les différents CISSS/CIUSSS.

- B** Les ressources internes aux CISSS/CIUSSS en appui à la prise en compte des besoins des enfants et familles racisés

Dans son Rapport sur le profilage racial de 2011, la Commission prenait connaissance des stratégies de collaboration interne mises en place par des centres jeunesse de Montréal pour permettre à leurs intervenants de s'appuyer sur une expertise interculturelle. Citons notamment la mise sur pied de comités consultatifs pour améliorer les services offerts aux communautés « ethnoculturelles » ou d'une clinique de consultation interculturelle interne.

²⁰⁸ *Id.*, p. 58-59.

²⁰⁹ *Id.*, p. 59-62.

²¹⁰ *Id.*, p. 62-65.

²¹¹ *Id.*, p. 65-68.

La Commission considérait alors que les partenariats noués avec les groupes communautaires étaient certes nécessaires, mais qu'ils demeuraient insuffisants. Ainsi, la Commission accueillait favorablement le fait que les centres jeunesse de la région de Montréal disposaient « d'instances consultatives ou de personnel mandaté pour aider les services de protection à intégrer l'approche interculturelle »²¹². Elle notait cependant que « pour que de telles initiatives prennent tout leur sens », les DPJ devaient veiller à ce que le personnel de tous les centres jeunesse s'approprie et utilise les ressources disponibles à l'appui de leurs interventions dans un contexte interculturel. La Commission a donc recommandé que les centres jeunesse mettent sur pied des mécanismes destinés à s'assurer que l'approche interculturelle et antiraciste soit prise en considération à tous les niveaux de l'organisation²¹³.

Au regard des résultats préliminaires du bilan des recommandations de la Commission en matière de profilage racial²¹⁴, deux DPJ (sur les neuf ayant répondu à notre questionnaire) déclarent avoir comme ressource essentielle un conseiller-cadre en matière de diversité. Selon ce qui a été rapporté, celui-ci aurait la responsabilité d'intervenir à plusieurs niveaux du CIUSSS, mais aussi avec les partenaires du DPJ, notamment dans le cadre de consultations interculturelles, de la coordination du comité consultatif en diversité culturelle, du maintien et du développement de liens avec les « communautés culturelles ».

Étant donné ces résultats préliminaires, et bien qu'ils feront l'objet d'un rapport distinct faisant état de résultats finaux, la Commission demeure convaincue que tous les DPJ devraient veiller à ce que leur personnel utilise les ressources internes du CISSS ou du CIUSSS pour mieux intervenir auprès des familles et enfants racisés. Certaines pratiques de collaboration interne existantes, quoi qu'elles relèvent encore de l'exception, pourraient à cet égard être partagées entre les DPJ.

²¹² Rapport sur le profilage racial, p. 98.

²¹³ *Id.*, voir : recommandation 91.

²¹⁴ Préc., note 97.

3.2.2 La collaboration avec le milieu scolaire et les services de garde destinés à la petite enfance

A Milieu scolaire

L'école a un rôle essentiel à jouer dans le développement de l'enfant. La L.p.j. énonce d'ailleurs que la sécurité ou le développement de l'enfant sera considéré comme compromis si ses parents ou la personne qui en a la garde ne répondent pas à ses besoins fondamentaux sur le plan éducatif. Les parents ou la personne qui a la garde de l'enfant doivent prendre les moyens nécessaires pour qu'il reçoive une instruction adéquate et, le cas échéant, qu'il remplisse son obligation de fréquentation scolaire prévue par la *Loi sur l'instruction publique*²¹⁵.

Pour répondre aux besoins éducatifs de l'enfant, la L.p.j. prévoit qu'il a droit à des services éducatifs adéquats d'un organisme du milieu scolaire²¹⁶. Cette loi reconnaît également l'importance du milieu scolaire dans la mise en œuvre des mesures établies pour assurer la sécurité et le développement de l'enfant. En effet, tout établissement ou organisme scolaire doit prendre tous les moyens disponibles pour fournir les services requis pour l'exécution des mesures volontaires²¹⁷.

L'école joue donc un rôle primordial dans la protection de l'enfant et doit être un partenaire privilégié du DPJ.

La Commission s'est penchée sur la collaboration entre le réseau de l'éducation et la DPJ dans ces deux derniers rapports de mise en œuvre de la L.p.j. Dans son rapport de 2015, elle recommandait que le MSSS s'assure que les CISSS/CIUSSS mettent en place des mécanismes de concertation avec les réseaux scolaires afin de permettre la prestation de service en continuité²¹⁸. Dans son rapport de 2020 sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article

²¹⁵ Art. 38b) 1) iii) L.p.j.; *Loi sur l'instruction publique*, I-13.3 (ci-après « L.i.p. »).

²¹⁶ Art. 8 al. 2 L.p.j.

²¹⁷ *Id.*, art. 55.

²¹⁸ Rapport 156.1 LPJ, 2015, recommandation 12.

156.1 de la L.p.j.), la Commission constate que la collaboration entre le milieu scolaire et les CISSS/CIUSSS n'est toujours pas uniforme à travers le Québec²¹⁹.

De récentes enquêtes de la Commission viennent appuyer par ailleurs la nécessité de mettre en place des mécanismes de collaboration effectifs entre le DPJ et ses partenaires. En effet, dans le cadre de celles-ci, les lacunes dans la communication et dans la collaboration entre le milieu scolaire, les ressources d'hébergement et le DPJ sont soulignées. Dans ces dossiers, les règles de communications entre le milieu scolaire et le foyer de groupe ou la famille d'accueil n'étaient pas clairement établies. À titre illustratif, la Commission a noté que l'école ne recevait pas toujours les renseignements pertinents sur l'enfant (par exemple, un déménagement) et que les ressources d'hébergement manquaient aussi d'informations utiles (par exemple, une absence à l'école, un problème de comportement en classe).

Depuis janvier 2019, les CISSS/CIUSSS incluant un DPJ ont l'obligation de conclure une entente avec la commission scolaire de la région²²⁰. Cette entente doit prévoir les mécanismes de collaboration pour assurer le suivi d'un enfant dont la situation a été prise en charge pour négligence sur le plan éducatif²²¹. Les CISSS/CIUSSS et les commissions scolaires doivent partager les informations nécessaires à l'application de l'entente²²².

Toutefois, tel qu'indiqué dans le dernier rapport sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.)²²³, les nouvelles ententes surviennent dans un contexte où les modes de gouvernance du réseau scolaire ont été modifiés récemment avec l'adoption de la *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*. Comme cette loi accorde davantage d'autonomie aux établissements d'enseignement, la Commission s'interroge à savoir si les centres de services scolaires seront responsables de conclure une entente de service avec le CISSS/CIUSSS de leur région,

²¹⁹ Rapport 156.1 LPJ, 2020, p. 70.

²²⁰ Art. 37.8 L.p.j. La L.i.p. prévoit d'ailleurs la même obligation pour les commissions scolaires. Art. 214.3, L.i.p.

²²¹ Cette négligence éducative doit être en lien avec l'instruction qu'il reçoit ou en lien avec le respect de son obligation de fréquentation scolaire.

²²² Art. 37.8 L.p.j. et art. 214.3 L.i.p.

²²³ Rapport 156.1 LPJ, 2020, p. 71-72.

comme cela était le cas pour les commissions scolaires, ou si cette responsabilité reviendra désormais aux établissements d'enseignement.

Si cette responsabilité est transférée aux établissements d'enseignement, les ententes locales de services seront appelées à se multiplier et il sera donc plus complexe d'assurer la mise en œuvre effective de celles-ci. Dans ce contexte, la Commission considère que des mécanismes d'évaluation et de suivi des ententes doivent être mis en place par le MSSS et le MÉES, afin de garantir la pleine effectivité de celles-ci sur l'ensemble du territoire québécois.

La Commission souligne aussi que l'Entente de complémentarité des services développée en 2003 par le MSSS et le MÉES avait pour objectif de faciliter l'accès et la continuité entre ces deux réseaux²²⁴. Cet outil supplémentaire pour permettre l'accès aux services de manière continue pour les enfants pose toutefois problème du point de vue de son application et de l'effectivité des ententes locales qui en découlent. Nous référons le lecteur à la partie 4 de ce mémoire pour plus de détails sur cette entente qui concerne autant les situations visées par la L.p.j. que les services en amont du système de protection de la jeunesse.

B Services de garde destinés à la petite enfance

Comme nous le présenterons également plus en détail à la partie 4 qui suit, les services de garde (centres de la petite enfance²²⁵, garderies en milieu familial, garderies privées) jouent un rôle de premier plan dans le développement des enfants d'âge préscolaire. Ce rôle est particulièrement important pour les enfants qui vivent dans des milieux avec des risques d'abus, de maltraitance ou de négligence. Les services de garde deviennent des milieux de protection et des partenaires incontournables du DPJ.

La collaboration avec les services de garde est moins encadrée que celle avec le milieu scolaire. Dans son rapport de 2020 sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.), la Commission a noté que seuls quelques CISSS/CIUSSS interrogés disposaient de

²²⁴ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION et MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Entente de complémentarité des services entre le réseau de la santé et des services sociaux et le réseau de l'éducation - Deux réseaux, un objectif : le développement des jeunes*, 2003, p. 2 et 6 (ci-après « Entente de complémentarité »).

²²⁵ Ci-après « C.P.E. ».

mécanismes de collaboration formels avec des CPE²²⁶. La Commission considère que le MSSS devrait s'assurer de la mise en place de mécanismes de concertation avec le réseau des services de garde destinés à la petite enfance, considérant le rôle majeur que ces services ont dans la vie des enfants. Cette concertation devrait se faire autant avec les CPE qu'avec les autres services de garde privés.

3.2.3 La collaboration avec les organismes communautaires et autres experts externes

Les nombreux organismes communautaires constituent aussi des milieux de protection indispensables pour les enfants et les familles en difficulté²²⁷. Leur collaboration est essentielle pour permettre aux enfants dont la situation a été prise en charge par le DPJ d'obtenir des services susceptibles de contribuer à leur développement et à leur sécurité.

Or, la collaboration entre les CISSS/CIUSSS et ces acteurs de premier plan n'est généralement pas formalisée. La Commission a souligné dans son rapport de 2020 sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.) que seuls quelques CISSS/CIUSSS ont des mécanismes de collaboration formelle avec les organismes communautaires²²⁸. Cette absence de mécanismes de collaboration peut empêcher le DPJ et ces partenaires de partager de l'information pour protéger adéquatement l'enfant.

La Commission s'est également récemment penchée sur cet enjeu dans une enquête impliquant le décès d'une jeune enfant menée en 2019, alors qu'une maison d'hébergement pour femmes victimes de violence conjugale n'avait pas transmis des informations cruciales concernant l'état de la mère de l'enfant au DPJ. La Commission a constaté que cela découlait d'une confusion quant au rôle, au mandat et aux attentes des partenaires²²⁹.

²²⁶ Rapport 156.1 LPJ, 2020, p. 72-73.

²²⁷ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 185, p. 39-40.

²²⁸ Rapport 156.1 LPJ, 2020, p. 72-73.

²²⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, « La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse émet des recommandations dans le dossier d'une enfant décédée à Québec en 2018 », Communiqué, 15 mai 2019, [En ligne].
<http://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=861>

À la suite de cette enquête, la Commission a notamment recommandé que le MSSS voit à la mise sur pied de mécanismes de concertation auxquels le DPJ et les maisons d'hébergement devraient participer. Ces mécanismes devraient entre autres avoir comme objectif de démystifier le travail du DPJ et de mieux définir les rôles et besoins de chacun, dans toutes les régions du Québec. Après des démarches auprès des différents CISSS/CIUSSS de la province, le MSSS a indiqué en octobre 2019 que presque toutes les régions du Québec²³⁰ avaient mis en place une instance de concertation où participent à la fois des représentants du DPJ et des représentants des ressources pour les femmes victimes de violence conjugale. La Commission considère que ce type de concertation devrait exister entre les DPJ et l'ensemble des organismes communautaires impliqués auprès des enfants et des familles.

La Commission avait également souligné l'importance d'établir des partenariats formels entre les DPJ et les organismes communautaires, dès 2011, dans le cadre de son Rapport sur le profilage racial précédemment cité.

Tel que le rapportait alors la Commission, la consultation interculturelle était la forme la plus courante de collaboration entre les DPJ et les organismes communautaires²³¹. Ainsi, dans les territoires où sont concentrées les populations immigrantes ou racisées, « les intervenants des centres jeunesse sollicitaient déjà, à divers degrés, des expertises interculturelles à l'extérieur, le plus souvent auprès d'organismes communautaires, en vue d'éclairer les décisions prises à une étape ou une autre de l'intervention »²³². Néanmoins, ce type d'initiative relevait de l'exception et ne reposait pas sur des mécanismes uniformisés et institutionnalisés. Afin de remédier à cette lacune et de généraliser cette pratique, elle a recommandé que tous les DPJ « se dotent d'indicateurs permettant à leurs intervenants d'évaluer les situations pour lesquelles une consultation interculturelle auprès d'un expert étaient requise, et ce, à toutes les étapes du système de protection de la jeunesse »²³³.

Tous les DPJ ayant participé au bilan de la mise en œuvre de cette recommandation qui est en cours de rédaction ont développé des partenariats communautaires et/ou universitaires pour

²³⁰ À l'exception du Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James.

²³¹ Rapport sur le profilage racial, p. 91.

²³² *Id.*, p. 91.

²³³ *Id.*, voir : recommandation 86.

mieux comprendre la réalité et le vécu de ces familles. Pourtant, force est de constater que les indicateurs d'une consultation interculturelle nécessaires pour mener à bien une intervention auprès de familles et enfants racisés ne sont pas établis par tous les DPJ. Même lorsqu'ils existent, ces indicateurs ne sont pas uniformisés, intégrés et appliqués de manière concertée dans les interventions des DPJ du Québec.

Un partage de connaissances ou de références d'expertise entre les DPJ serait bénéfique à cet égard. De tels indicateurs, testés et éprouvés par certains d'entre eux, pourraient être utilisés par tous les DPJ de manière uniforme, selon les situations spécifiques communes à chacun des groupes sociaux (familles racisées, familles immigrantes, familles réfugiées). Par ailleurs, la Commission est d'avis que la dimension antiraciste devrait faire partie intégrante de la consultation interculturelle auprès des experts communautaires et universitaires.

Au-delà de ce type de consultation, la Commission relevait □ toujours dans son Rapport sur le profilage racial de 2011 □ l'importance d'un mode d'intervention multidisciplinaire et intersectoriel, et ce, à toutes les étapes du système de protection de la jeunesse. Parmi les bénéfiques de recourir à de telles ententes, elle soulignait entre autres une meilleure compréhension interculturelle, une lecture plus fine de la situation et une intervention plus adaptée aux besoins des familles racisées²³⁴.

Relatant des expériences de collaboration entre les DPJ et les organismes communautaires à différentes étapes de l'intervention, la Commission avait jugé nécessaire que ces pratiques s'étendent à tous les centres jeunesse du Québec. Elle a alors recommandé que « le MSSS s'assure que les partenariats formels entre les centres jeunesse, les services de première ligne et le milieu communautaire deviennent la norme en matière de protection de la jeunesse, et qu'il en assure le financement »²³⁵. Elle avait également recommandé « que les centres jeunesse et les CSSS établissent davantage de partenariats formels avec les organismes communautaires afin que, lorsque la situation s'y prête, les interventions auprès des familles migrantes ou

²³⁴ *Id.*

²³⁵ *Id.*, p. 95, voir : recommandation 87.

racisées soient soutenues par une équipe multidisciplinaire et intersectorielle s'assurant que les services sont adaptés aux besoins de ces personnes »²³⁶.

À la lumière des résultats encore préliminaires du bilan de mise en œuvre de ces recommandations²³⁷, la quasi-totalité des DPJ (huit sur neuf) ayant répondu à la Commission rapporte que des partenariats ont effectivement été établis avec les services de première ligne²³⁸. Le MSSS souligne en outre que « diverses modalités de soutien à l'intervention en contexte de diversité culturelle sont déjà en place entre certains établissements et des organismes communautaires de leur territoire » dans le cadre du Programme-services destiné aux jeunes en difficulté²³⁹. Néanmoins, les partenariats en cause n'auraient pas forcément été formalisés ou financés par le MSSS. Plus précisément, il semble se dégager un certain déséquilibre régional quant aux partenariats établis par les différents DPJ du Québec.

Par ailleurs, les résultats préliminaires du bilan laissent présager que les partenariats, formels ou informels, des DPJ avec les services de première ligne et organismes communautaires n'entraînent pas systématiquement la mise sur pied d'une équipe multidisciplinaire et intersectorielle à même de soutenir les familles et les enfants racisés. En réalité, la constitution d'une telle équipe est rare puisque trois DPJ sur neuf y font allusion dans leurs réponses au bilan de la Commission. Ceux-ci précisent néanmoins que les services sanitaires et communautaires de première ligne sont les partenaires privilégiés pour ce type de collaboration.

Les chercheurs et les groupes communautaires consultés dans le cadre du bilan évoquent également l'importance de partenariats formels, officiels, avec les services de première ligne, communautaires, sanitaires et sociaux.

²³⁶ *Id.*, voir : recommandation 88.

²³⁷ Préc., note 97.

²³⁸ Suivant les résultats préliminaires du bilan, les services sanitaires et communautaires de première ligne semblent être, selon les DPJ, les partenaires privilégiés pour ce type de collaboration. Cependant, deux DPJ déclarent avoir également recours, dans leurs interventions, à des professionnels du milieu scolaire, du secteur de la sécurité publique et de CIUSSS (professionnels de recherche, universitaires et/ou praticiens).

²³⁹ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 185.

Bien que le bilan de la Commission fasse l'objet d'un rapport distinct exposant l'ensemble des résultats finaux de celui-ci, les analyses préliminaires effectuées mènent la Commission à constater que les recommandations qu'elle a formulées à ce sujet demeurent d'actualité.

3.2.4 La collaboration avec les services policiers et le milieu judiciaire : l'entente multisectorielle

En 2001, différents ministères²⁴⁰ se sont engagés à agir de manière concertée dans les situations où des enfants sont victimes d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou d'une absence de soins menaçant leur santé physique (appelé « Entente multisectorielle »)²⁴¹. Selon cette entente, les différents acteurs du système sociojudiciaire doivent collaborer dans ces situations²⁴². Le DPJ et les policiers doivent entre autres se concerter pour éviter de multiplier les entrevues au stade de l'évaluation ou de l'enquête policière. Cette entente prévoit également que le DPJ est avisé de toutes les démarches judiciaires entreprises en matière criminelle dans les cas visés par l'entente, afin de permettre la cohérence des interventions.

La Commission a souligné à différentes reprises l'importance de l'application rigoureuse de cette entente pour assurer une meilleure protection des enfants victimes et favoriser le respect de l'ensemble de leurs droits²⁴³. La Commission a aussi rappelé le rôle de premier plan du DPJ dans l'application de cette entente, signifiant que le DPJ doit assumer un rôle de coordination et établir une stratégie commune d'intervention²⁴⁴.

²⁴⁰ Ministère de la Santé et des Services sociaux, ministère de la Justice, ministère de la Sécurité publique, ministère de l'Éducation et ministère de la Famille et de l'Enfance.

²⁴¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Entente multisectorielle relative aux enfants victimes d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou d'une absence de soins menaçant leur santé physique*, 2001, [En ligne]. https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/SF_entente.pdf

²⁴² Par exemple, les policiers, les écoles, les procureurs aux poursuites criminelles et pénales, le DPJ, les services de garde, etc.

²⁴³ Voir entre autres : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire au Comité d'experts sur l'accompagnement des personnes victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale*, (Cat. 2.120-16.5), 2020, p. 10-11; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 186, p. 10; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 199.

²⁴⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.120-16.5), préc., note 243, p. 11. Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires relatifs à la consultation portant sur le rapport de mise en œuvre du Plan d'action gouvernemental en matière d'agression sexuelle*, Aurélie Lebrun, Ariane Roy LeFrançois, M^e Karina Montminy et M^e Sophie Papillon, (Cat. 2.115.56), 2015, p. 41, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/commentaires_plan_action_agression_sexuelle.pdf

Notons que la Commission, dans le cadre de plusieurs enquêtes, a soulevé des problèmes d'application de cette entente²⁴⁵, recommandant la révision et la mise à jour de celle-ci²⁴⁶.

3.3 Les règles relatives à la confidentialité des renseignements et le partage d'information

Lorsque la sécurité ou le développement d'un enfant est ou peut être considéré comme compromis, différents acteurs peuvent détenir de l'information confidentielle sur l'enfant et ses parents. Le partage de certains renseignements entre le DPJ et ses partenaires est toutefois essentiel à la mise en œuvre de la L.p.j. ainsi que des différents droits de l'enfant.

3.3.1 Les règles générales de la confidentialité et les exceptions permettant le partage d'information

L'enfant assujéti à la L.p.j., ainsi que ses parents, ont le droit au respect de leur vie privée, tel qu'énoncé à l'article 5 de la Charte²⁴⁷. De plus, l'article 9 de celle-ci prévoit le droit au respect du secret professionnel²⁴⁸.

Dans ce contexte, la L.s.s.s.s. indique que le dossier d'un usager est confidentiel et qu'un renseignement qui s'y trouve ne peut être communiqué²⁴⁹. La L.p.j. énonce plus particulièrement à l'article 11.2 que les renseignements recueillis dans le cadre de l'application de cette même loi permettant d'identifier un enfant ou ses parents sont confidentiels et ne peuvent pas être divulgués par qui que ce soit, sauf dans la mesure prévue par la loi²⁵⁰. Comme le rappelle la jurisprudence, la raison d'être du régime de confidentialité prévu dans la L.p.j.

²⁴⁵ Par exemple concernant les intervenants que le DPJ doit rencontrer lors de l'évaluation de la situation ou encore concernant la documentation des informations récoltées lors de l'évaluation.

²⁴⁶ Voir entre autres : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 199.

²⁴⁷ Voir aussi : art. 35 C.c.Q., art. 17 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et art. 16 de la CRDE.

²⁴⁸ Voir aussi : *Code des professions*, c. C-26, art. 60.4.

²⁴⁹ Art. 19 L.s.s.s.s.

²⁵⁰ Art. 11.2 L.p.j.

repose notamment sur les risques reliés à la stigmatisation de l'enfant pris en charge par le système de protection de la jeunesse²⁵¹.

Dans le cadre de ses interventions, la Commission a d'ailleurs rappelé à plusieurs reprises l'importance de protéger les renseignements confidentiels des enfants et de leurs parents²⁵².

En vue de mettre en œuvre la L.p.j., le principe de confidentialité n'est cependant pas absolu. Des dispositions particulières de cette loi²⁵³ permettent la divulgation de renseignements qui

²⁵¹ Voir notamment : *R. c. Davies*, [1991], O.J. No. 3768 et *Québec (Procureur général) c. Mongrain*, J.E. 97-846 (C.S.). Voir aussi : Assemblée générale, préc., note 116, par. 95 : « Les États, les agences et institutions, les écoles et les autres services communautaires devraient prendre les mesures nécessaires pour que les enfants bénéficiant d'une protection de remplacement ne soient pas stigmatisés pendant ou après leur placement. Ils devraient notamment réduire au minimum les indices ne permettant d'identifier l'enfant comme bénéficiant d'une protection de remplacement. »

²⁵² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 186; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de loi n° 180, Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la divulgation de renseignements confidentiels en vue d'assurer la protection des personnes*, M^e Claire Bernard, (Cat. 2.412.92), 2001, p. 2, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/pl180_confidentialite.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 118; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 28, Loi modifiant le nouveau Code de procédure civile*, 2013, p. 37-41; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 159, p. 15-17; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 113, Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives en matière d'adoption et de communication de renseignements*, (Cat. 2.412.112.2), 2017.

²⁵³ Art. 72.5 à 72.11 L.p.j. :

Art. 72.5 : Le DPJ peut transmettre les renseignements qu'il détient sur un enfant ou ses parents à toute personne, organisme ou établissement avec le consentement de la personne concernée ou du titulaire de l'autorité parentale ou un juge peut ordonner la divulgation de renseignements pour assurer la protection d'un enfant.

Art. 72.6 : Le DPJ peut aussi transmettre de l'information confidentielle à toute personne, organisme ou établissement avec qui il collabore si cette divulgation est nécessaire à la protection de l'enfant.

Art. 72.6.0.1 : Dans le cas d'un enfant autochtone retiré de son milieu familial, le DPJ doit informer le responsable des services de protection de la jeunesse autochtone ou des services à l'enfance et à la famille dans la communauté.

Art. 72.6.1 : Lorsque le DPJ émet un avis concernant la délivrance d'un certificat de tutelle ou d'adoption coutumière autochtone.

Art. 72.7 : S'il existe un motif raisonnable de croire que la sécurité ou le développement d'un enfant est compromis pour l'un des motifs prévus à l'article 38 b), d) ou e), le DPJ peut transmettre les renseignements au directeur des poursuites criminelles et pénales ou à un corps de police.

Art. 72.8 : Lorsqu'il existe un motif raisonnable de croire qu'un risque sérieux de mort ou de blessures graves menace une personne ou un groupe de personnes identifiable et que la nature de la menace inspire un sentiment d'urgence, le DPJ ou la Commission peut communiquer un renseignement confidentiel, sans

sont nécessaires afin de garantir la protection de l'enfant et le respect de ses droits. Par exemple, le DPJ peut transmettre des renseignements confidentiels à toute personne, organisme ou établissement à qui la L.p.j. confie des responsabilités, lorsque cette divulgation est nécessaire à son application²⁵⁴.

Parallèlement, les articles 35.4 et 36 de la L.p.j. font référence à l'obligation des établissements du réseau de la santé et des services sociaux, sur demande du DPJ ou d'une personne agissant en vertu de l'article 32 de cette loi, de divulguer un renseignement ou de donner accès à un dossier sur un enfant, un parent ou une personne mise en cause par un signalement, si cela permet de retenir le signalement pour évaluation ou de décider si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis.

3.3.2 Les constats de la Commission

La Commission est intervenue pour souligner l'importance du partage d'information dans la mise en place d'actions concertées par le DPJ avec ses différents partenaires, et ce, en s'assurant du respect des règles de confidentialité et des droits de la personne²⁵⁵. Or, bien que des dispositions particulières de la L.p.j. permettant la divulgation de renseignements confidentiels restreignent la portée du droit au respect de la vie privée, elles visent à assurer le

le consentement de la personne ou un ordre du tribunal, en vue de prévenir un acte de violence, dont un suicide.

Art. 72.9 : Le gouvernement peut mettre en place un registre de signalements au DPJ, que seuls ce-dernier et la Commission peuvent consulter.

Art. 72.10 : Le registre de signalements peut aussi contenir des renseignements sur un enfant transmis par des services de protection de la jeunesse situés hors Québec.

Art. 72.11 : Un établissement peut communiquer à Retraite Québec un renseignement contenu au dossier d'un usager mineur qui fait l'objet d'un hébergement ou d'un placement, lorsque celui-ci est nécessaire pour établir le droit d'une personne au versement d'un crédit d'impôt pour le soutien des enfants. De plus, un établissement peut également communiquer à l'Agence du revenu du Canada un renseignement contenu au dossier d'un usager mineur qui fait l'objet d'un hébergement ou d'un placement, ou qui a été confié à un tuteur en vertu de la L.p.j., lorsque cela est nécessaire pour permettre à l'établissement de recevoir les sommes versées en vertu de la *Loi sur les allocations spéciales pour l'enfant*.

²⁵⁴ Art. 72.6 L.p.j. : Les familles d'accueil peuvent être considérées comme une personne à qui la L.p.j. confie des responsabilités. *Fédération de familles d'accueil et des ressources intermédiaires du Québec c. Centres jeunesse de l'Outaouais*, 2014 CanLII 37952 (QC S.A.T.), par. 166. Dans l'affaire *F.J.R.-G.*, Re, 2004 CanLII 45305 (QC C.Q.), l'honorable Éline Demers ordonne que vu les circonstances particulières de cette affaire, dans un but de transparence et surtout dans l'intérêt de l'enfant, la famille d'accueil soit mise au courant de l'état de santé de cet enfant et de son évolution, en vertu des articles 72.5 et 72.6 de la L.p.j.

²⁵⁵ Art. 72.7 L.p.j. et COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 199, p. 8.

respect d'autres droits protégés par la Charte, dont le droit à la vie, à la sûreté et à l'intégrité de la personne, protégés à l'article 1 de la Charte. La Commission a d'ailleurs déjà estimé que de telles limites au respect du droit à la vie privée étaient justifiées au sens de l'article 9.1 de la Charte²⁵⁶. Néanmoins, elle a constaté que dans certains cas, sous prétexte de la règle de la confidentialité, le DPJ refuse ou omet de transmettre à ses partenaires des informations pertinentes à la situation de l'enfant.

Dans son rapport de mise en œuvre de la L.p.j. de 2015, la Commission a aussi constaté des lacunes quant à la connaissance des règles permettant l'échange de renseignements confidentiels. Elle avait entre autres recommandé que le MSSS définisse, clarifie, uniformise et diffuse les règles relatives à l'échange d'informations confidentielles entre les intervenants des CISSS/CIUSSS²⁵⁷. Les enjeux de partage d'information avec des partenaires du DPJ comme les écoles, les organismes communautaires et les services de garde avaient aussi été soulevés dans cette étude. La Commission avait alors recommandé au MSSS de s'assurer que les CISSS/CIUSSS mettent en place des mécanismes de concertation avec ces différents réseaux²⁵⁸.

Dans son rapport de 2020 sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.), la Commission a recommandé à nouveau que le MSSS développe un outil pour encadrer la communication des renseignements confidentiels au sein des CISSS/CIUSSS²⁵⁹. Elle a également souligné des problèmes de communication et de collaboration entre le milieu

²⁵⁶ Rappelons que cette disposition permet au législateur de restreindre, sous certaines conditions, l'exercice des droits fondamentaux qu'elle protège, dans ce cas-ci le droit au respect de sa vie privée et le droit au secret professionnel respectivement garantis aux articles 5 et 9 de la Charte. Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.412.92), préc., note 252 et COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale, Projet de loi n°115, Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité*, (Cat. 2.412.54.13), 2017, p. 24-30, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/memoire_PL_115_maltraitance_aines.pdf

²⁵⁷ Rapport de 156.1 de 2015, recommandation 11, pp. 25-26. Notons également que dans COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 186, la Commission avait recommandé au MSSS d'évaluer la pertinence de développer des protocoles prévoyant notamment les modalités de transmission d'informations permises par la loi entre les établissements hospitaliers et le DPJ.

²⁵⁸ Rapport de 156.1 LPJ, 2015, recommandation 12, p. 25-26.

²⁵⁹ Rapport de 156.1 LPJ, 2020, recommandation 5.

scolaire et les foyers de groupe ou les familles d'accueil²⁶⁰. La Commission a donc recommandé que le MSSS s'assure d'un échange réciproque entre les DPJ et les partenaires du milieu en application des règles de divulgation de renseignements confidentiels²⁶¹.

RECOMMANDATION 17 :

La Commission réitère les recommandations formulées dans son dernier rapport sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.) portant sur le partage des renseignements confidentiels au sein des CISSS/CIUSSS et avec les différents partenaires du milieu.

En ce qui concerne les articles 35.4 et 36 de la L.p.j. qui prévoient l'obligation des établissements de communiquer certaines informations sur demande au DPJ ou d'une personne agissant en vertu de l'article 32 de cette loi, la Commission souligne que le libellé de ces dispositions peut entraîner une confusion dans le partage d'information. En effet, dans la L.p.j., le terme « établissement » prend le sens qui lui est donné dans la L.s.s.s.s.²⁶². Cela exclurait les professionnels exerçant leurs activités en cabinet privé²⁶³, les dossiers d'écoles et ceux des centres de la petite enfance²⁶⁴.

La Commission a notamment été interpellée dans une situation où une travailleuse sociale travaillant au sein d'un organisme communautaire refusait de communiquer des renseignements au DPJ en lien avec un signalement effectué. L'obligation de respecter ses obligations professionnelles reliées à la confidentialité, incluant le secret professionnel²⁶⁵, a été

²⁶⁰ Il arrive que l'école ne reçoive pas les informations pertinentes sur l'enfant (ex. : un déménagement ou un diagnostic en santé mentale) et parfois ce sont les ressources d'hébergement qui ne reçoivent pas systématiquement l'information de l'école (ex. : absences ou problème de comportement).

²⁶¹ Rapport de 156.1 LPJ, 2020, recommandation 8.

²⁶² Art. 1 L.p.j. et art. 79 L.s.s.s.s. : « Les services de santé et les services sociaux sont fournis par les établissements dans les centres suivants : 1° un centre local de services communautaires; 2° un centre hospitalier; 3° un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse; 4° un centre d'hébergement et de soins de longue durée et 5° un centre de réadaptation. »

²⁶³ La Commission a soulevé les enjeux de ce régime distinct dès 2001, voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2. 412.92), préc., note 252, p. 7.

²⁶⁴ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Manuel de référence sur la protection de la jeunesse*, 2010, p. 431 et 895 et suiv.

²⁶⁵ Art. 9 Charte.

Notons que dans certaines circonstances, l'obligation de conserver le secret professionnel peut être levée. L'article 9 al. 2 de la Charte prévoit que « Toute personne tenue par la loi au secret professionnel et tout

invoquée pour refuser de donner accès au dossier contenant des informations pertinentes à l'évaluation de la situation de l'enfant faisant l'objet du signalement.

La distinction faite relativement à l'obligation de partager l'information est difficilement compatible avec l'objet de la L.p.j., soit d'assurer la protection des enfants. Comme le rappelle le tribunal dans une décision de 2009 : « Il est clair, des discussions des personnes présentes²⁶⁶ que l'article 35.4 de la Loi sur la protection de la jeunesse a pour objectif d'obtenir, des professionnels qui œuvrent dans une institution du réseau de la santé ou toute autre institution, organisme communautaire ou autres organismes, un renseignement pouvant permettre d'évaluer et décider si la situation d'un enfant est compromise ou non »²⁶⁷. Toutefois, le tribunal précise également que seul un renseignement en lien avec l'objet du signalement peut être divulgué²⁶⁸.

Bien que dans certaines situations, il serait possible d'obtenir des renseignements personnels par le biais d'une demande d'accès à l'information²⁶⁹, la Commission estime que ce n'est pas la

prêtre ou autre ministre du culte ne peuvent, même en justice, divulguer les renseignements confidentiels qui leur ont été révélés en raison de leur état ou profession, à moins qu'ils n'y soient autorisés par celui qui leur a fait ces confidences ou par une disposition expresse de la loi. » À titre d'exemple, l'article 60.4 al. 3 du *Code des professions* permet aux professionnels de communiquer un renseignement protégé par le secret professionnel lorsqu'« [...] en vue de prévenir un acte de violence, dont un suicide, lorsqu'il a un motif raisonnable de croire qu'un risque sérieux de mort ou de blessures graves menace une personne ou un groupe de personnes identifiable et que la nature de la menace inspire un sentiment d'urgence. » Le terme « blessures graves » est défini au 4^e alinéa de cet article comme étant « toute blessure physique ou psychologique qui nuit d'une manière importante à l'intégrité physique, à la santé ou au bien-être d'une personne ou d'un groupe de personnes identifiable. »

²⁶⁶ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, Commission permanente des affaires sociales, Cahier n° 27, 11 mai 2006, « Étude détaillée du projet de loi n° 125, *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives* ».

²⁶⁷ *Protection de la jeunesse – 095193*, 2009 QCCQ 17443, par. 11.

²⁶⁸ *Id.*, par. 12 : « [...] selon les discussions rapportées lors de la Commission permanente des affaires sociales tirées du Journal des débats. Selon madame Margaret (sic.) Delisle, porteuse du projet de loi à l'époque : « Donc, la demande de renseignements doit toucher – et les renseignements qui seraient donnés doivent toucher - uniquement ce qui est pertinent finalement au signalement pour que l'intervenant ou le DPJ puisse prendre la bonne décision, là si c'est pertinent [...] »

²⁶⁹ Voir les art. 59(8) et 67 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements professionnels* qui prévoient qu'en ce qui a trait aux autres types d'établissements, organismes ou institutions publics, des dispositions relatives à l'accès à l'information prévoient qu'ils peuvent communiquer un renseignement personnel, sans le consentement de la personne concernée, si cela est nécessaire à l'application d'une loi, en l'occurrence la L.p.j.

En vertu de l'article 18 al. 1(5) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, ceux qui relèvent du secteur privé peuvent aussi transmettre des renseignements à un organisme public comme le DPJ qui recueille ces informations dans l'exercice de ses attributions.

voie à privilégier. Relativement à l'obligation de divulguer un renseignement ou donner accès à un dossier sur un enfant, un parent ou une personne mise en cause par un signalement, un processus plus efficace mérite d'être prévu dans la L.p.j.

RECOMMANDATION 18 :

La Commission recommande que le libellé des articles 35.4 et 36 de la L.p.j. soit modifié, afin que l'obligation de divulgation ou de communication qui y est prévue incombe autant aux professionnels qui œuvrent dans un établissement au sens de la L.s.s.s.s., qu'aux autres professionnels travaillant dans d'autres institutions et organismes, dont ceux communautaires. Les renseignements divulgués ou communiqués, sur demande du DPJ dans le contexte de la rétention d'un signalement ou de l'évaluation de la situation d'un enfant, doivent être en lien avec l'objet du signalement.

4 LES RESPONSABILITÉS DES RÉSEAUX PUBLICS EN AMONT DU SYSTÈME DE PROTECTION DE LA JEUNESSE

Toujours selon l'approche fondée sur les droits et dans une perspective de prévention, la Commission juge nécessaire de s'attarder dans la présente partie à l'importance des responsabilités imparties aux réseaux publics québécois devant intervenir dans la vie des enfants et de leur famille en amont du système de protection de la jeunesse. Avant cela, il convient toutefois de tracer les grandes lignes de la situation des familles du Québec.

4.1 La situation des familles du Québec au regard des facteurs pouvant affecter le développement et la sécurité de l'enfant

4.1.1 Des dynamiques familiales qui ont un impact sur les conditions de vie des enfants

Selon la plus récente estimation effectuée par Statistique Canada, le Québec compterait près de 1,8 million de jeunes âgés de 0 à 19 ans²⁷⁰. Ceux-ci représentent 20,8 % de l'ensemble de la population québécoise²⁷¹ et sont répartis dans environ 1,3 million de familles. Cela correspond à

²⁷⁰ STATISTIQUE CANADA, *Tableau 17-10-0005-01 Estimations de la population au 1^{er} juillet 2019, par âge et sexe, Québec*, [En ligne]. <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=1710000501&pickMembers%5B0%5D=1.6&pickMembers%5B1%5D=2.1> (page consultée le 14 avril 2020). De ce nombre, près du quart (24,6 %) ont moins de 5 ans, soit 433 857 enfants.

²⁷¹ *Id.* À titre indicatif, le Québec comptait 8 484 965 habitants au 1^{er} juillet 2019.

57 % de toutes les unités familiales recensées au Québec²⁷². Par ailleurs, dans certaines communautés, les enfants sont proportionnellement plus nombreux, si on compare à la situation dans la population en général. C'est le cas des communautés noires et autochtones²⁷³ dont l'âge médian est respectivement de 29,5 et 36,4 ans, alors qu'il est de 41,7 ans pour l'ensemble de la population du Québec²⁷⁴. Chez les populations d'identité autochtone, la situation des Inuits se démarque avec un âge moyen de 26,7 ans.

En outre, les configurations familiales dans lesquelles les enfants sont appelés à vivre aujourd'hui sont plurielles²⁷⁵. Elles témoignent d'importants changements socioculturels qui ont eu cours dans les dernières décennies et qui ont modifié profondément les représentations traditionnelles du couple, de la famille et de l'enfance qui s'étaient jusque-là imposées²⁷⁶.

²⁷² MINISTÈRE DE LA FAMILLE, « Caractéristiques et évolutions récentes des familles au Québec. Ce que révèlent les données du recensement de 2016 », (2018) 6 (2) Bulletin *Quelle famille?* 5.

²⁷³ Selon les données du dernier recensement concernant le Québec, « les enfants autochtones âgés de 14 ans ou moins représentaient 21,9 % de la population autochtone totale, alors que les enfants non autochtones du même groupe d'âge composaient 16,6 % de la population non autochtone ». STATISTIQUE CANADA, « Série "Perspective géographique", Québec », Recensement de 2016, [En ligne]. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/fogs-spg/Facts-pr-fra.cfm?LANG=Fra&GK=PR&GC=24&TOPIC=9>

²⁷⁴ Voir : STATISTIQUE CANADA, « Diversité de la population noire au Canada : un aperçu », Série thématique sur l'ethnicité, la langue et l'immigration, 27 février 2019, p. 16, [En ligne]. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/89-657-x/89-657-x2019002-fra.pdf?st=lvjsjc5o5>; STATISTIQUE CANADA, *id.* Soulignons que parmi tous les groupes qui sont identifiés « minorités visibles » aux fins de recensement, les Noirs sont le groupe le plus jeune (l'âge médian pour l'ensemble des membres des « minorités visibles » se situant à 32 ans). À titre indicatif, l'âge médian dans la population qui ne s'identifie pas comme « minorités visibles » est de 43,9 ans.

²⁷⁵ CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE, *Prendre en compte la diversité des familles. Avis transmis à la ministre de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine*, 2005, p. 11.

²⁷⁶ Catherine CASTAGNER GIROUX, Céline LE BOURDAIS et Philippe PACAUT. « Séparation parentale et recomposition familiale : Esquisse des tendances démographiques », dans Marie-Christine SAINT-JACQUES, Caroline ROBITAILLE, Annick ST-AMAND et Sylvie LÉVESQUE (dir.), *Séparation parentale, recomposition familiale : Enjeux contemporains*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2016, p. 11-34. Au nombre de ces changements, il faut souligner l'évolution des formes de conjugalité qu'a connue la société québécoise avec le déclin du mariage et l'essor de l'union libre. MINISTÈRE DE LA FAMILLE, *Tendances sociales : unions, désunions, natalité*, [En ligne]. <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/Famille/chiffres-famille-quebec/chiffres-famille/Pages/tendances-sociales.aspx> (Page consultée le 10 mars 2020). STATISTIQUE CANADA, *Pourcentage des couples en union libre, Canada, provinces et territoires, 1981 et 2016*, [En ligne]. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/170802/cg-a004-fra.htm> (Page consultée le 10 mars 2020). La progression du nombre d'union libre au Québec a eu pour principal effet que près de deux enfants sur trois (62 %) sont aujourd'hui issus de parents non mariés. INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, « Les naissances au Québec et dans les régions en 2018 », (2019) 23 (3) *Données sociodémographiques en bref* 6.

Parallèlement à ces changements, on observe que les liens unissant les couples qui sont à la tête de familles avec enfants sont plus fragiles qu'auparavant :

« Les ruptures surviennent toujours plus tôt dans la vie des couples et la présence d'enfants ne fait plus réellement obstacle à la séparation des parents. En conséquence de cette instabilité, de plus en plus d'hommes, de femmes et d'enfants sont appelés à vivre des transitions comme des épisodes de monoparentalité ou de recomposition familiale. »²⁷⁷

Selon le plus récent recensement canadien²⁷⁸, le tiers des enfants québécois âgés de 0 à 14 ans (32,9 %) vivent soit dans une famille monoparentale²⁷⁹, une famille recomposée²⁸⁰ ou sans aucun de leurs parents biologiques²⁸¹. Cette proportion augmente progressivement avec l'âge : elle est de 23,0 % chez les enfants d'âge préscolaire (0 à 4 ans), alors qu'elle se situe à 42,2 % chez les enfants de 10 à 14 ans.

Cette situation n'est pas sans répercussions pour les enfants qui sont appelés à vivre une succession de transitions familiales. Dans une étude longitudinale menée auprès d'environ 2 000 enfants suivis de la naissance à 17 ans, un groupe de chercheurs de l'Institut de la statistique du Québec²⁸² a pu observer que 44,1 % de ces enfants ont connu, avant d'atteindre l'âge de la majorité, au moins une transition familiale liée au changement du statut conjugal de

²⁷⁷ MINISTÈRE DE LA FAMILLE, préc., note 272, p. 2. Le quart des enfants qui sont nés à la fin des années 1990 ont connu la séparation ou le divorce de leurs parents avant l'âge de cinq ans et demi. Depuis 1990, le tiers des familles recomposées ont rompu dans les dix années suivant la formation de la famille. Philippe PACAUT, *Séparation parentale et recomposition familiale : Esquisse des tendances démographiques au Québec*, 85^e Congrès de l'ACFAS, Université McGill, Montréal, 2017, [En ligne]. https://www.arucfamille.ulaval.ca/sites/arucfamille.ulaval.ca/files/ppt_philippe_pacaut.pdf (Page consultée le 1^{er} avril 2020).

²⁷⁸ STATISTIQUE CANADA, « Portrait de la vie familiale des enfants au Canada en 2016 », *Recensement en bref*, 2017, [En ligne]. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/98-200-x/2016006/98-200-x2016006-fra.cfm> (Page consultée le 31 mars 2020).

²⁷⁹ Bien qu'une majorité des familles avec enfants corresponde toujours au modèle traditionnel de la famille dite « nucléaire » (biparentale) (70,5 %), près du tiers des familles avec enfants sont aujourd'hui dirigées par un seul parent (29,5 %). Ces dernières demeurent majoritairement dirigées par des femmes (75,3 % de toutes les familles monoparentales). MINISTÈRE DE LA FAMILLE, préc., note 272, p. 5.

²⁸⁰ Le ministère de la Famille évalue qu'environ 16 % des familles québécoises dites « nucléaires » sont le fait d'une recomposition familiale (soit environ une famille biparentale sur 6). MINISTÈRE DE LA FAMILLE, préc., note 272, p. 9.

²⁸¹ Ces enfants vivent généralement avec des personnes apparentées (grands-parents, oncles et tantes, etc.), en famille d'accueil, avec un tuteur, en centre jeunesse, dans un ménage collectif ou seuls, pour ceux qui sont plus âgés.

²⁸² Ci-après « ISQ ».

leurs parents²⁸³. En cumulant toutes les transitions vécues, l'ISQ relève que près d'un jeune de 17 ans sur cinq (19,1 %) avait déjà vécu au moins trois changements familiaux liés à l'histoire conjugale de ses parents²⁸⁴.

Les jeunes nés après 1998 sont plus susceptibles de connaître un ou des épisodes de monoparentalité avant d'atteindre l'âge de la majorité; 28 % des jeunes visés par l'étude de l'ISQ ont connu un épisode de monoparentalité avant l'âge de 6 ans²⁸⁵. Cette proportion grimpe à 38 % pour les jeunes qui ont atteint l'âge de 12 ans, et à 44 % pour les jeunes qui ont atteint l'âge de 17 ans.

Cette complexification des trajectoires familiales a pour principale conséquence de faire fluctuer les conditions de vie auxquelles les enfants sont exposés jusqu'à l'atteinte de l'âge adulte. La probabilité qu'ils éprouvent des épisodes de précarité ou d'incertitude économique se trouve multipliée à travers les transitions familiales qu'ils sont appelés à vivre²⁸⁶.

De fait, celles-ci peuvent engendrer une détérioration des conditions de vie des familles, rendant d'autant plus difficile, pour les parents ou les personnes qui en tiennent lieu, l'exercice de leur responsabilité d'assumer le soin, l'entretien et l'éducation de leurs enfants et d'en assurer la surveillance. Une telle dynamique, même si elle peut être conjoncturelle, apparaît tout aussi préjudiciable pour le développement et la sécurité de ces enfants que celle qui est vécue par des enfants dont la cellule familiale est demeurée intacte, mais qui évoluent dans un contexte où les conditions permettant de s'extirper de la pauvreté ne sont pas réunies.

²⁸³ Hélène DESROSIERS et Karine TÉTREAU, avec la collab. d'Amélie DUCHARME, « Les trajectoires familiales diversifiées des jeunes nés au Québec à la fin des années 1990 », *Portraits et trajectoires*, n° 23, Institut de la statistique du Québec, 2018, p. 7.

²⁸⁴ *Id.*, p. 7.

²⁸⁵ *Id.*

²⁸⁶ Hicham RAÏQ et Charles PLANTE, « Trajectoires de pauvreté et monoparentalité : le Québec dans une perspective comparative », (2011) 45(1) *Sociologie et sociétés* 67-90.

4.1.2 La situation socioéconomique des familles du Québec : un bref portrait

A Portrait socioéconomique des familles

L'examen des principales mesures de faible revenu indique que la situation socioéconomique de plusieurs familles québécoises s'est améliorée durant les deux dernières décennies. Cette amélioration découle principalement de la mise en place de mesures gouvernementales visant spécifiquement les familles avec enfants²⁸⁷. Il n'en demeure pas moins qu'un nombre encore élevé de celles-ci vit toujours en situation de pauvreté.

Selon les données recueillies par Statistique Canada en 2016²⁸⁸, près de 706 000 Québécois et Québécoises vivaient dans une unité familiale disposant d'un revenu sous la mesure du panier de consommation²⁸⁹. De ce nombre, environ 239 000 personnes vivaient dans une unité familiale avec enfants, soit le tiers (33,9 %) de toutes les personnes vivant dans des unités familiales à faible revenu qui sont recensées en tenant compte de cette mesure²⁹⁰.

²⁸⁷ CENTRE D'ÉTUDE SUR LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION, *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion au Québec : l'état de situation 2018*, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Gouvernement du Québec, p. 47. Le Centre souligne « que les politiques familiales développées au Québec et la lutte contre la pauvreté ont indéniablement permis de réduire le taux de famille avec enfants vivant sous le seuil de la [mesure du panier de consommation] ». p. 1.

²⁸⁸ Statistique Canada et Emploi et Développement social Canada (EDSC) réalisent un « examen approfondi » de la Mesure du panier de consommation (ci-après « MPC »). La MPC révisée correspondra ainsi à la MPC de l'année de base 2018. Statistiques Canada a rendu public certaines estimations préliminaires eu égard au nombre de Québécois et Québécoises qui disposaient d'un revenu inférieur à cette mesure pour l'année 2018. Ces données démontrent une augmentation du nombre de personnes et de familles dont les revenus sont insuffisants pour couvrir leurs besoins de base. Néanmoins, elles demeurent à ce jour préliminaires et insuffisantes pour le Québec, notamment en regard de la composition des ménages et de la forme de parentalité de ceux-ci. C'est pourquoi la Commission a eu recours aux données du recensement de 2016 pour les fins du présent mémoire.

²⁸⁹ Selon Statistique Canada, « la MPC établit des seuils de pauvreté fondés sur le coût d'un panier de biens et de services (aliments, habillement, logement, transport et autres nécessités). Les familles dont le revenu disponible est inférieur aux seuils applicables, compte tenu de la taille de la famille et de la région de résidence, sont considérées comme vivant dans la pauvreté ». À titre indicatif, selon de nouvelles données préliminaires, le seuil de la MPC de l'année de base 2018 pour une famille de quatre personnes varierait entre 37 397 \$ et 40 160 \$ selon la région du Québec où elle vit. STATISTIQUE CANADA, *Rapport du deuxième examen approfondi de la mesure fondée sur un panier de consommation*, 2020, [En ligne]. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/75f0002m/75f0002m2020002-fra.htm>

Notons que la MPC a récemment été retenue comme seuil officiel de pauvreté au Canada (*Loi sur la réduction de la pauvreté*, L.C. 2019, c. 29, art. 7). Ceci dit, la Commission tient à rappeler que cette mesure n'est pas révélatrice de la condition de pauvreté puisqu'elle ne prend en compte que le coût d'un panier de biens et services, jugés essentiels, mais sommes toutes limités. Elle correspond à un niveau de couverture de ces besoins.

²⁹⁰ STATISTIQUE CANADA, *CANSIM*, 206-0041 et 206-0042.

Au regard de la mesure de faible revenu définie par Statistique Canada²⁹¹, on estime d'autre part que 13,8 % des jeunes âgés de 0 à 24 ans vivaient dans une famille à faible revenu au Québec, en 2016²⁹². Cette situation touchait 8,5 % des enfants vivant dans une famille biparentale, mais 27,9 % des enfants vivant dans une famille monoparentale.

Il convient, par ailleurs, de souligner la situation tout aussi préoccupante de nombreuses familles qui ont des enfants en bas âge (âgés de 0 à 5 ans) : le quart d'entre elles (24 %) sont des familles à faible revenu²⁹³. Parmi l'ensemble des familles à faible revenu ayant des enfants en bas âge (0 à 5 ans), on constate une nette surreprésentation de parents qui sont nés à l'extérieur du Canada (49 %)²⁹⁴.

Les familles racisées sont également davantage susceptibles d'être surreprésentées parmi les ménages à faible revenu. Retenons par exemple que les problématiques qui affectent les familles des communautés noires aux prises avec des conditions socioéconomiques précaires sont souvent complexes et aiguës. En effet, ces familles, en raison de leurs difficultés et de la pauvreté sont plus isolées, ont moins de contrôle sur leurs conditions de vie²⁹⁵ et sont plus susceptibles de subir de la discrimination dans plusieurs domaines de la vie²⁹⁶. Elles sont par conséquent plus vulnérables.

²⁹¹ D'après la mesure de faible revenu (ci-après « MFR ») de Statistique Canada, « une unité familiale est considérée comme étant à faible revenu si son revenu est inférieur à la moitié de la médiane des revenus de l'ensemble de la population ajustée selon la taille et la composition des unités familiales (la médiane sépare la population en deux, la moitié de la population se situe sous la médiane et l'autre moitié au-dessus) ». CENTRE D'ÉTUDE SUR LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION, *Prendre la mesure de la pauvreté. Proposition d'indicateurs de pauvreté, d'inégalités et d'exclusion sociale afin de mesurer les progrès réalisés au Québec*, avis au ministre, 2009, p. 25.

Les données de la MPC n'étaient pas disponibles pour tous les groupes que nous abordons dans le cadre du présent mémoire, la Commission a opté pour la MFR pour des raisons d'uniformisation et de comparaison. Ni l'une ni l'autre de ces mesures n'est toutefois ne pas être révélatrice de l'ensemble des situations de pauvreté réelle des personnes.

²⁹² STATISTIQUE CANADA, *Tableau 37-10-0129-01: Proportion de la population âgée de 0 à 24 ans en situation de faible revenu, selon le groupe d'âge et le mode de vie, Québec, 2012-2016*.

²⁹³ Lucie GINGRAS, « Utilisation des services offerts aux familles et obstacles à leur utilisation par les parents d'enfants de 0 à 5 ans. Réalités différentes selon que les parents sont dans un ménage à faible revenu et en emploi ou non », *Portraits et trajectoires*, n° 21, Institut de la statistique du Québec, 2017.

²⁹⁴ *Id.*, p. 1.

²⁹⁵ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Des valeurs partagées, des intérêts communs. La pleine participation à la société québécoise des communautés noires*, Document de consultation, 2005, p. 15-16.

²⁹⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mesurer la discrimination à l'embauche subie par les minorités racisées : résultats d'un « testing » mené dans le grand Montréal*, Paul

Dans chacune des situations évoquées ci-haut, les adultes ayant des enfants à charge sont susceptibles de consacrer une part plus importante de leur revenu après impôts à l'achat de nécessités de base pour leur famille, comme la nourriture, le transport et l'habillement²⁹⁷, sans oublier le logement, principal poste budgétaire des ménages.

B Situation de logement des familles du Québec

Tout en insistant sur l'importance que les familles puissent combler l'ensemble de ces besoins, il convient de mettre l'accent dans les paragraphes qui suivent sur les conditions de logement des familles, étant donné le rôle fondamental que joue le logement dans la santé, la sécurité, l'identité et le développement de l'enfant²⁹⁸.

Selon la Société d'habitation du Québec, en 2019, un ménage québécois sur cinq vivait dans un logement inabordable²⁹⁹, c'est-à-dire qu'il consacrait plus de 30 % de ses revenus à ce poste budgétaire³⁰⁰. Pour 289 055 ménages québécois, cette part augmentait même à 50 % ou plus de leurs revenus disponibles³⁰¹.

Eid, (Cat. 2.120-1.31), 2012; Rapport sur le profilage racial; Muriel GARON, *Minorités visibles et ethniques. Bilan de recherche sur la situation des minorités visibles et ethniques dans le logement et pistes d'intervention*, Commission des droits de la personne du Québec, 1988; COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES CORPS POLICIERS ET LES MINORITÉS VISIBLES ET ETHNIQUES, *Enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques : rapport final du Comité d'enquête à la Commission des droits de la personne du Québec*, 1988.

²⁹⁷ Stéphane CRESPO, « Un aperçu de la composition des dépenses des ménages », *Coup d'œil sociodémographique*, n° 67, Institut de la statistique du Québec, 2018, p. 2.

²⁹⁸ AUSTRALIAN INSTITUTE OF HEALTH AND WELFARE, *Shelter – Development of a Children's Headline Indicator*, Cat. no. PHE 132, 2010, p. 5. Voir aussi : DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, *Pour des logements salubres et abordables*, Direction régionale de santé publique CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, 2015, p. 47-52.

²⁹⁹ Comme certains le soulèvent, « le critère du 30 % ne rend pas compte de la complexité des différentes situations des ménages. Selon [Hulchanski], un critère de mesure plus subtil serait nécessaire pour tenir compte de différents facteurs tels que la réalité des familles, leur revenu, leur composition, leur âge, leur sécurité d'emploi, etc. ». DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, préc., note 298, p. 38 référant à J. David HULCHANSKI, *Rethinking Canada's housing affordability challenge*, Canadian Housing Framework Initiative, 2005.

³⁰⁰ SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *L'habitation en bref 2019*, [En ligne]. <http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/habitation-en-bref-2019.pdf> (Page consultée le 2 avril 2020). Cette proportion représente 733 355 ménages.

³⁰¹ *Id.*

Si la situation en matière de logement de nombreuses familles est marquée par la précarité, celle-ci est davantage le fait des familles qui disposent de faibles revenus³⁰². Ainsi, en 2016, au Québec, 52 345 familles avec au moins un enfant de 0 à 5 ans vivaient dans un logement non abordable³⁰³. Plus largement, le Québec comptait 123 835 enfants vivant au sein d'un ménage ayant des besoins impérieux de logement, c'est-à-dire que le logement exige des réparations majeures, que son nombre de chambres est insuffisant³⁰⁴ et qui est trop cher pour la capacité financière des résidents³⁰⁵. Parmi les enfants de ménages ayant des besoins impérieux, les enfants issus d'une famille monoparentale sont surreprésentés dans une proportion de 65,4 % pour un total de 81 040 enfants³⁰⁶. Rappelons à nouveau que ces familles monoparentales ont, dans une forte proportion, une femme à leur tête comme principal soutien.

Un révélateur de la fragilité de certaines avancées en matière de lutte contre la pauvreté des familles se dégage des indicateurs clés du logement. Le coût moyen des logements a en effet augmenté de 9 % au cours des vingt dernières années³⁰⁷. La disponibilité des logements de trois chambres et plus s'étant raréfiée depuis 2017, leur coût a continué de croître³⁰⁸. Seulement entre 2018 et 2019, le loyer moyen des appartements privés de trois chambres et

302 FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN, *Urgence en la demeure. Rapport de la Commission populaire itinérante sur le droit au logement*, 2013, p. 6.

303 OBSERVATOIRE DES TOUT PETITS, « Répartition des familles avec au moins un enfant de 0-5 ans selon le coût du logement », [En ligne]. https://tout-petits.org/donnees/environnement-physique-et-social/qualite-de-l-environnement-physique/logement/logement_abordable/

304 Selon les données du recensement 2016, 15,6 % des familles avec enfants sont considérées comme des familles nombreuses (c'est-à-dire qu'elles comptent 3 enfants ou plus). Entre 2006 et 2016, le nombre de ces familles a progressé : on comptait 15 000 familles nombreuses de plus en 2016. Source : MINISTÈRE DE LA FAMILLE, préc., note 272, p. 11.

305 Voir tableau : Core-housing-need-characteristics-population-gender-quebec-2016-2006-fr dans SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, « Comprendre les besoins impérieux en matière de logement », [En ligne]. <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/data-and-research/core-housing-need> Au Québec, toujours en 2016, parmi ces trois critères, c'était celui relatif aux coûts trop élevés qui était davantage éprouvé par les ménages avec besoin impérieux, qu'ils soient propriétaires ou locataires. SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, « Besoin impérieux en logement. Tableau : Ménages ayant des besoins impérieux en logement selon la non-conformité du logement et le mode d'occupation (2016) », [En ligne]. http://www.habitation.gouv.qc.ca/statistiques/profils_statistiques_quebec_2015_2016/besoins_imperieux_en_logement.html

306 SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, préc., note 305.

307 Philippe HURTEAU, « Vers une crise permanente du logement », Institut de recherche et d'information socio-économique, n° 14, juin 2019, p. 1-2, [En ligne]. <https://cdn.iris-recherche.qc.ca/uploads/publication/file/crise-logement-web.pdf>

308 *Id.*, p. 3.

plus est passé de 928 \$ à 982 \$ pour l'ensemble du Québec³⁰⁹. Cette hausse affecte nécessairement le budget des familles.

Ces obstacles se cumulent aux refus des propriétaires de louer aux familles en raison du nombre d'enfants, de l'origine des parents ou des personnes qui en tiennent lieu, de leur situation socioéconomique ou de tout autre critère discriminatoire³¹⁰.

Dans ce contexte la situation des ménages monoparentaux apparaît toujours préoccupante³¹¹. Il en est de même pour de nombreuses familles autochtones, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des réserves³¹². La situation est connue de longue date : les conditions difficiles de logement des personnes autochtones à l'intérieur des communautés constituent l'un des facteurs expliquant le départ de plusieurs d'entre elles vers les principaux centres urbains du Québec³¹³. Ainsi, environ 18 % des 183 000 personnes autochtones vivant au Québec habitent dans un logement de mauvaise qualité, alors qu'en comparaison, près de 7 % de la population est dans cette

³⁰⁹ SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, « Données du rapport sur le marché locatif », 2020, [En ligne]. <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/data-and-research/data-tables/rental-market-report-data-tables>

³¹⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale – Les interventions dans le domaine du logement : une pierre angulaire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion* (Mandat d'initiative), (Cat. 2.177.2), 2002; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.120-1.35), préc., note 54. Tel que le rapporte le Directeur de la santé publique de Montréal, les femmes et enfants victimes de violence familiale sont également victimes d'obstacles discriminatoires au moment où ils tentent de se reloger. DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, préc., note 298, p. 50 référant à Paula C. BARATA et Donna E. STEWART, « Searching for housing as a battered Woman : does discrimination affect availability of a rental unit? », (2010) 34-1 *Psychology of Women Quarterly* 43-55; voir aussi : FÉDÉRATION DES MAISONS D'HÉBERGEMENT POUR FEMMES, « Pénurie de logements : des conséquences dramatiques pour de trop nombreuses femmes » Communiqué, 2 mars 2020, [En ligne]. <http://fede.gc.ca/communiqués/penurie-logements-consequences-dramatiques-pour-trop-nombreuses-femmes>

³¹¹ « Parmi les ménages locataires, les familles monoparentales sont maintenant presque aussi nombreuses que les familles biparentales (173 460 pour les premières et 177 420 pour les secondes), avec un écart de 20 000 \$ entre le revenu médian des unes et des autres. Huit fois sur dix, le principal soutien financier d'une famille monoparentale est une femme. Leur revenu médian est inférieur de 7019 \$ à celui des ménages semblables sous responsabilité masculine. Plus du tiers d'entre elles doit dépenser 30 % et plus de son revenu pour les dépenses de logement et pour 9,2 %, c'est la moitié du revenu qui y est englouti. » FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN, *Dossier noir Femmes, logement et pauvreté*, 5^e éd., 2019, p. 7.

³¹² Maude LANDRY, *La santé des populations autochtones à Montréal*, Direction régionale de santé publique de Montréal, CIUSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, 2020.

³¹³ Commission Viens, p. 275, (références omises), cité dans COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.120-1.35), préc., note 54, p. 100; Enquête Nunavik, 2007, p. 9, 79.

situation³¹⁴. De plus, toujours en 2016, ce sont 26 000 personnes autochtones qui vivaient dans un logement de taille insuffisante³¹⁵. On peut soupçonner que plusieurs familles avec enfants se retrouvent dans cette situation, sachant que les Autochtones du Québec sont proportionnellement plus nombreux que les allochtones à vivre dans un logement auquel il manque deux, voire trois chambres à coucher³¹⁶.

La Commission Viens a d'ailleurs insisté sur les conditions de logement au nombre des causes socioéconomiques de la surreprésentation des enfants autochtones en protection de la jeunesse³¹⁷. Le fait que sa famille se trouve dans un logement inadéquat peut par la suite compromettre la réintégration familiale d'un enfant hébergé dans un milieu de vie substitut (centre de réadaptation ou en famille d'accueil)³¹⁸.

Face à la plus grande rareté des logements abordables de taille suffisante, les familles immigrantes qui se sont installées au Québec au cours des cinq dernières années sont également désavantagées³¹⁹. En ce qui concerne la situation à Montréal où la majorité des immigrants s'implantent à leur arrivée, les ménages migrants sont déjà environ trois fois plus

³¹⁴ FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN, *Logement et pauvreté au Québec – Dossier noir*, 7^e éd., 2018, p. 10.

³¹⁵ *Id.*

³¹⁶ *Id.*

³¹⁷ COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET LES RELATIONS ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, « Les causes de la surreprésentation des enfants autochtones en PJ » (fiche synthèse), Christiane Guay et Lisa Ellington, 2019, p. 1, [En ligne]. https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Fiches_synthese/Surrepresentation_des_enfants_autochtones_en_PJ.pdf : « la crise du logement au sein des communautés autochtones est telle que les familles se retrouvent à vivre dans des logements surpeuplés dont la qualité est souvent très déficiente [...]. Ces problèmes créent non seulement une entrée plus fréquente des familles autochtones dans le système de PJ, mais cela entrave aussi leur possibilité d'en ressortir. »

³¹⁸ DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, préc., note 298, p. 51 référant à Loretta W. KOWAL et collab., « Characteristics of families at risk of problems in parenting : Findings from a homebased secondary prevention program », (1989) 68 (5), *Child Welfare : Journal of Policy, Practice, and Program* 529-538.

³¹⁹ Il importe d'illustrer les difficultés particulières qui sont rencontrées par les nouveaux arrivants dans l'accès au logement : « Le manque de références et de garant, d'historique de crédit et le phénomène de discrimination de diverses natures (pays d'origine, couleur de la peau, religion, type ou taille de la famille, sexe, âge des enfants, avoir un handicap) sont des freins à l'accès au logement. La précarité économique des cohortes récentes d'immigrants et le chômage de longue durée sont soulignés [...]. Il se dégage ainsi un sentiment d'être discriminé sur la base de la source de revenus qui est souvent l'aide sociale. » CONSEIL INTERCULTUREL DE MONTRÉAL, *Le Plan de développement de Montréal et les relations interculturelles – Pour une gestion de la diversité ethnoculturelle et religieuse*, 2013, p. 31.

nombreux que les ménages non immigrants à consacrer 80 % de leurs revenus au logement³²⁰, ce qui représente une part intenable du budget familial.

Ces difficultés en matière de logement ne sont pas sans effets sociaux, sachant que l'accès à un logement abordable et de taille suffisante représente une condition importante de la pleine intégration de ces familles et de leurs enfants à la société québécoise. Être mal logé est au nombre des facteurs environnementaux ayant des effets néfastes la santé des nouveaux arrivants³²¹. Il importe en ce sens de leur garantir un accès et un maintien dans un logement convenable et abordable, afin de réduire les effets des dynamiques d'exclusion sociale et de pauvreté³²². Pour les familles montréalaises de la catégorie des demandeurs d'asile³²³, des réfugiés³²⁴ et celle des migrants à statut précaire³²⁵, les conditions de vie difficiles à l'arrivée doivent également retenir toute l'attention des décideurs³²⁶. Outre la prise en compte de la précarité résidentielle et économique, il importe de pallier « l'absence d'un réseau familial ou

³²⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.120-1.35), préc., note 54, p. 96-97 référant au FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN, préc., note 314, p. 9.

³²¹ Vicky SRINGMANN et Alix ADRIEN, *Demandeurs d'asile, réfugiés et migrants à statut précaire*, Direction régionale de la santé publique, 2019, p. 35.

³²² CENTRE D'ÉTUDE SUR LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION, préc., note 287, p. 4, 60. INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Mieux connaître la parentalité au Québec – Un portrait à partir de l'Enquête québécoise sur l'expérience des parents d'enfants de 0 à 5 ans 2015, 2016*, p. 116, 167. Voir aussi : Assemblée Générale des Nations Unies, *Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing*, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to nondiscrimination in this context, A/HRC/43/43, 26 December 2019, par. 44-46; Judith PETITPAS, Robert PAUZÉ, Joanie ALBERT et Catherine JULIEN, *Recension des écrits sur les facteurs de risque associés à la négligence, les conséquences possibles sur les enfants et sur les interventions*, Centre recherche universitaire sur les jeunes et les familles, Université Laval et Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Capitale-Nationale, 2016 (m.a.j. 2019), p. 39.

³²³ À Montréal, là où ils s'établissent majoritairement, les demandeurs d'asile se caractérisent entre autres par une forte proportion d'enfants de moins de 12 ans. V. SPRINGMANN et A. ADRIEN, préc., note 321, p. 14.

³²⁴ Toujours à Montréal, « [entre] 27 % et 34 % des ménages réfugiés (selon la sous-catégorie d'admission) habitent un logement trop petit, alors que pour l'ensemble des ménages montréalais cette proportion n'est que de 8 %. Les ménages réfugiés sont proportionnellement plus nombreux à compter des enfants que l'ensemble des ménages montréalais, ce qui pourrait expliquer en partie les différences observées. » V. SPRINGMANN et A., *id.*, p. 40. Ils sont proportionnellement plus nombreux – près du double par rapport à la population montréalaise – à être le principal soutien d'une famille monoparentale. *Id.*, p. 26.

³²⁵ Selon les résultats de l'étude « Santé et accès aux soins des migrants sans assurance médicale à Montréal », « la grande majorité des personnes rencontrées ont des difficultés à répondre à leurs besoins [dont] l'accès à un logement salubre et de taille convenable. Une grande proportion des participants note la présence de coquerelles (13 %), de moisissures (12 %), de punaises de lit (8 %) et d'infiltration d'eau (8 %) dans leur logement. » *Id.*, p. 48. Toujours selon les résultats de cette étude, « les difficultés d'accès aux soins particulièrement préoccupantes pour les femmes enceintes n'ayant pas de couverture médicale ». *Id.*, p. 49.

³²⁶ *Id.*, p. 9.

social » qui représente l'un « des facteurs de stress vécus par [ces familles] et pouvant nuire à l'exercice de leur rôle parental et au développement de leur enfant. »³²⁷.

C Conséquences négatives du mal logement sur les enfants

Plus globalement, la pénurie de logements qui se dessine, voire se généralise au Québec³²⁸, risque d'accroître les difficultés existantes d'une diversité de ménages avec enfants d'accéder et d'habiter un logement abordable et convenable³²⁹. De nombreuses familles se trouvent devant une quasi-absence de choix au moment de chercher un logement³³⁰. Dans ce contexte, ils doivent bien souvent accepter de vivre dans un logement trop cher, trop petit ou insalubre³³¹, voire d'habiter un logis réunissant l'ensemble de ces caractéristiques. Les ménages locataires avec enfants au Québec sont d'ailleurs plus touchés par un problème de salubrité affectant leur logement : plomberie défectueuse, moisissures apparentes, infiltrations d'eau, coquerelles, punaises de lit ou rongeurs³³².

En ce qui a trait au surpeuplement des logements, celui-ci peut avoir de graves effets sur les enfants. En effet, grandir dans un logement trop petit ou trop cher place les enfants devant un

³²⁷ *Id.*, p. 52. À ce sujet, le nonaccès aux services de garde par les familles de la catégorie des demandeurs d'asile représente un obstacle supplémentaire au plein développement des enfants de ces familles, ces enfants ne bénéficiant pas ainsi des services de prévention et de détection. *Id.* Notons en outre que les « situations complexes vécues par les parents – conditions de vie difficiles, nombreux stressseurs liés au processus d'intégration, traumatismes vécus pendant le parcours migratoire – peuvent avoir des répercussions sur les jeunes. De plus, la précarité de statut, plus particulièrement dans le cas des demandeurs d'asile, peut contribuer à complexifier l'intervention auprès de ces familles. » *Id.*, p. 52-53.

³²⁸ FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN, « Rapport de la SCHL sur le marché locatif : la pénurie de logement s'aggrave au Québec », Communiqué, 15 janvier 2020, [En ligne].
<https://www.frapru.qc.ca/rapportsschl2019/>

³²⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.120-1.35), préc., note 54, p. 89.

³³⁰ CENTRE D'ÉTUDE SUR LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION, préc., note 287, p. 64.

³³¹ FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN, *Du logement social, maintenant! Mémoire pré budgétaire du FRAPRU déposé au ministère des Finances*, 2020, p. 8.

³³² Selon une « enquête réalisée en 2013 par la Société d'habitation du Québec auprès de 1 400 ménages locataires et 1 000 propriétaires révèle que 28 % d'entre eux déclarent avoir au moins un problème de salubrité [...]. Parmi les répondants, les familles locataires avec enfants sont les plus touchées : 38 % des familles monoparentales et 40 % des couples avec enfants signalent un problème de salubrité par comparaison avec 18 % des personnes seules. » DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, préc., note 298, p. 28-29 référant à SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, « Le logement locatif privé au Québec », (2013) numéro spécial (Entretiens sur l'habitat) *Habitation Québec* 11. Voir aussi : DIRECTION DE SANTÉ PUBLIQUE DE L'AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, *Étude sur la santé respiratoire des enfants montréalais de 6 mois à 12 ans*, 2011.

plus grand risque de rencontrer « des troubles de santé ou des problèmes de développement cognitif, langagier ou socioaffectif »³³³. Le contexte de l'actuelle pandémie met en évidence comment les caractéristiques du logement peuvent, par exemple, accroître les risques de contamination des personnes qui y vivent. En effet, comme la Commission le relevait très récemment, plusieurs familles, « du fait de leur faible revenu habitent dans un logement inapproprié, parfois insalubre, qui ne tient pas compte du nombre d'occupants. Ces facteurs auxquels s'ajoute le manque d'espaces publics, tels des parcs, ne favorisent pas la distanciation sociale »³³⁴.

Un logement trop petit peut aussi affecter le développement de l'enfant, ainsi que sa réussite éducative³³⁵; il peut aussi affecter le sentiment d'intimité des occupants, accroître le stress ressenti et contribuer aux tensions familiales, voire aux situations d'abus envers les enfants³³⁶. Il existe en effet « un lien entre les caractéristiques d'un logement et le risque qu'un enfant soit victime de maltraitance »³³⁷.

Afin d'amenuiser ces différentes contraintes en matière de logement et être en mesure de boucler le budget, les soutiens de famille peuvent être contraints de travailler un plus grand nombre d'heures, ce qui diminue par conséquent le temps alloué aux enfants.

³³³ TOUS POUR LES TOUT-PETITS, « 6. Un logement accessible et adéquat où grandir en toute sécurité », [En ligne]. <http://touspourlestoutpetits.com/#section-cause-p>

³³⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, « Les inégalités sociales et raciales amplifiées par la crise sanitaire dans certains quartiers, déplore la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse », Communiqué, 1^{er} mai 2020, [En ligne]. <http://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=913>

³³⁵ Alfred Michael DOCKERY, Garth KENDALL, Jianghong LI, Anusha MAHENDRAN, Rachel ONG et Lyndall STRAZDINS, *Housing and children's development and wellbeing : a scoping study*, AHURI Final Report No. 149, Melbourne, Australia, 2010; Tama LEVENTHAL Sandra NEWMAN, « Housing and Child Development », (2010) 32(9) *Children and Youth Services Review* 1165-1174, cités dans AUSTRALIAN INSTITUTE OF HEALTH AND WELFARE, préc., note 298, p. 24; Dominique GOUX et Éric MAURIN, « The effect of overcrowded housing on children's performance at school », (2005) 89 *Journal of Public Economics* 797-819 cité dans Matt BARNES, Carl CULLINANE, Sara SCOTT et Hannah SILVESTER, *People living in bad housing – numbers and health impacts*, Shelter, England, 2013, p. 10; FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN, préc., note 311, p. 8, 17.

³³⁶ Sheridan N. BARTLETT, *Housing as a factor in the socialization of children : A critical review of the literature*, (1997), 43:2 *Merrill-Palmer Quarterly* 169-198 et Sheridan N. BARTLETT, « Does inadequate housing perpetuate children's poverty? » (1998) 5:4 *Childhood* 403-420, cités dans AUSTRALIAN INSTITUTE OF HEALTH AND WELFARE, préc., note 298, p. 17; voir aussi : Enquête Nunavik, 2007, p. 9, 79.

³³⁷ TOUS POUR LES TOUT-PETITS, préc., note 333.

À défaut de pouvoir assumer les coûts élevés du loyer, certaines familles se verront parfois dans l'obligation de déménager³³⁸. Le contexte de rareté des logements abordables de taille suffisante peut entraîner des difficultés pour les familles à obtenir un logis équivalent à proximité, une situation pouvant amener de nombreux ménages à devoir s'établir dans un quartier plus défavorisé³³⁹. Ce dernier peut en outre affecter l'exercice des responsabilités parentales³⁴⁰ et le comportement de l'enfant lorsque le logement n'est pas adéquat³⁴¹.

De même, un logement éloigné du travail qui parfois présente en plus des enjeux en termes d'accessibilité aux services alimentaires, médicaux, transport collectif, etc.³⁴², peut diminuer le temps nécessaire aux soins des enfants. Cette situation peut également accroître le stress vécu par les parents ou les personnes qui en tiennent lieu et affecter leur sentiment d'efficacité³⁴³.

³³⁸ Selon des données publiées en 2005, la multiplication des déménagements au cours d'une même année constituait l'une des situations communes aux familles où les enfants sont plus à risque de vivre de la négligence : « En comparaison avec celles où sévissent d'autres types de mauvais traitements, les familles où il y a négligence tirent en effet une plus faible proportion de leur revenu d'un emploi à temps plein (41 %) et une plus forte de prestations d'assurance-emploi ou d'aide-sociale (34 %); de même, elles sont moins nombreuses à être propriétaires de logement qu'elles habitent (19 %) et plus nombreuses à avoir déménagé dans l'année (35 %) (Catherine ROY, Tara BLACK, Nico TROCMÉ, Bruce MACLAURIN et Barbara FALLON, *La négligence des enfants au Canada*, Centre d'excellence pour la protection et le bien-être des enfants, #27F, 2005) ». Isabelle PERRAULT et Guylaine BEAUDOUIN, *La négligence envers les enfants, Bilan des connaissances*, Centre de liaison sur l'intervention et la prévention psychosociales, 2008, p. 19. Voir aussi : J. PETITPAS, R. PAUZÉ, J. ALBERT et C. JULIEN, préc., note 322, p. 36. Les déménagements fréquents et involontaires peuvent également affecter la réussite scolaire des enfants. Voir : AUSTRALIAN INSTITUTE OF HEALTH AND WELFARE, préc., note 298, p. 13-14.

³³⁹ Voir : Martin GALLIÉ, Julie BRUNET et Richard-Alexandre LANIEL, *Les expulsions de logement « sans faute » : le cas des reprises et des évictions*, Regroupement des Comités logement et associations de locataires du Québec, Service aux collectivités de l'UQAM, Montréal, 2017, p. 7-8 référant à Matthew DESMOND and Tracey L. SHOLLENBERGER, « Forced Displacement from Rental Housing : Prevalence and Neighborhood Consequences », (2015), 52 *Demography* 1751-1772. Voir également : COMITÉ LOGEMENT DE LA PETITE PATRIE ET LABORATOIRE URBAIN DE L'UNIVERSITÉ CONCORDIA, *L'érosion du parc de logements locatifs de la Petite Patrie*, 2014.

³⁴⁰ Le quartier représente un élément social et contextuel indirect pouvant affecter la parentalité. INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, préc., note 322, p. 17. Voir aussi : WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Social inequalities and their influence on housing risk factors and health*, Copenhagen, 2009; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.120-1.35), préc., note 54, p. 94.

³⁴¹ On rappelle à ce sujet une « étude de la [Société canadienne d'hypothèque et de logement], menée en 2003 à Québec et Victoria, [qui a soutenu qu'il existait] un lien entre les problèmes de comportement des enfants et la qualité du logement et le quartier ». DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, préc., note 298, p. 48 référant à SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, *Housing quality and children's socioemotional health*, 2003, Ottawa.

³⁴² Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.120-1.35), préc., note 54, p. 94-95.

³⁴³ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, préc., note 322.

Bref, l'incapacité des familles à assumer les coûts élevés du loyer peut avoir pour effet de démultiplier les déménagements involontaires, ce qui peut entraîner en retour des conséquences négatives pour les enfants et adolescents³⁴⁴, dont : une exacerbation des cas de mauvaises pratiques parentales³⁴⁵, des risques accrus de négligence³⁴⁶, des impacts négatifs sur le cheminement scolaire³⁴⁷, une diminution de la capacité des intervenants des services sociaux à détecter les besoins des enfants³⁴⁸ ou des services de santé à leur prodiguer des soins préventifs³⁴⁹.

À cet égard, il importe d'insister sur le fait que les risques de l'insécurité résidentielle pour la santé peuvent être réduits en améliorant l'offre et le financement de logements sociaux³⁵⁰.

D Précarité socioéconomique et insécurité alimentaire

Les familles en situation de pauvreté sont prises devant des choix impossibles car les ressources limitées s'avèrent nettement insuffisantes pour combler les autres besoins de base

³⁴⁴ À cette liste, ajoutons que des études ont « démontré chez les enfants de moins de trois ans une association entre l'instabilité résidentielle, d'une part, et de moins bons indicateurs de santé, une insécurité alimentaire, une plus faible croissance et des risques pour le développement psychologique, d'autre part. Chez les enfants plus vieux et les adolescents, les déménagements fréquents sont associés à des problèmes de santé mentale et d'abus de substances psychotropes, ainsi qu'à un risque plus élevé de grossesse à l'adolescence et de troubles du comportement ». Voir : DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, préc., note 298, p. 50.

³⁴⁵ DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL préc., note 298, p. 50 référant à Carl-Gustaf Bornehag, et coll., « Dampness in Buildings and Health – Nordic Interdisciplinary Review of the Scientific Evidence on Associations between Exposure to “Dampness” in Buildings and Health Effects (NORDDAMP) », (2001), 11 *Indoor Air* 72-86.

³⁴⁶ C. ROY, T. BLACK, N. TROCMÉ, B. MACLAURIN, B. FALLON, cité dans I. PERRAULT et G. BEAUDOUIN, préc., note 338. Voir aussi : J. PETITPAS, R. PAUZÉ, J. ALBERT et C. JULIEN, préc., note 322, p. 36.

³⁴⁷ AUSTRALIAN INSTITUTE OF HEALTH AND WELFARE, préc., note 298, p. 13-14.

³⁴⁸ DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, préc., note 298, p. 50 référant à David J. DEWIT et coll., *The Relationship between geographic relocation and childhood problem behaviour, Applied Research Branch, Strategic Policy*, Human Resources Development Canada, 1998.

³⁴⁹ DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, préc., note 298, p. 50 référant à Laurie M. ANDERSON *et al.*, « Providing affordable family housing and reducing residential segregation by income : a systematic review », (2003) 24(3) *American Journal of Preventive Medicine* 47-67; Manika SURYADEVARA, Cynthia A. BONVILLE, Frank FERRAIOLI et Joseph B. DOMACHOWSKET, « Community-Centered Education Improves Vaccination Rates in Children From Low-Income Households », (2013) 132(2) *Pediatrics* 319.

³⁵⁰ DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, préc., note 298, p. 50 référant à Alan MEYERS, Diana CUTTS, Deborah A. FRANK *et al.*, « Subsidized Housing and Children's Nutritional Status; Data From a Multisite Surveillance Study », (2005) 159(6) *Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine* 551-556.

des membres de leur famille. Cela est encore plus vrai lorsque, comme dans la plupart des cas, elles se retrouvent avec des besoins impérieux de logement.

Dans ce contexte, les ménages avec enfants risquent de se retrouver dans un « cycle d'endettement sans fin »³⁵¹ et de demeurer en situation de pauvreté.

C'est ainsi que plusieurs familles québécoises vivent, de façon récurrente, des épisodes d'insécurité alimentaire qui ont de graves effets :

« Chez les enfants, l'incapacité de se nourrir adéquatement engendre des carences alimentaires qui ont des effets sur leur santé physique et mentale et compromet également leur développement physique à long terme. Les données de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec révèlent une association entre l'insécurité alimentaire vécue en bas âge et un surplus de poids ou une moins bonne santé mentale durant l'enfance. »³⁵²

Le *Bilan-Faim 2019* produit par le regroupement des Banques alimentaires du Québec, démontre que près de 1,9 million de demandes d'aide alimentaire ont été formulées mensuellement en 2019, touchant près de 500 000 personnes³⁵³. Le bilan relève en outre une augmentation de 48,5 % du nombre de repas destinés aux enfants depuis 2013³⁵⁴. En ce qui

³⁵¹ ÉRIC DESROSIERS, « Plus de la moitié des Québécois à moins de 200\$ de l'insolvabilité », *Le Devoir*, 24 avril 2019; RICARDO TRANJAN, *The rent is due soon : financial insecurity and covid-19*, Centre canadien de politiques alternatives, 2020.

³⁵² DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, préc., note 298, 2015, p. 50 référant à RUTH ROSE-JACOBS, MAUREEN M. BLACK, PATRICK H. CASEY, JOHN T. COOK, DIANA B. CUTTS, MARIANA CHILTON, TIMOTHY HEEREN, SUZETTE M. LEVENSON, ALAN F. MEYERS et DEBORAH A. FRANK, « Household food insecurity : associations with at-risk infant and toddler development », (2008) 121(1) *Pediatrics* 65-72; SHARON I. KIRKPATRICK, LYNN MCINTYRE et MELISSA L. POTESTIO, « Child hunger and longterm adverse consequences for health », (2010) 164(8) *Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine* 754-762; LISE DUBOIS, ANNA FARMER, MANON GIRARD et MARION PORCHERIE, « Family food insufficiency is related to overweight among preschoolers », (2006) 63(6) *Social Science & Medicine* 1503-1516; MARIA MELCHIOR, JEAN-FRANÇOIS CHASTANG, BRUNO FALISSARD, CÉDRIC GALÉRA, RICHARD E. TREMBLAY, SYLVANA M. CÔTÉ et MICHEL BOVIN, « Food insecurity and children's mental health : a prospective birth cohort study », (2012) 7(12) *PLOS ONE* e52615; MATHILDE SENGOELGE *et al.*, « Housing, income inequality and child injury mortality in Europe : a cross-sectional study », (2014) 40(2) *Child : Care, Health and Development* 283-291; A. MEYERS, D. CUTTS, D. A. FRANK *et al.*, préc., note 350, 551-556.

³⁵³ LES BANQUES ALIMENTAIRES DU QUÉBEC, *Bilan-faim Québec 2019*, 2020, p. 4-5. Les résultats recueillis auprès des utilisateurs des organismes d'aide alimentaire à travers la province révèlent que la grande majorité de ceux-ci (52,0 %) avait recours à l'aide sociale en mars 2019. Il s'agissait en effet de la première source de revenu des utilisateurs des banques alimentaires ayant participé à cette étude. Parmi les répondants qui ont utilisé le panier de provision durant cette période, 11,8 % tirait leurs revenus du travail salarié. LES BANQUES ALIMENTAIRES DU QUÉBEC, *id.*, p. 10-29.

³⁵⁴ *Id.*, p. 4.

concerne le recours au panier de provisions, 39 % des demandes formulées durant le mois de mars 2019 provenaient de ménages avec enfants³⁵⁵, dont environ 16 % de familles monoparentales³⁵⁶.

Par ailleurs, 32 442 enfants ont reçu quotidiennement des petits déjeuners à l'école durant l'année scolaire 2018-2019³⁵⁷. À ce nombre, on doit ajouter 4 446 enfants en milieu autochtone ou dans des écoles dont au moins 40 % de la population scolaire est autochtone qui ont recours sur une base quotidienne à ce service au cours de la même année³⁵⁸.

Ces données donnent à voir les conditions adverses dans lesquelles vivent de nombreuses familles qui peinent à joindre les deux bouts. La pauvreté demeure ainsi une réalité vécue par un nombre important d'enfants, alors que le Québec a pourtant connu, au cours des dernières années, une forte croissance économique.

Les mesures de soutien à l'accès à un logement abordable sont donc cruciales, notamment au regard du lien de corrélation existant entre l'accès à un logement social pour les familles et le développement adéquat de l'enfant³⁵⁹. L'accès à un logement abordable aurait de plus un effet bénéfique sur la santé de ce dernier et participerait à la diminution des problèmes de comportement³⁶⁰.

Comme nous le verrons dans les parties 4.2.5 et 4.2.6 du présent mémoire, ces mesures d'aide au logement doivent d'ailleurs être réalisées plus largement dans le cadre de mesures structurantes de lutte contre la pauvreté.

³⁵⁵ *Id.*, p. 6.

³⁵⁶ *Id.*, p. 10-29.

³⁵⁷ CLUB DES PETITS DÉJEUNERS, « Le Club en chiffres. Pour l'année scolaire 2018-2019 », [En ligne]. https://www.breakfastclubcanada.org/wp-content/uploads/2019/10/Factsheet2019_ALL_FR.pdf

³⁵⁸ *Id.*

³⁵⁹ DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, préc., note 298, p. 49 référant à Alan MEYERS, Deborah A. FRANK, Nicole ROOS, *et al.*, « Housing subsidies and pediatric undernutrition », (1995) 149(10) *Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine* 1079-1084.

³⁶⁰ DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, préc., note 298, p. 48 référant à Joseph HARKNESS et Sandra NEWMAN, « Housing affordability and children's well-being : evidence from the National Survey of America's Families », (2005) 16(2) *J. of Housing Policy Debate* 223-255.

4.2 La contribution essentielle des services publics au développement et à la sécurité de l'enfant et au soutien aux familles

4.2.1 L'articulation du rôle premier de la famille et de la responsabilité de l'État au regard de l'assistance dont elle a besoin

Le rôle premier des parents ou des personnes qui en tiennent lieu eu égard aux enfants est reconnu tant par le droit international que le droit québécois. Ainsi, l'article 39 de celle-ci prévoit que « tout enfant a droit à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner ». L'article 2.2 de la L.p.j.³⁶¹ et l'article 32 du C.c.Q.³⁶² sont au même effet. L'article 5 de la CRDE établit en outre ce qui suit à ce sujet :

« Les États parties respectent la responsabilité, le droit et le devoir qu'ont les parents ou, le cas échéant, les membres de la famille élargie ou de la communauté, comme prévu par la coutume locale, les tuteurs ou autres personnes légalement responsables de l'enfant, de donner à celui-ci, d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités, l'orientation et les conseils appropriés à l'exercice des droits que lui reconnaît la présente Convention. »

De fait, le développement de l'enfant est largement déterminé par les caractéristiques du milieu social dans lequel il est appelé à vivre, et tout particulièrement celles de sa famille³⁶³.

C'est la famille qui fournit à l'enfant ses premiers stimuli³⁶⁴ et qui mobilise les ressources sociales et économiques nécessaires pour répondre à ses besoins de base³⁶⁵.

Lorsque celle-ci dispose de ressources suffisantes pour être en mesure d'exercer efficacement ce rôle, en offrant un milieu de vie qui n'expose pas l'enfant à des stressseurs chroniques, les

³⁶¹ Art. 2.2 L.p.j. : « La responsabilité d'assumer le soin, l'entretien et l'éducation d'un enfant et d'en assurer la surveillance incombe en premier lieu à ses parents. »

³⁶² Art. 32 C.c.Q. : « Tout enfant a droit à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner. »

³⁶³ Anne BAUDIER et Bernard CÉLESTE, *Le développement affectif et social du jeune enfant*, Paris, Dunod, 2019, p. 111-130.

³⁶⁴ Jean PIAGET et Bärbel INHELDER, *La psychologie de l'enfant*, « coll. Quadrige », Paris, Presses Universitaires de France, 2004.

³⁶⁵ GROUPE D'EXPERTS DE LA SOCIÉTÉ ROYALE DU CANADA ET DE L'ACADÉMIE CANADIENNE DES SCIENCES DE LA SANTÉ, *Le développement des jeunes enfants – Rapport en bref*, 2012, p. 11.

risques que le potentiel de développement de l'enfant soit compromis apparaissent sensiblement réduits³⁶⁶.

Ce ne sont cependant pas toutes les familles qui sont en mesure d'offrir cet environnement protecteur. Un nombre important de familles ne peuvent garantir à leurs enfants des conditions de vie qui soient favorables à leur épanouissement et à leur sécurité, parce qu'elles doivent composer avec de multiples contraintes en lien avec la pauvreté ou parce qu'elles sont appelées à vivre de nombreuses transitions familiales. De fait, les conditions adverses dans lesquelles ces familles évoluent, et dont elles ne peuvent être tenues responsables pour la plupart, emportent de graves conséquences pour les enfants.

Dans le respect du rôle des parents ou des personnes qui en tiennent lieu, il convient dès lors de rappeler la responsabilité de l'État quant au développement et à la sécurité de l'ensemble des enfants. Les engagements qu'il a pris en matière de droits et libertés de la personne fondent la contribution essentielle des services publics à cet égard. Cette contribution doit non seulement être offerte de façon coordonnée à chaque étape du développement d'un enfant, mais aussi aller de pair avec le soutien nécessaire aux familles.

Rappelons d'ailleurs que, « certains des travaux les plus innovants en matière de protection de l'enfance se sont principalement penchés sur la façon de protéger la famille non seulement de protéger un enfant de façon isolée mais sur la façon de garantir le bien-être de la famille dans son ensemble »³⁶⁷.

La Commission a également eu l'occasion d'insister sur le lien étroit qui existe entre le respect des droits de l'enfant et les mesures de soutien à la famille, notamment en regard de la mise en œuvre de l'article 39 de la Charte. Il est ainsi « urgent de conjuguer le droit reconnu à l'enfant [par cet article] avec les mesures de soutien à la famille qui en sont le complément

³⁶⁶ Richard WILKINSON et Kate PICKETT, *L'égalité, c'est mieux : Pourquoi les écarts de richesse ruinent nos sociétés*, Montréal, Écosociété, 2013, p. 71-86; John ECKENRODE, Elliott G. SMITH, Margaret E. MCCARTHY et Michael Dineen, « Income Inequality and Child Maltreatment in the United States », (2014) 133(3) *Pediatrics* 454-461.

³⁶⁷ Cité dans Commission Viens, p. 248, (références omises).

indispensable »³⁶⁸. C'est pourquoi la Commission a recommandé que le droit à des mesures de soutien à la famille soit reconnu explicitement par la Charte et qu'elle réitère cette recommandation à la fin de la présente partie.

L'inclusion du droit à des mesures de soutien à la famille trouve en outre appui dans le droit international des droits de la personne. L'article 18 de la CRDE prévoit que, dans le respect du rôle des parents ou des personnes qui en tiennent lieu et « pour garantir et promouvoir les droits [qui y sont énoncés], les États parties accordent l'aide appropriée aux parents et aux représentants légaux de l'enfant dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe d'élever l'enfant [...] »³⁶⁹.

Les parties qui suivent offrent certaines illustrations des mesures par lesquelles devraient se traduire la contribution des services publics au développement et à la sécurité de l'enfant et au soutien aux familles, et ce, tout au long de la vie de ce dernier. Ces exemples sont fondés sur le cadre d'analyse et les principes directeurs exposés dans la partie 1 du présent mémoire.

4.2.2 L'intervention précoce auprès des jeunes en difficulté

Le Comité des droits de l'enfant reconnaît que les premières années de vie des enfants sont « fondamentales pour leur santé physique et mentale, leur sécurité affective, leur identité culturelle et personnelle ainsi que leurs capacités de développement »³⁷⁰.

Comme le souligne l'Organisation mondiale de la santé, « les qualités stimulantes et de soutien physique et affectif des milieux où les enfants grandissent, vivent et apprennent sont celles qui auront le plus de répercussions sur leur développement »³⁷¹. Pourtant, nous l'avons souligné

³⁶⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans. La Charte québécoise des droits et libertés, Volume 1. Bilan et recommandations*, 2003, p. 39, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/bilan_charte.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 118, p. 32.

³⁶⁹ CRDE, art. 18 al. 2.

³⁷⁰ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 60, par. 6.

³⁷¹ ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, *Le développement de la petite enfance : un puissant égalisateur – Rapport final*, Lori G. Irwin Arjumand Siddiqi et Clyde Hertzman, Commission des déterminants sociaux de la santé, Genève, Organisation mondiale de la santé, 2007, p. 7.

dans le portrait qui précède, dans la plupart des situations, les familles ne peuvent garantir à elles seules des milieux qui permettent de maximiser le potentiel de développement de leurs enfants sans que l'intervention de services publics n'y soit associée³⁷².

Ces derniers viennent jouer un important rôle en offrant une gamme de services nécessaires au développement de la petite enfance : services périnataux, soins de santé pédiatriques, services sociaux et de soutien aux parents ou aux personnes qui en tiennent lieu, services de garde, services éducatifs et protection sociale. Lorsqu'ils sont bien coordonnés et complémentaires, ces services ont des répercussions nettement favorables sur l'ensemble de la trajectoire développementale de l'enfant et, subséquemment, sur le cours de sa vie adulte³⁷³.

Dans un rapport publié en 2012, le Directeur de santé publique de Montréal observait que :

« Plus l'investissement est précoce, meilleurs sont les résultats, surtout lorsqu'il s'agit d'égaliser les chances des enfants issus de familles pauvres. [...] Bien que la question soit délicate, [d]es écarts de développement se manifestent au plan de la maturité scolaire des enfants et on peut constater que les enfants arrivent à l'école avec une préparation très inégale. Pourtant, les premiers apprentissages sont déterminants pour la réussite scolaire, elle-même associée à l'insertion professionnelle et économique future, de même qu'à l'adaptation sociale des jeunes et à leur santé une fois adultes. »³⁷⁴

Selon l'*Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle 2017*³⁷⁵, un peu plus d'un enfant sur quatre (27,7 %) est considéré comme vulnérable à son entrée à l'école, ce qui correspond à environ 23 790 enfants inscrits à la maternelle. Ces enfants présentent, pour au moins un des cinq domaines de développement proposé dans l'Instrument de mesure du

³⁷² R. WILKINSON et K. PICKETT, préc., note 366.

³⁷³ Edward MELHUISH, « The impact of early childhood education and care on improved wellbeing », dans *British academy for the humanities and social sciences*, "If you could do one thing... Nine local actions to reduce health inequalities, 2014, p. 34.

³⁷⁴ AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, *Les inégalités sociales de santé à Montréal : le chemin parcouru – Rapport du directeur de santé publique 2011*, 2^e éd., 2012, p. 63-64.

³⁷⁵ Micha SIMARD, Amélie LAVOIE et Nathalie AUDET, *Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle, Québec, Institut de la statistique du Québec*, 2018, p. 46.

développement de la petite enfance³⁷⁶, un résultat se situant dans le décile inférieur de la distribution des enfants inscrits à la maternelle³⁷⁷.

Bien que la vulnérabilité relative au développement de l'enfant soit observable dans toutes les couches de la société³⁷⁸, sa prévalence est plus grande dans les milieux dits défavorisés : un peu plus d'un enfant sur trois (33,7 %) est considéré vulnérable lorsqu'il a connu ses premières années de vie dans un environnement défavorisé³⁷⁹.

Pour lutter contre cette situation, la Commission estime nécessaire que les actions publiques visant à favoriser le développement des enfants prennent assise sur une meilleure prise en compte des caractéristiques des milieux sociaux dans lesquels ceux-ci évoluent durant les cinq premières années de leur vie³⁸⁰.

Certes, il existe déjà un certain nombre de programmes et d'initiatives gouvernementales qui visent la stimulation et le développement des enfants en bas âge de milieux défavorisés. Il suffit notamment de penser au *Programme d'aide à l'éveil à la lecture et à l'écriture*³⁸¹, à l'*Initiative*

³⁷⁶ *Id.*, p. 37. Cet instrument mesure cinq domaines de la préparation à l'école : santé physique et bien-être, compétence sociale, maturité affective, langage et aptitudes cognitives, habiletés de communication/connaissances générales. Magdalena JANUS et David OFFORD, « Development and psychometric properties of the Early Development Instrument (EDI). A measure of children's school readiness », (2007) 39(1) *Canadian Journal of Behavioral Science* 1-22.

³⁷⁷ Pour chacun des domaines de développement de l'IMPDE, la proportion d'enfants vulnérables augmente progressivement lorsqu'on passe du quintile le plus favorisé à celui qui est le plus défavorisé, sur l'indice de défavorisation matérielle et sociale.

³⁷⁸ Christa JAPEL, « Risques, vulnérabilité et adaptation : les enfants à risque au Québec », (2008) 14 (8) *Choix IRPP* 25.

³⁷⁹ M. SIMARD, A. LAVOIE et N. AUDET, préc., note 375, p. 58.

³⁸⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale – Projet de loi n° 5, Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions à l'égard des services de l'éducation préscolaire destinés aux élèves âgés de 4 ans*, (Cat. 2.412.131), 2019, p. 16.

³⁸¹ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, *Programme d'aide à l'éveil à la lecture et à l'écriture dans les milieux défavorisés*, [En ligne]. <http://www.education.gouv.qc.ca/parents-et-tuteurs/lecture-et-ecriture/eveil-dans-les-milieux-defavorises/> (Page consultée le 27 avril 2020)

concertée d'intervention pour le développement des jeunes enfants³⁸² et au Programme Passe-Partout³⁸³, dont l'objectif est d'accroître la compétence des parents d'enfants d'âge préscolaire.

Ces programmes permettent de prendre en compte l'environnement dans lequel évoluent les enfants de milieux défavorisés et contribuent à une meilleure compréhension du développement de ceux-ci chez les intervenants qui sont appelés à les appliquer. Ils facilitent surtout la mise en œuvre d'interventions qui sont susceptibles d'accroître les chances que ces derniers arrivent bien préparés à l'école.

Dans l'exercice qui sous-tend l'application de ces programmes, l'État doit tenir compte du rôle des parents ou des personnes qui en tiennent lieu, du niveau d'accompagnement dont ils ont besoin et de l'importance d'assurer leur participation aux décisions qui concernent le développement et la sécurité de leur enfant. L'évaluation de ces programmes permet de démontrer l'impact positif qu'ont ces derniers sur le développement des enfants en bas âge³⁸⁴. Cependant, elle met en relief des obstacles qui empêchent des familles d'y avoir accès : offre insuffisante, crainte des parents d'être stigmatisés s'ils participent à ces programmes, offre qui n'est pas toujours culturellement adaptée³⁸⁵.

Afin que ces programmes puissent porter fruit pour tous les enfants du Québec, l'État doit accorder une attention particulière à ceux qui proviennent de groupes qui sont davantage susceptibles de subir de la discrimination au sein de notre société. En 2016, la Commission soulignait qu'au moment de l'entrée à l'école, « les enfants les plus à risque de présenter des retards de développement se trouvent bien souvent dans des situations de discrimination

³⁸² MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Initiative concertée d'intervention pour le développement des jeunes enfants*, [En ligne]. <https://msss.gouv.qc.ca/professionnels/jeunesse/initiative-concertee-d-intervention-pour-le-developpement-des-jeunes-enfants/> (Page consultée le 27 avril 2020).

³⁸³ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, *Programme Passe-Partout : Un soutien à la compétence parentale – Cadre d'organisation destiné aux gestionnaires, aux intervenantes et aux intervenants*, 2003, [En ligne]. http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/dpse/formation_jeunes/Passe-Partout_s.pdf (Page consultée le 27 avril 2020).

³⁸⁴ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, *Programme Passe-Partout – Rapport d'évaluation*, 2020, p. 70-72; Julie MYRE BISAILLON et al., *Évaluation des impacts du PAÉLÉ dans les milieux défavorisés - Rapport scientifique intégral*, Action concertée FQRSC, 2010, p. 114-120.

³⁸⁵ *Id.*, p. 78-94.

« systémique qui produisent des effets disproportionnés d'exclusion pour eux », telles que la pauvreté³⁸⁶.

La précarité des conditions de vie de ces enfants fait écho à leurs caractéristiques personnelles et à celles des membres de leur famille. Ces caractéristiques correspondent généralement à des motifs de discrimination interdits en vertu de la Charte, telle que la condition sociale, mais aussi l'origine ethnique ou nationale, la « race », la couleur, la religion, l'état civil des parents ou des personnes qui en tiennent lieu, la langue ou le handicap. Afin que ces enfants puissent avoir des chances égales de se développer, l'État doit tenir compte de ces caractéristiques dans la prestation des services à la petite enfance qu'il entend déployer, entre autres en adaptant ceux-ci en conséquence³⁸⁷.

L'absence de prise en compte de ces caractéristiques peut avoir un impact négatif sur la trajectoire développementale de ces enfants jusqu'à l'âge adulte. Elle est susceptible d'alimenter le cercle vicieux des difficultés scolaires et sociales que ces enfants pourront éprouver : la pauvreté augmente les risques d'échec scolaire et les difficultés d'ordre social et comportemental qui, à leur tour, augmentent les risques de décrochage et les problèmes d'intégration socioprofessionnelle³⁸⁸.

L'insuffisance de mesures visant à infléchir rapidement les effets des conditions socioéconomiques adverses sur le développement des enfants d'âge préscolaire, risque de compromettre gravement les droits qui leur sont reconnus, tant en vertu de la Charte que de la CRDE, du PIDESC ou d'autres instruments de droits de la personne internationaux.

Comme l'explique le Comité des droits de l'enfant, les États ont d'importantes responsabilités à exercer pour assurer le développement de tous les enfants d'âge préscolaire. D'une part, ils « ont un rôle clef à jouer s'agissant d'établir un cadre législatif pour la fourniture de services de

³⁸⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation intitulé « Pour une Politique de la réussite éducative »*, (Cat. 2.122.34.1), 2016, p. 1.

³⁸⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire présenté à la Commission sur l'éducation à la petite enfance dans le cadre des audiences publiques nationales*, (Cat. 2.122.35), 2016, p. 2.

³⁸⁸ Andrée DUVAL et Lyne MARTIN, *La Stratégie d'intervention Agir autrement (SIAA)*, 4^e Colloque sur l'approche orientante, Québec, 16 au 18 mars 2005.

qualité dotés de fonds suffisants », mais aussi pour « faire respecter des normes adaptées à la situation d'individus et de groupes spécifiques et aux priorités en matière de développement des différents groupes d'âge, des nourrissons jusqu'aux enfants qui entrent à l'école »³⁸⁹.

D'autre part, nous le verrons plus en détail dans la partie 4.2.6 du présent mémoire, les États ont également un rôle de premier ordre à assumer en matière de lutte contre la pauvreté³⁹⁰.

4.2.3 L'accès aux services jusqu'à l'atteinte de la majorité

Pour permettre le plein développement et la réussite éducative des enfants en difficulté, l'approche d'intervention précoce doit s'inscrire dans une perspective plus large qui permet d'accompagner chaque enfant tout au long de sa trajectoire développementale. L'enfant et sa famille doivent ainsi recevoir des services qui, de façon continue, permettront d'assurer la protection et l'épanouissement de celui-ci, de sa naissance jusqu'à l'âge adulte.

Pour ce faire, il est nécessaire d'inscrire cet accompagnement dans la perspective d'un continuum de services. Ce dernier doit mettre à profit l'ensemble des réseaux publics qui sont appelés à contribuer au développement et à la sécurité de l'enfant. Ceux-ci doivent unir leurs actions de manière à garantir à l'enfant un parcours de vie harmonieux qui offre les meilleures chances de développement possible, jusqu'au passage à l'âge adulte.

La récente *Politique de la réussite éducative* est particulièrement explicite sur l'importance de la continuité des services :

« Agir de façon continue, c'est mettre la personne au cœur des préoccupations et la considérer dans un continuum de services dépassant les missions et les limites des différentes organisations qui jalonnent son parcours. C'est aussi assurer la cohérence et l'efficacité de l'ensemble des interventions destinées à soutenir la personne dans son cheminement éducatif et suivre la progression de ses apprentissages. La continuité des services est essentielle pour préparer et faciliter les transitions que l'enfant ou l'élève aura à vivre [...]. La continuité de services contribue non seulement à consolider le parcours éducatif de l'enfant et de l'élève, mais également à réduire les risques de décrochage. À cet effet, il faudra élaborer des stratégies qui permettront de soutenir adéquatement les jeunes jusqu'à leur majorité, de façon à ce que le plus grand nombre d'entre eux obtiennent le diplôme ou la qualification qui leur permettra, à court ou à

³⁸⁹ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 60, par. 31.

³⁹⁰ *Id.*, par. 26.

moyen terme, de poursuivre leur scolarité ou le développement de leurs compétences. »³⁹¹

La Commission a salué la volonté du gouvernement québécois d'agir le plus tôt possible dans la vie des enfants pour identifier les difficultés liées à leur développement³⁹². Elle exprimait cependant la vive inquiétude que suscite le projet de déploiement de classes de maternelle pour tous les enfants ayant atteint l'âge de 4 ans, dans un contexte où les ressources spécialisées qui sont actuellement dédiées pour répondre aux besoins des élèves en difficulté du primaire et du secondaire sont déjà insuffisantes :

« N'y a-t-il pas un risque de voir s'effriter davantage la capacité du réseau scolaire à s'acquitter de ses obligations au regard de ces élèves, et plus généralement, de tous les élèves qui sont protégés par la Charte, si aucun exercice de répartition équitable des ressources disponibles pour favoriser l'adaptation des services dans l'ensemble du réseau scolaire québécois n'est envisagé? »³⁹³

Parmi les élèves protégés par la Charte qui sont susceptibles de rencontrer des obstacles suffisamment importants pour compromettre leur développement, figurent les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (HDAA)³⁹⁴. S'appuyant sur les conclusions d'une vaste étude qu'elle a menée sur les services éducatifs qui leur sont destinés³⁹⁵, la Commission soulignait que le réseau scolaire québécois est confronté depuis plusieurs années à une pénurie de personnel spécialisé pour venir en appui direct à ces élèves et aux enseignants qui en ont la charge³⁹⁶. Elle déplorait, qu'en raison de cette situation, de nombreux élèves HDAA ne reçoivent pas les services adaptés auxquels ils ont pourtant droit et qui leur permettraient de bénéficier de l'enseignement dispensé dans les écoles québécoises, au même titre que les autres élèves. Ce faisant, leur réussite scolaire s'en trouve généralement compromise, et ceux-ci se voient orientés en grand nombre, dès la fin du premier cycle du

³⁹¹ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, *Politique de la réussite éducative : Le plaisir d'apprendre, la chance de réussir*, 2017, p. 40.

³⁹² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 380, p. 4.

³⁹³ *Id.*, p. 26.

³⁹⁴ Ci-après « élèves HDAA ».

³⁹⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le respect des droits des élèves HDAA et l'organisation des services éducatifs dans le réseau scolaire québécois : une étude systémique*, Daniel Ducharme et Johanne Magloire, avec la collab. de M^e Karina Montminy, (Cat. 2.120-12.61.1), 2018.

³⁹⁶ *Id.*, p. 83-87.

secondaire, vers des parcours de formation qui disposent de ressources encore plus limitées pour adapter les services éducatifs à leurs besoins (formations axées sur l'emploi, formation professionnelle, éducation aux adultes)³⁹⁷. L'étude menée par la Commission met en relief que cette dynamique a pour principal effet que ces élèves, qui représentent un peu plus de 20 % de tous les élèves québécois, sont plus nombreux à quitter l'école secondaire sans diplôme, ni qualification. Ce sont près de 40 % des élèves HDAA qui se trouvent dans cette situation annuellement alors que, pour les autres élèves, c'est le cas de 8,7 % d'entre eux³⁹⁸.

Si les élèves HDAA sont davantage susceptibles de connaître un parcours scolaire émaillé de difficultés, en raison de l'insuffisance ou de l'inadéquation des services adaptés qui leur sont destinés, ils ne sont cependant pas les seuls élèves à rencontrer d'importants obstacles à l'école. Dans son Rapport sur le profilage racial, la Commission soulignait que les élèves racisés, notamment des communautés noires, étaient plus nombreux à subir une évaluation négative de leurs capacités par le personnel scolaire et, par voie de conséquence, à être orientés vers des filières de formation qui sont peu qualifiantes³⁹⁹.

De plus, elle observait que plusieurs élèves issus de l'immigration se voyaient dirigés vers des classes spécialisées (par exemple des classes pour les troubles d'apprentissage), immédiatement après avoir fréquenté des classes d'accueil⁴⁰⁰. Dans certains milieux, le recours systématique à ce mode de scolarisation laissait entrevoir que le contenu de formation proposé dans les classes d'accueil était insuffisant pour assurer une intégration harmonieuse des élèves immigrants à la classe ordinaire.

Dans son rapport, la Commission a formulé plusieurs recommandations destinées au MELS, aujourd'hui le MÉES, aux commissions scolaires et aux établissements d'enseignement, afin qu'ils adaptent leurs services aux besoins des élèves racisés et des élèves immigrants.

³⁹⁷ *Id.*, p. 65-66.

³⁹⁸ *Id.*, p. 44.

³⁹⁹ Rapport sur le profilage racial, p. 64.

⁴⁰⁰ *Id.*, p. 67.

Ainsi, la Commission relevait en 2011 que l'évaluation et l'orientation scolaires des jeunes racisés étaient teintées de biais culturels, de préjugés et de stéréotypes discriminatoires fondés sur la « race », la couleur, l'origine ethnique ou nationale, mais aussi sur la condition sociale. Elle faisait en outre le constat que les intervenants scolaires avaient des « attentes à la baisse » envers ces élèves et avaient tendance à écarter leurs parents des « décisions relatives au choix des parcours scolaires »⁴⁰¹ de leurs enfants sous prétexte qu'ils ne maîtrisaient pas la « culture » de l'école québécoise.

Elle déplorait, par ailleurs, que les élèves racisés et immigrants se voyaient plus fréquemment identifiés comme « élèves à risque » que les autres élèves. Il s'agissait d'une situation qui touchait davantage les élèves qui n'ont pas le français comme langue maternelle ou d'usage et les élèves racisés qui présentent un retard scolaire à leur entrée à l'école⁴⁰². Dans son rapport, la Commission soulignait que le classement « élèves à risque » requérait des critères trop flous et que cette étiquette leur était souvent apposée sans évaluation clinique sérieuse⁴⁰³.

Les résultats préliminaires du bilan⁴⁰⁴ que la Commission réalise indiquent qu'un certain nombre d'avancées ont été réalisées depuis pour résoudre cette situation. Mentionnons, par exemple, une collaboration renforcée entre l'école et les parents pour favoriser la réussite des jeunes élèves racisés et mieux les accompagner dans leur parcours scolaire, notamment grâce à l'apport de médiateurs (membres de la famille), d'agents en milieu interculturel et d'agents de liaison de groupes communautaires. Cependant, la Commission constate que le personnel scolaire n'est toujours pas formé pour lutter contre la discrimination et le profilage racial⁴⁰⁵, ce qui représente une grave lacune si l'on souhaite lutter contre les préjugés et les biais discriminatoires qui s'inscrivent encore aujourd'hui dans les pratiques d'évaluation des élèves.

Par ailleurs, la Commission s'inquiétait en 2011 de l'absence de données permettant de connaître le poids relatif des jeunes racisés et immigrants parmi les élèves qui fréquentent des

⁴⁰¹ *Id.*, p. 64.

⁴⁰² FÉDÉRATION DES SYNDICATS DE L'ENSEIGNEMENT ET CENTRALE DES SYNDICATS DU QUÉBEC, *Référentiel : les élèves à risque et HDAA, destiné au personnel enseignant*, 2018, p. 14.

⁴⁰³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial*, 2011, p. 70.

⁴⁰⁴ Préc., note 97.

⁴⁰⁵ Rapport sur le profilage racial, p. 65, voir : recommandation 54.

classes spécialisées⁴⁰⁶, des programmes de formation professionnelle ou d'éducation aux adultes, ou encore des programmes de formation axés sur l'emploi⁴⁰⁷. De l'avis de la Commission, cette lacune ne permettait pas de suivre la trajectoire scolaire qu'empruntent plusieurs de ces élèves, et par voie de conséquence, d'envisager des mesures qui permettraient de favoriser l'exercice de leur droit à l'instruction publique gratuite, en toute égalité. Rappelons, à ce sujet, que la Commission avait recommandé que ces jeunes puissent bénéficier de mesures d'appui à leur réussite éducative et de services complémentaires pour favoriser la progression de leurs apprentissages⁴⁰⁸. Encore à ce jour, il faut déplorer que le ministère ne collige pas de données qui permettent d'apprécier leur trajectoire scolaire.

En ce qui concerne les services d'accueil et de soutien à l'apprentissage du français⁴⁰⁹, les commissions scolaires⁴¹⁰ ayant participé au bilan rapportent que l'intégration des élèves allophones en classe ordinaire est mieux adaptée à leurs besoins. Elles relatent néanmoins que plusieurs obstacles subsistent parmi lesquels : l'éloignement du domicile des élèves des points de service, les classes d'accueil fermées multi-âge et multi-niveaux entravant le service individualisé, l'insuffisance des ressources professionnelles et financières, le manque d'outils pour évaluer le parcours des élèves aux services d'accueil et de soutien à l'apprentissage du français ainsi que l'absence de normalisation du matériel didactique.

Ces situations hautement problématiques entraînent de multiples bris de service, qui sont souvent vécus à des moments charnières du parcours scolaire des enfants en difficulté. Ce faisant, elles génèrent une grande instabilité et rendent la poursuite de ce parcours encore plus incertaine. Plus généralement, cela nuit au développement cognitif et social de ces enfants et ultimement, est préjudiciable pour leur réussite éducative. Cette dynamique vient nettement

⁴⁰⁶ *Id.*, p. 118.

⁴⁰⁷ *Id.*, p. 76-81.

⁴⁰⁸ *Id.*, p. 78.

⁴⁰⁹ Ci-après « SASAF ». Voir les recommandations 64 à 74 de la Commission. Rappelons que les recommandations 66 et 68 qui s'adressaient au MÉES n'ont pas fait l'objet de suivi dans le cadre de ce bilan. Elles concernaient la réduction du nombre d'élèves des classes régulières qui accueillent des élèves provenant des SASAF (recommandation 66) et l'extension de l'âge de fréquentation de l'école secondaire jusqu'à 21 ans pour ces élèves allophones arrivés tardivement dans le système scolaire québécois et ayant un grand retard scolaire (recommandation 68). *Id.*, p. 118-119.

⁴¹⁰ Deux commissions scolaires sont anglophones et ne sont donc pas concernées par le SASAF.

compromettre leur droit à l'égalité dans l'exercice du droit à l'instruction publique, tel qu'il est garanti en vertu des articles 10 et 40 de la Charte. De plus, elle porte atteinte au principe d'égalité des chances qui est pourtant inscrit dans la mission de l'école québécoise, telle que cette dernière est définie à l'alinéa 2 de l'article 36 de la L.i.p.⁴¹¹.

Pour résoudre ce problème, la Commission tient à réitérer l'importance de miser sur l'adoption de mesures concrètes favorisant l'adaptation des services, tout au long du parcours scolaire des enfants en difficulté, et ce, de façon complémentaire aux mesures proposées relativement à l'intervention précoce proposée par le gouvernement⁴¹². À cette fin, la Commission souhaite rappeler plusieurs recommandations qu'elle avait formulées dans son rapport sur les services éducatifs destinés aux élèves HDAA, notamment celles qui concernent l'établissement d'un seuil de ressources spécialisées suffisant pour garantir des services adaptés aux besoins des élèves en difficulté⁴¹³, mais aussi celles qui concernent le renforcement mutuel des actions des différents réseaux prestataires de services qui contribuent au développement des enfants : éducation, santé et services sociaux, petite enfance⁴¹⁴.

Bien qu'elles feront l'objet d'un rapport distinct faisant état des résultats finaux du bilan de la Commission sur le profilage racial et la discrimination systémique en milieu scolaire, la Commission souhaite également rappeler les recommandations portant sur le parcours et la réussite scolaires des enfants racisés ainsi que celles sur l'adaptation des services aux élèves racisés à besoins particuliers, aux élèves allophones fréquentant les classes d'accueil et aux élèves dirigés vers l'éducation aux adultes⁴¹⁵.

⁴¹¹ Art. 36, al. 2 L.i.p. : « Elle a pour mission, dans le respect du principe de l'égalité des chances, d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves, tout en les rendant aptes à entreprendre et à réussir un parcours scolaire. »

⁴¹² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 380, p. 26.

⁴¹³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 395, p. 67 et 89.

⁴¹⁴ *Id.*, p. 98.

⁴¹⁵ Voir les recommandations 54 à 58 sur le parcours et la réussite scolaires des élèves racisés, 59 à 63 sur les élèves racisés à besoins particuliers, 69, 70, 71 et 73 concernant plusieurs services qui devraient être opérationnels pour répondre aux élèves fréquentant le SASAF ainsi que les recommandations 76 à 79 sur l'inadéquation des services du secteur des adultes aux besoins des élèves racisés allophones, Rapport sur le profilage racial, p. 117-119.

Ces recommandations constituent un préalable incontournable pour garantir une offre de services adaptés suffisante et continue, afin que le parcours scolaire de chaque enfant du Québec s'élabore sans épisodes de ruptures de services qui viennent fragiliser la progression de ses apprentissages. L'élève doit pouvoir bénéficier du soutien nécessaire pour permettre cette progression tout au long de ce parcours⁴¹⁶.

En définitive, si cet accompagnement continu et concerté permet aux enfants qui sont identifiés comme étant vulnérables d'assurer l'exercice de leur droit à l'instruction publique gratuite en toute égalité, il ne se limite pas qu'à l'exercice de ce droit. Comme le souligne le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies :

« L'éducation est à la fois un droit fondamental en soi et une des clefs de l'exercice des autres droits inhérents à la personne humaine. En tant que droit qui concourt à l'autonomisation de l'individu, l'éducation est le principal outil qui permette à des adultes et à des enfants économiquement et socialement marginalisés de sortir de la pauvreté et de se procurer le moyen de participer pleinement à la vie de leur communauté. [...] L'éducation est de plus en plus considérée comme un des meilleurs investissements financiers que les États puissent réaliser. »⁴¹⁷

4.2.4 La complémentarité et la collaboration entre les réseaux publics qui offrent des services aux enfants et aux familles : un facteur déterminant pour le développement de tous les enfants du Québec

Comme nous l'avons souligné dans la partie 3 de ce mémoire, l'école joue un rôle essentiel pour le développement et l'autonomisation des enfants, en offrant à ces derniers un milieu de vie dans lequel ils peuvent retirer d'importants bénéfices sur le plan de leur épanouissement intellectuel, affectif et social⁴¹⁸. Toutefois, elle ne peut exercer ce rôle sans la contribution active des réseaux de la petite enfance et de la santé et des services sociaux. Les interventions que ces derniers mènent, en amont ou en parallèle à celles que propose le système scolaire, sont essentielles au développement intégral de l'enfant. Elles nécessitent d'être rigoureusement

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 380, p. 26.

⁴¹⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 395, p. 67 et 89.

⁴¹⁷ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observation générale no 13 : Le droit à l'éducation*, Doc. N.U. E/C.12/1999/10, par. 1.

⁴¹⁸ Santiago MOLINA GARCIA et John ALBAN-METCALFE, « Integrated or inclusive education versus interactive education : the need for a new model », (1998) 13(2) *European Journal of Special Needs Education* 170-179.

arrimées à celles de l'école et de s'inscrire en complémentarité avec celles-ci pour répondre aux besoins des enfants et de leurs familles.

De fait, l'État est appelé à dispenser un soutien déterminant au rôle premier des familles en menant d'importantes interventions dans des sphères qui sont névralgiques pour le développement de l'enfant et son épanouissement, telles que la santé physique et mentale, l'éducation, les loisirs et les mesures d'assistance financière et sociale aux familles.

Lorsque ces interventions sont rigoureusement planifiées et qu'elles se renforcent mutuellement, tout au long du parcours de vie de l'enfant, elles contribuent significativement au développement et à la sécurité de ce dernier⁴¹⁹.

Dans ses travaux récents⁴²⁰, la Commission a cependant constaté que l'arrimage entre les interventions des principaux réseaux publics qui sont concernés par le développement de l'enfant souffrait de nombreuses lacunes. Si chacun de ces réseaux est appelé à identifier des difficultés vécues par les enfants, à procéder à l'évaluation individualisée de leurs besoins et à proposer des soins et des services qui puissent répondre à ces derniers, cette action est morcelée et manque de cohésion.

De fait, les mécanismes qui sont prévus pour présider à la collaboration entre les réseaux ne suffisent pas pour garantir que les enfants bénéficieront d'interventions concertées susceptibles d'assurer leur développement.

⁴¹⁹ Pia REBELLO BRITTO, Hirokazu YOSHIKAWA et Kimberly BOLLER, « Quality of Early Childhood Development Programs in Global Contexts : Rationale for Investment, Conceptual Framework and Implications for Equity », (2011) 25 (2) *Social Policy Report*; INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC, *Les conditions de succès des actions favorisant le développement global des enfants : état des connaissances*, 2014, p. 22.

⁴²⁰ Rapport 156.1 LPJ, 2020, COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale – Projet de loi n° 40, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*, (Cat. 2.412.84.5), 2019; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 380; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, , préc., note 395; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 387; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 386.

Parmi les manques à cet égard, il faut par exemple déplorer la relative inefficacité de l'entente de complémentarité des services qui a été conclue entre le réseau de la santé et des services sociaux et le réseau de l'éducation en 2003⁴²¹. Celle-ci doit viser l'élaboration, la mise en œuvre et l'arrimage de services de promotion de la santé et du bien-être, de prévention, d'aide, de réadaptation et d'adaptation à l'intention des enfants d'âge scolaire (5-18 ans). Elle concerne aussi les enfants de 4 à 21 ans présentant un handicap au sens de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*, de même que ceux de 4 ans dont le milieu familial est considéré économiquement faible⁴²². Or, une évaluation de l'implantation et des effets de cette entente a été rendue publique en 2010⁴²³. Les conclusions de celle-ci sont sans équivoque :

« Le projet de l'Entente [...] demeure ignoré, négligé ou méconnu par de multiples acteurs. [...] Or, considérant les efforts faits par le Québec dans le domaine du soutien aux personnes handicapées ou en difficulté, il est nécessaire que les actions entreprises soient davantage ressenties par ceux qui sont au centre des préoccupations de l'Entente de complémentarité des services entre le réseau de la santé et des services sociaux et le réseau de l'éducation, c'est-à-dire l'enfant et ses parents. [...] Les enjeux liés à l'Entente sont indissociables d'un renouvellement des pratiques et des organisations. Le continuum de services intégrés doit être davantage développé par les deux réseaux. Il reste un travail considérable à faire, mais les résultats indiquent que les familles attendent et requièrent des interventions plus continues, coordonnées et amenant une réponse adaptée aux besoins de leur enfant. »⁴²⁴

Dix années se sont écoulées depuis que ces constats ont été formulés, mais ceux-ci demeurent d'actualité. Dans le cadre d'une étude systémique qu'elle a réalisée sur les services éducatifs destinés aux élèves HDAA⁴²⁵, la Commission a recueilli près de 150 témoignages d'intervenants du réseau scolaire public québécois. Une très large proportion d'entre eux confirme que la complémentarité des interventions des deux réseaux n'est toujours pas assurée, après plus d'une quinzaine d'années d'application de l'Entente.

⁴²¹ Entente de complémentarité, préc., note 224.

⁴²² *Id.*, p. 2.

⁴²³ Sylvie TÉTREAU, Pauline BEAUPRÉ, Monique CARRIÈRE, Andrew FREEMAN et Hubert GASCON, *L'évaluation de l'implantation et des effets de l'Entente de complémentarité entre le réseau de la santé et des services sociaux et le réseau de l'éducation – Rapport scientifique intégral*, Université Laval, Centre interdisciplinaire de recherche en réadaptation et intégration sociale (CIRRI), 2010. Pour réaliser cette évaluation, les chercheurs du CIRRI ont été mandaté par le Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC), en collaboration avec le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MÉLS) et le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

⁴²⁴ *Id.*, p. 18 (nos soulignés).

⁴²⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 395, p. 89-98.

De nombreux obstacles à l'émergence d'un réel continuum de services pour les enfants en difficulté sont identifiés par ces intervenants : règles de priorisation des interventions qui diffèrent d'un réseau à l'autre; absence d'une vision commune du développement global de l'enfant; rigidité des règles administratives qui président au déploiement des services et qui freinent le travail de collaboration entre les intervenants des deux réseaux; offre de service qui ne s'articule pas autour des besoins de l'enfant et de sa famille, mais plutôt en fonction de la mission respective de chaque réseau; pénurie de personnel spécialisé; désinvestissement des intervenants d'un réseau dès lors que la situation d'un enfant est prise en charge par les intervenants de l'autre réseau, etc.⁴²⁶

Ces obstacles systémiques se manifestent concrètement dans la situation de certains enfants, dont la réponse à leurs besoins et à ceux de leur famille se trouve à l'interface des services offerts par ces deux réseaux. Il suffit d'évoquer ici la situation des enfants qui présentent des troubles de santé mentale. Selon une étude récente, plus du tiers des adolescents québécois se situent à un niveau élevé sur l'échelle de détresse psychologique de Kessler (37,3 % de ceux-ci)⁴²⁷. Cette proportion est plus élevée chez les filles (48,5 %) que chez les garçons (27,0 %)⁴²⁸.

Par ailleurs, il faut souligner que la détresse psychologique affecte plus fortement les adolescents de la diversité sexuelle et de genre (gais, lesbiennes, bisexuels, trans, etc.). Ceux-ci sont au moins trois fois plus à risque de suicide (idéations suicidaires, tentatives de suicide et suicides accomplis) que les autres jeunes de leur âge et ce risque augmente s'ils ont été victimes d'intimidation⁴²⁹.

⁴²⁶ *Id.*

⁴²⁷ Nicole GALLANT Nathalie VACHON, Philippe SIROIS-GAUDREAU, Ysendre COZIC-FOURNIER et Katherine LABRECQUE, *Portrait du bien-être des jeunes au Québec – Ensemble du Québec, Édition 2019*, Fondation Jeunes en Tête, Institut National de la Recherche Scientifique (INRS) et Observatoire Jeunes et Société, 2019, p. 78.

⁴²⁸ *Id.*, p. 79.

⁴²⁹ Annie VAILLANCOURT, Lynda POIRIER et Michel DORAIS, « Des jeunes plus à risque de suicide », (2019) *Réseau Qualaxia*, [En ligne]. <https://qualaxia.org/article/des-jeunes-plus-a-risque-de-suicide/> (Page consultée le 13 mai 2020); Line CHAMBERLAND et Isabelle BÉDARD, « Les jeunes des minorités sexuelles – Le risque suicidaire », (2013) 6(1) *Revue du CREMIS*, [En ligne]. <http://www.cremis.ca/revue-du-cremis/recherche/les-jeunes-des-minorites-sexuelles-le-risque-suicidaire>; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *De l'égalité juridique à l'égalité sociale – Vers une stratégie*

Ces données, lorsqu'elles sont mises en relation, avec celles que collige le réseau scolaire, permettent de mesurer l'ampleur de la situation : entre 2001 et 2016, ce dernier a enregistré une hausse de 262,7 % du nombre d'élèves qui fréquentent ses établissements et qui ont obtenu un diagnostic de santé mentale⁴³⁰. Devant une telle augmentation, le personnel scolaire exprime non seulement un besoin de soutien et de formation, afin d'adapter les services éducatifs qu'il offre à ces élèves, mais aussi la nécessité qu'une prise en charge effective par les équipes de santé mentale jeunesse des CISSS et des CIUSSS soit réalisée afin que ces élèves puissent répondre adéquatement à leur obligation de fréquentation scolaire⁴³¹.

De la même manière, de nombreux intervenants du réseau scolaire déplorent que certains enfants cessent d'obtenir des services du réseau de la santé et des services sociaux, du moment qu'ils entrent à l'école. Parmi les cas qui sont fréquemment évoqués, figure la situation des enfants qui présentent un trouble du spectre autistique (TSA) et qui, à la petite enfance, ont bénéficié d'interventions de stimulation précoce, telle que de l'intervention comportementale intensive (ICI) en centre de réadaptation⁴³². En règle générale, ce type d'intervention cesse, du moment où l'enfant fréquente une classe de maternelle. Cependant, plusieurs intervenants soulignent que, pour favoriser leur intégration aux activités régulières de l'école, ces élèves bénéficieraient du maintien de l'intervention comportementale intensive pendant les premières années de leur fréquentation scolaire.

Par ailleurs, si le besoin d'en arriver à une plus grande concertation entre le réseau de la santé et des services sociaux et celui de l'éducation a été clairement exprimé par la majorité des intervenants rencontrés, le renforcement des liens avec le réseau des services éducatifs à la petite enfance est également souligné. La nécessité d'agir précocement auprès des enfants qui éprouvent des difficultés fait l'objet d'un vaste consensus parmi les intervenants. Cependant, plusieurs enseignants de maternelle et du premier cycle du primaire déplorent qu'ils ne puissent que très rarement bénéficier d'informations sur les interventions qui ont été menées auprès d'enfants qui ont éprouvé des difficultés avant d'entrer à l'école, que ce soit dans des centres

nationale de lutte contre l'homophobie. Rapport de consultation du Groupe de travail mixte contre l'homophobie, 2007, p. 15-18.

⁴³⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 395, p. 30.

⁴³¹ *Id.*, p. 74-75.

⁴³² *Id.*, p. 97.

de réadaptation ou par le biais de programmes de stimulation précoce comme le programme Passe-Partout, ou encore, dans le cadre de leur prise en charge par des CPE ou des garderies privées⁴³³.

Ce faisant, le milieu scolaire se trouve à devoir procéder à une nouvelle évaluation des besoins de ces enfants, souvent dans un contexte où les ressources professionnelles habilitées à procéder à cette évaluation dans le réseau scolaire sont rares⁴³⁴, ce qui peut occasionner des délais plus ou moins importants pour obtenir celle-ci. L'attente d'une évaluation de leurs besoins ou d'un diagnostic est préjudiciable pour la réussite éducative de ces enfants, car ils ne bénéficient généralement pas de mesures de soutien aux apprentissages qui soient adaptés à leur condition.

Cette situation est problématique pour de nombreux enfants qui présentent des besoins éducatifs particuliers liés à des caractéristiques qui leur sont propres, notamment les enfants en situation de handicap, les enfants dont la famille a récemment immigré au Québec et ceux qui proviennent de familles à faible revenu. Pour leurs familles, s'engage alors un véritable parcours du combattant afin d'éviter qu'il n'y ait un bris de service susceptible de compromettre la progression des apprentissages de leurs enfants. Elles doivent rapidement mobiliser toutes « les ressources nécessaires pour que les établissements d'enseignement prennent en compte leurs besoins spécifiques et mettent en place les mesures d'adaptation nécessaires afin qu'ils puissent bénéficier de services éducatifs en toute égalité »⁴³⁵.

Lorsque les délais pour obtenir une telle évaluation sont trop longs et qu'ils engendrent un retard scolaire pour l'enfant, il n'est pas rare que certaines familles se tournent vers des ressources privées pour obtenir celle-ci. Les frais qui sont associés à cette démarche sont substantiels et plusieurs parents ne peuvent recourir à ces services privés. Cette situation crée alors deux classes de parents : ceux qui ont les moyens de défrayer de tels coûts et ceux qui ne peuvent se le permettre ou qui ne peuvent le faire qu'au sacrifice des besoins essentiels pour leur famille : alimentation, logement, habillement, médicaments, etc.

⁴³³ *Id.*, p. 95-96.

⁴³⁴ *Id.*, p. 64, 82-84.

⁴³⁵ *Id.*, p. 24.

Le recours à des ressources privées pour obtenir une évaluation clinique ou un diagnostic qui permettra d'obtenir des services adaptés de l'école, compromet le droit à l'égalité de plusieurs enfants dans l'exercice de leur droit à l'instruction publique gratuite⁴³⁶. Il instaure un régime éducatif à deux vitesses qui exclut de manière disproportionnée les enfants de familles à faible revenu dont les parents ou des personnes qui en tiennent lieu n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour pallier le manque de ressources professionnelles dans le réseau public d'éducation. Cette dynamique pervertit la nature même du droit à l'instruction publique gratuite, en faisant payer l'acte qui fonde et justifie les interventions éducatives qui doivent permettre aux élèves en difficulté de bénéficier, au même titre que les autres élèves, de l'enseignement prodigué dans les établissements scolaires.

À de nombreuses reprises, la Commission a interpellé le gouvernement québécois sur la nécessité de renforcer les liens de collaboration entre les réseaux publics qui sont appelés à favoriser le développement des enfants et à rendre ces liens pleinement effectifs, dans l'intérêt supérieur de chaque enfant québécois. Dans le cadre des présentes consultations, elle souhaite réitérer qu'il est plus urgent que jamais que l'action gouvernementale en la matière soit plus cohésive et qu'elle ne laisse de côté aucun enfant, et ce, tout au long de son parcours de vie jusqu'à l'âge adulte.

4.2.5 Les mesures d'assistance financière et mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent aux familles

Bien qu'elles ne soient pas destinées exclusivement aux enfants, les mesures d'assistances financières et les mesures sociales, telles que l'aide au logement, ont également un impact majeur tout au long de la vie d'une proportion importante de ceux-ci.

L'article 45 de la Charte doit nous guider à cet égard. Celui-ci prévoit que : « Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent ».

⁴³⁶ *Id.*, p. 84.

Dans le contexte de la Commission spéciale, cette disposition doit en outre être lue conjointement avec l'article 39 de la Charte dont nous avons déjà traité. Le droit de tout enfant « à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou ceux qui en tiennent lieu peuvent lui donner » est, dans bien des cas, lié au droit à des mesures d'assistance financière et sociale susceptibles d'assurer un niveau de vie décent. La Commission l'a mentionné précédemment, le droit à des mesures de soutien à la famille est « le complément indispensable » du droit de l'enfant prévu à l'article 39 de la Charte⁴³⁷. La Commission a d'ailleurs déjà souligné que des dispositions plus concrètes doivent compléter le régime de protection de la jeunesse « afin que l'impossibilité des parents d'assurer la sécurité ou le développement de leur enfant ne résulte pas des carences des ressources étatiques ou communautaires »⁴³⁸.

L'article 45 de la Charte s'inspire par ailleurs directement du droit international en vertu duquel le Québec a pris plusieurs engagements. Rappelons que la *Déclaration universelle des droits de l'homme* reconnaît explicitement le « droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux »⁴³⁹. L'engagement pris par le Québec en vertu de l'article 11 du PIDESC est au même effet. Cette disposition oblige en outre « à une amélioration constante de ses conditions d'existence »⁴⁴⁰.

On conviendra que ce droit vise à répondre aux besoins élémentaires de l'ensemble des enfants comme de leurs parents.

De façon encore plus particulière, la CRDE prévoit « le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social »⁴⁴¹. Reconnaisant qu'il incombe d'abord aux parents ou aux personnes qui en tiennent lieu de

⁴³⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 368, p. 40.

⁴³⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 118, p. 33.

⁴³⁹ DUDH, art. 25.

⁴⁴⁰ PIDESC, art. 11.

⁴⁴¹ CRDE, art. 27(1).

fournir les conditions nécessaires au développement de l'enfant⁴⁴² dans les limites de leurs possibilités et de leurs moyens financiers, la CRDE engage le Québec à adopter les mesures appropriées pour les aider à mettre en œuvre ce droit. En cas de besoin, cela doit se traduire par « une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement »⁴⁴³.

A Les mesures d'assistance financière et mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent

Malgré ces engagements internationaux et les droits garantis aux enfants par la Charte, le portrait dressé dans la partie 4.1 du présent mémoire démontre que la pauvreté continue de prendre différentes formes au Québec. Elle constitue encore pour de nombreux enfants un facteur de risque majeur eu égard à leur sécurité et à leur développement. En vue d'agir en amont sur ce facteur de risque, différentes mesures d'assistance financière devraient pourtant permettre aux familles du Québec de sortir de la pauvreté. Puisque, faut-il le rappeler, « les enfants sont pauvres parce que leurs parents sont pauvres »⁴⁴⁴. Insistons en outre sur le caractère systémique de la pauvreté, de ces causes comme de ces remèdes, ainsi que sur la responsabilité partagée que nous avons face à celle-ci.

Il faut également le mentionner, la pauvreté prend différents visages. La situation des familles en situation de pauvreté diffère entre autres qu'elles soient sans revenu de travail; qu'elles puissent, ou non, bénéficier de certaines allocations ou aide financière et sociale; que leur(s) soutien(s) financier(s) ai(en)t un emploi précaire, un emploi au salaire minimum, un emploi à temps partiel; ou même qu'elles sont en situation d'itinérance.

Sans pouvoir s'attarder de manière exhaustive à l'ensemble de ces situations, retenons que l'aide financière actuellement offerte aux familles à faible revenu prend notamment la forme de prestations d'aide aux personnes et aux familles⁴⁴⁵, plus communément appelée « aide sociale ». Cette aide financière est également constituée de différentes mesures telles que les

⁴⁴² *Id.*, art. 27(2).

⁴⁴³ *Id.*, art. 27(3).

⁴⁴⁴ Hélène TESSIER, « La lutte contre la pauvreté : question de droits de la personne et une mesure de prévention contre une violence systémique à l'égard des enfants », (1996) 37 *C. de D.* 475, 499.

⁴⁴⁵ *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, A-13.1.1.

allocations familiales, la mesure Soutien aux enfants, les allocations au logement, le crédit pour la TVQ et le crédit d'impôt pour la solidarité, le supplément pour l'achat de fournitures scolaires.

Or, les montants consentis dans le cadre de ces mesures ne sont pas susceptibles d'assurer un niveau de vie décent, incluant les familles avec enfant. Ne serait-ce qu'aux fins d'illustration, notons qu'en 2016, le revenu d'un couple avec deux enfants bénéficiant du soutien des mesures disponibles n'atteignait que 83 % du taux de couverture de la MPC, une mesure de couverture des besoins les plus essentiels⁴⁴⁶. Ce taux de couverture n'était par ailleurs que de 82 % pour une famille monoparentale avec enfant⁴⁴⁷.

De façon plus particulière, la Commission a déjà déploré « l'insuffisance et l'inadéquation des barèmes d'aide sociale pour satisfaire les besoins de base des personnes les plus démunies et, corrélativement, garantir le respect de leurs droits prévus par la Charte »⁴⁴⁸. Dans son dernier rapport sur le Canada, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels recommandait d'ailleurs plus généralement « de veiller à ce que les taux des prestations sociales soient augmentés dans toutes les provinces et portés à des niveaux qui permettent une existence décente aux bénéficiaires et à leur famille, établissant ainsi un filet de sécurité efficace en matière de revenus »⁴⁴⁹.

Dans cette perspective, la Commission a déjà précisé que le critère déterminant devant servir à fixer le montant des prestations destinées aux familles en situation de pauvreté devait demeurer « le déficit existant entre les besoins d'une personne ou d'une famille et leurs revenus » et que « seul un critère de cet ordre permettrait que toute personne dans le besoin ait droit,

⁴⁴⁶ Préc., note 288.

⁴⁴⁷ CHAIRE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES, *Vers la mise en place d'un RMG : le point sur le soutien minimal de l'État*, Luc Godbout, Journée de réflexion sur le revenu minimum garanti organisée par le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté, le Conseil du statut de la femme et la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2017.

⁴⁴⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La judiciarisation de personnes itinérantes à Montréal : un profilage social*, M^e Christine Campbell, Paul Eid, (Cat. 2.120-8.61), 2009, p. 167, [En ligne]. http://www.cdpdi.ac.ca/Publications/itinerance_avis.pdf

⁴⁴⁹ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Canada*, Doc. N.U. E/C.12/CAN/CO/6 (2016), par. 30.

conformément à l'article 45 de la Charte, à des mesures d'assistance susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent [...] »⁴⁵⁰.

Dans le même sens, la Commission a souhaité que les « politiques globales en matière de sécurité du revenu soient conçues en tenant compte des besoins réels des prestataires et de leur famille et de leur droit de vivre dans des conditions décentes qui leur permettent de jouir, comme les autres citoyens et comme des citoyens à part entière, de tous les droits et libertés protégés par la Charte »⁴⁵¹. Ajoutons que « ces besoins doivent faire l'objet d'une évaluation fondée sur des analyses aussi précises que possible »⁴⁵². Ainsi, « les besoins de base ne peuvent être définis de façon restrictive pour une catégorie de la population, au point de se limiter à ce qui est nécessaire pour la survie »⁴⁵³. Ce serait là « une façon discriminatoire de concevoir la situation des personnes concernées »⁴⁵⁴.

Rappelons qu'en vertu de l'article 10 de la Charte, le droit à des mesures d'assistance financière doit pouvoir être exercé sans discrimination. Cette dernière peut être fondée sur la condition sociale, mais également sur le croisement de celle-ci avec d'autres motifs de discrimination tels que le handicap, l'âge, l'état civil.

Il convient donc d'insister sur l'importance de ne pas laisser les préjugés orienter la mise en œuvre des mesures d'assistance financière entre autres en ce qui a trait à la catégorisation des personnes bénéficiant de celles-ci. À ce propos, la Commission a par exemple recommandé, d'une part, « que les barèmes d'aide sociale soient fixés en fonction des besoins de base pour assurer un niveau de vie décent aux personnes ciblées, et non en fonction du type de

⁴⁵⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Le système actuel d'aide sociale eu égard aux droits fondamentaux de la personne. Préoccupations de la Commission*, (Cat. 2.120-8.5), 1988, p. 3.

⁴⁵¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires sur le Projet de règlement sur la sécurité du revenu*, (Cat. 2.412-66.3), 1989, p. 19.

⁴⁵² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 57, Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, (Cat. 2.412.66.8), 2004, p. 13, [En ligne].
http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/pl_57_aide_personnes_familles.pdf

⁴⁵³ *Id.*

⁴⁵⁴ *Id.*

programme mis en place » puis, d'autre part, que « ces barèmes ne soient pas de simples barèmes de survie, mais qu'ils assurent l'exercice de l'ensemble des droits de la personne »⁴⁵⁵.

Les recommandations à cet égard de la Commission demeurent d'actualité.

B Le droit à un logement convenable et abordable

Dans le même sens, la Commission a depuis longtemps documenté⁴⁵⁶ et dénoncé les écueils rendant théorique l'exercice du droit au logement pour plusieurs ménages :

« Au Québec, l'insuffisance des politiques publiques relatives au logement est un fait avéré, tout comme les facteurs de discrimination systémique qui rendent l'accès au logement plus difficile pour certaines catégories de personnes. [...] Quant aux politiques publiques relatives au logement [...], à ce jour elles n'ont pas permis de contrer les effets, sur les ménages pauvres dont le nombre ne cesse de croître, de la hausse du taux d'effort financier exigé des locataires. »⁴⁵⁷

Le portrait dressé dans la partie 4.1 du présent mémoire le démontre. Les différentes politiques publiques mises en œuvre depuis n'ont eu que des résultats mitigés en matière d'accès à un logement convenable et abordable pour les ménages avec enfants, et ce, malgré la période de croissance économique qu'a connu le Québec au cours des dernières années. Nous en avons également traité dans le portrait qui précède, le mal logement a d'importantes conséquences négatives sur l'ensemble des sphères de vie des enfants qui en sont victimes.

⁴⁵⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 452, p. 14.

⁴⁵⁶ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, préc., note 296; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Politiques et programmes dans le domaine du logement : leurs effets sur l'exercice du droit au logement pour les minorités ethno-culturelles du Québec*, Renée Lescop, (Cat. 2.122.6), 1988; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Une expérience de testing de la discrimination raciale dans le logement à Montréal*, Muriel Garon, (Cat. 2.122.4), 1988; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le regard des petits propriétaires sur les demandeurs de logement, Étude exploratoire sur les perceptions et les attitudes des petits propriétaires envers les clientèles des minorités ethnoculturelles*, Alberte Ledoyen, (Cat. 2.122.29), 2001; Enquête Nunavik, 2007; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 150; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 54.

⁴⁵⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 368, p. 24.

Soulignant à nouveau le rôle primordial que joue le logement dans la vie des personnes⁴⁵⁸, il convient donc de rappeler la nécessité de garantir l'exercice effectif du droit au logement pour l'ensemble des enfants.

Ainsi, on ne saurait minimiser le fait que les interventions dans le domaine du logement représentent une pierre angulaire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion⁴⁵⁹. On ne saurait minimiser non plus l'importance des garanties de droit pour venir assurer auprès de « plusieurs membres de la société québécoise, un niveau de vie suffisant pour permettre de combler leurs besoins en matière de logement ou d'alimentation »⁴⁶⁰. En effet, le logement ne peut être saisi comme un bien ou une simple marchandise; il s'agit au contraire d'un droit de la personne, soit « le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité »⁴⁶¹.

Comme énoncé précédemment, l'accès et le maintien dans un logement adéquat sont reconnus par plusieurs outils de droit international⁴⁶². Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels le soulignait, « le droit de l'homme à un logement suffisant, qui découle ainsi du droit à un niveau de vie suffisant, est d'une importance capitale pour la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels »⁴⁶³. Ce droit au logement doit pouvoir s'exercer « sans distinction d'âge, de situation économique, d'appartenance à des groupes ou autres entités, ou de condition sociale ou d'autres facteurs de cette nature »⁴⁶⁴. Certains vont plus loin aujourd'hui

⁴⁵⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.120-1.35), préc., note 54, p. 78.

⁴⁵⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.177.2), préc., note 310.

⁴⁶⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Déclaration de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Assurer pleinement l'exercice de tous les droits humains : un enjeu fondamental pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, (Cat. 2.600.226), 2010, p. 2.

⁴⁶¹ *Id.*, par. 7.

⁴⁶² Voir notamment : DUDH, art. 25; PIDESC, art. 11; ORGANISATION DES NATIONS UNIES, préc., note 43, art. 21 al. 1.

⁴⁶³ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observation générale n° 4 : Le droit à un logement suffisant, art. 11, par. 1 du Pacte*, Doc. N.U. E/1992/23/E/C.12/1991/4, par. 1.

⁴⁶⁴ *Id.*, par. 4. Voir également : PIDESC, art. 2 al. 2.

et demandent la reconnaissance du droit au logement en tant que droit fondamental⁴⁶⁵, étant donné qu'il est étroitement lié au le droit à la vie, à la sécurité et au respect de sa dignité⁴⁶⁶.

En droit québécois, le droit au logement fait entre autres partie intégrante du droit à des mesures sociales et d'assistance financière susceptibles d'assurer à toute personne un niveau de vie décent prévu à l'article 45 de la Charte. Le droit au logement n'est toutefois pas inscrit explicitement à la Charte, contrairement à ce que la Commission a recommandé par le passé⁴⁶⁷. Or, l'énonciation explicite de ce droit permettrait « de mieux tenir compte des facteurs systémiques qui empêchent l'accès au logement en toute égalité, et d'infléchir les politiques publiques dans un sens favorable à la pleine réalisation de ce droit »⁴⁶⁸. C'est pourquoi la Commission réitérera, à la fin de la présente partie, sa recommandation que le droit à un logement suffisant soit explicitement reconnu comme faisant partie du droit, garanti par l'article 45 de la Charte, à des mesures sociales et financières, susceptibles d'assurer un niveau de vie décent.

Ajoutons que l'article 10 de la Charte protège par ailleurs le droit à l'égalité, sans discrimination, en matière de logement, et ce, à toutes les étapes de la relation locateur-locataire, de la sélection de candidats locataires à la fin du bail⁴⁶⁹. À plusieurs reprises, la Commission a pourtant été à même de constater « l'exclusion des familles avec enfant du marché du logement locatif »⁴⁷⁰. Celle-ci peut en outre prendre une dimension particulière en fonction d'un ou de plusieurs motifs tels que la condition sociale, le sexe, la « race », la couleur, l'origine ethnique ou nationale, la situation de handicap. Ainsi, chaque année, la Commission traite des plaintes

⁴⁶⁵ Voir : RAPPORTEUSE SPÉCIALE SUR LE LOGEMENT CONVENABLE EN TANT QU'ÉLÉMENT DU DROIT À UN NIVEAU DE VIE SUFFISANT AINSI QUE SUR LE DROIT À LA NON-DISCRIMINATION DANS CE CONTEXTE, *Le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant*, Leilani Farha, Doc. N.U. A/71/310 (2016).

⁴⁶⁶ *Id.*, par. 3, 27.

⁴⁶⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les interventions dans le domaine du logement, une pierre angulaire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale*, 2002; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 368, p. 25.

⁴⁶⁸ *Id.*, p. 24.

⁴⁶⁹ Art. 4, 10, 12 et 45 Charte. Citons en outre l'article 10.1 de la Charte qui interdit le harcèlement fondé sur l'un ou l'autre des 14 motifs de discrimination. Rappelons enfin que l'article 11 de la Charte interdit de diffuser, publier ou exposer en public un avis comportant discrimination ou de donner une autorisation à cet effet. Cela vaut pour l'affichage de logement à louer ou la sélection de candidats locataires.

⁴⁷⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.177.2), préc., note 310, p. 16.

où des locateurs refusent, sur la base de motifs discriminatoires, de louer leurs logements à des familles avec enfants⁴⁷¹.

L'écart reste en somme toujours préoccupant entre le droit formel et le droit réel au logement⁴⁷², ce qui affecte tout particulièrement les familles à faible revenu ainsi que leurs enfants. En effet, les conditions socioéconomiques de nombreux ménages demeurent en outre intenable, ce qui se répercute directement sur leur capacité à se loger de façon convenable et, donc, sur l'exercice effectif de leur droit au logement. Par conséquent, en dépit des protections inscrites à la Charte et des engagements internationaux pris par le Québec, la Commission constate que pour nombre de personnes, l'exercice effectif du droit au logement demeure parsemé d'obstacles.

C'est pourquoi on ne saurait trop insister sur la responsabilité gouvernementale en matière de logement. Compte tenu des recommandations qu'elle a déjà formulées en la matière, la Commission invite à nouveau au rehaussement du financement du secteur du logement social et que celui-ci soit reconduit de façon pérenne⁴⁷³. Il apparaît également nécessaire de développer des programmes de logements sociaux de différents types et adaptés pour toutes les catégories de locataires plus susceptibles d'éprouver des difficultés à se loger⁴⁷⁴. Pensons notamment aux familles à faible revenu et plus particulièrement, aux familles dont le principal soutien de ménage est une personne autochtone, une personne ayant immigré récemment, une personne racisée, incluant les ménages monoparentaux présentant l'une de ces caractéristiques, ou encore une famille avec un enfant ayant un handicap ou un problème de santé mentale.

⁴⁷¹ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 108, p. 20.

⁴⁷² COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 463, par. 4.

⁴⁷³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.120-1.35), préc., note 54, p. 109-111.

⁴⁷⁴ *Id.*

4.2.6 La nécessité de mesures structurantes pour lutter contre la pauvreté

Il ressort de ce qui précède que, malgré les politiques publiques existantes en la matière, la pauvreté prise dans ses multiples dimensions, seule ou combinée à d'autres facteurs tels que l'état civil, l'origine ethnique ou nationale, le handicap demeure l'un des premiers facteurs de risque pour le développement et la sécurité des enfants. La présente partie de ce mémoire a permis d'illustrer quelques-unes des multiples conséquences de la pauvreté sur toutes les sphères de leur vie. D'ailleurs, au nombre des facteurs de risque environnemental d'abus et de négligence, une majorité est liée à la pauvreté, notamment : un milieu défavorisé, des événements de la vie causant des stress, un manque d'accès aux soins médicaux, aux soins pour l'enfant et aux services sociaux, le chômage et l'absence de logement, l'isolement social, le manque de soutien social, l'exposition au racisme, à la discrimination⁴⁷⁵.

C'est pourquoi la Commission tient à insister sur la nécessité d'agir, en amont, pour prévenir les situations de compromission menant les enfants à être pris en charge par le DPJ, en s'employant également à la mise en œuvre de mesures structurantes pour lutter contre la pauvreté réellement fondée sur les droits.

À plusieurs reprises, la Commission a constaté que « la pauvreté crée des entraves à l'exercice de droits dont le Québec a pourtant établi le caractère fondamental [...] »⁴⁷⁶. Plus encore, la pauvreté constitue un déni de droits⁴⁷⁷. Louise Arbour le soulignait alors qu'elle était Haut-Commissaire des Nations-Unies pour les droits de l'Homme :

⁴⁷⁵ Voir : TABLE RÉGIONALE DES DIRECTEURS DU PROGRAMME SERVICES JEUNES EN DIFFICULTÉ, *La compréhension de problématique de la négligence. Il faut tout un réseau pour aider un enfant*, Centre jeunesse de Montréal-Institut universitaire, 2011, p. 16.

⁴⁷⁶ DUDH, art. 25; PIDESC, art. 2, par. 2; CRDE. Voir entre autres : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation intitulé « Solidarité et inclusion sociale. Vers un troisième plan d'action gouvernemental »*, (Cat. 2.177.6), 2016, p. 1, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/memoire_consultation_pauvrete.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 112 – Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, (Cat. 2.412.97), 2002, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/PL_112_pauvrete.PDF

⁴⁷⁷ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Questions de fond concernant la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : La pauvreté et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Doc. N.U. E/C.12/2001/10, par. 1, [En ligne]. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=68.

« Poverty is not only a matter of income [...]. It describes a complex of interrelated and mutually reinforcing deprivations, which impact on people's ability to claim and access their civil, cultural, economic, political and social rights. In a fundamental way, therefore, the denial of human rights forms part of the very definition of what it is to be poor. »⁴⁷⁸

Cela se reflète dans la définition de la notion de pauvreté. Ainsi, la pauvreté est définie comme étant « la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable ou chronique des ressources, des moyens, des choix, de la sécurité et du pouvoir nécessaires pour jouir d'un niveau de vie suffisant et d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux »⁴⁷⁹.

Il faut rappeler que « [...] l'analyse juridique de la situation des enfants pauvres met aussi en évidence une violence fondamentale dont sont victimes ces enfants dans l'exercice de leurs droits »⁴⁸⁰. En effet :

« la pauvreté engendre la marginalisation de toute une catégorie d'enfants et limite leur accès à plusieurs biens, services et activités reconnus comme socialement nécessaires, sinon indispensables. En ce sens, les exclusions découlant de la pauvreté compromettent concrètement l'exercice, par les enfants pauvres, d'un ensemble de droits qui leur sont pourtant garantis, comme ils le sont pour tous, par des instruments juridiques tant nationaux qu'internationaux. »⁴⁸¹

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels regrette d'ailleurs « que la dimension droits de l'homme des politiques d'élimination de la pauvreté reçoive rarement l'attention qu'elle mérite »⁴⁸². La Commission l'a également déploré dans le cadre du mémoire qu'elle a produit en 2016 lors de la consultation « Solidarité et inclusion sociale. Vers un troisième plan d'action gouvernemental »⁴⁸³, consultation qui a mené à l'actuel *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023*⁴⁸⁴.

⁴⁷⁸ HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES DROITS DE L'HOMME, *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, 2006, HR/PUB/06/12, p. iii.

⁴⁷⁹ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 477, par. 8.

⁴⁸⁰ H. TESSIER, préc., note 444, 478.

⁴⁸¹ *Id.* (notre soulignement).

⁴⁸² COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 477, par. 2.

⁴⁸³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, (Cat. 2.177.6), préc., note 476.

⁴⁸⁴ MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Un revenu de base pour une société plus juste, Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023*, 2017, [En ligne]. https://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN_plan_action_2017-2023.pdf

Une approche de lutte contre la pauvreté respectueuse des engagements pris par le Québec en la matière repose donc, non seulement sur la reconnaissance et le respect des droits et libertés de la personne, mais aussi sur la mise en œuvre des conditions qui permettent aux enfants de les exercer au quotidien.

Pour ce faire, il faut d'abord déployer une stratégie de lutte contre la pauvreté qui tienne compte de toute la complexité de ce phénomène.

Cette approche doit en outre reposer, non pas sur une vision de la pauvreté et de ses conséquences qui soit culpabilisante envers les parents, mais sur une compréhension adéquate de ses causes et de son caractère systémique. Les clés de solution dépassent les questions de volonté ou de responsabilité individuelle des personnes et des familles en situation de pauvreté. Des intervenantes ont d'ailleurs déjà rappelé à la Commission spéciale, la nécessité de jeter « un regard critique sur la tendance délétère à individualiser les problèmes sociaux plutôt qu'à questionner les inégalités sociales »⁴⁸⁵.

Cette tendance est particulièrement alimentée par les préjugés et stéréotypes qui mènent à ignorer les causes structurelles de la pauvreté des enfants. Les perceptions négatives, préjugés et présomptions de valeur entretiennent la discrimination envers les familles en situation de pauvreté⁴⁸⁶.

⁴⁸⁵ FÉDÉRATION DES ASSOCIATIONS DE FAMILLES MONOPARENTALES ET RECOMPOSÉES DU QUÉBEC, *Pour le droit des enfants de vivre sans pauvreté, sans préjugés et sans violence*, Mémoire présenté dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse, 2019, p. 2.

⁴⁸⁶ Les résultats d'une enquête réalisée à la demande de la Commission démontrent par exemple les préjugés très marqués entretenus envers les personnes devant bénéficier d'un programme d'aide sociale. En fait, l'étude révèle « que la condition sociale est sans doute le motif le plus susceptible de fonder une forme ou une autre de discrimination [ou] du moins le motif le plus associé à une forme d'intolérance ou de méfiance sociale ». Pierre NOREAU, Emmanuelle BERNHEIM, Pierre-Alain COTNOIR, Pascale DUFOR, Jean-Herman GUAY et Shauna VAN PRAAG, *Droits de la personne et diversité, Rapport de recherche remis à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2015, p. 70, [En ligne]. http://www.crdp.umontreal.ca/docs/2016/01/Rapport_Final_Diversite_Droits_Commission_2016.pdf

Ces préjugés marquent leur quotidien. Ils conduisent à des décisions et des pratiques qui contribuent à leur tour à renforcer leur exclusion sociale, dans le cadre d'interventions de protection de la jeunesse⁴⁸⁷, mais aussi, en amont.

Ainsi, les préjugés menant à privilégier la responsabilité individuelle et à ignorer les causes et les conséquences de la pauvreté orientent souvent la mise en œuvre des programmes, politiques et services publics destinés à assister les familles dans leur rôle premier à l'égard des enfants. Ce peut être le cas en matière d'aide financière et d'aide sociale, d'aide au logement, d'accès aux services d'éducation, des interventions en milieu scolaire et du réseau de la petite enfance⁴⁸⁸, d'accès aux services de la santé (incluant les soins psychologiques)⁴⁸⁹, d'emploi et d'insertion en emploi⁴⁹⁰, d'itinérance et de profilage social⁴⁹¹.

Plusieurs fois, la Commission a conclu à l'existence d'une discrimination systémique eu égard aux personnes en situation de pauvreté⁴⁹². On parle alors d'une discrimination qui va au-delà d'un acte ou d'une mesure isolée, mais qui repose sur « un ensemble cohérent de représentations sociales, de préjugés, d'attitudes, de pratiques individuelles et institutionnalisées, qui se renforcent et s'alimentent mutuellement dans un mouvement

⁴⁸⁷ Voir notamment : Richard CLOUTIER *et al.*, « Pauvreté, santé mentale et protection de la jeunesse » dans Katherine FROHLICH *et al.* (dir.), *Les inégalités sociales de santé au Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2008, p. 263; cité dans Emmanuelle BERNHEIM, « Sur la réforme des mères déviantes : les représentations de la maternité dans la jurisprudence de la Chambre de la jeunesse, entre différenciation et responsabilité », (2017) *R.G.D.*, 47, 45-75, à la p. 47.

⁴⁸⁸ Marc-André DENIGER, « Itinéraire critique des politiques scolaires d'intervention auprès des milieux défavorisés québécois : Enjeux historiques et prospectives », dans Katherine FROHLICH, M. DE KONINCK, Paul BERNARD et Andrée DEMERS (dir.), *Les inégalités sociales au Québec : comprendre et agir*. Montréal : Presse de l'Université de Montréal; François DUBET, *L'École des chances : Qu'est-ce qu'une école juste?*, Paris, Le Seuil, coll. « La République des idées », 2004; Tony BOOTH et Mel AINSCOW, *From Them to US : An International Study of Inclusion in Education*, London, Routledge, 1998.

⁴⁸⁹ Marie-France RAYNAULT, Simon TESSIER et Shelley-Rose HYPOLITE, *La pauvreté et les inégalités sociales : de graves menaces à la santé des populations – Mémoire des directeurs de la santé publique de Montréal et de la Capitale-Nationale dans le cadre de la consultation du gouvernement du Canada sur l'élaboration d'une Stratégie canadienne de réduction de la pauvreté*, 2017; ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, *Comblent le fossé en une génération : Instaure l'équité en santé en agissant sur les déterminants sociaux – Rapport final*, Genève, OMS, Commission des déterminants sociaux de la santé, 2008.

⁴⁹⁰ Rose Colom TOLDRA et Maria CONCEICAO SANTO, « People with Disabilities in the Labor Market : Facilitators and Barriers », (2013) 45(4) *Work* 553-563.

⁴⁹¹ Voir notamment : Saïd BERGHEUL (dir.), *Regard croisés sur l'itinérance*, Montréal, Presse de l'Université du Québec, 2015; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 448, p. 169.

⁴⁹² Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.177.6), préc., note 476.

circulaire »⁴⁹³. La pauvreté des enfants et de leur famille doit également être appréhendée ainsi. En fait, c'est en comprenant cet engrenage qu'on peut, d'une part, cesser de l'alimenter et, d'autre part, apporter des correctifs efficaces contre la pauvreté⁴⁹⁴.

Une approche de lutte contre la pauvreté fondée sur les droits devrait par ailleurs tenir compte de l'approche intersectionnelle des discriminations et des risques plus grands de pauvreté qui peuvent marquer davantage certains enfants, notamment en fonction de l'état civil (incluant celui de leurs parents), du sexe, d'une situation de handicap, de l'origine ethnique ou nationale, etc. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels le notait dans le cadre de ses dernières Observations finales concernant le Canada :

« Compte tenu du niveau élevé de développement de l'État partie, le Comité est préoccupé par le nombre important de personnes vivant dans la pauvreté. Il note aussi avec inquiétude que les peuples autochtones, les personnes handicapées, les mères célibataires et les groupes minoritaires ont toujours des taux plus élevés de pauvreté, et s'inquiète de l'efficacité limitée des mesures prises pour remédier au problème [...]. »⁴⁹⁵

Le Comité recommandait « de prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter plus efficacement contre la pauvreté et accorder une attention particulière aux groupes et aux individus plus vulnérables à la pauvreté »⁴⁹⁶. Rappelons, par exemple, que « le risque pour les enfants autochtones de se trouver en situation de pauvreté est deux à trois fois plus grand que pour les enfants canadiens »⁴⁹⁷. Pourtant, la CRDE inclut aussi le droit à la protection des enfants vulnérables et la nécessité d'accorder une attention particulière aux enfants qui vivent dans des conditions difficiles⁴⁹⁸.

⁴⁹³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'intervention d'instances religieuses en matière de droit familial*, Paul Eid et M^e Karina Montminy, (Cat. 2.113-2.9), 2006, p. 33.

⁴⁹⁴ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.177.6), préc., note 476, p. 58; Pierre NOREAU, Emmanuelle BERNHEIM, Pierre-Alain COTNOIR, Pascale DUFOUR, Jean-Herman GUAY et Shauna VAN PRAAGH, *Droits de la personne et diversité, Rapport de recherche remis à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2015, [En ligne]. http://www.crdp.umontreal.ca/docs/2016/01/Rapport_Final_Diversite_Droits_Commission_2016.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.412.97), préc., note 476, p. 13.

⁴⁹⁵ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 449, par. 37.

⁴⁹⁶ *Id.*, par. 38.

⁴⁹⁷ Commission Viens, p. 244, (références omises); citant le témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 107, lignes 1 à 9.

⁴⁹⁸ CRDE, préambule.

C'est pourquoi la Commission estime nécessaire de développer une stratégie gouvernementale concertée et structurante de lutte contre la pauvreté qui :

- permet la mise en œuvre effective de l'ensemble des droits et libertés de la personne garantis par la Charte à toute personne, incluant les enfants;
- repose explicitement sur une compréhension adéquate de l'approche fondée sur les droits ainsi que de l'interdépendance de ceux-ci;
- repose sur une approche universelle des droits de la personne, incluant les droits des enfants;
- tient compte des facteurs de risque de pauvreté particuliers à certaines populations, notamment eu égard à la « race », la couleur, l'origine ethnique ou nationale, le sexe, l'état civil, l'âge, le handicap;
- établit une vision de la lutte contre la pauvreté qui tient compte de la nature multidimensionnelle du phénomène et de son caractère systémique, en regard des revenus, mais aussi de l'exclusion sociale, des conditions de logement, d'accès aux services de santé, d'éducation, d'alimentation, d'emploi et d'insertion en emploi, etc.;
- s'attaque aux stéréotypes et aux préjugés ciblant les personnes en situation de pauvreté, incluant ceux qui entretiennent une vision axée sur la responsabilité individuelle et culpabilisante de la pauvreté, et met de l'avant le droit à l'égalité qui leur est garanti par la Charte;
- permet aux personnes et aux familles de disposer des ressources nécessaires pour assurer un niveau de vie décent, et ce, compte tenu des distinctions qu'il faut faire entre les seuils de couverture des besoins essentiels et les seuils de sortie de la pauvreté;
- assure la participation des personnes et des familles en situation de pauvreté dans la définition des mesures qui les concernent;
- inclut une définition claire des cibles à atteindre, des échéanciers pour le faire ainsi que des indicateurs nécessaires;
- inclut également des mesures de collectes de données respectueuses des droits et libertés de la personne, dont ceux des enfants, et de suivis des résultats obtenus et de reddition de compte.

4.3 Le renforcement des droits économiques et sociaux

Enfin, les appels renouvelés de la Commission à renforcer la portée des droits économiques et sociaux garantis par la Charte, afin de mener à leur mise en œuvre effective, prennent une importance toute particulière à la lumière du portrait socioéconomique des familles et des considérations qui précèdent eu égard aux droits des enfants.

La Commission l'a souligné à plusieurs reprises, « la Charte québécoise se distingue par la reconnaissance explicite qu'elle consacre aux droits économiques et sociaux »⁴⁹⁹. Cette reconnaissance inscrit en outre « résolument la Charte québécoise dans la foulée des instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de la personne »⁵⁰⁰. D'ailleurs, alors qu'il s'était déclaré lié par le PIDESC en 1976⁵⁰¹, le Québec s'est, plus récemment, engagé à nouveau à promouvoir et mettre en œuvre les droits économiques et sociaux consacrés par ce pacte notamment aux termes de la CRDE⁵⁰².

Ces droits sont inscrits aux articles 39 à 48 de la Charte. Tel qu'abordé précédemment, il s'agit entre autres du droit des enfants à la protection de leurs parents ou des personnes qui en tiennent lieu⁵⁰³, du droit à l'instruction publique gratuite⁵⁰⁴ et du droit à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent⁵⁰⁵. Ce

⁴⁹⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans. La Charte québécoise des droits et libertés. Étude n° 5 : Les droits économiques et sociaux, parents pauvres de la Charte?*, 2003, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/publications/bilan_charte_etude_5.pdf; voir également : André MOREL, « La Charte québécoise : un document unique dans l'histoire législative canadienne », (1987) 21 *R.J.T.* 1, 17 et 18.

⁵⁰⁰ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Conformité à la Charte des droits et libertés de la personne de l'inscription obligatoire au dépôt direct comme condition de versement du crédit d'impôt pour la solidarité*, M^e Evelyne Pedneault, (Cat. 2.177.4), 2011, p. 11, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/Depot_direct_obligatoire.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.412.97), préc., note 476, p. 39.

⁵⁰¹ *Arrêté en conseil 1438-76 concernant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, (1984-1989) *Recueil des ententes internationales du Québec* 809.

⁵⁰² *Décret 1676-91 concernant la Convention relative aux droits de l'enfant*, (1992) 124 G.O. II, 51. Voir : CRDE.

⁵⁰³ Art. 39 Charte.

⁵⁰⁴ *Id.*, art. 40.

⁵⁰⁵ *Id.*, art. 45.

chapitre de la Charte inclut également le droit pour toute personne qui travaille à des conditions de travail justes et raisonnables⁵⁰⁶ et le droit à un environnement sain⁵⁰⁷.

L'inclusion de ces droits dans un texte comme la Charte ne devait pas être réduite à un geste purement symbolique⁵⁰⁸ ou l'expression d'une simple et bonne volonté⁵⁰⁹.

Pourtant, les droits économiques et sociaux protégés par la Charte demeurent largement négligés⁵¹⁰. La nécessité de renforcer la garantie de ceux-ci était l'un des consensus les plus forts à ressortir de la consultation publique organisée par la Commission à l'occasion du 25^e anniversaire de la Charte⁵¹¹.

Les obstacles à la mise en œuvre de ces droits s'expliquent notamment par le fait qu'ils n'ont pas la prépondérance explicite⁵¹² sur les lois et règlements, à l'opposé des autres droits garantis aux articles 1 à 38 de la Charte. Rappelons qu'aucune disposition législative, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38 de celle-ci, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte⁵¹³. Cette primauté ne s'applique toutefois pas au chapitre 4 de la Charte, consacré aux droits économiques et sociaux.

Retenons pourtant que, « quelles qu'aient été les raisons pour remettre en question, il y a 60 ans, le statut égal et la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels, une chose est claire : de nos jours, il n'y a aucun fondement aux exclusions par catégories »⁵¹⁴.

⁵⁰⁶ *Id.*, art. 46.

⁵⁰⁷ *Id.*, art. 46.1.

⁵⁰⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 499, p. 229.

⁵⁰⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 368, p. 17; citant ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 12 novembre 1974, p. 2744 (M. Jérôme Choquette).

⁵¹⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 368, p. 17.

⁵¹¹ *Id.*

⁵¹² Et ce, malgré le fait que la Charte ait une préséance implicite dans l'ordre normatif québécois en raison de son statut quasi constitutionnel. *De Montigny c. Brossard (Succession)*, 2010 CSC 51, par. 45.

⁵¹³ Art. 52 Charte.

⁵¹⁴ Louise ARBOUR, *Libérer du besoin : de la charité à la justice*, LaFontaine-Baldwin, 2005, p. 9.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels va dans le même sens :

« Les droits économiques, sociaux et culturels sont souvent perçus comme des droits de "seconde classe", qui ne sont pas obligatoires ni susceptibles de recours judiciaire et qui ne peuvent être assurés que "progressivement" avec le temps.

Cette manière de voir fait toutefois abstraction de la globalité du système des droits de l'homme, postulat déjà formulé en 1948 lors de l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme : l'indivisibilité et l'interdépendance des droits civils et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels sont des principes fondamentaux du droit international relatif aux droits de l'homme qui ont été réaffirmés à maintes reprises, dont dernièrement en 1993 à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme. »⁵¹⁵

Il convient ainsi de le souligner à nouveau : « Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés »⁵¹⁶. Les droits et libertés de la personne doivent être traités « sur un pied d'égalité et en leur accordant une égale valeur ».⁵¹⁷

Nous l'avons relevé précédemment, de nombreux facteurs de risque qui peuvent affecter le développement et la sécurité de l'enfant renvoient à de droits protégés par la Charte. Agir en amont afin de prévenir que la situation d'un enfant ne soit prise en charge par le DPJ implique de mieux garantir l'effectivité de ces droits. Il ne suffit pas de les avoir inscrits dans une loi, soit-elle aussi fondamentale que la Charte, il faut également que l'exercice de ces droits soit effectif, au quotidien, pour l'ensemble des enfants du Québec et de leur famille. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels le signale aussi : « La principale obligation qui incombe aux États parties au regard du Pacte est de donner effet aux droits qui y sont reconnus »⁵¹⁸.

Pour ce faire, il faut entre autres garantir que les enfants comme leurs parents, ou les personnes qui en tiennent lieu, aient accès aux recours permettant une réparation efficace et concrète en cas de violation de ces droits. Le Comité des droits de l'enfant le précise d'ailleurs : « Pour que les droits aient un sens, il faut pouvoir disposer de moyens de recours utiles pour obtenir réparation en cas de violation »⁵¹⁹. Il s'agit d'une condition « essentielle pour que les

⁵¹⁵ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Fiche d'information n° 16 (Rev. 1)*, 1996, p. 3.

⁵¹⁶ CONFÉRENCE MONDIALE SUR LES DROITS DE L'HOMME, préc., note 22, par. 5.

⁵¹⁷ *Id.*

⁵¹⁸ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 477 par. 1 (notre soulignement).

⁵¹⁹ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 17, par. 11.

droits de la personne aient un sens pour ceux et celles qui sont en marge de la société, une preuve de leur valeur égale et de leur humanité »⁵²⁰.

Bien que la Cour suprême ait reconnu que « la Charte québécoise est un document juridique, censé créer des droits économiques et sociaux »⁵²¹, elle précise que « ces droits sont peut-être symboliques en ce qu'ils ne peuvent servir de fondement à l'invalidation d'autres lois ni à une action en dommages-intérêts »⁵²². Ainsi, force est d'admettre que ceux-ci n'ont pas, jusqu'à ce jour, trouvé écho devant les tribunaux. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'est même dit préoccupé par le fait que ces droits ne sont généralement pas justiciables devant les tribunaux internes du Canada⁵²³. Le Comité recommandait au Canada « de prendre les mesures législatives nécessaires pour faire appliquer intégralement les droits consacrés dans le Pacte dans son ordre juridique et veiller à ce que les victimes aient accès à des recours utiles »⁵²⁴.

La Commission est d'avis que la Commission spéciale doit être l'occasion de prendre acte de la nécessité d'une mise en œuvre effective des droits économiques et sociaux garantis par la Charte pour agir, en amont, sur les facteurs de risque pouvant mener à la compromission de la sécurité et du développement de l'enfant.

C'est pourquoi la Commission réitère la recommandation qu'elle a déjà formulée en vue de renforcer les droits économiques et sociaux à l'intérieur de la Charte afin d'assurer la protection des droits des personnes les plus vulnérables de notre société, incluant les enfants. La Commission recommande de modifier la Charte afin que les articles 39 à 48 de celle-ci, relatifs aux droits économiques et sociaux, aient également préséance sur toute autre disposition d'une loi, au même titre que les articles 1 à 38⁵²⁵. Tel que la Commission l'a déjà précisé, l'extension de cette primauté pourrait se faire de progressivement, notamment de manière à permettre au

⁵²⁰ L. ABROUR, préc., note 514, p. 17.

⁵²¹ *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, [2002] 4 R.C.S. 429, par. 96.

⁵²² *Id.* La Cour ajoute qu'« en cas de violation de ces droits, un tribunal compétent peut prononcer un jugement déclaratoire constatant cette violation ».

⁵²³ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 449, par. 5.

⁵²⁴ *Id.*, par. 6.

⁵²⁵ Art. 52 Charte.

gouvernement de revoir l'ensemble de la législation existante et de vérifier la conformité de celle-ci à la Charte⁵²⁶.

RECOMMANDATION 19 :

La Commission recommande que la Charte soit modifiée pour étendre aux articles 39 à 48 la primauté sur la législation que confère l'article 52 de celle-ci. Cette primauté pourrait entrer en vigueur graduellement et ainsi être limitée dans un premier temps aux lois postérieures, puis étendue aux lois existantes.

La Commission a par ailleurs abondamment traité dans le présent mémoire de l'articulation du rôle premier de la famille et de la responsabilité de l'État au regard de l'assistance dont elle a besoin⁵²⁷. Toujours en lien avec le mandat de la Commission spéciale, la Commission estime donc important de clore cette partie du mémoire consacrée à la responsabilité des réseaux publics en amont du système de protection de la jeunesse en insistant, à nouveau, sur la nécessité d'offrir les mesures de soutien adéquate à la famille en vue d'assurer le respect des droits de l'enfant.

Au-delà de la mise en œuvre effective de l'article 39 de la Charte, la Commission réitère la recommandation que le droit de la famille à des mesures de soutien soit explicitement reconnu dans la Charte⁵²⁸.

RECOMMANDATION 20 :

La Commission recommande que le droit de la famille à des mesures de soutien soit explicitement reconnu dans la Charte.

Enfin, toujours suivant les constats faits dans la présente partie et considérant l'importance que prend le droit au logement dans la vie des enfants et des familles, la Commission réitère également la recommandation qu'elle a déjà formulée quant à l'inscription du droit au logement à l'article 45 de la Charte. La Commission l'a déjà maintes fois souligné, reconnaître ainsi explicitement le droit au logement comme faisant partie du droit à des mesures sociales et

⁵²⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 368, p. 21-22.

⁵²⁷ Voir notamment la partie 4.2.1.

⁵²⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 368, p. 42.

financières, susceptibles d'assurer un niveau de vie décent permettrait notamment « d'infléchir les politiques publiques dans un sens favorable à la pleine réalisation de ce droit »⁵²⁹.

RECOMMANDATION 21 :

La Commission recommande que l'article 45 de la Charte soit modifié afin que le droit à un logement suffisant soit explicitement reconnu comme faisant partie du droit à des mesures sociales et financières, susceptibles d'assurer un niveau de vie décent.

5 LA RECONNAISSANCE D'UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE ET L'AFFIRMATION D'UN ENGAGEMENT COLLECTIF POUR ASSURER LE PRINCIPE DE L'INTÉRÊT DE L'ENFANT ET LE RESPECT DE SES DROITS AU QUÉBEC

À la lumière de l'ensemble de ce qui précède, il convient maintenant de s'attarder aux pistes de solutions à envisager en vue d'assurer le principe de l'intérêt de l'enfant et le respect de tous ses droits. Ces pistes visent l'action de la Commission, mais nécessitent aussi un engagement clair de l'État à cet égard.

L'examen des mandats, responsabilités et pouvoirs de la Commission démontre qu'elle joue un rôle fondamental et qu'elle remplit les fonctions essentielles dans la protection et la promotion des droits de l'enfant au Québec⁵³⁰. Cet examen est d'abord réalisé en fonction des critères définis par le Comité des droits de l'enfant. Ceux-ci établissent les caractéristiques dont doivent disposer les institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant, ainsi que les activités qu'elles devraient mener aux fins de la réalisation des droits de l'enfant en lien avec les principes généraux de la CRDE.

Cet autoexamen s'appuie également sur le *Cadre de référence pour l'auto-évaluation par les institutions de médiation de leur travail relatif aux droits des enfants* publié récemment par l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF)⁵³¹. Ce cadre traduit

⁵²⁹ *Id.*, p. 24.

⁵³⁰ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 12.

⁵³¹ ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE, préc., note 12.

« Ses objectifs sont multiples : • Établir un cadre commun sur la base d'instruments internationaux pertinents afin de guider l'action des membres de l'AOMF en matière de droits de l'enfant; • Renforcer la capacité des membres de l'AOMF à travailler sur les questions relatives aux droits de l'enfant dans le cadre

les « principes clefs d'une approche par les droits de l'enfant en indicateurs concrets et opérationnels permettant de guider et d'évaluer leur mise en œuvre par les institutions »⁵³² de défense qui font la promotion des droits de l'enfant.

Plus largement, toujours aux fins de l'examen de ses mandats, responsabilités et pouvoirs, la Commission a tenu compte des *Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme*⁵³³.

C'est dans cette perspective qu'un exposé de ses mandats et responsabilités, illustré par des exemples de réalisation, permettra dans cette partie, de faire d'abord état de l'ampleur et de l'importance du rôle joué par la Commission depuis plus de quarante ans à l'endroit des enfants⁵³⁴. Ensuite, l'identification des garanties additionnelles dont la Commission devrait disposer pour mieux exercer ses fonctions en faveur des enfants démontre comment les recommandations qu'elle a faites concernant son statut et son fonctionnement sont essentielles à cet égard. Puis, la présentation de plusieurs stratégies sur la base desquelles la Commission a amorcé des travaux, en vue de mieux accomplir ses responsabilités, illustrera l'importance qu'elle accorde à la nécessité de s'adapter et redéfinir ses objectifs stratégiques et opérationnels en fonction des besoins des enfants.

Cette analyse mènera à la conclusion qu'il est impératif que le gouvernement s'engage à assurer le plein respect des droits des enfants et à tenir compte de l'ensemble de leurs besoins, et ce, en concertation avec les acteurs qui ont un rôle clé à jouer pour assurer le plein respect de leurs droits. À cette fin, une reconnaissance de l'urgence de se doter et de mettre en œuvre

de leur mandat; • Soutenir le développement d'une culture du résultat dans l'action des membres de l'AOMF, visant à obtenir des réalisations concrètes pour faire avancer les droits de l'enfant dans leurs pays respectifs; • Donner à chaque membre de l'AOMF un outil adaptable lui permettant d'orienter ses actions et d'auto-évaluer ses avancées en matière de droits de l'enfant; • Mesurer les progrès accomplis sur la durée, en permettant d'évaluer les avancées progressives réalisées vers les objectifs à atteindre, aussi bien au niveau des membres individuels qu'au niveau de l'AOMF dans son ensemble; • Développer une plus grande cohérence entre les membres de l'AOMF afin de renforcer les actions communes, notamment en matière de plaidoyer. », p. 4.

⁵³² *Id.*

⁵³³ Principes de Paris, préc., note 10. Voir à ce sujet : Bilan, p. 89.

⁵³⁴ Soulignons que la Commission a un mandat et exerce des responsabilités spécifiques en matière de protection de la jeunesse depuis la fusion de la Commission de protection des droits de la jeunesse avec la Commission des droits de la personne en 1995.

des mesures ciblées et pérennes au Québec est nécessaire. Comme nous l'avons vu dans les précédentes parties, le rôle de l'État est central et il doit affirmer son leadership dans la prévention, l'intervention et la défense des droits des enfants. Cela découle de ses obligations légales inscrites dans la législation québécoise, mais aussi des engagements qu'il a pris quant à la mise en œuvre d'outils normatifs internationaux. Il importe à ce titre de faire ressortir les missions de certains acteurs qui œuvrent auprès des enfants et leurs familles pour assurer la promotion et la défense de leurs droits au Québec, lesquels sont complémentaires à celle de la Commission. La présentation met en lumière leur apport significatif et incontournable.

5.1 La Commission : une institution indépendante de défense des droits de la personne qui assure la protection et la promotion des droits de l'enfant

La Commission exerce une mission spécifique quant à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont conférés par la L.p.j. et une mission plus large en droits de la personne qui inclut la promotion et le respect des droits dont l'ensemble des enfants sont titulaires en vertu de la Charte⁵³⁵.

À ce titre, elle assure, par toutes les mesures appropriées, la promotion et le respect des droits de l'enfant reconnus par la L.p.j. et la *Loi sur le système de justice pénale des adolescents*. Celles-ci sont définies à l'article 23 de la L.p.j. et incluent les responsabilités de faire enquête, de l'éducation, des recommandations et de la recherche. De plus, à la différence des défenseurs des enfants des autres provinces et territoires, la Commission peut utiliser la voie judiciaire lorsqu'elle juge nécessaire que soit corrigée la situation où les droits d'un enfant ont été lésés⁵³⁶.

La Commission se distingue par ailleurs des autres organismes canadiens exerçant un mandat similaire à l'égard des enfants pris en charge par l'État lorsqu'ils sont en besoin de protection, du fait qu'elle est en même temps une commission des droits de la personne. Sa mission vise l'ensemble des droits reconnus par la Charte, dont les droits qui sont conférés spécifiquement aux enfants. Ses responsabilités découlant de la Charte incluent entre autres le pouvoir de faire

⁵³⁵ Charte, art. 57, al 1 et 2.

⁵³⁶ De 2015 à aujourd'hui, la Commission a utilisé la voie judiciaire dans la situation de 21 enfants pour que soit corrigée la situation où leurs droits ont été lésés.

enquête sur les situations de discrimination, de harcèlement discriminatoire et d'exploitation de personnes handicapées, et éventuellement, de saisir le Tribunal des droits de la personne ou tout autre tribunal compétent⁵³⁷.

La Commission l'a souligné précédemment, les enfants, en tant que sujets de droit, bénéficient de la protection que confère la Charte contre la discrimination fondée sur des motifs tels que la « race », la couleur, le sexe, l'identité ou l'expression de genre, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap⁵³⁸. Comme la Commission a le pouvoir de saisir le tribunal de ces situations, les atteintes discriminatoires aux droits des enfants peuvent être, et sont effectivement, sanctionnées par les tribunaux et font l'objet d'ordonnances de dédommagement⁵³⁹.

En ce qui concerne l'ensemble des droits reconnus par la Charte, la Commission a le mandat d'élaborer et d'appliquer des programmes de formation et d'éducation aux droits, d'analyser les lois du Québec et de faire les recommandations appropriées au gouvernement, d'effectuer ou de contribuer à des recherches sur toute question relative à sa compétence et de coopérer avec toute organisation vouée à la promotion des droits et libertés de la personne, au Québec ou à l'extérieur. Ces fonctions lui permettent de faire la promotion des droits des enfants, qu'il s'agisse de leurs droits fondamentaux, de leurs droits judiciaires, de leurs droits politiques ou encore de leurs droits économiques et sociaux.

Dans la prochaine partie, les activités de la Commission qui sont décrites illustrent l'étendue du rôle de la Commission relativement à la réalisation de sa mission de veiller au respect de l'intérêt et des droits des enfants du Québec.

⁵³⁷ Charte, art. 71, al 2 par. 1° et 8°.

⁵³⁸ *Id.*, art. 10.

⁵³⁹ *Id.*, art. 49.

5.1.1 Ses mandats et ses pouvoirs : un rôle et des fonctions essentiels

A Les activités d'éducation

La Commission conçoit, développe et anime des ateliers de formation sur les droits des enfants visant à sensibiliser et à éduquer les personnes intervenant auprès des enfants et de leurs familles, ainsi que les décideurs sur l'objet et les dispositions de la Charte⁵⁴⁰ et de la L.p.j.⁵⁴¹ Par la même occasion, elle fait la promotion de son rôle auprès des différents intervenants et favorise une collaboration avec ces derniers. Elle développe également des outils d'information et de sensibilisation destinés à la population en général.

Relativement au respect des droits des enfants assujettis à la L.p.j. et à la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*⁵⁴², la Commission a développé une formation spécifique pour les intervenants œuvrant dans le milieu de la protection de la jeunesse sur les droits des enfants et le rôle de la Commission. Elle offre également une formation aux avocats sur la lésion de droit et sur la demande d'intervention à la Commission. Elle rejoint aussi les intervenants des milieux communautaire, scolaire et services de garde destinés à la petite enfance grâce à une formation sur les motifs de signalement et l'obligation de signaler⁵⁴³.

⁵⁴⁰ *Id.*, art. 71(4).

⁵⁴¹ Art. 23d) L.p.j.

⁵⁴² *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, L.C. 2002, c. 1 (ci-après « L.s.j.p.a. »).

⁵⁴³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, ,préc., note 108, p. 47 : La formation *Tes droits selon la LPJ et la LSJPA* a notamment été offerte aux entités suivantes : le Comité de résidents du CJ de Montréal, l'école secondaire Gérard-Filion de Longueuil, le Comité d'usagers (enfants) de la Montérégie, les usagers (enfants) LPJ du CIUSSS Centre-sud-de-l'Île-de-Montréal et les usagers (jeunes) LSJPA du CIUSSS Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal.

La formation *Le rôle de la Commission et les droits des enfants pris en charge* a été entre autres offerte à l'équipe de gestionnaires (chefs de service) de la DPJ Lanaudière, à l'équipe d'intervenants de la DPJ Lanaudière, aux travailleurs sociaux de l'Hôpital général pour enfants et au comité des usagers (adultes) du CISSS des Laurentides.

La formation *La lésion de droit en matière de protection de la jeunesse* a permis de rejoindre des entités comme le Barreau de l'Outaouais, le Barreau de Richelieu ainsi que le Centre de justice de proximité de la Montérégie.

Enfin, la formation *Le signalement au Directeur de la protection de la jeunesse* a été dispensée à l'Institut Teccart, l'Association des Ivoiriens de Lasalle, les intervenants du Centre pour les victimes d'agression sexuelle de Montréal ainsi qu'aux participants d'un congrès des haltes-garderies.

Au cours de 2018-2019, 564 personnes ont assisté à l'une ou l'autre de ces formations, [En ligne].

<http://www.cdpdj.qc.ca/fr/formation/Pages/default.aspx>

De plus, tel qu'exposé dans la partie 4.2, les enfants en situation de handicap font face à de multiples défis en milieu scolaire, autant que dans les contextes de loisir tels les camps de jour ou encore en service de garde. La Commission offre ainsi une formation sur l'accommodement raisonnable et l'inclusion des enfants en situation de handicap aux intervenants et professionnels travaillant dans les écoles, aux associations de parents et de défense des droits auprès d'élèves en situation de handicap ainsi qu'aux gestionnaires de service de loisirs ou de services de garde.

Les enfants peuvent aussi subir des atteintes à leurs droits sur la base d'autres situations d'exclusion, par exemple leur orientation sexuelle ou leur identité de genre. La Commission offre une formation sur l'égalité des minorités sexuelles⁵⁴⁴, notamment aux personnels enseignant et non enseignant, animateurs et animatrices de la vie étudiante, directions d'écoles et centres de services scolaires, animateurs et animatrices de la vie spirituelle et de l'engagement communautaire.

Afin de rejoindre un plus grand nombre de personnes, la Commission a, par exemple, développé des outils et des modules de formation pouvant être diffusés en ligne, tel que les situations d'apprentissage destinées aux enseignants du 1^{er} cycle du secondaire désirant aborder les notions de droits et libertés de la personne⁵⁴⁵. Également, pour les intervenants travaillant auprès des jeunes du niveau secondaire, la Commission a élaboré un guide ayant pour but de sensibiliser les élèves à la CRDE et à son application dans la vie quotidienne⁵⁴⁶.

La Commission peut également couvrir un plus large territoire grâce à la collaboration de ses partenaires. À titre d'exemple, au cours de l'automne 2017, sur invitation du directeur du programme jeunesse du CIUSSS de la Gaspésie, la Commission s'est déplacée dans cette région pour donner des séances de formation à des éducateurs, des intervenants, des gestionnaires, des membres des comités des usagers et des jeunes usagers entre 6 et 17 ans

⁵⁴⁴ [En ligne]. <http://www.cdpedj.qc.ca/fr/formation/seances-charte/Pages/seance-8.aspx>
Sur demande, cette formation peut porter sur un aspect spécifique de la diversité sexuelle et de genre.

⁵⁴⁵ [En ligne]. <http://www.cdpedj.qc.ca/fr/formation/situations/Pages/Situations.html>

⁵⁴⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Faire toute la différence! Guide pédagogique sur la Convention relative aux droits de l'enfant*, Catherine Gauvreau et Johanne Magloire, 2012, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/guide_pedagogique_convention_droits_enfants.pdf

du CISSS de la Gaspésie. Lors de ce déplacement, la Commission a également rencontré l'équipe de travail des Centres de justice de proximité du Bas-Saint-Laurent et de Gaspésie qui a pu participer à l'une des formations offertes. Cela a entre autres permis aux organismes qui agissent en tant qu'agents multiplicateurs d'accroître leurs connaissances sur les droits des enfants et sur le mandat de la Commission, afin qu'ils puissent mieux orienter et outiller les personnes qui les consultent. Pareillement, de 2015 à 2018, des rencontres et des séances de formation ont été organisées avec des associations représentant des familles d'accueil⁵⁴⁷, permettant un échange sur les différentes situations vécues par les enfants hébergés dans des milieux de vie substitut.

De manière plus spécifique, l'article 23 d) de la L.p.j. indique que la Commission a le mandat d'élaborer et d'appliquer des programmes d'éducation sur les droits des enfants qui sont destinés aux enfants. Les intervenants du milieu scolaire et des comités des usagers des CISSS et des CIUSSS sont des partenaires privilégiés qui lui permettent de rencontrer des enfants et des jeunes.

De plus, la Commission a aussi joué un rôle significatif, au Québec, dans la sensibilisation et l'éducation aux réalités autochtones en milieu scolaire avec le projet qu'elle a mené conjointement avec l'Institut culturel éducatif montagnais, devenu l'Institut Tshakapesh, pendant plus d'une dizaine d'années⁵⁴⁸. Le programme avait pour objectif de permettre aux participants de développer un sens critique à l'égard des préjugés dont sont victimes les Autochtones. Au terme de ce projet, plus de 75 000 jeunes et 2 000 enseignants ont été sensibilisés à travers le Québec aux questions touchant les autochtones.

De plus, à la suite d'une intervention du regroupement des comités des usagers et des résidents jeunesse⁵⁴⁹ la Commission a pu offrir à des jeunes hébergés en centre de

⁵⁴⁷ Fédération des familles d'accueil et des ressources intermédiaires du Québec, [En ligne]. <https://ffariq.org/fr> et Association démocratique des ressources à l'enfance du Québec, [En ligne]. <https://www.familledaccueilcsd.com/adreq.html>

⁵⁴⁸ Partenariat de 1995 à 2009, Programme de sensibilisations, Rencontre Québécois-Autochtones « Sous le Shaputuan », [En ligne]. <https://www.tshakapesh.ca/fr/programme-de-sensibilisation-a-la-culture-innue> 124/

⁵⁴⁹ [En ligne]. <https://rpcu.qc.ca/>

réadaptation une formation sur leurs droits de même que sur son rôle⁵⁵⁰. Ces jeunes sont dès lors plus en mesure de communiquer directement avec la Commission lorsqu'ils ont des questions en lien avec le respect de leurs droits. Une séance de formation similaire est offerte aux élèves du secondaire pour les sensibiliser à leurs droits dans le cadre de l'application de la L.s.j.p.a.

En donnant la voix aux enfants et aux jeunes concernés, ces derniers deviennent à leur tour des partenaires dans la sensibilisation et la promotion de leurs droits. Par exemple, lors de la Semaine d'actions contre le racisme et pour l'égalité des chances de 2017, des jeunes de l'école secondaire Jean-Grou à Montréal ont produit cinq capsules vidéo dans lesquelles ils et elles s'expriment sur le racisme⁵⁵¹. Plus récemment, pour souligner le 30^e anniversaire de la CRDE, la Commission a organisé l'activité *Dessine-moi un droit*. Des enfants d'âge primaire et préscolaire étaient invités à s'exprimer de façon créative pour illustrer un de leurs droits. La parole a également été donnée à des enfants de 6 à 8 ans qui étaient invités à parler de leurs droits et de l'importance de ceux-ci dans le cadre d'une capsule vidéo⁵⁵².

B La coopération avec les organismes partenaires au Québec et à l'extérieur du Québec

La Commission a insisté, dans la partie 3 du présent mémoire, sur le caractère essentiel de la collaboration entre les différents acteurs œuvrant eu égard aux droits de l'enfant et elle exerce également ses responsabilités dans cette perspective.

La Commission collabore ainsi sous différentes formes avec toute organisation vouée à la promotion des droits et libertés de la personne, au Québec ou ailleurs⁵⁵³. Un travail de coopération auprès d'organismes partenaires est réalisé dans le but de promouvoir le respect des droits des enfants.

⁵⁵⁰ [En ligne]. <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/formation/seances-jeunesse/Pages/seance-4.aspx>

⁵⁵¹ [En ligne]. https://www.youtube.com/watch?v=fEafKzXHnNU&list=PLUyrkO4uSOmEDE4x5hMqPaEiXQQID_51

⁵⁵² [En ligne]. <https://www.youtube.com/watch?v=I9pp6LkiLPU&feature=youtu.be>

⁵⁵³ Art. 71(8) Charte.

Soulignons que la Commission siège en tant que représentant du Québec au sein du Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes⁵⁵⁴, un regroupement de défenseurs des enfants du Canada dont le mandat consiste à promouvoir les droits des enfants et des jeunes, ainsi qu'à faire entendre leur voix. Par l'entremise de rencontres, les défenseurs peuvent prendre des positions communes sur divers enjeux et échanger sur leurs projets respectifs et bonnes pratiques concernant le respect des droits des enfants et des jeunes.

Parmi les nombreux exemples de coopération qu'elle a à son actif, citons la participation de la Commission, avec des représentants d'organismes de divers milieux, aux travaux du Groupe de travail sur l'accès à l'éducation pour les enfants en situation d'immigration précaire, de décembre 2010 à février 2014⁵⁵⁵.

Également, la Commission a participé à l'organisation, la coordination et l'animation d'ateliers et de panels de discussion sur les « Réalités des jeunes autochtones » lors des éditions 2018 et 2019 de l'événement Kwe : À la rencontre des peuples autochtones⁵⁵⁶.

Le mandat de coopération de la Commission s'exerce aussi par sa participation à une quinzaine de tables et comités avec d'autres acteurs institutionnels et de groupes de la société civile, dont

⁵⁵⁴ [En ligne]. <http://www.cccya.ca/content/Index.asp?langid=2>

⁵⁵⁵ Un comité de travail présidé par Cécile Rousseau, directrice scientifique du CAU du CSSS DLM, et réunissant une quinzaine de représentants de divers horizons, dont l'Alliance des communautés culturelles pour l'égalité dans la santé et les services sociaux, le Bureau international des droits des enfants, le Centre d'aide aux familles latino-américaines, le Centre des travailleurs et des travailleuses immigrants, le Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire, les Centres de la jeunesse et de la famille de Batshaw, le Centre local de services communautaires de Parc-Extension, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, certaines commissions scolaires de la grande région métropolitaine (Commission scolaire de Montréal; Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys; Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île; Commission scolaire Lester Pearson; Commission scolaire de Laval), l'Hôpital de Montréal pour enfants, la Mission communautaire de Montréal, Solidarité sans Frontières, la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes, des chercheurs de l'Université McGill (Division of Social and Transcultural Psychiatry et School of Social work) et de l'UQAM (Département de communication sociale et publique).

Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 86, Loi modifiant l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires en vue de rapprocher l'école des lieux de décision et d'assurer la présence des parents au sein de l'instance décisionnelle de la commission scolaire*, (Cat. 2.412.84.4), 2016, p. 22-30.

⁵⁵⁶ [En ligne]. <http://www.kwequebec.com/fr/>

le Forum sociojudiciaire autochtone du gouvernement du Québec et le Comité conjoint sur l'inclusion scolaire.

Par ailleurs, la Commission collabore par divers moyens à l'élaboration d'outils visant à promouvoir les droits des enfants. Par exemple, de 2009 et 2010, elle a siégé au comité de pilotage de la Trousse d'éducation aux droits humains d'Équitas, *Parlons droits*, pour les jeunes de 13 à 18 ans. Une version de celle-ci a été mise à jour en 2018⁵⁵⁷.

De plus, en 2016 et 2017, la Commission a collaboré avec le Théâtre Parminou afin de contribuer au montage du contenu d'une pièce de théâtre destinée aux élèves du secondaire sur la prévention de la radicalisation violente et la promotion du vivre ensemble. La pièce *Qui a tué Freebird?* a été créée dans le cadre du Plan d'action du gouvernement du Québec pour contrer la radicalisation⁵⁵⁸. Aussi en 2018 et 2019, elle a développé avec l'Association québécoise pour le loisir des personnes handicapées des outils d'information sur les accommodements raisonnables en camps de jour⁵⁵⁹.

Dans le cadre de ses activités de coopération, la Commission accorde une attention spéciale aux enfants et aux jeunes qui sont marginalisés et en conséquence particulièrement vulnérables aux violations de leurs droits. Conformément au droit de participer précédemment cité⁵⁶⁰, la Commission a soutenu la participation active des enfants et des jeunes, notamment en collaborant au développement d'outils de promotion, tels que l'élaboration par des jeunes du dépliant *Tes droits quand la DPJ est dans ta vie*⁵⁶¹.

⁵⁵⁷ [En ligne]. <https://equitas.org/wp-content/uploads/2018/10/SampleMan-SR-FR-2018.pdf>

⁵⁵⁸ [En ligne]. <https://www.parminou.com/spectacles/jeunesse-secondaire/item/qui-a-tue-freebird>

⁵⁵⁹ [En ligne]. <https://www.aqlph.qc.ca/app/uploads/2019/10/Rapport-annuel-2018-2019-FINAL.pdf>

⁵⁶⁰ Voir Section 1.2.4 Le droit de l'enfant de participer et d'être entendu.

⁵⁶¹ Dépliant *Tes droits quand la DPJ est dans ta vie*, élaboré par des jeunes de l'Étude longitudinale sur le devenir des jeunes placés au Québec et en France et la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/depliant_DPJ.pdf

La Commission a contribué à ce projet en validant l'information juridique et en faisant la réalisation graphique du dépliant.

Présentement, la Commission coopère avec l'organisme Coup d'éclats⁵⁶² dans le cadre du projet *Droit de citer*. Des jeunes, qui sont hébergés dans des centres de réadaptation à travers le Québec, seront invités à s'exprimer de manière créative en vue de présenter des situations dans lesquelles leurs droits ont été lésés et de proposer des solutions visant à répondre aux lacunes du système de protection⁵⁶³. L'objet de ce projet est que les jeunes en apprennent davantage sur leurs droits et partagent leurs connaissances avec leurs pairs et un plus large public.

C Les activités d'information

La Commission élabore et distribue des dépliants et des documents d'information dont certains portent sur les droits des enfants et des jeunes. Ceux-ci sont également diffusés sur son site web⁵⁶⁴.

-
- ⁵⁶² Coup d'éclats réalise des projets de médiation, de collaboration et de co-création mettant en relation des artistes professionnels et des populations vivant différentes formes de marginalisation sociale. Notons que CARE jeunesse et Accès au droit et à la justice sont également partenaires du projet *Droit de citer*.
- Notons que l'organisme Coup d'éclats a reçu en 2018 le Prix Droits et Libertés pour son projet Porte-Voix qui fournit des outils aux jeunes placés en centre jeunesse afin de leur permettre de s'exprimer, de sortir de l'isolement et de participer aux décisions qui les concernent, [En ligne].
<http://www.cdpedj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showItem=834>
- ⁵⁶³ Les objectifs recherchés sont d'informer divers publics sur les droits des enfants, de les sensibiliser aux enjeux que rencontrent les jeunes en protection et de proposer des solutions possibles en vue de transformer les pratiques.
- ⁵⁶⁴ À titre d'exemple, voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Camps de jour et enfants en situation de handicap : des obligations juridiques*, document d'information sur l'intégration des enfants en situation de handicap en camps de jour, 2014, [En ligne].
http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/obligations_campsdejour_handicap.pdf
- COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Protéger les droits des enfants et des jeunes*, brochure, 2020, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/brochure_mandat-jeunesse.pdf
- COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Faire une demande d'intervention pour défendre les droits d'un enfant*, dépliant, 2014, [En ligne].
http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/depliant_demande-intervention_jeunesse.pdf
- COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Promouvoir et défendre les droits des enfants et des jeunes*, dépliant, 2014, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/depliant_promouvoir-defendre_jeunesse.pdf
- MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Faire un signalement au DPJ c'est déjà protéger un enfant. Quand et comment signaler?*, contribution de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, brochure du MSSS, 2007, [En ligne].
http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/brochure_signalement_DPJ_FR.pdf

Notons qu'en 2014, la Commission a diffusé une capsule en langue des signes québécoise⁵⁶⁵ expliquant ce qu'est une lésion de droits et la possibilité de déposer une demande d'intervention à la Commission, le cas échéant. Plus récemment en 2020, la Commission a lancé une campagne *La DPJ est dans ta vie? Connais-tu tes droits?*⁵⁶⁶, deux vidéos destinés aux jeunes sur le respect des droits des enfants pris en charge sont diffusées sur Internet⁵⁶⁷. Par l'entremise de celles-ci, les jeunes sont notamment informés de leur droit de se faire entendre, qu'ils peuvent consulter un avocat et contester une décision prise par le DPJ avec laquelle ils sont en désaccord.

Par ailleurs, la Commission collabore depuis plusieurs années à des activités ayant pour but d'informer le public sur les droits des enfants, ainsi que sur ses activités, telles que le *Salon Visez droit*, une activité organisée par le Barreau de Montréal⁵⁶⁸. Entre décembre 2010 et novembre 2011, elle a également organisé une exposition interactive⁵⁶⁹ sur les droits des enfants au Centre Eaton de Montréal. Cette exposition a rejoint tant le grand public que des groupes scolaires. Elle a ensuite été diffusée en 2014 à la chapelle du Centre jeunesse de Québec, ce qui a permis de la présenter aux jeunes de cet établissement. Un des objectifs pédagogiques de cette activité est d'encourager la participation des enfants en leur permettant de se faire entendre sur comment se réalisent les droits prévus à la CRDE dans leur milieu, mais également à travers le monde.

En vue de sensibiliser les autorités gouvernementales sur différents enjeux liés au respect des droits de l'enfant au Québec, la Commission produit différents avis, mémoires ou études. La majorité de ces interventions sont diffusées sur son site web. Outre ces publications, la Commission effectue divers suivis de ses recommandations auprès des ministères concernés.

⁵⁶⁵ [En ligne]. https://www.youtube.com/watch?v=HBOnhvr_Qgs

⁵⁶⁶ [En ligne]. <http://www.cdpedj.qc.ca/fr/mobile/mesdroitssouslaDPJ/Pages/default.aspx>

⁵⁶⁷ Les deux porte-paroles sont Samian et Antoine Pilon. La vidéo produite pour les jeunes autochtones est également traduite en anglais.

[En ligne]. <https://www.youtube.com/watch?v=Gb7aETKfujg&feature=youtu.be>

[En ligne]. https://www.youtube.com/watch?v=n_DrjZCZETc&feature=youtu.be

[En ligne]. <https://www.youtube.com/watch?v=31cgmwhDU0Y&feature=youtu.be>

⁵⁶⁸ [En ligne]. <https://www.barreaudemontreal.qc.ca/barreau/gallery/salon-visez-droit-2019>

⁵⁶⁹ UNICEF FRANCE, *Portraits-Autoportraits*, [En ligne].
http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/dossier_pedagogique_convention_droits_enfants.pdf

Par exemple, au printemps 2020, la Commission a fait parvenir deux lettres à la ministre de la Santé et des Services sociaux et au ministre délégué à la Santé et aux Services sociaux. L'une portait sur les jeunes dont la situation est prise en charge par un DPJ qui atteindront l'âge de la majorité pendant que tout le Québec se trouve en confinement⁵⁷⁰. L'autre traitait de l'application par les DPJ du décret 2020-006 sur les contacts physiques de l'enfant⁵⁷¹.

Enfin, plusieurs communiqués sur des enjeux en lien avec les droits des enfants ont été diffusés par la Commission. Ceux-ci permettent entre autres de mettre la lumière sur un problème

⁵⁷⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, Lettre du 31 mars 2020, [En ligne]. <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showItem=906>

⁵⁷¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, Lettre du 29 avril 2020, [En ligne]. www.cdpcj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showItem=912

Notons que la Commission a accueilli avec satisfaction la récente modification de ce décret : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Une bonne nouvelle pour les enfants et les jeunes en protection de la jeunesse*, Communiqué, 6 mai 2020, [En ligne]. <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showItem=914>

spécifique⁵⁷², de faire connaître ses conclusions d'une enquête⁵⁷³ ou d'une étude⁵⁷⁴, de diffuser son avis sur un projet de loi⁵⁷⁵ ou ses commentaires sur une politique gouvernementale⁵⁷⁶.

D Les demandes d'intervention et les enquêtes menées par la Commission

En ce qui a trait d'abord à la Charte, rappelons que le titulaire de l'autorité parentale peut, en tant qu'un représentant d'un enfant, déposer une plainte écrite⁵⁷⁷ en vertu des motifs de discrimination prévus à celle-ci⁵⁷⁸. Plusieurs dossiers concernant les droits de l'enfant ont été traités et ont été réglés au cours du processus d'enquête, notamment à la suite d'une médiation entre les parties. À titre d'exemple, on peut référer au refus de louer un logement en raison de

⁵⁷² À titre d'exemple, COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Tous les enfants doivent avoir accès aux soins de santé au Québec*, Communiqué, 10 avril 2019, [En ligne]. <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=854>

Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Droits des enfants autochtones : un jugement sans précédent selon la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, Communiqué, 26 janvier 2016, [En ligne]. <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=704>

⁵⁷³ À titre d'exemple, COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Application de la Loi sur la protection de la jeunesse La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse constate que les droits des enfants sont lésés dans la région de la Côte-Nord*, Communiqué, 9 juillet 2013, [En ligne]. <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=578>

Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Clinique sociojuridique du CHU Sainte-Justine : la Commission publie ses constats et ses recommandations*, Communiqué, 23 février 2016, [En ligne]. <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=709>

⁵⁷⁴ À titre d'exemple, COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Assurer la réussite scolaire des jeunes racisés*, Communiqué, 1^{er} mai 2011, [En ligne]. <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=559>

Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Recours à l'isolement et à la contention en protection de la jeunesse : des améliorations sont nécessaires*, Communiqué, 14 juin 2017, [En ligne]. <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=769>

⁵⁷⁵ À titre d'exemple, COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le projet de loi C-10 : un net recul pour les droits des enfants au Québec et au Canada*, Communiqué, 22 février 2012, [En ligne]. <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=439>

Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Projet de loi 5 : des risques potentiels pour la réussite éducative des enfants en situation de pauvreté, selon la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, Communiqué, 4 juin 2019, [En ligne]. <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=865>

⁵⁷⁶ À titre d'exemple, COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Politique jeunesse : la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse émet une dizaine de recommandations concernant l'accès au travail, la santé mentale et l'éducation aux droits et libertés pour les jeunes*, Communiqué, 14 octobre 2015, [En ligne]. <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=692>

⁵⁷⁷ Art. 74 Charte.

⁵⁷⁸ *Id.*, art. 71(1).

la présence d'enfants, à des situations de discrimination dans l'accès aux services éducatifs ou de garde à l'enfance, au non-respect du droit de s'inscrire en pleine égalité dans un camp de jour ou à des activités de loisirs.

Lorsqu'elle reçoit une plainte au sujet des enfants, la Commission mènera une enquête impartiale en se fondant sur la Charte, si après réception de la plainte et évaluation préliminaire de celle-ci, elle prend la décision d'intervenir. La Commission peut également procéder de sa propre initiative⁵⁷⁹. À toutes les étapes, elle peut favoriser la négociation d'un règlement à l'amiable ou proposer l'arbitrage⁵⁸⁰.

Au terme de cette enquête, si la Commission décide que la preuve lui apparaît suffisante et qu'un règlement n'a pu être obtenu, notamment par la médiation, elle peut proposer des mesures de redressement. Lorsque le mis en cause n'a pas, à la satisfaction de la Commission, mis en œuvre dans le délai imparti les mesures de redressement recommandées⁵⁸¹, elle peut saisir le Tribunal des droits de la personne ou tout autre tribunal compétent et représenter la personne plaignante⁵⁸².

En ce qui concerne par ailleurs les enquêtes menées en vertu de l'article 23 b) de la L.p.j., toute personne peut faire une demande d'intervention, incluant un enfant. Celles-ci peuvent aussi être menées de la propre initiative de la Commission.

Une enquête de la Commission sera menée dans les situations où elle a raison de croire que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants ont été lésés par des personnes, des établissements ou des organismes. Celle-ci a pour objectif de s'assurer de la conformité de la situation de l'enfant en référence aux différentes dispositions applicables de la L.p.j. et de vérifier le cas échéant si des mesures ont été prises pour faire cesser l'acte reproché ou pour corriger la situation.

⁵⁷⁹ *Id.*

⁵⁸⁰ *Id.*, art. 78 et 79.

⁵⁸¹ *Id.*, art. 49.

⁵⁸² *Id.*, art. 80. Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Directive relative aux enquêtes de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse tenues en vertu de la Charte des droits et libertés de la personne (L.R.Q. c. C-12)*, 2016, par. 10-11.

Les enquêtes portent sur les services rendus par des personnes, des établissements ou des organismes, et ce, que l'intervention faite en vertu de la L.p.j. a pris fin ou non au moment de l'enquête⁵⁸³. En 2019, les principaux motifs d'insatisfaction soulevés dans les demandes d'intervention faites à la Commission en regard de la L.p.j. portaient sur les contacts avec la famille (par exemple, aménagement des contacts parents-enfants, communications confidentielles avec les parents, frères et sœurs, etc.), le droit à des services adéquats, tant sur le plan social, éducatif que de la santé, et les délais pour l'évaluation du DPJ ou pour obtenir des services⁵⁸⁴.

⁵⁸³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 108, p. 28. À titre d'exemple, un directeur de la protection de la jeunesse, lorsqu'un cas lui a été signalé; un centre jeunesse assurant la prise en charge d'un enfant ou d'un adolescent; une famille d'accueil à qui un enfant ou un adolescent a été confié; tout établissement, organisme ou personne agissant en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (centre de réadaptation, CLSC, policier, centre de réadaptation en déficience intellectuelle, etc.); tout établissement ou toute personne responsable de la garde d'un adolescent reconnu coupable d'une infraction en vertu de la L.s.j.p.a.

⁵⁸⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 108, p. 32 et 34.

Voir les exemples suivants :

Une fratrie privée du droit de communiquer avec ses grands-parents

Pendant deux ans, la DPJ a refusé à une fratrie placée en famille d'accueil le droit de communiquer avec ses grands-parents paternels. Elle disait aux jeunes que ces grands-parents refusaient de communiquer avec eux. Cela était faux et ne reposait sur aucune ordonnance du tribunal. L'intervention de la Commission a d'abord rapidement permis de réinstaurer les contacts entre la grand-mère et les enfants. Toutefois, ceux-ci demeuraient interdits au conjoint de la grand-mère, car la DPJ estimait que ce dernier n'avait pas de lien biologique avec les enfants. Pourtant, le grand-père a cohabité avec la grand-mère au cours des 20 dernières années. Au terme de l'enquête, la Commission a fait valoir à la DPJ que le principe général de la L.p.j. reconnaît à l'enfant placé le droit au maintien de ses relations avec les personnes qui lui sont significatives ainsi que le droit de communiquer avec elles en toute confidentialité. Ce droit n'est pas conditionnel à l'autorisation du détenteur de l'autorité parentale. Toute exception à ce principe général doit être motivée par le DPJ dans l'intérêt de l'enfant et être autorisée par le tribunal. Les contacts entre les enfants et les grands-parents, incluant des séjours de fin de semaine, ont finalement été permis.

Le droit au traitement d'un signalement

Différentes sources ont effectué des signalements à la DPJ au sujet d'une fratrie qui semble subir de mauvais traitements psychologiques dans le cadre d'un conflit de séparation. À la DPJ, le traitement des signalements s'est échelonné sur trois semaines au cours desquelles l'un des signalements a été égaré. Aucune intervention n'a été effectuée durant six semaines, et ce, en raison de la présence d'une liste d'attente. L'évaluation est complétée 53 jours après la réception du premier signalement et conclut que la sécurité et le développement des enfants sont compromis. La Commission a pris acte que la DPJ a élaboré des mesures correctrices, dont la révision de la codification des signalements et la mise en place d'équipements permettant aux intervenants de consulter toutes les informations sur les différents dossiers. La Commission recommande par ailleurs à la DPJ de mettre en place une stratégie de dotation et d'encadrement des intervenants dans les secteurs concernés. Elle demande aussi de lui faire rapport sur les moyens mis en place pour trouver des solutions durables afin de procéder à l'évaluation des situations avec diligence.

Attendu qu'elle doit agir avec diligence et dans l'intérêt de l'enfant⁵⁸⁵, la Commission privilégie un règlement rapide de la situation en adoptant un mode de traitement des demandes qui soit flexible et efficace. Toutefois, à la suite de son intervention, lorsque la Commission continue d'avoir des raisons de croire que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants sont lésés, l'enquête se poursuit. À l'issue de celle-ci, la situation est soumise pour examen au comité des enquêtes qui a la responsabilité des décisions relatives aux dossiers d'enquête, soit de conclure à des lésions de droit, s'il en est, et de recommander le cas échéant que des mesures correctrices soient prises⁵⁸⁶.

La Commission effectue par la suite un suivi quant à l'application de ses recommandations émises dans un dossier en particulier. Par exemple, relativement à la problématique de non-rétention de signalements dont la nature et la gravité des faits rapportés étaient suffisantes pour conclure à une présomption de compromission pour risque d'abus physique, la Commission a recommandé aux CISSS visés que (1) les intervenants du service de la réception et du traitement des signalements et ceux du service de l'évaluation/orientation reçoivent la formation sur l'estimation et la gestion du risque d'homicide et (2) que cette formation soit intégrée au plan de formation et d'intégration des nouveaux employés. Cette recommandation a eu pour impact que tous les intervenants de ces services ont reçu une formation donnée par le Centre de recherche appliquée en intervention psychosociale sur l'estimation et la gestion du risque d'homicide. Le contenu de ce programme a aussi été inclus au programme des nouveaux employés⁵⁸⁷.

Notons que les recommandations de la Commission concernant la situation d'un enfant ou d'un groupe d'enfants sont généralement suivies, bien que celles adressées au gouvernement tardent à être réalisées. Cependant, tel qu'illustré dans la partie 2 du présent mémoire, certaines problématiques constatées sont ou deviennent récurrentes. La Commission peut alors décider de mener une enquête systémique afin de se pencher davantage sur les problématiques identifiées et recommander que des mesures correctrices pouvant s'appliquer plus largement soient mises en place. À titre d'exemple, la Commission a procédé à une

⁵⁸⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 582, par. 9.

⁵⁸⁶ *Id.*, par.13.

⁵⁸⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 108, p. 60 à 62.

enquête systémique, suite au décès d'un enfant du Saguenay-Lac-Saint-Jean, alors qu'il attendait que sa situation soit évaluée par le DPJ. L'enquête a porté sur les services dispensés par le DPJ de cette région dans les secteurs de la réception, du traitement, ainsi que celui de l'évaluation et de l'orientation des signalements.

E Les activités judiciaires

Tel qu'indiqué plus haut dans cette partie, la Commission peut saisir le Tribunal des droits de la personne ou tout autre tribunal compétent pour le compte de la victime qui en l'occurrence peut être un enfant, si la preuve de discrimination, de harcèlement ou d'exploitation est suffisante et qu'un litige subsiste. Lorsqu'un recours en justice est intenté pour la victime et dans l'intérêt public, la Commission peut réclamer le versement de dommages-intérêts, la cessation de l'atteinte aux droits et la modification d'une pratique⁵⁸⁸.

À titre d'exemple, le 6 juin 2016, le Tribunal des droits de la personne a reconnu qu'un enfant a été victime de discrimination basée sur le handicap en raison de sa maladie. Une garderie avait annoncé aux parents que leur enfant ne pourrait pas fréquenter leur établissement en raison des soins requis par son état de santé et en l'absence des ressources financières nécessaires pour l'embauche d'une éducatrice supplémentaire pour assurer ses soins. Dans sa décision, le Tribunal précise que la garderie n'avait pas analysé le cas de l'enfant afin de déterminer si un accommodement était possible. Par ailleurs, à cause du lien de filiation entre les parents et l'enfant, le Tribunal a également conclu que la garderie avait fait preuve de discrimination fondée sur l'état civil des parents en refusant que leur enfant ait accès au service de garde en raison de son handicap⁵⁸⁹.

Dans une autre affaire, la Cour d'appel a affirmé que les parents d'un enfant présentant un trouble envahissant du développement qui utilise un chien d'assistance pour pallier son

⁵⁸⁸ Art. 80 Charte.

⁵⁸⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Refus d'accommodement d'un enfant atteint d'une maladie rare : une garderie doit dédommager les parents*, Communiqué, 16 juin 2016, [En ligne]. <http://www.cdpedj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=725>

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Potter et autres) c. Petite Académie (9139-2167 Québec inc.), 2016 QCTDP 15.

handicap doivent avoir accès aux lieux publics lorsqu'ils sont accompagnés du chien, même en l'absence de l'enfant⁵⁹⁰.

D'autre part, lorsque la Commission est d'avis que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants reconnus par la L.p.j. ont été lésés, elle peut prendre les moyens légaux jugés nécessaires pour que soit corrigée la situation⁵⁹¹, ce qui signifie que la Commission peut intervenir ou saisir le tribunal. Tel que mentionné précédemment, elle est le seul défenseur des enfants au Canada pouvant utiliser la voie judiciaire dans ses processus. La Commission peut saisir le tribunal lorsqu'une recommandation n'a pas été suivie dans le délai imparti⁵⁹².

À titre d'exemple, dans une décision rendue le 26 juin 2013, l'honorable juge Daniel Perreault a déclaré que les droits des enfants prévus aux articles 3, 4, 91.1 et 95 ont été lésés et a ordonné au DPJ de saisir le tribunal, par une requête en révision, des faits nouveaux survenus dans la situation concernant quatre enfants, dans un délai de trente jours de ce jugement⁵⁹³. En fait, tel qu'explicité dans la partie 2.5 du mémoire, la Commission maintenait que, depuis l'entrée en vigueur le 9 juillet 2007 des amendements apportés à la L.p.j., le DPJ a l'obligation légale, lorsqu'il retire un enfant hébergé en famille d'accueil dans le cadre d'une ordonnance valide jusqu'à la majorité pour le déplacer dans une autre famille d'accueil, de saisir de nouveau le tribunal. La Commission est d'avis que le DPJ a cette obligation indistinctement que le jugement prononçant l'hébergement en famille d'accueil jusqu'à la majorité spécifie nommément la famille d'accueil ou non⁵⁹⁴.

Notons ici que, lorsque le tribunal est saisi du même objet que celui rapporté dans la situation de l'enfant ou d'un groupe d'enfants concernés par la demande d'intervention, la Commission

⁵⁹⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Victoire pour les parents d'enfants autistes qui utilisent un chien d'assistance pour pallier leur handicap*, Communiqué, 29 septembre 2015, [En ligne]. <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=690>

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Côté, 2015 QCCA 1544.

⁵⁹¹ Art. 23c) L.p.j.

⁵⁹² *Id.*, art. 24, 25.3 et 74.1.

⁵⁹³ *Protection de la jeunesse – 14337*, 2014 QCCQ 1998 (CanLII).

⁵⁹⁴ *Protection de la jeunesse – 133147*, préc., note 131.

Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 129.

perd alors sa compétence d'enquêter, et ce, conformément à l'article 23 b) de la L.p.j. Elle peut toutefois intervenir d'office à l'instruction de l'affaire comme si elle y était partie⁵⁹⁵. Ajoutons que la Commission peut néanmoins enquêter relativement au non-respect des ordonnances⁵⁹⁶.

Par exemple, la Commission est intervenue dans le cadre d'une demande en révision du DPJ dans la situation d'un enfant qui faisait l'objet d'une ordonnance d'hébergement au sein d'une famille d'accueil banque mixte. Dans ce dossier, une entente a été conclue en vertu des articles 76.3 et 76.4 de la L.p.j. par toutes les parties, incluant la Commission, dans laquelle le DPJ reconnaît que les considérants administratifs n'auraient pas dû éloigner un des pères d'accueil de la vie de l'enfant et constituer un frein au rétablissement de la garde partagée. La Chambre de la jeunesse a donc homologué une entente confiant l'enfant jusqu'à sa majorité en garde partagée aux deux pères d'accueil⁵⁹⁷.

En outre, la Commission intervient devant les tribunaux supérieurs pour faire valoir les droits fondamentaux garantis aux enfants en vertu du droit interne et du droit international. Ainsi, la Commission est intervenue devant la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Canadian Foundation for Children, Youth and the Law c. Canada (Procureur général)*⁵⁹⁸. Cette affaire portait sur la conformité de l'article 43 du *Code criminel*⁵⁹⁹, qui prévoit que tout père, mère ou instituteur est fondé à employer une force raisonnable pour corriger un enfant confié à ses soins, avec les articles 7, 12 et 15 (1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁶⁰⁰.

La Commission est également intervenue devant la Cour d'appel du Québec *Dans l'affaire du décret du Gouvernement du Québec concernant le renvoi relatif au projet de loi C-7 sur le système de justice pénale pour les adolescents*⁶⁰¹. Ce dossier soulevait la question de la conformité de dispositions législatives proposées par le projet de loi C-7 intitulé *Loi concernant*

⁵⁹⁵ Art. 81 al. 2 L.p.j.

⁵⁹⁶ *Id.*, art. 23b), 92 et 93.

⁵⁹⁷ Décision de la Chambre de la jeunesse, n° 705-41-005711-138, Projet d'entente entre les parties en vertu des articles 76.3 et 76.4 de la L.p.j., 17 juillet 2017, j. Gravel, (non publiés).

⁵⁹⁸ *Foundation for Children, Youth and the Law c. Canada (Procureur général)*, [2004] 1 R.C.S. 76.

⁵⁹⁹ *Code criminel*, L.R.C., 1985, c. C-46.

⁶⁰⁰ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.U.)] (ci-après « *Charte canadienne* »).

⁶⁰¹ 2003 CanLII 52182 (QC C.A.).

*le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence avec la CRDE, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec les articles 7 et 15 (1) de la Charte canadienne*⁶⁰².

Enfin, en vertu de l'article 101 de la L.p.j., l'appel de la décision rendue par la Chambre de la jeunesse peut être interjeté notamment par la Commission ou toute partie en première instance. Si elle n'est pas partie à l'appel, la Commission peut y intervenir d'office pour participer à l'instruction comme si elle était partie. Présentement, la Commission intervient dans un dossier dans le cadre de l'appel du DPJ d'une décision de lésion de droits. Cet appel porte plus précisément sur les mesures correctrices ordonnées par la juge de la Chambre de la jeunesse en vertu du pouvoir que lui confère la L.p.j. à l'article 91 *in fine*.

F L'analyse de la conformité de la législation, des programmes gouvernementaux et des outils cliniques en protection de la jeunesse

La Commission a aussi la responsabilité de s'assurer que la législation est conforme aux droits reconnus entre autres aux enfants.

À cette fin, la Commission commente régulièrement des projets de loi présentés par le gouvernement en vue de donner son avis quant à leur conformité avec les dispositions de la Charte et de la L.p.j. et recommander, le cas échéant, des modifications. Par exemple, en décembre 2019, la Commission a présenté un mémoire portant sur le projet de loi n° 40, *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*⁶⁰³. Aussi, en mai 2019, elle a produit un mémoire à l'occasion de la présentation du projet de loi n° 5, *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions à l'égard des services de l'éducation préscolaire destinés aux élèves âgés de 4 ans*⁶⁰⁴. En janvier 2017, la Commission a présenté un mémoire sur le projet de loi n° 113, *Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives en matière d'adoption et de communication de renseignements*⁶⁰⁵.

⁶⁰² Charte canadienne, art. 7 et 15(1).

⁶⁰³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 420.

⁶⁰⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 380.

⁶⁰⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.412.112.2), préc., note 252.

Au cours des dernières années, la L.p.j. a fait l'objet de modifications majeures en 2005 et en 2016. Dans les deux cas, la Commission a commenté les projets de loi menant à ces réformes. Tel que souligné dans la partie 2 du présent mémoire, le mémoire de la Commission portant sur la révision législative de 2005⁶⁰⁶ a entre autres insisté sur l'importance, pour les parents, d'avoir accès aux services leur permettant d'acquérir ou de retrouver la capacité d'assumer leurs responsabilités parentales. La Commission notait l'importance pour toutes les familles d'avoir accès aux services nécessaires afin que des enfants et leurs parents ne soient pas séparés de façon discriminatoire, notamment en fonction de leur condition sociale, de leur origine ethnique ou nationale (incluant les familles autochtones), de leur « race » ou d'une situation de handicap. La Commission rappelait alors que des groupes, historiquement discriminés, dont les enfants, sont protégés par l'article 10 de la Charte.

Également, dans son mémoire adopté en 2016⁶⁰⁷, la Commission estimait que les modifications proposées à la L.p.j. respectent de façon générale les droits reconnus aux enfants par la Loi et la Charte, tels que ceux des enfants autochtones. Cependant, elle s'est opposée à la prolongation des délais aux ententes et mesures judiciaires provisoires prises en vertu de la L.p.j. qui passeraient d'un maximum de 30 à 60 jours. Elle indiquait que cela prolongerait également les délais pour que les enfants puissent avoir accès à des services répondant à leurs besoins.

En plus, tel que précisé dans la partie 3 du présent mémoire, l'article 156.1 de la L.p.j. prévoit que la Commission doit faire tous les cinq ans, un rapport sur la mise en œuvre de cette Loi et, le cas échéant, sur l'opportunité de la modifier⁶⁰⁸. La Commission a référé aux rapports produits conformément à cette obligation à plusieurs reprises dans le cadre du présent mémoire.

⁶⁰⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 118.

⁶⁰⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 159.

⁶⁰⁸ Rappelons que dans son rapport de 2011, elle s'est penchée à deux thématiques, soit la collaboration entre les centres jeunesse et les centres de santé et de services sociaux dans les situations de négligence et le recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif, Rapport 156.1 LPJ, 2011.

Aussi, dans son rapport de 2015, la Commission a traité de la collaboration entre les établissements offrant des services de première ligne (CSSS) et les établissements offrant des services de 2^e ligne (CJ), ainsi que des enjeux déterminants en lien avec le respect des droits de l'enfant soit le non-respect des ordonnances judiciaires et la représentation des ressources de type familiale et de certaines ressources intermédiaires, Rapport 156.1 LPJ, 2015.

G Les avis et conseils

La Commission peut produire des avis à la demande, par exemple, du gouvernement, d'organismes ou d'individus ou de sa propre initiative. Elle a notamment pris position sur l'imposition d'un couvre-feu pour les mineurs dans une municipalité, l'accès des enfants ayant des limitations fonctionnelles aux services de garde à l'enfance ou l'ordonnance de paiement des honoraires du procureur à l'enfant en matière familiale sur le droit d'être entendu⁶⁰⁹.

Elle exerce également un rôle consultatif auprès d'intervenants externes, tels que les ministères et organismes publics ou la société civile. Elle a par exemple donné des commentaires sur divers plans d'action, cadres de référence, guides de pratique et lignes directrices quant à leur conformité avec les droits prévus à la Charte et à la L.p.j.⁶¹⁰

Depuis 2008, la Commission offre par ailleurs un service-conseil en matière d'accommodement raisonnable dédié à toute personne à qui une demande d'accommodement en matière de relation de travail ou de prestation de service est adressée, tels que les établissements scolaires, des garderies et des camps de jour. Dans le cadre de ses travaux, la Commission s'appuie sur les règles clairement établies, développées et répétées en droit québécois ayant trait à l'obligation d'accommodement raisonnable. Ce service a pour objectif de prévenir la

Également, dans son rapport de 2020, la Commission a examiné quel est l'impact de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* sur les services dispensés en matière de protection de la jeunesse, Rapport 156.1 LPJ, 2020.

⁶⁰⁹ Par exemple : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'imposition d'un couvre-feu pour les mineurs dans une municipalité*, M^e Daniel Carpentier, (Cat. 2.113.1), 2004, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/couvre-feu_mineurs.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Avis sur l'accès des enfants ayant des limitations fonctionnelles aux services de garde à l'enfance*, M^e Claire Bernard, (Cat. 2.120-12.48), 2006, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/enfants_handicapes_services_garde_avis.pdf et COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Demande d'avis quant à l'ordonnance de paiement des honoraires du procureur à l'enfant en matière familiale sur le droit d'être entendu*, M^e Evelyne Pedneault, (Cat. 2.162.2), 2012, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/avis_procureur_enfants.pdf

⁶¹⁰ Par exemple : Commentaires de la Commission du 20 juin 2013 à madame Natalie Rosebush, directrice au MSSS, sur les Lignes permettant d'établir un régime particulier de protection de la jeunesse pour les Autochtones, Commentaires de la Commission du 12 juillet 2013 à monsieur Sylvain Gagnon, sous-ministre associé au MSSS, sur le Guide sur les pratiques relatives au traitement des fugues et des jeunes hébergés dans les unités de vie et les foyers de groupes des centres jeunesse, Commentaires de la Commission du 14 mars 2016 à madame Pascale Lemay, directrice de la Direction des jeunes et des familles au MSSS, sur le projet d'Entente visant à établir un régime particulier de protection de la jeunesse pour les membres des communautés de Manawan et de Wemotaci.

discrimination en permettant une meilleure compréhension de cette obligation juridique, ainsi que les rôles et responsabilités de chacune des parties concernées.

Les demandes reçues concernent en majorité le motif de handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap et portent particulièrement sur l'intégration d'enfants handicapés en camps de jour ou l'inclusion en milieu scolaire.

H Les travaux de recherche

La Commission dirige et encourage des recherches et publications sur les libertés et droits fondamentaux et sur les droits des enfants. Tant la Charte⁶¹¹ que la L.p.j.⁶¹² énoncent qu'elle peut effectuer des recherches sur toute question relative à sa compétence. Par ailleurs, elle entretient des collaborations avec des milieux de recherche et elle agit notamment à titre de partenaire au sein de plusieurs groupes de recherche⁶¹³.

Plusieurs études ont été produites sur diverses questions relevant de sa compétence en vue de sensibiliser les autorités sur l'importance de respecter les droits de la personne dans leurs interventions et décisions, incluant ceux des enfants⁶¹⁴.

⁶¹¹ Art. 71 Charte : La Commission assure, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des principes contenus dans la présente Charte.

Elle assume notamment les responsabilités suivantes :

5° diriger et encourager les recherches et publications sur les libertés et droits fondamentaux;

⁶¹² Art. 23 L.p.j. : La Commission exerce les responsabilités suivantes, conformément aux autres dispositions de la présente loi :

f) elle peut faire ou faire effectuer des études et des recherches sur toute question relative à sa compétence, de sa propre initiative ou à la demande du ministre de la Santé et des Services sociaux et du ministre de la Justice.

⁶¹³ À titre d'exemple : Accès au droit et accès à la justice (Université de Montréal), Chaire de recherche sur l'homophobie (UQAM), Étude longitudinale sur le devenir des jeunes placés au Québec et en France (ENAP), Observatoire sur les profilages (Université de Montréal), Projet de recherche Savoirs sur l'inclusion et l'exclusion des personnes LGBTQ (UQAM).

⁶¹⁴ Par exemple, COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 129; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 174; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 199; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 141; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 395.

Voir aussi les publications scientifiques suivantes :

Pour ce faire, la Commission a organisé des consultations publiques à plus d'une occasion, invitant des chercheurs, des représentants d'organismes et également des personnes qui sont victimes du non-respect de leurs droits, à s'exprimer. Des rapports ont par la suite été publiés, dans lesquelles des recommandations ont été formulées en vue de s'assurer du respect des droits⁶¹⁵. Soulignons, par exemple, la consultation sur le profilage racial et la discrimination systémique des jeunes racisés ayant mené au Rapport sur le profilage racial dont il a été question précédemment.

I Les rapports sur la mise en œuvre des instruments de droit international

Conformément à l'article 3 d) des *Principes de Paris*, la Commission contribue aux rapports que les États doivent présenter aux organes et comités des Nations Unies, ainsi qu'aux institutions régionales, en application de leurs obligations conventionnelles, et le cas échéant, émettre un avis à ce sujet, dans le respect de leur indépendance.

Référons notamment au *Rapport de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse relatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*⁶¹⁶ que la Commission a produit en 2014. Elle y évoque la protection des droits de l'enfant et de la jeunesse et souligne le nombre élevé d'enfants autochtones pris en charge par

« Les droits de l'enfant, des droits de la personne à part entière », dans TRIBUNAL DES DROITS DE LA PERSONNE ET BARREAU DU QUÉBEC (dir.), *Race, femme, enfant, handicap : les conventions internationales et le droit interne à la lumière des enjeux pratiques du droit à l'égalité*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 353-389; Daniel DUCHARME, *L'inclusion en classe ordinaire des élèves à besoins éducatifs particuliers*, Montréal, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et Éditions Marcel Didier, 2008; Karina MONTMINY, « La reconnaissance de l'adoption coutumière au Québec : quelle place pour la Charte des droits et libertés de la personne? » dans Ghislain OTIS (dir.), *L'adoption coutumière autochtone et les défis du pluralisme juridique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2013, 230 p.; S. PAPILLON, préc., note 182, 105; Catherine GAUVREAU, Jean-Sébastien IMBEAULT et Karina MONTMINY « L'intérêt de l'enfant lors de l'intervention auprès des enfants de la communauté Lev Tahor et la conciliation des droits en matière d'éducation religieuse », Lorraine Derocher et Safa Ben Saad (dir.), dans *L'intérêt de l'enfant : perspectives juridiques et religieuses*, Thomson Reuters, 2019, 119.

⁶¹⁵ Par exemple : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 429; Rapport sur le profilage racial.

⁶¹⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse relatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (période du 1^{er} janvier 2008 au 31 janvier 2014)*, (Cat. 2.102.7.2), 2014, p. 26-30, [En ligne].
http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/Rapport_convention_elimination_discrimination_femmes.pdf

l'État en vertu de la L.p.j. Le rapport dénonce de même la présence d'unités mixtes⁶¹⁷ dans les centres de réadaptation.

En 2015, la Commission a fait parvenir ses commentaires relatifs au sixième examen du Canada dans le cadre du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*⁶¹⁸. Ces commentaires ont par la suite été transmis au Comité des droits de l'homme qui a reçu la délégation du Canada afin de répondre aux questions que le Comité lui a adressées. Dans ceux-ci, la Commission répond, d'une part, à deux questions adressées au Canada relativement aux interventions policières et, d'autre part, à une question quant à la protection des droits des jeunes Inuits.

Également en 2017, la Commission a présenté ses commentaires au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale relativement à l'examen des 21^{ème} au 23^{ème} rapports périodiques du Canada dans le cadre de la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*⁶¹⁹. Ceux-ci ont entre autres porté sur les services éducatifs, incluant ceux de la petite enfance et les conditions de logement et autres conditions de vie des enfants autochtones.

En ce sens, la Commission a contribué en 2011 à la rédaction du rapport spécial du Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes qui a été présenté au Comité des droits de l'enfant *Les enfants autochtones – Le Canada doit mieux faire aujourd'hui et demain*⁶²⁰.

⁶¹⁷ Dans ce cas, on réfère à la mixité de sexe.

⁶¹⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse relatifs au sixième examen du Canada dans le cadre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, (Cat. 2.102.8.3.2), 2015, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/commentaires_PIRDPC_2015_Fr.pdf

⁶¹⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires présentés au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale relativement à l'examen des 21^{ème} au 23^{ème} rapports périodiques du Canada dans le cadre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, (Cat. 2.102.5.8.1), 2017, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/commentaires_CERD_2017_Fr.pdf

⁶²⁰ [En ligne]. http://www.cccya.ca/images/french/pdf/COMM15870_CCCYA_UN_Report-final_v4format.pdf

5.1.2 Des garanties additionnelles pour assurer l'exercice de ses mandats

- A Être rattachée à l'Assemblée nationale pour tous les aspects de sa gestion, y compris les aspects budgétaires

Conformément aux *Principes de Paris*, qui définissent le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme, plusieurs dispositions de la Charte visent à garantir l'autonomie de la Commission par rapport au pouvoir politique⁶²¹. En effet, c'est l'Assemblée nationale, et non le gouvernement, qui nomme les membres de la Commission⁶²². De plus, c'est la Commission qui recrute son personnel (qui n'appartient pas à la fonction publique et qui ne peut être destitué que sur la recommandation de la Commission)⁶²³. Aussi, c'est devant le Président de l'Assemblée nationale que la Commission fait rapport, chaque année, de ses activités et recommandations⁶²⁴.

Cependant, afin de pouvoir assurer pleinement ses missions, notamment celle de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus, la Commission devrait pouvoir bénéficier d'une entière indépendance. En outre, elle devrait, aux yeux de toute personne, paraître autonome par rapport à l'Administration⁶²⁵. C'est dans cette perspective que, la Commission a recommandé, une première fois en 2003, d'être rattachée à l'Assemblée nationale, et ce, pour tous les aspects de sa gestion, y compris les aspects budgétaires⁶²⁶. Dernièrement, dans le cadre d'une réflexion qu'elle a entamée quant à une éventuelle révision législative de certaines dispositions de la Charte, il lui est apparu nécessaire de réitérer l'importance de cette demande.

Soulignons que les Principes de Paris énoncent l'importance que les crédits permettent à l'institution « de se doter de personnel et de locaux propres, afin d'être autonome vis-à-vis de

⁶²¹ ORGANISATION DES NATIONS UNIES, préc., note 10.

⁶²² Art. 58 Charte.

⁶²³ *Id.*, art. 62.

⁶²⁴ *Id.*, art. 73.

⁶²⁵ NATIONS UNIES, ASSEMBLÉE GÉNÉRALE, préc., note 533. Voir à ce sujet : Bilan, p. 89.

⁶²⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 368, p. 87-90.

l'État et de n'être soumise qu'à un contrôle financier respectant son indépendance »⁶²⁷.

Pourtant, encore aujourd'hui, le budget de la Commission émerge de celui du ministère de la Justice alors qu'il en est autrement pour d'autres organismes dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale⁶²⁸.

Par exemple, la *Loi électorale*⁶²⁹ prévoit que les prévisions budgétaires du Directeur général des élections sont étudiées et approuvées par une commission parlementaire et que les sommes requises sont prises sur le fonds consolidé du revenu. Une telle façon de procéder refléterait mieux la nature particulière des mandats et des responsabilités exercées par la Commission étant donné le statut privilégié⁶³⁰ qu'occupe la Charte au sein de l'ordre juridique québécois.

Concrètement, cela signifierait que sur présentation de ses prévisions budgétaires, remises au président de l'Assemblée nationale, le Bureau de l'Assemblée nationale étudierait les prévisions budgétaires de la Commission, approuverait les prévisions budgétaires et déposerait son rapport à l'Assemblée nationale.

La Commission pourrait ensuite faire rapport à l'Assemblée nationale, si elle estimait que ses prévisions budgétaires sont insuffisantes. Elle pourrait de même soumettre au Bureau de l'Assemblée nationale des prévisions budgétaires supplémentaires si elle prévoyait, en cours d'exercice, devoir excéder les crédits accordés par le Parlement.

Ainsi, afin qu'aucun contrôle financier n'intervienne dans l'exercice de ses mandats, la Commission recommande d'être rattachée directement à l'Assemblée nationale pour tous les aspects de sa gestion, y compris les aspects budgétaires.

⁶²⁷ ORGANISATION DES NATIONS UNIES, préc., note 10, B) 2).

⁶²⁸ Cinq personnes sont désignées par l'Assemblée et sont responsables devant elle : le Commissaire à l'éthique et à la déontologie, le Commissaire au lobbying, le Directeur général des élections, le Protecteur du citoyen et le Vérificateur général.

⁶²⁹ *Loi électorale*, RLRQ., c. E-3.3, art. 543 à 546.

⁶³⁰ Pierre BOSSET et Michel COUTU, « Acte fondateur ou loi ordinaire? Le statut de la Charte des droits et libertés de la personne dans l'ordre juridique québécois », (2015) hors-série 2 *Revue québécoise de droit international* 37.

RECOMMANDATION 22 :

La Commission recommande d'être rattachée directement à l'Assemblée nationale pour tous les aspects de sa gestion, y compris les aspects budgétaires.

- B Inscrire formellement la publication de ses recommandations formulées à l'intention des personnes, organismes ou ministères

La plupart des législations provinciales et territoriales en matière de protection des droits des enfants prévoient dans leur législation la possibilité pour le défenseur de publiciser les conclusions d'un rapport d'enquête lorsqu'au terme de celle-ci les recommandations formulées à l'intention des personnes, organismes ou ministères n'ont pas été mises en œuvre dans les délais impartis.

Par exemple, lorsque le Défenseur des enfants et des jeunes de Terre-Neuve-et-Labrador fait des recommandations à une agence gouvernementale qui donne des services, il peut demander que l'autorité visée par la recommandation l'avise, dans un délai déterminé, des mesures prises ou qu'elle se propose de prendre afin de mettre en œuvre les recommandations⁶³¹. Si l'autorité n'y donne pas suite, le Défenseur peut transmettre copie de son rapport et de sa recommandation au lieutenant-gouverneur en conseil et peut ensuite le mentionner dans son rapport annuel à l'Assemblée législative⁶³². Pour sa part, le Bureau de la représentante des enfants et des jeunes de la Colombie-Britannique peut, en plus de son rapport annuel qu'il dépose à l'Assemblée législative, déposer tout autre rapport spécial s'il le juge nécessaire, notamment afin de faire des recommandations ou de noter dans quelles mesures un organisme public ou un directeur a mis en œuvre les recommandations qu'il a formulées⁶³³.

La L.p.j. prévoit que la Commission peut effectuer des recommandations visant à faire cesser l'acte reproché ou à corriger la situation dans un délai qu'elle fixe lorsqu'elle a raison de croire que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants ont été lésés (art. 25.2). Ce pouvoir est assorti de l'opportunité de saisir le tribunal lorsque ses recommandations ne sont pas suivies

⁶³¹ *Child and Youth Advocate Act*, SNL 2001, c. C-12.01.

⁶³² *Id.*

⁶³³ *Representative for Children and Youth Act 31*, SBC 2006, c. 29, art. 20.

dans le délai imparti (art. 25.3). La L.p.j. n'envisage toutefois pas ni n'encadre la possibilité de faire état des manquements à cet égard⁶³⁴.

Soulignons que malgré l'absence des dispositions à la L.p.j., la Commission a, à diverses occasions, rendu publics certains rapports d'enquête⁶³⁵. Formaliser la publicisation de ceux-ci, en cas de non-respect des recommandations de la Commission, pourrait participer à améliorer l'efficacité des interventions de cette dernière en matière d'enquête en matière de protection de la jeunesse. Il s'agirait d'une alternative à l'option de saisir le tribunal en cas de non-respect des recommandations.

En effet, placer dans la sphère publique les faiblesses, souvent de nature systémique, du système de protection de la jeunesse pourrait inciter les acteurs à mettre en œuvre les recommandations qui leur sont adressées. Il en serait ainsi, si un rapport, listant les recommandations non suivies et, le cas échéant, les raisons pour lesquelles elles ne le sont pas, était déposé à l'Assemblée nationale.

RECOMMANDATION 23 :

La Commission recommande que la L.p.j. prévoit un mécanisme de suivi des recommandations qu'elle formule dans l'exercice de ses responsabilités.

C Enquêter sur les représailles exercées lors d'une demande d'intervention en vertu de la L.p.j.

Dans le cadre d'une enquête effectuée de sa propre initiative ou à la suite d'une plainte déposée en vertu de la Charte⁶³⁶, la Commission peut saisir un tribunal afin de demander que des mesures soient prises contre quiconque exerce ou tente d'exercer des représailles envers une personne, un groupe ou un organisme intéressé par le traitement d'un cas de discrimination

⁶³⁴ Sous réserve de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ c A-2.1. La Charte prévoit toutefois que la Commission dépose, au Président de l'Assemblée nationale, au plus tard le 30 juin, un rapport annuel sur ses activités et ses recommandations tant en matière de promotion et de respect des droits de la personne qu'en matière de protection de l'intérêt de l'enfant ainsi que de promotion et de respect des droits, Charte, art. 73.

⁶³⁵ Par exemple, la Commission a rendu public le rapport fait dans l'affaire Beaumont, préc., note 187, ainsi que le rapport de suivi, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/publications/suivi_beaumont.pdf
Plus récemment, la Commission a rendu publique sa conclusion d'enquête et ses recommandations, COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 87.

⁶³⁶ Art. 71(1) Charte. Voir également : art. 73 L.s.s.s.s.; art. 29 *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, RLRQ, c. P-31.1.

ou d'exploitation ou qui y a participé, que ce soit à titre de victime, de plaignant, de témoin ou autrement⁶³⁷. Toutefois, aucune disposition spécifique dans la L.p.j. ne prévoit cette possibilité.

Or, il arrive que des personnes, professionnels, ainsi que des parents et des jeunes soient réticents à déposer une demande d'intervention ou de répondre aux questions posées lors d'une enquête menée par la Commission en vertu de son mandat jeunesse, de crainte de subir des représailles.

Il serait donc pertinent de préciser à l'article 23 b) de la L.p.j. que la Commission puisse enquêter dans les situations où elle a des motifs de croire que des représailles ont été exercées contre une personne, un groupe ou un organisme intéressé par le traitement d'une demande d'intervention en vertu de la L.p.j. ou qui y a participé, que ce soit à titre de personne dont la situation est ou devrait être prise en charge par le DPJ, de requérant, de témoin ou autrement. De manière concordante, il serait opportun de proposer une modification législative en vue d'ajouter la possibilité pour la Commission de saisir un tribunal en vue de faire cesser l'acte reproché et d'examiner la possibilité que des mesures correctrices et des dommages punitifs soient ordonnés, nonobstant toute disposition d'autre loi applicable.

RECOMMANDATION 24 :

La Commission recommande que l'article 23 b) de la L.p.j. soit modifié afin d'y ajouter qu'elle peut faire enquête sur toute situation pour laquelle elle a des motifs de croire que des représailles ont été exercées contre une personne, un groupe ou un organisme intéressé par le traitement d'une demande d'intervention en vertu de la L.p.j. ou qui y a participé, que ce soit à titre de personne dont la situation est ou devrait être prise en charge par le DPJ, de requérant, de témoin ou autrement.

De plus, elle recommande que soit ajoutée à l'article 23 c) de la L.p.j. la possibilité qu'elle puisse prendre les moyens légaux qu'elle juge nécessaires pour que des mesures soient prises afin de corriger la situation et demander qu'un tribunal puisse ordonner des dommages punitifs, nonobstant toute autre disposition d'une loi applicable, lorsque des représailles ont été exercées.

⁶³⁷ Art. 82 Charte.

D Être informée par le coroner lorsqu'il conduit une investigation à la suite d'un décès d'enfant et dans les situations où un enfant a subi de graves blessures

La Commission détient le mandat d'enquêter lorsqu'un enfant a subi des blessures graves ou à la suite du décès d'un enfant dans les situations où elle a raison de croire que ses droits ont été lésés⁶³⁸. Au terme de son enquête, la Commission peut notamment recommander l'accomplissement, dans le délai qu'elle fixe, de toute mesure visant à corriger la situation. Cela peut l'amener à formuler des recommandations de nature systémique aux personnes, établissements et organismes devant intervenir en vertu de la L.p.j. ou de la LSJPA⁶³⁹.

Règle générale, la Commission est alertée du décès d'un enfant ou d'une situation où un enfant a subi de graves blessures par l'entremise des médias. Une enquête de sa propre initiative est par la suite déclenchée par la Commission. En ce sens, afin de lui permettre d'exercer pleinement le rôle que le législateur lui a confié, la Commission réitère sa recommandation afin que soit ajoutée une disposition indiquant qu'elle doit être informée lorsque le coroner⁶⁴⁰ conduit une investigation à la suite du décès d'un enfant, des raisons ayant justifié l'ouverture de celle-ci et les personnes, établissements ou organismes étant mis en cause⁶⁴¹. Elle disposerait ainsi systématiquement d'informations fiables concernant les décès d'enfants, lesquels font l'objet d'un signalement ou d'une prise en charge, en vue de vérifier si leurs droits ont été lésés, et le cas échéant, de proposer les correctifs appropriés.

De plus, la possibilité que soit le DPJ, le président-directeur général du CISSS ou du CIUSSS ou un représentant du MSSS avise la Commission lorsqu'un enfant ayant fait l'objet d'un signalement ou dont la situation est prise en charge par le DPJ ou le Directeur provincial, a subi de graves blessures, devrait être examinée⁶⁴².

⁶³⁸ Art. 23b) L.p.j. Notons que selon la L.p.j., rien n'interdit à la Commission d'exercer cette compétence lorsqu'une autre enquête est en cours sur les mêmes faits.

⁶³⁹ *Id.*, art. 25.2.

⁶⁴⁰ Coroner au sens de l'article 1 de la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*, RLRQ, c. R-0.2.

⁶⁴¹ Voir : Lettre au président de la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 45, *Loi concernant principalement la nomination et le mandat des coroners et du coroner en chef*, 31 janvier 2020.

⁶⁴² À titre d'exemple, l'article 21(1) de la *Loi sur le protecteur des enfants et des jeunes* du Manitoba énonce que « Le ministère ou l'office régional de la santé chargé de la fourniture d'un service sujet à examen qui prend connaissance d'un cas de blessure grave chez un enfant pouvant faire l'objet d'un examen en vertu du paragraphe 20(1) remet des renseignements sur le cas au protecteur. » et l'article 1(1) du *Règlement de*

RECOMMANDATION 25 :

La Commission recommande que soit ajoutée une disposition dans la L.p.j. indiquant qu'elle doit être informée lorsque le coroner conduit une investigation à la suite du décès d'un enfant, des raisons ayant justifié l'ouverture de celle-ci et les personnes, établissements ou organismes étant mis en cause.

La Commission recommande de même d'examiner la possibilité qu'elle soit avisée soit par le DPJ ou le président-directeur général du CISSS ou du CIUSSS ou un représentant du MSSS lorsqu'un enfant ayant fait l'objet d'un signalement ou dont la situation est prise en charge par le DPJ ou le Directeur provincial a subi de graves blessures.

E Accroître la capacité de la Commission d'intervenir dans des dossiers judiciaires

Les dispositions de la L.p.j. précisent que la Commission peut prendre les moyens légaux qu'elle juge nécessaires pour que soit corrigée la situation où les droits d'un enfant sont ou ont été lésés⁶⁴³. À plusieurs reprises, dans le cadre du présent mémoire, la Commission a insisté sur l'importance des recours effectifs face aux enjeux soulevés au regard des droits de l'enfant.

La Commission élabore actuellement une stratégie judiciaire qui lui permettrait d'intervenir plus efficacement devant le tribunal dans la situation d'un enfant ou d'un groupe d'enfants afin de faire cesser l'acte reproché ou accomplir une mesure visant à corriger la situation de lésion de droit. Ses interventions viseraient à s'assurer que les principes généraux présentés dans la première partie de ce mémoire ainsi que les droits des enfants⁶⁴⁴ soient pris en compte dans l'analyse de toute situation soumise pour décision devant un tribunal.

l'Ontario 80/19 pris en application de la Loi sur l'ombudsman prévoit que « La société d'aide à l'enfance ou le titulaire de permis d'un foyer informe l'ombudsman par écrit et sans délai déraisonnable si elle ou il apprend qu'un enfant ou un adolescent est décédé ou a subi des lésions corporelles graves dans le cas où cet enfant ou cet adolescent a sollicité ou reçu un service d'une société d'aide à l'enfance dans les 12 mois qui ont précédé soit son décès, soit le jour où les lésions ont été infligées. »

⁶⁴³ Art. 23c), L.p.j. À titre d'exemples, afin d'exercer cette responsabilité, la Commission peut notamment introduire des demandes en lésion de droits indépendamment de toute autre procédure (art. 74.1 al. 2 L.p.j.) ou intervenir à l'instruction de toute instance devant la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec, comme si elle y était partie (art. 81 al. 2 L.p.j.). Voir aussi : COMITÉ DES DROITS DES ENFANTS, préc., note 12, par. 19 r) concernant les activités recommandées des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme : Fournir aux tribunaux, dans les affaires s'y prêtant, des services d'expert sur les droits de l'enfant - en qualité d'*amicus curiae* ou d'intervenant.

⁶⁴⁴ Dont ceux prévus au chapitre II de la L.p.j.

Cependant, la Commission identifie des lacunes à la L.p.j. qui ont pour effet de limiter sa capacité à intervenir.

D'abord, en vertu de l'article 25.2 de la L.p.j., la Commission peut recommander la cessation de l'acte reproché ou l'accomplissement de toute mesure visant à corriger la situation. En ce sens, elle propose des mesures de nature systémique en vue d'éviter de manière plus générale qu'une situation similaire se reproduise.

En plus, selon l'article 25.3 de la L.p.j., elle peut saisir le tribunal lorsqu'une recommandation formulée à la suite d'une enquête n'a pas été suivie dans le délai imparti. Dans le cadre de ses interventions et tel qu'explicité dans la partie 2.5.3 b) du présent mémoire, le pouvoir du tribunal de rendre des ordonnances de nature systémique, s'il vient à la conclusion que les droits d'un enfant ont été lésés⁶⁴⁵, est contesté.

Notons que dans une décision de 2012, la Cour d'appel précise que la L.p.j. est une loi réparatrice et, qu'à ce titre, celle-ci doit recevoir une interprétation large et libérale⁶⁴⁶. Malgré le fait que dans ce cas précis, la situation lésionnaire avait été corrigée, le tribunal ordonne que l'intervenante du centre jeunesse suive une formation, et ce, afin d'éviter que la situation ne se reproduise⁶⁴⁷.

Dans un objectif de cohérence et afin d'optimiser l'efficacité et la portée de ses interventions judiciaires, la Commission recommande à nouveau que les termes « ou éviter que celle-ci ne se reproduise » soient ajoutés à la fin de l'article 25.2 de la L.p.j.⁶⁴⁸. Elle recommande également d'inscrire au quatrième alinéa de l'article 91 une formulation qui rendrait non équivoque le pouvoir du tribunal de rendre des ordonnances de nature systémique.

⁶⁴⁵ Art. 91 al. 4 L.p.j.

⁶⁴⁶ *Protection de la jeunesse – 123979*, préc., note 184, par. 21.

⁶⁴⁷ *Id.*, par. 22. Notons que l'art. 2.3 a) de la L.p.j. précise que : Toute intervention auprès d'un enfant et de ses parents en vertu de la présente loi doit viser à mettre fin à la situation qui compromet la sécurité et le développement de l'enfant et éviter que la situation ne se reproduise.

⁶⁴⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 159, p. 22, recommandation 6.

Par ailleurs, seules les demandes en lésion de droit sont notifiées à la Commission⁶⁴⁹. Aucune disposition dans la L.p.j. ne prévoit que les jugements en lésion de droit doivent être transmis à la Commission. Toutefois, il est noté que plusieurs jugements de lésions de droits sont rendus d'office par des juges qui en viennent à la conclusion, à la lumière de la preuve présentée lors d'une audience que les droits d'un enfant ont été lésés. En tant qu'organisme responsable d'intervenir dans les situations où elle a des raisons de croire que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants ont été lésés, il est important d'être informé de l'évolution de la jurisprudence en la matière, en s'assurant que tous les jugements en lésion de droit lui soient notifiés.

De plus, les avis d'appel à la Cour supérieure⁶⁵⁰ ou à la Cour d'appel⁶⁵¹ de jugements en lésion de droit ne lui sont pas notifiés. Afin que la Commission puisse remplir son rôle, des obligations de notification devraient être prévues dans la L.p.j. à cet égard.

RECOMMANDATION 26 :

La Commission recommande que les termes « ou éviter que celle-ci ne se reproduise » soient ajoutés à la fin de l'article 25.2 de la L.p.j.

De manière corollaire, elle recommande que soit modifié le quatrième alinéa de l'article 91 de la L.p.j. afin qu'il y soit inscrit que le tribunal peut ordonner toute mesure de nature systémique afin d'éviter que des situations semblables se reproduisent.

La Commission recommande également d'introduire dans la L.p.j. une disposition prévoyant l'obligation de notifier à la Commission tous les jugements de lésion de droit.

De plus, elle recommande d'y ajouter une disposition prévoyant l'obligation de notifier les avis d'appel de jugements de lésion de droit.

⁶⁴⁹ Art. 76(2) L.p.j.

⁶⁵⁰ *Id.*, art. 99 et suiv.

Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 118, p. 58 : Tel que déjà invoqué dans l'Avis de la Commission (1992) p. 31, La Commission réitère toutefois qu'« il faudrait (...) une signification obligatoire à la Commission dès qu'appel est interjeté d'une décision (...) invoquant un droit reconnu à l'enfant par la *Loi sur la protection de la jeunesse* ». La Commission recommande que l'article 76 de la loi prévoie cette obligation.

⁶⁵¹ Art. 115 L.p.j. et suiv.

5.1.3 Des stratégies pour mieux accomplir ses responsabilités

A Des mécanismes adaptés permettant aux enfants d'exprimer leurs opinions et visant à ce que leurs opinions soient prises en considération dans les affaires touchant à leurs droits

Comme abordé dans les parties 1 et 2 du présent mémoire, le droit de l'enfant d'être entendu, consacré à l'article 12 de la CRDE, est un des principes fondamentaux de celui-ci. Cela signifie qu'il s'agit non seulement d'un droit en soi, mais qu'il doit être pris en compte dans l'interprétation et l'application de tous les autres droits de l'enfant⁶⁵². De plus, ce droit s'applique aux enfants en tant qu'individus et tant que groupe⁶⁵³.

Partant de cette prémisse, le concept de participation constitue « 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 »⁶⁵⁴.

i) Le droit d'exprimer librement ses opinions sur toute question l'intéressant

Le droit de l'enfant d'être entendu implique que les mécanismes permettant de mettre en œuvre ce droit doivent être pris d'une manière adaptée en tenant compte du contexte⁶⁵⁵. Les processus de consultation dans le cadre desquels l'opinion et la participation d'un ou de plusieurs enfants sont sollicitées seront jugés conformes aux principes de la CRDE, s'ils sont notamment transparents, instructifs, inclusifs et pertinents⁶⁵⁶.

Dans cette perspective, le Comité des droits de l'enfant recommande aux institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant de « s'employer à établir des contacts directs avec les enfants et à les impliquer et à les consulter de manière appropriée. Dans le souci de faciliter la participation des enfants aux

⁶⁵² COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 26, par. 2.

⁶⁵³ *Id.*, par. 9.

⁶⁵⁴ *Id.*, par. 13.

⁶⁵⁵ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 26, par. 40 et suiv.

⁶⁵⁶ *Id.*

affaires les concernant, on pourrait, par exemple, créer des conseils d'enfants appelés à servir d'organe consultatif aux INDH. »⁶⁵⁷

À cet égard, la Commission mène des travaux afin de déterminer quels seraient les meilleurs moyens pour les rejoindre et s'assurer que leur voix soit réellement entendue. À cette fin, elle examine les mécanismes mis en place au sein d'autres instances qui exercent un rôle de promotion et de défense des droits de l'enfant, ailleurs au Canada et dans d'autres pays. Par exemple, le Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick a instauré un Comité de la voix des jeunes⁶⁵⁸, le Danemark a mis en place un panel des enfants et un Comité des enfants⁶⁵⁹ alors que l'Islande a créé un comité consultatif⁶⁶⁰.

Cet exercice devrait lui permettre d'élaborer et mettre en place des mécanismes de consultation destinés aux enfants et aux jeunes, en lien avec l'ensemble de ses responsabilités, tant en Charte qu'en protection de la jeunesse. Par exemple, la Commission pourrait les consulter lors

⁶⁵⁷ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 12, par. 19 i), par. 16.

⁶⁵⁸ [En ligne]. <http://francophonesud.nbed.nb.ca/wp-content/uploads/2017/05/Le-comit%C3%A9-de-la-voix-des-jeunes-FR.pdf>

⁶⁵⁹ Les ateliers du Conseil des enfants sont composés de 6 à 12 enfants ou jeunes. Ils ne se connaissent pas nécessairement à l'avance, mais ils ont en commun de travailler de manière créative avec des messages et des recommandations concrets pour améliorer les conditions des enfants et des jeunes dans des domaines spécifiques. Par exemple, il peut s'agir de recommandations sur la manière dont les éducateurs, les chargés de cas et les autres professionnels peuvent améliorer la vie quotidienne des enfants et des jeunes placés. Lors de nos ateliers, les enfants et les jeunes produisent des recommandations et suggestions très concrètes et réalisables sur la façon de changer les pratiques dans un domaine spécifique.

Ex : des ateliers dans le cadre d'une enquête nationale sur les enfants et les jeunes dans les institutions résidentielles, les lieux de résidence et les familles d'accueil, ateliers avec trois groupes différents d'enfants et de jeunes de Vollsmose.

[En ligne]. <https://www.boerneraadet.dk/boerneinddragelse/workshop>

⁶⁶⁰ Le *Child Ombudsman Advisory Group* est un forum où les jeunes se réunissent pour exprimer leurs points de vue et ont la possibilité d'influer sur des questions pertinentes pour la communauté. De même, le Groupe consultatif est une plate-forme idéale pour que les jeunes influencent et donnent des conseils sur les lois et règlements qui s'appliquent à eux. Le groupe est composé d'adolescents âgés de 13 à 18 ans qui sont des agents des enfants en main avec des conseils sur les problèmes des enfants et des jeunes et leurs droits et intérêts. Les réunions avec le groupe consultatif ont pour objectif de discuter de diverses questions concernant les enfants et les jeunes. Il est également discuté des moyens possibles à chaque fois, pour influencer les problèmes qui les concernent et pour améliorer la communauté des enfants en Islande. Les consultants organisent eux-mêmes leur travail entre les réunions sur la page de groupe Facebook fermée et basculent entre les travaux qui ont lieu lors des réunions, [En ligne]. <https://www.barn.is/boern-og-unglingar/hvad-finnst-ther/>

de l'élaboration d'avis ou encore, lors de la conception de formations et d'outils de sensibilisation en lien avec les droits de l'enfant, etc.⁶⁶¹.

Cela étant dit, de 2013 à 2016, la Commission a mis sur pied une table de concertation jeunesse permettant à des jeunes âgés de 14 à 25 ans et à des représentants d'organismes de faire connaître leurs attentes à l'égard de la Commission, de les informer sur leurs droits et de discuter d'enjeux qui les préoccupent en vue, le cas échéant, d'identifier ensemble des solutions. Antérieurement, elle a organisé un colloque sur les droits des jeunes de la rue avec la collaboration de plusieurs jeunes directement concernés⁶⁶².

Dans le cadre de ses activités, elle reconnaît qu'une attention particulière doit être portée aux enfants et aux jeunes qui sont marginalisés et particulièrement vulnérables aux violations de leurs droits⁶⁶³. Elle accorde une grande importance à « trouver les moyens de recueillir les vues d'un échantillon représentatif d'enfants et [à] prendre dûment en considération leurs opinions afin de couvrir toutes les catégories d'enfants »⁶⁶⁴ ainsi que de mettre à leur disposition des outils de promotion, lesquels doivent être conçus en collaboration avec les enfants et jeunes⁶⁶⁵.

Par ailleurs, par l'entremise de ses activités directes auprès des enfants, la Commission fait non seulement la promotion des droits des enfants, mais elle fait également connaître le rôle qu'elle peut exercer relativement à la promotion et à la défense de ceux-ci.

⁶⁶¹ COMITÉ DES DROITS DES ENFANTS, préc., note 12, par. 16.

⁶⁶² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Que signifient les droits et libertés pour les jeunes de la rue? Actes du Forum Droits et Libertés tenu le 16 novembre 1999*.

⁶⁶³ COMITÉ DES DROITS DES ENFANTS, préc., note 12, par. 15 : « Les INDH devraient être accessibles géographiquement et physiquement à tous les enfants. Dans l'esprit de l'article 2 de la Convention, elles devraient adopter une démarche proactive en direction de tous les groupes d'enfants, en particulier les groupes les plus vulnérables et défavorisés, tels que (entre autres) les enfants placés ou détenus, les enfants appartenant à des groupes minoritaires et des groupes autochtones, les enfants handicapés, les enfants vivant dans la pauvreté, les enfants réfugiés et migrants, les enfants de la rue et les enfants ayant des besoins spéciaux dans des domaines comme la culture, la langue, la santé et l'éducation. Il faudrait inscrire dans la législation relative aux INDH le droit de ces institutions d'avoir un accès en toute confidentialité à tous les enfants faisant l'objet d'une mesure de protection de remplacement et d'avoir accès à tous les établissements accueillant des enfants. »

⁶⁶⁴ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 7, par. 91.

⁶⁶⁵ Dépliant, préc., note 561.

ii) *Le droit de l'enfant « d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant »*

Tel que mentionné précédemment, le Comité des droits de l'enfant énonce qu'il faut donner à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant⁶⁶⁶. En fait, la possibilité pour l'enfant d'être entendu directement dans toute procédure, quelle qu'elle soit, doit être l'approche à préconiser⁶⁶⁷. Il importe de ne pas limiter ce droit en fonction de l'âge de l'enfant, car il devrait être pleinement respecté dès son plus jeune âge⁶⁶⁸. Dans l'éventualité où un enfant n'a pas la maturité et la capacité de mandater un représentant, un avocat doit lui être assigné pour faire valoir ses droits et son intérêt⁶⁶⁹.

Lorsque le droit d'être entendu est réalisé par l'entremise d'un représentant, le Comité souligne qu'il est important que ce dernier soit exempt de tout conflit d'intérêts en vue de transmettre correctement les opinions de l'enfant à la personne chargée de rendre une décision dans une affaire civile, pénale ou administrative⁶⁷⁰.

Le droit d'un enfant de consulter un avocat est prévu à l'article 5 de la L.p.j. La Commission précise que ce droit ne se limite pas uniquement aux situations qui sont judiciairisées. En fait, l'application de mesures volontaires, ainsi que des interventions effectuées dans le cadre du suivi social peuvent avoir un impact significatif sur l'enfant.

Dans ce contexte, le rôle de l'avocat de l'enfant prend toute son importance. Il devient donc impératif que le représentant puisse rencontrer et communiquer avec son client en toute confidentialité⁶⁷¹ et prendre connaissance, à partir de source indépendante, du milieu dans

⁶⁶⁶ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 7, par. 32. Voir : art. 6 de la L.p.j. : Les personnes et les tribunaux appelés à prendre des décisions au sujet d'un enfant en vertu de la présente loi doivent donner à cet enfant, à ses parents et à toute personne qui veut intervenir dans l'intérêt de l'enfant l'occasion d'être entendus.

⁶⁶⁷ *Id.*, par. 35.

⁶⁶⁸ *Id.*, par. 21.

⁶⁶⁹ Art. 3 L.p.j. et 33 C.c.Q.; voir aussi : BARREAU DU QUÉBEC, *Mémoire La représentation des enfants par avocat dix ans plus tard*, 2006, recommandation 8, [En ligne]. <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs61009>

⁶⁷⁰ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 26, par. 32 et 36; voir aussi : BARREAU DU QUÉBEC, préc., note 669, recommandations 1 et 7.

⁶⁷¹ Art. 9 L.p.j.

lequel l'enfant se trouve⁶⁷². Il doit également avoir accès aux dossiers pertinents de l'enfant et, sur autorisation du tribunal, l'accès aux dossiers autres que ceux de l'enfant⁶⁷³.

De plus, le Comité des droits de l'enfant précise que le représentant doit avoir une connaissance et une compréhension suffisantes des différents aspects du processus décisionnel et avoir l'expérience du travail avec les enfants⁶⁷⁴. La Commission souligne qu'il est important que l'avocat dispose aussi des connaissances particulières relatives aux droits de l'enfant⁶⁷⁵.

Elle l'a aussi exposé précédemment, en tant qu'organisme administration spécialisé⁶⁷⁶, la Commission mène des enquêtes sur demande ou de sa propre initiative, sur toute situation où elle a raison de croire que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants ont été lésés⁶⁷⁷. Dans le cadre d'une enquête⁶⁷⁸, la Commission doit donner à l'enfant, chaque fois que possible, l'opportunité d'être entendu directement dans toute procédure quelle qu'elle soit⁶⁷⁹. Elle doit également veiller à ce que les enfants puissent exprimer leurs opinions et que celles-ci soient prises en considération dans les affaires touchant à leurs droits fondamentaux et dans le traitement des questions relatives à leurs droits⁶⁸⁰. De plus, la Commission doit informer les enfants de l'issue du processus et leur exprimer de quelle manière leur opinion a été prise en compte dans le cadre de celui-ci⁶⁸¹.

Voir aussi : BARREAU DU QUÉBEC, préc., note 669, recommandation 33.

⁶⁷² *Id.*, recommandation 11.

⁶⁷³ *Id.*, recommandation 12.

⁶⁷⁴ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 26, par. 32 et 36; voir aussi : BARREAU DU QUÉBEC, préc., note 669, recommandations 35.

⁶⁷⁵ *Id.*, recommandation 36.

⁶⁷⁶ Art. 57 Charte.

⁶⁷⁷ *Id.*, art. 68 et art. 23b) L.p.j.

⁶⁷⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 582, Préambule, indiquant notamment que « L'enquête de la Commission constitue un processus administratif. »

⁶⁷⁹ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 26, par. 35.

⁶⁸⁰ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 12, par. 19 j). Voir : art. 9 al. 1 de la L.p.j. : L'enfant confié à un milieu de vie substitut a droit de communiquer en toute confidentialité avec son avocat, le directeur qui a pris sa situation en charge, la Commission ainsi qu'avec les greffiers du tribunal.

⁶⁸¹ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, note 26, par. 45.

Afin de s'assurer du respect des composantes du droit de l'enfant d'être entendu, la Commission a adopté une *Directive relative aux enquêtes de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse tenues en vertu de la L.p.j.*, dans laquelle des mesures sur le droit d'un enfant d'être entendu sont incluses⁶⁸².

En vue de garantir le respect de ce droit, la Commission poursuivra sa réflexion quant à la mise en place d'autres moyens permettant à l'enfant d'être entendu dans le cadre des procédures qui relèvent de ses fonctions.

ENGAGEMENT DE LA COMMISSION 1

La Commission s'engage à poursuivre ses travaux en vue de prendre les meilleurs moyens pour rejoindre les enfants et s'assurer que leur voix soit réellement entendue. Cet exercice devrait lui permettre d'élaborer et de mettre en place des mécanismes de consultation destinés aux enfants et aux jeunes, en lien avec l'ensemble de ses responsabilités, tant en Charte qu'en protection de la jeunesse.

Elle s'engage par ailleurs à poursuivre sa réflexion quant aux moyens à mettre en place pour permettre à l'enfant d'être entendu dans le cadre des procédures qui relèvent de ses fonctions.

⁶⁸² Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 582, par. 11 et 12 : « 11. En cours d'enquête, sans contrainte pour la Commission, le droit des enfants et des autres personnes concernées de faire valoir leur point de vue comporte notamment :

11.1 la possibilité pour les enfants, qui peuvent le faire et qui le désirent, ainsi que pour les personnes concernées de fournir à la Commission tout élément susceptible de soutenir leur version des faits;

11.2 le droit de recevoir l'exposé des faits pertinents révélés par l'enquête et d'avoir la possibilité de les commenter. L'exposé des faits pertinents selon la Commission doit être communiqué verbalement ou par écrit par l'enquêteur ou l'enquêtrice, selon les circonstances. Les commentaires peuvent être reçus verbalement ou par écrit, le cas échéant;

11.3 le droit pour les personnes concernées de recevoir la décision finale de la Commission. En ce qui a trait à l'enfant, à moins qu'il soit le requérant, la décision finale est acheminée à son tuteur légal.

12. Lorsqu'en cours d'enquête, la Commission n'a plus raison de croire en des lésions de droits, elle peut, sur approbation du directeur ou de la directrice, mettre fin à son intervention. Elle avise alors le requérant ou la requérante, la partie mise en cause et l'enfant, s'il y a lieu, en y indiquant les motifs à l'appui de sa décision.

Dans son avis, elle invite ces personnes à lui faire part de leurs commentaires dans un délai qu'elle fixe. »

B Des services accessibles aux enfants dans l'ensemble du Québec

Le Comité des droits de l'enfant indique que les institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme doivent être accessibles géographiquement et physiquement à tous les enfants⁶⁸³. La Commission exerce ses responsabilités sur l'ensemble du territoire du Québec. Son siège social se situe à Montréal et, conformément à la Charte, un bureau se trouve dans la ville de Québec⁶⁸⁴. Quoique la majorité du personnel de la Commission travaille à Montréal, ses services sont offerts à l'extérieur de la région métropolitaine, que ce soit en personne ou par le biais de moyens technologiques.

Par ailleurs, les institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme doivent établir des contacts directs avec les enfants, en vue de les impliquer et les consulter de manière appropriée⁶⁸⁵. Un des moyens pour y parvenir consiste à disposer de bureaux dotés de personnel compétent à l'extérieur de la capitale en vue d'assurer une présence physique dans les différents milieux où vivent les enfants qu'elle dessert⁶⁸⁶. En plus de faciliter la prise de contact avec ces derniers, cela permet à l'institution de pouvoir davantage tenir compte dans le cadre de ses activités, des différentes particularités pouvant exister dans les divers milieux⁶⁸⁷.

Dans cette perspective, en 2019, la Commission a réalisé un bilan interne et entrepris une réflexion ayant pour objectif de repenser l'offre de services de la Commission et l'organisation de ceux-ci. Son objectif est d'élaborer une stratégie visant à rendre ses services davantage accessibles dans l'ensemble du Québec, et ce, conformément à son Plan stratégique⁶⁸⁸. Des composantes de cette stratégie visent spécifiquement les enfants et tiennent compte des moyens dont elle dispose actuellement pour les rejoindre.

⁶⁸³ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 12, par. 15.

⁶⁸⁴ Art. 69 Charte et le décret.

La Commission a aussi des bureaux dans les villes suivantes : Val-d'Or, Saguenay, Sept-Îles, Saint-Jérôme, Sherbrooke et Trois-Rivières.

⁶⁸⁵ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 12, par. 19 i), par. 16.

⁶⁸⁶ ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE, préc., note 12, p. 14, Indicateur 7.

⁶⁸⁷ *Id.*

⁶⁸⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Planification stratégique transitoire 2019-2021*, 2019, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/plan-strategique-transitoire_2019-2021.pdf

ENGAGEMENT DE LA COMMISSION 2

La Commission s'engage à ce que des composantes de sa stratégie pour rendre ses services plus accessibles dans l'ensemble du Québec visent spécifiquement les enfants.

C Des mécanismes de collaboration plus soutenus avec les organismes communautaires

À juste titre, le bilan des travaux de l'actuelle Commission spéciale sur les droits de l'enfant et la protection de jeunesse, fait en décembre 2019, met en lumière le rôle crucial que les organismes communautaires exercent au sein de la société, notamment parce qu'ils sont les « meilleurs intermédiaires pour tendre la main à des familles pouvant craindre les intervenants des organismes institutionnels »⁶⁸⁹. Comme abordé précédemment, principalement à la partie 3.2.3 du présent mémoire, il est impératif de collaborer avec des organismes communautaires afin de mieux comprendre le vécu des enfants et de leurs familles, et le cas échéant, de mener à bien les interventions.

En effet, les organismes communautaires répondent en première ligne à une diversité de besoins sociaux et contribuent à l'amélioration de la dispensation des services qui leur sont offerts⁶⁹⁰. « Ils agissent en prévention de façon transversale en soutenant et en accompagnant les parents vers l'acquisition de pratiques positives dans l'éducation de leurs enfants »⁶⁹¹.

Le Comité des droits de l'enfant invite d'ailleurs les institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant à collaborer dans le cadre de leurs activités avec divers partenaires⁶⁹², tels que des organisations non gouvernementales⁶⁹³, des syndicats, des organisations professionnelles⁶⁹⁴, ainsi que des

⁶⁸⁹ COMMISSION SPÉCIALE SUR LES DROITS DES ENFANTS ET LA PROTECTION DE LA JEUNESSE, *Une volonté de faire pour nos enfants, Bilan des travaux et ses premières recommandations*, 2018, p. 5.

⁶⁹⁰ Rapport 156.1 LPJ, 2020, p. 72-73 et Rapport 156.1 LPJ, 2015, p. 26-27.

⁶⁹¹ COMMISSION SPÉCIALE SUR LES DROITS DES ENFANTS ET LA PROTECTION DE LA JEUNESSE, préc., note 689, p. 7.

⁶⁹² COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 12, par. 12.

⁶⁹³ ONG de défense des droits de l'homme, les ONG luttant contre la discrimination et les ONG œuvrant en faveur des droits de l'enfant, y compris les organisations de jeunes et d'enfants.

⁶⁹⁴ Par exemple, de médecins, d'avocats, de journalistes, de scientifiques, etc.

universitaires et experts⁶⁹⁵. Il explique que la collaboration avec les organisations non gouvernementales doit être étroite compte tenu de leur rôle crucial dans la promotion des droits de la personne et des droits de l'enfant⁶⁹⁶. Par exemple, ces organisations contribuent à la mise en place de bonnes pratiques visant l'exercice du droit des enfants d'être entendus et de participer activement aux décisions qui les concernent⁶⁹⁷.

Cela étant, il est primordial de mettre en place des mécanismes de coopération avec les organisations de la société civile qui assument un rôle complémentaire aux institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme. Celles-ci constituent en effet des alliés précieux, notamment « pour se faire connaître auprès des enfants et du public en général, pour partager leur expertise, pour aider les enfants à soumettre des requêtes, pour attirer l'attention sur les violations de droits de l'enfant, pour conseiller l'institution sur différentes questions »⁶⁹⁸.

En ce sens, la Commission reconnaît le rôle essentiel des organismes communautaires et des organisations de défense des droits de la société civile dans la réalisation de ses mandats et l'accomplissement de ses responsabilités⁶⁹⁹. Elle a ainsi toujours accordé une importance particulière au travail de coopération avec ses partenaires, incluant les organismes communautaires œuvrant auprès des enfants et des jeunes. Au fil des ans, elle a en effet su tisser des liens avec des organismes dont les missions et les clientèles sont représentatives des réalités vécues par les enfants du Québec. Elle a de ce fait été un témoin privilégié des enjeux concrets les concernant.

En vue de faciliter la prise de parole des enfants et des jeunes, la Commission souhaite remettre sur pied une Table de concertation jeunesse avec des partenaires, dont des organismes communautaires qui déploient leurs activités à travers toutes les régions du Québec. Le défi demeure de rejoindre certains enfants, dont les enfants autochtones, ceux

⁶⁹⁵ Notamment les experts en droits de l'enfant.

⁶⁹⁶ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 12, par. 26.

⁶⁹⁷ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 26, par. 130.

⁶⁹⁸ ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE, préc., note 12, p. 33, Indicateur 26.

⁶⁹⁹ Art. 71(8) Charte.

récemment arrivés au Québec, les enfants LGBTQ+ et ceux en situation d'itinérance. Une réflexion devra se faire conjointement et tenir compte de l'expertise des organismes intervenant directement auprès de ces enfants.

Afin d'assurer que ses actions demeurent représentatives de l'ensemble des réalités vécues par les enfants et les jeunes du Québec, la Commission évalue comment renforcer par divers moyens et médium, ses collaborations avec ses partenaires, dont les organismes communautaires.

ENGAGEMENT DE LA COMMISSION 3

La Commission s'engage à développer et consolider ses collaborations avec ses partenaires, dont les organismes communautaires.

D Des partages d'expertise avec les organismes autochtones

La Commission Viens⁷⁰⁰ avait comme mandat de faire des recommandations quant aux actions correctives concrètes et efficaces que le gouvernement du Québec et les autorités autochtones devraient mettre en place en vue de prévenir et d'éliminer toute forme de violence et de pratiques discriminatoires dans le cadre de la prestation de services publics⁷⁰¹. Cette commission a entre autres mis en lumière la discrimination systémique vécue par les personnes autochtones lorsqu'elles interagissent avec les services publics⁷⁰².

La Commission Viens a notamment rappelé le principe de l'autodétermination défini dans la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, qui signifie dans ce contexte le droit pour les peuples autochtones d'assurer « librement leur développement économique, social et culturel »⁷⁰³. Elle explique que, dans le cadre de son mandat, ce principe

⁷⁰⁰ Commission Viens, p. 215-216, (références omises). La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse y a témoigné à deux reprises, soit le 12 juin 2017 et le 12 mars 2018.

⁷⁰¹ *Décret 1095-2016 concernant la Constitution de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès*, émis le 21 décembre 2016, [En ligne]. https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Decret-Commission.pdf

⁷⁰² Commission Viens, p. 215-216, (références omises).

⁷⁰³ ORGANISATION DES NATIONS UNIES, préc., note 43, art. 3. Le Canada a appuyé la Déclaration le 10 mai 2016 : GOUVERNEMENT DU CANADA, « Le Canada appuie maintenant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones sans réserve », Communiqué, 10 mai 2016, [En ligne].

« suppose de permettre aux représentants des Premières Nations et des Inuits de définir la manière dont leurs peuples pourront bénéficier d'un service dit public, la façon dont il sera organisé, voire le lieu où il sera dispensé. »⁷⁰⁴ Elle avance « l'idée que les Premières Nations et les Inuits sont les mieux placés pour savoir quels sont les besoins de leurs communautés et les solutions les plus appropriées pour y répondre. [Ce principe] ouvre la porte à une offre de service différenciée, tantôt offerte en collaboration avec les organisations et services publics existants, tantôt de manière autonome, selon la volonté et les ressources dont disposent les différentes communautés et nations. »⁷⁰⁵ Il est ainsi reconnu que « la Déclaration donne aux peuples autochtones toute la latitude requise pour agir au bénéfice de leurs populations et dans le respect de leur culture. »⁷⁰⁶

Dans son rapport final, la Commission Viens a notamment traité des enjeux spécifiques concernant la protection des enfants autochtones. À ce propos, elle conclut :

« il paraît nécessaire et urgent que le contrôle exercé par les représentants de l'État soit réduit. Je crois en effet, qu'en persistant à vouloir imposer ou développer des politiques en ignorant la volonté des Autochtones eux-mêmes, l'État contribue à maintenir les communautés dans un état de fragilité et ne fait que repousser un mouvement de transformation interne déjà bien amorcé. »

À partir des constats effectués, une trentaine des appels à l'action qu'elle a recommandés concerne spécifiquement la protection de la jeunesse⁷⁰⁷.

Depuis près de 40 ans, la Commission a appuyé à plus d'une reprise la demande de reconnaissance du droit à l'autodétermination des peuples autochtones. Dans son *mémoire à la Commission permanente de la justice sur la Charte des droits et libertés de la personne*, en 1981, la Commission rappelait qu'il était incongru que la Charte reconnaisse aux minorités culturelles, d'arrivée plus récente, le droit au maintien et au développement de leur vie culturelle propre à l'article 43, tout en demeurant silencieuse sur les droits des Premières nations et des

<https://www.canada.ca/fr/affaires-autochtones-nord/nouvelles/2016/05/le-canada-appuie-maintenant-la-declaration-des-nations-unies-sur-les-droits-des-peuples-autochtones-sans-reserve.html>

⁷⁰⁴ Commission Viens, p. 215-216 et 227.

⁷⁰⁵ *Id.*

⁷⁰⁶ *Id.*, p. 234.

⁷⁰⁷ *Id.*, p. 435-492.

Inuits habitant le territoire québécois. La Commission soulignait par ailleurs que l'absence de disposition explicite sur les droits des Autochtones dans la Charte représentait un handicap pour son travail de promotion des droits des Autochtones. Elle recommandait en conséquence l'insertion d'un nouvel article dans la Charte qui reconnaîtrait notamment les droits linguistiques et culturels des Autochtones, le droit pour ceux-ci « de décider de leur développement et de procéder aux choix économiques qui leur conviennent, le droit au contrôle de leurs ressources naturelles et le droit à l'autodétermination ou au choix du statut politique qui leur convient »⁷⁰⁸.

Lors de sa comparution devant la *Commission royale (Erasmus-Dussault) sur les peuples autochtones (1993)*, la Commission a estimé que « la reconnaissance de la discrimination historique et systémique à l'endroit des populations autochtones devait être à la base des politiques et des mesures économiques et autres des gouvernements pour redresser la situation ». Elle a donc recommandé que « la reconnaissance du droit à l'autodétermination et à l'autonomie politique des nations autochtones » soit prévue explicitement dans les lois fondamentales du Canada et des provinces⁷⁰⁹.

En 2003, dans son *Bilan et recommandations : Après 25 ans la Charte québécoise des droits et libertés*, la Commission a recommandé que « [...] la Charte énonce que le Québec, reconnaît, dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles, le droit des peuples autochtones à l'autodétermination, ainsi que l'obligation de définir leurs droits spécifiques en concertation avec eux. »⁷¹⁰

Plus récemment, le 31 janvier 2018, le Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes, dont fait partie la Commission, a déclaré que les peuples autochtones avaient un droit inhérent à l'autodétermination, incluant le droit d'être responsable du bien-être de leurs enfants⁷¹¹.

⁷⁰⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, 1990, p. 19.

⁷⁰⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire présenté à la Commission royale sur les peuples autochtones*, 1993, p. 41 et suiv.

⁷¹⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 368, Recommandation 14, p. 71.

⁷¹¹ CONSEIL CANADIEN DES DÉFENSEURS DES ENFANTS ET DES JEUNES, Déclaration sur le système de protection de l'enfance des enfants autochtones au Canada faite le 31 janvier 2018, à la suite d'une réunion organisée

Notons également qu'en janvier 2017, dans son mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 113, *Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives en matière d'adoption et de communication de renseignements*, la Commission se positionnait « en faveur de l'adoption de mesures qui reconnaissent l'autonomie des nations autochtones tout en rappelant son devoir de s'assurer du respect des droits des enfants et des autres personnes concernées par ces mêmes mesures. »⁷¹²

La Commission reconnaît par ailleurs que les nations autochtones sont les plus à même de savoir et de déterminer quel est le meilleur intérêt des enfants autochtones⁷¹³. Plusieurs dispositions ont été introduites lors de la dernière réforme de la L.p.j. en 2016⁷¹⁴ reconnaissant des droits aux enfants autochtones. La Commission saluait alors l'introduction de l'article 37.6 de la L.p.j.⁷¹⁵, lequel permet à un établissement de conclure avec une communauté autochtone ou avec un regroupement de communautés, une entente portant sur le recrutement et l'évaluation des familles d'accueil. De plus, elle accueillait favorablement l'article 37.7 de la L.p.j.⁷¹⁶, qui prévoit la possibilité de conclure des ententes ayant pour objet de préciser les modalités relatives aux autorisations accordées par le directeur de la protection de la jeunesse pour l'exercice d'une ou de plusieurs de ses responsabilités exclusives.

d'urgence par le gouvernement fédéral à laquelle des taux alarmants de surreprésentation ont été constatés, (disponible seulement en anglais), [En ligne].
http://www.cccya.ca/images/english/pdf/cccya_regional_press_release_-_statement_regarding_indigenous_child_welfare_0.pdf.

⁷¹² La Commission s'appuyait alors sur la position qu'elle avait adoptée lors d'un précédent mémoire traitant de mêmes enjeux. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de loi n° 47, Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives en matière d'adoption, d'autorité parentale et de divulgation de renseignements*, 2013, p. 22, [En ligne].
http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/commentaires_PL47_Adoption_autorite_parentale.pdf

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.412.112.2), préc., note 252.

Se référer aussi à : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de loi n° 47, Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives en matière d'adoption, d'autorité parentale et de divulgation de renseignements*, M^e Claire Bernard, M^e Catherine Gauvreau, Julie Ranger, (Cat. 2.412.112.1), 2013, p. 22, [En ligne].
http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/commentaires_PL47_Adoption_autorite_parentale.pdf

⁷¹³ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 27, par. 30 et ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC-LABRADOR, *Déclaration sur les droits des enfants des Premières Nations*, art. 12.

⁷¹⁴ *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions*, L.Q. 2017, c. 18.

⁷¹⁵ Entré en vigueur le 28 janvier 2019.

⁷¹⁶ *Id.*

Rappelons que le 28 janvier 2018, à la suite de plusieurs années de négociation, une première entente visant à établir un régime particulier de protection de la jeunesse a été conclue⁷¹⁷, en vertu de l'article 37.5 de la L.p.j. Dès l'année 2000, la Commission s'était montrée favorable au projet du gouvernement visant à « favoriser une prise en charge de la protection de la jeunesse par les nations autochtones afin d'adapter les modalités d'applications de la loi aux réalités autochtones. »⁷¹⁸

Soulignons que la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020⁷¹⁹, reconnaît explicitement le droit à l'autodétermination des peuples autochtones de légiférer sur les questions touchant les enfants et les jeunes de leurs communautés respectives. Les principes devant guider l'interprétation des dispositions de cette loi sont (1) l'intérêt de l'enfant, (2) la continuité culturelle et (3) l'égalité réelle qui sont définis non seulement du point de vue de l'enfant, mais également de la perspective de la collectivité.

Cette loi précise que les dispositions d'une loi provinciale, telle que la L.p.j., et ses règlements s'appliquent dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec les dispositions de celle-ci⁷²⁰. Ainsi, la loi énonce que le « corps dirigeant autochtone peut demander au ministre et au gouvernement de chacune de ces provinces de conclure un accord de coordination concernant l'exercice de sa compétence législative en matière de services à l'enfance et à la famille »⁷²¹. Toutefois, les collaborations avec les Défenseurs des droits des enfants et des jeunes des diverses provinces et territoires canadiens ne sont pas définies à la loi.

⁷¹⁷ Entente visant à établir un régime particulier de protection de la jeunesse pour les membres des communautés Manawan et Wemotaci, 2018, [En ligne].
https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Documents_deposes_a_la_Commission/P-445.pdf

⁷¹⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires préliminaires sur une proposition législative relative à l'application de la loi sur la protection de la jeunesse en milieu autochtone*, M^e Daniel Carpentier, 2000, p. 5.

⁷¹⁹ L.C. 2019, c. 24. Notons que le gouvernement du Québec a présenté une demande de renvoi à la Cour d'appel du Québec relativement à la constitutionnalité de cette loi fédérale et de son application dans un domaine de compétence provinciale. Dans un décret 1288-2019 adopté le 18 décembre 2019, le Québec n'a pas manifesté son intention de suspendre l'application de la loi sur le territoire québécois.

⁷²⁰ *Id.*, art. 4 et art. 22(3).

⁷²¹ *Id.*, art. 20(1). Voir aussi : art. 28, 30, 31(2) et 34(2).

Dans ce contexte et sachant qu'il n'existe pas au sein des nations autochtones du Québec de défenseur dédié à la défense des droits de l'enfant, la Commission entend poursuivre son engagement pour promouvoir et défendre les droits des enfants autochtones en collaboration avec des organisations autochtones, ou des représentants officiels des nations autochtones. À cet égard, elle prend acte des constats et des appels à l'action de la Commission Viens⁷²², des appels à la justice rendus publics à la suite de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées⁷²³, et des appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation du Canada⁷²⁴.

Dans la poursuite de son mandat et de ses responsabilités en faveur des enfants autochtones, la Commission estime entre autres essentiel de miser sur l'éducation aux droits de la personne et aux droits des peuples autochtones, afin de lutter contre les préjugés et stéréotypes existant plus largement à l'endroit des personnes autochtones. Elle s'est investie de façon continue à cette tâche, et ce, en collaboration avec des organismes autochtones. Elle a en effet mis en place une panoplie d'initiatives visant à contrer les stéréotypes et les préjugés, ainsi que la méconnaissance de la population québécoise envers les réalités et les droits des peuples autochtones⁷²⁵. À titre d'exemple, la Commission a publié et diffusé à travers le Québec, avec l'Institut Tshakapesh, un ouvrage éducatif intitulé *Mythes et réalités sur les peuples autochtones*⁷²⁶. Elle donne également de la formation sur les réalités et les droits des peuples

⁷²² Commission Viens, p. 505-520.

⁷²³ ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, *Réclamer notre pouvoir et notre place*. Un rapport complémentaire de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, Kepek-Québec, vol. 2, 2019, p. 189-246.

⁷²⁴ COMMISSION DE VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION DU CANADA, *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir*, Sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada, Ed. McGill-Queen's University Press, 2015, p. 347-380, [En ligne]. http://nctr.ca/assets/reports/Final%20Reports/French_Executive_Summary_Web.pdf

Présentation de madame Tamara Thermitus à la Commission Viens le 12 juin 2017 à laquelle elle a présenté l'activité Shaputuan, p. 81, vol. 5 des notes sténographiques : « La Commission a joué un rôle significatif au Québec dans la sensibilisation et l'éducation aux réalités autochtones en milieu scolaire avec le projet qu'elle a mené conjointement avec l'Institut culturel et éducatif montagnais pendant une dizaine d'années. Ce programme avait pour objectif de développer un sens critique à l'égard des préjugés dont sont victimes les Autochtones. Au terme de ce projet, plus de soixante-quinze mille (75 000) jeunes et deux mille (2 000) enseignants ont été sensibilisés aux questions touchant les Autochtones ».

⁷²⁶ Pierre Lepage en collaboration avec la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et l'Institut Tshakapesh, 3^e éd., 2019 (d'anciennes versions avaient été publiées en 2002, puis en 2008), [En ligne]. <http://www.cdpcj.gc.ca/Publications/Mythes-Realites.pdf>

autochtones à des professionnels et des intervenants de divers milieux (travail social, itinérance, milieu carcéral, etc.)⁷²⁷.

Dans l'éventualité où une ou des communautés autochtones désignaient leur propre défenseur des droits des enfants, la Commission s'engage à collaborer avec ce dernier en vue de partager l'expertise qu'elle a acquise depuis plus de quarante ans en regard de la promotion et la défense des droits de l'enfant notamment en ce qui concerne l'élaboration d'outils et de formations visant l'éducation et la sensibilisation aux droits de l'enfant et la mise en place de mécanismes de surveillance, tels que ceux de plaintes individuelles en cas de violation de ses droits.

ENGAGEMENT DE LA COMMISSION 4

La Commission s'engage à poursuivre l'exercice de son mandat et ses responsabilités pour promouvoir et défendre les droits des enfants autochtones en collaboration avec des organisations autochtones, ou des représentants officiels des nations autochtones en prenant acte des constats et appels à l'action et à la justice formulés par la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics, la commission d'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées et la Commission de vérité et réconciliation du Canada.

Elle s'engage de même à collaborer avec les communautés autochtones advenant qu'elles désignent leur propre défenseur des droits des enfants, et ce, en vue de partager l'expertise qu'elle a acquise en regard de la promotion et la défense des droits de l'enfant.

5.2 Accroître le leadership du gouvernement dans la prévention, l'intervention et la défense des droits de l'enfant

Plus de 60 ans après l'adoption de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits de l'enfant*⁷²⁸ et plus de 30 ans après l'adoption de la CRDE, il ne subsiste aucun doute quant à l'urgence pour le gouvernement du Québec d'agir pour renforcer le respect des droits de l'ensemble des enfants et leur garantir la pleine protection de leur sécurité et de leur développement. Pour y parvenir, il doit poursuivre son action conformément aux engagements qu'il a pris envers eux au

⁷²⁷ [En ligne]. <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/formation/seances-charte/Pages/seance-7.aspx>

⁷²⁸ Voir le texte : [En ligne]. <http://www.toutsurlesdroitsdelenfant.fr/documents/declaration1959.pdf>

cours des dernières décennies⁷²⁹. Un bref aperçu de ces engagements permet de rappeler les accomplissements du Québec en cette matière et de mesurer ce qu'il reste à faire à cet égard.

En 2001, le Québec a présenté le rapport *Grandir au Québec*, lequel constituait un bilan de l'évolution de la situation des enfants depuis le Sommet mondial pour les enfants⁷³⁰. Rappelons que cet événement, qui a eu lieu en 1990 et auquel un nombre record d'États membres ont participé, a été la première véritable action entreprise à l'échelle planétaire en faveur de la mise en œuvre de la CRDE⁷³¹. La *Déclaration mondiale en faveur de la survie, de la protection et du développement de l'enfant*, « déclaration qui se voulait un appel pressant et universel en vue d'assurer un avenir meilleur pour les enfants »⁷³² et le *Plan d'action en faveur des enfants* ont été adoptés lors de ce sommet.

Le rapport du Québec brossait un portrait global des efforts faits en faveur des enfants et des jeunes entre 1990 et 2001 et démontrait l'importance que l'État québécois leur accorde⁷³³. Il faisait état de « la création du Regroupement inter organismes pour une politique familiale au Québec par les associations familiales, à l'instigation de la Fédération des unions des familles. Création du Secrétariat à la jeunesse, relevant du ministère du premier ministre, cet organisme coordonne les actions gouvernementales en matière de jeunesse. »⁷³⁴ Une déclaration prometteuse en faveur des enfants conclut le rapport; elle est ainsi formulée :

« La qualité de vie des enfants et des jeunes a, depuis longtemps, été une des priorités du Québec. Aujourd'hui plus que jamais, il compte tout mettre en œuvre pour favoriser le développement de ses enfants et leur plein épanouissement, avec la conviction que le Québec en sortira grandi. »⁷³⁵

⁷²⁹ Décret 1676-91 du 9 décembre 1991 concernant la Convention relative aux droits de l'enfant, préc., note 7.

⁷³⁰ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Grandir au Québec*, Bilan 1990-2001, 2001, [En ligne].
https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/SF_grandir_au_Quebec.pdf

⁷³¹ *Id.*, p. 9.

⁷³² *Id.*

⁷³³ *Id.*, p. 9.

⁷³⁴ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 730, p. 19.

⁷³⁵ *Id.*, p. 46.

Quelques années plus tard, en 2004, le gouvernement du Québec rendait public son plan d'action *Un Québec digne des enfants*⁷³⁶. Ce plan s'inscrivait dans la foulée du plan d'action mondial de 2002, adopté lors de la Session extraordinaire des Nations Unies consacrée aux enfants, *Un monde digne des enfants*⁷³⁷. Les États ont à cette occasion réaffirmé l'obligation qu'ils ont de promouvoir et protéger les droits et le bien-être de tous les enfants et ont adopté un plan d'action pour y parvenir⁷³⁸.

Le plan du Québec comprenait des lignes directrices et des priorités pour les dix années suivantes en vue de mieux soutenir la santé, le bien-être, le développement et la réussite des enfants et des jeunes Québécois. Il y était annoncé que des mécanismes de suivi permettraient « d'évaluer les mesures mises en place et les progrès réalisés pour le mieux-être et le développement des enfants. »⁷³⁹

Le Québec y exprimait sa volonté claire d'exercer pleinement ses compétences « dans la mise en œuvre des accords signés et des engagements internationaux pris dans le cadre de la déclaration et du plan d'action adoptés par les Nations Unies à l'égard des enfants en 2002 »⁷⁴⁰. Il expliquait que le partage des compétences prévalant au Canada fait en sorte que la mise en œuvre des accords et engagements internationaux relève de la responsabilité du Québec et des autres provinces en ce qui a trait à leurs champs de compétence⁷⁴¹, notamment celles législatives exclusives en matière de santé, d'éducation et de droit civil.

Plus récemment, dans un bilan produit par le ministère de la Famille, dans lequel il a fait le point sur le soutien apporté aux familles pour une période de 5 ans, soit de 2010 à 2015, le bien-être des familles et le développement des enfants sont présentés comme étant une des priorités du Gouvernement du Québec⁷⁴². Parmi les orientations gouvernementales énumérées, figurent la

⁷³⁶ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Un Québec digne des enfants – Le plan d'action pour les enfants*, 2004, [En ligne]. https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/SF_Quebec_digne_enf_final.pdf

⁷³⁷ [En ligne]. https://www.unicef.org/french/crc/files/pub_wffc-fr.pdf

⁷³⁸ Adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies lors de la vingt-septième session extraordinaire, le 10 mai 2002. *Un Monde digne de ses enfants*, [En ligne]. https://www.unicef.org/french/crc/files/pub_wffc-fr.pdf

⁷³⁹ *Id.*, p. 38.

⁷⁴⁰ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 736, p. 10.

⁷⁴¹ *Id.*

⁷⁴² Mot du ministre, [En ligne]. <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/Bilan-2010-2015-familles.pdf>

lutte contre la pauvreté, la lutte contre l'homophobie, la lutte contre l'intimidation⁷⁴³. Quant au développement des enfants, il met de l'avant l'importance des apprentissages réalisés à l'école pour les enfants et fait état d'un ensemble de mesures mises en place en vue de « préparer les enfants à l'école; soutenir la réussite scolaire de tous, mais également de certaines clientèles particulières telles que les élèves autochtones, les élèves issus de l'immigration ainsi que les élèves et les étudiants ayant des besoins particuliers; rapprocher l'école de la communauté; sensibiliser les jeunes à la culture. »⁷⁴⁴

Dans son plan stratégique 2019-2030, le ministère de la Famille énonce que ses actions s'inscrivent dans « la volonté du gouvernement de réaffirmer l'importance de la famille et de donner la chance à tous les enfants d'aller au bout de leurs rêves »⁷⁴⁵. Ce plan s'annonce comme étant « la référence gouvernementale en ce qui a trait aux besoins des familles et des enfants du Québec. Il créera le lien entre les diverses actions gouvernementales qui les concernent, en plus d'en assurer la cohérence et veillera à ce que les énergies et les ressources soient investies aux bons endroits afin de soutenir de manière concrète ses clientèles. »⁷⁴⁶ Le ministère exprime ainsi le souhait de « mesurer les bénéfices réels de ses actions pour les familles et les enfants du Québec. Au terme des quatre prochaines années, il a l'ambition de pouvoir démontrer clairement, chiffres à l'appui, qu'il a fait une véritable différence dans leur quotidien. »⁷⁴⁷

Dans le cadre de la Commission spéciale et ayant en tête les engagements et actions du Québec, la Commission estime qu'il est primordial d'orienter les interventions gouvernementales en fonction de l'ensemble des droits reconnus à l'enfant et de ses besoins, dont celui de protection. Il est en effet impératif qu'il assume un leadership fort pour assurer un réel exercice des droits des enfants. À cet égard, elle souhaite d'abord insister sur l'importance de reconnaître que c'est la somme des missions complémentaires des acteurs qui œuvrent auprès des enfants et de leurs familles. Ensuite, la Commission expose les actions qu'elle

⁷⁴³ *Id.*, p. 22-23.

⁷⁴⁴ *Id.*, p. 36.

⁷⁴⁵ MINISTÈRE DE LA FAMILLE, *Plan stratégique 2019-2023*, 2019, p.1, [En ligne]. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/famille/publications-adm/plan-strategique/plan-strategique_2019-2023.pdf?1575480461

⁷⁴⁶ *Id.*

⁷⁴⁷ *Id.*, p. 11.

estime prioritaires à mettre en œuvre pour garantir le principe de l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits au Québec.

5.2.1 Reconnaître les missions complémentaires de certains acteurs qui œuvrent auprès des enfants et leurs familles

Au Québec, un ensemble d'acteurs œuvrent auprès des enfants et leurs familles pour assurer la promotion et la défense de leurs droits. Leurs missions complètent et recourent, à certains égards, celle de la Commission. Leur apport est nécessaire au fonctionnement effectif de l'offre et de l'organisation des services destinés aux enfants et à leur famille au sein de la société québécoise. D'ailleurs, la Commission a précédemment insisté sur l'importance de développer une meilleure collaboration entre l'ensemble des acteurs concourant au bien-être de l'enfant de même qu'au respect de ses droits, notamment dans la partie 3 du présent mémoire.

Le Sommet mondial pour les enfants avait déjà mis en exergue la nécessité d'agir afin d'améliorer la situation des enfants, de façon concertée pour les gouvernements, les ONG, les médias, la société civile et les organisations internationales⁷⁴⁸.

Dans le plan d'action *Un Québec digne des enfants*, le Québec reconnaissait que « la concertation et la rapidité de l'intervention constituent, à tous égards, des conditions essentielles pour garantir une meilleure protection et apporter l'aide nécessaire aux enfants victimes d'agressions sexuelles et de mauvais traitements physiques ou dont la santé physique est compromise en raison de l'absence de soins. »⁷⁴⁹

Afin de mieux comprendre les complémentarités des acteurs qui œuvrent auprès des enfants et leurs familles pour assurer la promotion et la défense de leurs droits, la Commission juge utile de présenter brièvement la mission de certains de ces acteurs.

⁷⁴⁸ Voir à ce sujet, p. 60 : [En ligne]. https://www.unicef.org/french/crc/files/pub_wffc-fr.pdf

⁷⁴⁹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 736, p. 32.

A Les commissaires aux plaintes et à la qualité des services et le Protecteur du citoyen

Lorsqu'un usager, soit un enfant ou ses parents biologiques ou d'accueil, est insatisfait des services qu'il a reçus ou qu'il aurait dû recevoir d'un établissement de santé et de services sociaux, d'une ressource intermédiaire, d'une ressource de type familial ou d'un organisme, société ou personne auquel l'établissement recourt⁷⁵⁰, il peut porter plainte au commissaire local aux plaintes et à la qualité des services.

Lors du processus, il doit informer l'usager de la possibilité d'être assisté et accompagné par l'organisme communautaire de la région à qui un mandat d'assistance et d'accompagnement a été confié en application des dispositions de l'article 76.6 de la L.s.s.s.s.⁷⁵¹.

Dans le cadre de ses fonctions, le commissaire examine avec diligence la plainte et informe l'usager au plus tard dans les 45 jours de la réception de la plainte, de ses conclusions motivées, de même que le cas échéant, de ses recommandations au conseil d'administration et à la direction ou au responsable des services en cause de l'établissement⁷⁵².

Dans la conclusion qu'il rend, le commissaire doit aussi indiquer les modalités du recours que l'usager peut exercer auprès du Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux⁷⁵³. Ce dernier intervient en deuxième recours dans les dossiers de plaintes des usagers.

Le Protecteur du citoyen exerce les fonctions du Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux. À ce titre, il veille au respect des usagers ainsi que des droits qui leur sont reconnus dans la L.s.s.s.s. et par toute autre loi⁷⁵⁴.

⁷⁵⁰ Art. 34 L.s.s.s.s.

⁷⁵¹ Le centre d'assistance et d'accompagnement aux plaintes est l'organisme communautaire régional mandaté par le MSSS, [En ligne]. <https://fcaap.ca/les-caap>

⁷⁵² Art. 33(4) et (6) L.s.s.s.s. Notons qu'au paragraphe 8 de ce même article, un commissaire local aux plaintes et à la qualité des services peut intervenir de sa propre initiative lorsque les faits sont portés à sa connaissance et qu'il a des motifs raisonnables de croire que les droits d'un usager ou d'un groupe d'usagers ne sont pas respectés.

⁷⁵³ Art. 33(6) L.s.s.s.s. et *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, préc., note 636.

⁷⁵⁴ *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, préc., note 636, art. 7.

De plus, il « intervient chaque fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé ou peut vraisemblablement l'être, par l'acte ou l'omission d'un organisme public, de son dirigeant, de ses membres ou du titulaire d'une fonction, d'un emploi ou d'un office qui relève de ce dirigeant »⁷⁵⁵.

Il est aussi compétent pour recevoir des plaintes individuelles concernant des actes concernant des enfants commis par :

- un ministère ou un organisme du gouvernement du Québec;
- un établissement du réseau de la santé et des services sociaux (généralement en deuxième recours)⁷⁵⁶.

Relativement aux situations concernant des enfants et jeunes en difficulté, le Protecteur du citoyen formule notamment des recommandations aux CISSS et aux CIUSSS, responsables de donner des services offerts par les centres jeunesse de la région⁷⁵⁷. À titre d'exemple, il a été recommandé de respecter le droit des parents d'être tenus informés si leur enfant présente un risque suicidaire, afin de leur permettre de s'impliquer dans l'intervention auprès de ce dernier. Un rappel a été effectué à ce sujet au personnel concerné⁷⁵⁸. Également, il a été recommandé qu'une entente conclue concernant la rétribution d'une ressource de type familial devait être respectée et la mère d'accueil a donc reçu un paiement pour le premier mois d'hébergement de l'enfant qui lui a été confié⁷⁵⁹.

⁷⁵⁵ *Loi sur le Protecteur du citoyen*, RLRQ c. P-32, art. 3.

⁷⁵⁶ *Id.*, art. 14 et 15.

⁷⁵⁷ PROTECTEUR DU CITOYEN, *Rapport annuel d'activités 2018-2019, Avec vous pour des services publics de qualité – 50 ans*, 2019, p. 75, [En ligne].
https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_annuels/protecteur-citoyen-rapport-annuel-2018-2019.pdf

Notons qu'en 2018-2019, 60 plaintes sur un total de 90 visant les centres de réadaptation ont été jugées fondées et 18 plaintes sur un total de 277 plaintes visant les centres jeunesse ont été jugées fondées. Également, relativement aux recommandations effectuées dans les situations où les plaintes ont été jugées fondées, 97,8 % des mesures à portées individuelle ont été suivies, tandis que 98,2 % des mesures à portée collective l'ont été.

⁷⁵⁸ Voir : [En ligne]. <https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/enquetes/resultats-d-enquetes/risque-suicide-informer-parents>

⁷⁵⁹ Voir : [En ligne]. <https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/enquetes/resultats-d-enquetes/famille-accueil-retribution-debut-hebergement>

Lorsqu'après enquête, il constate qu'il y a un manquement, erreur ou injustice, le Protecteur du citoyen transmet ses recommandations aux autorités concernées⁷⁶⁰. Il ne peut toutefois imposer ses recommandations comme le ferait un tribunal.

Également dans l'objectif d'apporter « des solutions en vue d'améliorer la qualité des services publics »⁷⁶¹ il produit des rapports, certains d'entre eux concernant les enfants et les jeunes. Nommons, à titre d'exemples, les rapports spéciaux *L'accès, la continuité et la complémentarité des services pour les jeunes (0-18 ans) présentant une déficience intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme*⁷⁶² et *Donner accès au régime québécois d'assurance maladie aux enfants nés au Québec de parents au statut migratoire précaire*⁷⁶³.

B La Direction de la santé publique

Dans le cadre de sa mission, la Direction de la santé publique (DSP) joue un rôle essentiel en matière de prévention et de protection de la santé physique et psychologique des enfants, tant au niveau national que régional et local⁷⁶⁴. La Commission réfère d'ailleurs à ses travaux dans la partie 4 du présent mémoire.

En tant que responsable de la mise en œuvre du programme national de santé publique⁷⁶⁵, la DSP cherche entre autres à agir sur les inégalités de santé et de bien-être au sein de la population et à « contrer les effets des facteurs de risque touchant, notamment, les groupes les plus vulnérables de la population »⁷⁶⁶. L'axe 1 du Programme national de santé publique porte

⁷⁶⁰ *Loi sur le Protecteur du citoyen*, préc., note 755, art. 26.2 et *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, préc., note 636, art. 7.

⁷⁶¹ Voir : [En ligne]. <https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/a-propos/role-et-mandats>

⁷⁶² [En ligne]. https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/communiqués/2015-03-24_autisme-deficience-intellectuelle.pdf

⁷⁶³ [En ligne]. https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_speciaux/accés-enfants-RAMQ.pdf

⁷⁶⁴ La mission de la DSP est notamment circonscrite par le contenu du Programme national de santé publique et de ses plans d'actions régionaux et locaux, développés conformément aux articles 7 à 18 de la *Loi sur la santé publique*, RLRQ, c. S-2.2.

⁷⁶⁵ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Programme national de santé publique 2015-2025*, ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, 2015, [En ligne]. <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2015/15-216-01W.pdf>.

⁷⁶⁶ *Loi sur la santé publique*, RLRQ, c. S-2.2, art. 8.

tout particulièrement sur le développement global des enfants et des jeunes⁷⁶⁷. La DSP cherche, par une action concertée et systémique, à développer et soutenir des initiatives qui visent les enfants, mais aussi les familles et le réseau social autour de ceux-ci, afin de contribuer à la création d'environnements favorables à leur développement. La concertation s'exerce par exemple entre l'équipe régionale de la Direction régionale de santé publique et les équipes de santé publique territoriale des CIUSSS ainsi qu'entre elle et le personnel scolaire, les municipalités et les organismes communautaires.

Parmi les services qu'elle développe et soutient en ce sens, plusieurs ciblent spécifiquement les enfants, les jeunes et les familles vulnérables sur le plan socioéconomique. Ces initiatives ont pour objectif de soutenir les familles, souvent dès la grossesse, dans leur rôle parental et à s'assurer que leurs conditions de vie leur permettent de répondre aux besoins de leurs enfants.

La DSP collabore également avec les services de garde éducatifs à l'enfance et les services scolaires pour la planification et la mise en œuvre d'interventions de promotion et de prévention visant le développement global des enfants, particulièrement en contexte de vulnérabilité⁷⁶⁸.

C Les municipalités

Le Québec reconnaît l'importance du rôle des municipalités eu égard au développement et au mieux-être des enfants. En effet, celles-ci « contribuent, par leur proximité et leurs champs de compétence, à l'aménagement de milieux de vie plus propices à la vie des enfants et de leurs familles, notamment par l'accroissement du nombre de logements sociaux, l'établissement de trajets et d'horaires de transport en commun adaptés aux besoins des enfants et des parents, la création de centres de loisirs intergénérationnels, la réalisation de projets dans le domaine des loisirs pour les jeunes issus de l'immigration, l'organisation de services de loisirs et de sports en complémentarité avec le calendrier scolaire. »⁷⁶⁹

Le Québec a d'ailleurs souscrit, en 2009, à l'initiative mondiale de l'UNICEF appelée *Villes amies des enfants* qui favorise l'application des principes énoncés dans la CRDE par les

⁷⁶⁷ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 765, p. 40.

⁷⁶⁸ *Id.*, p. 41-42.

⁷⁶⁹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 736, p. 36.

gouvernements locaux⁷⁷⁰. En y adhérant, une municipalité s'engage, en fonction de ses responsabilités, à contribuer à la mise en œuvre de cette convention et à favoriser le développement de projets destinés aux enfants. La municipalité est ainsi invitée à utiliser un cadre de référence définissant les éléments constitutifs qui permettent au milieu municipal de placer les enfants au cœur de leurs préoccupations⁷⁷¹. Plusieurs municipalités au Québec ont obtenu l'accréditation Municipalité amie des enfants⁷⁷².

Soulignons que des villes ont développé des politiques portant spécifiquement sur les enfants. Par exemple, la Ville de Montréal a rendu publique en 2016 une politique plaçant les enfants (0-17 ans) au cœur de ses priorités⁷⁷³. Cette politique cible des actions concrètes à être menées en concertation avec des partenaires.

D Les organismes communautaires

La Commission l'a déjà souligné à plusieurs reprises dans le présent mémoire, les organismes communautaires sont autant de milieu de protection et d'accompagnement pour les enfants et les familles en difficulté. Il convient à nouveau de rappeler l'apport du réseau qu'ils constituent et l'importance pour les DPJ de pouvoir s'appuyer sur ceux-ci⁷⁷⁴. Ils se démarquent notamment par la vaste étendue de leurs différentes missions, touchant différentes clientèles, mais aussi toutes les sphères de la vie des enfants et des familles. Ils offrent entre autres des services de première ligne essentiels auprès des jeunes et de leur famille en difficulté. Ils les accompagnent dans différentes démarches d'intégration sociale, d'acquisition d'habiletés ou dans le cadre de procédures mises en œuvre par le DPJ. De même, les organismes communautaires déploient différentes initiatives en amont du système de protection de la jeunesse, par exemple, eu égard à la prévention de la violence faite aux enfants ou de l'exploitation sexuelle de ceux-ci ou encore en aidant à pallier la pauvreté de ceux-ci et de leur famille.

⁷⁷⁰ [En ligne]. <https://www.unicef.ca/fr/discover-fr/article/municipalites-amies-des-enfants>

⁷⁷¹ [En ligne]. <http://carrefourmunicipal.qc.ca/municipalite-amie-des-enfants/faq/#faq-queelles-sont-les-assises-de-mae>

⁷⁷² Voir la liste : [En ligne]. <http://carrefourmunicipal.qc.ca/municipalite-amie-des-enfants/municipalites-accreditees/>

⁷⁷³ Voir : [En ligne]. http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/d_social_fr/media/documents/politique_enfant_2016.pdf

⁷⁷⁴ Voir la partie 3.2.3 du présent mémoire.

Ils sont en outre souvent les porte-voix des enfants et des familles en difficulté, par exemple, lors de procédures judiciaires, mais aussi, en faisant valoir leurs revendications auprès de l'État, en partageant leurs expertises lors de consultations gouvernementales ou en participant au processus d'étude de projets de loi. Ils contribuent ainsi, plus largement, au respect et à la promotion de leurs droits, particulièrement tels qu'ils sont garantis en vertu de la L.p.j. et de la Charte. De nombreux organismes communautaires concourent d'ailleurs plus particulièrement à la réalisation effective du droit à l'égalité, par exemple en œuvrant auprès des enfants en situation de handicap, des enfants et des familles racisées, des enfants ou des familles autochtones, des familles en situation de pauvreté, etc.

La contribution des organismes communautaires est par ailleurs notable en regard du réseau concerté et de proximité qu'ils arrivent à créer autour des enfants et de leur famille. Œuvrant pour plusieurs sur une base locale, ils arrivent à rejoindre les gens là où ils sont et cela peut constituer une condition préalable à l'intervention. Soulignons qu'une grande partie de ces organismes offrent des services adaptés aux personnes et aux groupes qu'ils desservent (langue de communication, accessibilité universelle, etc.).

Il faut enfin relever l'apport des organismes communautaires en ce qui a trait au droit de participer des enfants et des familles puisque le principe de participation prend régulièrement une grande place dans leurs pratiques d'intervention et de fonctionnement. Différents processus et mécanismes sont d'ailleurs mis en place dans des organismes afin d'assurer cette participation.

E Les fondations

Différentes fondations œuvrent auprès des enfants et leurs familles, que ce soit auprès des enfants assujettis à la L.p.j. ou en amont, mais toujours de manière concertée avec d'autres acteurs.

Plusieurs de ses fondations offrent un soutien financier à des organismes, particulièrement les organismes communautaires précités, qui œuvrent auprès des enfants et des familles en difficulté.

D'autres fondations ont pour mission d'appuyer directement des services ou des ressources aux enfants et familles en situation de vulnérabilité. Pensons, par exemple, aux services de pédiatrie sociale⁷⁷⁵, à l'action des Auberges du cœur⁷⁷⁶, mais également à des fondations associées au réseau de la protection de la jeunesse. Celles-ci permettent de répondre à des besoins fondamentaux des enfants, de contribuer à leur faire vivre des expériences positives ou de souligner des moments significatifs pour eux⁷⁷⁷. Plusieurs fondations se donnent en outre l'objectif d'améliorer les soins de santé dédiés aux enfants malades.

Certaines fondations ont par ailleurs développé une mission plus ciblée sur des problématiques touchant les enfants, mais qui peut s'avérer complémentaire les unes aux autres. C'est le cas, toujours à titre d'exemple, d'une fondation dédiée à la prévention de la violence sexuelle ciblant les enfants et qui accompagne les victimes et leur famille afin qu'elles puissent surmonter cette épreuve⁷⁷⁸.

F Les acteurs de la recherche

Enfin, le milieu de la recherche a une contribution significative à la promotion et au respect des droits des enfants. Il œuvre d'ailleurs régulièrement de concert avec d'autres acteurs précités, soutenant leur action et s'en nourrissant en retour à travers différentes collaborations. Sans qu'il soit possible de faire un portrait exhaustif de la recherche qui se fait au Québec en la matière, les exemples suivants permettent d'en illustrer l'ampleur et la portée.

Les chercheurs des milieux universitaire et collégial produisent d'abord d'importants travaux. Parmi ceux-ci, citons entre autres l'existence de plusieurs Chaires de recherche dédiées aux jeunes et à la petite enfance, notamment lorsqu'ils sont en situation de vulnérabilité⁷⁷⁹. Il

⁷⁷⁵ À titre d'exemple, la Fondation Dr Julien, [En ligne]. <http://fondationdrjulien.org/>

⁷⁷⁶ À titre d'exemple, la Fondation des Auberges du cœur, [En ligne]. <http://www.aubergesducoeur.com/la-fondation.html>

⁷⁷⁷ À titre d'exemple, la Fondation du Centre jeunesse de Montréal, [En ligne]. <https://fondationcjm.ca/la-fondation/> Voir également les autres fondations associées à un Centre jeunesse.

⁷⁷⁸ À titre d'exemple, la Fondation Marie-Vincent, [En ligne]. <https://marie-vincent.org/>

⁷⁷⁹ À titre d'exemple, la Chaire de recherche du Canada sur l'évaluation des actions publiques à l'égard des jeunes et des populations vulnérables, la Chaire de recherche du Canada en développement de l'enfant, la Chaire de recherche du Canada en services sociaux pour les enfants vulnérables, la Chaire de recherche

convient en outre de souligner l'apport des nombreux groupes de recherche de tout type et de l'ensemble des chercheurs qui consacrent leurs travaux à la protection des droits des enfants et de leur famille. Ceux-ci forment un réseau qui permet la mise en commun et la consolidation des expertises de différents horizons, souvent en collaboration avec d'autres acteurs qui œuvrent auprès des enfants. Rappelons aussi le rôle des fonds subventionnaires dans le financement de la recherche.

Toujours dans le domaine de la recherche universitaire, signalons également les travaux des centres de recherche associés au réseau de la santé. Ainsi, dans neuf régions du Québec, autant de CIUSSS collaborent avec des universités et encouragent le partage des connaissances. Dans ce cadre, certains ont mis sur pied des centres de recherche spécialisés dans le domaine de la protection des enfants⁷⁸⁰. Ceux-ci soutiennent le développement de l'expertise clinique et des pratiques d'interventions, notamment par le biais de « processus de co-construction entre chercheurs et cliniciens »⁷⁸¹. Bien que tous n'aient pas mis sur pied de tels centres de recherche dédiés aux jeunes, des travaux consacrés à des enjeux liés aux enfants et à leur famille se poursuivent par ailleurs dans le cadre d'autres CIUSSS.

Dans le même sens, plusieurs écoles, centres de recherche ou regroupements de chercheurs universitaires peuvent, en raison de leurs expertises spécifiques, participer activement au respect et à la protection des droits des enfants, sans que leur programmation de recherche ne vise exclusivement que les enfants⁷⁸². Ceux-ci peuvent également apporter une contribution significative au développement de la recherche qui touche les droits des enfants ou leurs conditions de vie.

du Canada (CRVE) sur la violence faite aux enfants est financée depuis 2010 par le programme des chaires de recherche du Canada, la Chaire UNESCO en dépistage et évaluation du développement des jeunes enfants vise à favoriser le développement global et optimal des jeunes âgés de 0 à 6 ans.

⁷⁸⁰ À titre d'exemple : l'Institut universitaire Jeunes en difficulté du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, le Centre de recherche universitaire sur les jeunes et les familles du CIUSSS de la Capitale-Nationale,

⁷⁸¹ CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DU CENTRE-SUD-DE-L'ÎLE-DE-MONTRÉAL, *Mission universitaire, Recherche*, [En ligne]. <https://ciusss-centresudmtl.gouv.qc.ca/institut-universitaire-jeunes-en-difficulte/recherche>

⁷⁸² Citons notamment l'École de santé publique de l'Université de Montréal, le Centre Léa-Roback, le Centre de recherche de Montréal sur les inégalités sociales et la discrimination.

Il convient finalement de signaler l'apport de la recherche institutionnelle propre à des acteurs précités ou d'autres encore, et ce, qu'elle se fasse eu égard à certains enfants et familles⁷⁸³ ou quant au respect et à la protection de l'ensemble des droits qui leur sont garantis comme c'est le cas à la Commission.

5.2.2 Des actions prioritaires à mettre en œuvre

A Un renforcement des responsabilités ministérielles dans la réalisation des droits de l'enfant

Actuellement, au Québec, les responsabilités gouvernementales en termes de prévention, d'intervention et de défense des droits de l'enfant sont exercées par différents ministères, dont le MSSS, le ministère de la Famille et le MÉES.

Cependant, le ministre de la Famille assume des responsabilités spécifiques en ce qui concerne le développement des orientations et des programmes gouvernementaux et publics destinés à la famille et aux enfants. Il est en effet chargé de :

- « 1° favoriser la participation effective de chacun des parents au projet éducatif de son enfant;
- 2° établir les objectifs favorisant l'épanouissement des enfants;
- 3° développer et maintenir un réseau de services de garde éducatifs et de soutien aux parents;
- 4° favoriser le développement harmonieux des services de garde à l'enfance;
- 5° faciliter l'accès de ces services à l'ensemble des familles. »⁷⁸⁴

Il doit par ailleurs veiller à ce que le gouvernement, ses ministères et ses organismes tiennent compte des besoins des familles, des jeunes et des aînés⁷⁸⁵. Il agit à titre de conseiller du gouvernement, ses ministères et ses organismes sur toute question relevant des domaines de sa compétence. Il assure à cet égard la cohérence des actions gouvernementales et à ce titre :

⁷⁸³ Des chercheurs ou certaines institutions peuvent, par exemple, mener des recherches en regard des droits des enfants en situation de handicap, des enfants et des familles racisées, des enfants et des familles autochtones, des familles en situation de pauvreté, etc.

⁷⁸⁴ *Loi sur le ministère de la famille, des aînés et de la condition féminine*, RLRQ, c. M-17.2, art. 4. *Le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine est désigné sous le nom de ministère de la Famille. Décret 1323-2018 du 31 octobre 2018*, (2018) 150 G.O. II, 7428.

⁷⁸⁵ *Loi sur le ministère de la famille, des aînés et de la condition féminine*, préc., note 784, art. 4.1, b).

« 1° il est associé à l'élaboration des mesures et des décisions ministérielles dans les domaines de sa compétence et donne son avis lorsqu'il le considère opportun;

2° il coordonne les interventions gouvernementales qui touchent de façon particulière les domaines de sa compétence. »⁷⁸⁶

Il exerce des responsabilités importantes en ce qui concerne la concertation avec les intervenants des milieux concernés par sa mission, doit « en vue de favoriser la complémentarité et l'efficacité de leurs interventions. »⁷⁸⁷ Il doit à cette fin « faciliter la réalisation d'actions visant l'épanouissement de la famille et de l'enfance, la contribution des personnes âgées et des femmes au développement du Québec ainsi que l'égalité effective entre les femmes et les hommes et le respect des droits des femmes en accordant un soutien professionnel, technique ou financier aux personnes ou groupes qui participent ou désirent participer à de telles actions. » On constate toutefois que le libellé de cette responsabilité ne porte pas spécifiquement sur le respect des droits des enfants.

En ce sens, soulignons que depuis l'abolition du Conseil de la famille et de l'enfance, en 2010, il n'existe plus d'organisme qui a pour fonction de conseiller le ministre de la Famille sur toute question relative à la famille et à l'enfance. Celui-ci jouait un rôle primordial, notamment dans le développement des orientations et des programmes gouvernementaux et publics destinés à la famille et aux enfants⁷⁸⁸.

Il importe par ailleurs de mentionner que le ministre de la Santé et des Services sociaux « est responsable d'élaborer et de proposer au gouvernement des politiques relatives à la santé et aux services sociaux. »⁷⁸⁹ Il est également « responsable de voir à la mise en œuvre de ces politiques, en surveiller l'application et en coordonner l'exécution. »⁷⁹⁰

⁷⁸⁶ *Id.*, art. 7.

⁷⁸⁷ *Id.*, art. 5.

⁷⁸⁸ Il adoptait une vision horizontale et prospective de la réalité familiale pour permettre l'amélioration de la qualité de vie des familles, des services aux enfants et du soutien aux parents dans leurs responsabilités envers leurs filles et leurs fils.

⁷⁸⁹ *Loi sur le Ministère de la Santé et des Services Sociaux*, RLRQ, c. M-19.2, art. 2.

⁷⁹⁰ *Id.*

Le ministre doit plus particulièrement « assurer la protection sociale des individus, des familles et des autres groupes »⁷⁹¹ et « voir à l'amélioration de l'état de santé des individus et du niveau de santé de la population »⁷⁹². Dans sa loi constitutive, il n'a toutefois aucune responsabilité spécifique en regard du respect des droits des enfants. En revanche, le ministre de la Santé et des Services sociaux est chargé de l'application des articles de la L.p.j.⁷⁹³.

Enfin, le ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur « exerce ses fonctions dans les domaines de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et secondaire ainsi que dans les domaines du loisir et du sport. »⁷⁹⁴ À l'instar du ministre de la Santé et des Services sociaux, sa loi constitutive ne lui attribue aucune responsabilité spécifique à l'égard du respect des droits des enfants. Précisons que le ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur est chargé de l'application de la L.i.p.

Il ressort de l'examen des actuelles responsabilités ministérielles qu'aucun ministre n'a pour responsabilité, en vertu de sa loi constitutive, de veiller à ce que le gouvernement, ses ministères et ses organismes tiennent compte des droits des enfants (âgés de moins de 18 ans). Le rôle du ministre de la Famille est limité à celui de veiller à ce que le gouvernement, ses ministères et ses organismes prennent en compte des besoins des jeunes et de leurs familles.

Dans un tel contexte, la Commission estime que l'attribution d'une telle responsabilité ministérielle assurerait une meilleure cohérence des actions gouvernementales aux droits qui sont reconnus aux enfants, dont son droit à la protection, son droit au développement, son droit à l'égalité, son droit de participer et d'être entendu.

⁷⁹¹ *Id.*, art. 3a).

⁷⁹² *Id.*, art. 3c).

⁷⁹³ Art. 156 L.p.j. : « Le ministre de la Justice est chargé de l'application des articles 23 à 27, 47, 73 à 131, 134 à 136, 154 et 155, sauf quant à l'intervention du directeur suivant l'article 95.0.1. Le ministre de la Santé et des Services sociaux est chargé de l'application des autres articles de la présente loi. » Notons que dans les faits, cette responsabilité est assumée de manière plus spécifique par le ministre délégué à la Santé et aux Services sociaux.

⁷⁹⁴ *Loi sur le Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, RLRQ, c. M-15, art. 1.1.

Concrètement, le ministre qui se verrait attribuer une telle responsabilité devrait élaborer et proposer au gouvernement des orientations et des politiques qui en tiennent compte⁷⁹⁵. Il pourrait de même « convenir, avec les ministères et les organismes concernés, de modalités pour faciliter l'élaboration et la réalisation de ces orientations et politique », en plus de « réaliser ou faire réaliser des recherches, des études ainsi que des analyses »⁷⁹⁶.

La Commission estime que sans l'ajout d'une responsabilité ministérielle qui consisterait à veiller au respect des droits des enfants dans la prise des décisions au sein de l'appareil gouvernemental, l'obligation qui incombe au gouvernement à cet égard, est diffuse. Conséquemment, elle se voit reléguée par des considérations de différentes natures, et ce, sans égard à la prise en compte de l'intérêt des enfants.

Adhérant à l'approche fondée sur les droits précités et rappelant les engagements du gouvernement quant à la mise en œuvre des droits des enfants au Québec, la Commission recommande que la responsabilité de veiller au respect des droits des enfants soit attribuée à un ministre.

RECOMMANDATION 27 :

La Commission recommande que la responsabilité de veiller au respect des droits des enfants soit attribuée à un ministre, et ce, conformément aux engagements auxquels le gouvernement a adhéré sur le plan international ainsi qu'aux obligations qui lui incombent en vertu du droit québécois.

B Une législation qui réfère à la CRDE

Le Comité des droits de l'enfant requiert que le mandat législatif de l'institution indépendante de défense des droits de la personne qui assure la protection et la promotion des droits de l'enfant contienne une référence explicite à la CRDE⁷⁹⁷. L'objectif ainsi recherché est de renforcer « la légitimité de son travail dans le domaine des droits de l'enfant, la pérennité de son engagement

⁷⁹⁵ Par analogie, voir : *Loi sur le ministère de la famille, des aînés et de la condition féminine*, préc., note 784, art. 6.

⁷⁹⁶ *Id.*

⁷⁹⁷ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 12, par. 8, p. 4.

et l'attention qui est portée aux droits de l'enfant en termes de visibilité et d'accès aux ressources. »⁷⁹⁸

Par ailleurs, le Comité identifie, parmi les activités que l'institution de défense des droits de la personne qui assure la protection et la promotion des droits de l'enfant devrait mener aux fins de la réalisation des droits de l'enfant eu égard aux principes généraux de la CRDE, celle de :

« Promouvoir l'harmonisation de la législation, de la réglementation et des pratiques nationales avec la Convention relative aux droits de l'enfant et ses Protocoles facultatifs ainsi qu'avec les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme en rapport avec les droits de l'enfant et promouvoir leur mise en œuvre effective, notamment en fournissant aux structures publiques et privées des avis sur l'interprétation et l'application de la Convention. »⁷⁹⁹

Pour la Commission, « le droit international a eu une influence déterminante sur l'économie générale de la Charte québécoise, ainsi que sur la formulation de ses dispositions »⁸⁰⁰.

Toutefois, comme elle expliquait, « l'influence du droit international sur la Charte québécoise est [...] loin d'être évidente pour quiconque lit la Charte, puisque celle-ci est muette sur ce point »⁸⁰¹.

La Commission énonçait en conséquence que le préambule de la Charte doit se référer explicitement aux instruments juridiques internationaux. À l'appui, elle faisait valoir que plusieurs codes anti-discrimination provinciaux font déjà référence à celui-ci dans leur préambule⁸⁰². Soulignant notamment les responsabilités spécifiques qui incombent à la

⁷⁹⁸ ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE, préc., note 12, p. 8.

⁷⁹⁹ *Id.*, par. 19 e).

⁸⁰⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 368, p. 101.

⁸⁰¹ *Id.*

⁸⁰² *Id.*, Voir ainsi les textes législatifs suivants : § *Code des droits de la personne de l'Ontario*, L.R.O. 1990, c. H-19 : « Attendu que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables [...] est conforme à la Déclaration universelle des droits de l'homme proclamée par les Nations Unies », préambule, al. 1; *Code des droits de la personne du Manitoba*, L.R.M., c. H-175 : « Attendu que les Manitobains reconnaissent la valeur et la dignité individuelles de tous les membres de la famille humaine et que ce principe constitue le fondement de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Charte canadienne des droits et libertés et d'autres engagements nationaux et internationaux, que les Canadiens respectent » préambule, al. 1); § *Loi sur les droits de la personne (Île-du-Prince-Édouard)*, R.S.P.E.I., c. H-12 : « Considérant que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde, en accord avec la Déclaration universelle des droits de

Commission en regard des droits de l'enfant, elle exposait qu'il « convient de se référer de manière globale à l'ensemble des instruments juridiques internationaux, incluant la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, les deux pactes internationaux et la Convention relative aux droits de l'enfant »⁸⁰³. La Commission a ainsi recommandé que « le Préambule de la Charte énonce que celle-ci trouve son inspiration dans les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits et libertés, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme, les deux pactes internationaux et la *Convention relative aux droits de l'enfant* »⁸⁰⁴.

Dans le cadre des travaux de la Commission spéciale, la Commission estime que la mise en œuvre de cette recommandation est, et demeure, incontournable à la pleine réalisation des droits de l'enfant. En effet, les normes du droit international doivent jouer un rôle de tout premier plan dans la pratique de la Commission, ainsi que dans la jurisprudence du Tribunal des droits de la personne⁸⁰⁵. Aussi, disposer d'une référence explicite à cet outil international en droit interne, bénéficierait à l'ensemble des acteurs juridiques ayant à interpréter les dispositions de la Charte, entre autres, les tribunaux de droit commun.

Dans cette même perspective, la Commission estime qu'il serait primordial de préciser, au préambule de la L.p.j. ou à son article 3, que les droits contenus à la L.p.j. doivent s'interpréter et s'appliquer en tenant compte de la CRDE. Cela permettrait de conduire l'examen d'une situation constituant possiblement une lésion de droit au sens de la L.p.j. à la lumière des droits prévus à la CRDE.

RECOMMANDATION 28 :

La Commission recommande que le Préambule de la Charte énonce que celle-ci trouve son inspiration dans les instruments juridiques internationaux relatifs aux

l'homme proclamée par les Nations Unies »; « Considérant qu'en 1968 l'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard a adopté An Act Respecting Human Rights (une Loi sur le respect des droits de la personne) en réponse à la Déclaration universelle des droits de l'homme votée par l'Assemblée générale des Nations Unies », préambule, al. 1 et 3).

⁸⁰³ *Id.*, p. 102.

⁸⁰⁴ *Id.*

⁸⁰⁵ Michel COUTU et Pierre BOSSET, « La dynamique juridique de la Charte » », dans COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans – La Charte québécoise des droits et libertés*, vol. 2, Études, 2003.

droits et libertés, notamment la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, les deux pactes internationaux et la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

De plus, elle recommande de préciser, au préambule de la L.p.j. ou à son article 3, que les droits contenus à la L.p.j. doivent s'interpréter et s'appliquer en tenant compte de la CRDE.

C Une évaluation gouvernementale des répercussions de ses actions sur les droits des enfants

Le Comité des droits de l'enfant est d'avis que chaque État doit se doter d'un processus permanent d'analyse des effets des décisions sur les enfants et d'évaluation de ces effets, lequel doit être intégré dans le gouvernement à tous les niveaux et le plus précocement possible dans les dispositifs d'élaboration des politiques⁸⁰⁶.

Afin de veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale dans la législation et au stade de l'élaboration et de l'exécution des politiques à tous les échelons des pouvoirs publics, il propose deux processus :

- un processus continu d'étude d'impact des décisions sur les enfants, destiné à déterminer les répercussions de toute proposition de loi, de politique ou de crédit budgétaire sur les enfants et l'exercice de leurs droits et;
- un processus d'évaluation de ces répercussions permettant de mesurer l'impact effectif de l'application des décisions⁸⁰⁷.

De tels processus existent ailleurs au Canada, et à travers le monde⁸⁰⁸. À titre illustratif, toutes les questions de politique publique examinées par le Cabinet provincial du Nouveau-Brunswick sont, depuis 2013, soumises avant leur examen à un processus d'évaluation des répercussions

⁸⁰⁶ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 17, par. 45.

⁸⁰⁷ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 25, par. 35.

⁸⁰⁸ En Autriche, des lois adoptées par les provinces prévoient des processus en vue d'assurer le respect du principe de l'intérêt de l'enfant, voir par exemple la *Loi sur la protection de l'enfance et de la jeunesse de Carinthie* (K-KJHG), art. 59(2)8 et la *Loi sur la protection de l'enfance et de la jeunesse - TKJHGT*, art. 11 (12) c). Le Commissaire aux droits de l'enfant de Belgique évalue les initiatives politiques telles que la rédaction et la proposition d'un décret allant à l'encontre de la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Ajouter la référence à la loi.

sur les droits de l'enfant⁸⁰⁹. Ce processus permet au gouvernement d'évaluer les effets positifs et négatifs sur les droits des enfants avant de prendre une décision⁸¹⁰. Un de ses principaux avantages repose sur la visibilité accrue des enfants et des jeunes dans les processus gouvernementaux, faisant en sorte que, dans la mesure où ils participent au processus, ils sont entendus dans la prise de décisions⁸¹¹.

Au Québec, le processus législatif actuel ne prévoit aucune évaluation d'impact qui porte spécifiquement sur les enfants au stade de l'élaboration d'une loi ou d'un règlement⁸¹². De telles évaluations d'impact existent cependant à l'égard d'autres catégories de personnes, par exemple celles qui sont handicapées. En effet, la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale* énonce que « le ministre est consulté lors de l'élaboration de mesures prévues par les lois et règlements qui pourraient avoir un impact significatif sur les personnes handicapées. »⁸¹³ Cela permet concrètement « d'anticiper les impacts positifs et négatifs sur les personnes handicapées de ces mesures afin d'éviter la création de nouveaux obstacles et, le cas échéant, de réduire les obstacles existants. »⁸¹⁴

⁸⁰⁹ BUREAU DU DÉFENSEUR DES ENFANTS ET DE LA JEUNESSE DU NOUVEAU-BRUNSWICK, *Évaluations des répercussions sur les droits de l'enfant : guide d'introduction pour le Nouveau-Brunswick*, 2017 (ci-après « ERDE »), [En ligne]. https://www.cyanb.ca/images/PDFs/ERDE_Guide_Nouveau_Brunswick_FR.pdf

⁸¹⁰ *Id.*, p. 8.

⁸¹¹ *Id.*, p. 11.

⁸¹² Spécifions que la *Politique québécoise de la jeunesse 2030* a reconduit l'usage de la clause d'impact jeunesse dans les mémoires présentés au Conseil des ministres, afin de mettre en lumière les effets présents et à venir des politiques publiques sur les jeunes Québécoises et Québécois âgés de 15 à 29 ans. Voir : [En ligne]. <https://www.jeunes.gouv.qc.ca/politique/mise-en-oeuvre.asp>

⁸¹³ *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*, RLRQ, c. E-20.1, art. 62.1.

⁸¹⁴ Concrètement, un tel processus crée une « obligation pour les ministères et les organismes publics de consulter le ministre responsable de l'application de la Loi au moment de l'élaboration de mesures prévues par les lois et les règlements qui pourraient avoir un impact significatif sur les personnes handicapées. Le ministre peut alors éclairer la prise de décision gouvernementale quant aux impacts positifs et négatifs sur cette population et aux ajustements pouvant être apportés à cet égard. »

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC, *Guide d'application de la clause d'impact sur les personnes handicapées*, 2^e éd., Secrétariat général, Drummondville, L'Office, 2019, p. 2, [En ligne]. https://www.ophq.gouv.qc.ca/fileadmin/centre_documentaire/Guides/Guide_Clause_Impact.pdf

Par ailleurs, aucun autre processus d'évaluation des répercussions permettant de mesurer l'impact effectif sur les enfants de l'application des décisions du gouvernement n'existe au Québec.

Pourtant, depuis 2003, le Comité des droits de l'enfant invite les États à réfléchir à la façon dont ils peuvent garantir le respect du principe voulant que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale, d'une manière qui favorise l'intégration visible des enfants dans l'élaboration des politiques et la prise en compte de leurs droits⁸¹⁵. Tel que la Commission le mentionnait dans la partie 1 du présent mémoire, le Comité des droits de l'enfant notait avec préoccupation dans les observations finales qu'il a adressées au Canada en 2012 « que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas très connu ni dûment intégré et appliqué uniformément dans toutes les procédures législatives, administratives et judiciaires ainsi que les politiques, programmes et projets concernant les enfants et ayant des incidences sur eux »⁸¹⁶. Ce faisant, il priait « instamment l'État partie de redoubler d'efforts pour veiller à ce que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant soit dûment intégré et appliqué uniformément dans toutes les procédures législatives, administratives et judiciaires, ainsi que toutes les politiques, programmes et projets concernant les enfants et ayant des incidences sur eux. »⁸¹⁷

Cette recommandation s'adresse également au Québec, qui s'est engagé à mettre en œuvre les droits inscrits dans la CRDE.

Dans ces circonstances, la Commission considère qu'il est impératif que le Québec se dote sans plus tarder d'un processus d'évaluation d'impact des décisions sur les enfants destinés à déterminer les répercussions de toute proposition de loi, de politique ou de crédit budgétaire sur les enfants et l'exercice de leurs droits de même qu'un processus d'évaluation de ces répercussions permettant de mesurer l'impact effectif de l'application des décisions.

Aux fins de l'élaboration d'une grille d'analyse d'impact sur les droits des enfants, les éléments mis de l'avant par la Commission dans un avis destiné à la Commission de révision permanente

⁸¹⁵ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 17, par. 47.

⁸¹⁶ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 44, par. 34.

⁸¹⁷ *Id.*, par. 35.

des programmes devraient servir de modèle⁸¹⁸. Elle avait alors recommandé d'incorporer une analyse des impacts sur les droits et libertés de la personne, et ce, à toutes les étapes de la démarche entreprise par le gouvernement⁸¹⁹. La Commission avait fait valoir que les principes relatifs au respect et à la promotion de ces droits et libertés doivent aussi être omniprésents dans la réflexion de la Commission et du gouvernement. Elle concluait donc que le respect des dispositions de la Charte devait faire partie de la grille d'analyse de la Commission de révision permanente des programmes puisque ces dispositions lient l'État dans tous ses actes et dans chacune de ses décisions⁸²⁰.

Ajoutons que le Comité des droits de l'enfant met de l'avant l'importance pour les institutions indépendantes de défense des droits de la personne qui assurent la protection et la promotion des droits de l'enfant de « veiller à ce que les conséquences des lois et politiques pour les enfants soient soigneusement prises en considération du stade de leur élaboration et à celui de leur mise en œuvre et au-delà, conformément à l'article 3 de la CRDE aux termes duquel dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. »⁸²¹.

À cet égard, mentionnons que le Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick, qui a un mandat de surveillance, doit s'assurer que les processus d'ERDE adoptés par le gouvernement provincial soient mis en place efficacement et avec diligence⁸²². Il peut intervenir notamment lors de consultations sur les processus d'ERDE ou sur l'interprétation de documents et traités sur les droits de la personne sous l'angle des enfants et de la jeunesse ou encore, à l'occasion de consultations sur la mobilisation des enfants et de la

⁸¹⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DES JEUNESSE, *Avis de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse à la Commission de révision permanente des programmes*, (Cat. 2.100.3), 2014.

⁸¹⁹ *Id.*, p. 1.

⁸²⁰ Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale sur le document intitulé vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion – Cahier de consultation*, (Cat. 2.120-7.30), 2015, p. 26.

⁸²¹ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 12, par. 19 i), p. 6.

⁸²² ERDE, p. 11-12.

jeunesse dans les processus d'ERDE⁸²³. De plus, le Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse peut mener des audits ministériels sur les processus d'ERDE de temps à autre⁸²⁴.

Tenant compte des observations générales du Comité des droits de l'enfant et s'appuyant sur l'exemple du rôle joué respectivement par le Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick dans l'évaluation des répercussions sur les droits de l'enfant de même que celui de l'Office des personnes handicapées du Québec en regard de l'évaluation d'impact sur les personnes handicapées⁸²⁵, la Commission estime qu'elle serait l'institution la mieux désignée pour assurer la surveillance de la mise en œuvre d'un processus d'évaluation gouvernementale des répercussions de ses actions sur les droits des enfants ainsi que pour soutenir les différents acteurs qui seraient impliqués dans ce processus. En effet, les responsabilités qu'elle a assumées depuis déjà plus de 40 ans lui permettraient d'exercer pleinement ce rôle. Mentionnons notamment à cet égard, ses responsabilités de relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées, puis celle de faire des recommandations au gouvernement relativement au respect des droits des enfants prévus dans la L.p.j.⁸²⁶.

RECOMMANDATION 29 :

La Commission recommande au gouvernement de se doter sans plus tarder d'un processus d'évaluation d'impact des décisions sur les enfants destinés à déterminer les répercussions de toute proposition de loi, de politique ou de crédit budgétaire sur les enfants et l'exercice de leurs droits ainsi qu'un processus d'évaluation de ces répercussions permettant de mesurer l'impact effectif de l'application des décisions.

À cet égard, elle estime qu'elle serait l'institution la mieux désignée pour assurer la surveillance de la mise en œuvre d'un processus d'évaluation gouvernementale des répercussions de ses actions sur les droits des enfants ainsi que pour soutenir les différents acteurs qui seraient impliqués dans ce processus.

⁸²³ *Id.*

⁸²⁴ *Id.*

⁸²⁵ Il soutient les ministères « dans leur réflexion quant aux impacts possibles d'une mesure sur les personnes handicapées » et il peut aussi « collaborer aux travaux d'élaboration de la mesure et conseiller le ministre responsable de l'application de la Loi lorsque celui-ci est consulté en vertu de l'article 61.2. » OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC, préc., note 814, p. 3.

⁸²⁶ Elle exerce cette responsabilité depuis la fusion de la Commission de protection des droits de la jeunesse avec la Commission des droits de la personne en 1995.

D Une stratégie et des mécanismes de suivi pour assurer la promotion et la défense des droits de l'ensemble des enfants du Québec

Le Comité des droits de l'enfant préconise l'élaboration d'une stratégie nationale ou d'un plan d'action national de vaste portée en faveur des enfants « qui soit unificatrice, complète et axée sur les droits, qui soit ancrée dans la Convention »⁸²⁷. Tel que souligné dans la première partie du présent mémoire, cette stratégie doit s'inscrire dans une démarche fondée sur les droits que le Comité des droits de l'enfant recommande d'intégrer « dans toutes les instances gouvernementales, parlementaires et judiciaires »⁸²⁸.

Ce Comité précise en outre que pour être efficaces, ces avenues doivent prendre directement en compte la situation de tous les enfants et viser tous les droits consacrés par la CRDE⁸²⁹. Cette proposition fait écho au premier Sommet mondial pour les enfants, tenu en 1990⁸³⁰. Elle a également été réitérée lors de la Déclaration et le Programme d'action de Vienne⁸³¹, adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme en 1993.

Comme exposé précédemment, le Québec s'est doté en 2004 d'un plan d'action, *Un Québec digne des enfants*⁸³². Rappelons que ce plan définissait les lignes directrices et des priorités pour les dix prochaines années en vue de mieux soutenir la santé, le bien-être, le développement et la réussite des enfants québécois. Une série d'actions devaient être mises en œuvre pour chacune de ces priorités. En lien avec ces dernières, un appel à la mobilisation sociale et à la collaboration était lancé aux parents, aux familles, aux services publics, aux milieux scolaire et communautaire, aux organisations régionales et locales ainsi qu'au secteur privé⁸³³. Le plan prévoyait que des « mécanismes de suivi permettront d'évaluer les mesures

⁸²⁷ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 17, par. 6.

⁸²⁸ *Id.*, par. 12.

⁸²⁹ *Id.*, par. 29.

⁸³⁰ Sommet mondial pour les enfants, « Déclaration mondiale en faveur de la survie, de la protection et du développement de l'enfant et Plan d'action pour l'application de la Déclaration mondiale en faveur de la survie, de la protection et du développement de l'enfant dans les années 90 », CF/WSC/1990/WS-001, Organisation des Nations Unies, New York, 30 septembre 1990.

⁸³¹ CONFÉRENCE MONDIALE SUR LES DROITS DE L'HOMME, préc., note 22, par. 45-53.

⁸³² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 736.

⁸³³ *Id.*, p. 9.

mises en place et les progrès réalisés pour le mieux-être et le développement des enfants »⁸³⁴. Or, le plan n'identifiait pas quels ministères et organismes gouvernementaux étaient engagés dans sa mise en œuvre.

En l'absence de responsables, l'évaluation de l'achèvement de ces actions devenait difficilement réalisable. Ainsi, aucun mécanisme de suivi n'a été établi ou n'a permis l'élaboration d'un bilan des réalisations faites en lien avec les priorités et objectifs du plan d'action à l'égard des enfants. Dans de telles circonstances, il est aujourd'hui impossible d'évaluer quelles actions ont été accomplies dans le cadre de ce plan d'action et ce qui reste à accomplir au Québec.

À cet égard, il est pertinent de référer aux constats faits par le Comité des droits de l'enfant au sujet du plan d'action national pour les enfants intitulé *Un Canada digne des enfants*, adopté en 2004⁸³⁵. Il relevait que « le plan ne répartit pas clairement les responsabilités, n'établit pas des priorités claires, des objectifs et des calendriers et ne prévoit pas une répartition des ressources ni un suivi systématique ». Le Comité ajoutait que ce plan « n'a pas fait l'objet d'une évaluation pour déterminer ses incidences et orienter les prochaines étapes. »⁸³⁶

La situation qui en a résulté eu égard à la mise en œuvre des engagements du Québec en faveur des enfants est, encore aujourd'hui, déplorable. Elle commande qu'à l'avenir le gouvernement opte pour des façons de faire plus porteuses lors de l'élaboration de toute stratégie les concernant. En s'appuyant sur les enseignements du Comité des droits de l'enfant, la Commission considère utile d'exposer les conditions à respecter qu'elle juge essentielles à cet égard.

⁸³⁴ *Id.*, p. 38.

⁸³⁵ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 44, par. 12.

Celui-ci s'inscrivait également dans la foulée du plan d'action mondial de 2002, adopté lors de la Session extraordinaire des Nations Unies consacrée aux enfants, *Un monde digne des enfants*, préc., note 738.

⁸³⁶ *Id.*, par. 12.

Les conditions requises pour l'élaboration de la stratégie

D'abord, pour se donner les moyens d'agir concrètement, le gouvernement doit collaborer, dès la conception de la stratégie, avec ses partenaires, entre autres avec les organismes communautaires et les représentants de la société civile. Le principe de participation permettant le partage de compétences et de connaissances est incontournable à l'identification de solutions systémiques et porteuses. Cet exercice doit toutefois se réaliser dans le plus grand respect de leur autonomie, notamment celle des organismes qui s'occupent de la défense des droits de la personne, les organisations dirigées par des enfants et des jeunes et les groupes de jeunes, les groupes de parents et de familles, les organismes autochtones, les institutions universitaires et les associations professionnelles⁸³⁷.

Dans le même sens, il est primordial que la stratégie soit élaborée à la suite d'un processus de consultation associant les enfants et les jeunes ainsi que les personnes qui vivent et travaillent avec eux⁸³⁸. À cet égard, conformément au principe du droit de l'enfant d'exprimer ses opinions et d'être entendu consacré par la CRDE, il est nécessaire que le matériel et les méthodes associés à la consultation soient adaptés à la situation des enfants⁸³⁹. Il faudra à cette fin accorder une attention particulière aux groupes d'enfants plus vulnérables⁸⁴⁰. À défaut d'une véritable participation de leur part, la consultation ne serait pas effective.

Il convient par ailleurs d'insister sur l'importance de fonder la stratégie sur des données fiables, recueillies selon des indicateurs qui soient élaborés en tenant compte des droits garantis par la Charte. Puis, ces données doivent être ventilées en fonction des motifs de discrimination pertinents qui sont prévus à celle-ci⁸⁴¹.

Ensuite, à toutes les étapes menant à la mise en place d'une stratégie visant la promotion et la défense des droits des enfants, le gouvernement doit mobiliser et collaborer étroitement avec

⁸³⁷ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 17, p. 58.

⁸³⁸ *Id.*, p. 29.

⁸³⁹ *Id.*

⁸⁴⁰ *Id.*, p. 30.

⁸⁴¹ Préc., notes 54 et 55.

les ministères et les organismes gouvernementaux concernés. Leur apport est riche puisqu'il s'appuie sur la contribution d'une diversité de milieux qui sont à la fois différents et complémentaires.

De même, il importe de rattacher la stratégie au processus d'approbation des budgets existant au sein de l'appareil gouvernemental au Québec, sans quoi, comme le souligne le Comité des droits de l'enfant, « elle risque de rester en marge des principaux processus de prise de décisions »⁸⁴².

Les composantes essentielles de la stratégie

Les éléments devant caractériser le processus d'élaboration de la stratégie étant posés, il convient maintenant de s'attarder aux composantes qui doivent essentiellement s'y retrouver.

Dans la détermination des enjeux à aborder, la stratégie doit définir des objectifs concrets, cibler des mesures d'application et identifier les ressources financières et humaines, en plus de contenir les éléments d'une action durable pour la réalisation des droits des enfants sur l'ensemble du territoire du Québec⁸⁴³. Il faut s'assurer à cet égard de la cohérence des actions proposées avec les mesures déjà existantes concernant les enfants et leur famille.

La stratégie doit définir les priorités d'action en fonction de trois axes : la promotion des droits de l'enfant, la défense de ceux-ci et l'intervention effectuée par les services publics et les organismes communautaires.

En ce qui concerne l'axe de la promotion, des actions doivent nécessairement cibler les enfants en les amenant à connaître quels sont leurs droits et à comprendre l'impact réel de la reconnaissance de ceux-ci dans leur vie⁸⁴⁴. Il faut par ailleurs que des actions visent le

⁸⁴² COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 17, p. 31.

⁸⁴³ *Id.*, p. 32.

⁸⁴⁴ Voir à ce sujet : COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 1, Paragraphe 1 de l'article 29 : les buts de l'éducation*, Doc. N.U. CRC/GC/2001/1.

renforcement des capacités de toutes les personnes impliquées auprès des enfants à reconnaître les situations où il y a atteinte ou risque d'atteinte à leurs droits.

L'éducation aux droits et libertés constitue un moyen d'y parvenir. Celle-ci devrait être incluse dans les formations qui sont destinées à ces personnes, dont celles provenant du Carrefour de formation du Réseau universitaire intégré jeunesse. Il faut ainsi s'assurer que l'enseignement des connaissances soit intégré dans la formation initiale et dans la formation en cours d'emploi de toutes les personnes qui interviennent auprès des enfants ou collaborent aux services, tels que ceux de protection, qui leur sont destinés⁸⁴⁵. Aussi, il importe que des actions visent, plus largement, à faire connaître les droits des enfants dans l'ensemble de la société. Comme l'explique le Comité des droits de l'enfant, « si les adultes qui entourent l'enfant, ses parents et d'autres membres de sa famille, ses enseignants et tous ceux qui s'occupent de lui ne comprennent pas quelles sont les implications de la Convention et, surtout, que celle-ci confirme l'égalité de l'enfant en tant que sujet de droits, il est peu probable que les droits énoncés dans la Convention deviennent réalité pour bon nombre d'enfants »⁸⁴⁶. À titre d'exemple, une campagne d'information portant sur les droits des enfants apparaît comme un moyen qui pourrait être efficace.

Il est par ailleurs incontournable que la stratégie accorde une attention particulière aux besoins et aux droits des enfants dans toute action gouvernementale tendant au développement de ceux-ci⁸⁴⁷. En ce sens, il faut « prendre en considération à la fois les facteurs immédiats qui pèsent sur les groupes d'enfants ou les excluent et les causes plus larges et plus profondes de l'insuffisance de la protection et des violations dont leurs droits font l'objet »⁸⁴⁸.

Dans cette perspective, notons que les facteurs contribuant au niveau plus élevé de violence subi entre autres par les filles autochtones, des communautés noires ou en situation de

⁸⁴⁵ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 17, p. 69.

⁸⁴⁶ *Id.*, p. 66.

⁸⁴⁷ Résolution 55/2 de l'Assemblée générale 3 Résolution 44/25 de l'Assemblée générale, annexe. 4 A/45/625, annexe.

⁸⁴⁸ *Id.*

handicap au Canada, doivent être pris en compte dans le cadre de toute stratégie élaborée par le gouvernement du Québec⁸⁴⁹.

D'autre part, la stratégie doit viser à renforcer les diverses interventions pouvant être effectuées par les services publics et les organismes communautaires, et ce, en vue de prévenir ou de mettre fin à toutes les situations qui compromettent la sécurité et le développement de l'enfant⁸⁵⁰. De telles mesures sont d'autant plus nécessaires considérant que la négligence ou le risque de négligence demeure le motif principal de rétention des signalements au Québec⁸⁵¹.

Par ailleurs, dans des cas de maltraitance et de négligence, la stratégie doit également prévoir des mécanismes de concertation entre le DPJ et ses partenaires, favorisant ainsi l'accès de manière diligente à des services généraux et spécialisés adéquats⁸⁵². En ce sens, un suivi social avec continuité et de façon personnalisée auprès des enfants concernés doit être assuré, afin de garantir une meilleure protection.

De plus, le maintien de la stabilité des liens de l'enfant et de ses conditions de vie requiert la mise en place d'un soutien efficace auprès du milieu familial et des tiers significatifs⁸⁵³.

Toutefois, lorsque les enfants doivent être retirés de leur milieu familial, ils doivent être hébergés dans un lieu approprié à leurs besoins et au respect de leurs droits. À ce sujet, la stratégie doit notamment inclure des mesures préventives pour éviter de séparer des enfants de leur milieu familial, dont des services d'assistance et de soutien appropriés aux parents et aux représentants légaux dans l'exercice de leurs responsabilités parentales, de même que des mesures qui visent spécifiquement à préserver l'identité culturelle. Notons que dans ses

⁸⁴⁹ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 44, par. 46 b) et 47 b).

⁸⁵⁰ Les situations sont prévues aux art. 38 et 38.1 de la L.p.j. Voir aussi : art. 2.3 L.p.j.

⁸⁵¹ *Bilan des Directeurs de la protection de la jeunesse/Directeurs provinciaux 2019, 40 ans d'expertise pour bâtir l'avenir*. 15 : Le motif d'abus physique ou risque d'abus physique suit de près.

Voir aussi p. 14 : En 2019, les DPJ dans l'ensemble du Québec ont reçu 105 644 signalements pour des motifs de mauvais traitements et négligence. De ce nombre, un peu plus de 20 % n'ont pas été retenus puisque les parents ont pris les moyens nécessaires pour mettre fin à la situation ou ils ont entrepris une démarche pour obtenir le soutien de ressources de leur milieu.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 736, p. 32. Voir aussi : art. 2.4(5), 8, 55 et 92 L.p.j.

⁸⁵³ *Bilan des Directeurs de la protection de la jeunesse/Directeurs provinciaux 2019, 40 ans d'expertise pour bâtir l'avenir*, p. 19 : Notons qu'en 2019, 61,9 % des enfants dont la situation a été prise en charge par le DPJ sont demeurés dans leur milieu familial ou chez un tiers significatif et COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 44, par. 47 b).

observations faites au Canada, le Comité des droits de l'enfant a signalé que des enfants autochtones et afro-canadiens sont souvent hébergés à l'extérieur de leur communauté⁸⁵⁴. La préservation de leur identité culturelle, ainsi que l'implication active de la communauté dans le cadre de l'intervention du DPJ revêt alors toute son importance.

De plus, incontestablement, des « objectifs concrets et réalistes pour tout l'éventail des droits économiques, sociaux et culturels et les droits civils et politiques de tous les enfants » doivent être définis⁸⁵⁵. À ce sujet, il faut référer une fois de plus aux travaux que la Commission mène depuis de nombreuses années afin que soit renforcé l'ensemble des droits économiques et sociaux protégés par la Charte, et ce, conformément au droit international en la matière⁸⁵⁶. La Commission réitère à cet égard les recommandations 19, 20 et 21 du présent mémoire.

En fait, elle l'a déjà souligné, des problématiques ayant des causes systémiques et appelant la responsabilité de l'ensemble de la société, tels que la pauvreté, demeurent des facteurs majeurs de risque pour le développement et la sécurité des enfants. Tout en reconnaissant le rôle premier des parents ou des personnes qui en tiennent lieu, la stratégie doit ainsi engager la contribution essentielle des services publics eu égard au développement et à la sécurité des enfants de même qu'au soutien aux familles. Rappelons aussi que cette contribution doit s'inscrire, en amont des situations de protection, dans une perspective d'action continue et coordonnée de l'État et des services publics⁸⁵⁷. Elle doit par ailleurs viser toutes les sphères de la vie des enfants afin de permettre l'exercice effectif de l'ensemble des droits de ceux-ci-ci, incluant ses droits économiques et sociaux.

La stratégie doit en outre adopter une approche universelle des droits de l'enfant, approche qui tient compte du droit à l'égalité réelle. Cela inclut, lorsque nécessaire, la mise en œuvre de mesures adaptées et qui tiennent compte de la diversité de leurs besoins.

⁸⁵⁴ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 44, par. 46 b) et 47 b), par. 55 et 56.

⁸⁵⁵ *Id.*, par. 46 b) et 47 b), par.32.

⁸⁵⁶ Voir la partie 4.3 du présent mémoire.

⁸⁵⁷ Voir la partie 4.2.4 du présent mémoire.

De façon plus particulière, la stratégie doit, entre autres, inclure les mesures ci-dessous exposées. Mentionnons d'abord l'importance des mesures assurant l'intervention précoce auprès des jeunes en difficulté, dont ceux en regard des services périnataux, soins de santé pédiatriques, services sociaux et de soutien aux parents, services de garde, services éducatifs et protection sociale⁸⁵⁸. Des mesures doivent ensuite viser à renforcer l'exercice du droit à l'instruction publique en pleine égalité et porter sur les services des réseaux publics (particulièrement d'éducation et de santé) permettant de garantir la protection et l'épanouissement de l'enfant tout au long de sa trajectoire développementale⁸⁵⁹. Une attention particulière doit être posée à cet égard aux élèves HDAA ainsi qu'aux élèves racisés et aux élèves issus de l'immigration.

Toujours en matière de droits économiques et sociaux, la stratégie doit par ailleurs viser à garantir l'exercice effectif du droit à des mesures d'assistance financière et des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent aux familles, conformément à l'article 45 de la Charte⁸⁶⁰. Des mesures concernant la fixation adéquate des barèmes d'aide financière offerte aux familles⁸⁶¹ doivent y être intégrées à cet égard.

Compte tenu du rôle primordial que joue le logement dans la vie des enfants, il est en outre important que des mesures ciblent les obstacles qui demeurent pour de nombreuses familles dans ce domaine. En ce sens, il faut insister sur la nécessité que le droit à un logement suffisant soit explicitement reconnu comme faisant partie du droit, garanti par l'article 45 de la Charte, à des mesures sociales et financières susceptibles d'assurer un niveau de vie décent, tel que le recommande la Commission⁸⁶². La stratégie doit inclure des mesures permettant le rehaussement du financement du logement social, à la hauteur des problèmes découlant du mal logement, puis la reconduction pérenne de celui-ci. Ces mesures doivent enfin impliquer le

⁸⁵⁸ Voir la partie 4.2.2 du présent mémoire.

⁸⁵⁹ Voir la partie 4.2.3 du présent mémoire.

⁸⁶⁰ Voir la partie 4.2.5 du présent mémoire.

⁸⁶¹ Voir la partie 4.2.5 a).

⁸⁶² Voir la partie 4.2.5 b).

développement de logements sociaux de différents types, adaptés au besoin des familles et des enfants⁸⁶³.

Plus généralement, la stratégie doit pouvoir mener à la mise en œuvre de mesures structurantes et concertées pour lutter contre la pauvreté⁸⁶⁴. Ces mesures devraient notamment reposer sur une compréhension adéquate de l'approche fondée sur les droits des enfants et de leur famille, de même que de l'interdépendance de ceux-ci. Elle devrait à ce titre permettre l'exercice effectif de l'ensemble des droits qui leur sont reconnus, considérant aussi les facteurs de risque de pauvreté particuliers à certaines populations. Pensons entre autres aux facteurs de discrimination liés à la « race », la couleur, l'origine ethnique ou nationale, le sexe, l'état civil, l'âge et le handicap. La stratégie devrait en outre tenir compte de la nature multidimensionnelle du phénomène et de son caractère systémique.

Enfin, il est nécessaire qu'une attention particulière soit accordée à la « diffusion de la stratégie auprès de toutes les instances gouvernementales et du public, y compris des enfants »⁸⁶⁵.

Comme nous l'avons souligné plus haut, la réussite de la stratégie nécessite qu'elle prévoie des mécanismes de suivi. Ceux-ci, ainsi que des mécanismes d'examen continu doivent viser à ce qu'elle soit régulièrement mise à jour et que des rapports périodiques soient présentés à l'Assemblée nationale et au public⁸⁶⁶.

RECOMMANDATION 30 :

La Commission recommande au gouvernement d'adopter, en collaboration avec les ministères et les organismes gouvernementaux concernés et ses partenaires ainsi qu'avec la participation des enfants, une stratégie pour assurer la promotion et la défense des droits de l'ensemble des enfants du Québec. Cette stratégie doit inclure des mécanismes de suivi et d'examen.

⁸⁶³ *Id.*

⁸⁶⁴ Voir à ce sujet la partie 4.2.6.

⁸⁶⁵ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 17, p. 33.

⁸⁶⁶ *Id.*

CONCLUSION

La Commission a une double mission envers les enfants : veiller au respect de leurs droits garantis par la Charte ainsi qu'à la protection de leur intérêt et aux droits qui leur sont reconnus par la L.p.j. Pour accomplir cette importante mission, plusieurs responsabilités lui sont dévolues, tant en ce qui a trait à la promotion que la défense des droits des enfants.

Depuis plus de 40 ans, la Commission concrétise ces responsabilités à travers un éventail de moyens et d'actions en vue de s'assurer que les droits de l'ensemble des enfants du Québec soient pleinement respectés, et ce, dans toutes les sphères de leur vie. Elle est un témoin privilégié des enjeux concrets les concernant.

Ces responsabilités incluent celles de faire des enquêtes, de l'éducation, des recommandations et de la recherche. De plus, à la différence des défenseurs des enfants des autres provinces et territoires, la Commission peut utiliser la voie judiciaire lorsqu'elle juge nécessaire que soit corrigée la situation où les droits d'un enfant ont été lésés.

Elle se distingue par ailleurs des autres organismes canadiens exerçant un mandat similaire à l'égard des enfants pris en charge par l'État lorsqu'ils sont en besoin de protection, du fait qu'elle est en même temps une commission des droits de la personne. Sa mission vise l'ensemble des droits reconnus par la Charte, dont les droits qui sont conférés spécifiquement aux enfants. Ses responsabilités découlant de la Charte incluent entre autres le pouvoir de faire enquête sur les situations de discrimination, de harcèlement discriminatoire et d'exploitation de personnes handicapées, et éventuellement, de saisir le Tribunal des droits de la personne ou tout autre tribunal compétent.

Soulignons que les lois du Québec reconnaissent explicitement l'enfant comme sujet de droit. Il est de ce fait titulaire des droits qui sont notamment inscrits à la Charte, au Code civil, à la L.p.j. et à la L.i.p. Les tribunaux du Québec ont défini la portée des obligations qui en résultent à la lumière de l'intérêt de l'enfant. Les tribunaux du Québec ont défini la portée de ces obligations à la lumière de l'intérêt de l'enfant, de même que des droits et principes consacrés par le droit international, particulièrement ceux de la CRDE.

Mentionnons que le Québec s'est déclaré lié par cet instrument qui définit les droits devant être universellement reconnus aux enfants. Il s'est par le fait même engagé à le mettre en œuvre, entre autres par l'instauration de mesures législatives et administratives.

La nécessité de se fonder sur les droits pour répondre aux besoins des enfants

Afin de répondre à l'ensemble des besoins des enfants, incluant leur besoin de protection, il importe que leurs droits soient véritablement mis en œuvre dans l'ensemble du Québec. Partant de cette prémisse, la Commission a estimé indispensable d'inscrire son analyse dans une approche fondée sur les droits. À cette fin, elle s'est appuyée sur les quatre principes généraux qui doivent guider l'interprétation et l'application de tous les autres droits de l'enfant : l'intérêt supérieur de l'enfant, la non-discrimination; le droit à la vie, à la survie et au développement ainsi que le droit de l'enfant de participer et d'être entendu. La Commission exhorte les acteurs concernés par l'exercice des droits de l'enfant à analyser l'ensemble des enjeux et des obstacles soumis à l'examen de la Commission spéciale dans cette perspective.

Les lacunes de la mise en œuvre des droits de l'enfant dont la sécurité ou le développement est ou peut être considéré comme compromis par le DPJ : principaux constats de la commission

En souscrivant à cette approche, la Commission dresse plusieurs constats importants quant à la protection de l'enfant et au respect de l'ensemble de ses droits.

En effet, si des avancées significatives sont notables au niveau de la conformité des pratiques des DPJ en regard des droits des enfants, il demeure que des manquements graves s'observent encore à plusieurs égards. Ainsi, à travers les différents travaux qu'elle a menés en vertu du mandat que lui confère notamment la L.p.j., incluant ses grandes enquêtes systémiques, ses enquêtes individuelles, ses rapports sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 L.p.j.) et ses interventions judiciaires, la Commission a identifié et mis en lumière les lacunes de l'application par les DPJ de la L.p.j. et les moyens de les corriger. Certaines constituent des problématiques récurrentes et sont de nature systémique.

La Commission a traité de celles qu'elle considère comme devant être primordialement portées à l'attention des membres de l'actuelle commission d'enquête.

D'abord, elle dénonce depuis de nombreuses années les délais de traitement s'accumulant aux différentes étapes de l'application de la L.p.j. dans la situation d'un enfant. Ceux-ci ont des conséquences majeures sur la prestation des services destinés aux enfants et à leur famille. Il s'avère qu'un retard ou une absence de service accentue la situation de vulnérabilité dans laquelle ces derniers se trouvent. Une telle situation peut affecter significativement l'exercice du droit de l'enfant à la stabilité des liens et des conditions de vie appropriées à ses besoins et à son âge.

Ensuite, la Commission a relevé des irrégularités dans les pratiques cliniques des DPJ, incluant à l'étape de l'évaluation des signalements. À ce propos, les enquêtes qu'elle a menées ont révélé que les facteurs prévus dans la loi, afin d'évaluer si la sécurité ou le développement d'un enfant est compromis, ne sont pas adéquatement pris en compte par les DPJ. À ceci s'ajoute l'utilisation, à l'échelle provinciale, d'un logiciel informatique déficient dans le cadre de l'évaluation des signalements et dont la Commission recommande la révision depuis quelques années. Elle insiste sur l'importance de préconiser l'analyse clinique des signalements par les intervenants des DPJ et de ne pas la substituer aux conclusions de résultats provenant d'un système informatique.

La Commission constate par ailleurs que les DPJ n'ont toujours pas procédé à la révision des outils d'évaluation clinique afin de mieux répondre à la réalité des familles racisées. Elle recommande donc que le MSSS élabore un cadre de référence à l'attention de tous les DPJ afin qu'ils intègrent l'approche interculturelle et antiraciste à leur processus d'évaluation clinique.

Également, la Commission fait ressortir la nécessité d'effectuer des suivis cliniques rigoureux des enfants hébergés dans un milieu de vie substitut, notamment celui que constitue une famille d'accueil. Les grandes enquêtes systémiques qu'elle a menées et les jugements de la Chambre de la jeunesse continuent de révéler que des enfants hébergés par ce type de ressource avaient été laissés dans des conditions de vie inappropriées. Face à de tels constats, la Commission est convaincue de l'importance pour les DPJ d'assurer des communications régulières avec l'enfant et de visiter la résidence de ce dernier afin d'avoir une connaissance de ses conditions de vie.

Afin de veiller au droit à des services de santé et des services sociaux adéquats, les pratiques cliniques du DPJ doivent nécessairement s'inscrire dans le respect des ordonnances judiciaires. Or, le non-respect des ordonnances judiciaires est une problématique récurrente depuis des décennies, que la Commission et le tribunal dénoncent amplement. La Commission insiste sur l'importance d'une meilleure vigilance à cet égard de la part des DPJ.

En ce qui a trait aux lacunes dans les pratiques des DPJ, la Commission formule les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 1 :

La Commission réitéré les recommandations formulées dans le rapport dans son dernier rapport sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.) portant sur les délais d'intervention du DPJ.

RECOMMANDATION 2 :

La Commission réitère les recommandations formulées dans le rapport dans son dernier rapport sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.) portant sur l'accès aux services requis dans l'ensemble des missions des CISSS/CIUSSS.

RECOMMANDATION 3 :

La Commission réitère sa recommandation de réviser l'outil SSP, insistant sur l'importance du jugement clinique des intervenants DPJ en matière d'évaluation d'un signalement et la nécessité de ne pas le substituer par les conclusions de tout système informatique d'aide aux traitements des signalements.

RECOMMANDATION 4 :

La Commission recommande que le MSSS élabore un cadre de référence à l'attention de tous les DPJ afin qu'ils intègrent l'approche interculturelle et antiraciste au processus d'évaluation clinique en prenant en compte les spécificités des enfants et parents racisés et qu'ils s'assurent que les orientations et les principes de ce cadre soient bien compris et appliqués par les intervenants.

RECOMMANDATION 5 :

La Commission recommande que les DPJ s'assurent de communiquer régulièrement avec les enfants hébergés en famille d'accueil et s'assurent d'une connaissance des conditions de vie de l'enfant en se rendant sur les lieux le plus souvent possible.

RECOMMANDATION 6 :

La Commission recommande que les DPJ s'assurent de l'exécution des ordonnances de la Chambre de la jeunesse.

De plus, de façon importante, la Commission dénonce les lacunes dans la mise en œuvre du droit de l'enfant à la stabilité des liens de l'enfant vivant en milieu substitut. Ce droit découle du principe prévu à l'article 4 (2) de la L.p.j. Ayant animé la grande révision de la L.p.j. en 2007, ce principe visait à éviter que les enfants retirés de leur milieu familial subissent de multiples changements de milieux de vie.

Plus d'une décennie suivant cette réforme, la Commission constate le manque de proactivité du DPJ afin que l'enfant confié à un milieu substitut maintienne certaines relations significatives. Puis, plus largement, la Commission déplore que le droit de communiquer de l'enfant retiré de son milieu familial ne soit souvent pas respecté par les DPJ. De l'avis de la Commission, cette situation mérite que soit clarifiée la L.p.j. en vue de prévoir qu'une interdiction de contact entre l'enfant et toute personne doit découler d'une analyse de l'intérêt de l'enfant et d'une ordonnance judiciaire le cas échéant.

La Commission s'étonne par ailleurs que certains déplacements d'enfants d'un milieu substitut à un autre s'effectuent sans évaluation des liens d'attachement. Parfois, à la suite d'un événement, le DPJ décide de déplacer un enfant de milieu de vie de façon automatique, malgré l'existence de liens affectifs entre ce dernier et les personnes à qui il est confié. L'existence de tels liens est pourtant un élément incontournable à considérer dans la décision de déplacement. Le cas échéant, ces liens sont aussi déterminants dans la décision de maintenir ou non des contacts avec les personnes concernées.

C'est aussi afin d'assurer la mise en œuvre de ce droit prévu à l'article 4 (2) de la L.p.j. que la Commission affirme que le DPJ doit retourner devant le tribunal lorsqu'il souhaite déplacer un enfant de famille d'accueil. L'obligation du DPJ à cet égard doit demeurer même lorsque le jugement initial ne désigne pas de famille d'accueil. Autrement, le tribunal ne peut rendre une ordonnance qui tend à la stabilité des liens, tel que lui impose l'article 91.1 (3) de la L.p.j.

RECOMMANDATION 7 :

La Commission recommande que les DPJ s'assurent du maintien des relations significatives de l'enfant lorsqu'il est retiré de son milieu familial, sauf si un tel maintien s'avère contraire à son intérêt. À cet effet, les DPJ doivent prendre des actions concrètes afin que les communications et les visites entre l'enfant et les personnes concernées soient maintenues. Ils doivent adapter leurs interventions aux enfants en bas âge et à ceux en situation de vulnérabilité qui ne peuvent s'exprimer.

RECOMMANDATION 8 :

La Commission recommande que les dispositions de la L.p.j. relatives au droit de l'enfant de communiquer soient clarifiées en fonction des éléments suivants : 1) toute interdiction de contacts entre un enfant placé en milieu substitut et une personne doit reposer sur une analyse fondée sur l'intérêt de l'enfant; 2) toute décision visant une interdiction de contacts entre une personne et un enfant placé en famille d'accueil ou confié à une personne significative doit être soumise au tribunal; et 3) toute décision visant une interdiction de contacts entre une personne et un enfant hébergé en centre de réadaptation ou en centre hospitalier doit suivre la procédure actuellement prévue à l'article 9 de la L.p.j.

RECOMMANDATION 9 :

La Commission recommande, lorsque le déplacement de l'enfant est envisagé, que les DPJ effectuent une évaluation rigoureuse du lien affectif qui le relie aux membres de sa famille d'accueil ou aux personnes à qui il est confié. Cette évaluation doit inclure l'impact d'un tel déplacement dans la situation de l'enfant.

RECOMMANDATION 10 :

La Commission recommande que la L.p.j. soit modifiée afin de clarifier l'obligation du DPJ de saisir le tribunal lorsqu'il souhaite déplacer un enfant. Cette obligation s'appliquerait lorsque l'une ordonnance rendue en vertu de l'article 91.1(3) ne désigne pas la famille d'accueil qui doit héberger l'enfant.

Un autre grand volet des travaux de la Commission porte sur les mesures restrictives de liberté et des conditions de vie des enfants hébergés en centre de réadaptation. À ce sujet, la Commission insiste sur la nécessité que la nouvelle disposition visant à contrer la problématique de fugues dans les centres de réadaptation, prévue à l'article 11.1.2 de la L.p.j., soit appliquée en conformité avec les différents droits de l'enfant. Elle soumet également qu'elle doit être avisée de la mesure qui sera employée en vertu de cet article dans la situation d'un enfant, lorsque l'avis en vertu de l'article 63 de la L.p.j. lui est envoyé. Puis, la Commission recommande que les dispositions qui s'appliquent uniquement à l'hébergement en unité

d'encadrement intensif en vertu du *Règlement sur les conditions applicables au recours à certaines mesures d'encadrement* s'appliquent aussi à ce qui est prévu à l'article 11.1.2 de la loi, avec les adaptations nécessaires.

De plus, la Commission est hautement préoccupée par l'imposition de conditions restrictives de libertés aux enfants hébergés dans des unités « spécialisées ». Dans les enquêtes qu'elle a menées concernant des situations d'enfants vivant dans ces unités, ceux-ci font l'objet de restrictions qui ne sont pas autorisées par la loi. Pour la Commission, il ne saurait faire de doute que le caractère exceptionnel de ces mesures implique qu'elles soient appliquées selon une procédure et des motifs prévus dans la L.p.j.

Afin d'éviter les risques d'atteinte aux droits des enfants hébergés dans les unités « spécialisées », la Commission formule les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 11 :

La Commission recommande que le moyen employé, à titre de mesure d'empêchement au sens de l'article 11.1.2 de la L.p.j., soit spécifié dans l'avis soumis à la Commission en vertu de l'article 63 de la L.p.j. et dans le compte rendu prévu à l'article 6 du *Règlement sur les conditions applicables au recours à certaines mesures d'encadrement*.

La Commission recommande en outre que les dispositions prévues au *Règlement sur les conditions applicables au recours à certaines mesures d'encadrement*, qui concerne l'hébergement en unité d'encadrement intensif, s'appliquent aux mesures d'empêchement, en y apportant les adaptations nécessaires.

RECOMMANDATION 12 :

La Commission recommande que les régimes restrictifs de liberté employés dans les unités spécialisées soient expressément autorisés par la loi. Ces derniers devraient être employés de façon strictement exceptionnelle, en respectant la procédure prescrite et toujours dans l'intérêt de l'enfant.

La Commission recommande également que des formations sur l'utilisation des mesures d'isolement et de contention soient dispensées aux intervenants et éducateurs œuvrant dans les unités spécialisées.

La Commission se doit d'exposer, au nombre des lacunes qu'elle a constatées dans la mise en œuvre de la L.p.j. par les DPJ, les enjeux spécifiques concernant les enfants autochtones. Elle

l'a affirmé à plusieurs reprises, les lacunes du système de protection de la jeunesse ont un impact beaucoup plus important sur ces derniers. Soulignant que le système de protection de la jeunesse dans le contexte autochtone a fait l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre du rapport de la Commission Viens, la Commission s'est limitée à présenter les problématiques les plus récurrentes mises en lumière dans ses dossiers d'enquête.

Elle y constate que le manque de ressource dans les services de santé et dans les services sociaux pour les autochtones est endémique. L'absence de certains programmes pour soutenir les enfants et les familles autochtones de même que le manque de services en santé mentale et d'autres services spécialisés ont été dénoncés à plusieurs occasions par la Commission. Elle est aussi intervenue de manière récurrente pour souligner les problèmes reliés à l'application du principe de préservation de l'identité culturelle autochtone prévu à la L.p.j. Le manque criant de services et l'insuffisance des ressources d'accueil au sein de communautés sont d'autant plus sérieux qu'il entraîne le placement d'enfants à l'extérieur de leur communauté. S'ajoute alors à cette situation défailante, le fait que les enfants sont encore souvent placés dans des familles allochtones qui ne sont pas toujours en mesure de maintenir les liens nécessaires pour préserver leur identité culturelle.

La Commission a également noté que les enfants autochtones de langue anglaise, hébergés hors de leur communauté dans des établissements en vertu de la L.p.j., n'ont pas accès rapidement à la scolarisation en anglais. Les complications administratives pour obtenir la déclaration d'admissibilité à l'enseignement dans cette langue retardent indûment leur accès à l'école et portent ainsi atteinte à leur droit, en pleine égalité, à l'instruction publique gratuite.

Rappelons que la Commission a sonné l'alarme quant à l'urgence d'agir pour modifier les pratiques des DPJ dans l'intervention auprès des enfants autochtones depuis longtemps. En ce sens, elle adhère sans restriction aux actions correctives concrètes et efficaces proposées par la Commission Viens. Les appels à l'action que le Gouvernement du Québec et les autorités autochtones doivent mettre en place en vue de prévenir et d'éliminer toute forme de violence et de pratiques discriminatoires dans le cadre de la prestation de services publics sont nécessaires aux changements à apporter en matière de protection de la jeunesse.

RECOMMANDATION 13 :

La Commission recommande de mettre en œuvre les appels à l'action concernant spécifiquement la protection de la jeunesse formulés par la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics.

En outre, la Commission s'est attardée à certaines ordonnances judiciaires qu'elle considère difficilement compatibles avec les droits de l'enfant prévus à la L.p.j. Plus précisément, la Commission considère que lorsque le tribunal ordonne des contacts entre un enfant retiré de son milieu familial et une personne, il ne peut déléguer au DPJ la décision relative à l'existence d'une supervision, à la fréquence et à la durée. Le droit de communiquer de l'enfant, prévu à l'article 9 de la L.p.j., ne permet pas une telle délégation de pouvoir. Dans ce contexte, la Commission soumet que les dispositions législatives portant sur les ordonnances de contacts devraient être clarifiées pour reconnaître la compétence exclusive du tribunal en la matière.

Aussi, la Commission est consternée par le fait que certaines ordonnances d'hébergement obligatoire provisoire sont renouvelées au-delà de 60 jours d'un simple consentement des parties. À son avis, le renouvellement d'une ordonnance rendue en vertu de l'article 76.1 (2) de la L.p.j. doit en tout temps répondre à des critères de « motifs sérieux », même lorsque les parties donnent leur consentement.

Enfin, la Commission insiste sur l'importance pour le tribunal de statuer sur les situations de lésions de droits qui sont portées à son attention. À ce sujet, elle regrette qu'à certaines occasions, le tribunal refuse d'entendre des demandes en lésions de droits pour des raisons procédurales. La Commission ne comprend pas les motifs justifiant la prise en compte de telles exigences, lesquelles sont difficilement compatibles avec l'obligation du tribunal de veiller à ce que toute décision prise dans la situation de l'enfant soit conforme à son intérêt.

Relativement à ces constats judiciaires de lésions de droits, la Commission conclut en faisant valoir le nécessité pour le tribunal de pouvoir rendre des ordonnances comportant des mesures correctrices ayant une portée systémique lorsqu'il déclare une lésion de droits dans la situation d'un enfant.

À ce propos, la Commission recommande que :

RECOMMANDATION 14 :

La Commission recommande que la L.p.j. soit modifiée afin de clarifier la compétence exclusive du tribunal de déterminer l'existence d'une supervision, la fréquence et la durée des contacts qu'il ordonne entre un enfant et toute personne.

RECOMMANDATION 15 :

La Commission recommande que l'article 76.1 par. 2 de la L.p.j. portant sur l'hébergement obligatoire provisoire soit modifié. Cette modification doit prévoir que la prolongation d'une telle mesure au-delà de 60 jours répond au critère de « motifs sérieux », et ce, même en présence d'un consentement des parties.

La concertation du DPJ avec les autres acteurs pour garantir le développement et la sécurité de l'enfant lorsque sa situation est prise en charge par le DPJ

Dans un autre ordre d'idées, le DPJ n'est pas seul responsable de la protection des enfants dont la sécurité ou le développement est ou peut être compromis. Les autres acteurs du réseau de la santé et des services sociaux ainsi que ceux du milieu scolaire, des services de garde, des organismes communautaires, des services policiers et du milieu judiciaire ont aussi un rôle essentiel à jouer à cet égard. La collaboration entre eux est nécessaire pour éviter une rupture de services, mais aussi pour s'assurer d'offrir une réponse globale aux besoins des enfants et de leur famille.

La Commission constate toutefois que le rôle de chacun des intervenants quant à leur obligation de signalement, laquelle existe pour permettre de dépister les situations pour lesquelles la sécurité ou le développement de l'enfant est ou risque d'être compromis, est encore trop souvent méconnu. Les principes sur lesquels elle repose sont aussi mal compris. Depuis longtemps, la Commission insiste sur la nécessité que les intervenants soient formés sur la L.p.j. et sur leur obligation de signalement dans le respect du droit à l'égalité protégé en vertu de la Charte. Afin de réduire les mauvaises interprétations de la dynamique familiale qui a cours chez les jeunes racisés et issus de l'immigration, les formations doivent inclure un volet interculturel et antiraciste. En plus d'être obligatoires, elles doivent être assorties d'une évaluation des acquis des professionnels formés. Ces formations devraient également

contribuer à diminuer la surreprésentation des enfants racisés, notamment des communautés noires, dans les signalements.

Une fois la situation de l'enfant signalée au DPJ, la collaboration entre les DPJ et les autres acteurs demeure nécessaire pour qu'il y ait une continuité des services et pour offrir une réponse globale aux besoins des enfants et de leur famille. Néanmoins, la Commission a constaté de nombreuses failles dans la collaboration entre le DPJ et ses partenaires. Celles-ci ont été largement documentées dans les trois rapports sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.) qu'elle a déposés à l'Assemblée nationale en 2011, 2015 et 2020.

Pourtant, malgré les lacunes dénoncées, encore aujourd'hui, les mécanismes de collaboration internes entre les DPJ et les différentes directions des CISSS/CIUSSS nécessitent d'être mis à jour et clarifiés. Ceux-ci sont requis pour assurer des interventions conformes aux besoins des enfants et de leurs parents, et ce, quelle que soit leur origine ethnique ou nationale.

En outre, l'application des ententes avec le milieu scolaire, les services policiers et le milieu judiciaire est encore trop souvent défailante. Ajoutons à cela le fait que la collaboration avec les services de garde et le milieu communautaire est très peu encadrée et n'est pas uniforme à travers le Québec. Il s'agit pourtant de milieux de protection indispensables pour les enfants et les familles en difficulté.

Enfin, le partage d'information est essentiel à la mise en place d'actions concertées entre le DPJ et ses différents partenaires. À ce propos, la Commission tient à rappeler que la législation en vigueur repose sur un juste équilibre entre le respect de la confidentialité et le partage d'information pour garantir la protection d'un enfant et le respect de ses droits. Elle constate cependant que ces règles sont parfois mal appliquées par le DPJ ou par certains partenaires qui refusent de partager de l'information qui serait pertinente pour la protection de l'enfant. Par ailleurs, selon la Commission, les règles relatives à l'obligation de divulgation ou de communication prévues aux articles 35.4 et 36 de la L.p.j. devraient s'appliquer autant aux professionnels qui œuvrent dans un établissement au sens de la L.s.s.s.s., qu'aux autres professionnels travaillant dans d'autres institutions et organismes.

À la suite des constats posés à la partie 3, la Commission formule les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 16 :

La Commission réitère les recommandations qu'elle a formulées dans son dernier rapport sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.) portant sur la collaboration au sein des CISSS/CIUSSS et entre les différents CISSS/CIUSSS.

RECOMMANDATION 17 :

La Commission réitère les recommandations formulées dans son dernier rapport sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.) portant sur le partage des renseignements confidentiels au sein des CISSS/CIUSSS et avec les différents partenaires du milieu.

RECOMMANDATION 18 :

La Commission recommande que le libellé des articles 35.4 et 36 de la L.p.j. soit modifié, afin que l'obligation de divulgation ou de communication qui y est prévue incombe autant aux professionnels qui œuvrent dans un établissement au sens de la L.s.s.s.s., qu'aux autres professionnels travaillant dans d'autres institutions et organismes, dont ceux communautaires. Les renseignements divulgués ou communiqués, sur demande du DPJ dans le contexte de la rétention d'un signalement ou de l'évaluation de la situation d'un enfant, doivent être en lien avec l'objet du signalement.

Les responsabilités des réseaux publics en amont du système de protection de la jeunesse

Tout en rappelant le respect du rôle des parents, il est par ailleurs tout aussi nécessaire d'examiner les responsabilités qui incombent aux réseaux publics eu égard au développement et à la sécurité des enfants, en amont du système de protection. C'est ce que la Commission a fait dans la partie 4 du présent mémoire. Il en ressort que malgré les politiques publiques existantes des enjeux ayant des causes systémiques, tels que la pauvreté, demeurent des facteurs de risque majeurs pour le développement et la sécurité des enfants.

Le bref portrait de la situation actuelle des familles au Québec en regard des facteurs qui peuvent affecter le développement et la sécurité de l'enfant brossé par la Commission démontre en effet les conditions adverses dans lesquelles des familles évoluent, malgré elles. Ces conditions emportent, dans bien des cas, de graves conséquences pour les enfants. Suivant

l'approche intersectionnelle de la discrimination, il faut en outre prendre en compte les impacts particuliers que la pauvreté a en fonction de certains facteurs tels que l'état civil, notamment pour les ménages monoparentaux, le handicap, l'origine ethnique ou nationale (ce qui, rappelons-le, inclut les familles autochtones), les ménages formés de personnes racisées ou de nouveaux arrivants.

À maintes reprises, la Commission a dénoncé ces situations qui sont demeurées problématiques. L'État québécois se trouve ainsi en défaut de réaliser les engagements qu'il a pris sur le plan international et d'obligations qu'il a en vertu du droit québécois en matière de droits de la personne, dont les droits économiques et sociaux.

Insistons sur le fait que ces engagements et obligations, partiellement remplis, ont trait à de très nombreuses sphères de la vie de l'enfant et appellent à des interventions continues, concertées et complémentaires des réseaux publics. Elles doivent en outre être respectueuses de l'ensemble des droits des enfants et de leur famille. Puis, les interventions doivent être fondées sur une approche universelle de leurs droits, laquelle doit tenir compte du droit à l'égalité réelle et inclure, lorsque nécessaire, la mise en œuvre de mesures adaptées en fonction de la diversité des besoins des enfants.

Pour la Commission, l'intervention précoce auprès des jeunes en difficulté, notamment en regard des services périnataux, soins de santé pédiatriques, services sociaux et de soutien aux parents, services de garde, services éducatifs et protection sociale, est une condition essentielle pour favoriser le plein développement des enfants. Également, elle considère primordial de garantir l'accès aux services d'éducation et de santé visant à garantir la protection et l'épanouissement de l'enfant tout au long de sa trajectoire développementale, jusqu'au passage à l'âge adulte. Retenons par ailleurs l'attention particulière qui doit être portée à cet égard, d'une part, aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage de même que, d'autre part, aux élèves racisés et aux élèves issus de l'immigration.

La Commission ne saurait suffisamment insister sur l'importance de la mise en place de mesures d'assistance financière et des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent aux familles. Celles-ci devraient entre autres inclure, d'une part la mise en œuvre des mesures d'aide financière assurant l'exercice de l'ensemble des droits et, d'autre part, le

développement et le financement du logement social, à la hauteur des problèmes découlant du mal logement des familles. Enfin, la Commission juge que les mesures structurantes pour lutter contre la pauvreté doivent être adoptées et mises en œuvre, en tenant compte notamment de la nature multidimensionnelle et du caractère systémique du phénomène.

Plus généralement, les appels renouvelés de la Commission à renforcer la portée des droits économiques et sociaux garantis par la Charte, afin de mener à leur mise en œuvre effective, prennent une importance toute particulière à la lumière du portrait socioéconomique des familles et des considérations qui précèdent eu égard aux droits des enfants.

À la lumière de ces constats, la Commission a formulé les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 19 :

La Commission recommande que la Charte soit modifiée pour étendre aux articles 39 à 48 la primauté sur la législation que confère l'article 52 de celle-ci. Cette primauté pourrait entrer en vigueur graduellement et ainsi être limitée dans un premier temps aux lois postérieures, puis étendue aux lois existantes.

RECOMMANDATION 20 :

La Commission recommande que le droit de la famille à des mesures de soutien soit explicitement reconnu dans la Charte.

RECOMMANDATION 21 :

La Commission recommande que l'article 45 de la Charte soit modifié afin que le droit à un logement suffisant soit explicitement reconnu comme faisant partie du droit à des mesures sociales et financières, susceptibles d'assurer un niveau de vie décent.

La reconnaissance d'une responsabilité partagée et l'affirmation d'un engagement collectif pour assurer le principe de l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits au Québec

L'exposé des mandats, responsabilités et pouvoirs de la Commission, à la partie 5 du mémoire, atteste du rôle fondamental qu'elle joue par l'accomplissement de fonctions essentielles dans la protection et la promotion des droits de l'enfant au Québec. Les réalisations qu'elle a accomplies à travers les années à cet égard sont éloquentes, entre autres quant à l'utilisation de la voie judiciaire lorsqu'elle juge nécessaire qu'une atteinte au droit d'un enfant soit corrigée.

Toutefois, afin d'exercer plus efficacement ses fonctions dans le respect de ses missions, notamment celle de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus, la Commission réclame depuis longtemps des garanties additionnelles eu égard à son statut et son fonctionnement. Particulièrement, en devenant rattachée à l'Assemblée nationale pour tous les aspects reliés à sa gestion, y compris ceux de nature budgétaire, la Commission bénéficierait inévitablement d'une plus grande indépendance. De manière corollaire, il faudrait que les conditions de travail et la rémunération de ses membres soient fixées par l'Assemblée nationale et que le processus de recrutement des membres de la Commission soit plus transparent et rigoureux.

En ce sens, la Commission fait les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 22 :

La Commission recommande d'être rattachée directement à l'Assemblée nationale pour tous les aspects de sa gestion, y compris les aspects budgétaires.

Également, la Commission propose des modifications législatives en matière de protection de la jeunesse dans l'objectif d'accroître sa capacité d'intervenir, que ce soit en lui accordant de nouvelles responsabilités ou en précisant davantage celles qui lui sont déjà conférées.

Pour ce faire, la Commission émet les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 23 :

La Commission recommande que la L.p.j. prévoie un mécanisme de suivi des recommandations qu'elle formule dans l'exercice de ses responsabilités.

RECOMMANDATION 24 :

La Commission recommande de modifier l'article 23 b) de la L.p.j. afin d'y ajouter qu'elle peut faire enquête sur toute situation pour laquelle elle a des motifs de croire que des représailles ont été exercées contre une personne, un groupe ou un organisme intéressé par le traitement d'une demande d'intervention en vertu de la L.p.j. ou qui y a participé, que ce soit à titre de personne dont la situation est ou devrait être prise en charge par le DPJ, de requérant, de témoin ou autrement.

De plus, elle recommande d'ajouter à, l'article 23 c) de la L.p.j., la possibilité pour la Commission de prendre les moyens légaux qu'elle juge nécessaires pour que des mesures soient prises afin de corriger la situation et demander qu'un tribunal

puisse ordonner des dommages punitifs, nonobstant toute autre disposition d'une loi applicable, lorsque des représailles ont été exercées.

RECOMMANDATION 25 :

La Commission recommande d'ajouter une disposition dans la L.p.j. indiquant qu'elle doit être informée lorsque le coroner conduit une investigation à la suite du décès d'un enfant, des raisons ayant justifié l'ouverture de celle-ci et les personnes, établissements ou organismes étant mis en cause.

La Commission recommande de même d'examiner la possibilité qu'elle soit avisée soit par le DPJ ou le président-directeur général du CISSS ou du CIUSSS ou un représentant du MSSS lorsqu'un enfant ayant fait l'objet d'un signalement ou que sa situation est prise en charge par le DPJ ou le Directeur provincial a subi de graves blessures.

RECOMMANDATION 26 :

La Commission recommande que les termes « ou éviter que celle-ci ne se reproduise » soient ajoutés à la fin de l'article 25.2 de la L.p.j.

De manière corollaire, elle recommande de modifier le quatrième alinéa de l'article 91 de la L.p.j. afin qu'il y soit inscrit que le tribunal peut ordonner toute mesure de nature systémique afin d'éviter que des situations semblables se reproduisent.

La Commission recommande également d'introduire dans la L.p.j. une disposition prévoyant l'obligation de notifier à la Commission tous les jugements de lésion de droit.

De plus, elle recommande d'y ajouter une disposition prévoyant l'obligation de notifier les avis d'appel de jugements de lésion de droit.

Par ailleurs, comme l'atteste sa planification stratégique transitoire (2019-2021), la Commission a entrepris une profonde réflexion afin de définir, notamment en fonction des besoins des enfants, des stratégies à mettre en place pour mieux accomplir ses responsabilités existantes.

Dans le cadre de la présente commission spéciale, la Commission considère qu'elle doit être un vecteur important dans la recherche d'une pleine reconnaissance des droits des enfants au Québec. Par conséquent, elle prend plusieurs engagements afin de mieux réaliser ses responsabilités quant à la promotion et la défense des droits des enfants.

De manière plus précise, la Commission se prononce sur la réalisation du droit de l'enfant d'être entendu, lequel doit être au cœur de l'application de tous ses autres droits. Elle annonce sa volonté d'intensifier la concrétisation de ce principe directeur dans l'exercice de l'ensemble de ses responsabilités. Elle entend à cette fin mettre en place des mécanismes permettant de consulter les enfants dans les sujets les concernant de même que dans le cadre de procédures relevant de ses fonctions.

La Commission formule dès lors l'engagement suivant :

ENGAGEMENT DE LA COMMISSION 1

La Commission s'engage à poursuivre ses travaux en vue de prendre les meilleurs moyens pour rejoindre les enfants et s'assurer que leur voix soit réellement entendue. Cet exercice devrait lui permettre d'élaborer et de mettre en place des mécanismes de consultation destinés aux enfants et aux jeunes, en lien avec l'ensemble de ses responsabilités, tant en Charte qu'en protection de la jeunesse.

Elle s'engage par ailleurs à poursuivre sa réflexion quant aux moyens à mettre en place pour permettre à l'enfant d'être entendu dans le cadre des procédures qui relèvent de ses fonctions.

Aussi, à titre d'organisme exerçant ses responsabilités sur l'ensemble du territoire du Québec, la Commission repense présentement son offre de services et l'organisation de ceux-ci, en vue de les rendre plus accessibles. Cette réflexion s'effectue à la lumière d'un bilan interne réalisé en 2019 sur cette question.

De plus, afin d'assurer que ses actions soient représentatives des réalités vécues par les enfants du Québec, la Commission est consciente de l'importance de renforcer encore davantage ses collaborations avec ses partenaires, notamment les organismes communautaires. Ceux-ci sont indéniablement pour elle d'un apport indispensable, par exemple afin de lui permettre de mieux comprendre le vécu des enfants et de leurs familles, et ce faisant, guider ses interventions.

Dans la poursuite des démarches entreprises, la Commission prend les engagements suivants :

ENGAGEMENT DE LA COMMISSION 2

La Commission s'engage à ce que des composantes de sa stratégie pour rendre ses services plus accessibles dans l'ensemble du Québec visent spécifiquement les enfants.

ENGAGEMENT DE LA COMMISSION 3

La Commission s'engage à développer et consolider ses collaborations avec ses partenaires, dont les organismes communautaires.

La Commission ne saurait passer sous silence la spécificité que revêt sa collaboration avec les organisations autochtones ou les représentants officiels des nations autochtones en regard de la promotion et la défense des droits des enfants autochtones.

Partant du fait qu'il n'existe pas au sein des nations autochtones du Québec de défenseur dédié à la défense des droits de l'enfant, une seule conclusion s'impose. La Commission poursuivra son mandat et de ses responsabilités en faveur des enfants tout en gardant à l'esprit les constats et des appels à l'action de la Commission Viens, les appels à la justice rendus publics à la suite de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées⁸⁶⁷ et les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation du Canada⁸⁶⁸.

En ce sens, la Commission prend l'engagement suivant :

ENGAGEMENT DE LA COMMISSION 4

La Commission s'engage à poursuivre l'exercice de son mandat et ses responsabilités pour promouvoir et défendre les droits des enfants autochtones en collaboration avec des organisations autochtones, ou des représentants officiels des nations autochtones, en prenant acte des constats et appels à l'action et à la justice formulés par la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics, la commission d'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées et la Commission de vérité et réconciliation du Canada.

⁸⁶⁷ ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, préc., note 723.

⁸⁶⁸ COMMISSION DE VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION DU CANADA, préc., note 724, p. 347-380.

Elle s'engage de même à collaborer avec les communautés autochtones advenant qu'elles désignent leur propre défenseur des droits des enfants, et ce, en vue de partager l'expertise qu'elle a acquise en regard de la promotion et la défense des droits de l'enfant.

Accroître le leadership du gouvernement dans la prévention, l'intervention et la défense des droits de l'enfant

Ayant mis en lumière les lacunes majeures qui demeurent quant à la prestation des services de protection, les failles de la concertation entre les DPJ et ses partenaires et les responsabilités essentielles des réseaux publics en amont du système de protection, la Commission s'adresse au gouvernement. Il est en effet impératif qu'il assume un leadership fort pour assurer un réel exercice des droits des enfants. En ce sens, toutes les actions gouvernementales doivent être orientées en fonction de l'ensemble des droits reconnus à l'enfant et en tenant compte de ses besoins, dont celui de protection.

Cela implique de reconnaître que c'est la somme du travail accompli par différents acteurs œuvrant actuellement au Québec auprès des enfants et leurs familles qui est garante du plein respect des droits de l'enfant. Les missions du Protecteur du Citoyen, du Directeur de la Santé publique du Québec, des municipalités, des organismes communautaires et des fondations ainsi que des milieux de la recherche sont complémentaires. En cela, ces acteurs contribuent significativement au fonctionnement effectif de l'offre et de l'organisation des services destinés aux enfants et à leur famille au sein de la société québécoise.

Nier l'existence de cette complémentarité entraînerait des risques majeurs de recul quant à l'avancement des droits des enfants et de leur famille. Le chaînon manquant est celui de la concertation de leurs actions. Seul le gouvernement peut, étant donné ses responsabilités découlant de ses obligations et engagements envers les enfants, être le maître d'œuvre de la concertation de ses actions avec celles des acteurs institutionnels, municipaux, communautaires, philanthropiques et des milieux de la recherche.

Pourtant, aucun ministre n'a pour responsabilité, en vertu de la loi constitutive d'un ministère, de veiller à ce que le gouvernement, ses ministères et ses organismes tiennent compte des droits des enfants, soit les personnes âgées de moins de 18 ans. Le rôle du ministre de la Famille est

limité à veiller à ce que le gouvernement, ses ministères et ses organismes prennent en compte des besoins des jeunes et de leurs familles.

La Commission propose en ce sens d'ajouter une responsabilité ministérielle qui consisterait à veiller au respect des droits des enfants dans la prise des décisions au sein de l'appareil gouvernemental, et ce, en accordant une considération primordiale à leur intérêt.

C'est pourquoi, elle recommande :

RECOMMANDATION 27 :

La Commission recommande que la responsabilité de veiller au respect des droits des enfants soit attribuée à un ministre, et ce, conformément aux engagements auxquels le gouvernement a adhéré sur le plan international ainsi qu'aux obligations qui lui incombent en vertu du droit québécois.

Toujours dans une approche fondée sur les droits, la Commission estime que pour parvenir à la pleine réalisation des droits de l'enfant, il est primordial que le droit québécois réfère explicitement à la CRDE, particulièrement dans la Charte et la L.p.j. Cela bénéficierait à l'ensemble des acteurs juridiques ayant à interpréter les dispositions de ces lois, entre autres, les tribunaux de droit commun. Concrètement, les normes du droit international doivent jouer un rôle de tout premier plan dans la pratique de la Commission, incluant dans la jurisprudence du Tribunal des droits de la personne.

À cette fin, elle recommande :

RECOMMANDATION 28 :

La Commission recommande que le Préambule de la Charte énonce que celle-ci trouve son inspiration dans les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits et libertés, notamment la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, les deux pactes internationaux et la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

De plus, elle recommande de préciser, au préambule de la L.p.j. ou à son article 3, que les droits contenus à la L.p.j. doivent s'interpréter et s'appliquer en tenant compte de la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

La Commission a fait ressortir qu'au Québec le processus législatif actuel ne prévoit aucune évaluation d'impact qui porte spécifiquement sur les enfants au stade de l'élaboration d'une loi

ou d'un règlement. Il n'existe d'ailleurs au Québec aucun autre processus d'évaluation des répercussions permettant de mesurer l'impact effectif sur les enfants de l'application des décisions du gouvernement.

Face une telle absence de processus d'évaluation gouvernementale des répercussions de ses actions sur les droits des enfants, la Commission croit qu'il est urgent que le gouvernement se dote de tels processus destinés à déterminer les répercussions de toute proposition de loi, incluant les projets de loi de crédit budgétaire, ou de politique sur les enfants et l'exercice de leurs droits. De même, il est urgent que le gouvernement se dote d'un processus d'évaluation de ces répercussions permettant de mesurer l'impact effectif de l'application des décisions.

Elle estime par ailleurs qu'elle serait l'institution la mieux désignée pour assurer la surveillance de la mise en œuvre d'un tel processus et pour soutenir les différents acteurs qui seraient impliqués dans celui. En effet, les responsabilités qu'elle a assumées depuis déjà plus de 40 ans lui permettraient d'exercer pleinement ce rôle.

La Commission recommande donc :

RECOMMANDATION 29 :

La Commission recommande au gouvernement de se doter, sans plus tarder, d'un processus d'évaluation d'impact des décisions sur les enfants, destiné à déterminer les répercussions de toute proposition de loi, de politique ou de crédit budgétaire sur les enfants et l'exercice de leurs droits, ainsi que d'un processus d'évaluation de ces répercussions permettant de mesurer l'impact effectif de l'application des décisions.

À cet égard, elle estime qu'elle serait l'institution la mieux désignée pour assurer la surveillance de la mise en œuvre d'un processus évaluation gouvernementale des répercussions de ses actions sur les droits des enfants, ainsi que pour soutenir les différents acteurs qui seraient impliqués dans ce processus.

Au terme du colossal exercice auquel s'est soumise la Commission dans le cadre de cette Commission spéciale, elle arrive à une évidence en regard de l'action gouvernementale dans la mise en œuvre de l'ensemble des droits des enfants au Québec. Le gouvernement doit se doter promptement d'une stratégie d'action de vaste portée en faveur des enfants, laquelle doit être unificatrice, complète, axée sur les droits et ancrée dans la CRDE.

Aux fins de l'élaboration d'une telle stratégie, des conditions doivent être respectées. Il est entre autres primordial qu'elle soit élaborée à la suite d'un processus de consultation associant les enfants et les jeunes ainsi que les personnes qui vivent et travaillent avec eux.

De plus, des composantes doivent essentiellement s'y retrouver. La stratégie doit définir les priorités d'action en fonction de trois axes : la promotion des droits de l'enfant, la défense de ceux-ci et l'intervention effectuée par les services publics et les organismes communautaires. Elle doit de même accorder une attention particulière aux besoins et aux droits des enfants dans toute action gouvernementale tendant au développement de ceux-ci. S'ajoute en outre l'importance de miser sur le renforcement des diverses interventions pouvant être effectuées par les services publics et les organismes communautaires, et ce, en vue de prévenir ou de mettre fin à toutes les situations qui compromettent la sécurité et le développement de l'enfant. Plus généralement, la stratégie doit pouvoir mener à la mise en œuvre de mesures structurantes et concertées pour lutter contre la pauvreté.

Enfin, la pertinence de la mise en place d'une telle stratégie nécessite qu'elle prévoie des mécanismes de suivi et d'examen.

La Commission recommande en ce sens au gouvernement :

RECOMMANDATION 30 :

La Commission recommande au gouvernement d'adopter, en collaboration avec les ministères et les organismes gouvernementaux concernés et ses partenaires ainsi qu'avec la participation des enfants, une stratégie pour assurer la promotion et la défense des droits de l'ensemble des enfants du Québec. Cette stratégie doit inclure des mécanismes de suivi et d'examen.

En conclusion de son mémoire, la Commission lance des grands messages qui, elle l'espère sincèrement, sauront être entendus par le gouvernement et par l'ensemble des acteurs concernés par la mise en œuvre des droits des enfants, dont le droit à la protection. Par ailleurs, elle souhaite ardemment que ces messages puissent trouver écho dans la société québécoise, y compris auprès des enfants eux-mêmes. Il est incontestable que pour garantir le respect du principe de leur intérêt et de leurs droits au Québec, il faut une adhésion collective, tant des parents et des personnes significatives que des services et organisations non

gouvernementaux ou privées, quant à l'urgence de s'engager pour améliorer la situation des enfants.

Son premier message consiste à ce que soit accordée, en toute circonstance, une voix aux enfants au Québec. Un réflexe doit dorénavant s'imposer pour l'ensemble des décideurs et des personnes qui agissent auprès d'eux, quant à leur participation à la prise des décisions les concernant, et ce, dans toutes les sphères de leur vie. Leur intérêt doit être la seule considération devant prévaloir à cette fin.

Pour la Commission, mieux les entendre signifie inéluctablement mieux les défendre.

Son deuxième message repose sur le postulat que le respect des droits des enfants, notamment ceux consacrés par la CRDE, est la clé de voûte pour répondre à l'ensemble de leurs besoins et incidemment, prévenir les risques d'atteintes à leur développement et à leur sécurité. Il faut par tous les moyens renforcer la connaissance des droits des enfants, et ce, à tous les égards. Prioritairement, les enfants doivent savoir qu'ils ont des droits et ils doivent en comprendre le sens. Toutes les personnes qui les entourent et qui sont susceptibles d'interagir de quelque manière que ce soit avec eux doivent également posséder une telle compréhension. La connaissance en cette matière doit s'étendre à tous les décideurs, incluant les gouvernements et les organismes publics, car ils interviennent dans la vie des enfants. Enfin, plus largement, la société québécoise doit être sensibilisée aux droits qui leur sont reconnus par les différentes lois du Québec et sur ceux qui leur sont universellement conférés par la CRDE.

Selon la Commission, la connaissance des droits des enfants est la prémisse de leur reconnaissance et de leur respect.

En terminant, la Commission destine son troisième message au gouvernement. Un nombre important d'actions peut être proposé en faveur des enfants, mais sans le financement approprié, leur portée risque d'être diluée, voire d'être anéantie. Elle ne peut que faire siens les propos du Comité des droits de l'enfant voulant que les législations, politiques et programmes conformes aux droits de la CRDE « ne peuvent être mis en œuvre sans que des ressources financières suffisantes soient mobilisées, affectées et dépensées de manière responsable, efficace, efficiente, équitable, participative, transparente et durable. »

De l'avis de la Commission, le budget alloué aux enjeux relatifs aux enfants s'évalue en fonction de l'importance qu'on leur accorde dans la société.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

I ASSURER LA PROTECTION DE LA JEUNESSE

- *Optimiser les pratiques cliniques des DPJ*

RECOMMANDATION 1 :

La Commission réitère les recommandations formulées dans son dernier rapport sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.) portant sur les délais d'intervention du DPJ.

RECOMMANDATION 3 :

La Commission réitère sa recommandation de réviser l'outil SSP, insistant sur l'importance du jugement clinique des intervenants DPJ en matière d'évaluation d'un signalement et la nécessité de ne pas le substituer par les conclusions de tout système informatique d'aide aux traitements des signalements.

RECOMMANDATION 4 :

La Commission recommande que le MSSS élabore un cadre de référence à l'attention de tous les DPJ afin qu'ils intègrent l'approche interculturelle et antiraciste au processus d'évaluation clinique en prenant en compte les spécificités des enfants et parents racisés et qu'ils s'assurent que les orientations et les principes de ce cadre soient bien compris et appliqués par les intervenants.

RECOMMANDATION 5 :

La Commission recommande que les DPJ s'assurent de communiquer régulièrement avec les enfants hébergés en famille d'accueil et s'assurent d'une connaissance des conditions de vie de l'enfant en se rendant sur les lieux le plus souvent possibles.

RECOMMANDATION 6 :

La Commission recommande que les DPJ s'assurent de l'exécution des ordonnances de la Chambre de la jeunesse.

RECOMMANDATION 7 :

La Commission recommande que les DPJ s'assurent du maintien des relations significatives de l'enfant lorsqu'il est retiré de son milieu familial, sauf si un tel maintien

s'avère contraire à son intérêt. À cet effet, les DPJ doivent prendre des actions concrètes afin que les communications et les visites entre l'enfant et les personnes concernées soient maintenues. Ils doivent adapter leurs interventions aux enfants en bas âge et à ceux en situation de vulnérabilité qui ne peuvent s'exprimer.

RECOMMANDATION 9 :

La Commission recommande, lorsque le déplacement de l'enfant est envisagé, que les DPJ effectuent une évaluation rigoureuse du lien affectif qui le relie aux membres de sa famille d'accueil ou aux personnes à qui il est confié. Cette évaluation doit inclure l'impact d'un tel déplacement dans la situation de l'enfant.

- Agir sans délai en faveur des enfants autochtones

RECOMMANDATION 13 :

La Commission recommande de mettre en œuvre les appels à l'action concernant spécifiquement la protection de la jeunesse formulés par la Commission Viens.

- Modifier la L.P.J. et la réglementation afférente pour renforcer les droits des enfants et les obligations qui y sont inscrits

RECOMMANDATION 8 :

La Commission recommande que les dispositions de la L.p.j. relatives au droit de l'enfant de communiquer soient clarifiées en fonction des éléments suivants : 1) toute interdiction de contacts entre un enfant placé en milieu substitut et une personne doit reposer sur une analyse fondée sur l'intérêt de l'enfant; 2) toute décision visant une interdiction de contacts entre une personne et un enfant placé en famille d'accueil ou confié à une personne significative doit être soumise au tribunal; et 3) toute décision visant une interdiction de contacts entre une personne et un enfant hébergé en centre de réadaptation ou en centre hospitalier doit suivre la procédure actuellement prévue à l'article 9 de la L.p.j.

RECOMMANDATION 10 :

La Commission recommande que la L.p.j. soit modifiée afin de clarifier l'obligation du DPJ de saisir le tribunal lorsqu'il souhaite déplacer un enfant. Cette obligation s'appliquerait lorsqu'une ordonnance rendue en vertu de l'article 91.1(3) de la L.p.j. ne désigne pas la famille d'accueil qui doit héberger l'enfant.

RECOMMANDATION 11 :

La Commission recommande que le moyen employé, à titre de mesure d'empêchement au sens de l'article 11.1.2 de la L.p.j., soit spécifié dans l'avis soumis à la Commission en vertu de l'article 63 de la L.p.j. et dans le compte rendu prévu à l'article 6 du

Règlement sur les conditions applicables au recours à certaines mesures d'encadrement.

La Commission recommande en outre que les dispositions prévues au Règlement sur les conditions applicables au recours à certaines mesures d'encadrement, qui concerne l'hébergement en unité d'encadrement intensif, s'appliquent aux mesures d'empêchement, en y apportant les adaptations nécessaires.

RECOMMANDATION 12 :

La Commission recommande que les régimes restrictifs de liberté employés dans les unités spécialisées soient expressément autorisés par la loi. Ces derniers devraient être employés de façon strictement exceptionnelle, en respectant la procédure prescrite et toujours dans l'intérêt de l'enfant.

La Commission recommande également que des formations sur l'utilisation des mesures d'isolement et de contention soient dispensées aux intervenants et éducateurs œuvrant dans les unités spécialisées.

RECOMMANDATION 15 :

La Commission recommande que l'article 76.1 par. 2 de la L.p.j. portant sur l'hébergement obligatoire provisoire soit modifié. Cette modification doit prévoir que la prolongation d'une telle mesure au-delà de 60 jours répond au critère de « motifs sérieux », et ce, même en présence d'un consentement des parties.

RECOMMANDATION 18 :

La Commission recommande que le libellé des articles 35.4 et 36 de la L.p.j. soit modifié, afin que l'obligation de divulgation ou de communication qui y est prévue incombe autant aux professionnels qui œuvrent dans un établissement au sens de la L.s.s.s.s., qu'aux autres professionnels travaillant dans d'autres institutions et organismes, dont ceux communautaires. Les renseignements divulgués ou communiqués, sur demande du DPJ dans le contexte de la rétention d'un signalement ou de l'évaluation de la situation d'un enfant, doivent être en lien avec l'objet du signalement.

RECOMMANDATION 28 :

La Commission recommande que le Préambule de la Charte énonce que celle-ci trouve son inspiration dans les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits et libertés, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme, les deux pactes internationaux et la CRDE.

De plus, elle recommande de préciser, au préambule de la L.p.j. ou à son article 3, que les droits contenus à la L.p.j. doivent s'interpréter et s'appliquer en tenant compte de la CRDE.

- Préciser la compétence du tribunal dans la L.p.j.

RECOMMANDATION 14 :

La Commission recommande que la L.p.j. soit modifiée afin de clarifier la compétence exclusive du tribunal de déterminer l'existence d'une supervision, la fréquence et la durée des contacts qu'il ordonne entre un enfant et toute personne.

RECOMMANDATION 26 :

La Commission recommande que les termes « ou éviter que celle-ci ne se reproduise » soient ajoutés à la fin de l'article 25.2 de la L.p.j.

De manière corollaire, elle recommande de modifier le quatrième alinéa de l'article 91 de la L.p.j. afin qu'il y soit inscrit que le tribunal peut ordonner toute mesure de nature systémique afin d'éviter que des situations semblables se reproduisent.

La Commission recommande également d'introduire dans la L.p.j. une disposition prévoyant l'obligation de notifier à la Commission tous les jugements de lésion de droit.

De plus, elle recommande d'y ajouter une disposition prévoyant l'obligation de notifier les avis d'appel de jugements de lésion de droit.

- Accroître l'accès aux services requis par les enfants ainsi que la concertation du DPJ avec les autres acteurs

RECOMMANDATION 2 :

La Commission réitère les recommandations formulées dans son dernier rapport sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j. portant sur l'accès aux services requis dans l'ensemble des missions des CISSS/CIUSSS).

RECOMMANDATION 16 :

La Commission réitère les recommandations qu'elle a formulées dans son dernier rapport sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.) portant sur la collaboration au sein des CISSS/CIUSSS et entre les différents CISSS/CIUSSS.

RECOMMANDATION 17 :

La Commission réitère les recommandations formulées dans son dernier rapport sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.) portant sur le partage des renseignements confidentiels au sein des CISSS/CIUSSS et avec les différents partenaires du milieu.

II AGIR EN AMONT DU SYSTÈME DE PROTECTION

- Mieux assurer la protection des enfants en renforçant les droits consacrés par la Charte

RECOMMANDATION 19 :

La Commission recommande que la Charte soit modifiée pour étendre aux articles 39 à 48 la primauté sur la législation que confère l'article 52 de celle-ci. Cette primauté pourrait entrer en vigueur graduellement et ainsi être limitée dans un premier temps aux lois postérieures, puis étendue aux lois existantes.

RECOMMANDATION 20 :

La Commission recommande que le droit de la famille à des mesures de soutien soit explicitement reconnu dans la Charte.

RECOMMANDATION 21 :

La Commission recommande que l'article 45 de la Charte soit modifié afin que le droit à un logement suffisant soit explicitement reconnu comme faisant partie du droit à des mesures sociales et financières, susceptibles d'assurer un niveau de vie décent.

RECOMMANDATION 28 :

La Commission recommande que le Préambule de la Charte énonce que celle-ci trouve son inspiration dans les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits et libertés, notamment la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, les deux pactes internationaux et la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

De plus, elle recommande de préciser, au préambule de la L.p.j. ou à son article 3, que les droits contenus à la L.p.j. doivent s'interpréter et s'appliquer en tenant compte de la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

III OFFRIR LES GARANTIES NÉCESSAIRES À LA COMMISSION POUR LUI PERMETTRE D'ACCOMPLIR SES MANDATS À L'ÉGARD DES ENFANTS

- Renforcer sa capacité d'intervention

RECOMMANDATION 22 :

La Commission recommande d'être rattachée directement à l'Assemblée nationale pour tous les aspects de sa gestion, y compris les aspects budgétaires.

▪ Élargir sa capacité d'intervention

RECOMMANDATION 23 :

La Commission recommande que la L.p.j. prévoit un mécanisme de suivi des recommandations qu'elle formule dans l'exercice de ses responsabilités.

RECOMMANDATION 24 :

La Commission recommande que l'article 23 b) de la L.p.j. soit modifié afin d'y ajouter qu'elle peut faire enquête sur toute situation pour laquelle elle a des motifs de croire que des représailles ont été exercées contre une personne, un groupe ou un organisme intéressé par le traitement d'une demande d'intervention en vertu de la L.p.j. ou qui y a participé, que ce soit à titre de personne dont la situation est ou devrait être prise en charge par le DPJ, de requérant, de témoin ou autrement.

De plus, elle recommande que soit ajoutée à l'article 23 c) de la L.p.j. la possibilité qu'elle puisse prendre les moyens légaux qu'elle juge nécessaires pour que des mesures soient prises afin de corriger la situation et demander qu'un tribunal puisse ordonner des dommages punitifs, nonobstant toute autre disposition d'une loi applicable, lorsque des représailles ont été exercées.

RECOMMANDATION 25 :

La Commission recommande que soit ajoutée une disposition dans la L.p.j. indiquant qu'elle doit être informée lorsque le coroner conduit une investigation à la suite du décès d'un enfant, des raisons ayant justifié l'ouverture de celle-ci et les personnes, établissements ou organismes étant mis en cause.

La Commission recommande de même d'examiner la possibilité qu'elle soit avisée soit par le DPJ ou le président-directeur général du CISSS ou du CIUSSS ou un représentant du MSSS lorsqu'un enfant ayant fait l'objet d'un signalement ou dont la situation est prise en charge par le DPJ ou le Directeur provincial a subi de graves blessures.

RECOMMANDATION 26 :

La Commission recommande que les termes « ou éviter que celle-ci ne se reproduise » soient ajoutés à la fin de l'article 25.2 de la L.p.j.

De manière corollaire, elle recommande que soit modifié le quatrième alinéa de l'article 91 de la L.p.j. afin qu'il y soit inscrit que le tribunal peut ordonner toute mesure de nature systémique afin d'éviter que des situations semblables se reproduisent.

La Commission recommande également d'introduire dans la L.p.j. une disposition prévoyant l'obligation de notifier à la Commission tous les jugements de lésion de droit.

De plus, elle recommande d'y ajouter une disposition prévoyant l'obligation de notifier les avis d'appel de jugements de lésion de droit.

RECOMMANDATION 29 :

La Commission recommande au gouvernement de se doter, sans plus tarder, d'un processus d'évaluation d'impact des décisions sur les enfants, destiné à déterminer les répercussions de toute proposition de loi, de politique ou de crédit budgétaire sur les enfants et l'exercice de leurs droits, ainsi que d'un processus d'évaluation de ces répercussions permettant de mesurer l'impact effectif de l'application des décisions.

À cet égard, elle estime qu'elle serait l'institution la mieux désignée pour assurer la surveillance de la mise en œuvre d'un processus évaluation gouvernementale des répercussions de ses actions sur les droits des enfants, ainsi que pour soutenir les différents acteurs qui seraient impliqués dans ce processus.

IV ENGAGER LE GOUVERNEMENT DANS LA PRÉVENTION, L'INTERVENTION ET LA DÉFENSE DES DROITS DE L'ENFANT

- Renforcer les responsabilités ministérielles

RECOMMANDATION 27 :

La Commission recommande que la responsabilité de veiller au respect des droits des enfants soit attribuée à un ministre, et ce, conformément aux engagements auxquels le gouvernement a adhéré sur le plan international ainsi qu'aux obligations qui lui incombent en vertu du droit québécois.

- Évaluer les impacts des décisions gouvernementales sur les enfants

RECOMMANDATION 29 :

La Commission recommande au gouvernement de se doter, sans plus tarder, d'un processus d'évaluation d'impact des décisions sur les enfants, destiné à déterminer les répercussions de toute proposition de loi, de politique ou de crédit budgétaire sur les enfants et l'exercice de leurs droits, ainsi que d'un processus d'évaluation de ces répercussions permettant de mesurer l'impact effectif de l'application des décisions.

À cet égard, elle estime qu'elle serait l'institution la mieux désignée pour assurer la surveillance de la mise en œuvre d'un processus évaluation gouvernementale des répercussions de ses actions sur les droits des enfants, ainsi que pour soutenir les différents acteurs qui seraient impliqués dans ce processus.

- Se doter sans plus tarder d'une stratégie assurer la promotion et la défense des droits de l'ensemble des enfants du Québec

RECOMMANDATION 30 :

La Commission recommande au gouvernement d'adopter, en collaboration avec les ministères et les organismes gouvernementaux concernés et ses partenaires ainsi qu'avec la participation des enfants, une stratégie pour assurer la promotion et la défense des droits de l'ensemble des enfants du Québec. Cette stratégie doit inclure des mécanismes de suivi et d'examen.