



**INSTAURER UNE SOCIÉTÉ
BIENVEILLANTE POUR
NOS ENFANTS ET NOS JEUNES**

RAPPORT DE LA COMMISSION SPÉCIALE SUR LES DROITS DES ENFANTS
ET LA PROTECTION DE LA JEUNESSE
AVRIL 2021

Nous tenons à remercier Michelle Fournier et Julie Ranger pour le rôle remarquable qu'elles ont joué dans la rédaction, la relecture et les conseils constants dans le rendu du rapport.

Pour reconnaître l'apport des femmes dans les services aux jeunes en difficultés, nous avons voulu féminiser le mot « intervenante » le plus souvent possible. Le masculin est encore utilisé à certains endroits pour refléter certaines réalités et être conformes aux propos des témoins.

CRÉDITS

Correction d'épreuves

Versacom

Conception graphique et mise en page

Upperkut

Dépôt légal – 2021

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque et Archives Canada

ISBN (version PDF) : 978-2-550-89006-5

ISBN (version imprimée) : 978-2-550-88790-4

© Gouvernement du Québec, 2021

Cette publication, le résumé du rapport et les annexes sont disponibles sur le site Web de la Commission : www.csdepj.gouv.qc.ca



PRÉAMBULE



Chère Ti-Lilly,

Chaque enfant qui meurt laisse une cicatrice au cœur. Ta mort a creusé un profond sillon dans le cœur de notre société. As-tu entendu les nombreux hommages qui t'ont été rendus? As-tu vu la montagne de toutous déposés pour toi, petit ange? Ta mort a provoqué une profonde remise en question sur le respect des droits de l'enfant et la protection de la jeunesse. Au fil des jours, je suivais cette macabre actualité. La colère, la honte et la peine ne me quittaient pas. Je n'en pouvais plus des hypothèses émises goutte à goutte pour tenter d'expliquer ton départ de cette terre. Honnêtement, j'ai parfois changé de chaîne de télé ou de poste de radio, parce que chaque information glanée par les médias ne faisait qu'accentuer cette peine dans mon cœur.

Puis un soir, je reçois un coup de téléphone! L'occasion m'est donnée de transformer ma colère, ma honte et ma peine en action! La présidence de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse m'est offerte. J'y ai réfléchi, mais pas tant que ça! Comment aurais-je pu dire non à cette mission, pour toi, pour tous les petits du Québec qui ont besoin de notre amour et de notre protection?!

À travers les témoignages entendus, j'ai malheureusement pu confirmer ce que je craignais : trop souvent nous avons failli à notre devoir de prévention et de protection. Cette commission a permis à des enfants et à des jeunes d'exprimer publiquement leur vécu, leur histoire. Ces témoignages ont dû raviver la douleur de familles qui ont traversé des difficultés et qui s'attendaient à recevoir du soutien. Autant de familles dont la situation ne correspondait pas aux critères donnant accès aux services et qui n'ont pas reçu le coup de main attendu.

Plusieurs jeunes adultes passés par la protection de la jeunesse sont venus raconter leur vie dans ce système. J'ai dû y mettre toute mon énergie pour garder mon calme! J'imagine à peine ce que ça leur a demandé d'exposer leur vécu au grand jour. Je remercie ces jeunes adultes d'avoir fait entendre leur voix. Je salue leur courage d'avoir partagé leur expérience. Cela aura sans doute permis à d'autres jeunes d'entrevoir leur avenir autrement que dans la rue.

Des centaines de groupes, d'organismes et d'individus sont venus nous parler pour faire état des problèmes et suggérer des solutions. Au fil des audiences et des forums, j'ai été frappée par la somme des problèmes soulevés par les divers intervenants. Tellement de questions, d'incompréhensions ont surgi au cours des semaines et des mois : effritement des services de prévention dans les écoles, les services de garde et les CLSC; interprétation conservatrice du devoir de confidentialité entre professionnels; intervenantes laissées à elles-mêmes vis-à-vis de situations familiales délicates et très complexes; droits de l'enfant opposés aux liens parentaux; des enfants et des jeunes ballottés d'un hébergement à l'autre; lourdeur du processus judiciaire. De nombreux rapports antérieurs ont pourtant abordé ces questions et proposé des solutions sans qu'il y ait eu beaucoup de suites.

Nous avons étudié et scruté en long et en large toute cette masse d'informations recueillies. Nous avons fait ce travail avec lucidité, audace et courage. Chaque fois que l'on parlera de « société bienveillante », je penserai aux enfants et aux jeunes qui ont tous le droit de grandir dans un environnement aimant et stable. Travailler à instaurer cette société bienveillante est d'une importance majeure pour toutes celles et tous ceux qui ont travaillé à la Commission. Parce que la bienveillance, c'est agir collectivement en fonction des besoins et des droits de tous les enfants. Celles et ceux qui liront ce rapport pourront constater ce qu'il faut réparer pour remettre à l'ordre du jour la société bienveillante. Ils verront comment des changements, tant législatifs

que structurels, mettront réellement l'intérêt supérieur de l'enfant au cœur des décisions. Mais il faudra aller au-delà des modifications gouvernementales. Ce que nous suggérons c'est un véritable changement de posture sociale. C'est une invitation à ce que chaque Québécoise et chaque Québécois s'imprègne de cette attitude bienveillante afin de créer un cercle protecteur autour des enfants et des jeunes.

Je m'en voudrais de passer sous silence les dizaines de personnes qui ont tenu à travailler à la Commission. Ces personnes ont mis leur vie entre parenthèses pour contribuer à nos travaux avec tout leur cœur, leur expérience professionnelle et de vie. Elles s'y sont consacrées avec « *une volonté de faire pour nos enfants* ».

Il y a encore une longue route à parcourir, ma belle Ti-Lilly. Mais j'ai confiance. J'ai confiance dans le fait que nos recommandations seront mises en application. J'ai confiance parce qu'on ne part pas de zéro. Nous pouvons prendre appui sur des acquis que nous nous sommes donnés collectivement, comme les centres de la petite enfance, les écoles, les CLSC et les organismes communautaires. Je suis convaincue que nous allons, tous ensemble, prendre les moyens pour transformer en actions concrètes cette colère, cette honte et cette peine ressenties à la suite de ta disparition. La route sera ponctuée d'obstacles et de difficultés, mais ton souvenir va nous accompagner, nous inspirer et nous guider vers notre destination, un Québec bienveillant pour ses enfants et ses jeunes!

« *Les souffrances des petits ne sont pas des petites souffrances. Alors aidons-les, écoutons-les.*¹ »

A handwritten signature in black ink that reads "Régine Laurent". The signature is fluid and cursive, with the first name "Régine" written in a larger, more prominent script than the last name "Laurent".

RÉGINE LAURENT

¹ Phrase attribuée à Janusz Korczak, citée par Christian Whalen, conseiller juridique principal au Bureau du défenseur de l'enfant et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick, lors de son témoignage, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 166.



ANDRÉ LEBON, VICE-PRÉSIDENT

Conseiller, responsable de la réorganisation des services jeunesse et de l'adaptation culturelle des services pour les jeunes en difficulté à la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik et consultant en pratique privée

« Étant engagé depuis 50 ans auprès de la jeunesse en difficulté au Québec, ma participation à la Commission est une occasion de mettre à contribution mon expérience afin d'améliorer notre système d'aide aux familles et aux enfants. L'améliorer, sans pour autant négliger les actifs et les acquis, dans le plus grand respect du travail des intervenants à qui il faut assurer un environnement permettant d'accompagner les gens avec l'intensité et la continuité nécessaires au succès de leur intervention.

« Ce rapport est cohérent avec tous les rapports d'expertise déposés depuis 50 ans. Il propose une vision globale et consistante des services à la jeunesse, de la grossesse à la transition à la vie adulte. Il offre au gouvernement une occasion unique de remettre sur les rails et de redonner ses lettres de noblesse à une trajectoire de services à la jeunesse et aux familles du Québec. »



MICHEL RIVARD, VICE-PRÉSIDENT

**Juge du Tribunal administratif du Québec
Procureur à la Direction de la protection de la jeunesse de 1990 à 2015
Chargé de cours à l'Université de Montréal et à l'Université d'Ottawa (Loi sur la protection de la jeunesse et Loi sur la justice pénale pour les adolescents)**

« Suite à près de deux ans de travaux, je crois profondément que notre rapport fera une différence significative et provoquera des changements importants dans les services de prévention ainsi qu'en protection de la jeunesse. À l'avant-plan se retrouvent la promotion et la défense des droits des enfants, pas seulement des plus vulnérables, mais aussi de tous les enfants, notre richesse et notre avenir! »



HÉLÈNE DAVID, COMMISSAIRE

Députée de la circonscription de Marguerite-Bourgeoys

« Au terme de cette grande enquête publique, je suis plus que jamais convaincue de l'importance de consacrer plus de ressources, d'argent et de temps aux enjeux liés à la prévention, à la formation et au soutien des intervenantes, à la stabilité et à l'humanisation des interventions, des placements et de la transition à la vie adulte. Nos enfants méritent le meilleur de ce que notre société peut, et doit, leur offrir.

Ce rapport devra demeurer au cœur même de toutes les actions gouvernementales à venir. Il doit demeurer vivant, dynamique et inspirant. C'est le moins que l'on puisse offrir à tous ces enfants qui ont payé, paient et paieront, quelquefois même de leur vie, le fait d'avoir été des victimes impuissantes et négligées. »



ANDRÉS FONTECILLA, COMMISSAIRE

Député de la circonscription de Laurier-Dorion

« Ce rapport de la CSDEPJ constitue un jalon très important dans l'histoire de la protection de la jeunesse au Québec. Tout en réaffirmant la justesse et la pertinence des principes fondamentaux de la LPJ, nos recommandations permettront le nécessaire renouvellement de la mission et des approches de la DPJ. Au-delà, nous insistons sur la nécessité d'instaurer une société dans laquelle la protection des enfants et des jeunes n'est pas seulement l'apanage de la DPJ, mais constitue une responsabilité partagée par l'ensemble des institutions et des individus, une société bienveillante envers les enfants et les jeunes. »



GILLES FORTIN, COMMISSAIRE

Neurologue, pédiatre et professeur adjoint de clinique retraité du CHU Sainte-Justine et de l'Université de Montréal

« Peu avant l'avènement de la Loi sur la protection de la jeunesse, je débutais ma carrière de médecin auprès des enfants. Très tôt, grâce à la perspicacité des docteurs G. Jéliu et Y. Gauthier, je découvrais que beaucoup d'enfants sont blessés, et parfois très sévèrement, dans leur corps ou leur âme par des adultes qui les entourent. J'ai finalement consacré les vingt-cinq dernières années de ma pratique à tenter d'aider ces enfants et familles en difficulté, plus particulièrement ceux référés à la DPJ.

Ma participation à cette Commission me permet de contribuer à la réflexion sur l'importance d'offrir à nos enfants une société bienveillante à leur égard. L'objectif premier de cette société est d'assurer à chaque enfant la permanence et la protection des liens d'attachement sains qu'il s'est donnés. Cette préoccupation doit être au cœur de toutes les interventions auprès de lui. On ne peut prétendre agir dans son intérêt sans prendre le temps de l'écouter, de l'accompagner, quels que soient son âge et sa condition. »



JEAN SIMON GOSSELIN, COMMISSAIRE

Chef du contentieux au Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire jusqu'en 2014

« Je souhaite un système de protection des enfants et des jeunes agile, diligent et efficace, qui les protège et les aide. Pour y parvenir, nous devons faire preuve d'audace et de courage.

À l'issue de nos travaux, je crois que l'adoption d'une Charte des droits de l'enfant et l'institution d'un Commissaire sont de la plus haute importance pour tous les enfants. Pour les enfants vulnérables, je demande des services communautaires et de proximité variés et adaptés. Enfin, lorsque le recours à la DPJ est requis, je propose que tous les intervenants, tant sociaux que judiciaires, priorisent l'écoute, la participation et la mobilisation de l'enfant et de ses parents. »



LESLEY HILL, COMMISSAIRE

Directrice, programme jeunesse, Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal jusqu'en 2019

« Il n'y a rien de plus noble que d'aider un enfant à grandir et à accomplir ses rêves. La mesure d'une société juste relève de la façon dont elle traite ses enfants. Tous les enfants ont le droit de grandir au sein d'une famille qui les aime, à l'abri de la maltraitance, dans une communauté bienveillante et dans une société qui soutient leur développement et qui leur assure une place importante comme citoyens d'aujourd'hui et comme bâtisseurs de demain. Malheureusement, trop de jeunes Québécois vivent dans des situations précaires au sein de familles en détresse, aux prises avec des conditions de vie difficiles et une multitude de défis au quotidien. Il est essentiel de les rejoindre, de les soutenir et d'agir collectivement pour réduire les inégalités. La protection des enfants est l'affaire de tous et leur bien-être doit être hissé en haut de la liste des priorités nationales! »



LISE LAVALLÉE, COMMISSAIRE

Députée de la circonscription de Repentigny

« Au cours des derniers mois, les forces vives du Québec se sont unies autour de l'objectif le plus grand et le plus noble qui soit : veiller à ce que tous les jeunes puissent évoluer dans un environnement sécuritaire où règnent l'amour, la bienveillance et la dignité. Avec le dépôt du rapport de la Commission, j'éprouve non seulement un sentiment de fierté et de reconnaissance quant au travail accompli par toute l'équipe, mais surtout l'espoir que ce rapport devienne la pierre d'assise d'une ère nouvelle pour notre jeunesse et pour la communauté qui veille sur elle. »



JEAN-MARC POTVIN, COMMISSAIRE

Président-directeur général adjoint, Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal jusqu'en 2019

« La cause de la protection de l'enfance me tient profondément à cœur. Ce fut un privilège de contribuer à cette commission et d'entendre ces témoignages touchants d'enfants, de parents, d'intervenants de différents secteurs, de décideurs et de chercheurs. J'ai été profondément ému par la souffrance exprimée par plusieurs et aussi par l'engagement extraordinaire des différents acteurs envers la protection des enfants. La détresse des enfants est intolérable. Nous pouvons déjà compter sur des acquis solides pour la contrer. Mais la société et l'État québécois peuvent faire beaucoup mieux pour soutenir les enfants, les familles et les intervenants. Les moyens et les outils existent. Nous savons ce qu'il faut faire. Nous connaissons le coût humain et économique de ne pas le faire. Il ne manque plus que le courage et la détermination à le faire. »



LORRAINE RICHARD, COMMISSAIRE

Députée de la circonscription de Duplessis

« Le travail fut colossal et un seul but m'animait, celui de faire une différence pour nos enfants. Le rapport de notre commission est maintenant déposé et il contient toutes nos recommandations. Je suis convaincue que le travail accompli par notre grande équipe apportera une nette amélioration en plaçant nos enfants au centre des prises de décisions. »

En tant qu'élue de l'Assemblée nationale, je demande au gouvernement de procéder aux changements nécessaires le plus rapidement possible, d'appliquer nos recommandations pour qu'enfin on puisse avoir une société bienveillante pour nos enfants. »



DANIELLE TREMBLAY, COMMISSAIRE

Directrice de la protection de la jeunesse du Saguenay – Lac-Saint-Jean jusqu'en 2016

« La cause des enfants a été au cœur de mon engagement personnel et professionnel tout au long de ma vie. Cet engagement s'est poursuivi par ma contribution à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse. Ce fut un grand privilège d'entendre ces enfants, ces jeunes, ces parents, ces intervenants, ces gestionnaires portés par l'espoir d'amélioration afin de parvenir à des jours meilleurs. Arrivée à la fin de cette grande aventure, je souhaite ardemment la mise en place de nos recommandations afin de progresser vers la réalisation de mon rêve : que chaque enfant puisse regarder la vie droit dans les yeux et sourire. »



RAPPEL DU MANDAT

Le 30 avril 2019, le décès d'une fillette à Granby a fortement ébranlé toute la population québécoise et a soulevé des doutes sur le système de protection de la jeunesse et sur le soutien aux familles en situation de vulnérabilité. Dans les mois qui ont suivi, d'autres drames familiaux sont malheureusement survenus, soulevant tout autant l'indignation et l'incompréhension. S'ajoute à ces tragédies humaines une hausse constante des signalements depuis la création, il y a 40 ans, de la Direction de la protection de la jeunesse (la DPJ). De plus, les professionnelles sont à bout de souffle, elles n'ont ni le temps ni le soutien nécessaire pour répondre adéquatement à toutes ces demandes d'aide et de protection.

Devant cette situation alarmante, le gouvernement du Québec s'est engagé à entreprendre une réflexion qui porte 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. Le 30 mai 2019, il confiait ce mandat à une commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse, composée de 12 commissaires.

Le mandat de la Commission est vaste. Il vise à examiner les dispositifs de protection de la jeunesse, de manière à identifier les enjeux et les obstacles, et à formuler des recommandations sur les améliorations à apporter.

Plus spécifiquement, la Commission doit :

- entreprendre une réflexion sur les services de protection de la jeunesse, la loi qui les encadre, le rôle des tribunaux, le rôle des services sociaux et des autres acteurs concernés;
- examiner l'évolution au cours des 40 dernières années des dispositions de la Loi sur la protection de la jeunesse, des connaissances liées aux meilleures pratiques d'intervention et des besoins des enfants en difficulté et de leur famille;
- jeter un regard contemporain sur l'ensemble du système de protection de la jeunesse et sur les interactions avec les partenaires œuvrant auprès des enfants;
- prendre en compte la réalité des populations autochtones face à la protection de la jeunesse, en s'appuyant notamment sur les travaux de la Commission d'enquête sur les relations entre les autochtones et certains services publics à venir ainsi que sur les résultats de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées.

Pour la réalisation de son mandat, la Commission doit notamment examiner :

- l'organisation et le financement des services de protection de la jeunesse au sein du réseau de la santé et des services sociaux pour assurer une prestation de services de qualité, diligente et adaptée aux besoins des enfants et de leur famille;
- le rôle et les responsabilités des réseaux publics et de leurs partenaires, incluant les organismes communautaires, dans la protection des enfants au Québec et leur contribution au bien-être de l'enfant, par l'identification des enjeux et obstacles à la concertation entre ces réseaux pour améliorer la prise en charge collective des enfants en besoin de protection;
- l'organisation et le mode de fonctionnement des tribunaux en matière de protection de la jeunesse, soit la Cour du Québec, Chambre de la jeunesse, de même que ses arrimages avec les tribunaux en matière de garde d'enfant, soit la Cour supérieure, pour s'assurer de l'application des principes généraux de la Loi sur la protection de la jeunesse et des droits des enfants, dont l'étude de la liaison entre les tribunaux et les services de protection de la jeunesse;
- le cadre législatif actuel et l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse au regard de l'intervention sociale ainsi que sur le plan juridique et l'écart entre les objectifs poursuivis et les résultats obtenus.

Pour la réalisation de son mandat, la Commission peut :

- documenter les différents thèmes du mandat;
- recevoir des mémoires et en tenir compte dans le cadre de ses travaux;
- tenir des audiences publiques où sont entendus, sur invitation, des témoins, des experts, des groupes et des organismes de tous les réseaux concernés, de même que des individus sur leur expérience relative à la trajectoire et à la qualité des services qu'ils ont reçus;
- effectuer, lorsque requis, des travaux à huis clos et prendre toute mesure appropriée afin de préserver la confidentialité de l'identité de personnes entendues lors de ces audiences et de tout renseignement personnel protégé par la loi².

2 Annexe 1 – Décret 534-2019, Partie 2 de la Gazette officielle du Québec, 12 juin 2019, 151^e année, no 24, p. 1939.

Fonctionnement de la commission

La mise sur pied et le fonctionnement d'une commission d'enquête doivent pouvoir compter sur des équipes compétentes et efficaces. Plus de 60 personnes, réparties dans quatre directions, ont assumé les diverses fonctions nécessaires à la réalisation du mandat de la Commission³.

Secrétariat général

Sous la responsabilité de la secrétaire générale, Stéphanie Gareau, le rôle de cette équipe est primordial dès le tout début de la Commission. Elle supporte l'organisation afin de recruter le personnel adéquat et coordonne les réunions du comité de gestion chargé de prendre les décisions courantes. Le Secrétariat a aussi mis en place les différents moyens pour recueillir la preuve. Il chapeaute toutes les étapes des audiences publiques, des forums citoyens et professionnels. Il reçoit la parole citoyenne par téléphone ou par courriel, en offrant un soutien psychosocial. Il assure les relations avec les différentes instances gouvernementales et institutionnelles pour obtenir les informations nécessaires à la réalisation du mandat de la Commission. Cette équipe dédiée a joué un rôle central dans la progression des travaux de la Commission.

Administration

Les travaux d'une commission ne sont pas possibles sans le support d'une équipe administrative chevronnée, laquelle était sous la direction de Stéphane Lanctôt, administrateur de la Commission. Ainsi, le personnel de l'administration s'est assuré de l'installation des locaux et de la sécurité de ceux-ci, des équipements techniques et de la gestion des déplacements lors de l'itinérance de la Commission. L'équipe de l'administration est également responsable de la gestion des ressources humaines et financières. Efficace et répondant rapidement aux besoins des membres de la Commission, l'équipe administrative a grandement contribué à la réalisation du mandat.

Recherche

L'équipe de la recherche joue un rôle clé dans la récolte et l'analyse des différents éléments de preuve. Cette équipe a été chapeautée par Sylvie Bissonnette, directrice de la recherche, et Mireille Jetté, directrice adjointe de la recherche. Plusieurs professionnelles issues de différents domaines font partie de l'équipe : des juristes, des travailleuses sociales, des chercheuses et des personnes provenant du milieu communautaire. Ce sont ces professionnelles qui ont supporté les témoins pour leur passage en audiences publiques. Elles les ont accompagnés tout au long du processus afin de les épauler lors de ce passage pouvant être empreint d'émotion. L'équipe a rédigé et assuré le suivi du plan de recherche. Elle a contribué à l'analyse de la preuve en préparant des synthèses et elle a participé à la rédaction du rapport final. Cette équipe qui a travaillé sans compter est au cœur du mandat de la Commission.

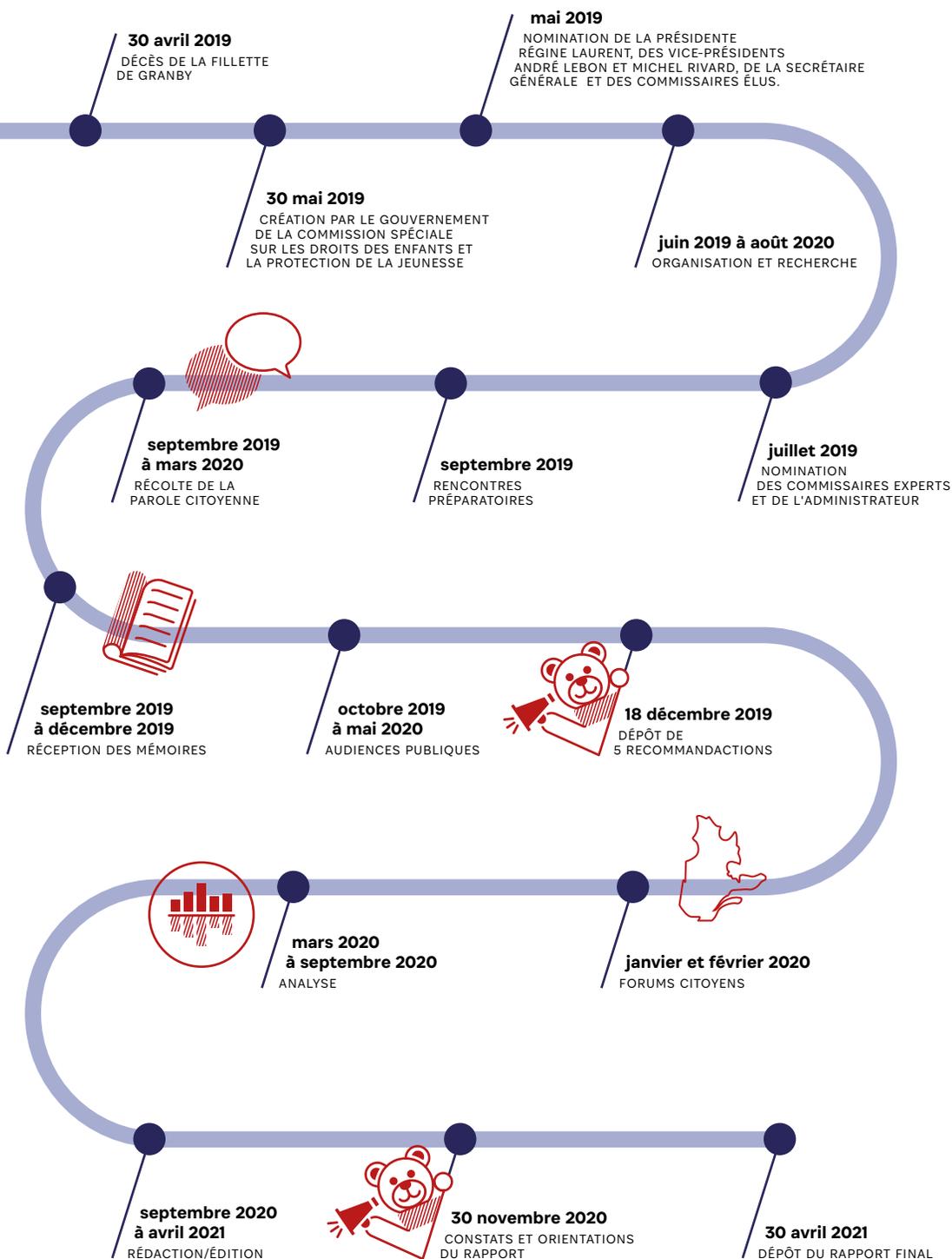
Communications

La population québécoise est touchée et concernée par le sort de nos enfants, l'équipe des communications est consciente de cette réalité. Ainsi, il fut primordial de mettre en place des moyens simples et efficaces pour tenir informé nos concitoyens de l'avancement des travaux et des dispositifs pris afin de recueillir la parole citoyenne et professionnelle. Les relations avec les médias traditionnels et sociaux ont été constantes au cours du mandat de la Commission en raison de la grande préoccupation de la population québécoise sur les conditions de vie des enfants et des jeunes⁴.

³ Annexe 5 – Liste des personnes ayant contribué à la Commission

⁴ Annexe 5 – Liste des personnes ayant contribué à la Commission

Parcours de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse



Recueillir et analyser toutes les sources d'informations

Bien que la Commission ait été créée en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête, celle-ci a été qualifiée de « spéciale » notamment en raison de sa composition : douze commissaires, dont cinq experts des domaines psychosocial, juridique et pédiatrique, quatre élus des partis représentés à l'Assemblée nationale ainsi qu'une présidente et deux viceprésidents. Étant donné la sensibilité de son mandat, le mode de fonctionnement traditionnel d'une commission d'enquête – interrogatoire et contre-interrogatoire par des procureurs et des intervenants accrédités – n'a pas été retenu. Vu la sensibilité de certains témoignages et l'objet de notre travail, nous avons décidé de confier aux commissaires la responsabilité de conduire les échanges avec les témoins.

Si le gouvernement a choisi de mettre sur pied une commission d'enquête pour réfléchir sur les services de protection de la jeunesse, sur la loi qui l'encadre, sur le rôle des tribunaux, des services sociaux et des autres acteurs concernés, c'est dans le but de recueillir le point de vue des parents, des enfants et des jeunes ainsi que des intervenantes institutionnelles, professionnelles et communautaires. La Commission a donc déployé plusieurs moyens pour que le plus de citoyens possible puissent s'exprimer.

Donner la parole aux citoyens : les diverses formes de consultation

- 335 témoins reçus en audiences publiques : des jeunes, des parents, des familles d'accueil, des intervenantes psychosociales et communautaires, des professionnelles, des chercheurs, des représentants des ministères et organismes gouvernementaux et syndicaux ainsi que des communautés autochtones ont été invités à se faire entendre en fonction des différents angles du mandat⁵.

Malheureusement, en raison de la pandémie de COVID-19, les groupes de discussion d'enfants et de jeunes qui avaient été prévus ainsi que douze journées d'audiences publiques ont dû être annulés. La Commission n'a donc pu visiter les régions du Saguenay, de l'Outaouais et du Bas-Saint-Laurent. Cependant, les témoignages de 18 personnes et organismes ont eu lieu en visioconférence et 25 déclarations assermentées ont été versées en preuve.

- 42 forums, 488 citoyens et 1426 professionnelles entendus dans les 17 régions du Québec.

Une collaboration a été instaurée avec l'Institut du Nouveau Monde, un organisme non partisan dont la mission est d'accroître la participation citoyenne à la vie démocratique. La formule d'animation choisie a permis de discuter en petits groupes et en plénière afin d'identifier des constats, des défis et des pistes de solutions sur les principes qui soutiennent la Loi sur la protection de la jeunesse et les grands enjeux du système de protection de la jeunesse au Québec. Les participantes et participants ont discuté autour de quatre enjeux : la gouvernance et les conditions de pratique, la prévention, le parcours des jeunes, le cadre légal et le processus judiciaire⁶.

- 1590 appels téléphoniques et courriels ont été reçus entre le 12 septembre 2019 et le 13 mars 2020. Une ligne 1-800, une boîte courriel « Votre histoire » et un formulaire sécurisé ont été mis à la disposition du public. Près de 1300 citoyennes et citoyens et près de 300 professionnelles se sont exprimés. Toutes ces personnes qui ont pris la peine de communiquer avec la Commission étaient motivées par le besoin d'être écoutées, crues et soutenues ou pour soumettre des recommandations ou leur dossier personnel⁷.
- 233 mémoires ont été reçus et analysés. De ce nombre, 40 % proviennent de citoyens en leur nom personnel.

Les commissaires ont également eu des rencontres de travail avec les gestionnaires de la direction des CISSS-CIUSSS des différentes régions du Québec, auxquelles les directeurs de la protection de la jeunesse, des directeurs de santé publique et les directeurs du programme jeunesse étaient présents⁸. En raison des bouleversements engendrés par la COVID-19, des rencontres ont finalement dû être annulées.

5 Annexe 7

6 Annexe 10

7 Annexe 12

8 Annexe 11

Analyse et positionnement des commissaires

Établir, comprendre et répondre aux besoins réels des enfants et de leurs parents, voilà ce qui a animé les commissaires tout au long du processus d'analyse et de leur positionnement. Le modèle écosystémique a été retenu pour aborder les différents volets du mandat de la Commission. Ce modèle a comme double avantage d'être bien connu et partagé par les intervenantes et les gestionnaires des trois réseaux importants pour le devenir des enfants – santé et services sociaux, famille et service de garde éducatif et scolaire – et de placer en son centre l'enfant, sa famille et, par extension, la satisfaction de leurs besoins.

Par la suite, un plan détaillé de recherche a été établi, celui-ci étant centré sur le parcours de vie d'un enfant et de sa famille. À partir de ce plan, l'équipe de la recherche, accompagnée par les commissaires, a procédé à l'identification des enjeux importants et des questions de recherche permettant de documenter ceux-ci, de mieux les comprendre et, si possible, de leur apporter des solutions efficaces et pragmatiques.

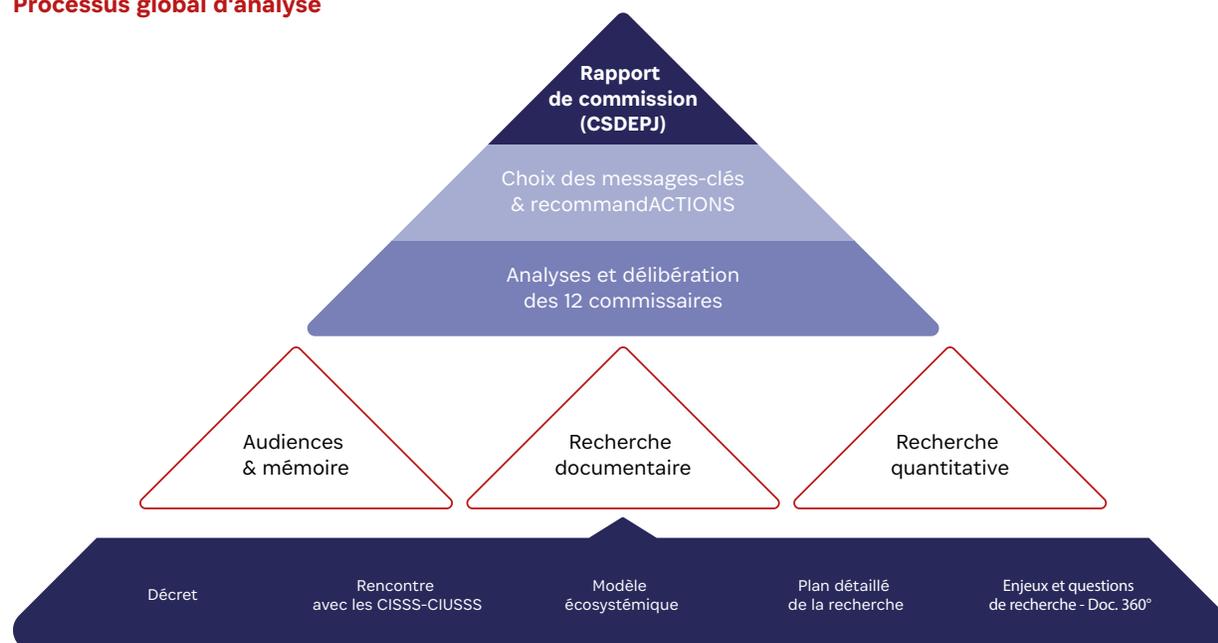
La recherche s'est déployée selon trois modes de collecte d'informations :

- les audiences et les mémoires émanant tant de citoyens et d'intervenantes que de chercheurs universitaires, des ministères, etc.;
- la recherche documentaire allant d'une revue de littérature ciblée – politiques; recherches, articles, etc. – à l'analyse de milliers de dossiers de plaintes et de dossiers d'enfants sous protection, etc.;
- la recherche quantitative qui devait repérer, compiler et analyser des données chiffrées permettant d'étayer la preuve sur laquelle repose le présent rapport.

De cette masse d'informations, des résultats ont été tirés d'une analyse de contenu fondée sur une méta-analyse de plus 1000 pages, plus d'une centaine de notes synthèses et une base de données. C'est à partir de toutes ces informations que les commissaires ont analysé la preuve durant des mois en visioconférence, épidémie de COVID-19 oblige. Ils ont délibéré pour en arriver à des consensus sur les messages-clés et les recommandations à proposer au gouvernement et à la population.

Le graphique suivant illustre l'ensemble du processus d'analyse et de positionnement des commissaires.

Processus global d'analyse



Nous vous invitons à prendre connaissance de notre rapport. L'introduction propose notre vision d'une société bienveillante pour tous les enfants. Les 15 chapitres traitent de thèmes différents et complémentaires. Certains thèmes concernent tous les enfants, telle l'adoption d'une Charte des droits de l'enfant et l'instauration d'un Commissaire au bien être et aux droits des enfants. D'autres chapitres abordent des questions plus spécifiques tant sur la dispensation des services de prévention, sur la pertinence d'un travail collaboratif, sur les enjeux touchant les enfants et les familles autochtones, les enfants et les familles issue de l'immigration récente, ceux d'expression anglaise et les enfants victimes de violence conjugale. Certains examinent l'intervention en protection de la jeunesse, tant sociale que judiciaire. Les enfants retirés de leur famille et confiés à des milieux substituts, ainsi que ceux qui séjournent en centre de réadaptation font l'objet de propositions spécifiques. Nous traitons également du soutien aux intervenantes. Enfin, nous examinons la gouvernance et le financement des services. En conclusion, nous souhaitons un Québec digne de ses enfants.

Notre rapport inclut 5 annexes, la première présente les données quantitatives. Elle expose notamment des informations sur les services de première ligne, l'intervention sociale et l'intervention judiciaire en protection de la jeunesse. Elle examine la situation des enfants placés, tant en famille d'accueil qu'en centre de réadaptation. Elle contient des informations sur les volumes de service et sur les délais. Les données considèrent chaque région sur plusieurs années. Elle constitue un ensemble de données inédites qui appuient les analyses du rapport.

La seconde présente l'ensemble des nos recommandATIONS par chapitre.

La troisième présente les convergences entre nos travaux et ceux de la Commission spéciale sur l'exploitation sexuelle des mineurs et du Comité d'experts sur l'accompagnement des victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale

La quatrième présente les principales modifications législatives. Celle-ci vise à montrer comment nos recommandations, expliquées dans les différents chapitres, peuvent être intégrées dans la législation. L'accent est mis sur les principes et les objectifs qui sous-tendent les différentes modifications. Elle se veut un outil utile à la rédaction et à l'interprétation des lois découlant de notre rapport, suivant les décisions et orientations du Gouvernement.

La cinquième expose les Points saillants des modifications législatives de la Loi sur la protection de la jeunesse – LPJ de 1977 à 2019.

Table des matières

Faire du bien-être des enfants un projet de société	25
Mise en contexte	27
Agir ensemble pour nos enfants.....	27
Une responsabilité collective, des décideurs et des citoyens	28
Les enfants doivent avoir une place active et reconnue dans la société	31
La diversité des familles doit être prise en compte	32
Une société bienveillante mise d'abord sur la prévention.....	35
Certains enjeux se répètent depuis 40 ans	38
Des constats encore actuels en 2021.....	46
Nous devons collectivement revenir à l'esprit et aux principes premiers de la LPJ.....	46
La perspective de notre rapport	48
Chapitre 1 : Respecter et promouvoir les droits des enfants	51
Mise en contexte	53
Nos constats.....	54
Les enfants du Québec ont besoin d'une personne pour promouvoir et défendre leurs droits	54
Aucune loi n'est consacrée à la protection de l'ensemble des droits des enfants au Québec	65
La LPJ ne permet pas toujours une défense efficace des droits des enfants en situation de vulnérabilité.....	71
Les commissaires recommandent	82
Instituer un Commissaire au bien-être et aux droits des enfants.....	82
Adopter une Charte des droits de l'enfant	83
Réaffirmer clairement les droits des enfants en protection de la jeunesse.....	84
Chapitre 2 : Agir en prévention, d'abord et avant tout	87
Mise en contexte	89
Nos constats.....	90
Pour trop de familles en situation de vulnérabilité, le signalement à la DPJ est la porte d'entrée vers les services.....	90
Des parents ne reçoivent pas tout le soutien dont ils ont besoin	93
Les services prénataux et périnataux peinent à rejoindre les familles vulnérables assez tôt.....	96
Les services des CLSC sont peu accessibles et les organismes communautaires manquent de ressources.....	100
Les services de garde éducatifs à la petite enfance font face à des défis organisationnels qui limitent leurs bienfaits	108
Dans les écoles, il est de plus en plus difficile de répondre aux besoins des élèves	112
Les CLSC au cœur des communautés pour assurer une offre de service adaptée aux familles	118
Les commissaires recommandent	119
Rehausser la trajectoire de services en prévention	119
Reconnaître l'importance du rôle des organismes communautaires	121
Assurer une surveillance au plan national de la maltraitance faite aux enfants.....	121
Favoriser le bien-être des enfants à l'école.....	121
Chapitre 3 : Collaborer pour mieux soutenir les enfants et leurs familles	123
Mise en contexte	125
Nos constats.....	125
Le travail en silo ne permet pas un travail efficace auprès des enfants	125
De bonnes pratiques de concertation ne sont pas généralisées	128
Reconnaître les expertises de chacun pour mieux travailler ensemble	131
Les familles ont besoin d'accompagnement pour naviguer entre les services.....	133
Complexes et mal appliquées, les règles de confidentialité nuisent à la collaboration	138
La concertation doit être consolidée entre les ministères	141
Les commissaires recommandent	143
Préserver la concertation locale et régionale en petite enfance acquise au cours des 10 dernières années.....	143
Améliorer l'accès aux services et la coordination des services pour les familles	143
Faciliter l'échange d'information pour mieux servir l'intérêt de l'enfant.....	144
Améliorer la collaboration entre les milieux scolaires et les services sociaux.....	144
Chapitre 4 : Améliorer l'intervention en protection de la jeunesse	145
Mise en contexte	147
Nos constats.....	148
Le processus de réception et de traitement des signalements présente des failles.....	149
L'évaluation de la situation d'un enfant signalé manque de rigueur.....	157
Quand l'enfant est pris en charge, les intervenantes qui l'entourent ne sont pas assez mises à contribution	161
L'Entente multisectorielle n'est pas appliquée de façon optimale.....	166
Les commissaires recommandent	174
Améliorer le processus de réception et de traitement des signalements	174

Assurer la rigueur clinique dans l'évaluation du signalement	174
Partager la responsabilité du suivi de l'enfant pris en charge par la protection de la jeunesse.....	174
Travailler ensemble pour mieux protéger l'enfant dans le cadre de l'Entente multisectorielle	175
Chapitre 5 : Garantir aux enfants une famille pour la vie	177
Mise en contexte	179
Nos constats.....	180
Maintenir l'enfant dans sa famille doit être la première avenue poursuivie, mais ce n'est pas toujours possible.....	180
La LPJ ne permet pas de garantir à l'enfant une famille pour la vie	183
Les actions et les décisions sont trop lentes et ne tiennent pas suffisamment compte de ce que l'enfant exprime	186
La planification du projet de vie se fait trop tard.....	188
Les durées maximales d'hébergement ne reflètent pas la réalité vécue par les enfants.....	190
Placer l'enfant jusqu'à sa majorité n'est pas gage de stabilité	193
L'adoption et la tutelle offrent une meilleure garantie de stabilité, mais elles sont difficiles à mettre en œuvre	198
Les familles d'accueil font face à plusieurs obstacles.....	205
Offrir à chaque enfant une famille pour la vie	213
Les commissaires recommandent	214
Écouter ce que l'enfant exprime et en tenir compte	214
Assurer une meilleure planification et application des projets de vie.....	214
Faciliter l'adoption et la tutelle pour répondre à l'intérêt d'un plus grand nombre d'enfants.....	214
Promouvoir l'engagement des familles d'accueil.....	215
Chapitre 6 : Développer une intervention judiciaire collaborative, participative et adaptée.....	217
Mise en contexte	219
Nos constats.....	220
La judiciarisation des dossiers ne cesse d'augmenter depuis 30 ans.....	220
Une proportion importante d'enfants fait l'objet d'une intervention judiciaire	222
La judiciarisation retarde l'intervention d'aide auprès des enfants	224
Le système judiciaire est mal adapté pour répondre aux besoins des enfants.....	228
Le système est axé sur la confrontation, ce qui nuit à l'intervention	231
La représentation des enfants est variable et peu encadrée.....	236
Les commissaires recommandent	239
Valoriser et faciliter le recours aux ententes sur mesures volontaires.....	239
Favoriser une nouvelle voie : un service de médiation jeunesse indépendant, gratuit et rapide.....	239
Adopter au tribunal une approche collaborative, participative et adaptée.....	239
S'assurer que l'avocat de l'enfant est d'abord un conseiller	240
Déployer un système d'information fiable, pertinent et accessible en temps réel pour les situations judiciairisées en protection de la jeunesse	240
Chapitre 7 : Humaniser les services de réadaptation	241
Mise en contexte	243
Nos constats.....	245
Des manques importants dans les services de santé physique et de santé mentale	245
Les jeunes placés en centre de réadaptation présentent des retards scolaires importants, ils sont moins diplômés et moins qualifiés	247
Le recours aux mesures de contrôle est en hausse et cause parfois des dommages aux enfants et aux jeunes	250
Les jeunes placés en centre de réadaptation peinent à faire valoir leurs droits	251
Le MSSS doit réviser l'offre de services en centres de réadaptation en tenant compte de plusieurs enjeux sur le terrain	253
Les commissaires recommandent	260
Agir immédiatement pour assurer le respect des droits des jeunes.....	260
Mettre sur pied un chantier pour mieux répondre aux besoins des jeunes en réadaptation	261
Chapitre 8 : Accompagner les jeunes dans leur transition à la vie adulte	263
Mise en contexte	265
Nos constats.....	266
Les jeunes issus de la DPJ sont livrés à eux-mêmes à l'âge de 18 ans	266
Les jeunes placés n'ont pas les qualifications nécessaires pour réussir leur insertion socioprofessionnelle	269
Plusieurs jeunes se retrouvent sans hébergement stable à 18 ans	272
La destruction de leur dossier prive les jeunes adultes de leur histoire.....	274
Les commissaires recommandent	275
Soutenir la transition à la vie adulte des jeunes en difficulté	275
Soutenir les jeunes dans leur scolarisation et leur qualification	275
Améliorer la stabilité résidentielle des jeunes	275
Conserver les dossiers de protection de la jeunesse des jeunes ayant atteint leur majorité.....	276

Chapitre 9 : Passer à l'action pour les enfants autochtones	277
Mise en contexte	279
Nos constats.....	280
Les enjeux et les solutions ont déjà été mis en lumière par plusieurs commissions d'enquête	280
Les enfants autochtones sont surreprésentés en protection de la jeunesse	281
Le bien-être des enfants autochtones est indissociable de leur culture	285
La LPJ produit des effets discriminatoires envers les enfants autochtones lorsqu'elle est appliquée sans tenir compte des réalités autochtones.....	292
Les enfants autochtones n'ont pas de voix.....	295
En protection de la jeunesse, le principe d'autodétermination permet de répondre adéquatement aux besoins des enfants.....	296
Les commissaires recommandent	297
Mettre en œuvre les appels à l'action de la Commission Viens et de l'ENFFADA.....	297
Supporter le droit à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale en matière de protection de la jeunesse.....	297
Garantir le bien-être de tous les enfants autochtones dans le cadre de l'application de la LPJ	297
Donner une voix aux enfants autochtones.....	297
Chapitre 10 : Adapter les services aux communautés ethnoculturelles	299
Mise en contexte	301
Nos constats.....	301
Les enfants noirs sont surreprésentés en protection de la jeunesse.....	301
Des barrières empêchent les familles immigrantes de bénéficier pleinement des services publics.....	304
Plus de formation et de collaboration sont nécessaires pour adapter les services aux familles immigrantes et aux familles des communautés ethnoculturelles établies.....	309
La façon de documenter l'identité des familles en protection de la jeunesse limite la capacité d'adapter les pratiques	312
Les commissaires recommandent	313
Mettre en œuvre les recommandations de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) en matière de profilage racial et de discrimination systémique	313
Enlever les barrières et rejoindre les familles immigrantes	313
Soutenir et accompagner les parents lors d'un signalement.....	313
Mettre en œuvre et offrir une formation sur l'approche interculturelle, obligatoire à tous les acteurs qui œuvrent auprès des familles et des enfants.....	313
Dresser un portrait complet et continu de la diversité culturelle	313
Chapitre 11 : Répondre aux besoins des enfants d'expression anglaise	315
Mise en contexte	317
Nos constats.....	318
Pour établir un lien de confiance, les enfants et leurs familles ont besoin que le soutien soit offert dans une langue qu'ils comprennent....	318
Les régions font face à une pénurie de ressources et de main d'œuvre anglophone malgré des besoins criants	318
À Montréal, les services consacrés aux familles d'expression anglaise se détériorent.....	321
Les commissaires recommandent.....	324
Garantir l'accessibilité des services aux enfants et aux familles de langue anglaise, partout au Québec	324
Octroyer un mandat suprarégional à un ou des établissements pour offrir des services de réadaptation aux enfants d'expression anglaise.....	324
Chapitre 12 : Reconnaître les impacts des conflits familiaux et de la violence conjugale sur les enfants.....	325
Mise en contexte	327
Nos constats.....	328
Dans les situations de violence conjugale et de conflits sévères de séparation, les enfants sont oubliés.....	328
L'approche des intervenantes de la DPJ devrait favoriser la collaboration des parents	331
Les intervenantes ne sont pas suffisamment formées et préparées pour faire face aux situations de violence conjugale et de conflits sévères de séparation	334
Un manque de collaboration entre la DPJ et les maisons d'hébergement	336
Le système judiciaire est mal adapté pour les situations de violence conjugale et de conflits sévères entre les parents.....	337
Les commissaires recommandent	340
Développer des interventions collaboratives intersectorielles qui garantissent la protection des enfants	340
Être attentif au vécu de l'enfant témoin et victime de violence conjugale ou de conflits de séparation et le placer au centre de l'intervention.....	340
Mieux soutenir et accompagner les mères victimes de violence conjugale pour mieux protéger les enfants	340
Impliquer les pères par une intervention adaptée afin de mieux protéger les enfants	340
Développer et maintenir l'expertise chez les intervenantes	340
Adapter le système judiciaire.....	341
Chapitre 13 : Valoriser, soutenir et reconnaître les intervenantes	343
Mise en contexte	345
Nos constats.....	346
La charge de travail des intervenantes menace la qualité et la stabilité des services	346

Les intervenantes sont à risque de subir de la violence physique et psychologique.....	357
La supervision clinique et l'encadrement ne répondent pas aux besoins des intervenantes	360
Les connaissances et compétences particulières qu'exige la pratique sont sous-estimées, surtout en protection de la jeunesse	364
Les commissaires recommandent	371
Revoir la charge de travail des intervenantes pour assurer des services de qualité.....	371
Assurer la sécurité physique et psychologique des intervenantes.....	371
Offrir un meilleur soutien et un meilleur encadrement aux intervenantes	371
Améliorer la formation initiale et le développement professionnel.....	372
Reconnaître la pratique spécialisée en protection de la jeunesse.....	372
Chapitre 14 : Rétablir un leadership fort au sein des services sociaux.....	373
Mise en contexte	375
Nos constats.....	376
Les services de protection de la jeunesse ont besoin de leadership au niveau national.....	376
En première ligne, les services sont affaiblis	381
La structure des CISSS-CIUSSS est mal adaptée à la réalité des services sociaux.....	382
Il manque de concertation entre le milieu clinique et le milieu universitaire.....	386
Les décideurs n'ont pas toutes les données nécessaires pour prendre des décisions éclairées	389
Les commissaires recommandent	396
Rétablir un leadership fort dans les services aux jeunes en difficulté.....	396
Adapter le modèle de CISSS-CIUSSS à la réalité des services sociaux.....	396
Exercer un suivi rigoureux sur les parcours de services des enfants et mesurer les effets des interventions	396
Chapitre 15 : Investir pour offrir le bon service, au bon moment.....	397
Mise en contexte	399
Nos constats.....	401
En prévention, l'investissement est grandement insuffisant.....	401
En protection, il faut rehausser et protéger les budgets	405
Le financement des programmes n'est pas planifié en fonction de données probantes	407
Conclusion sur le financement.....	410
Les commissaires recommandent	412
Investir massivement dans les services de prévention	412
Accorder les ressources nécessaires pour protéger les enfants et rétablir le cours de leur bon développement.....	412
Assurer une continuité du financement à travers les cycles budgétaires pour maintenir l'efficacité des interventions	412
Financer des processus d'amélioration des pratiques basés sur les données probantes, les innovations et l'évaluation des programmes.....	412
Un Québec digne de ses enfants.....	413
Mise en contexte	415
Une commission d'enquête spéciale	415
Un projet de société	415
La protection de la jeunesse, mission d'État.....	416
Le temps d'agir.....	417
ANNEXE 1.....	1
Données quantitatives	
ANNEXE 2	79
Liste des recommandATIONS	
ANNEXE 3	101
Les travaux de la Commission spéciale sur l'exploitation sexuelle des mineurs et du Comité d'experts sur l'accompagnement des victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale	
ANNEXE 4	107
Les principales modifications législatives découlant du rapport de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse	
ANNEXE 5	119
Points saillants des modifications législatives de la Loi sur la protection de la jeunesse – LPJ de 1977 à 2019	



INTRODUCTION

FAIRE DU BIEN-ÊTRE DES ENFANTS
UN PROJET DE SOCIÉTÉ

Mise en contexte

Le 30 mai 2019, 40 ans après l'entrée en vigueur de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ), le gouvernement du Québec nous donnait 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 apporter¹ ».

Le mandat est large et vise l'ensemble des acteurs qui gravitent autour des enfants : les directions de la protection de la jeunesse (DPJ) d'abord, mais aussi plus largement tout le réseau de la santé et des services sociaux, les réseaux de services de garde éducatifs à l'enfance, de l'éducation, de la justice, de la sécurité publique, et enfin, les organismes communautaires.

Des acteurs de ces différents réseaux ont été impliqués, à un moment ou à un autre, dans la vie de la petite fille de Granby, dont le décès tragique est à l'origine de notre Commission. D'autres décès tragiques d'enfants sont malheureusement survenus au cours de notre mandat.

Comment pouvons-nous, ensemble, mieux protéger les enfants du Québec ? Telle est la question à laquelle nous avons tenté de répondre. Cette question en sous-tend une autre. Comment la société québécoise et ses institutions peuvent-elles mieux soutenir les familles et le développement harmonieux des enfants, en amont des difficultés graves ? Ou encore, comment assurer cette bienveillance collective à laquelle les enfants sont en droit de s'attendre dans toute société évoluée ? Ces questions ne sont pas nouvelles, nous le verrons.

La protection de la jeunesse est une responsabilité collective. Il s'agit d'un des premiers principes affirmés lors de l'adoption de la LPJ en 1977. Les choses ont évolué, mais force est de constater que beaucoup de chemin reste à parcourir pour actualiser ce principe.

Nous avons pris acte des défis auxquels le système de la protection de la jeunesse fait face, de ses acquis et de ses lacunes. Nous avons aussi mesuré, lors de nos audiences, l'engagement de tous les acteurs concernés en faveur des enfants.

Cette mobilisation nous démontre à quel point la société québécoise se préoccupe du bien-être de ses enfants et qu'elle a la volonté d'agir pour les protéger.

Cette volonté collective de faire mieux pour nos enfants est au cœur de notre rapport. Elle se traduit par la vision d'une société bienveillante que nous articulons au fil des différents chapitres, et par la nécessité d'un cercle de bienveillance pour entourer les enfants.

Le visage de la société et des familles a changé depuis 40 ans. Les pratiques et les politiques sociales ont évolué. Mais il faut faire plus, maintenant et ensemble, pour mieux accompagner les enfants et les familles avant que les choses ne tournent mal, et pour mieux les protéger dans les situations les plus graves.

1. Agir ensemble pour nos enfants

Les jeunes, les parents, les familles, les représentants d'organismes communautaires, gouvernementaux et paragouvernementaux ainsi que les intervenantes que nous avons rencontrés, lus et entendus, nous ont permis d'articuler une vision de ce que doit être une société bienveillante, capable de mettre en place un véritable cercle de bienveillance autour de ses enfants afin de garantir leur bien-être. Cette vision collective nous convie à un projet de société et mise sur :

- Une responsabilité partagée entre tous les acteurs de la société
- La consultation et la participation des enfants
- La prise en compte de l'évolution des familles et de la société
- L'accessibilité des services de soutien et d'aide requis par les enfants et leurs familles.

¹ Décret 534-2019, *Gazette officielle du Québec*, 12 juin 2019, 151^e année, numéro 24, p. 1939.

1.1 Une responsabilité collective, des décideurs et des citoyens

Tout enfant doit pouvoir grandir et se développer pleinement dans des conditions favorables à son bien-être. Pour ce faire, une attention particulière doit être portée aux conditions de vie des familles et à la capacité des communautés de bien les soutenir. Un réseau de services entoure les familles, dont les services en périnatalité et pour la petite enfance, les services de garde éducatifs, la pédiatrie sociale en communauté, l'école, les organismes communautaires, les CLSC. Ces instances doivent être accessibles en temps opportun, travailler ensemble et mettre à profit leurs expertises pour répondre aux besoins de développement des enfants. De la même façon, chaque citoyen a un rôle à jouer pour assurer le bien-être des enfants.

Le Bilan Innocenti 16 de l'UNICEF définit le bien-être de l'enfant comme une enfance heureuse permettant de développer une bonne santé mentale et physique, ainsi que les compétences scolaires et sociales pour s'épanouir.

Il définit également les défis entravant le bien-être des enfants :

- Des relations de mauvaise qualité
- Le manque de ressources
- La pénurie des services
- Des lacunes en matière de politique familiale
- Le contexte général (chômage, accès à l'eau potable, environnements défavorables à la santé, etc.²).

Il est bien établi que la défavorisation matérielle et sociale augmente les inégalités aux plans social et de la santé³. En ce qui concerne les enfants, nous savons également que les disparités sociales et de santé augmentent considérablement la probabilité d'être signalé et pris en charge en protection de la jeunesse⁴. Sachant que le bien-être des enfants est indissociable de celui de leurs familles, les directrices et directeurs régionaux en santé publique expliquent qu'il est primordial d'assurer des conditions de vie adéquates aux familles. Les familles doivent notamment pouvoir bénéficier d'un revenu suffisant, d'un logement décent, et d'un soutien social approprié afin d'améliorer le bien-être et la sécurité des enfants⁵.

Or, une société bienveillante, centrée sur les besoins et le bien-être de l'ensemble des enfants québécois, va bien au-delà du respect strict de leurs droits. Elle incarne une responsabilité collective qui exige la conjugaison des efforts de l'État et de ses institutions avec les efforts de la population pour répondre aux besoins des enfants et des parents, notamment ceux qui sont dans les situations les plus précaires.

Le Québec a des acquis sur lesquels construire

Le Québec est déjà à l'œuvre de différentes manières pour soutenir les familles et les enfants ainsi que pour réduire les inégalités sociales et de santé (ISS). Selon le rapport *Politiques publiques et santé* de l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), le Québec se rapproche de l'Europe en termes de protection sociale ayant pour effet de réduire ces inégalités et se démarque en contexte nord-américain. Il s'est doté de plusieurs politiques et de stratégies intersectorielles pour améliorer les déterminants de la santé, qui constituent de puissants leviers d'action dans la lutte contre les inégalités sociales et de santé⁶.

Une multitude d'actions gouvernementales, de mesures et de programmes qui sont de nature à influencer sur le bien-être des enfants et de leurs familles sont déjà en place.

2 UNICEF (2020), « Bilan Innocenti 16 : Des mondes d'influence. Comprendre ce qui détermine le bien-être des enfants dans les pays riches », Florence, UNICEF, p. 3-4.

3 Institut national de santé publique du Québec (2019), Indice de défavorisation matérielle et sociale, <<https://www.inspq.qc.ca/defavorisation/indice-de-defavorisation-materielle-et-sociale>>.

4 Tonino Esposito et al. (2019), « Recurrent involvement with the Quebec child protection system for reasons of neglect: A longitudinal population study », *Child Abuse and Neglect*, volume 111, numéro 70, p. 1, 8.

5 Directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec, « Mémoire des directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec », 2019, pièce P-086, CSDEPJ, p. 12.

6 Institut national de santé publique du Québec (2014), « Avenues politiques : intervenir pour réduire les inégalités sociales et de santé : Synthèse », Gouvernement du Québec, p. 2.

Parmi les réalisations du Québec, nous retrouvons, à titre d'exemple :

- La *Loi sur la santé publique*⁷
- La *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*⁸
- La *Loi visant à améliorer la qualité éducative et à favoriser le développement harmonieux des services de garde éducatifs à l'enfance*⁹
- La *Loi sur l'équité salariale*¹⁰
- La *Loi instituant le fonds pour le développement des jeunes enfants*¹¹
- La *Loi sur la protection de la jeunesse*¹²

Des politiques et plans d'action gouvernementaux :

- La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale¹³
- Le Programme national de santé publique 2015-2025¹⁴
- La Politique gouvernementale de prévention en santé¹⁵
- Les Plans stratégiques et programmes de logements sociaux de la Société d'habitation du Québec (SHQ)¹⁶

Des stratégies de soutien financier aux familles :

- Le Régime québécois d'assurance parentale¹⁷
- Le Crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants¹⁸
- Le Supplément pour enfants handicapés¹⁹
- Le Programme de places à contribution réduite en service de garde²⁰
- Le Programme de soutien financier en matière de conciliation travail-famille²¹
- Le Programme d'aide financière aux études²²

7 *Loi sur la santé publique*, RLRQ c. S-2.2.

8 *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, RLRQ c. L-7.

9 Projet de loi n° 143, *Loi visant à améliorer la qualité éducative et à favoriser le développement harmonieux des services de garde éducatifs à l'enfance*, 1^{re} session, 41^e législature, 2017.

10 *Loi sur l'équité salariale*, RLRQ c. E-12.001.

11 *Loi instituant le fonds pour le développement des jeunes enfants*, RLRQ c. F-4.0022.

12 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1.

13 Travail, Emploi et Solidarité sociale Québec (2019), *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, <<https://www.mtess.gouv.qc.ca/grands-dossiers/lutte-contre-la-pauvrete/index.asp>>.

14 Gouvernement du Québec (2015), « Programme national de santé publique 2015-2025 : Pour améliorer la santé de la population du Québec », Québec, La Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux.

15 Gouvernement du Québec (2016), « Politique gouvernementale de prévention en santé : Un projet d'envergure pour améliorer la santé et la qualité de vie de la population », Québec, La Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux.

16 Société d'habitation Québec (2021), *Plans stratégiques de la SHQ*, <http://www.habitation.gouv.qc.ca/documents_et_references/publications/archives/plans_strategiques.html>.

17 Voir Gouvernement du Québec (2020), *Régime québécois d'assurance parentale*, <<https://www.rqap.gouv.qc.ca/>>.

18 Retraite Québec, *Retraite Québec et l'Allocation famille*, <http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/programmes/soutien_enfants/Pages/soutien_enfants.aspx>.

19 Retraite Québec, *Le supplément pour enfant handicapé*, <http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/programmes/soutien_enfants/supplement/Pages/supplement.aspx>.

20 Famille Québec (2020), *Programmes de places à contribution réduite*, <<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/programme-contribution-reduite/Pages/index.aspx>>.

21 Famille Québec (2020), *Programme de soutien financier en matière de conciliation famille-travail destiné aux milieux de travail*, <<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/Famille/CFTE/soutien-financier/PSF-milieux-travail/Pages/index.aspx>>.

22 Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (2021), *Programmes de soutien financier*, <<https://www.quebec.ca/education/aide-financiere-aux-etudes/>>.

D'autres stratégies universelles et spécifiques aux enfants et aux familles :

- Le Programme éducatif des services de garde du Québec²³
- Le Programme Agir tôt²⁴
- La Stratégie d'action visant la persévérance et la réussite scolaires²⁵
- La Politique québécoise de la jeunesse 2030 et la Stratégie d'action jeunesse 2016-2021²⁶
- Le programme des Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance (SIPPE)²⁷
- La création du réseau des centres de pédiatrie sociale en communauté²⁸

Loin d'être seulement une longue liste d'initiatives, nous venons de voir comment la solidarité s'incarne, dans les valeurs québécoises, à travers ses politiques sociales et ses institutions.

Certains témoins en audience publique ont souligné l'importance de tabler sur ces acquis :

- Nicolas Zorn, directeur général de l'Observatoire québécois des inégalités, explique à travers son propre parcours comme enfant dans le système de la DPJ que « le modèle québécois fait une différence », par le fait qu'il donne des opportunités de se relever, en créant un environnement social permettant de réduire les écarts entre les citoyens²⁹.
- Camil Bouchard, président du Groupe de travail pour les jeunes ayant produit le rapport *Un Québec fou de ses enfants*, rappelle les pas de géant accomplis au Québec depuis 30 ans pour mieux soutenir le développement des enfants. Il note une diminution importante de la pauvreté chez les familles avec de jeunes enfants, une diminution spectaculaire du pourcentage de familles monoparentales vivant de l'aide financière de dernier recours, une augmentation fulgurante des enfants qui fréquentent un service de garde éducatif de qualité qui a permis un retour massif des femmes sur le marché du travail, une utilisation plus importante du congé de paternité, et enfin, une diminution importante du décrochage scolaire³⁰.

Le Québec investit depuis plusieurs décennies maintenant pour bâtir une société plus juste à l'intérieur de laquelle ses enfants peuvent grandir et s'épanouir. Il peut certainement tabler sur ses réussites pour aller encore plus loin, notamment pour assurer l'équité d'accès aux différents services pour les populations en situation de vulnérabilité.

Chaque citoyen a un rôle à jouer pour assurer le bien-être des enfants

Le bien-être des enfants repose non seulement sur des politiques sociales gouvernementales, mais également sur une responsabilité collective que partagent tous les citoyens. Ce bien-être suppose que les citoyens reconnaissent qu'ils ont un rôle actif à jouer dans l'épanouissement des enfants.

Les enfants évoluent à l'intérieur d'une famille, qui évolue à son tour au sein d'une communauté. Pour construire un environnement bienveillant, il est important de promouvoir des relations respectueuses, sécurisantes, empathiques et ajustées aux besoins des enfants et de leurs parents. L'ensemble de la collectivité fait partie intégrante du cercle de bienveillance qui soutient, encourage, et respecte la dignité morale et physique des enfants.

23 Famille Québec (2019), Programme éducatif, <<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/cpe-garderies/programme-educatif/programme-educatif/Pages/index.aspx>>.

24 Gouvernement du Québec (2021), Programme Agir tôt, <<https://www.msss.gouv.qc.ca/professionnels/jeunesse/programme-agir-tot/>>.

25 Gouvernement du Québec (2021), Lutte contre le décrochage et réussite scolaire, <<http://www.education.gouv.qc.ca/elevés/lutte-contre-le-decrochage-et-reussite-scolaire/>>.

26 Secrétariat à la jeunesse Québec (2016), « Stratégie d'action jeunesse 2016-2021 : Des projets pour la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec.

27 Gouvernement du Québec (2021), Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance (SIPPE), <<https://www.quebec.ca/famille-et-soutien-aux-personnes/aide-et-soutien/services-integres-en-perinatalite-et-pour-la-petite-enfance-sippe/>>.

28 Famille Québec (2020), Centres de pédiatrie sociale en communauté, <<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/Famille/aide-partenaires/centres-pediatrie-sociale/Pages/index.aspx>>; Fondation D' Julien, Les centres d'expertise affiliés à la Fondation D' Julien, <<https://fondationdrjulien.org/les-centres/>>.

29 Témoignage de Nicolas Zorn, notes sténographiques du 24 octobre 2019, p. 7, 9-10.

30 Témoignage de Camil Bouchard, notes sténographiques du 26 novembre 2019, p. 120-121.

Pour plusieurs enfants qui vivent des difficultés, le fait de pouvoir évoluer dans une société solidaire et inclusive, de pouvoir compter sur une famille élargie, une amie, un voisin, une enseignante, un coach, peut faire toute la différence.

Souvent les personnes significatives pour l'enfant sont dans les milieux de vie qu'il fréquente, dans les services de garde éducatifs ou à l'école, par exemple. Souvent ils font partie de la communauté immédiate autour de l'enfant. Ces personnes doivent être impliquées et reconnues dans leur rôle de protection³¹.

Le pédiatre Gilles Julien, président fondateur et directeur clinique de la Fondation D^r Julien, illustre l'importance du cercle protecteur autour des enfants. Il propose une approche qui mobilise les membres bienveillants des réseaux familial et communautaire de l'enfant pour favoriser l'établissement de liens de confiance et d'appartenance à sa communauté, mais également pour aider l'enfant à développer ses forces et à devenir plus résilient³².

Certaines actions peuvent changer le cours d'une vie :

- Une mairesse qui appuie des initiatives pour améliorer les loisirs pour les jeunes de sa ville
- Un citoyen qui est attentif aux signaux de détresse d'un enfant et qui s'en préoccupe
- Une voisine qui offre son aide à un père monoparental pour emmener son fils à l'aréna
- Une enseignante qui prend le temps d'écouter un enfant en difficulté
- Une mère de famille qui porte une attention particulière à l'amie de sa fille
- Un organisme communautaire qui offre des denrées aux familles en difficulté
- Un médecin qui s'inquiète de la blessure d'un enfant et de sa provenance.

Chaque citoyen a la responsabilité d'être attentif aux signes de détresse des enfants et des parents, et de les soutenir si possible. Il doit en outre faire un signalement au directeur de la protection de la jeunesse (DPJ) lorsqu'il soupçonne qu'un enfant est victime de maltraitance. Chacun a un rôle à jouer pour améliorer la société, afin que chaque enfant puisse grandir dans la dignité et en toute sécurité.

1.2 Les enfants doivent avoir une place active et reconnue dans la société

En 2019, selon les données de l'Institut de la statistique du Québec³³, le Québec compte 1 586 688 enfants. Les enfants représentent 18,7 % de la population québécoise. Le poids démographique des enfants a diminué au cours des 20 dernières années, leur nombre aussi. En 1996, les enfants représentaient 23,2 % de la population.

Tous les enfants québécois ont des droits et sont des personnes à part entière. Or, pour que l'enfant puisse exercer ses droits, il doit pouvoir participer pleinement à la société.

Consulter les enfants et assurer leur participation

Une des solutions mises de l'avant par l'UNICEF pour améliorer le bien-être des enfants dans la société est de les consulter. Selon le Bilan Innocenti 16 :

La notion de bien-être n'est pas nécessairement la même pour les enfants et les jeunes que pour les adultes. [...] Les adultes prenant des décisions à tous les niveaux, des parents aux décideurs politiques, doivent écouter les points de vue des enfants et des jeunes et en tenir compte au moment d'élaborer des politiques et de distribuer des ressources³⁴.

31 Fondation du D^r Julien, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-013, CSDEPJ, p. 6.

32 Fondation D^r Julien, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-013, CSDEPJ, p. 4-5.

33 Institut de la statistique du Québec (2021), Estimations de la population des MRC selon le groupe d'âge et le sexe, âge médian et âge moyen, Québec, 1^{er} juillet 1996 à 2020, <<https://statistique.quebec.ca/fr/document/population-et-structure-par-age-et-sexe-municipalites-regionales-de-comte-mrc>>.

34 UNICEF (2020), « Bilan Innocenti 16 : Des mondes d'influence. Comprendre ce qui détermine le bien-être des enfants dans les pays riches », Florence,

Nous avons entendu des plaidoyers qui démontrent que les enfants sont non seulement capables de participer et de contribuer aux décisions et aux enjeux qui les concernent³⁵, mais qu'ils sont aussi souvent les premiers experts de leur situation³⁶. Pourtant, les enfants et les jeunes sentent encore souvent que tout est décidé pour eux et qu'ils n'ont d'autre choix que de vivre avec les décisions prises à leur égard³⁷.

Mettre l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits au premier plan

Nous jugeons important de réitérer ici ce qui pourrait passer pour une évidence, mais que l'on ne peut pourtant pas tenir pour acquis : chaque enfant a droit à ce que son intérêt soit une considération primordiale dans toutes les décisions qui le concernent.

Lors des audiences, plusieurs témoins ont souligné l'importance de donner préséance au principe de l'intérêt de l'enfant.³⁸

Nous croyons que le principe de l'intérêt de l'enfant doit être réaffirmé et considéré de manière plus systématique lorsque vient le temps de prendre des décisions dans la vie d'un enfant. Pour ce faire, le point de vue de l'enfant doit toujours être sollicité et pris en compte.

De façon plus générale, les gouvernements auraient avantage à analyser de façon systématique les répercussions des lois et des politiques gouvernementales sur le bien-être et le développement des enfants. Comme l'ont expliqué des témoins, certaines juridictions ont déjà systématisé ce type d'évaluation des répercussions³⁹.

1.3 La diversité des familles doit être prise en compte

Les enfants naissent et grandissent au sein d'une famille, et c'est d'abord dans cette famille que les enfants trouvent réponse à leurs besoins dès leur naissance. Au fur et à mesure qu'ils grandissent, d'autres personnes s'ajoutent pour les soutenir dans leur développement. Or, la structure de la famille au Québec a connu des transformations majeures depuis les années 1970. Notre capacité collective à assurer le bien-être et le développement des enfants doit s'ajuster au rythme du mouvement et de la transformation constante des familles et de la société.

La famille québécoise a évolué

Jusqu'à la fin des années 1960, la famille québécoise formait une entité relativement homogène. La famille traditionnelle était composée du père, de la mère et des enfants. Généralement, la mère s'occupait des enfants, et le père occupait la fonction de pourvoyeur de la famille. Ce modèle s'est transformé radicalement :

- Le Comité consultatif sur le droit de la famille affirme que les changements familiaux « se sont déroulés dans une période de transformations sociales et économiques intenses⁴⁰ » caractérisée par la hausse de la participation des femmes au marché du travail⁴¹.

UNICEF, p. 58.

35 Amnistie internationale Canada francophone et al., « Pour un système adapté à chaque enfant au Québec », 25 février 2020, pièce P-147, CSDEPJ, p. 2; voir aussi Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n° 12 (2009) : Le droit de l'enfant d'être entendu », CRC/C/GC/12, 20 juillet 2009, par. 21.

36 Témoignage de Jessica Côté-Guimond, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 100.

37 Témoignage de Catherine Brousseau, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 23.

38 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 25; témoignage de Mona Paré, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 99-100; témoignage de Jessica Côté-Guimond, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 59-60; Fédération des maisons d'hébergement pour femmes, « L'intervention des services de protection de la jeunesse en contexte de violence conjugale », 12 décembre 2019, pièce P-079, CSDEPJ, p. 20; CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, « Plus fort, ensemble », 12 décembre 2019, pièce P-260, CSDEPJ, p. 26, 28, 40; témoignage de Jacques R. Roy, notes sténographiques du 11 décembre 2019, p. 220; témoignage de Camil Bouchard, notes sténographiques du 26 novembre 2019, p. 164-166; témoignage de Josée Morneau, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 73-74; DPJ-DP du Québec, « Mémoire des DPJ-DP du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 7-8, 27; Association des cadres supérieurs de la santé et des services sociaux, « Mémoire », 12 décembre 2019, pièce P-250, CSDEPJ, p. 9.

39 Témoignage d'Amy Cooper, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 195-196; témoignage de Lisa Wolff, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 63-64; témoignage de Christian Whalen, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 179-180.

40 Comité consultatif sur le droit de la famille (2015), « Pour un droit de la famille adapté aux nouvelles réalités conjugales et familiales », Québec, Ministère de la Justice, p. 44.

41 Comité consultatif sur le droit de la famille (2015), « Pour un droit de la famille adapté aux nouvelles réalités conjugales et familiales », Québec, Ministère de la Justice, p. 44; voir aussi Maude Boulet et Céline Le Bourdais (2017), « Partage des rôles dans les couples à deux revenus et satisfaction de l'équilibre travail-famille selon le genre », *Le partage des tâches dans la famille : une transition inachevée ?*, numéro 63, p. 112.

- Une diminution est observée du taux de fécondité des femmes, se situant à une moyenne de 1,6 enfant en 2019⁴². L'époque des familles nombreuses est quasiment révolue. Il faut noter, par ailleurs, que le taux de fécondité est plus élevé dans les familles autochtones⁴³ et immigrantes⁴⁴.
- Les relations conjugales sont plus courtes et les ruptures du couple parental entraînent une modification des rapports entre les parents et leur relation concernant la réponse à apporter aux besoins de l'enfant. La transformation de ces rapports, parfois dans un contexte de tension, comporte ses propres défis pour les familles⁴⁵.

Les rôles parentaux ont évolué au même rythme que la société. Devenir parents est perçu la plupart du temps comme une expérience positive et enrichissante. Les parents doivent toutefois faire preuve d'une bonne capacité d'adaptation pour faire face aux exigences de leur rôle. Les parents, tant les mères que les pères, ont besoin d'un soutien adapté à leur réalité.

Pour bien soutenir le développement des enfants, les transitions familiales vécues et la multiplication des figures significatives doivent être également prises en compte.

Les enfants sont au centre de familles en mouvance

Les enfants grandissent et évoluent au sein de ces familles en mouvance. Selon une étude récente, un peu plus de 20 % des enfants ayant eu 18 ans en 2016 ont vécu au moins deux épisodes de monoparentalité, et un pourcentage très semblable a vécu au moins trois transitions sur le plan de la vie de famille⁴⁶. Les enfants doivent s'adapter à ces changements, comportant à la fois des avantages et des inconvénients. La qualité de la relation parent-enfant est très importante pour permettre l'adaptation des jeunes⁴⁷.

Certains facteurs de protection aident les enfants à composer et à s'adapter aux transitions familiales, notamment leur bon développement, leur bonne adaptation scolaire, la capacité des parents à rétablir rapidement le cours de leur vie, et plus globalement, lorsque survient un conflit, de pouvoir bien le gérer⁴⁸. En contrepartie, certains facteurs entravent la capacité de l'enfant à bien vivre les transitions familiales, notamment :

- Les caractéristiques personnelles de l'enfant (tempérament difficile, fragilité émotionnelle, habiletés sociales déficitaires, hyperactivité, retard développemental)
- Les conditions de vie des familles (appauvrissement, isolement social)
- Les conflits intrafamiliaux
- L'imprévu et la discontinuité⁴⁹.

Le rôle des pères se redéfinit

L'évolution sociale et la reconfiguration de la famille ont contribué à redéfinir la place des pères auprès de leurs enfants. Lors de son passage à la Commission, Raymond Villeneuve, directeur général du Regroupement pour la valorisation de la paternité, explique que « [de] toute évidence, les pères d'aujourd'hui sont plus engagés que ne l'étaient leurs propres pères et leur engagement se traduit de multiples façons⁵⁰ ».

42 Institut de la statistique du Québec (2020), Taux de fécondité selon le groupe d'âge de la mère, indice synthétique de fécondité et âge moyen à la maternité, Québec, 1951-2020, <<https://statistique.quebec.ca/fr/produit/tableau/taux-de-fecondite-selon-le-groupe-dage-de-la-mere-indice-synthetique-de-fecondite-et-age-moyen-a-la-maternite-quebec>>.

43 Statistique Canada, Croissance démographique, <<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/89-645-x/2010001/growth-pop-croissance-fra.htm>>.

44 Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (2015), « Immigration et démographie au Québec », Québec, Gouvernement du Québec, p. 4.

45 Hélène Desrosiers et Micha Simard (2010), « Diversité et mouvance familiales durant la petite enfance », ELDEQ, volume 4, fascicule 4, <https://www.jesuisjserai.stat.gouv.qc.ca/publications/fascicule_famille_fr.pdf>, p. 1; Véronique Leclair, Annick St-Amand et Ève-Line Bussières, « Que savons-nous sur les facteurs qui influencent la coparentalité post-séparation? », <https://www.arucfamille.ulaval.ca/sites/arucfamille.ulaval.ca/files/que_savons-nous_12_web.pdf>, p. 1.

46 Hélène Desrosiers et Karine Tétreault (2018), « Les trajectoires familiales diversifiées des jeunes nés au Québec à la fin des années 1990 », ELDEQ, numéro 23, p. 7.

47 Marie-Christine Saint-Jacques et al. (2009), « Conséquences, facteurs de risque et de protection pour les familles recomposées : synthèse de la documentation », p. vii-viii.

48 Richard Cloutier (1997-1998), « Transitions familiales et développement de l'enfant : les enjeux pour l'intervention », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, volume 28, numéros 1-2, p. 35-36.

49 Richard Cloutier (1997-1998), « Transitions familiales et développement de l'enfant : les enjeux pour l'intervention », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, volume 28, numéros 1-2, p. 32-34.

50 Témoignage de Raymond Villeneuve, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 242.

Carl Lacharité, psychologue et professeur à l'Université du Québec à Trois-Rivières, met en lumière les résultats de travaux de recherche concluant que la présence du père dans la vie d'un enfant est tout aussi importante que celle de la mère⁵¹. Il déplore toutefois que ces recherches sur la place des pères auprès de leur enfant soient moins nombreuses que celles sur la place des mères. Conséquemment, les connaissances sur l'importance de la relation père-enfant sont méconnues dans les organisations de services⁵².

À titre d'exemple, Raymond Villeneuve mentionne que les pères monoparentaux peuvent s'inscrire aux SIPPE seulement depuis 2019⁵³. Pourtant, en 2016, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) indique que le quart (24,9 %) des parents de familles monoparentales était des hommes⁵⁴.

Certains témoins dénoncent également le manque de considération à l'égard des pères dans l'intervention en protection de la jeunesse, mais aussi de façon plus large, à travers les institutions québécoises⁵⁵.

La société a changé. Les hommes veulent davantage s'impliquer, et faire reconnaître leur rôle, leur place et leur importance auprès de leurs enfants.

Les défis rencontrés par les nouveaux arrivants

L'arrivée de familles issues de l'immigration a aussi changé le portrait de la famille québécoise. En 2016, les immigrants constituaient 13,7 % de la population québécoise⁵⁶. Pour une grande partie des nouveaux arrivants, le projet migratoire s'articule étroitement avec un projet familial, pour offrir un meilleur avenir à leurs enfants⁵⁷.

Les parents immigrants peuvent faire face aux barrières linguistiques ou culturelles⁵⁸, à des difficultés liées à l'accès au logement, à l'emploi et au revenu, ou encore à la perte d'un réseau familial élargi et à l'isolement social⁵⁹. L'adaptation aux normes de la société québécoise, notamment quant aux soins et à l'éducation des enfants, constitue aussi un enjeu pour plusieurs familles⁶⁰. Le processus d'adaptation peut conduire à des difficultés et à des conflits de valeurs au sein du couple et dans les relations parents-enfants.

Les enfants issus de l'immigration récente, quant à eux, doivent s'adapter à leur nouvel environnement, en même temps que leur famille, tout en composant avec leur vécu antérieur à leur arrivée. Cela comporte des défis à chaque étape du développement de l'enfant. Ils doivent être soutenus ainsi que leur famille face à ces défis d'intégration à la société québécoise⁶¹.

Une famille significative, quelle que soit sa forme

La multiplication des modèles familiaux fait en sorte qu'on parle de moins en moins de maternité et de paternité, mais plutôt du terme de parentalité. Cela illustre le changement dans la conception sociale du lien parent-enfant⁶². Du point de vue du bien-être de l'enfant, il est important de déterminer qui est le plus apte à répondre à

51 Témoignage de Carl Lacharité, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 281.

52 Témoignage de Carl Lacharité, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 280-281.

53 Témoignage de Raymond Villeneuve, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 264-265.

54 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2018), Statistiques de santé et de bien-être selon le sexe – Tout le Québec, <<https://www.msss.gouv.qc.ca/professionnels/statistiques-donnees-sante-bien-etre/statistiques-de-sante-et-de-bien-etre-selon-le-sexe-volet-national/familles-monoparentales/>>.

55 Témoignage d'Alain Rioux, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 168; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 11 novembre 2019, cahier huis clos p. 73-74.

56 Statistique Canada (2019), Profil du recensement : Recensement de 2016, <<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=F>>.

57 Ministère de la Famille (2016), Les familles immigrantes au Québec, <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/Famille/chiffres-famille-quebec/bulletin_quelle_famille/Pages/print-2016-vol4-no1.aspx>; Michèle Vatz Laaroussi (2001), « Le familial au cœur de l'immigration : les stratégies de citoyenneté des familles immigrantes au Québec et en France », Paris, L'Harmattan, p. 7.

58 Alicia Boatswain-Kyte, Tonino Esposito et Nico Trocmé (2020), « A longitudinal jurisdictional study of Black children reported to child protection services in Quebec, Canada », *Children and Youth Services Review*, volume 116, p. 11.

59 Témoignage de Marie-Claire Rufagari, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 239; Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (2019), « Les familles immigrantes et leurs tout-petits au Québec : Mise en perspective des données de l'Enquête québécoise sur l'expérience des parents d'enfants de 0 à 5 ans », Montréal, TCRI, p. 14-15.

60 Témoignage de Catherine Harel Bourdon, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 109-110; témoignage de Marie-Claire Rufagari, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 238-239.

61 Elena Alvarado (1993), « Les jeunes des communautés culturelles », *Communautés culturelles et santé mentale II*, volume 18, numéro 1, p. 212-213, 221-223.

62 Groupe de travail sur le régime québécois de l'adoption (2007), « Pour une adoption québécoise à la mesure de chaque enfant », Québec, Ministère de la Justice, p. 21.

ses besoins et d'assurer sa prise en charge éducative et matérielle⁶³. En somme, selon le Conseil de la famille et de l'enfance, il importe de considérer que « [l]es liens biologiques ne sont plus les seuls liens familiaux légitimes⁶⁴ ».

L'Institut de la statistique du Québec en parle en ces termes :

Le terme « parentalité » est un concept relativement nouveau dans l'univers de la recherche sur la famille. S'il gagne en popularité, c'est notamment parce qu'il englobe toutes les situations qui caractérisent les familles d'aujourd'hui et tous les adultes qui prennent soin des enfants : les mères et les pères biologiques, certes, mais également les parents adoptifs, les beaux-parents, les grands-parents, les familles d'accueil, les familles homoparentales, etc.⁶⁵.

Des témoignages reçus par de jeunes adultes ayant vécu un placement dans leur vie nous ont convaincus qu'une « famille significative » pour un enfant peut prendre plusieurs formes. Les personnes véritablement significatives, du point de vue de l'enfant, peuvent être, outre les parents biologiques, des conjoints, des grands-parents, des parents d'accueil ou des parents adoptifs⁶⁶.

Carmen Lavallée, vice-doyenne de la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke, aborde la notion de pluri-parentalité. Elle mentionne que si on recule il y a 10 ans, « l'idée qu'un enfant pouvait avoir plus que deux parents n'a pas été reçue par tout le monde avec beaucoup d'enthousiasme ». Aujourd'hui, on est ailleurs. Deux provinces canadiennes ont reconnu la possibilité pour un enfant d'avoir plus que deux parents⁶⁷.

Nous sommes d'avis que le besoin d'ancrage des enfants auprès de figures parentales stables constitue un besoin fondamental. La constance dans la réponse apportée à leurs besoins fait partie des conditions de base pour que les enfants puissent se développer et s'épanouir. Les différents adultes qui s'investissent auprès d'eux sont source d'enrichissement pour l'enfant, pourvu que les liens soient positifs, significatifs et durables.

La famille, quelle que soit sa forme, est le milieu dans lequel l'enfant va forger son identité, traverser ses étapes de développement et trouver sa sécurité affective. Il est important dans une société bienveillante d'assurer un soutien aux parents, tout en ajustant l'intensité de l'accompagnement offert en fonction des besoins des familles. Les enfants sont au cœur de ces familles plurielles, souvent en mouvance, parfois dans des climats de tension. Ils doivent recevoir toute l'attention qui leur est nécessaire pour bien grandir et s'épanouir. Chaque enfant doit avoir un point d'ancrage, un lien d'attachement avec au moins un adulte aimant qui sera là pour lui pour la vie.

1.4 Une société bienveillante mise d'abord sur la prévention

Une société bienveillante qui vise le développement harmonieux de chaque enfant assure la présence d'une trajectoire complète de services préventifs qui inclue des stratégies pour rejoindre les familles à risque de vivre des difficultés.

Dans une perspective de prévention primaire, ces services visent à débiter avant même la naissance des enfants, en prenant soin des mères, et à accompagner les enfants dans toutes les phases de leur développement, pour continuer même après leurs 18 ans, surtout en ce qui concerne les enfants en situation de vulnérabilité.

Il est largement reconnu que les premières années de vie d'un enfant jouent un rôle fondamental dans la façon dont il se développera. La recherche sur le développement des jeunes enfants montre en effet que le contexte dans lequel ils évoluent et les expériences qu'ils vivent, qu'elles soient positives ou négatives, influenceront différents aspects de leur développement global, que ce soit leur parcours scolaire, la façon dont ils établiront des relations avec les autres, leur confiance en eux, leurs intérêts, etc.⁶⁸.

63 Groupe de travail sur le régime québécois de l'adoption (2007), « Pour une adoption québécoise à la mesure de chaque enfant », Québec, Ministère de la Justice, p. 21.

64 Conseil de la famille et de l'enfance (2005), « Prendre en compte la diversité des familles », p. 31.

65 Institut de la statistique du Québec (2016), « 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 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 16.

66 Témoignage d'Annie Thériault, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 17-21; témoignage de Nancy Audet, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 214-217.

67 Témoignage de Carmen Lavallée, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 172.

68 Institut de la statistique du Québec (2016), « 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 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 15.

L'accès à des services de première ligne, des services éducatifs, des services communautaires et des services spécialisés sont tous des éléments qui permettent d'agir en amont des services de la protection de la jeunesse. Pour être utiles et efficaces, ces services doivent être disponibles en temps opportun. Le MSSS reconnaît que « [I]es difficultés d'accès aux services ainsi que les délais d'intervention peuvent avoir comme conséquence que la situation à la source d'un besoin de soutien psychosocial se détériore et se transforme en besoin de protection⁶⁹ ».

Un virage vers la prévention est nécessaire afin de rejoindre les personnes en situation de vulnérabilité, en assurant l'intensité et la durée requise des services, et ce, avant que les problèmes des familles ne s'accroissent. Une société bienveillante veille à ce que seulement les familles qui nécessitent l'intervention d'autorité de l'État se rendent dans le système de protection de la jeunesse.

Reconnaître et adapter les services aux besoins des familles

Dans une société qui mise sur la prévention, des politiques, des programmes et des services préventifs s'appliqueront à tous les enfants, peu importe leur situation, pour soutenir leur développement et leur bien-être, tout en agissant de façon plus intensive pour assurer une réponse adéquate aux enfants ayant de plus grands besoins. De la même façon, cette société vise à soutenir tous les parents dans l'exercice de leurs responsabilités, tout en s'adaptant à l'ampleur des besoins des familles, notamment les populations en situation d'extrême pauvreté, dont la santé est la plus menacée.

Pour bien illustrer ce propos, toutes les familles peuvent vivre des périodes de stress plus ou moins importantes, par exemple, lors de transitions dans leur vie de famille :

La séparation des conjoints fait partie des événements déstabilisants qui provoquent une modification des liens et des rôles dans la famille et confrontent les membres à de nouveaux défis, notamment : l'adaptation en famille monoparentale, le stress économique, la diminution des contacts entre certains membres, l'augmentation des responsabilités du parent gardien et souvent, la venue de nouveaux membres dans le contexte d'une nouvelle union conjugale⁷⁰.

La présence ou non de soutien dans leurs réseaux familial peut faire une très grande différence pour les parents et les enfants. Le recours à des services communautaires et gouvernementaux peut également être nécessaire afin d'aider la famille à retrouver son équilibre.

Certaines familles vivent des difficultés plus chroniques et même intergénérationnelles. Il s'avère essentiel de réduire les obstacles qui empêchent les personnes en situation de vulnérabilité de recourir aux services, par exemple :

- Absence de moyen de transport
- Horaires inadaptés
- Barrières linguistiques ou
- Méfiance envers les services publics.

Ces obstacles peuvent faire en sorte que ceux qui ont le plus besoin des services sont en réalité ceux qui y ont le moins accès. Il s'agit là d'un enjeu majeur qui peut miner l'efficacité des services publics, afin de rejoindre ces familles et de bien répondre aux besoins des enfants en situation de vulnérabilité.

Mieux accompagner les familles, les enfants et les jeunes et répondre à leurs besoins en temps opportun demeurent des conditions incontournables pour contrer la maltraitance.

69 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2017), « 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 », Québec, La Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux, p. 26.

70 Richard Cloutier (1997-1998), « Transitions familiales et développement de l'enfant : les enjeux pour l'intervention », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, volume 28, numéro 1-2, p. 21.

Travailler ensemble, au bénéfice des enfants

Plus les besoins des familles sont importants et variés, plus le travail concerté s'impose afin de pouvoir y répondre de façon adéquate. En effet, plusieurs partenaires sont mis à contribution dans cette offre de service globale aux enfants et aux parents. Une meilleure coordination des actions enfants-parents-communautés doit être visée. Dans une culture de prévention, plusieurs réseaux et ministères travaillent ensemble pour répondre aux besoins des familles québécoises. Pensons notamment aux acteurs suivants :

- Le réseau de la santé et des services sociaux
- Le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance
- Les organismes communautaires
- Les acteurs de la communauté
- Les municipalités
- Le réseau de l'éducation
- La sécurité publique
- Le système judiciaire.

La collaboration est également importante lors d'un signalement à la DPJ, et les acteurs de la communauté doivent se concerter pour assurer la meilleure réponse possible à l'enfant et sa famille. Malheureusement, une mécompréhension des rôles nuit parfois à cette collaboration⁷¹. Les témoins ont mis de l'avant des propositions pour assurer un travail plus cohérent et fluide, qui seront explorées à l'intérieur de ce rapport.

Parfois, l'immensité du Québec comporte en soi un défi pour bien travailler ensemble au profit des familles, notamment lorsqu'il y a moins de ressources disponibles ou quand les familles sont géographiquement isolées. Nous avons constaté dans certains cas l'ingéniosité d'initiatives locales et la persévérance de certains acteurs à développer et à maintenir des programmes et des services pour répondre aux besoins des familles de leurs territoires.

Dans tous les cas, il est incontestable que le filet social qui est tissé autour des enfants en situation de vulnérabilité atteint son plein potentiel lorsque les professionnels et les réseaux travaillent de façon concertée pour construire des solutions personnalisées et adaptées aux besoins des familles.

Faire mieux pour prévenir la maltraitance

Quoiqu'il y ait moins d'enfants au Québec qu'il y a 20 ans, le nombre de signalements n'a cessé d'augmenter. Entre 1995-1996 et 2018-2019, le nombre de signalements reçus par les DPJ du Québec a plus que doublé, passant de 49 388 à 105 644. Alors qu'en 1995-1996, près de 29,6 enfants sur 1000 étaient signalés, c'est plus de 67,3 sur 1000 qui le sont en 2018-2019⁷².

Camil Bouchard estime, lors de son témoignage, que cette hausse fulgurante de signalements est l'illustration d'un déni collectif et gouvernemental concernant la prévention de la maltraitance faite aux enfants, tout en reconnaissant les grands acquis sociaux depuis 30 ans en matière de politiques sociales⁷³ :

[C]'est important, je pense, de souligner le fait que les enfants ont droit à une société qui est stimulante, bienveillante, accueillante dès les premiers jours et même avant les premiers jours de leur naissance et que les services de première ligne sont extrêmement importants, les services de proximité, les services communautaires, si on veut arriver à changer le cours des choses. Le résultat de tout ça, c'est que les..., on l'a vu, les DPJ sont assiégées⁷⁴.

71 CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, « Plus fort, ensemble », 12 décembre 2019, pièce P-260, CSDEPJ, p. 17.

72 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 9, 10.

73 Témoignage de Camil Bouchard, notes sténographiques du 26 novembre 2019, p. 130.

74 Témoignage de Camil Bouchard, notes sténographiques du 26 novembre 2019, p. 126.

Le projet de société bienveillante mis de l'avant dans ce rapport peut déjà compter sur de solides acquis, comme nous l'avons vu. La société bienveillante est également tributaire d'un enjeu critique, le virage vers la prévention afin d'éviter les difficultés plus graves qui conduisent au signalement.

2. Certains enjeux se répètent depuis 40 ans

La Loi sur la protection de la jeunesse (LPJ), une loi novatrice, dont les principes demeurent pertinents

Adoptée à l'unanimité par les membres de l'Assemblée nationale du Québec le 19 décembre 1977, la LPJ entre en vigueur le 15 janvier 1979. Loi novatrice, elle reconnaît l'enfant comme sujet de droit. Elle vise des situations exceptionnelles où les parents n'arrivent pas à assurer la protection de leur enfant. Dans ce contexte, elle vise à mettre fin aux situations qui compromettent la sécurité ou le développement des enfants. En affirmant la primauté de l'intervention sociale sur l'intervention judiciaire, elle inaugure un tout nouveau chapitre de l'évolution de la protection de l'enfance au Québec. Un certain nombre de principes généraux s'y retrouvent, devant guider les interventions et les décisions :

- L'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits
- La primauté de la responsabilité parentale
- La participation de l'enfant et de ses parents
- Le maintien de l'enfant dans son milieu familial
- La continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie lorsque l'enfant est retiré de son milieu familial
- La participation de la communauté
- Le respect des personnes et de leurs droits
- L'importance d'agir avec diligence
- La prise en considération des caractéristiques des communautés culturelles et des communautés autochtones⁷⁵.

Ces principes évoluent et se précisent au fil du temps, alors que différents amendements législatifs sont apportés en 1984 et 1994. Ainsi, la notion de « l'intérêt de l'enfant » est apparue en 1984, alors que les notions de « participation de l'enfant et de ses parents », de « continuité des soins et de stabilité des liens », de « l'importance d'agir avec diligence » et de « prise en considération des caractéristiques des communautés culturelles et autochtones » sont apparues en 1994⁷⁶.

Les principes initiaux de la LPJ s'appuient notamment sur le *Rapport du Comité d'étude sur la réadaptation des enfants et adolescents placés en centre d'accueil*. Le rapport de ce comité, présidé par Manuel G. Batshaw, est publié en 1975. Il a permis de construire les bases de la LPJ. Il y est écrit que l'intervention en protection de la jeunesse doit être minimale et la plus brève possible. Il mise sur l'intervention sociale avant l'intervention judiciaire. L'idée selon laquelle la LPJ est une loi d'exception est déjà très clairement énoncée : elle ne s'applique que dans des cas particuliers où la sécurité ou le développement d'un enfant est compromis⁷⁷.

Ce rapport met l'enfant au centre de l'intervention : l'enfant et l'ensemble de ses besoins doivent être au cœur du système de protection de la jeunesse. Le rapport sera précurseur en affirmant que l'enfant doit être reconnu comme un sujet de droit⁷⁸.

75 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2010), « Manuel de référence sur la protection de la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec, p. 309-328.

76 *Loi sur la protection de la jeunesse*, 1984, chap. 4, art. 5; *Loi sur la protection de la jeunesse*, 1994, chap. 35, art. 3, 5.

77 Comité d'étude sur la réadaptation des enfants et adolescents placés en centre d'accueil (1975), « Rapport du comité d'étude sur la réadaptation des enfants et adolescents placés en centre d'accueil », Montréal, Gouvernement du Québec, p. 8.

78 Comité d'étude sur la réadaptation des enfants et adolescents placés en centre d'accueil (1975), « Rapport du comité d'étude sur la réadaptation des enfants et adolescents placés en centre d'accueil », Montréal, Gouvernement du Québec, p. 51-54.

Un projet bienveillant, insuffisamment soutenu dès le départ

Le réseau de la santé et des services sociaux, tel que nous le connaissons actuellement, découle de la vaste Commission d'enquête Castonguay-Nepveu dans les années 1960, qui a amené la prise en charge par l'État de l'ensemble des institutions de santé, incluant les différentes agences diocésaines de services sociaux. L'intégration des services sociaux et des services de santé dans la nouvelle offre de services publics témoigne de l'importance accordée aux services sociaux par cette commission, dans le but de répondre aux besoins globaux de santé et de bien-être de la population⁷⁹.

Dans la foulée de la réforme de 1972, ce sont les Centres locaux de services communautaires (CLSC) qui deviendront responsables des services de première ligne, et ce sera aux Centres de services sociaux (CSS) à qui incombera de mettre en œuvre la LPJ en 1979. Or, le financement de l'implantation de cette offre de services, tant pour les services de première ligne que pour ceux de la protection de la jeunesse, fera défaut dans le contexte de la crise des finances publiques du début des années 1980⁸⁰.

La Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux constate, dans son rapport publié en 1988 (Rapport Rochon), que dans le contexte des compressions budgétaires, une somme supérieure à ce qui avait été consenti aux CSS pour implanter la LPJ en 1979 leur a été retirée en 1982⁸¹. Concernant l'offre de services pour les jeunes en difficulté en CLSC, le rapport constate que le financement initial provient principalement de transferts de ressources des CSS, déjà sous-financés⁸².

Face à une liste d'attente imposante en protection de la jeunesse en 1987, cette même commission énonce : « Les compressions budgétaires, l'insuffisance des services de première ligne, l'accès aux services sociaux par le seul canal de la protection dans le cas des jeunes, la complexification de l'évaluation des situations de protection et le manque de ressources spécialisées sont autant d'éléments pouvant expliquer la persistance des listes d'attente⁸³ ».

Ce constat d'une grande lucidité sera refait plusieurs fois dans l'histoire, et il demeure d'actualité encore aujourd'hui.

Des principes à clarifier dès la mise en œuvre de la LPJ

Très rapidement après la mise en vigueur de la LPJ, des difficultés de mise en application surgissent. À la fin de 1981, l'Assemblée nationale du Québec adopte une motion mettant sur pied la Commission parlementaire spéciale sur la protection de la jeunesse, chargée d'évaluer l'application de la LPJ. Formé d'un groupe de députés, le rapport de cette commission, présidée par Jean-Pierre Charbonneau, est présenté le 16 novembre 1982⁸⁴. Le rapport, outre le fait de redéfinir le cadre juridique d'intervention auprès des jeunes délinquants, permet de préciser le sens et les modalités de l'intervention en protection de la jeunesse. On y retrouve certaines recommandations visant à clarifier l'application des principes de la LPJ :

- Que la notion d'intérêt soit associée à celle des droits de l'enfant
- Que les parents demeurent les premiers responsables de l'enfant
- Que l'enfant et ses parents aient droit à des mesures d'aide et de soutien pour assurer sa sécurité et son développement
- Que l'enfant ait droit au maintien (ou au retour) dans son milieu parental, si son intérêt le commande
- Que l'enfant ait droit à la continuité des soins et à la stabilité des personnes qui en ont la garde

79 Jean-Pierre Bélanger (1992), « De la Commission Castonguay à la Commission Rochon... Vingt ans d'histoire de l'évolution des services de santé et des services sociaux au Québec », *Service social*, volume 41, numéro 2, p. 53.

80 Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux (1988), « Rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux », Québec, Gouvernement du Québec, p. 201, 204; Benoit Blanchet et Pierre Pinard (1987), « Le concept de protection, une comparaison Québec-Ontario », Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, p. 38, 58.

81 Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux (1988), « Rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux », Québec, Gouvernement du Québec, p. 204.

82 Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux (1988), « Rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux », Québec, Gouvernement du Québec, p. 204, p. 215.

83 Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux (1988), « Rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux », Québec, Gouvernement du Québec, p. 206.

84 Commission parlementaire spéciale sur la protection de la jeunesse (1982), « Rapport de la Commission parlementaire spéciale sur la protection de la jeunesse », Québec, Assemblée nationale du Québec, <https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=71675>, p. XXXI.

- Que soit permis clairement l'échange de l'information parmi les professionnels de l'établissement dispensant des services à un même bénéficiaire
- Que le milieu scolaire soit identifié comme le responsable des jeunes ayant des difficultés d'adaptation scolaire⁸⁵.

Le Rapport Charbonneau a voulu ainsi rétablir un certain équilibre en faveur d'une réponse plus globale aux besoins des enfants, tenant compte, outre l'aspect de la sécurité physique, des aspects affectifs, intellectuels et sociaux, comme l'avait souhaité le Rapport Batshaw.

Ainsi, tout en réaffirmant la primauté de la responsabilité parentale et le droit des parents d'être aidés et soutenus, l'analyse de l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits doivent prendre en compte la continuité des soins et la stabilité avec les personnes qui en ont la garde. La question du partage d'information et de la participation des acteurs de la communauté dans une perspective de prévention et de responsabilité collective est également abordée dans le Rapport Charbonneau.

En mars 1984, l'Assemblée nationale adopte le projet de loi n° 60, donnant suite aux principales recommandations du Rapport Charbonneau. Notamment, l'objectif de la LPJ est précisé, les motifs donnant ouverture à une intervention du DPJ sont clarifiés, et le critère de l'intérêt de l'enfant est ajouté pour guider les décisions⁸⁶.

La discussion engagée par le Rapport Charbonneau sur la clarification et la mise en œuvre des principes de la LPJ se poursuivra à travers de nombreux autres rapports dans les trois décennies suivantes.

La quête incessante du projet bienveillant se poursuit

Au cours des 30 années qui ont suivi les travaux de la Commission Charbonneau et de la Commission Rochon, près d'une dizaine de groupes de travail ou de comités d'experts ont produit, à la demande du gouvernement, des rapports qui ont tour à tour scruté, questionné et diagnostiqué sous tous ses angles le filet de sécurité qui protège les enfants québécois. Nous constatons que les thèmes et enjeux discutés, déjà soulevés par les deux commissions précédentes, reviennent à travers l'histoire. Il s'agit notamment :

- Du caractère exceptionnel du recours à la LPJ
- Du phénomène des listes d'attente en protection de la jeunesse
- De l'accès et de la disponibilité des services de première ligne pour éviter des parcours en protection de la jeunesse
- De la responsabilité collective et de la participation de la communauté
- De l'antériorité de l'intervention sociale sur l'intervention judiciaire
- Du partage de l'information entre les différents acteurs
- De la participation et de l'implication de l'enfant et des parents
- De la stabilité et de la permanence des liens pour les enfants suivis par le DPJ
- Des conditions et normes de pratiques des intervenantes⁸⁷

Ces thèmes font écho aux difficultés d'application et de mise en œuvre des principes initiaux de la LPJ. Malgré les progrès, ils demeurent d'actualité au regard de l'ensemble de la preuve et des témoignages reçus par notre Commission.

Comment les choses ont-elles évolué au cours des 40 dernières années? Pourquoi certains enjeux sont-ils toujours présents?

85 Commission parlementaire spéciale sur la protection de la jeunesse (1982), « Rapport de la Commission parlementaire spéciale sur la protection de la jeunesse », Québec, Assemblée nationale du Québec, <https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=71675>, p. 83, 224, 230, 410, 486.

86 Projet de loi n° 60, *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, 4^e session, 39^e législature, 1984, art. 2, 4, 18.

87 Voir Ministère de la Santé et des Services sociaux (2010), « Manuel de référence sur la protection de la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec, p. 3, 266-282, 296-299.

Les Rapports Harvey I (1988)⁸⁸ et Harvey II (1991)⁸⁹ sur le processus d'intervention LPJ

Le processus en protection de la jeunesse est divisé en étapes. Ces deux rapports visent essentiellement à clarifier les processus d'intervention liés aux étapes de Réception et de traitement du signalement (RTS), d'Évaluation-Orientation et d'Application des mesures. L'objectif visé, à partir du constat d'une grande variabilité des pratiques cliniques d'une région à l'autre, est de les harmoniser pour assurer un traitement rapide et efficace de la situation des enfants signalés.

Ainsi, les premières normes de pratiques sont apparues sur les délais de traitement des signalements (codes de priorité), sur les délais de traitement à respecter aux autres étapes, sur les activités cliniques requises, sur les critères de décision et sur les objectifs d'intervention. Les premières balises quant aux charges de cas des intervenantes y sont précisées, notamment le nombre d'évaluations à réaliser par année. On s'interroge également sur la faible intensité d'intervention à l'étape Application des mesures et la nécessité de baliser les charges de cas selon des normes reconnues.

Certaines mesures sont aussi proposées, visant une meilleure continuité de l'intervention entre les intervenantes en protection de la jeunesse et également avec les écoles. Enfin, on recommande la mise en place d'un programme de formation et d'intégration à l'emploi.

La plupart des normes établies par ces rapports demeurent encore en vigueur aujourd'hui, sans toutefois toujours être respectées. Elles n'ont pas été révisées depuis, et sont considérées comme désuètes aujourd'hui par plusieurs. Nous y reviendrons.

Le Rapport Jasmin (1992) : La protection de la jeunesse, plus qu'une loi⁹⁰

Le Groupe de travail sur l'évaluation de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, présidé par le juge de la Cour du Québec, Chambre de la jeunesse, Michel Jasmin, reçoit le mandat, des ministères de la Justice (MJQ) et de la Santé et des Services sociaux, de dresser un bilan de l'application de la LPJ. Le rapport aborde les enjeux liés tant à l'intervention sociale que judiciaire, en regard des principes constitutifs de la LPJ.

Dès l'avant-propos, le rapport rappelle que la LPJ « n'est qu'un outil au service de l'entreprise éducative, qu'une aide à la mise en place de conditions vivifiantes nécessaires à l'épanouissement de l'enfant, mais surtout qu'un rempart dans les situations où sa sécurité ou son développement est compromis⁹¹ ». Il rappelle ainsi la nécessité d'un filet de sécurité autour des familles, en amont des difficultés graves.

Le groupe de travail introduit dans la réflexion sur la LPJ la question du sens du temps chez l'enfant, qui permet d'élargir la notion de besoins de l'enfant. Il en fait un principe devant guider l'ensemble des dispositions de la LPJ, les décisions et les interventions, tant sociales que judiciaires. Le rapport propose d'introduire un article déclaratoire dans la LPJ : « Le législateur rappellerait ainsi à tous les intervenants que la notion du temps chez l'enfant est différente de celle des adultes. Plus un enfant est jeune, moins la durée de son placement doit être longue et plus l'investissement pour corriger rapidement sa situation doit être intensif⁹² ».

Le rapport introduit le concept de projet de vie, impliquant un contexte de stabilité pour l'enfant, dès lors capable de se projeter dans l'avenir.

Il y est question de l'enfant comme sujet de droit plutôt qu'objet de droit, où la prise en compte du point de vue de l'enfant doit faire toute la différence. Enfin, tout en réaffirmant la primauté de la responsabilité parentale, le rapport insiste sur la participation et l'implication des parents pour mettre fin à la situation de compromission : « On

88 Jean Harvey (1988), « Rapport sur l'analyse des activités de réception et de traitement des signalements, et d'évaluation et d'orientation en protection de la jeunesse », Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux.

89 Groupe de travail sur l'application des mesures de protection de la jeunesse (1991), « La protection sur mesure : un projet collectif », Québec, Groupe de travail sur l'application des mesures de protection de la jeunesse.

90 Groupe de travail sur l'évaluation de la Loi sur la protection de la jeunesse (1992), « La protection de la jeunesse : plus qu'une loi », Québec, Gouvernement du Québec.

91 Groupe de travail sur l'évaluation de la Loi sur la protection de la jeunesse (1992), « La protection de la jeunesse : plus qu'une loi », Québec, Gouvernement du Québec, p. VII.

92 Groupe de travail sur l'évaluation de la Loi sur la protection de la jeunesse (1992), « La protection de la jeunesse : plus qu'une loi », Québec, Gouvernement du Québec, p. 34.

doit leur rappeler leurs responsabilités et que, s'ils ne les exercent pas, l'État prendra la relève pour intervenir dans l'intérêt de leur enfant. On doit enfin faire comprendre aux parents les effets néfastes que peut avoir leur désengagement sur le développement de leur enfant⁹³».

La publication du Rapport Jasmin a constitué l'amorce d'un virage majeur dans les pratiques, en faveur d'une action plus diligente, prenant davantage en compte la notion de temps chez l'enfant, les enjeux d'attachement et de stabilité, dans l'appréciation des besoins de l'enfant et de son intérêt.

Au printemps 1994, le projet de loi n° 31 est adopté pour donner suite à la partie du Rapport Jasmin sur l'intervention sociale⁹⁴. Il contient notamment des modifications aux principes directeurs pour renforcer l'obligation de tenir compte de la notion de temps chez l'enfant, du point de vue de l'enfant et de ses parents, et des caractéristiques des communautés culturelles et autochtones. Il renforce également l'obligation de favoriser la participation de l'enfant et de ses parents et la communauté, et en contrepartie, ajoute l'obligation des parents de participer activement à l'application des mesures pour leur enfant. Enfin, il explicite le critère de l'intérêt de l'enfant, en précisant les éléments à prendre en compte.

Les Rapports Lebon I (1998)⁹⁵ et Lebon II (1999)⁹⁶ sur les listes d'attente et l'accès aux services

Le Groupe d'experts en organisation clinique en matière jeunesse, dirigé par André Lebon, dresse un état de la situation et propose des recommandations au regard des listes d'attente en protection de la jeunesse et de l'accessibilité aux services jeunesse dès la première ligne. Ce rapport élabore des solutions pour établir, conjointement avec les autorités régionales, des plans d'action et des mesures pour résorber des problèmes liés à l'accessibilité et à la continuité des services offerts aux jeunes en difficulté d'adaptation. Chaque région devra établir son plan d'action pour lequel un suivi sera effectué.

Le groupe d'experts propose que « parallèlement aux investissements en protection de la jeunesse dans les régions en difficulté, les budgets de développement aillent en priorité aux CLSC, car c'est en amont de la protection qu'il faut assurer le maximum de services dans chacune des régions du Québec⁹⁷ ».

Un an plus tard, le second rapport réitère l'objectif prioritaire d'éliminer les listes d'attente et d'améliorer l'accessibilité des services à la jeunesse dès la première ligne. Il soulève quelques enjeux méritant une attention particulière concernant la formation du personnel, le soutien aux intervenants, l'harmonisation et l'intégration des pratiques. Surtout, dans un rapport de suivi, le groupe d'experts insiste à nouveau sur l'importance d'agir en amont de l'entrée en protection de la jeunesse.

93 Groupe de travail sur l'évaluation de la Loi sur la protection de la jeunesse (1992), « La protection de la jeunesse : plus qu'une loi », Québec, Gouvernement du Québec, p. 39.

94 Projet de loi n° 31, *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse*, 3^e session, 34^e législature, 1994.

95 Groupe d'experts en organisation clinique en matière jeunesse (1998), « État de la situation et recommandations au regard des listes d'attente en protection de la jeunesse et de l'accessibilité aux services à la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec, <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/1998/98_853.pdf>.

96 Groupe d'experts en organisation clinique en matière jeunesse (1999), « Liste d'attente en protection de la jeunesse et accessibilité aux services à la jeunesse : Bilan 1998-1999 », Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, <<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/1999/99-855.pdf>>.

97 Groupe d'experts en organisation clinique en matière jeunesse (1998), « État de la situation et recommandations au regard des listes d'attente en protection de la jeunesse et de l'accessibilité aux services à la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec, <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/1998/98_853.pdf>, p. 40.

On y lit :

De l'ensemble de ces constats, une première conclusion saute aux yeux : trop de nos ressources les plus coûteuses s'adressent, trop tard, à une portion très limitée de notre clientèle. [...] En somme, il faudrait affecter plus de ressources aux interventions précoces de manière à rejoindre les jeunes adultes et les familles les plus vulnérables et les plus à risque. [...] Paradoxalement, en hésitant à investir dans les interventions précoces, nous perpétons la pression des listes d'attente et de l'engorgement des ressources curatives. De plus, nous réalisons que le manque d'intensité et l'absence d'interventions précoces nous coûtent cher puisque nous ne sommes pas aussi efficaces que nous l'espérons⁹⁸.

La stratégie du Comité de coordination des chantiers jeunesse (2001)⁹⁹

En 2001, le Comité de coordination des chantiers jeunesse fera écho à cette analyse. Composé de plus d'une quarantaine de membres œuvrant dans les centres jeunesse, les CLSC, les Régies régionales, au MSSS, dans les milieux syndicaux et hospitaliers, le comité propose une stratégie d'action plaçant le bien-être des enfants et des parents, ainsi que celui des intervenantes et des gestionnaires leur venant en aide, au cœur de celle-ci. Une des mesures structurantes de cette stratégie vise la mise en place d'une « gamme complète et commune des services généraux requis par les besoins des jeunes aux prises avec des difficultés graves ou vivant des situations qui les rendent vulnérables à ces difficultés¹⁰⁰ ». Parlant de cette mesure, le Comité de coordination des chantiers jeunesse énonçait :

On n'insistera jamais assez sur l'importance de cette mesure dans une stratégie qui entend lutter efficacement contre la détresse et les difficultés graves des jeunes. Car en rendant disponible cette gamme complète de services généraux sur l'ensemble du territoire québécois, non seulement renforce-t-on la base des services, on remplit du même coup une des conditions préalables essentielles au recours judicieux et au fonctionnement efficace des services spécialisés¹⁰¹.

Le Comité de coordination des chantiers jeunesse ne néglige pas pour autant les services de protection de la jeunesse en proposant de les rehausser, tout en estimant qu'à terme, la pression diminuera sur le système de protection, générant ainsi des économies. Un budget de transition est donc proposé¹⁰² – budget qui ne viendra pas.

En écho aux chantiers jeunesse, le MSSS publie l'année suivante, en 2002, une Stratégie d'action pour les jeunes en difficulté et leur famille, consistant en l'énoncé de huit objectifs. La question du financement y est abordée, pour conclure qu'il faut d'abord mieux utiliser les argents déjà investis dans les services aux jeunes en difficulté, et ce, par une répartition plus équitable entre les régions ou à l'intérieur de celles-ci¹⁰³.

Le Rapport Dumais (2004) : La protection des enfants au Québec, une responsabilité à mieux partager¹⁰⁴

Mandaté par le MSSS, le Comité d'experts sur la révision de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, présidé par Jacques Dumais, publie son rapport en février 2004. Ce rapport s'inscrit notamment dans la foulée du travail réalisé en 2001 par le Comité de coordination des chantiers jeunesse, concernant plus particulièrement la clarification des motifs d'intervention en protection de la jeunesse, afin d'assurer que le recours à la LPJ demeure exceptionnel. À cette fin, le rapport propose une redéfinition des motifs d'intervention en protection de la jeunesse

98 Groupe d'experts en organisation clinique en matière jeunesse (1999), « Liste d'attente en protection de la jeunesse et accessibilité aux services à la jeunesse : Bilan 1998-1999 », Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, <<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/1999/99-855.pdf>>, p. 46.

99 Comité de coordination des chantiers jeunesse, « Faire front commun contre la détresse et les difficultés graves des jeunes », novembre 2001, pièce P-426, CSDEPJ.

100 Comité de coordination des chantiers jeunesse, « Faire front commun contre la détresse et les difficultés graves des jeunes », novembre 2001, pièce P-426, CSDEPJ, p. 22.

101 Comité de coordination des chantiers jeunesse, « Faire front commun contre la détresse et les difficultés graves des jeunes », novembre 2001, pièce P-426, CSDEPJ, p. 24.

102 Comité de coordination des chantiers jeunesse, « Faire front commun contre la détresse et les difficultés graves des jeunes », novembre 2001, pièce P-426, CSDEPJ, p. 94, 96.

103 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2002), « Stratégie d'action pour les jeunes en difficulté et leur famille », Québec, la Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux, p. 44.

104 Comité d'experts sur la révision de la Loi sur la protection de la jeunesse (2004), « La protection des enfants au Québec : une responsabilité à mieux partager », Québec, Direction générale des services à la population du MSSS, <<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2004/04-comiteprotecjeunes.pdf>>.

pour les rendre plus explicites. Il propose également des modifications à la LPJ afin de préciser les obligations et responsabilités des établissements ou organismes dans le cadre de l'application de la loi, ainsi que des assouplissements pour favoriser le partage d'informations pour mieux protéger les enfants.

Mais surtout, le comité d'experts fait écho à la perspective qui avait mené tant la Commission Charbonneau que le groupe de travail Jasmin à souligner la nécessité de considérer la stabilité et la continuité des liens, ainsi que la notion de temps chez l'enfant. Vu l'instabilité encore vécue par beaucoup d'enfants, le comité d'experts estime que la LPJ devrait affirmer la nécessité de définir un projet permanent pour tout enfant placé, si son retour auprès de ses parents n'est pas possible dans un délai qui est raisonnable du point de vue de l'enfant.

Le comité s'appuie sur les connaissances scientifiques qui démontrent que le lien d'attachement en bas âge constitue un facteur déterminant dans le développement normal de l'enfant, et qu'à l'inverse, l'incapacité de former ce lien peut entraîner pour l'enfant des conséquences graves, voire, dans certains cas, irréversibles. Le comité d'experts propose d'introduire dans la LPJ des durées maximales d'hébergement en fonction de l'âge, au terme desquelles une décision devra être rendue pour assurer un projet de vie permanent pour l'enfant.

Le comité propose en outre que les principes généraux et les droits de l'enfant prévus à la LPJ soient précisés pour que l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits prédominent dans toute décision, ainsi que le principe de la continuité des soins et de la stabilité des liens.

Le Rapport Turmel (2004) : L'intervention judiciaire en matière de protection de la jeunesse : constats, difficultés et pistes de solution¹⁰⁵

Le MJQ constitue une équipe de travail en vue de faire des recommandations pour moderniser la procédure judiciaire en matière de protection de la jeunesse. Présidée par Jean Turmel, du MJQ, l'équipe de travail présente son rapport en avril 2004. Le mandat initial de cette équipe de travail consistait principalement à faire des recommandations de modifications à la LPJ, qui vise à simplifier le processus judiciaire et à réduire le nombre d'auditions pour les enfants victimes d'abus sexuels ou de mauvais traitements physiques.

L'équipe de travail aborde son mandat de manière plus large, en portant une attention particulière à l'augmentation des délais judiciaires qui est en partie attribuable à l'augmentation du volume de dossiers soumis à la Chambre de la jeunesse. Elle constate une hausse importante des situations soumises au tribunal entre 1993 et 2001, et une multiplication des auditions pour une même cause, alors que la LPJ privilégie en principe l'intervention sociale à l'intervention judiciaire. Elle relève que l'allongement des délais judiciaires qui en découle est problématique en regard des objectifs de la LPJ, qui vise une intervention rapide auprès des enfants considérant la notion de temps chez l'enfant.

Le rapport formule un ensemble de recommandations visant à réserver le recours au tribunal aux situations où une entente consensuelle ne peut être obtenue. Il propose à cet effet d'introduire différentes modalités qui permettent et favorisent la conclusion d'entente entre les parties, plutôt que de saisir le tribunal.

Avant la saisie du tribunal, il propose une réflexion sur le recours à l'approche de médiation avant la judiciarisation. Et enfin, lorsque le tribunal est saisi, il propose d'introduire différents moyens pour faciliter la conciliation entre les parties.

À la suite des Rapports Dumais et Turmel, le projet de loi n° 125, présenté à l'automne 2005, est adopté en juin 2006¹⁰⁶. Les durées maximales d'hébergement sont introduites dans la LPJ, ainsi que des dispositions visant à garantir plus rapidement la stabilité pour les enfants. Les motifs d'intervention sont revus une nouvelle fois, pour les rendre plus précis. Les dispositions sur la confidentialité sont revues pour favoriser un plus grand partage des informations. Le processus judiciaire est simplifié et permet le recours à des approches consensuelles.

105 Équipe de travail sur la modernisation des processus judiciaires en matière d'administration de la justice à l'égard des jeunes (2004), « L'intervention judiciaire en matière de protection de la jeunesse : constats, difficultés et pistes de solution », Québec, Gouvernement du Québec, <https://www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/contenu/documents/Fr_francais_/centredoc/rapports/systeme-judiciaire/prot-jeun.pdf>.

106 Projet de loi n° 125, *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, 2^e session, 37^e législature, 2006.

Le Rapport Lavallée (2007) : Pour une adoption québécoise à la mesure de chaque enfant¹⁰⁷

Le Groupe de travail sur le régime québécois de l'adoption, présidé par Carmen Lavallée, a été mandaté par le MJQ et le MSSS pour évaluer le régime québécois d'adoption en fonction de la réalité sociale d'aujourd'hui. Il doit également « considérer l'adoption dans une perspective globale qui prend en compte à la fois des objectifs de protection de l'enfance, de réalisation d'un projet parental et d'établissement ou de modification de la filiation de l'adopté¹⁰⁸ ».

Cette réflexion sur le régime d'adoption constitue une suite au Rapport Dumais, qui avait préconisé la modernisation de l'adoption en regard des enjeux de protection de l'enfance d'aujourd'hui. Le rapport du groupe de travail invite à repenser l'adoption, à la fois en tant qu'institution de filiation, et en tant que mécanisme de protection de l'enfant.

Le rapport évoque l'évolution de la société, désormais pluraliste, où la famille et la place que l'enfant y occupe se sont considérablement modifiées. On fait référence dans ce contexte au concept de parenté, qui évolue vers le concept de parentalité. La réflexion proposée sur l'adoption s'inscrit dans cette perspective.

Le groupe de travail propose un ensemble de modifications législatives visant notamment à faire en sorte que l'adoption réponde mieux à la réalité et aux besoins des enfants suivis en protection de la jeunesse, afin de leur assurer une plus grande stabilité. Il suggère notamment la possibilité d'adoptions ouvertes, avec des accords de communication avec les parents d'origine. Il propose également d'introduire l'adoption sans rupture de lien de filiation pour certains enfants, notamment pour les enfants plus âgés. Le groupe de travail propose aussi de modifier les règles de confidentialité entourant l'adoption pour les rendre plus adaptées aux réalités d'aujourd'hui¹⁰⁹.

Les modifications législatives en matière d'adoption ont été adoptées en juin 2017, par le projet de loi n° 113¹¹⁰. Celui-ci change le *Code civil* et la LPJ, notamment en modifiant le régime de confidentialité concernant l'adoption, et en permettant les ententes de communication avec la famille d'origine. Les modifications législatives permettront aussi une adoption assortie d'une reconnaissance des liens préexistants de filiation, mais il ne s'agit pas de l'adoption « sans rupture de lien de filiation », comme l'avait proposé le groupe de travail. Cette adoption, assortie d'une reconnaissance des liens préexistants, a tout de même pour effet de rompre la filiation d'origine. Enfin, l'adoption coutumière autochtone est reconnue.

D'autres modifications à la LPJ

D'autres modifications ont été apportées à la LPJ depuis 2006. Ainsi en 2017, le projet de loi n° 99 introduit des ajustements substantiels¹¹¹. Ce projet émane des travaux d'un groupe de travail entre le MJQ et le MSSS. Les modifications énoncent que :

- Les durées maximales d'hébergement s'appliquent dorénavant à tous les milieux de vie auxquels l'enfant peut être confié, par exemple, aux grands-parents
- Des additions visant l'implication des communautés autochtones et la préservation de l'identité culturelle d'un enfant autochtone sont faites
- L'intervention de courte durée est formellement reconnue et encadrée
- L'exploitation sexuelle d'un enfant et la négligence éducative sont ajoutées comme motif d'intervention
- Les règles favorisant le partage d'informations, sont à nouveau assouplies.

107 Groupe de travail sur le régime québécois de l'adoption (2007), « Pour une adoption québécoise à la mesure de chaque enfant », Québec, Ministère de la Justice.

108 Groupe de travail sur le régime québécois de l'adoption (2007), « Pour une adoption québécoise à la mesure de chaque enfant », Québec, Ministère de la Justice, Annexe 1, p. 5.

109 Groupe de travail sur le régime québécois de l'adoption (2007), « Pour une adoption québécoise à la mesure de chaque enfant », Québec, Ministère de la Justice, p. 47-48, 68-75, 90-91.

110 Projet de loi n°113, *Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives en matière d'adoption et de communication de renseignements*, 1^{re} session, 41^e législature, 2017.

111 Projet de loi n°99, *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions*, 1^{re} session, 41^e législature, 2017.

Le cadre légal et les pratiques ont évolué

Les multiples rapports énoncés précédemment ont amené une évolution du cadre légal, et également des pratiques cliniques au cours des 40 dernières années. Les principes initiaux de la LPJ ont été clarifiés et précisés au fil du temps. Les enfants sont aujourd'hui moins souvent placés¹¹². Lorsqu'ils le sont, ils le sont plus souvent auprès des personnes significatives pour eux¹¹³. En outre, les enfants vivent davantage de stabilité aujourd'hui qu'il y a 20 ans¹¹⁴.

Pourtant, malgré des avancées certaines, la mise en œuvre des principes de la LPJ rencontre encore aujourd'hui bon nombre de difficultés, souvent analogues aux discussions antérieures des différents rapports. Les nombreux témoignages entendus devant notre Commission en font foi. Le système de protection de la jeunesse tel que nous le connaissons aujourd'hui a 40 ans d'histoire. Les services sociaux professionnels institués lors de la création du réseau de la santé et des services sociaux en ont 50. C'est une jeune histoire lorsqu'on compare au développement de l'organisation professionnelle des systèmes de la santé, de la justice ou de l'éducation, par exemple.

Le système de protection doit impérativement poursuivre son développement en relation avec l'évolution des connaissances. À cette fin, il doit être adéquatement soutenu. Surtout, il doit pouvoir s'appuyer sur une offre de services sociaux en première ligne structurée et efficace, en plus de l'implication de tous les autres acteurs qui gravitent autour des enfants et des familles. Il s'agit d'une condition essentielle pour qu'il puisse bien jouer son rôle.

3. Des constats encore actuels en 2021

3.1 Nous devons collectivement revenir à l'esprit et aux principes premiers de la LPJ

Nous constatons, à travers nos travaux, que la pratique s'éloigne encore souvent des principes de la LPJ, et du contrat social qu'elle énonçait au départ. Bien que certains principes méritent à nouveau d'être précisés pour être plus opérationnels, et ainsi mieux correspondre à la réalité des enfants aujourd'hui, nous croyons que la transformation des pratiques d'intervention tant sociales que judiciaires doit se poursuivre.

Au fil des différents chapitres, nous réaffirmerons plusieurs principes à la base de la LPJ, tout en recommandant des changements ou des actions pour assurer leur mise en œuvre.

Concernant le recours à la DPJ, qui doit rester exceptionnel

La DPJ ne doit pas être, ou ne doit plus être, à l'avenir, une porte d'entrée pour espérer recevoir des services qui pourraient être donnés autrement.

Nous devons voir la protection de la jeunesse comme étant les « soins intensifs » des services sociaux pour les enfants. La majorité des situations devrait ainsi trouver réponse dans les services préventifs.

En 1992, le Rapport Jasmin rappelle que la LPJ n'a pas un objectif de prévention comme la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS). Elle a plutôt un objectif curatif, soit de mettre fin à une situation qui compromet la sécurité ou le développement d'un enfant¹¹⁵. Le Rapport Charbonneau l'a mentionné précédemment. Le Rapport Dumais l'a rappelé de nouveau. Les motifs d'intervention prévus à la loi ont été modifiés trois fois, pour mieux circonscrire le recours à la LPJ.

En 1999, le Rapport Lebon réaffirme l'importance d'agir en amont de l'entrée en protection de la jeunesse¹¹⁶. Le Comité de coordination des chantiers jeunesse a proposé une stratégie d'ensemble à cet égard, qui fait l'objet d'un vaste consensus en 2001.

112 Tonino Esposito *et al.*, « Gestion fondée sur les indicateurs de suivi clinique en protection de la jeunesse (GFISC) », septembre 2019, pièce p-418, CSDEPJ, p. 13.

113 Sonia Hélie *et al.* (2020), « Évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Point de mire sur la réunification familiale », Montréal, Institut universitaire Jeunes en difficulté, Volet 1 – Quantitatif, p. 1.

114 Sonia Hélie *et al.* (2020), « Évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Point de mire sur la réunification familiale », Montréal, Institut universitaire Jeunes en difficulté, Volet 1 – Quantitatif, p. 54.

115 Groupe de travail sur l'évaluation de la Loi sur la protection de la jeunesse (1992), « La protection de la jeunesse : plus qu'une loi », Québec, Gouvernement du Québec, p. 40.

116 Groupe d'experts en organisation clinique en matière jeunesse (1999), « Liste d'attente en protection de la jeunesse et accessibilité aux services à la jeunesse : Bilan 1998-1999 », Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, <<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/1999/99-855.pdf>>, p. 46.

Les signalements ont plus que doublé au cours des 25 dernières années. En 2018-2019, 10,5 % des signalements à la protection de la jeunesse aboutissent à une prise en charge¹¹⁷. Qu'advient-il de ces enfants de plus en plus nombreux pour lesquels le DPJ ne retient pas le signalement ? Comment répond-on à ceux qui ont besoin d'aide ?

Des témoins nous alertent sur cette hausse des signalements. Plusieurs nous ont indiqué que la DPJ est devenue une porte d'entrée pour obtenir des services¹¹⁸ et ont réitéré l'importance de garder la protection de la jeunesse comme un « dernier recours »¹¹⁹, avec toutes les ressources et l'expertise que cela implique. Lorsqu'une situation se retrouve en protection de la jeunesse et que cette situation aurait pu être traitée par les services préventifs ou les services communautaires, le temps et les ressources de la DPJ ne sont pas bien investis¹²⁰.

Nos constats nous amènent à réaffirmer que le virage vers la prévention, si souvent proposé à travers l'histoire, depuis la Commission Rochon en 1988, doit impérativement et rapidement être pris.

Concernant l'application de la LPJ aux enfants autochtones

Il y a 40 ans, la prise de conscience de l'impact de l'application de la LPJ sur les enfants autochtones n'en était pas au point où elle se trouve aujourd'hui. Les répercussions des pensionnats et les effets discriminatoires d'une application uniforme de la LPJ ne peuvent plus être niés. Dans son témoignage, le chef de la Nation Atikamekw indique que rapidement après l'adoption de la LPJ en 1979, des membres des Premières Nations avaient dénoncé cette loi qu'ils disaient ne pas être adaptée à leur réalité¹²¹. La LPJ n'a pas été conçue pour les familles autochtones¹²². Malgré les divers amendements au fil du temps pour mieux tenir compte des besoins des enfants autochtones, le système actuel est perçu et vécu comme un système imposé de l'extérieur et qui ne tient pas compte de la conception de la famille, de la culture et des valeurs des différentes communautés¹²³.

Les travaux des commissions antérieures et la preuve entendue nous poussent nous aussi à recommander que les communautés autochtones puissent exercer leur droit à l'autonomie et à l'autodétermination en matière de protection de la jeunesse.

Concernant la stabilité et la permanence

La stabilité et la permanence des liens significatifs sont des facteurs de protection majeurs pour les enfants, et constituent un des principes fondamentaux dans la LPJ. Le principe de stabilité a été affirmé dans les Rapports Charbonneau, Jasmin et Dumais, et la LPJ a été amendée trois fois pour mieux en tenir compte.

Tout au long de nos travaux, nous avons entendu un appel pour plus de stabilité et de permanence pour les enfants. Des témoins nous ont parlé de l'importance de l'attachement, des liens significatifs que l'enfant crée, de l'importance de diminuer les déplacements et de donner à l'enfant, le plus rapidement possible, un milieu familial stable où il pourra évoluer¹²⁴. En clair, de lui garantir une famille pour la vie.

Nous avons entendu cet appel et nous proposons plusieurs solutions pour permettre à la majorité des enfants de rester dans leur milieu familial.

117 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 10, 13. Ce constat est obtenu à partir des données totales de toutes les régions en 2018-2019 à partir des tableaux « Nombre de signalements traités en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale » et « Nombre total de nouvelles prises en charge en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale ».

118 Caroline Gaudreault, « Déclaration », 22 mai 2020, pièce P-345, CSDEPJ, p. 2; témoignage de Jacques Dumais, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 201-203.

119 Témoignage de Guylaine Ouimette, notes sténographiques du 26 mai 2020, p. 55-56; témoignage de Jacques Dumais, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 184; témoignage de Jacques R. Roy, notes sténographiques du 11 décembre 2019, p. 214.

120 Témoignage de Daniel Turcotte, notes sténographiques du 10 décembre 2019 p. 238-239.

121 Témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 7.

122 Témoignage d'Élizabeth Fast, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 11.

123 Témoignage de Geoffrey Kelley, notes sténographiques du 12 février 2020, p. 81.

124 Association des médecins en protection de l'enfance du Québec, « Mémoire de l'Association des médecins en protection de l'enfance du Québec », décembre 2019, pièce P-189, CSDEPJ, p. 11-12; Yvon Gauthier, « Court mémoire à la Commission de la protection de la jeunesse », 2019, pièce P-015, CSDEPJ, p. 1-2; CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec, « Prioriser la protection et le développement de nos enfants au Québec : un choix pour guider nos actions vers des services sécuritaires et de qualité », 12 décembre 2019, pièce P-262, CSDEPJ, p. 8; Ordre des psychologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre des psychologues du Québec présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 19 décembre 2019, pièce P-192, CSDEPJ, p. 6.

Quant aux enfants pour lesquels ce retour ou ce maintien auprès des parents n'est pas possible ou souhaitable, nous proposons des solutions afin de leur garantir une famille pour la vie, dans des délais raisonnables qui respectent la notion de temps chez l'enfant.

Concernant l'antériorité de l'intervention sociale sur le judiciaire

Malgré les modifications à la LPJ adoptées à la suite des Rapports Dumais et Turmel pour favoriser les approches consensuelles, nous constatons que la judiciarisation des dossiers et les délais judiciaires n'ont pas diminué. Le taux de judiciarisation est très variable d'une région à l'autre et, dans certaines régions, près de 70 % des enfants dont la situation est prise en charge par les DPJ font l'objet d'une ordonnance judiciaire¹²⁵.

Les délais, loin de se résorber, sont de plus en plus importants. Dans leur mémoire, les DPJ du Québec affirment que les effets de ces délais sur les enfants sont importants. Les enfants peuvent rester pendant plusieurs mois dans des situations où leur sécurité ou leur développement sont compromis, avant qu'un juge prenne connaissance de leur situation¹²⁶. La Commission des services juridiques (CSJ), qui représente annuellement plus de 12 000 enfants, affirme dans son mémoire que le système juridique a déjà atteint son point de rupture¹²⁷.

Cette situation est insoutenable et contrevient à l'intérêt des enfants.

3.2 La perspective de notre rapport

Le Québec a des acquis importants en matière de services de santé, de services sociaux, d'éducation et de protection de la jeunesse. Il a également des acquis importants en matière de politiques sociales favorables aux familles.

La mise en œuvre et l'application de la LPJ ont été l'objet, au cours des 40 dernières années, de plusieurs crises et de nombreuses réflexions visant à l'améliorer. Nous sommes d'avis que pour véritablement améliorer le bien-être des enfants, et ultimement mieux les protéger, il faut adopter une perspective beaucoup plus large, où tous les acteurs de la société ont un rôle à jouer, et une contribution à apporter. Les enfants et les familles nécessitent d'être soutenus et accompagnés très tôt, au bon moment, avec les bons services, en amont des difficultés graves. Ne compter que sur les DPJ, pour enrayer à eux seuls la souffrance et la détresse des enfants, constitue une erreur, et mène à une impasse. L'histoire nous l'enseigne.

Nous vous invitons à prendre connaissance de notre rapport dans la perspective d'une société bienveillante qui met tout en œuvre pour assurer le bien-être de ses enfants.

C'est le fil conducteur qui sous-tend l'ensemble des chapitres de notre rapport, dont voici quelques thématiques :

- Un positionnement sociétal qui favorise l'établissement d'une société bienveillante à l'égard des enfants et des parents
- La promotion du bien-être de l'enfant et du respect de ses droits, et ce, dans toutes ses sphères de vie
- La participation de l'enfant, la prise en compte de sa parole et de son intérêt
- L'importance de la prévention pour faire en sorte que seuls les enfants qui en ont besoin se retrouvent en protection de la jeunesse
- La mise en place d'une trajectoire de services à la jeunesse qui fédère tous les acteurs
- L'importance pour l'enfant d'avoir une famille pour la vie qui le soutient et l'accompagne
- La sécurisation culturelle pour les enfants autochtones
- Un meilleur soutien aux intervenantes et des conditions de pratiques acceptables
- Un leadership et une imputabilité accrue
- Un financement suffisant
- Des changements législatifs qui soutiennent ces orientations.

125 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 37.

126 DPJ-DP du Québec, « Mémoire des DPJ-DP du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 15.

127 Commission des services juridiques, « La représentation des enfants pas avocat en matière de protection de la jeunesse », 19 mars 2020, pièce P-185, CSDEPJ, p. 6.

C'est aussi, et surtout, cette vision de la société bienveillante qui nous permet de dire, au terme de cette Commission, et au vu des travaux des 40 dernières années, qu'il faut agir maintenant et de manière énergique, pour nos enfants.

Nous ne pouvons plus accepter, en 2021, dans une société qui en a les moyens, que des enfants n'obtiennent pas réponse à leurs besoins les plus fondamentaux. Dans les pires cas, des enfants en sont décédés. Pour d'autres, leur avenir s'en est trouvé gravement hypothéqué. Ces enfants étaient connus dans leur communauté, et par les services publics. Les problèmes qui nous ont été rapportés ne sont pas nouveaux. Des efforts ont été faits. Des progrès sont constatés. Mais c'est insuffisant. Il faut faire mieux.

Le temps est venu d'unir les efforts des services publics, de la communauté et des citoyens pour mieux entourer nos enfants.



CHAPITRE 1

RESPECTER ET PROMOUVOIR LES DROITS DES ENFANTS

Mise en contexte

Comme l'exprime le Comité des droits de l'enfant, organe international chargé de veiller à l'application de la *Convention relative aux droits de l'enfant* : les enfants sont particulièrement vulnérables à la violation de leurs droits puisqu'ils ne peuvent pas voter, puisque leur voix est peu entendue et puisque les institutions indépendantes de promotion et de défense de leurs droits leur sont généralement moins accessibles¹.

Au Québec, les enfants ont des droits énoncés dans plusieurs lois². Ils ont aussi des droits prévus dans la *Convention relative aux droits de l'enfant*, l'instrument de droit international le plus ratifié au monde³, notamment le droit de participer⁴. Le Québec s'est déclaré lié à la Convention en 1991⁵.

La preuve recueillie démontre que certains droits ne sont pas respectés adéquatement pour tous les enfants du Québec. D'autres droits, qui sont déjà garantis dans la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ), sont appliqués de façon variable. Certains groupes d'enfants sont dans une situation encore plus vulnérable quant au respect et à la défense de leurs droits, notamment ceux ayant un parcours en protection de la jeunesse et ceux issus des communautés autochtones ou de familles de communautés ethnoculturelles. Enfin, personne n'est désigné pour porter la voix et faire respecter les droits de tous les enfants du Québec.

Comment pouvons-nous mieux garantir les droits des enfants du Québec et, particulièrement, ceux des enfants en situation de vulnérabilité?

1 Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°2 (2002) : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant », 15 novembre 2002, pièce P-153, CSDEPJ, paragr. 5.

2 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », mai 2020, pièce P-361, CSDEPJ, p. 8.

3 Témoignage de Christian Whalen, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 167.

4 Convention relative aux droits de l'enfant, 1577 RTNU 3, 20 novembre 1989, art. 12.

5 Décret 1676-91 du 9 décembre 1991 concernant la Convention relative aux droits de l'enfant, 1992, 124 G.O. II, p. 51.

1. Nos constats

1.1 Les enfants du Québec ont besoin d'une personne pour promouvoir et défendre leurs droits

Au Québec, nous n'avons aucune organisation qui est vouée exclusivement à la promotion et à la défense des droits de tous les enfants. Nous sommes d'avis que, dans une société bienveillante à l'égard des enfants, il est primordial qu'une personne soit responsable de veiller au bien-être et au respect des droits de tous les enfants.

Les témoins le demandent

Tout au long de la Commission, plusieurs personnes sont venues demander la mise en place d'une institution pour promouvoir et défendre les droits de tous les enfants du Québec :

- Plusieurs voix appuient la création d'une institution responsable de surveiller le respect des droits des enfants⁶
- À la ligne « Votre histoire⁷ », plusieurs citoyens recommandent la création d'un « défenseur des enfants »⁸
- Dans leur mémoire, les DPJ du Québec affirment :

Nous sommes d'avis que nous devons faire plus au Québec et que, dans une optique de promouvoir les droits des jeunes et leur pouvoir d'agir, un ombudsman de type instance consultative qui rassemble des jeunes suivis ou qui ont eu des services en protection de la jeunesse devrait être créé⁹.

- En audience, les membres de l'Étude longitudinale sur le devenir des jeunes placés au Québec (EDJeP) et en France formulent la recommandation suivante : « il s'agirait de mettre en place la création d'un office des jeunes suivis par la DPJ. Peut-être que le nom n'est pas un office, ou plutôt " Young Advocacy " comme il y a dans d'autres provinces, un protecteur de l'enfance »¹⁰.

Le droit international l'exige

La création d'une instance consacrée à la promotion et à la défense des droits des enfants est en accord avec les obligations internationales du Québec. Selon le Comité des droits de l'enfant de l'ONU qui surveille la mise en œuvre de la *Convention relative aux droits de l'enfant* (CDRE)¹¹, une des obligations créées par la Convention est de se doter d'une institution indépendante de promotion et de défense des droits des enfants¹². Ce type d'institution avec un mandat large existe déjà dans plusieurs provinces et territoires canadiens¹³.

6 CSDEPJ, « Compte rendu : Rencontre du 4 mars 2020, 16 h, à Québec en présence de l'Honorable Claire L'Heureux Dubé, le Commissaire Jean Simon Gosselin et M^e Arienne Martel », 4 mars 2020, pièce P-375, CSDEPJ, p. 4; témoignage de Marie Rinfret, notes sténographiques du 5 décembre 2019, p. 113; témoignage de Dominique Goubau, notes sténographiques du 5 décembre 2019, p. 230, 236-242; témoignage de Mélanie Doucet, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 114; témoignage de Martin Goyette, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 76, 80-82; témoignage de Jessica Côté-Guimond, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 55; CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 24; Amnistie internationale Canada francophone et coll., « Pour un système adapté à chaque enfant au Québec », 25 février 2020, pièce P-147, CSDEPJ, p. 3; Enfance Libre Lanaudière, « Pour une société digne de la confiance de ses enfants », 25 février 2020, pièce P-298, CSDEPJ, p. 13; témoignage de Gilles Julien, notes sténographiques du 26 novembre 2019, p. 193; Fondation du D^r Julien, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-013, CSDEPJ, p. 10; témoignage de Varda Mann-Feder, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 143-144; témoignage d'Andrée Poirier, notes sténographiques du 26 mai 2020, p. 113, 121-122; témoignage de Guillaume Landry, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 196-197; témoignage de Lisa Wolff, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 66-67; témoignage de Del Graff, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 159; témoignage d'Irwin Elman, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 211-212, 225-226, 232.

7 Témoignages reçus par la ligne téléphonique et la boîte courriel « Votre histoire ».

8 CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 24.

9 DPJ-DP du Québec, « Mémoire des DPJ-DP du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 11.

10 Témoignage de Jessica Côté-Guimond, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 55.

11 Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (2020), Comité des droits de l'enfant, <<https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/CRC/Pages/CR-CIndex.aspx>>.

12 Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°2 (2002) : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant », 15 novembre 2002, pièce P-153, CSDEPJ, paragr. 1.

13 Nunavut, Loi sur le représentant de l'enfance et de la jeunesse, LNun 2013, c 27, art. 35(1); Manitoba, Loi sur le protecteur des enfants et des jeunes, LM 2017, c 8, art. 3 al. 1a); Terre-Neuve-et-Labrador, Child and Youth Advocate Act, SNL 2001, c C-12.01, art. 3 al. 1(a).

Toujours selon le Comité des droits de l'enfant, le mandat d'une institution indépendante de promotion et de défense des droits des enfants doit s'étendre à tous les droits de tous les enfants¹⁴. Plusieurs témoins partagent cette vision :

- Lisa Wolff, directrice Politiques et recherche (UNICEF Canada), indique qu'une institution indépendante de défense des droits des enfants ne doit pas être limitée à la surveillance de certains services désignés¹⁵
- Christian Whalen, conseiller juridique principal au bureau du Défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick, témoigne du fait que son bureau a un mandat large lui permettant d'intervenir chaque fois que les droits et les intérêts des enfants sont en jeu¹⁶.

Nous recommandons la création d'un Commissaire bien-être et aux droits des enfants, composé d'une équipe qui aurait un large mandat de promouvoir et d'assurer le bien-être de tous les enfants et le respect de leurs droits, notamment ceux prévus à la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

Placer le bien-être, la promotion et la défense des droits des enfants au centre de nos priorités suppose de se doter d'une instance qui leur est consacrée

La preuve que nous avons entendue démontre qu'une instance exclusivement consacrée au bien-être, à la promotion et à la défense des droits des enfants réalise mieux sa mission auprès des enfants que lorsque ce mandat est intégré au sein d'institutions dont le mandat couvre la population générale.

Travailler exclusivement pour les enfants

Pour le Comité des droits de l'enfant, la promotion et la défense des droits des enfants doivent occuper une place centrale dans l'institution qui s'occupe de cette défense et de cette promotion¹⁷. Les enfants sont vulnérables aux violations de leurs droits parce qu'ils ont un accès généralement limité aux institutions chargées de les promouvoir et les défendre¹⁸. Au Québec, ni le Protecteur du citoyen ni la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), les deux principales organisations de défense des droits, ne sont voués exclusivement aux enfants.

L'UNICEF affirme que les institutions spécialisées sont plus susceptibles d'être accessibles aux enfants¹⁹. En effet, elles tendent à adapter leurs stratégies de communication aux enfants, à les consulter dans leur travail et à détenir un personnel spécialisé pour accueillir les enfants²⁰.

Dans son témoignage, l'ancien intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes de l'Ontario, Irwin Elman, abonde en ce sens. Il mentionne que, suite à la fusion de son organisation avec celle de l'Ombudsman, la perte pour les enfants de l'Ontario est de ne plus avoir personne pour porter leur voix. Il souligne que le rôle de l'Ombudsman n'est pas de s'assurer que la voix des enfants est entendue, mais de s'assurer qu'ils ont pu bénéficier de l'équité procédurale (« administrative fairness »).²¹

Lorsque nous comparons le nombre de demandes reçues directement des enfants par les institutions spécialisées en droit des enfants ailleurs au Canada et le nombre reçu au Québec, la différence est frappante.

14 Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°2 (2002) : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant », 15 novembre 2002, pièce P-153, CSDEPJ, paragr. 8.

15 Témoignage de Lisa Wolff, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 72.

16 Témoignage de Christian Whalen, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 170.

17 Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°2 (2002) : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant », 15 novembre 2002, pièce P-153, CSDEPJ, paragr. 7.

18 Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°2 (2002) : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant », 15 novembre 2002, pièce P-153, CSDEPJ, paragr. 5.

19 UNICEF Office of Research (2013), « Championing Children's Rights: A global study of independent human rights institutions for children », Florence, UNICEF, p. 80, 89-90.

20 UNICEF Office of Research (2013), « Championing Children's Rights: A global study of independent human rights institutions for children », Florence, UNICEF, p. 80-81.

21 Témoignage d'Irwin Elman, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 226.

- En 2019-2020, le Child and Youth Advocate de l'Alberta rapporte avoir été interpellé directement par 789 enfants²²
- En 2018-2019, pour le Representative for Children and Youth de la Colombie-Britannique, 12 % des 1 589 plaintes reçues proviennent directement de jeunes et d'enfants²³.
- Le Saskatchewan Advocate for Children and Youth affirme dans son rapport annuel de 2019 recevoir en moyenne 14 % d'environ 1 500 demandes d'intervention directement des enfants et des jeunes²⁴
- Dans son rapport annuel de 2020, le Bureau du Défenseur de l'enfant et de la jeunesse du Yukon rapporte avoir reçu 78 demandes d'intervention de la part des enfants et des jeunes²⁵
- Au Québec, c'est en moyenne 10 enfants qui contactent directement la CDPDJ chaque année²⁶. En audience, la Protectrice du citoyen semble indiquer que son institution reçoit très peu de plaintes directement de la part d'enfants et de jeunes²⁷.

Le faible taux de plaintes provenant directement des enfants semble indiquer la méconnaissance par les enfants des mécanismes mis en place pour promouvoir et défendre leurs droits au Québec. Dans cette optique, nous recommandons que la mission du Commissaire au bien-être et aux droits des enfants soit exclusivement consacrée aux enfants et aux jeunes. Il faut que le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants insiste particulièrement pour faire connaître sa mission.

Porter la voix de tous les enfants du Québec

Le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants doit porter la voix de tous les enfants du Québec. Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU demande que ce type de commissaire adopte une démarche proactive pour rejoindre particulièrement les enfants de groupes en situation de vulnérabilité, notamment les jeunes placés en protection de la jeunesse, des communautés ethnoculturelles et autochtones²⁸. Nous parlerons plus spécifiquement des enfants autochtones au chapitre 9 du présent rapport.

Pour les jeunes en protection de la jeunesse, le Commissaire devrait avoir les mêmes pouvoirs et les mêmes devoirs auprès de ces jeunes que ceux actuellement dévolus à la CDPDJ²⁹.

Depuis la fusion de la Commission des droits de la personne et de la Commission de protection des droits de la jeunesse en 1995, la CDPDJ a souffert d'un sous-financement qui l'a contrainte à réduire ses services en région et d'autres services comme les rencontres en milieu scolaire³⁰. Ces contraintes semblent ultimement avoir réduit son rayonnement et son accessibilité auprès des enfants. Cette réalité appuie le besoin d'avoir une institution entièrement consacrée aux enfants.

Nous recommandons que l'ensemble des pouvoirs de la CDPDJ en matière de protection de la jeunesse soient transférés au Commissaire afin de permettre une promotion et une défense efficace des droits de ces enfants à l'intérieur de la structure destinée aux enfants.

Dans d'autres provinces et territoires canadiens, des institutions de promotion et de défense des droits des enfants détiennent le pouvoir d'intervenir auprès de jeunes adultes suivis par les services de protection de la jeu-

22 Office of the Child and Youth Advocate Alberta (2019), « Annual Report 2019-2020 », Edmonton, Office of the Child and Youth Advocate Alberta, p. 28, <<https://www.ocya.alberta.ca/wp-content/uploads/2018/11/2019-2020-OCYA-Annual-Report.pdf>>.

23 Representative for Children and Youth (2019), « Annual Report 2018/19 and Service Plan 2019/20 to 2021/22 », Victoria, Representative for Children and Youth, p. 22, <https://rcybc.ca/wp-content/uploads/2019/10/rcy-arsp-2018-2019_final.pdf>.

24 Saskatchewan Advocate for Children and Youth (2020), « Annual Report 2019 », Regina, Saskatchewan Advocate for Children and Youth, p. 26, 28, <https://www.saskadvocate.ca/sites/default/files/u11/2019_Advocate_for_Children_and_Youth_Annual_Report.pdf>.

25 Bureau du défenseur de l'enfance et de la jeunesse du Yukon (2020), « Chemin parcouru en matière de défense des droits : Rapport annuel 2020 — Examen décennal », Whitehorse, Bureau du défenseur de l'enfance et de la jeunesse du Yukon, p. 10.

26 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Fiches 1-6 », 31 mai 2020, pièce P-384, CSDEPJ, p. 1.

27 Témoignage de Marie Rinfret, notes sténographiques du 5 décembre 2019, p. 116-126.

28 Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°2 (2002) : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant », 15 novembre 2002, pièce P-153, CSDEPJ, paragr. 15.

29 Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34-1, art. 23-27.

30 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Fiches 1-6 », 31 mai 2020, pièce P-384, CSDEPJ, p. 2.

nesse au-delà de leur majorité³¹. Au Québec, le Commissaire doit également avoir le pouvoir d'intervenir auprès des enfants et des jeunes de moins de 25 ans issus des groupes ayant plus de difficultés à faire valoir leurs droits, notamment les enfants et les jeunes autochtones, ceux en situation de handicap, ceux appartenant à des communautés ethnoculturelles ou ceux ayant fait l'objet d'une intervention d'autorité de l'État.

Pour les enfants autochtones, le rapport de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics (commission Viens) mentionne que l'un des obstacles à l'amélioration des services pour les jeunes autochtones est le manque de confiance des Autochtones envers les institutions québécoises³². L'histoire coloniale teinte encore les relations entre l'État et les Autochtones³³, et le système actuel de protection de la jeunesse perpétue les effets des pensionnats³⁴. Les représentants autochtones qui sont venus témoigner devant la Commission réclament la mise en place d'un Commissaire aux droits et au bien-être des enfants spécifiquement consacré aux enfants autochtones³⁵. Nous respectons la pertinence de leurs démarches.

Toutefois, nous estimons qu'il est essentiel que le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants soit compétent pour veiller sur les droits de tous les enfants du Québec, incluant les enfants autochtones, et ce, jusqu'à ce que les communautés qui le souhaitent puissent se prévaloir d'un Commissaire autonome. Ainsi, nous recommandons que le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants soit appuyé d'un commissaire adjoint responsable de veiller sur les droits et besoins des enfants autochtones. Il nous paraît essentiel que les communautés autochtones et particulièrement les enfants autochtones se sentent représentés par le Commissaire adjoint. Pour ce faire, nous recommandons que les peuples autochtones soient consultés et qu'une liste de candidats soit dressée suite à ces consultations. Cette liste devra par la suite être soumise au même processus de nomination que celui du Commissaire.

Rejoindre les enfants et encourager leur participation

À la base de son mandat, nous croyons que le Commissaire doit être en mesure d'encourager la participation des enfants dans les différentes sphères de la société. Pour être en mesure d'encourager la participation des enfants et des jeunes, le Commissaire doit d'abord être en mesure de rejoindre les enfants et les jeunes et de les informer sur leurs droits.

Rejoindre tous les enfants

Le Commissaire doit être accessible aux enfants du Québec. Selon la preuve recueillie, cette accessibilité passe par deux moyens :

- L'accessibilité géographique
- L'accessibilité par des moyens de communication adaptés et proactifs

31 Yukon, Loi sur le défenseur de l'enfance et de la jeunesse, LY 2009, c 1, art. 2(2); Nunavut, Loi sur le représentant de l'enfance et de la jeunesse, LNun 2013, c 27, art. 1 al. 5 b), 35(1)c); Manitoba, Loi sur le protecteur des enfants et des jeunes, LM 2017, c 8, art. 1, 11(1); Colombie-Britannique, Representative for Children and Youth Act, SBC 2006, c 29, art. 6(1)(a.1) et (2); Alberta, Child and Youth Advocate Act, SA 2011, c C-11.5, art. 1(c)(ii); Terre-Neuve-et-Labrador, Child and Youth Advocate Act, SNL 2001, c C-12.01, art. 2(g).

32 Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics (2019), « Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics – Rapport final », Québec, gouvernement du Québec, p. 467-469.

33 Christiane Guay et Catherine Delisle L'Heureux (2019), « Le territoire, source de guérison : Récits d'expérience des Innus d'Uashat mak Mani-utenam », 2019, pièce P-108, CSDEPJ, p. 63.

34 Christiane Guay et Catherine Delisle L'Heureux (2019), « Le territoire, source de guérison : Récits d'expérience des Innus d'Uashat mak Mani-utenam », 2019, pièce P-108, CSDEPJ, p. 63.

35 Témoignage de Bella M. Petawabano, notes sténographiques du 12 février 2020, p. 139; témoignage de Ghislain Picard, notes sténographiques du 12 février 2020, p. 15; témoignage de Cindy Blackstock, notes sténographiques du 12 février 2020, p. 224-226.

L'accessibilité géographique

Le Comité des droits de l'enfant demande qu'un commissaire soit géographiquement et physiquement accessible aux enfants³⁶.

- Del Graff, Child and Youth Advocate de l'Alberta, indique que son équipe se déplace dans la province pour aller à la rencontre des enfants³⁷
- Dans son témoignage, Irwin Elman explique que son personnel allait à la rencontre des enfants là où ils se trouvaient, que ce soit dans les foyers de groupe ou les centres de réadaptation³⁸
- Le rapport de l'UNICEF confirme que le personnel du bureau de l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes faisait des visites périodiques dans les classes de jeunes en difficultés d'apprentissage.³⁹

L'accessibilité par des moyens de communication adaptés et proactifs

L'accessibilité passe aussi par la visibilité et l'utilisation de moyens de communication adaptés aux enfants⁴⁰.

- Selon l'UNICEF, le Commissaire doit pouvoir transmettre des informations sur son travail aux enfants afin qu'ils le connaissent et le contactent en cas de besoin⁴¹. Cela peut se faire sur les médias sociaux, dans les médias consultés par les enfants, dans les écoles, dans les communautés autochtones ou dans les centres de réadaptation
- Par exemple, les commissaires aux enfants de l'Angleterre et de l'Écosse possèdent des chaînes YouTube pour parler de leurs activités⁴²
- En Ontario, Irwin Elman explique que le numéro de téléphone de l'Intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes devait être affiché dans les foyers de groupes⁴³.

Le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants doit être à l'affût des moyens de communication privilégiés par les jeunes et les enfants et être joignable par ceux-ci.

- Ainsi, comme l'indique Irwin Elman, la messagerie directe sur les réseaux sociaux est plus appropriée pour entrer en contact avec les jeunes et les enfants qu'une ligne 1-800⁴⁴
- En Alberta, le site Internet du Child and Youth Advocate possède un portail d'accès propre aux jeunes et aux enfants⁴⁵.

Être un porte-voix pour transmettre le point de vue des enfants

Des témoins affirment aussi qu'un Commissaire au bien-être et aux droits des enfants doit avoir pour mission de faire entendre la voix des enfants.⁴⁶ Autrement, les enfants sont invisibles et leurs droits risquent de ne pas être respectés.⁴⁷

36 Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°2 (2002) : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant », 15 novembre 2002, pièce P-153, CSDEPJ, paragr. 15.

37 Témoignage de Del Graff, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 150.

38 Témoignage d'Irwin Elman, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 238.

39 UNICEF Office of Research (2013), « Championing Children's Rights: A global study of independent human rights institutions for children », Florence, UNICEF, 2013, p. 95.

40 UNICEF Office of Research (2013), « Championing Children's Rights: A global study of independent human rights institutions for children », Florence, UNICEF, p. 90.

41 UNICEF Office of Research (2013), « Championing Children's Rights: A global study of independent human rights institutions for children », Florence, UNICEF, p. 90.

42 UNICEF Office of Research (2013), « Championing Children's Rights: A global study of independent human rights institutions for children », Florence, UNICEF, p. 91.

43 Témoignage d'Irwin Elman, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 238.

44 Témoignage d'Irwin Elman, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 237.

45 Office of the Child and Youth Advocate Alberta (2021), Office of the Child and Youth Advocate, <<https://www.ocya.alberta.ca/>>.

46 Témoignage de Martin Goyette, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 76; témoignage de Guillaume Landry, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 197; témoignage d'Irwin Elman, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 213; témoignage de Del Graff, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 159-160; témoignage de Christian Whalen, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 171.

47 Témoignage d'Irwin Elman, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 212-213.

- Pour le bureau d'Irwin Elman, promouvoir et défendre la parole des enfants signifiait d'aller à leur rencontre, les écouter et plaider en leur faveur auprès des fournisseurs de services sociaux, juridiques et de soins de santé physique ou mentale⁴⁸.
- Au Nouveau-Brunswick, le bureau du Défenseur des enfants et de la jeunesse a développé un guide sur l'engagement jeunesse et la participation citoyenne des jeunes⁴⁹. Ce guide vise à « fournir aux particuliers et aux groupes une orientation sur la meilleure façon de faire de l'engagement de la jeunesse une pratique significative dans leur organisme »⁵⁰.

De plus, pour que les enfants soient visibles aux décideurs, il faut que leurs opinions soient promues et écoutées.

- En audience, Guillaume Landry, directeur général du Bureau international des droits des enfants, qui témoigne au nom d'un collectif d'organismes de la société civile œuvrant auprès des enfants, souligne le manque criant d'initiatives pour favoriser la participation des enfants à la vie démocratique⁵¹
- En Alberta, Del Graff explique que son bureau a mis sur pied un comité formé de jeunes. Ce comité participe aux rencontres de son bureau avec les ministères pour partager leurs opinions sur les enjeux qui affectent les enfants⁵²
- L'UNICEF rapporte qu'en Finlande, l'ombudsman pour les enfants a contribué à la création des conseils de jeunes afin que les enfants puissent faire valoir leurs points de vue au parlement⁵³
- En Irlande du Nord, le Commissaire à l'enfance a créé :

un programme axé sur la promotion de la démocratie et la participation des jeunes à l'école. Il a également conçu une trousse d'orientation sur l'intégration des enfants dans les conseils scolaires et plusieurs instruments, notamment des lignes directrices sur les élections, des exemples de bulletins de vote, de formulaires et de rapports⁵⁴.

Ainsi, nous recommandons que le Commissaire institue des initiatives favorisant l'expression et la prise en compte de la voix des enfants. Également, qu'il favorise et assure la participation des enfants et des jeunes à la vie démocratique.

Encourager la participation des enfants dans sa propre organisation

Pour promouvoir efficacement la participation des enfants et des jeunes, nous croyons qu'il est important que le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants intègre formellement la participation des enfants et des jeunes pour le conseiller sur tous les aspects de ses responsabilités en instituant des conseils consultatifs d'enfants et de jeunes.

- Le Comité des droits de l'enfant demande que le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants consulte lui-même les enfants pour le guider dans son travail⁵⁵. Pour ce faire, il conseille de créer des comités consultatifs formés d'enfants⁵⁶
- En Alberta, Del Graff explique que le bureau du Child and Youth Advocate a créé des groupes consultatifs pour le conseiller sur plusieurs aspects de son travail, tels que l'utilisation des médias sociaux ou encore l'accessibilité du site Internet⁵⁷. Les enfants participent même au processus de sélection du personnel du bureau⁵⁸.

48 Témoignage d'Irwin Elman, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 218-219 et 238-239.

49 Témoignage de Christian Whalen, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 174.

50 Défenseur des enfants et de la jeunesse et coll. (2011), « Examen de solutions par les jeunes : Engagement jeunesse au Nouveau-Brunswick », Nouveau-Brunswick, p.3.

51 Témoignage de Guillaume Landry, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 235-236.

52 Témoignage de Del Graff, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 154.

53 UNICEF Office of Research (2013), « Championing Children's Rights: A global study of independent human rights institutions for children », Florence, UNICEF, p. 93.

54 Bureau de recherche de l'UNICEF (2012), « Défendre les droits de l'enfant : Rapport synthèse de l'étude mondiale sur les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant », Florence, UNICEF, p. 12.

55 Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°2 (2002) : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant », 15 novembre 2002, pièce P-153, CSDEPJ, paragr. 16.

56 Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°2 (2002) : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant », 15 novembre 2002, pièce P-153, CSDEPJ, paragr. 16.

57 Témoignage de Del Graff, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 154.

58 Témoignage de Del Graff, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 154.

De plus, selon le Comité des droits de l'enfant, il est nécessaire de s'attarder particulièrement aux besoins des enfants autochtones dans l'élaboration du mandat et de la structure du bureau du Commissaire afin de respecter le droit des enfants autochtones à la participation ainsi que leurs droits à la préservation de leur culture, de leur langue et de leur religion, protégés respectivement par les articles 12 et 30 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*⁵⁹. En effet, l'article 12 de la Convention indique l'importance d'inclure la vision des enfants dans les décisions qui les concernent⁶⁰. Quant à l'article 30 de la Convention, il prévoit spécifiquement qu'ils ont droit à ce qu'une attention particulière soit portée au respect de leur culture, de leur langue et de leur religion⁶¹.

Nous proposons donc que le Commissaire constitue un conseil consultatif composé d'enfants et de jeunes représentants des divers intérêts socio-économiques et culturels du Québec, pour le conseiller sur ses orientations, son programme de travail et sur toute autre question relative à son mandat.

Nous recommandons également qu'il mette sur pied un conseil consultatif composé d'enfants et de jeunes des Premières Nations et des communautés inuit pour les mêmes fins.

Octroyer un large mandat de promotion et de défense des droits des enfants

Nous croyons que la promotion et la défense des droits doivent être au cœur du mandat du Commissaire au bien-être et aux droits des enfants. Il doit être en mesure de poser des actions concrètes pour promouvoir et défendre les droits des enfants au Québec; de traiter certaines plaintes et de diriger et d'accompagner les enfants vers les bonnes ressources quand leurs droits ne sont pas respectés.

Cet accompagnement ou ce plaidoyer existe déjà dans d'autres provinces. À titre d'exemple, Del Graff et Irwin Elman témoignent du travail de plaidoyer des droits des enfants de leurs bureaux respectifs. Il s'agit aussi d'un mandat exercé par d'autres institutions de promotion et de défense des droits des enfants⁶².

Informer les enfants, les jeunes et la population sur les droits des enfants

Pour être en mesure de participer et de revendiquer leurs droits, les enfants doivent connaître leurs droits. Selon le Comité des droits de l'enfant, le Commissaire doit faire la promotion des droits des enfants auprès des enfants, mais aussi auprès de la population en générale⁶³. De nombreuses personnes partagent cette position. Ces personnes indiquent que les enfants et les intervenantes ne connaissent pas suffisamment les droits des enfants et devraient avoir accès à des formations en ce sens⁶⁴.

Pour informer adéquatement les enfants, le Commissaire doit être en mesure de leur offrir directement des activités de formation sur leurs droits. Cela peut avoir lieu dans les endroits où se trouvent les enfants, que ce soit dans les écoles, les centres de réadaptation ou ailleurs⁶⁵.

59 Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°11 (2009) : Les enfants autochtones et leurs droits en vertu de la Convention », CRC/C/GC/11, 12 février 2009, paragr. 2, 14, 16, 27 et 37-39.

60 Convention relative aux droits de l'enfant, 1577 RTNU 3, 20 novembre 1989, art. 12 al. 1.

61 Convention relative aux droits de l'enfant, 1577 RTNU 3, 20 novembre 1989, art. 30.

62 Témoignage de Lisa Wolff, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 66-67; Colombie-Britannique, Representative for Children and Youth Act, SBC 2006, c 29, art. 6(1)(a)(ii); Manitoba, Loi sur le protecteur des enfants et des jeunes, LM 2017, c 8, art. 11(1)(a)(ii); Nouveau-Brunswick, Loi sur le défenseur des enfants, des jeunes et des aînés, LN-B 2007, c C-2.7, art. 13(1)(b); Alberta, Child and Youth Advocate Act, SA 2011, c C-11.5, art. 9(1); Terre-Neuve-et-Labrador, Child and Youth Advocate Act, SNL 2001, c C-12.01, art. 3(d); Yukon, Loi sur le défenseur de l'enfance et de la jeunesse, LY 2009, c 1, art. 11a)(iii).

63 Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°2 (2002) : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant », 15 novembre 2002, pièce P-153, CSDEPJ, paragr. 19 o).

64 Témoignage de Samuel Ladouceur, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 113, 115; témoignage d'Enrico Bouffard, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 35-36; témoignage de Valentine Fau, notes sténographiques du 7 novembre 2019, p. 11-12; témoignage de Marie Rinfret, notes sténographiques du 5 décembre 2019, p. 131, 133, 137; Amnistie internationale Canada francophone et coll., « Pour un système adapté à chaque enfant au Québec », 25 février 2020, pièce P-147, CSDEPJ, p. 2; témoignage de Guillaume Landry, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 198, 213; témoignage d'Amy Cooper, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 196; CSDEPJ, « Mémoires en liasse — partie 1 », juin 2020, pièce P-409, CSDEPJ, p. 70.

65 UNICEF Office of Research (2013), « Championing Children's Rights: A global study of independent human rights institutions for children », Florence, UNICEF, p. 66, 89-90.

- Au Nouveau-Brunswick, par exemple, le programme Action des jeunes est appuyé et supervisé par le Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse, où les jeunes participent à des séances de sensibilisation sur leurs droits au moyen d'activités animées par les jeunes⁶⁶
- En Alberta, Del Graff mentionne que le travail de plaidoyer des droits des enfants passe par l'éducation des enfants à leurs droits⁶⁷. Son équipe offre des formations aux enfants dans les écoles, dans leurs communautés⁶⁸. L'UNICEF indique que c'est effectivement une façon pour un Commissaire de remplir ce volet de son mandat⁶⁹.

Nous sommes convaincus de la nécessité pour le Commissaire de faire des activités de promotion sur les droits. Cette responsabilité est essentielle pour assurer la participation des enfants et pour bien défendre leurs droits.

Veiller au bien-être de tous les enfants du Québec

Pour être en mesure de mener son rôle de Commissaire au bien-être, le Commissaire doit être en mesure d'avoir un portrait de l'état du bien-être des enfants du Québec. En audience, des témoins sont venus nous parler de l'utilité de ce type de mesure :

- Lisa Wolff présente l'Indice canadien du bien-être chez les enfants et les jeunes élaboré par UNICEF Canada⁷⁰. Un tel index permet de mieux comprendre les enjeux, les problèmes persistants et les progrès en matière de droits des enfants⁷¹. Elle propose au Québec de se doter d'un index pour surveiller l'état du bien-être et des droits des enfants⁷². Il permet de cibler adéquatement les actions à entreprendre afin d'améliorer la situation des enfants⁷³
- Christian Whalen, du bureau du Défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick, mentionne que sa province dispose d'un outil semblable⁷⁴. Ce rapport annuel contient 236 indicateurs⁷⁵ et fournit de l'information aux ministères pour les guider dans les réformes et pour analyser leurs programmes et leurs politiques⁷⁶.

Ce travail de surveillance peut aussi se faire par l'évaluation des répercussions des décisions politiques et administratives sur les droits des enfants. Ce travail fait partie des attributions prévues par le Comité des droits de l'enfant⁷⁷.

Lisa Wolff explique que cette évaluation des répercussions permet de rendre les enfants visibles dans les décisions politiques et administratives, puisqu'ils n'ont pas le droit de voter⁷⁸. Elle nomme deux grands avantages à ce type d'évaluation :

- Elle permet de mitiger les conséquences non intentionnelles des décisions sur les enfants⁷⁹
- Elle permet aussi d'établir si certains groupes d'enfants seront affectés de façon disproportionnée par certaines décisions et ainsi de proposer des correctifs au gouvernement afin d'éviter ces conséquences négatives⁸⁰.

66 Témoignage de Christian Whalen, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 178.

67 Témoignage de Del Graff, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 153.

68 Témoignage de Del Graff, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 153, 171.

69 UNICEF Office of Research (2013), « Championing Children's Rights: A global study of independent human rights institutions for children », Florence, UNICEF, p. 66.

70 Témoignage de Lisa Wolff, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 65.

71 Témoignage de Lisa Wolff, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 65; témoignage de Christian Whalen, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 181.

72 Témoignage de Lisa Wolff, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 65.

73 Témoignage de Lisa Wolff, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 65; UNICEF Canada (2019), « How we Built the Index : Technical Background Paper », Toronto, UNICEF Canada, p. 6.

74 Témoignage de Christian Whalen, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 181-182, 194-198.

75 Témoignage de Christian Whalen, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 181.

76 Témoignage de Christian Whalen, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 197.

77 Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°2 (2002) : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant », 15 novembre 2002, pièce P-153, CSDEPJ, paragr. 19 d), i).

78 Témoignage de Lisa Wolff, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 60; Défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick (2017), « Évaluation des répercussions sur les droits des enfants : guide d'introduction pour le Nouveau-Brunswick », Fredericton, Défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick, p. 4.

79 CRIA Community, Why use CRIA, <<http://criacommunity.org/what-is-cria/why-use-cria/>>; Défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick (2017), « Évaluation des répercussions sur les droits des enfants : guide d'introduction pour le Nouveau-Brunswick », Fredericton, Défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick, p. 4.

80 Témoignage de Lisa Wolff, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 64.

Nous recommandons conséquemment que le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants exerce une surveillance sur l'état de bien-être des enfants et sur les répercussions des décisions politiques et administratives sur eux.

Surveiller la situation des décès d'enfants au Québec

Malgré les pouvoirs du Coroner, du Protecteur du citoyen et de la CDPDJ de faire certaines enquêtes dans les cas où un enfant décède, personne n'a la responsabilité exclusive d'assurer une vigie de tous les décès d'enfants au Québec.

Dans plusieurs provinces et territoires du Canada, des institutions de promotion et de défense des droits des enfants ont le mandat d'enquêter sur les décès d'enfants⁸¹. Del Graff explique que son bureau mène des enquêtes systémiques obligatoires lorsqu'un enfant décède, alors qu'il est suivi en protection de la jeunesse⁸². Selon la loi, il doit aussi enquêter sur les décès d'enfants suivis en protection de la jeunesse ou qui l'ont été au cours des deux années précédant leur décès⁸³. Il présente ensuite son rapport à l'Assemblée législative. Les rapports de son bureau servent à recommander des modifications dans les pratiques afin d'éviter que des tragédies se reproduisent⁸⁴.

Nous estimons que le Commissaire doit avoir les pouvoirs nécessaires pour bien effectuer son travail de surveillance en la matière. Ceci est nécessaire en raison, notamment, des événements qui ont mené à la création de notre commission. Nous ne pouvons que constater et déplorer le nombre alarmant de décès tragiques d'enfants qui se sont produits depuis le début de nos travaux⁸⁵.

En conséquence, nous recommandons que le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants ait le mandat d'exercer une vigie et de monitorer la situation des enfants qui décèdent chaque année au Québec, notamment les enfants sous la responsabilité de l'État ou qui l'ont été au cours des deux années précédentes. Ce rôle de vigie n'enlève pas de pouvoir au coroner. À cette fin, la loi doit prévoir notamment que le coroner, les PDG des CISSS-CIUSSS, l'Institut de la statistique du Québec et le ministère de la Sécurité publique lui communiquent périodiquement la liste des enfants décédés.

81 Yukon, Loi sur le défenseur de l'enfance et de la jeunesse, LY 2009, c 1, art. 15(1); Nunavut, Loi sur le représentant de l'enfance et de la jeunesse, LNun 2013, c 27, art. 4(1)b), 35(1)c); Manitoba, Loi sur le protecteur des enfants et des jeunes, LM 2017, c 8, art. 11(1)c), 20-28; Colombie-Britannique, Representative for Children and Youth Act, SBC 2006, c 29, art. 6(1)c), 11-16; Alberta, Child and Youth Advocate Act, SA 2011, c C-11.5, art. 9.1(2)(d)(ii), (iii), (iv).

82 Témoignage de Del Graff, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 156.

83 Alberta, Child and Youth Advocate Act, SA 2011, c C-11.5, art. 9.1(2)(a)(ii).

84 Témoignage de Del Graff, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 156-157.

85 Arnaud Koenig-Soutière et Jérémy Bernier, « Alerte Amber levée : les deux fillettes retrouvées mortes », Journal de Québec, 11 juillet 2020, <<https://www.tvanouvelles.ca/2020/07/11/la-surete-du-quebec-fait-le-point-sur-les-disparitions>>; Agence QMI, « Une fillette de 6 ans tuée à Montréal », Journal de Montréal, 23 juillet 2020, <<https://www.journaldemontreal.com/2020/07/23/fillette-blessee-gravement-a-larme-blanche-a-montreal>>; Gabriel Béland, « Deux enfants retrouvés morts : Wendake sous le choc », La Presse, 11 octobre 2020, <<https://www.lapresse.ca/actualites/justice-et-faits-divers/2020-10-11/deux-enfants-retrouves-morts/wendake-sous-le-choc.php>>; Mathieu Perreault, « Décès d'un enfant suivi par la DPJ à Joliette », La Presse, 28 mars 2020, <<https://www.lapresse.ca/actualites/justice-et-faits-divers/2020-03-28/deces-d-un-enfant-suivi-par-la-dpj-a-joliette>>.

Garantir une meilleure représentation des enfants devant les tribunaux

La représentation des enfants devant les tribunaux est un enjeu complexe. Dans la preuve, nous retrouvons de nombreux exemples de situations problématiques en lien avec la représentation et de la participation des enfants au tribunal. Par exemple :

- Beaucoup de témoins indiquent que la voix des enfants n'est pas entendue au tribunal⁸⁶
- D'autres indiquent que les avocats rencontrent peu leurs jeunes clients⁸⁷
- D'autres précisent que les avocats devraient suivre davantage de formations⁸⁸, y compris sur le développement de l'enfant⁸⁹.

Le droit à la participation demande que l'enfant soit accompagné dans les procédures judiciaires⁹⁰. La représentation légale d'un enfant est donc un élément de l'exercice de ce droit⁹¹.

En Alberta, le bureau du Child and Youth Advocate maintient une liste d'avocats qu'il accrédite⁹². Il dirige ensuite les enfants qui ont besoin de représentation légale vers ces avocats. Afin d'être inscrits sur la liste et d'y demeurer, les avocats doivent respecter certaines lignes directrices. Ils doivent rencontrer les enfants en personne à un certain intervalle⁹³. Ils doivent suivre un certain nombre de formations sur les droits des enfants⁹⁴. Le bureau du Child and Youth Advocate suscite même une rétroaction des enfants pour évaluer les services qu'ils ont reçus des avocats référés⁹⁵.

Au regard des problématiques soulevées par les témoins dans la représentation des enfants au Québec, nous suggérons d'adopter une initiative semblable à celle de l'Alberta. Nous recommandons que le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants développe et supervise un mécanisme d'accréditation des avocats désignés aux enfants incapables de donner un mandat à leur avocat⁹⁶. Nous proposons d'autres modalités de cette représentation au chapitre 6.

86 Témoignage de Mona Paré, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 65; témoignage d'Odile Lapierre, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 251; témoignage de Patrick Label, notes sténographiques du 28 mai 2020, p. 80; Fondation du D' Julien, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-013, CSDEPJ, p. 7; CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 49.

87 Fondation du D' Julien, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-013, CSDEPJ, p. 7; Jean-François Champoux, « Mémoire à l'attention de la Commission spéciale sur les droits de l'enfant et la protection de la jeunesse », 11 février 2020, pièce P-160, CSDEPJ, p. 5; témoignage de Nathalie Pépin, notes sténographiques du 19 février 2020, p. 167-168; témoignage de Valérie Assouline, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 54; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 25 février 2020, cahier huis clos p. 57-58; CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 49, 86; témoignage de Mona Paré, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 65.

88 Ordre professionnel des criminologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre professionnel des criminologues du Québec », décembre 2019, pièce P-146, CSDEPJ, p. 20; DPJ-DP du Québec, « Mémoire des DPJ-DP du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 16; témoignage de Valentine Fau, notes sténographiques du 7 novembre 2019, p. 14-15; Sarah Bardaxoglou et coll., « Au cœur de l'accès à la justice des jeunes en protection de la jeunesse », 2020, pièce P-376, CSDEPJ, p. 9-10; Commission des services juridiques, « La représentation des enfants par avocat en matière de protection de la jeunesse », 19 mars 2020, pièce P-185, CSDEPJ, p. 17; CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 28; Fondation du D' Julien, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-013, CSDEPJ, p. 8.

89 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 28; Sarah Bardaxoglou et coll., « Au cœur de l'accès à la justice des jeunes en protection de la jeunesse », 2020, pièce P-376, CSDEPJ, p. 9-10; DPJ-DP du Québec, « Mémoire des DPJ-DP du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 16.

90 Convention relative aux droits de l'enfant, 1577 RTNU 3, 20 novembre 1989, art. 12(2); Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°12 (2009) : Le droit de l'enfant d'être entendu », CRC/C/GC/12, 20 juillet 2009, paragr. 32.

91 Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°12 (2009) : Le droit de l'enfant d'être entendu », CRC/C/GC/12, 20 juillet 2009, paragr. 36.

92 Témoignage de Del Graff, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 155-156.

93 Office of the Child and Youth Advocate Alberta (2018), « Legal Representation and Youth Policy Manual », p. 30, <https://www.ocya.alberta.ca/wp-content/uploads/2014/08/PolMan_2018May_LRCY.pdf>.

94 Office of the Child and Youth Advocate Alberta (2018), « Legal Representation and Youth Policy Manual », p. 8, 18-19, <https://www.ocya.alberta.ca/wp-content/uploads/2014/08/PolMan_2018May_LRCY.pdf>.

95 Office of the Child and Youth Advocate Alberta (2018), « Legal Representation and Youth Policy Manual », p. 40, <https://www.ocya.alberta.ca/wp-content/uploads/2014/08/PolMan_2018May_LRCY.pdf>.

96 Par « accréditation », nous entendons que le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants tiendra une liste de référencement sur laquelle les avocats pourront être inscrits selon les critères que son bureau établira (par exemple : des exigences de formation ou de rencontre en face à face avec les enfants à une fréquence définie).

Avoir toutes les garanties d'indépendance pour bien remplir son mandat

Pour être en mesure de bien faire son travail en toute indépendance, nous croyons fermement que le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants et le Commissaire adjoint doivent bénéficier de toutes les garanties nécessaires pour assurer leur indépendance. Dans une étude sur les institutions indépendantes de promotion et de défense des droits des enfants, l'UNICEF souligne que l'indépendance est nécessaire pour s'assurer que les droits des enfants sont toujours au centre des préoccupations malgré les changements de gouvernement⁹⁷.

Nous souhaitons que le rôle et le mandat du Commissaire au bien-être et aux droits des enfants respectent les normes internationales et, plus particulièrement :

- Les Principes de Paris, qui définissent les rôles, le mandat et les attributs que doivent avoir les institutions indépendantes de promotion et de défense des droits de la personne⁹⁸
- L'Observation générale n°2 du Comité des droits de l'enfant qui traite des rôles, du mandat et des attributions des institutions indépendantes de promotion et de défense des droits des enfants⁹⁹.

Nous recommandons également que le Commissaire bénéficie du même statut que les autres institutions indépendantes du Québec comme le Protecteur du citoyen, le Vérificateur général, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, etc. Ce statut inclut notamment :

- Un mandat de sept ans, renouvelable¹⁰⁰
- Une nomination par l'Assemblée nationale, suite à un vote des deux tiers des députés¹⁰¹
- Un financement adéquat et récurrent pour lui permettre de remplir sa mission¹⁰²
- Une reddition de comptes à l'ensemble des députés de l'Assemblée nationale, comme d'autres institutions indépendantes au Québec¹⁰³ et d'autres institutions de promotion et de défense des droits des enfants ailleurs au Canada¹⁰⁴.

Une façon d'assurer l'indépendance d'une institution est également d'inscrire ses fonctions, pouvoirs et devoirs dans une loi¹⁰⁵. Qui plus est, le Comité des droits de l'enfant privilégie le fait qu'une institution indépendante de promotion et de défense des droits des enfants ait une protection accrue en inscrivant son rôle et ses mandats dans une loi prépondérante¹⁰⁶. Une loi prépondérante offre une plus forte garantie qu'une loi ordinaire, parce qu'elle est, entre autres, généralement plus difficile à modifier qu'une loi ordinaire. Une loi prépondérante est aussi supérieure dans la hiérarchie des lois, et les lois ordinaires doivent la respecter. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse dispose de cette garantie accrue. En effet, une partie de ses fonctions,

97 UNICEF Office of Research (2013), « Championing Children's Rights: A global study of independent human rights institutions for children », Florence, UNICEF, p. 25.
98 Voir Assemblée générale des Nations Unies, « Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme », 4 mars 1994, pièce P-159, CSDEPJ.

99 Voir Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°2 (2002) : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant », 15 novembre 2002, pièce P-153, CSDEPJ.

100 Voir notamment le mandat du Directeur des poursuites criminelles et pénales et celui du Directeur général des élections : Loi sur le directeur des poursuites criminelles et pénales, RLRQ c D-9.1.1, art. 4; Loi électorale, RLRQ c E-3.3, art. 479.

101 Témoignage de Marie Rinfret, notes sténographiques du 5 décembre 2019, p. 97; Protecteur du citoyen, « Des services publics adaptés aux besoins de nos enfants : au cœur de la mission du Protecteur du citoyen », 5 décembre 2019, pièce P-026, CSDEPJ, p. 4; Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ c C-12, art. 58, al. 2; Loi sur le vérificateur général, RLRQ c V-5.01, art. 7; Loi sur le directeur des poursuites criminelles et pénales, RLRQ c D-9.1.1, art. 2, al. 1; Loi électorale, RLRQ c E-3.3, art. 478.

102 Assemblée générale des Nations Unies, « Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme », 4 mars 1994, pièce P-159, CSDEPJ, p. 5; Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°2 (2002) : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant », 15 novembre 2002, pièce P-153, CSDEPJ, paragr. 10.

103 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », mai 2020, pièce P-361, CSDEPJ, p. 163.

104 Témoignage de Del Graff, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 183; témoignage de Christian Whalen, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 188; Yukon, Loi sur le défenseur de l'enfance et de la jeunesse, LY 2009, c 1, art. 24; Nunavut, Loi sur le représentant de l'enfance et de la jeunesse, LNun 2013, c 27, art. 35(1); Manitoba, Loi sur le protecteur des enfants et des jeunes, LM 2017, c 8, art. 30; Alberta, Child and Youth Advocate Act, SA 2011, c C-11.5, art. 21; Colombie-Britannique, Representative for Children and Youth Act, SBC 2006, c 29, art. 19; Nouveau-Brunswick, Loi sur le défenseur des enfants, des jeunes et des aînés, LN-B 2007, c C-2.7, art. 25(1); Saskatchewan, The Advocate for Children and Youth Act, SS 2012, c A-5.4, art. 39; Terre-Neuve-et-Labrador, Child and Youth Advocate Act, SNL 2001, c C-12.01, art. 28.

105 Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°2 (2002) : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant », 15 novembre 2002, pièce P-153, CSDEPJ, paragr. 8.

106 Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°2 (2002) : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant », 15 novembre 2002, pièce P-153, CSDEPJ, paragr. 8.

pouvoirs et devoirs sont inscrits dans la *Charte des droits et libertés de la personne*, qui a un caractère quasi constitutionnel¹⁰⁷. Afin de conserver la même primauté dans la défense des droits des enfants, nous croyons que le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants doit bénéficier de ce même niveau de protection. Sa création, son rôle et son mandat doivent être intégrés dans la Charte des droits de l'enfant, dont nous parlons dans la prochaine section.

1.2 Aucune loi n'est consacrée à la protection de l'ensemble des droits des enfants au Québec

Les enfants possèdent tous des droits. Des témoins nous rappellent qu'ils sont titulaires de droits qui leur sont conférés par la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*, le *Code civil* et la *Charte canadienne des droits et libertés*, au même titre que les adultes¹⁰⁸.

La LPJ prévoit des droits propres aux enfants¹⁰⁹. Cependant, il s'agit d'une loi générale, mais avec une application particulière¹¹⁰. Elle ne s'applique que dans les cas où la sécurité ou le développement est ou peut être considéré comme compromis¹¹¹. Ainsi, les droits propres aux enfants qui y sont prévus, comme le droit à la participation, ne sont pas garantis à tous les enfants. D'autres droits propres aux enfants sont prévus ailleurs, mais parfois uniquement dans des situations particulières¹¹².

Au niveau international, les enfants ont aussi des droits spécifiques, garantis par la *Convention relative aux droits de l'enfant*, comme le droit à ce que leur intérêt supérieur soit une considération primordiale dans toutes les décisions qui les concernent, ou le droit à la participation¹¹³. La Convention crée des obligations pour le Québec. Il doit s'assurer que son droit est compatible avec cette dernière¹¹⁴. Par contre, pour que les droits de la Convention s'appliquent au Québec, nous devons intégrer les droits de la Convention dans une loi interne, ce que le Québec n'a pas fait¹¹⁵. En audience, Dominique Goubau, professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université Laval, affirme que l'intégration des droits de la Convention dans notre droit interne enverrait un message clair sur les droits de tous les enfants du Québec.¹¹⁶ Nous croyons qu'il est temps que le Québec intègre de manière explicite certains droits dans son droit interne.

Devant nous, plusieurs personnes ont demandé de faire des droits des enfants une priorité :

- La Maison d'Haïti et l'Ordre des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux ont demandé que le respect des droits des enfants devienne une priorité¹¹⁷
- D'autres encore ont fait valoir que certains droits, notamment le droit à la participation et le droit à ce que l'intérêt de l'enfant soit une considération transversale dans la société soient garantis à tous les enfants¹¹⁸.

107 Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ c C-12, art. 52, 57-85.

108 Témoignage de Dominique Goubau, notes sténographiques du 5 décembre 2019, p. 213-214; témoignage d'Audrey Turmel, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 254; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », mai 2020, pièce P-361, CSDEPJ, p. 8.

109 Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34.1, art. 2.2-11.3.

110 Témoignage de Jacques R. Roy, notes sténographiques du 11 décembre 2019, p. 214; témoignage de Jacques Dumais, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 184; CIUSSS de la Capitale-Nationale, « Doter la première ligne des ressources nécessaires au renforcement de son action préventive et redonner à la Loi sur la protection de la jeunesse son caractère d'exception », janvier 2020, pièce P-167, CSDEPJ, p. 5.

111 Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34.1, art. 2 al. 1.

112 Par exemple, le Code civil du Québec prévoit le droit à la participation de l'enfant, mais seulement au tribunal : Code civil du Québec, RLRQ c CCQ-1991, art. 34.

113 Voir Convention relative aux droits de l'enfant, 1577 RTNU 3, 20 novembre 1989.

114 Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°5 (2003) : Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant », 27 novembre 2003, pièce P-155, CSDEPJ, paragr. 1.

115 Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 RCS 817, paragr. 69; Sunstrum c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2006 QCCS 2315, paragr. 67-74.

116 Témoignage de Dominique Goubau, notes sténographiques du 5 décembre 2019, p. 227.

117 Témoignage de Guylaine Ouimette, notes sténographiques du 22 mai 2020, p. 56; Maison d'Haïti, « Les enfants d'origine haïtienne et leurs relations avec la Direction de protection de la jeunesse », 23 novembre 2019, pièce P-051, CSDEPJ, p. 6.

118 Par exemple, sur le droit à la participation : Témoignage de Guillaume Landry, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 190-191. Par exemple, sur le besoin d'affirmer le principe de l'intérêt de l'enfant de façon transversale : Association des cadres supérieurs de la santé et des services sociaux, « Mémoire », 12 décembre 2019, pièce P-250, CSDEPJ, p. 9-10; DPJ-DP du Québec, « Mémoire des DPJ-DP du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 4, 7.

Nous constatons l'absence de loi au Québec garantissant les droits de tous les enfants. Pour les raisons qui suivent, nous recommandons l'adoption d'une Charte des droits de l'enfant afin de lancer un message clair que les enfants sont des sujets de droit, que le respect de leurs droits est une priorité pour le Québec.

- Nous estimons que cette Charte des droits de l'enfant doit réaffirmer les obligations internationales du Québec dans son préambule. Ce préambule doit aussi rappeler que les enfants ont des droits et libertés qui leur sont conférés par la *Charte canadienne des droits et libertés*, la *Charte des droits et libertés de la personne*, le *Code civil* et les autres lois
- De plus, dans le chapitre introductif, nous avons précédemment posé les bases d'une société bienveillante pour les enfants. Le préambule de la Charte des droits de l'enfant doit aussi affirmer que le Québec est une société bienveillante pour les enfants et que leur bien-être est une responsabilité collective. Il devra aussi affirmer que l'enfant a le droit d'évoluer dans une famille et un environnement bienveillant
- Dans les autres chapitres, particulièrement au chapitre 3, nous ferons des recommandATIONS quant à la nécessité de collaborer dans l'intérêt de l'enfant et de sa famille, et à celle d'un partage plus fluide de l'information. En ce sens, nous croyons que dans une société bienveillante ces principes devraient être mis de l'avant. Nous croyons donc que ces principes doivent être intégrés dans la Charte des droits de l'enfant.

Pourquoi une Charte des droits de l'enfant devrait-elle primer sur toutes les autres lois?

Il nous semble nécessaire que les droits des enfants disposent des mêmes protections que les droits de la personne prévus dans la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*. À ce titre, nous demandons à ce que cette charte ait le même statut quasi constitutionnel que la *Charte des droits et libertés de la personne*, afin qu'aucune autre loi ne puisse déroger aux droits des enfants, à moins d'explication à cette dérogation¹¹⁹. Nous croyons aussi que la Charte des droits de l'enfant devrait réaffirmer certains droits propres aux enfants. Voici pourquoi.

Les enfants sont encore difficilement reconnus comme des sujets de droit

Au Québec, les enfants sont des sujets de droit depuis la mise en vigueur de la LPJ en 1979¹²⁰. Être sujet de droit permet aux personnes de défendre et de faire respecter leurs droits, et de participer aux discussions sur les droits qui les concernent¹²¹.

Pourtant, durant la Commission, plusieurs témoins et mémoires nous ont rapporté un enjeu quant à la reconnaissance même de l'enfant comme sujet de droit¹²².

- Un collectif d'organismes non gouvernementaux porte ce regard sur la question : « force est de constater que la société québécoise continue de percevoir ses enfants comme [...] des objets de droit au pouvoir d'action limité. Il importe de faire évoluer cette vision »¹²³
- L'auteur d'un mémoire suggère même d'affirmer explicitement que l'enfant est sujet de droit dans le *Code civil du Québec*¹²⁴.

119 Assemblée nationale du Québec, Journal des débats, numéro 6, 22 janvier 1975, p. B-368 (Raymonde LaSalle).

120 Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, Le système de protection de la jeunesse au Québec, <<http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/fr/en-bref-notes-d-information-de-la-bibliotheque/l-economie-sociale-au-quebec/4784-le-systeme-de-protection-de-la-jeunesse-au-quebec>>.

121 Antoine Garapon (1993), « Le sujet de droit », Revue interdisciplinaire d'études juridiques, volume 31, p. 69.

122 Amnistie internationale Canada francophone et coll., « Pour un système adapté à chaque enfant au Québec », 25 février 2020, pièce P-147, CSDEPJ, p. 1; témoignage de Jacques R. Roy, notes sténographiques du 11 décembre 2019, p. 236; témoignage de Guillaume Landry, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 189; Commission des services juridiques, « La représentation des enfants par avocat en matière de protection de la jeunesse », 19 mars 2020, pièce P-185, CSDEPJ, p. 8; témoignage de Hugues Létourneau, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 171-172.

123 Amnistie internationale Canada francophone et coll., « Pour un système adapté à chaque enfant au Québec », 25 février 2020, pièce P-147, CSDEPJ, p. 1.

124 Anonyme, « Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse – Mémoire », 23 novembre 2019, pièce P-284, CSDEPJ, p. 6.

Au regard de la preuve recueillie, qui indique que plusieurs droits des enfants sont appliqués de façon variable, il nous paraît incontournable de réaffirmer l'importance de reconnaître l'enfant comme un sujet de droit dans la Charte des droits de l'enfant. En effet, le respect de l'ensemble des droits des enfants nous semble improbable tant qu'ils ne seront pas considérés véritablement comme des sujets de droit¹²⁵. Reconnaître clairement l'enfant comme sujet de droit est primordial pour garantir le respect de ses droits.

Le principe de l'intérêt de l'enfant doit être appliqué de façon plus large dans la société

À notre avis, la société sous-utilise le principe de l'intérêt de l'enfant. Ce principe est souvent restreint à certaines situations, comme l'intervention en protection de la jeunesse ou dans les cas de conflits de garde d'enfants¹²⁶. Il est moins utilisé dans la sphère publique et n'occupe que très peu de place dans les discours politiques et les orientations gouvernementales.¹²⁷

Plusieurs personnes souhaitent que le principe de l'intérêt de l'enfant prenne une place plus importante dans la société :

- Certains mémoires proposent que ce principe soit affirmé de façon transversale, c'est-à-dire qu'il doit s'incarner dans tous les services œuvrant auprès des enfants, pas seulement dans la protection de la jeunesse¹²⁸.
- D'autres affirment que le principe de l'intérêt de l'enfant doit être érigé dans toutes les lois qui touchent les enfants ou dans une seule loi, mais qui a une portée transversale¹²⁹.

Au niveau international, l'application du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant :

[R]equiert des mesures d'intervention de la part de toutes les instances gouvernementales, parlementaires et judiciaires. Chaque institution ou organe législatif, administratif ou judiciaire est tenu de se conformer au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant en se demandant systématiquement comment les droits et les intérêts de l'enfant seront affectés par ses décisions et ses actes¹³⁰.

Nous adhérons à cette vision transversale de l'intérêt de l'enfant. Nous proposons de réitérer, dans la Charte des droits de l'enfant, que le principe de l'intérêt de l'enfant est la considération primordiale de toutes les décisions prises à son sujet. De plus, nous croyons que ce critère doit s'appliquer non seulement aux rapports de droit privé, par exemple le droit de la famille ou le droit des contrats, mais qu'il doit s'étendre aux politiques publiques, notamment en prévention de la maltraitance et en sensibilisation publique au bien-être des enfants.

Le droit à la participation n'est pas garanti à tous les enfants

En audience, le D^r Gilles Julien, président fondateur et directeur clinique de la Fondation D^r Julien, rapporte les paroles d'une enfant de huit ans. Cette dernière dit : « [q]uand les adultes parlent pour les enfants, les enfants deviennent invisibles »¹³¹.

125 Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°5 (2003) : Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant », 27 novembre 2003, pièce P-155, CSDEPJ, paragr. 66.

126 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », mai 2020, pièce P-361, CSDEPJ, p. 25.

127 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », mai 2020, pièce P-361, CSDEPJ, p. 18-19 (citant le Comité des droits de l'enfant) : « [I]e principe d'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas suffisamment connu ni dûment intégré et appliqué uniformément dans toutes les procédures législatives, administratives et judiciaires ainsi que dans les politiques, programmes et projets concernant les enfants ».

128 Association des cadres supérieurs de la santé et des services sociaux, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-250, CSDEPJ, p. 9; DPJ-DP du Québec, « Mémoire des DPJ-DP du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 4.

129 Association des cadres supérieurs de la santé et des services sociaux, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-250, CSDEPJ, p. 9; DPJ-DP du Québec, « Mémoire des DPJ-DP du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 7.

130 Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°5 (2003) : Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant », 27 novembre 2003, pièce P-155, CSDEPJ, paragr. 12.

131 Témoignage de Gilles Julien, notes sténographiques du 26 novembre 2019, p. 173.

Nous croyons que tous les enfants devraient avoir le droit d'exprimer leur opinion sur les questions qui les concernent.

D'ailleurs, les études démontrent qu'ils sont en mesure de participer¹³². Le droit à la participation comporte plusieurs facettes. Ce droit implique que les enfants soient informés, ce qui leur permet de prendre des décisions éclairées¹³³. Il implique aussi qu'ils soient accompagnés dans les procédures administratives et judiciaires qui les concernent¹³⁴.

Le droit à la participation est prévu à la *Convention relative aux droits de l'enfant*¹³⁵. Rappelons que le Québec est lié par celle-ci. Le Comité des droits de l'enfant explique que les enfants doivent pouvoir exprimer leur opinion sur des questions qui les touchent directement, comme la séparation de leurs parents, leur parcours scolaire, leur environnement, leur santé ou les politiques gouvernementales¹³⁶. Or, il n'existe pas de droit général à la participation garanti à tous les enfants du Québec¹³⁷.

Selon de nombreuses personnes s'étant adressées à la Commission, les conséquences pour les enfants de ne pas pouvoir exercer leur droit à la participation sont désastreuses.

- Des témoins affirment que les enfants perdent le pouvoir d'agir sur leur vie, ils subissent les décisions et perdent confiance dans le système¹³⁸
- Certains témoins font valoir que les jeunes ont de la difficulté à faire entendre leur voix au tribunal.¹³⁹ Mona Paré, professeure agrégée à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa, ajoute que c'est d'autant plus vrai pour les tout-petits¹⁴⁰
- Des organismes non gouvernementaux rapportent qu'il y a peu d'initiatives ou d'opportunités pour les enfants de participer à la vie citoyenne ou d'influencer les décisions politiques¹⁴¹. Selon l'UNICEF Canada, 76 % des enfants canadiens ignorent comment influencer les plateformes des partis politiques¹⁴²
- Carmen Lavallée, vice-doyenne à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke, indique qu'il est maintenant établi dans la jurisprudence que la parole de l'enfant est l'un des éléments qui doivent servir à déterminer l'intérêt de l'enfant.¹⁴³

Ainsi, occulter la parole de l'enfant ne permet pas de cerner ce qui est dans son intérêt de façon appropriée. Ceci met le respect de ce droit à risque. Nous croyons que le droit à la participation doit être affirmé dans la Charte des droits de l'enfant en spécifiant que ce droit s'applique à la fois aux questions qui le touchent personnellement et aux décisions publiques. Nous sommes convaincus que cette participation contribue au développement de leur citoyenneté et des processus démocratiques.

132 Amnistie internationale Canada francophone et coll., « Pour un système adapté à chaque enfant au Québec », 25 février 2020, pièce P-147, CSDEPJ, p. 2; Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°12 (2009) : Le droit de l'enfant d'être entendu », CRC/C/GC/12, 20 juillet 2009, paragr. 21.

133 Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°12 (2009) : Le droit de l'enfant d'être entendu », CRC/C/GC/12, 20 juillet 2009, paragr. 25.

134 Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34, art. 8 al. 3; Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°12 (2009) : Le droit de l'enfant d'être entendu », CRC/C/GC/12, 20 juillet 2009, paragr. 34; Jean Zermatten (2009), « Le droit de l'enfant d'exprimer son opinion et d'être entendu (art. 12 CDE) », Le droit des enfants de participer : Norme juridique et réalité pratique : contribution à un nouveau contrat social, sous la direction de Jean Zermatten & Daniel Stoecklin, Sion, Institut international des droits de l'enfant, p. 24.

135 Convention relative aux droits de l'enfant, 1577 RTNU 3, 20 novembre 1989, art. 12.

136 Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°12 (2009) : Le droit de l'enfant d'être entendu », CRC/C/GC/12, 20 juillet 2009, paragr. 32.

137 Témoignage de Guillaume Landry, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 190-191; Sunstrum c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2006 QCCS 2315, paragr. 67-74.

138 Témoignage d'Irwin Elman, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 218-219; témoignage de Catherine Brousseau, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 23; CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 48.

139 Mona Paré, « Témoignage par téléconférence, 20.5.2020 », 5 mai 2020, pièce P-364, CSDEPJ, p. 2; témoignage de Samuel Ladouceur, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 114.

140 Mona Paré, « Témoignage par téléconférence, 20.5.2020 », 5 mai 2020, pièce P-364, CSDEPJ, p. 3; Rosemarie Soucy, « Mémoire sur la considération du besoin d'attachement dans la Loi pour la protection de la Jeunesse (LPJ) et les besoins des familles à risque », décembre 2019, pièce P-312, CSDEPJ, p. 6.

141 Amnistie internationale Canada francophone et coll., « Pour un système adapté à chaque enfant au Québec », 25 février 2020, pièce P-147, CSDEPJ, p. 2; témoignage de Guillaume Landry, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 235-236.

142 UNICEF Canada (2019), « L'indice canadien du bien-être chez les enfants et les jeunes : Rapport de référence 2019 sommaire », UNICEF Canada, <<https://oneyouth.unicef.ca/sites/default/files/2019-09/Rapport-indice-canadien-du-bien-etre-chez-les-enfants-2.0.pdf>>, p. 36.

143 Témoignage de Carmen Lavallée, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 127.

La punition corporelle nuit au développement des enfants et ceci devrait être affirmé clairement au Québec

Les enfants, comme les adultes, ont droit à l'intégrité physique¹⁴⁴. C'est une valeur fondamentale de la société bienveillante que nous prônons. Cependant, la punition corporelle est encore admise à leur égard, si certaines balises sont respectées¹⁴⁵. La Cour Suprême est venue établir les balises qu'un parent ne peut dépasser :

- Pas de coup à la tête
- Pas de coup en utilisant un objet
- Pas de coup à des enfants de moins de deux ans et aux adolescents (12 ans et plus)
- Pas de coup qui serait le résultat de la colère du parent : l'utilisation de la force physique doit avoir un objectif éducatif
- Pas de coup qui laisse des marques
- Pas de coups qui s'assimilent à de la torture ou des traitements inhumains¹⁴⁶.

Les enfants sont ainsi la seule catégorie de personnes qui ne sont pas protégées contre les voies de fait.

Selon un document de l'Observatoire des tout-petits, en 2012, 47,8 % des enfants de 0-5 ans ont subi de la violence physique mineure au moins une fois dans l'année¹⁴⁷. Marie-Ève Clément, professeure titulaire à la Chaire de recherche du Canada sur la violence faite aux enfants, explique qu'il existe un risque d'escalade de violence lorsque les enfants subissent des punitions corporelles. De plus, elle note que seuls 2 % des professionnels connaissent toutes les balises encadrant le recours à la punition corporelle. Ainsi, 98 % des professionnels risquent de ne pas reconnaître les situations où ces punitions n'ont pas été utilisées adéquatement¹⁴⁸.

Plusieurs personnes ont demandé que la punition corporelle soit interdite et ont souligné l'effet néfaste de ces punitions sur les enfants :

- Marie-Ève Clément explique aussi que ces punitions ont un impact négatif à long terme sur les enfants¹⁴⁹
- Des témoins ont d'ailleurs décrié la légalité de la punition corporelle et ont appelé à son interdiction au Québec¹⁵⁰
- Des personnes indiquent que 58 pays ont déjà légiféré en ce sens¹⁵¹. Marie-Ève Clément rappelle que le Québec a lui-même fait un pas en ce sens en 1994, lorsqu'il a retiré la punition corporelle de son droit civil¹⁵².

Même si nous sommes conscients que le Québec ne peut modifier le *Code criminel*, qui est de compétence fédérale, nous croyons que le Québec peut affirmer qu'il rejette l'utilisation de la punition corporelle à l'égard des enfants¹⁵³.

Conséquemment, nous recommandons que la Charte des droits de l'enfant indique clairement que toute correction physique d'un enfant est contraire aux valeurs d'une société bienveillante et que cela constitue une atteinte à l'intégrité physique et psychologique de l'enfant.

144 Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ c C-12, art. 1 al. 1; Convention relative aux droits de l'enfant, 1577 RTNU 3, 20 novembre 1989, art. 19(1); Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°13 (2011) : Le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes formes de violence », CRC/C/GC/13, 18 avril 2011, paragr. 7 c); Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°18 (2006) : Le droit de l'enfant à une protection contre les châtimements corporels et les autres formes cruelles ou dégradantes de châtiments », CRC/C/GC/8, 2 mars 2007, paragr. 2.

145 Code criminel, LRC 1985, c C-46, art. 43; Canadian Foundation for Children, Youth and the Law c. Canada (Procureur général), [2004] 1 RCS 76, paragr. 40.

146 Canadian Foundation for Children, Youth and the Law c. Canada (Procureur général), [2004] 1 RCS 76, paragr. 24-25, 32, 37, 40, 45; voir aussi Ministère de la Justice (2019), Droit criminel et contrôle du comportement d'un enfant, <<https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/jp-cj/vf-fv/cce-mcb/index.html>>; Éducaloi (2021), Punir un enfant en utilisant la force : des règles et des limites, <<https://educaloi.qc.ca/capsules/punir-un-enfant-en-utilisant-la-force-des-regles-et-des-limites/>>.

147 Observation des tout-petits (2017), « Violence et maltraitance : Les tout-petits québécois sont-ils à l'abri? », Montréal, Observatoire des tout-petits, p. 28.

148 Témoignage de Marie-Ève Clément, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 184-187.

149 Témoignage de Marie-Ève Clément, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 184.

150 CSDEPJ, « Compte rendu : Rencontre du 4 mars 2020, 16 h, à Québec en présence de l'Honorable Claire L'Heureux Dubé, le Commissaire Jean Simon Goselin et M^e Arianne Martel », 4 mars 2020, pièce P-375, CSDEPJ, p. 3; témoignage de Sarah Dufour, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 43; cible Famille Brandon, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », décembre 2019, pièce P-247, CSDEPJ, p. 19.

151 Chaire de recherche sur la violence faite aux enfants, « Travailler ensemble en amont pour mieux soutenir les familles », 8 décembre 2019, pièce P-089, CSDEPJ, p. 7; témoignage de Marie-Ève Clément, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 184.

152 Témoignage de Marie-Ève Clément, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 193.

153 Témoignage de Marie-Ève Clément, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 193.

Les droits propres aux enfants autochtones ne sont pas assez reconnus et appliqués

Plusieurs commissions antérieures et travaux de recherche ont largement documenté l'importance de reconnaître et de protéger les droits des enfants autochtones, et de préserver leur identité culturelle. La preuve recueillie au terme de notre Commission révèle aussi¹⁵⁴ :

- Un manque de sensibilité à l'égard des coutumes et traditions autochtones et les effets néfastes d'un manque de considération à l'égard de celles-ci
- Le besoin de réaffirmer l'importance de l'identité culturelle pour les enfants autochtones.

Le droit international protège le droit à la préservation de l'identité culturelle. L'article 30 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* consacre expressément le droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de pratiquer sa propre religion et d'employer sa propre langue¹⁵⁵. Ce droit est considéré à la fois comme individuel et collectif, et constitue une reconnaissance importante des traditions et des valeurs collectives des cultures autochtones¹⁵⁶.

Le Comité des droits de l'enfant considère que de nombreux États qui sont liés par la *Convention relative aux droits de l'enfant* ne prêtent pas une attention suffisante aux droits des enfants autochtones et à la promotion de leur développement. Le Comité recommande l'adoption de mesures spéciales pour assurer la préservation de l'identité culturelle : « des mesures spéciales, sous forme de législation et de politiques, devraient être prises en vue de la protection des enfants autochtones, en consultation avec les communautés concernées et en veillant à ce que les enfants participent au processus de consultation »¹⁵⁷.

Des protections similaires sont accordées par le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*¹⁵⁸, une convention à laquelle le Canada est lié.

La *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* protège elle aussi les peuples autochtones contre la destruction de leur culture¹⁵⁹ et leur droit à l'observation et à la revivification de leurs traditions culturelles et de leurs coutumes¹⁶⁰.

La *Déclaration sur les droits des enfants des Premières Nations*, adoptée par tous les chefs de l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador en 2015, affirme les droits des enfants autochtones de bénéficier de leur histoire, de leur culture, de leur langue, de leurs traditions spirituelles et de leur philosophie¹⁶¹.

Bref, ce droit à la préservation de l'identité culturelle est reconnu dans plusieurs instruments et nous croyons qu'il devrait aussi être affirmé dans une loi du Québec. Bien que nous reconnaissons la validité de la *Déclaration sur les droits des enfants des Premières Nations*, nous jugeons opportun d'intégrer au sein de la Charte des droits de l'enfant la reconnaissance du droit des enfants autochtones à la préservation de leur identité culturelle.

154 Témoignage d'Élizabeth Fast, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 42; Innu Takuaihan Uashat mak Mani-Utenam, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 7 décembre 2019, pièce P-128, p. 13-17, 20-22; CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 42-44; témoignage de Lisa Ellington, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 51-52; témoignage d'Ève Laoun, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 194-195; CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal, « Mémoire Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-254, CSDEPJ, p. 22-23; témoignage de Dereck Montour, notes sténographiques du 12 février 2020, p. 26; témoignage de Marjolaine Sioui, notes sténographiques du 12 février 2020, p. 75; témoignage de Yoan Girard, notes sténographiques du 12 février 2020, p. 182; témoignage de Pierre Blais, notes sténographiques du 13 février, p. 16; témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 13 février, p. 57; témoignage de Mary Nulukie, notes sténographiques du 13 février, p. 98; témoignage de Nadine Volland, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 229; témoignage de Valérie Lahache, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 246.

155 Convention relative aux droits de l'enfant, 1577 RTNU 3, 20 novembre 1989, art. 30.

156 Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°11 : Les enfants autochtones et les droits en vertu de la Convention », CRC/C/GC/11, 12 février 2009, paragr. 16.

157 Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°11 : Les enfants autochtones et les droits en vertu de la Convention », CRC/C/GC/11, 12 février 2009, paragr. 20.

158 Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 999 RTNU 171, 16 décembre 1966, art. 27 : « Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue ».

159 Assemblée générale des Nations Unies, Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, A/RES/61/295, 2 octobre 2007, annexe, art. 8.

160 Assemblée générale des Nations Unies, Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, A/RES/61/295, 2 octobre 2007, annexe, art. 11.

161 APNQL (2015), « Déclaration sur les droits des enfants des Premières Nations », art. 4 <<http://www.cssspnql.com/docs/default-source/centre-de-documentation/affiche-declaration-droits-enfant-pn-rognée-fr.pdf?sfvrsn=0>>.

1.3 La LPJ ne permet pas toujours une défense efficace des droits des enfants en situation de vulnérabilité

La volonté de protéger les droits de l'ensemble des enfants du Québec a été un point important entendu durant la Commission. De manière plus spécifique, nous avons entendu la nécessité de mieux protéger les droits des enfants en situation de vulnérabilité : les enfants suivis en protection de la jeunesse. Au terme de cette commission, il nous semble important de mettre en lumière certains éléments de la LPJ qui doivent être améliorés ou renforcés. Plus de 40 ans après son adoption et après de multiples réformes, nous croyons qu'il y a encore moyen d'améliorer la LPJ. Le but : mieux protéger les droits des enfants et rendre l'application de la LPJ plus uniforme partout au Québec. Selon la preuve entendue, cinq moyens sont ressortis :

- Rendre la LPJ plus claire pour faciliter son application.
- Introduire un préambule à la LPJ pour faciliter son interprétation.
- Introduire de nouveaux principes généraux pour guider l'intervention.
- Réaffirmer certains droits des enfants qui semblent plus souvent lésés.
- Affirmer clairement quelles sont les responsabilités des parents lorsque la LPJ s'applique.

La LPJ mérite d'être clarifiée

Des témoins rappellent que la LPJ a été modifiée à maintes reprises¹⁶². Ces modifications peuvent avoir affecté négativement sa clarté. En effet, des témoins issus du milieu juridique soulèvent que la LPJ doit être plus claire¹⁶³.

La clarté d'une loi est un enjeu important, mais parfois difficile à concrétiser. L'International Plain Language Federation donne la définition suivante d'une communication claire : « [u]ne communication est claire lorsqu'elle est rédigée, structurée et présentée de façon à permettre au lecteur de trouver facilement ce qu'il cherche, de comprendre ce qu'il trouve et de bien utiliser l'information »¹⁶⁴. Cette clarté est d'autant plus importante dans une loi à caractère social, comme la LPJ. Les enfants, les jeunes, les parents et les intervenantes doivent être en mesure de comprendre ce que la LPJ dit. En audience, le Barreau nous a demandé de recommander la simplification de la LPJ au complet¹⁶⁵. Nous croyons qu'une loi claire est plus facile à expliquer, à comprendre et, ultimement, à appliquer.

Pour plusieurs témoins, l'utilisation d'un langage clair a plusieurs avantages :

- Il permet une meilleure compréhension de la loi¹⁶⁶
- Il permet de répondre aux obligations fixées par la LPJ elle-même. En effet, la LPJ demande de s'assurer que les enfants et les parents comprennent les informations qu'ils reçoivent¹⁶⁷
- Les personnes qui appliquent quotidiennement la LPJ peuvent alors mieux garantir les droits qui y sont inscrits¹⁶⁸
- Les familles ont davantage le pouvoir d'agir¹⁶⁹
- Les familles ont davantage confiance dans le système de protection de la jeunesse¹⁷⁰.

162 Témoignage de Ginette Durand-Brault, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 146; témoignage de Guillaume Landry, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 219; témoignage de Guillaume Rondeau, notes sténographiques du 27 mai 2020, p. 131.

163 Témoignage de Catherine Brousseau, notes sténographiques du 28 novembre 2019, p. 123; témoignage de Stéphanie Roy, notes sténographiques du 27 mai 2020, p. 131; témoignage de Guillaume Rondeau, notes sténographiques du 27 mai 2020, p. 132.

164 Plain Language Association International (2020), Qu'est-ce que la communication claire?, <<https://plainlanguagenetwork.org/plain-language/quest-ce-que-la-communication-claire/>>.

165 Témoignage de Catherine Brousseau, notes sténographiques du 28 novembre 2019, p. 123.

166 Témoignage de Stéphanie Roy, notes sténographiques du 27 mai 2020, p. 107, 110-111.

167 Témoignage de Stéphanie Roy, notes sténographiques du 27 mai 2020, p. 110-111.

168 Témoignage de Guillaume Rondeau, notes sténographiques du 27 mai 2020, p. 113-114; témoignage de Stéphanie Roy, notes sténographiques du 27 mai 2020, p. 116.

169 Témoignage de Stéphanie Roy, notes sténographiques du 27 mai 2020, p. 110-111.

170 Témoignage de Guillaume Rondeau, notes sténographiques du 27 mai 2020, p. 113-114.

Comme une refonte complète de la LPJ est un défi de taille¹⁷¹, nous recommandons de concentrer les efforts de simplification sur le chapitre 2 de la LPJ, intitulé « principes généraux et droits des enfants ». Nous constatons, en outre, que celui-ci contient un amalgame de principes directeurs, de droits de l'enfant et d'obligations des parents.

Pour aider à simplifier, nous suggérons notamment :

- D'énoncer clairement que le but de la LPJ est la protection de l'enfant dont la sécurité ou le développement est ou peut être considéré comme compromis
- De séparer les principes directeurs, les droits des enfants et les responsabilités des parents en trois chapitres distincts
- De simplifier les articles sur les droits, notamment en scindant certains articles (par exemple l'article 8) et en les réécrivant plus simplement pour une meilleure application
- De retirer de la LPJ les dispositions concernant l'adoption, sauf celles précisant les responsabilités du directeur en cette matière. Les dispositions sur l'adoption pourront être organisées et structurées dans une loi spécifique ou intégrées au *Code civil*
- De revoir et de simplifier les définitions dans la LPJ, notamment en évitant les renvois qui s'y trouvent.

La LPJ est interprétée de différentes façons, il faut un préambule pour guider son interprétation

Selon la *Loi d'interprétation*, le préambule d'une loi sert à en exposer l'objet et la portée¹⁷². La LPJ n'a pas de préambule. Toutefois, plusieurs personnes ont demandé l'ajout d'un préambule à la LPJ afin d'y intégrer des considérations qui serviraient à son interprétation¹⁷³. Nous appuyons ces suggestions d'ajouter un préambule à la LPJ. Ce préambule devrait préciser certains éléments fondamentaux qui sont beaucoup ressortis lors des audiences, des forums régionaux, dans la ligne « Votre histoire » et dans les mémoires reçus.

En tout premier lieu, ce préambule devrait réaffirmer que toutes les actions et décisions prises en vertu de la LPJ doivent respecter la Charte des droits de l'enfant.

Il faut réaffirmer que la LPJ est une loi dont l'application doit être réservée à des situations exceptionnelles. Plusieurs témoins ont soulevé que, même si la protection de la jeunesse doit être un service de dernier recours¹⁷⁴, elle est devenue la porte d'entrée pour obtenir des services¹⁷⁵. Les familles devraient avoir accès à des services pour prévenir la détérioration de la situation de l'enfant nécessitant l'application de la LPJ. Or, avec plus de 118 000 signalements en 2019-2020, dont 36,8 % ont été retenus, la protection de la jeunesse n'est pas toujours un « dernier recours »¹⁷⁶. Pour ces raisons, nous recommandons d'inclure, dans le préambule de la LPJ, la mention que son utilisation doit être exceptionnelle. En outre, elle ne devrait pas se substituer aux services demandés par l'enfant et ses parents.

171 Témoignage de Patrick-Thierry Grenier, notes sténographiques du 28 mai 2020, p. 155; témoignage de Stéphanie Roy, notes sténographiques du 27 mai 2020, p. 149.

172 Loi d'interprétation, RLRQ c I-16, art. 40 al. 1.

173 CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, « Plus fort, ensemble », 12 décembre 2019, pièce P-260, CSDEPJ, p. 40; Barreau du Québec, « Mémoire du Barreau du Québec », novembre 2019, pièce P-022, CSDEPJ, p. 34; témoignage de Catherine Claveau, notes sténographiques du 28 novembre 2019, p. 117.

174 Ordre des psychoéducateurs et psychoéducatrices du Québec, « Mémoire sur la trajectoire de services destinés aux enfants vulnérables et à leurs familles », janvier 2020, pièce P-188, CSDEPJ, p. 8; Ordre des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec, « Un rendez-vous incontournable », 26 mai 2020, pièce P-314, CSDEPJ, p. 5; témoignage de Jacques R. Roy, notes sténographiques du 11 décembre 2019, p. 214; témoignage de Jacques Dumais, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 184.

175 Caroline Gaudreault, « Déclaration », 22 mai 2020, pièce P-345, CSDEPJ, p. 2; témoignage de Jacques Dumais, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 202-203.

176 Directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux (2020), « Plus forts ensemble ! Bilan des directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux 2020 », Québec, gouvernement du Québec, p. 19.

Il faut que l'intervention puisse donner à l'enfant une stabilité affective

La stabilité affective est l'un des thèmes dont nous traitons au chapitre 5. Plusieurs témoins souhaitent que la protection de la jeunesse soit plus sensible aux besoins de stabilité de l'enfant et à sa sécurité affective¹⁷⁷. Certains affirment que ceux-ci sont cruciaux pour le développement de l'enfant¹⁷⁸. D'autres insistent sur le fait que l'instabilité peut entraîner des troubles d'attachement¹⁷⁹, de la difficulté à forger des liens de confiance, des problèmes d'apprentissage, des comportements agressifs ou encore de l'isolement¹⁸⁰. Les enfants ont droit au développement¹⁸¹.

Des témoins souhaitent que l'importance de la stabilité et de la sécurité affective de l'enfant soit inscrite dans la LPJ¹⁸². Le Barreau du Québec propose d'ailleurs de souligner dans un préambule l'importance du développement et de la stabilité émotionnelle de l'enfant¹⁸³.

Ainsi, nous proposons que le préambule de la LPJ reconnaisse la stabilité et la sécurité affective de l'enfant comme des déterminants majeurs de son développement.

Il faut reconnaître et respecter le fait que le rapport au temps pour l'enfant n'est pas le même que celui des adultes

L'importance d'agir avec rapidité dans la vie des enfants, et particulièrement des jeunes enfants, est un autre enjeu dont nous traitons au chapitre 5. Le D^r Yvon Gauthier nous rappelle que les premières années de la vie de l'enfant sont cruciales pour son développement¹⁸⁴. La preuve recueillie montre que les décisions tardent pour les enfants, tant dans les interventions sociales que judiciaires.

- Selon Sonia Hélie, chercheure en établissement à l'Institut universitaire Jeunes en difficulté, il arrive que des enfants n'aient pas de plan pour s'assurer qu'ils vivent dans un milieu stable à long terme, même après plusieurs années de placement¹⁸⁵
- Les DPJ du Québec, le Regroupement des comités des usagers et des participants aux forums indiquent qu'à la Chambre de la jeunesse les délais sont importants¹⁸⁶. Les DPJ précisent que plusieurs mois peuvent s'écouler avant qu'un juge ne soit en mesure de prendre connaissance d'une cause¹⁸⁷
- La Commission des services juridiques indique que ces délais tendent à s'allonger¹⁸⁸
- Dans les forums régionaux, les citoyens et les professionnels de dix régions administratives rapportent que les délais administratifs sont longs et retardent l'obtention de services¹⁸⁹.

177 ATD Quart Monde Canada, « Réussir la protection de la jeunesse avec les familles vulnérables : constats et propositions », novembre 2019, pièce P-092, CSDEPJ, p. 8; Ordre des psychologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre des psychologues du Québec présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 19 décembre 2019, pièce P-192, CSDEPJ, p. 10-11; CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 41, 83; CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 26; témoignage de Jacques R. Roy, notes sténographiques du 11 décembre 2019, p. 232; CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec, « Prioriser la protection et le développement de nos enfants au Québec : un choix pour guider nos actions vers des services sécuritaires et de qualité », 12 décembre 2019, pièce P-262, CSDEPJ, p. 8; Rosemarie Soucy, « Mémoire sur la considération du besoin d'attachement dans la Loi pour la protection de la Jeunesse (LPJ) et les besoins des familles à risque », décembre 2019, pièce P-312, CSDEPJ, p. 4.

178 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 12 novembre 2019, cahier huis clos p. 14; témoignage d'Yvon Gauthier, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 51.

179 Témoignage d'Yvon Gauthier, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 45-46; Association des médecins en protection de l'enfance du Québec, « Mémoire de l'Association des médecins en protection de l'enfance du Québec », décembre 2019, pièce P-189, CSDEPJ, p. 15.

180 Regroupement des Auberges du cœur du Québec, « La protection de la jeunesse vue par les équipes et des jeunes des Auberges du cœur du Québec », décembre 2019, pièce P-204, CSDEPJ, p. 6, 10; témoignage d'Yvon Gauthier, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 45-46; témoignage de Mélanie Doucet, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 100-101; témoignage d'Odile Lapiere, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 233-237.

181 Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34, art. 2.3a); Convention relative aux droits de l'enfant, 1577 RTNU 3, 20 novembre 1989, art. 6(2).

182 Barreau du Québec, « Mémoire du Barreau du Québec », novembre 2019, pièce P-022, CSDEPJ, p. 19; témoignage de Catherine Claveau, notes sténographiques du 28 novembre 2019, p. 117; CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec, « Prioriser la protection et le développement de nos enfants au Québec : un choix pour guider nos actions vers des services sécuritaires et de qualité », 12 décembre 2019, pièce P-262, CSDEPJ, p. 8; Rosemarie Soucy, « Mémoire sur la considération du besoin d'attachement dans la Loi pour la protection de la Jeunesse (LPJ) et les besoins des familles à risque », décembre 2019, pièce P-312, CSDEPJ, p. 4.

183 Barreau du Québec, « Mémoire du Barreau du Québec », novembre 2019, pièce P-022, CSDEPJ, p. 19; témoignage de Catherine Claveau, notes sténographiques du 28 novembre 2019, p. 117.

184 Témoignage d'Yvon Gauthier, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 50-51.

185 Témoignage de Sonia Hélie, notes sténographiques du 7 novembre 2019, p. 121.

186 DPJ-DP du Québec, « Mémoire des DPJ-DP du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 10; Regroupement provincial des comités des usagers, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-206, CSDEPJ, p. 9; CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 6.

187 DPJ-DP du Québec, « Mémoire des DPJ-DP du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 10.

188 Commission des services juridiques, « La représentation des enfants par avocat en matière de protection de la jeunesse », 19 mars 2020, pièce P-185, CSDEPJ, p. 21; Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 54-55

189 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 6, 50.

Comme le temps pour un enfant a une grande importance parce que ses premières années de vie sont cruciales pour son développement, nous demandons de rappeler dans le préambule de la LPJ la nécessité que les décisions les concernant soient prises diligemment.

La LPJ doit mettre de l'avant certains principes qui sont importants tout au long de l'intervention

Les principes d'une loi servent de guide pour l'intervention. La LPJ contient déjà plusieurs principes importants. À la lumière de la preuve entendue et reçue, nous croyons qu'il est important d'affirmer et de réaffirmer certains principes.

L'intervention doit toujours permettre la participation des parents et des enfants

La participation des parents et des enfants est un principe important qui devrait guider tant les interventions judiciaires que les interventions sociales. Les parents et les enfants devraient toujours être des partenaires dans l'intervention et dans la recherche des solutions appropriées.

Jessica Côté-Guimond, membre du Comité de jeunes de l'Étude longitudinale sur le devenir des jeunes placé(e)s au Québec et en France (EDJeP), explique :

[O]n doit toujours avoir conscience que le jeune [...], c'est lui qui le vit, le problème, c'est lui qui va avoir les solutions, c'est le premier expert. Le parent et le jeune sont les premiers concernés, c'est les premiers experts de la situation, donc il faut avoir des places pour s'exprimer, se comprendre et trouver des solutions entre nous¹⁹⁰.

La LPJ prévoit le droit à la participation des enfants¹⁹¹. Pourtant, la preuve révèle des problématiques dans l'application de ce droit pour les enfants.

- Plusieurs témoins dénoncent le fait que la voix des enfants n'est pas suffisamment entendue en protection de la jeunesse¹⁹²
- Des personnes font valoir que les enfants ne sont pas consultés lors d'un déplacement¹⁹³
- D'autres encore affirment que l'opinion de l'enfant exposé à la violence conjugale et qui exprime le désir de ne pas avoir de contact avec le parent violent n'est souvent pas écoutée¹⁹⁴
- Des témoins affirment que les enfants perdent le pouvoir d'agir sur leur vie, ils subissent les décisions et perdent confiance dans le système¹⁹⁵

190 Témoignage de Jessica Côté-Guimond, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 100.

191 Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34, art. 5, 6.

192 Témoignage de Camille Shaink, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 36, 105; témoignage de Marcelle Partouche Gutierrez, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 103; témoignage d'Annie Thériault, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 103-104; témoignage de Jessica Côté-Guimond, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 99-100; CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 25; témoignage de Sylvie Drapeau, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 148; CSDEPJ, « Mémoires en liasse — partie 2 », juin 2020, pièce P-410, CSDEPJ, p. 157; Serge Grenier, « Mémoire – Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-311, CSDEPJ, p. 7; Fédération des maisons d'hébergement pour femmes, « L'intervention des services de protection de la jeunesse en contexte de violence conjugale », 12 décembre 2019, pièce P-079, CSDEPJ, p. 21; Refuge pour femmes de l'Ouest de l'Île, « Mémoire présenté par le Refuge pour femmes de l'Ouest de l'Île pour la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-265, CSDEPJ, p. 8; Simon Lapierre, « Déclaration », 25 mai 2020, pièce P-351, CSDEPJ, p. 3; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 26 novembre 2019, cahier huis clos p. 29; CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 6, 47-48; témoignage de Nadia Rousseau, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 68-69; Serge Grenier, « Mémoire – Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-311, CSDEPJ, p. 7; témoignage de Catherine Brousseau, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 23; Projet Porte-Voix, « Projet Porte-Voix 2012-2019 de la prise en charge à la prise en compte », 28 mai 2020, pièce P-252, CSDEPJ, p. 7; Mouvement Jeunes et santé mentale, « Pas le temps d'ouvrir les plaies », 22 mai 2020, pièce P-348, CSDEPJ, p. 2.

193 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 19, 47.

194 Simon Lapierre, « Déclaration », 25 mai 2020, pièce P-351, CSDEPJ, p. 3; Fédération des maisons d'hébergement pour femmes, « L'intervention des services de protection de la jeunesse en contexte de violence conjugale », 12 décembre 2019, pièce P-079, CSDEPJ, p. 15.

195 Témoignage d'Irwin Elman, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 218-219; témoignage de Catherine Brousseau, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 23; CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 48.

- Plusieurs soulignent le fait que de ne pas prendre en compte l'expression de l'enfant dans les contacts et les déplacements peut créer des troubles d'attachement, des traumatismes ou encore de l'instabilité¹⁹⁶.

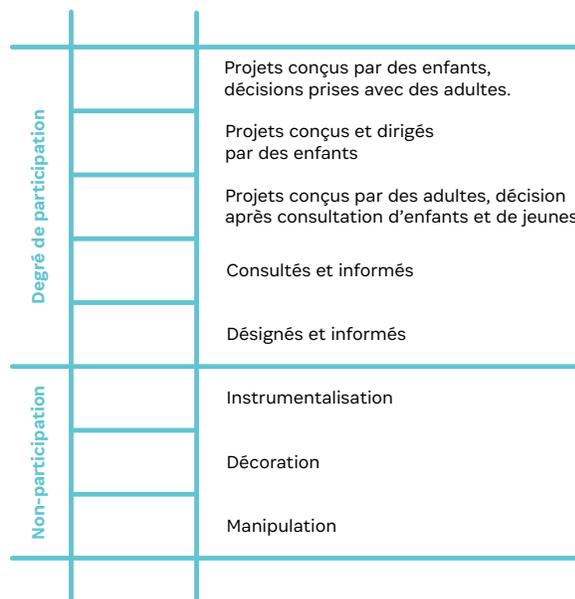
La preuve révèle aussi l'importance de la participation des parents :

- Dans son mémoire, l'Association du personnel retraité du Centre jeunesse de Montréal souligne le fait que la contribution des parents peut être centrale pour déterminer les besoins de l'enfant¹⁹⁷
- En audience, Marie-Christine Saint-Jacques, professeure titulaire à l'École de travail social et de criminologie de l'Université Laval, affirmait qu'inclure les parents « [...] permet de favoriser la réunification des enfants. Ça augmente les compétences des parents et ça les valorise dans leur sentiment de compétence parentale.¹⁹⁸ » En somme, elle résume ainsi : « lorsque les parents sont engagés dans l'intervention, les effets de l'intervention de la Protection de la jeunesse sont magnifiés »¹⁹⁹.

La participation des enfants et des parents est fondamentale dans la réussite de l'intervention. Les enfants, même les plus jeunes, sont en mesure de participer²⁰⁰.

La participation de l'enfant doit être réelle et non accessoire. En 1992, le psychologue Roger Hart proposait d'ailleurs une échelle illustrant le degré de participation des enfants. Les premiers échelons témoignent d'une participation accessoire des enfants, et les derniers échelons, d'une participation réelle des enfants²⁰¹.

L'échelle de la participation²⁰²



196 Marilouy Doré, « Commission des droits à l'enfance et à la jeunesse », 6 juin 2020, pièce P-408, CSDEPJ, p. 3; Projet Porte-Voix, « Projet Porte-Voix 2012-2019 de la prise en charge à la prise en compte », 28 mai 2020, pièce P-252, CSDEPJ, p. 21-22; Sylvie Drapeau et coll. (2015), « L'évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : qu'en est-il huit ans plus tard? » Québec, Centre de recherche sur l'adaptation des jeunes et des familles à risque, 2015, p. 56-57; CSDEPJ, « Mémoires en liasse — partie 1 », juin 2020, pièce P-409, CSDEPJ, p. 89; voir Cour du Québec (Chambre civile), « Paquette, ès qualités "Personne autorisée par le Directeur de la protection de la jeunesse" » c. C. (L.) », 11 juillet 1997, pièce P-050, CSDEPJ.

197 Association du Personnel retraité du Centre jeunesse de Montréal, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse : Pour une intervention de qualité », 6 décembre 2019, pièce P-201, CSDEPJ, p. 20.

198 Témoignage de Marie-Christine Saint-Jacques, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 223.

199 Témoignage de Marie-Christine Saint-Jacques, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 222-223.

200 Amnistie internationale Canada francophone et coll., « Pour un système adapté à chaque enfant au Québec », 25 février 2020, pièce P-147, CSDEPJ, p. 2; Comité des droits de l'enfant, « Observation générale n°12 (2009) : Le droit de l'enfant d'être entendu », CRC/C/GC/12, 20 juillet 2009, paragr. 21.

201 Roger A. Hart (1992), « Children's Participation : From Tokenism to Citizenship », Florence, UNICEF, p. 9-14.

202 D'après Roger A. Hart (1992), « Children's Participation : From Tokenism to Citizenship », Florence, UNICEF, p. 8.

Nous croyons donc que la participation réelle des parents et surtout celle des enfants sont un principe incontournable de l'intervention en protection de la jeunesse. Nous souhaitons donc qu'il soit réaffirmé.

Les responsabilités des parents doivent être plus claires

Le droit à la participation des parents est important. Il s'ajoute aux autres droits mentionnés dans la LPJ, que ce soit le droit d'être traité avec équité et courtoisie, le droit d'être informé, le droit d'être entendu, le droit à des services²⁰³. Avec ces droits viennent aussi des responsabilités. Nous constatons que la section « Principes directeurs et droits des enfants » inclut aussi des dispositions traitant des obligations des parents. Nous proposons de faire un chapitre distinct sur les responsabilités des parents afin de les affirmer plus clairement.

L'Ordre professionnel des criminologues du Québec propose « des modifications législatives comme levier de responsabilisation des parents²⁰⁴. » Ainsi, corollairement à ce renforcement du pouvoir d'agir des parents, il faut reconnaître leur responsabilité de participer, de se mobiliser et de collaborer pour procurer à l'enfant une situation familiale sécuritaire qui assure son développement.

Afin d'affirmer clairement l'importance de renforcer leur pouvoir d'agir et de faire entendre leur voix, nous demandons que ce principe soit inclus dans la LPJ. Nous proposons aussi de rappeler que les droits conférés aux parents le sont afin de leur permettre de remplir leurs obligations envers leurs enfants²⁰⁵.

L'intervention doit toujours se faire de manière collaborative

La collaboration est un autre thème que nous avons beaucoup entendu pendant la Commission et qui a une place importante parmi nos recommandATIONS. Les pratiques collaboratives permettent un meilleur travail auprès des enfants et de leurs familles. Au chapitre 3, nous regarderons l'importance de la collaboration entre les différents acteurs impliqués dans la vie de l'enfant et de sa famille.

- L'approche collaborative n'est pas suffisamment mise de l'avant dans les interventions en protection de la jeunesse, particulièrement entre le volet social et le volet judiciaire : Les témoins rapportent que les interventions sont souvent déconnectées et pratiquées en silo, ce qui affecte l'efficacité des services fournis aux enfants et à leur famille²⁰⁶
- Il semble y avoir un manque de concertation entre les secteurs cliniques et judiciaires, qui sont pourtant intimement liés en protection de la jeunesse
- Dans les forums régionaux, les professionnels avancent que la place que prend le volet légal dans le dossier ralentit l'intervention clinique²⁰⁷
- Pour Jean-Pierre Hotte, ex-DPJ et ex-directeur général de l'ACJQ, il faut renforcer le principe voulant que l'intervention sociale soit privilégiée avant l'intervention du tribunal²⁰⁸
- Des professionnels entendus dans les forums régionaux déplorent que leur jugement clinique ne soit pas mieux reconnu au tribunal²⁰⁹
- De son côté, le projet Accès aux droits et à la justice explique que les intervenants sociaux ne sont pas assez formés sur le droit et sur les réalités du système judiciaire, même si l'application de la LPJ fait partie intégrale de leur travail et qu'ils sont appelés à se présenter au tribunal²¹⁰.

203 Loi sur la protection de la jeunesse, P-341, art. 2.4, 5, 6, 8.

204 Ordre professionnel des criminologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre professionnel des criminologues du Québec », décembre 2019, pièce P-146, CSDEPJ, p. 12.

205 Droit de la famille – 102247, 2010 QCCA 1561 (CanLII), paragr. 31; B. (R.) c. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto, [1995] 1 RCS 315, paragr. 84.

206 Témoignage de Paule Vachon, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 89; CISSS de la Montérégie-Est, CISSS de la Montérégie-Centre et CISSS de la Montérégie-Ouest, « Mémoire pour la Commission Laurent », décembre 2019, pièce P-267, CSDEPJ, p. 6; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », mai 2020, pièce P-361, CSDEPJ, p. 114-115.

207 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 51.

208 Témoignage de Jean-Pierre Hotte, notes sténographiques du 26 novembre 2019, p. 6.

209 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 83.

210 Sarah Bardaxoglou et coll., « Au cœur de l'accès à la justice des jeunes en protection de la jeunesse », 2020, pièce P-376, CSDEPJ, p. 86-87.

Plusieurs personnes et organismes nous ont proposé des solutions et des façons de faire pour mettre de l'avant l'approche collaborative.

- L'Ordre professionnel des criminologues du Québec suggère la création d'une instance de concertation dans chaque région réunissant le directeur de la protection de la jeunesse, le juge coordonnateur, un représentant des usagers et un représentant des autres acteurs judiciaires²¹¹
- En audience, Carmen Lavallée indique qu'elle souhaite qu'il y ait davantage de recherche multidisciplinaire alliant des chercheurs du domaine social et juridique²¹².

Dans le chapitre 6, nous soulignerons l'importance de l'approche collaborative en protection de la jeunesse en recommandant un recours plus systématique aux approches de médiation.

Les effets bénéfiques de la collaboration sur les familles ont été soulignés par plusieurs.

- La Commission des services juridiques fait valoir qu'une meilleure communication entre les acteurs sociaux et judiciaires pourrait simplifier le passage au tribunal²¹³
- La Fondation du Petit Blanchon indique qu'un meilleur arrimage permettrait de mieux répondre aux besoins des familles²¹⁴.

Nous proposons donc d'affirmer, dans les principes directeurs de la LPJ, que toutes les interventions sociales et judiciaires en vertu de la LPJ doivent être collaboratives.

L'intervention doit permettre de donner une intensité de services plus élevée aux parents et aux enfants en protection de la jeunesse

La LPJ prévoit le droit de l'enfant et de ses parents de recevoir des services²¹⁵. Cependant, la preuve révèle que ceux-ci ne sont pas toujours offerts avec la rapidité, la continuité et l'intensité nécessaires²¹⁶.

- Des citoyens et des professionnels de 10 régions administratives dans lesquelles se sont tenus les forums régionaux déplorent la multiplication des délais administratifs et d'obtention de service²¹⁷
- Le Protecteur du citoyen rapporte que la difficulté d'accès à des services est d'ailleurs l'un des motifs les plus fréquents dans les plaintes qu'il reçoit²¹⁸
- Le Barreau du Québec ajoute que cet enjeu est plus criant dans certaines régions que d'autres²¹⁹

211 Ordre professionnel des criminologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre professionnel des criminologues du Québec », décembre 2019, pièce P-146, CSDEPJ, p. 19.

212 Témoignage de Carmen Lavallée, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 161-163.

213 Commission des services juridiques, « La représentation des enfants par avocat en matière de protection de la jeunesse », 19 mars 2020, pièce P-185, CSDEPJ, p. 15.

214 La Fondation Le Petit Blanchon, « Déclaration », 4 juin 2020, pièce P-403, CSDEPJ, p. 7.

215 Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34, art. 8 al. 1.

216 DPJ-DP du Québec, « Mémoire des DPJ-DP du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 8; Protecteur du citoyen, « Des services publics adaptés aux besoins de nos enfants : au cœur de la mission du Protecteur du citoyen », 5 décembre 2019, pièce P-026, CSDEPJ, p. 6; témoignage de Marie Rinfret, notes sténographiques du 5 décembre 2019, p. 104-105; Ordre des psychologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre des psychologues du Québec présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 19 décembre 2019, pièce P-192, CSDEPJ, p. 13; témoignage de Nathalie Caron, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 24; CISSS des Laurentides, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », décembre 2019, pièce P-263, CSDEPJ, p. 4; Chaire de recherche sur la violence faite aux enfants, « Travailler ensemble en amont pour mieux soutenir les familles », 8 décembre 2019, pièce P-089, CSDEPJ, p. 11.

217 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 50; Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 38.

218 Protecteur du citoyen, « Des services publics adaptés aux besoins de nos enfants : au cœur de la mission du Protecteur du citoyen », 5 décembre 2019, pièce P-026, CSDEPJ, p. 6.

219 Témoignage de Catherine Claveau, notes sténographiques du 28 novembre 2019, p. 113.

- Beaucoup de témoins soulignent le fait qu'il faut mieux soutenir les familles²²⁰
- D'autres affirment que l'offre de services doit être mieux adaptée à leurs besoins.²²¹ Des mémoires proposent d'offrir plus de soutien au développement des compétences parentales²²².

Enfin, selon des employés du CISSS de la Montérégie-Est qui ont déposé un mémoire, l'effritement de l'offre de services précarise la situation des enfants qui attendent²²³. Nous constatons que cette intensité de services est importante pendant l'intervention en protection de la jeunesse. C'est l'intensité qui, souvent, permettra de mettre fin à la situation qui compromet le développement ou la sécurité de l'enfant. C'est cette intensité qui permettra aussi de stabiliser l'enfant, et ce, dans les meilleurs délais possible. Ainsi, nous demandons de réaffirmer qu'il est nécessaire d'assurer à l'enfant et à ses parents une intensité appropriée d'interventions.

Les règles de confidentialité doivent être appliquées dans l'intérêt de l'enfant

Au terme de cette commission, nous constatons que l'application des règles de confidentialité strictes n'a pas toujours eu les effets bénéfiques escomptés. Nous en traitons en détail dans le chapitre 3.

Ces règles ont pour but, notamment, d'éviter la stigmatisation des enfants et des familles suivies en protection de la jeunesse. Or, elles ont parfois eu l'effet contraire. Nous remarquons que leur application rappelle parfois à l'enfant qu'il n'est pas un enfant comme les autres. Par exemple, des témoins affirment que l'application des règles de confidentialité empêche de normaliser le quotidien de l'enfant. Ils rapportent, par exemple, qu'il est impossible pour les familles d'accueil d'avoir des photos des enfants dont elles s'occupent dans leur maison, ce qui renforce l'idée qu'ils ne font pas réellement partie de la famille²²⁴.

Les règles de confidentialité sont aussi parfois un frein à la réalisation d'un cercle de bienveillance autour de l'enfant. Plusieurs témoins se sont exprimés sur cet enjeu²²⁵. Par exemple :

- Une auberge du cœur n'a pas été informée d'une récente tentative de suicide d'un jeune hébergé chez elle. Cette information lui aurait permis de moduler son intervention auprès du jeune²²⁶
- La CDPDJ note que les milieux d'hébergement ne sont pas informés des problèmes de comportement en classe des jeunes dont ils ont la garde²²⁷
- La Commission des services juridiques indique que les avocats à l'enfant ne reçoivent pas toutes les informations à son dossier pour leur permettre de le représenter²²⁸.

Les renseignements concernant les enfants en protection de la jeunesse sont confidentiels²²⁹. Ils peuvent cependant être partagés dans certaines circonstances. Ils peuvent être transmis aux personnes, organismes ou

220 Témoignage de Claudine Leroux, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 206; témoignage de Julie Ouellet, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 25; Directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec, « Mémoire des directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec », 2019, pièce P-086, CSDEPJ, p. 24; Ordre des psychologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre des psychologues du Québec présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 19 décembre 2019, pièce P-192, CSDEPJ, p. 16; CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 25; Fédération québécoise des organismes communautaires Famille, « L'importance du soutien au rôle parental des OCF pour renforcer le mieux-être des enfants au Québec », 12 décembre 2019, pièce P-217, CSDEPJ, p. 2-3, 14.

221 La Maison Bleue, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-256, CSDEPJ, p. 5; Organisme Autonomie, « Les pères une partie du problème ou une partie de la solution », février 2020, pièce P-272, CSDEPJ, p. 8.

222 Ordre des psychologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre des psychologues du Québec présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 19 décembre 2019, pièce P-192, CSDEPJ, p. 16; Fédérations des centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes, « Entre servir et desservir », décembre 2019, pièce P-171, CSDEPJ, p. 10.

223 Employés du CISSS de la Montérégie-Est, « Prendre soin des intervenantes œuvrant dans le domaine de la protection de la jeunesse, c'est prendre soin des enfants les plus vulnérables de notre société », 11 décembre 2019, pièce P-389, CSDEPJ, p. 4.

224 Témoignage de Nico Trocmé, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 139-140; témoignage de Geneviève Rioux, notes sténographiques du 7 novembre 2019, p. 80.

225 Regroupement des Auberges du cœur du Québec, « La protection de la jeunesse vue par les équipes et des jeunes des Auberges du cœur du Québec », décembre 2019, pièce P-204, CSDEPJ, p. 12; témoignage de Paule Vachon, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 94; témoignage de Marie-Claude Gauthier, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 91-94.

226 Regroupement des Auberges du cœur du Québec, « La protection de la jeunesse vue par les équipes et des jeunes des Auberges du cœur du Québec », décembre 2019, pièce P-204, CSDEPJ, p. 12.

227 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », mai 2020, pièce P-361, CSDEPJ, p. 59.

228 Témoignage de Catherine Brousseau, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 47.

229 Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34, art. 11.2.

établissements à qui la LPJ confie des responsabilités ou qui sont amenés à collaborer avec le DPJ²³⁰. Bien que ce partage soit prévu à la LPJ, il semble que les règles de confidentialité soient interprétées de façon très restrictive. La preuve recueillie est claire : il existe de sérieux enjeux concernant le partage de renseignements. Ces enjeux ont été relevés dans toutes les régions administratives où se sont tenus les forums régionaux²³¹. Beaucoup de témoins de divers milieux, qu'ils soient scolaire, communautaire, policier, juridique ou médical nous ont indiqué ne pas recevoir des informations qui leur seraient nécessaires pour mieux protéger l'enfant²³².

En 1998, la Cour d'appel indique que le seul et unique critère utilisé par les tribunaux afin d'évaluer si une information doit être partagée est celui de l'intérêt de l'enfant²³³. Nous sommes d'accord avec cette affirmation. La façon très limitée avec laquelle les renseignements sont partagés nous porte à croire que ce principe doit être affirmé dans la LPJ.

Ainsi, nous proposons d'affirmer dans la LPJ que la protection et le partage des renseignements personnels concernant un enfant sont possibles tant qu'ils servent les besoins et l'intérêt de l'enfant.

Il faut réaffirmer et renforcer certains droits des enfants

La preuve obtenue est venue démontrer que des droits des enfants en protection de la jeunesse sont difficilement respectés. Plusieurs chapitres traiteront de ces problématiques en détail. À cette étape, nous voulons mettre de l'avant les changements législatifs qui sont, à notre avis, nécessaires afin de répondre à ces problématiques transversales.

Il faut que l'intérêt de l'enfant fasse l'objet d'une analyse à toutes les étapes de l'intervention

La LPJ prévoit que toutes les décisions doivent être prises dans l'intérêt de l'enfant²³⁴. De nombreuses personnes estiment que l'intérêt de l'enfant est interprété et appliqué de manière variable²³⁵. Ils proposent conséquemment de mieux définir ce principe²³⁶.

230 Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34, art. 72.6 al. 1.

231 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 31.

232 Table régionale des organismes communautaires et bénévoles de la Montérégie, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-220, CSDEPJ, p. 14; Regroupement des Auberges du cœur du Québec, « La protection de la jeunesse vue par les équipes et des jeunes des Auberges du cœur du Québec », décembre 2019, pièce P-204, CSDEPJ, p. 12; témoignage de Marie-Claude Gauthier, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 91-94; témoignage de Jean Labbé, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 227-229; témoignage d'Anne-Marie Bureau, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 183-184; Centrale des syndicats démocratiques, « Les familles d'accueil veulent être traitées en partenaires », novembre 2019, pièce P-198, CSDEPJ, p. 11-12, 24; Fédération des familles d'accueil et ressources intermédiaires du Québec, « Mémoire de la Fédération des familles d'accueil et ressources intermédiaires du Québec », 4 février 2020, pièce P-078, CSDEPJ, p. 19-20; Association des médecins en protection de l'enfance du Québec, « Mémoire de l'Association des médecins en protection de l'enfance du Québec », décembre 2019, pièce P-189, CSDEPJ, p. 6; témoignage de Danny McConnell, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 12-13; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 12 novembre 2019, cahier huis clos p. 10; Association montréalaise des directions d'établissement scolaire, « Faire de l'école un véritable partenaire de la protection des enfants », 4 décembre 2019, pièce P-099, CSDEPJ, p. 3; Fédération québécoise des directions d'établissement d'enseignement, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », décembre 2019, pièce P-098, CSDEPJ, p. 3; témoignage de José-Marcos Viégas, notes sténographiques du 13 novembre 2019, p. 66-67; témoignage de Manon Couturier, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 165-166; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 22 octobre 2019, cahier huis clos p. 32; témoignage de Catherine Brousseau, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 47; témoignage de Jean-Marc Schanzenbach, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 11; Nathalie Hotte, « Déclaration », 20 mai 2020, pièce P-342, CSDEPJ, p. 1; témoignage de Marlène Bouchard, notes sténographiques du 18 février 2020, p. 154-155; CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 31.

233 MD c. LD, 1998 CanLII 12825 (QC CA), p. 20.

234 Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34, art. 3 al 1.

235 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 5, 23-25; Jean-François Champoux, « Mémoire à l'attention de la Commission spéciale sur les droits de l'enfant et la protection de la jeunesse », 11 février 2020, pièce P-160, CSDEPJ, p. 6; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », mai 2020, pièce P-361, CSDEPJ, p. 10-11; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 6 novembre 2019, cahier huis clos p. 40-41; Travailleur social et psychothérapeute, « Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse – Mémoire », 23 novembre 2019, pièce P-284, CSDEPJ, p. 5; CSDEPJ, « Mémoires en liasse — partie 1 », juin 2020, pièce P-409, CSDEPJ, p. 89; FMHF, UQAM et RÉQEF, « Violence conjugale devant les tribunaux de la famille : enjeux et pistes de solution », juin 2019, pièce P-275, CSDEPJ, p. 11; témoignage de Mona Paré, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 99; Alain Lafleur et Stéphane Clavette, « Mémoire présenté dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », 3 février 2020, pièce P-412, CSDEPJ, p. 16; Anonyme, « Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse – Mémoire », 23 novembre 2019, pièce P-284, CSDEPJ, p. 4-5.

236 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 25; témoignage de Mona Paré, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 99-100; Anonyme, « Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse – Mémoire », 23 novembre 2019, pièce P-284, CSDEPJ, p. 4; témoignage de Jessica Côté-Guimond, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 59-60; Fédération des maisons d'hébergement pour femmes, « L'intervention des services de protection de la jeunesse en contexte de violence conjugale », 12 décembre 2019, pièce P-079, CSDEPJ, p. 20.

Toutefois, nous constatons que la LPJ prévoit déjà une liste de critères pour guider les décideurs devant évaluer l'intérêt d'un enfant²³⁷. La LPJ demande en effet que soient « 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 »²³⁸.

Carmen Lavallée explique qu'il revient aux décideurs de considérer chaque critère et de les moduler dans leur détermination de ce qui est dans l'intérêt de l'enfant²³⁹. Avec une définition trop stricte dans la LPJ, il existerait alors un risque de ne pas pouvoir appliquer le principe au cas par cas²⁴⁰. Plusieurs affirment d'ailleurs que ce principe doit être évalué individuellement selon chaque enfant, en tenant compte de sa situation particulière²⁴¹. Nous sommes d'accord avec ces affirmations. Pour ces raisons, nous ne recommandons pas de définir davantage l'intérêt de l'enfant dans la LPJ.

Cependant, pour contrer l'application variable du principe de l'intérêt de l'enfant, le mémoire du Regroupement québécois des ressources de supervision des droits d'accès propose d'instaurer un mécanisme décisionnel s'assurant que ce principe soit bel et bien évalué dans toutes les décisions qui concernent l'enfant²⁴². Nous sommes d'accord avec cette suggestion. Un tel mécanisme permet aussi d'assurer que ce principe sera au cœur des décisions.

Nous recommandons que la LPJ prévoie que chaque décision, tant sociale que judiciaire, soit obligatoirement accompagnée d'une analyse et d'une démonstration écrite et rigoureuse de l'intérêt de l'enfant.

Il faut garantir aux enfants pris en charge un meilleur accès aux services, notamment en matière d'éducation et de santé

Les enfants suivis en protection de la jeunesse ont le droit de recevoir des services de santé, des services sociaux et des services d'éducation adéquats, personnalisés, et ce, de manière continue²⁴³. Malheureusement, la preuve entendue nous démontre des manques et des difficultés, tant du point de vue de l'éducation des enfants placés que des services de santé et de services sociaux nécessaires à l'enfant.

Nous constatons que l'obligation d'obtenir le consentement des deux parents dans certaines circonstances freine l'accès à des services pour l'enfant. La Fondation Marie-Vincent affirme que les parents, même s'ils ont agressé l'enfant, « doivent consentir aux soins de santé pour l'enfant, incluant les services psychosociaux et thérapeutiques »²⁴⁴. Or, la Fondation affirme aussi qu'il arrive que des parents accusés d'infractions criminelles refusent l'accès à ces services quand leur enfant est la victime²⁴⁵. Le CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal rapporte le même enjeu dans l'accès aux services du programme Jeunes en difficulté²⁴⁶.

En audience, M^e Patrick Lebel, avocat et ancien chef du contentieux du DPJ du Bas-Saint-Laurent, affirme avoir été confronté à des ordres professionnels qui refusent de mettre en place des services si les deux parents ne signent pas, et ce, même s'il y a une ordonnance de la Cour à cet effet²⁴⁷.

Dans les forums régionaux, des citoyens proposent de permettre qu'un seul parent puisse consentir aux soins de santé mentale requis par l'enfant²⁴⁸. Nous sommes d'accord avec cette proposition et nous recommandons de

237 Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34, art. 3 al. 2; Barreau du Québec, « Mémoire du Barreau du Québec », novembre 2019, pièce P-022, CS-DEPJ, p. 15, 19.

238 Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34, art. 3 al. 2.

239 Témoignage de Carmen Lavallée, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 127-128.

240 Témoignage de Carmen Lavallée, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 130.

241 Témoignage de Jean Zermatten, notes sténographiques du 26 novembre 2019, p. 94; témoignage de Jean-François Champoux, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 111; témoignage de Carmen Lavallée, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 127-128; 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 (art. 3, paragr. 1) », 29 mai 2013, pièce P-157, CSDEPJ, p. 5.

242 Regroupement québécois des ressources de supervision des droits d'accès, « Mémoire – La supervision des droits d'accès : l'enfant d'abord! », 12 décembre 2019, pièce P-253, CSDEPJ, p. 21.

243 Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34, art. 8.

244 Fondation Marie-Vincent, « Mémoire de la Fondation Marie-Vincent », 12 décembre 2019, pièce P-249, CSDEPJ, p. 17.

245 Fondation Marie-Vincent, « Mémoire de la Fondation Marie-Vincent », 12 décembre 2019, pièce P-249, CSDEPJ, p. 17.

246 CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal, « Mémoire Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-254, CSDEPJ, p. 17.

247 Témoignage de Patrick Lebel, notes sténographiques du 28 mai 2020, p. 74.

248 CSDEPJ, « Annexe 1 – Comptes rendus des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-333, CSDEPJ, p. 65.

permettre qu'un seul parent puisse consentir à ce que son enfant, suivi en protection de la jeunesse, reçoive des services requis par cette situation.

Pour le droit à l'éducation, plusieurs témoins rapportent des enjeux quant à la scolarisation des enfants placés :

- Plusieurs personnes et organismes nous ont souligné le fait que les enfants en protection de la jeunesse présentent des retards scolaires²⁴⁹
- Marie-Ève Claude, directrice adjointe des services aux élèves à la Commission scolaire Lester-B.-Pearson, soulève le fait qu'il existe aussi des enjeux d'accès à la scolarisation des jeunes autochtones d'expression anglaise²⁵⁰.

Les témoins rappellent l'importance du cheminement et de la fréquentation scolaire dans le développement des enfants²⁵¹. Conséquemment, des témoins demandent d'en souligner l'importance dans la LPJ²⁵². Nous recommandons donc de réitérer et de préciser le droit à l'éducation des jeunes suivis en protection de la jeunesse, surtout pour ceux étant hébergés. Nous considérons qu'il est fondamental que les jeunes placés aient accès à la même qualité d'éducation que les enfants de la population générale.

Il faut faciliter les contacts avec les personnes significatives pour l'enfant

Maintenir des contacts avec des personnes significatives est non seulement un droit de l'enfant, mais aussi un élément essentiel de stabilité émotionnelle.

Les grands-parents souhaitent s'impliquer auprès de leurs petits-enfants qui sont placés, mais ils vivent plusieurs frustrations.

- Ils déplorent que les contacts avec leurs petits-enfants soient restreints²⁵³ ou supervisés²⁵⁴
- D'autres se révoltent du fait qu'ils ne sont pas considérés pour la garde des enfants et ne sont pas informés de la situation de leurs petits-enfants, une fois qu'ils n'en ont plus la garde²⁵⁵
- Selon le mémoire de l'Association des grands-parents du Québec, la relation avec les grands-parents est découragée dans les cas où l'adoption est envisagée, puisque les dispositions législatives et la jurisprudence en matière d'adoption font en sorte que s'il y a maintien d'un lien d'attachement solide entre l'enfant et sa famille biologique, l'adoption pourrait être refusée²⁵⁶.

Concernant les liens avec les frères et sœurs, plusieurs témoins ont souligné que les membres de fratrie sont souvent séparés et que les contacts entre eux sont difficilement actualisés²⁵⁷. Le mouvement ATD Quart Monde met en lumière « la souffrance des jeunes due à l'éloignement de leurs frères et sœurs. En effet, la séparation des fratries est un dommage collatéral au placement dont on ne parle pas »²⁵⁸.

249 Regroupement des Auberges du cœur du Québec, « La protection de la jeunesse vue par les équipes et des jeunes des Auberges du cœur du Québec », décembre 2019, pièce P-204, CSDEPJ, p. 8; témoignage de Benoit Bernier, notes sténographiques du 6 novembre 2019, p. 14; Commission scolaire de Montréal, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-087, CSDEPJ, p. 6; Mouctar Sow, Nicolas Zorn et Marie Lamarre, « Transition vers la vie adulte des jeunes de la DPJ : Regards sur les enjeux et les solutions », 2020, pièce P-002, CSDEPJ, p. 3, 7.

250 Témoignage de Marie-Ève Claude, notes sténographiques du 5 février 2020, p. 14-15.

251 Témoignage d'Anne-Marie Lepage, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 24-25; Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles, « L'école : un maillon essentiel à la protection des enfants vulnérables », 12 décembre 2019, pièce P-224, CSDEPJ, p. 5; CISSS de Laval, « Favoriser l'autonomie des jeunes », 6 décembre 2019, pièce P-244, CSDEPJ, p. 18.

252 Commission scolaire de Montréal, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-087, CSDEPJ, p. 9; Fédération des commissions scolaires du Québec, « Mémoire de la Fédération des commissions scolaires du Québec », 19 décembre 2019, pièce P-210, CSDEPJ, p. 9.

253 Association des grands-parents du Québec, « Pour la bientraitance de nos petits », décembre 2019, pièce P-169, CSDEPJ, p. 6.

254 Association des grands-parents du Québec, « Pour la bientraitance de nos petits », décembre 2019, pièce P-169, CSDEPJ, p. 8; CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 20.

255 CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 12-13.

256 Association des grands-parents du Québec, « Pour la bientraitance de nos petits », décembre 2019, pièce P-169, CSDEPJ, p. 6.

257 CPE Attrait Mignon, « Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse – Mémoire, 10 février 2020, pièce P-234, CSDEPJ, p. 17. ATD Quart Monde, « Réussir la protection de la jeunesse avec les familles vulnérables – Constats et propositions », novembre 2019, pièce P-092, CSDEPJ, p. 6; Alliance des comités des usagers des centres jeunesse du Québec et Regroupement provincial des comités des usagers, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-206, CSDEPJ, p. 16; CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 18.

258 ATD Quart Monde, « Réussir la protection de la jeunesse avec les familles vulnérables – Constats et propositions », novembre 2019, pièce P-092, CSDEPJ, p. 7-8.

Nous sommes d'avis que les contacts avec la fratrie, les grands-parents et les autres personnes significatives pour l'enfant doivent être maintenus dans la mesure où ils sont significatifs et répondent à son intérêt. Nous sommes sensibles aux témoignages reçus en ce qui concerne le maintien des liens entre l'enfant, sa fratrie et les grands-parents lorsqu'il est retiré de son milieu. À cet effet, la LPJ contient des dispositions concernant la stabilité des liens de l'enfant avec ses grands-parents et d'autres membres de sa famille. Nous souhaitons que les différents acteurs soient sensibles à ces liens lors de la prise de décisions concernant le maintien ou non des contacts, surtout dans la perspective où l'enfant, qui est confié à un milieu de vie substitut, a le droit de communiquer sans surveillance avec sa fratrie et toute autre personne²⁵⁹. Nous recommandons que les acteurs qui sont appelés à prendre des décisions soient proactifs dans l'établissement de ces contacts et que ceux-ci se fassent sur le seul critère de l'intérêt de l'enfant.

2. Les commissaires recommandent

2.1 Instituer un Commissaire au bien-être et aux droits des enfants

Le Commissaire doit :

- Intégrer la parole des enfants dans l'exercice de ses responsabilités. Pour ce faire, il doit notamment :
 - constituer un conseil consultatif, composé d'enfants et de jeunes représentatifs des divers intérêts socio-économiques et culturels du Québec, pour le conseiller sur ses orientations, son programme de travail et sur toute autre question relative à son mandat
 - constituer un conseil consultatif composé d'enfants et de jeunes autochtones, aux mêmes fins.
- Exercer une vigie sur l'état de bien-être des enfants et sur les répercussions des décisions politiques et administratives sur leurs droits
- Surveiller la mise en œuvre des programmes et services offerts aux enfants
- Porter une attention particulière aux enfants et aux jeunes de moins de 25 ans issus des groupes ayant plus de difficultés à faire valoir leurs droits, notamment , les jeunes autochtones, ceux en situation de handicap, ceux appartenant à des communautés ethnoculturelles ou ceux faisant l'objet d'une intervention d'autorité de l'État
- Prévoir des moyens pour être accessible aux enfants dans tout le Québec et des modalités adaptées pour les rejoindre et les représenter
- Mettre sur pied des initiatives favorisant l'expression et la prise en compte de la voix des enfants et la participation des enfants et des jeunes à la vie démocratique
- Surveiller la situation des enfants qui décèdent chaque année au Québec, notamment les enfants sous la responsabilité de l'État ou qui l'ont été au cours des deux années précédentes. À cette fin, prévoir que le Coroner, les PDG des CISSS-CIUSSS, l'Institut de la statistique du Québec et le ministère de la Sécurité publique doivent lui communiquer périodiquement la liste des enfants décédés
- Développer et superviser un mécanisme d'accréditation des avocats désignés pour représenter des enfants incapables de donner un mandat à leur avocat
- Transférer au Commissaire les pouvoirs et les responsabilités assumés par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse prévus à la LPJ, avec les ressources afférentes.

259 Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34.1, art. 9.

Le gouvernement doit :

- Assurer l'indépendance du Commissaire au bien-être et aux droits des enfants, et lui donner le même statut que le Protecteur du citoyen ou le Vérificateur général, principalement à l'égard de :
 - Sa nomination
 - La durée de son mandat
 - Son budget
 - Sa reddition de comptes.
- Donner une voix aux enfants autochtones en nommant un commissaire adjoint destiné aux enfants et aux jeunes autochtones, et qui serait nommé selon les mêmes modalités que le Commissaire, suite aux suggestions des autorités autochtones.

2.2 Adopter une Charte des droits de l'enfant

Rappeler certains principes dans un préambule

- Affirmer, dans ce préambule, que le Québec est une société bienveillante pour les enfants et que leur bien-être est une responsabilité collective
- Reconnaître que l'enfant a le droit d'évoluer dans une famille et un environnement bienveillant
- Prévoir dans ce préambule que le Québec est lié par la *Convention relative aux droits de l'enfant* depuis le 9 décembre 1991, laquelle a été ratifiée par le Canada le 13 décembre 1991
- Rappeler que les enfants ont des droits et libertés, en particulier ceux qui sont énoncés dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, la *Charte des droits et libertés de la personne*, le *Code civil du Québec* et les autres lois.

Énoncer les droits fondamentaux de l'enfant

- L'enfant est une personne à part entière dans la société et un sujet de droit
- Le critère de l'intérêt de l'enfant doit être la considération primordiale de toutes les décisions prises à son sujet
 - Ce critère doit s'appliquer aux situations individuelles et doit s'étendre aux politiques gouvernementales, à la prévention et à la sensibilisation publique
- Toute punition corporelle d'un enfant est contraire aux valeurs d'une société bienveillante et constitue une atteinte à l'intégrité physique et psychologique des enfants
- Les droits des enfants autochtones doivent être réaffirmés et interprétés en concordance avec leur intérêt, ce qui implique la préservation de leur identité culturelle
- Les enfants issus des groupes en situation de vulnérabilité, notamment les enfants appartenant à des communautés ethnoculturelles et les enfants faisant l'objet d'une intervention d'autorité de l'État, doivent recevoir une attention particulière
- La participation de l'enfant à la vie citoyenne et aux décisions publiques est un droit et une responsabilité de l'ensemble de la société, tant au niveau local, régional que national
 - Cette participation contribue au développement de leur citoyenneté et à l'apprentissage des processus démocratiques
- Les enfants ont la capacité et le droit de faire entendre leur voix
- L'enfant évolue dans divers milieux et une intervention collective et interdisciplinaire est nécessaire à sa protection et à son développement. Cela implique un partage fluide des informations pertinentes entre les divers acteurs qui composent le réseau de protection et de développement.

Guider la société dans la mise en œuvre des droits des enfants

- Préciser qu'aucune disposition d'une loi ne peut déroger aux droits prévus à la Charte des droits de l'enfant, à moins que cette loi n'énonce expressément qu'elle s'applique malgré la Charte.

2.3 Réaffirmer clairement les droits des enfants en protection de la jeunesse

Clarifier la LPJ pour favoriser sa compréhension et son application

- Rédiger la LPJ en langage clair, et particulièrement les deux premiers chapitres de la loi, pour favoriser la compréhension des parents, des enfants et des intervenants
- Retirer de la loi les dispositions concernant l'adoption, sauf celles précisant les responsabilités du directeur en cette matière. Les dispositions sur l'adoption pourront être organisées et structurées dans une loi spécifique ou intégrées au *Code civil*
- Scinder le deuxième chapitre de la LPJ en trois chapitres : les principes directeurs, les droits de l'enfant et les obligations des parents.

Ajouter un préambule pour renforcer l'application des droits des enfants

- Introduire, dans la loi, un préambule affirmant que toutes les actions et décisions prises en vertu de cette loi doivent respecter la Charte des droits de l'enfant
- Déclarer que le recours à la présente loi doit être exceptionnel et ne pas se substituer aux services demandés par l'enfant et ses parents
- Reconnaître que la stabilité et la sécurité affective de l'enfant sont un déterminant majeur de son sain développement
- Rappeler la nécessité que les décisions concernant les enfants soient prises diligemment, étant donné que le temps pour un enfant a une grande importance, puisqu'il est en développement.

Réaffirmer et ajouter des principes directeurs

- Affirmer que l'ensemble de la LPJ doit être interprétée et appliquée en respectant le droit des enfants autochtones à la préservation de leur identité culturelle
- Déclarer qu'à toutes les étapes du processus, la participation de l'enfant et de ses parents est une obligation incontournable des personnes appelées à intervenir
- Affirmer que toutes les interventions sociales et judiciaires en vertu de la loi doivent être collaboratives
- Affirmer que, lorsque la présente loi s'applique, il est nécessaire d'assurer à l'enfant et à ses parents une intensité appropriée d'interventions pour mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant
- Déclarer que les diverses règles sur la protection et le partage des renseignements personnels concernant un enfant doivent servir ses besoins et son intérêt
- Déclarer que les divers acteurs qui se partagent les renseignements pertinents sont tenus à un devoir de discrétion.

Réaffirmer certains droits des enfants et responsabilités des parents

Dans le chapitre 5, nous proposerons la modification suivante à l'article 4 : Modifier l'article 4 de la LPJ pour inscrire que « lorsque, dans l'intérêt de l'enfant, le retour dans son milieu familial n'est pas possible, la décision doit assurer la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie appropriées à ses besoins et à son âge de façon permanente » afin de créer une obligation plus forte que celle incluse présentement dans la LPJ.

Les droits de l'enfant

- Ajouter à l'article 3 que chaque décision, tant sociale que judiciaire, impliquant un enfant est obligatoirement accompagnée d'une analyse et d'une démonstration écrite et rigoureuse de son intérêt
- Reformuler l'article 8, al. 2 pour indiquer que l'enfant, à qui la présente loi s'applique, a droit au service de l'éducation préscolaire et aux services d'enseignement primaire et secondaire prévus à la loi et au régime pédagogique établi par le gouvernement, particulièrement lorsqu'il est confié à un milieu de vie substitut
- Déclarer qu'un seul parent peut consentir aux soins et services pour son enfant suivi en protection de la jeunesse
- Reformuler l'article 9 pour souligner l'obligation du DPJ d'être proactif dans l'établissement de contacts avec des personnes significatives et qui sont dans l'intérêt de l'enfant, afin que ce soit le choix et l'intérêt de l'enfant qui priment dans l'établissement de ces contacts.

Les obligations des parents

- Affirmer que les parents sont titulaires de droits afin de pouvoir remplir leurs obligations envers leur enfant :
 - Les parents ont, à l'égard de leur enfant, le droit et le devoir de garde, de surveillance et d'éducation. Ils doivent nourrir et entretenir leur enfant
 - Les parents exercent ensemble l'autorité parentale
- Reconnaître que les parents ont le pouvoir d'agir et de faire entendre leur voix
- Rappeler que les parents ont la responsabilité de participer, de se mobiliser et de collaborer pour procurer à l'enfant une situation familiale sécuritaire qui assure son développement.



CHAPITRE 2

**AGIR EN PRÉVENTION,
D'ABORD ET AVANT TOUT**

Mise en contexte

Les filets de sécurité sociale dont nous disposons au Québec font l'envie de plusieurs nations dans le monde. Pouvons-nous pour autant affirmer que nous avons construit une société bienveillante envers tous nos enfants?

En 1991, le rapport *Un Québec fou de ses enfants*¹ insistait sur l'importance de prévenir la maltraitance tout en misant sur le développement des enfants et sur l'amélioration des conditions de vie des familles afin que chaque enfant puisse s'épanouir et atteindre son plein potentiel.

Or, trois décennies plus tard, Camil Bouchard, président du Groupe de travail pour les jeunes ayant produit le rapport *Un Québec fou de ses enfants*, déplore en audience un certain déni collectif sur la question de la maltraitance :

La politique de prévention en santé, où on ne retrouve quasiment rien vis-à-vis la maltraitance. Deux fois, on l'évoque, mais on ne s'est jamais donné d'objectif là-dedans en ce qui concerne la maltraitance. C'est une belle occasion de perdue, selon moi. Le Programme national de santé publique [...] où on fait état d'une approche du développement global de l'enfant, c'est très bien, mais sans référence spécifique à la maltraitance, jamais. Et enfin, aucun objectif national de réduction de la maltraitance. Ça, ce sont les éléments qui me font dire que nous sommes dans un déni collectif et gouvernemental et pas depuis hier. [...] Et moi, je pense qu'il est temps que la ministre déclare la question de la maltraitance envers les enfants comme un enjeu de Santé publique, « Santé publique » avec un « S » majuscule, c'est-à-dire définition d'une mission de l'État².

D^r Jean Labbé, pédiatre et professeur émérite à la Faculté de médecine de l'Université Laval, implore lui aussi qu'on reconnaisse la maltraitance comme un enjeu de santé publique :

C'est vrai au Québec comme ailleurs. Aucune société contemporaine n'y échappe. [...] À ces conséquences pour les individus s'ajoute le coût humain et financier que cela représente pour l'ensemble de notre société. Imaginez un instant qu'un virus soit responsable d'autant de dommages chez un si grand nombre d'individus. La société en ferait sa priorité numéro un et mettrait tout en œuvre pour lutter contre ce virus et ses impacts. Pourquoi est-ce qu'on n'accorde pas la même attention à la maltraitance envers les enfants? N'est-il pas temps de mettre fin à notre aveuglement volontaire³.

Disons-le une fois pour toutes : la maltraitance envers les enfants n'est pas le résultat d'un choix individuel : c'est un enjeu de santé publique, c'est-à-dire le résultat des choix que nous faisons collectivement et des priorités d'action que nous définissons.

Les conséquences de la maltraitance envers les enfants sont connues. Elles sont sévères et prolongées. La maltraitance entraîne des conséquences néfastes sur plusieurs aspects du développement de l'enfant et celles-ci peuvent durer tout au long de sa vie adulte. Ces conséquences affectent non seulement la santé physique et mentale, mais également les parcours scolaire et professionnel⁴. Plus la maltraitance est sévère, plus elle se répète dans le temps et plus elle survient tôt dans la vie de l'enfant, plus elle peut avoir des effets néfastes, permanents et même irréversibles sur la vie de l'enfant. Ceci est particulièrement vrai si plusieurs formes de maltraitance coexistent (négligence, abus physiques, mauvais traitements psychologiques)⁵.

Dans certains cas, le cycle de la maltraitance se répète de génération en génération. Dans son mémoire, Nicolas Berthelot, psychologue et professeur titulaire au Département des sciences infirmières de l'Université du Québec à Trois-Rivières, rapporte la statistique indiquant que les enfants nés d'un parent ayant lui-même vécu de mauvais traitements seraient trois fois plus à risque que les autres enfants d'être exposés à une forme de maltraitance⁶.

1 Rapport du Groupe de travail pour les jeunes présidé par Camil Bouchard (1991), « Un Québec fou de ses enfants », 179 p.

2 Témoignage de Camil Bouchard, notes sténographiques du 26 novembre 2019, p. 129-131.

3 Témoignage de Jean Labbé, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 239-240.

4 Institut national de santé publique du Québec (2018), « Rapport québécois sur la violence et la santé », Gouvernement du Québec, p. 35.

5 Institut national de santé publique du Québec (2018), « Rapport québécois sur la violence et la santé », Gouvernement du Québec, p. 32-35.

6 Nicolas Berthelot, « Soutenir les parents ayant vécu de mauvais traitements ou des traumatismes développementaux afin d'interrompre les trajectoires de risque intergénérationnelles », 12 décembre 2019, pièce P-207, CSDEPJ, p. 4.

Ainsi, tenir compte des traumatismes subis par les parents dans leur propre jeunesse est un élément important de la prévention. Les approches efficaces pour lutter contre la maltraitance sont multifactorielles et agissent à la fois sur les besoins des enfants, des parents et des communautés.

Le gouvernement devrait assurer une surveillance au plan national de la maltraitance faite envers les enfants.

Comment se fait-il que, malgré toutes nos ressources, ces filets de sécurité ne suffisent pas toujours à prévenir la maltraitance envers les enfants? Comment se fait-il que nous ne parvenions pas à briser le cycle de la maltraitance dans certaines familles? Où et comment pouvons-nous mieux soutenir les parents?

Construire une société bienveillante envers ses enfants implique d'agir en prévention, d'abord et avant tout. Il faut être en mesure de prévenir, pour une majorité d'enfants, le recours à la protection de la jeunesse. Au terme de notre analyse, nous concluons que nous devons agir sur l'ensemble des facteurs qui augmentent les risques de mauvais traitements et de négligence. La clé d'une prévention réussie est d'agir tôt et de manière soutenue et continue dans tous les cercles de bienveillance qui entourent les enfants et leurs familles : au sein des services de prénatalité et de périnatalité, des services à la petite enfance, à l'école. La prévention doit aussi se manifester à travers le soutien aux jeunes adultes et aux parents par l'entremise des services du CLSC et des organismes communautaires.

1. Nos constats

1.1 Pour trop de familles en situation de vulnérabilité, le signalement à la DPJ est la porte d'entrée vers les services

Au Québec, un grand nombre de signalements à la DPJ sont liés à des conditions de vie difficiles et à des situations chroniques, et non à des situations qui nécessitent une protection urgente.

Tout comme les témoins citoyens et les témoins experts entendus, nous souhaitons savoir pourquoi nous avons autant de difficulté à soutenir les enfants et leurs familles et nous assurer que les services de première ligne peuvent les rejoindre en amont d'un signalement à la DPJ.

Les familles desservies en protection de la jeunesse sont souvent les plus vulnérables de la société sur le plan socio-économique

Une étude récente de Tonino Esposito et collaborateurs établit un lien direct entre la pauvreté et la probabilité d'être signalé et pris en charge de façon récurrente par les services de protection de la jeunesse, plus particulièrement pour des raisons de négligence⁷.

Les conditions de vie difficiles qui placent certaines familles en situation de vulnérabilité menacent le développement des enfants. Ces conditions de vie difficiles sont donc un élément central à prendre en considération dans une optique de prévention.

- Dans leur mémoire, les directeurs et directrices régionales de santé publique expliquent que « Les conditions dans lesquelles évoluent les enfants influencent leur développement global à long terme. [...] des conditions de vie difficiles ou stressantes [...] augmentent le risque de violence et de maltraitance⁸ ».
- D'autres témoins ont insisté sur l'amélioration des conditions de vie des familles, dont un logement décent et un revenu adéquat, tout en visant à réduire les barrières auxquelles elles font face⁹.

7 Tonino Esposito et collab. (2019), « Recurrent involvement with the Quebec child protection system for reasons of neglect: A longitudinal clinical population study », p. 8.

8 Directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec, « Mémoire des directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec », 2019, pièce P-086, CSDEPJ, p. 12.

9 Témoignages de Marie-Claude Langlais, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 144; témoignage de Réjean Porlier, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 106; témoignage de Réal Aloïse, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 287.

- Selon l'Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle (EQDEM), vivre dans un quartier défavorisé au plan matériel ou social constitue un facteur de risques associé aux difficultés développementales¹⁰.
- Le CIUSSS de l'Est-de-l'Île-de-Montréal mentionne l'importance d'assurer des facteurs de protection dans les milieux de vie des enfants, car « [l]a pauvreté et l'adversité usent les familles et impactent la trajectoire de vie des enfants¹¹ ».

Des mesures concrètes axées sur l'amélioration des conditions de vie des familles en amont de la protection de la jeunesse paraissent donc essentielles pour prévenir la prise en charge systématique des familles en situation de vulnérabilité. Nos recommandATIONS doivent s'accompagner impérativement d'une stratégie de lutte à la pauvreté et tendre vers une nette amélioration de la qualité de vie.

- Selon les directeurs et directrices régionales de santé publique, « [l]a réduction des difficultés éprouvées par les parents et l'amélioration des conditions de vie des familles constituent des cibles incontournables lorsqu'il est question de prévenir la violence et la maltraitance envers les enfants¹² ».
- Pour Marjorie Villefranche, directrice générale de la Maison d'Haïti, beaucoup de signalements sont effectivement liés aux conditions de vie difficiles découlant de la pauvreté. « [C]'est pour ça que je vous disais c'est très important de comprendre que notre travail c'est effectivement de combattre la pauvreté¹³. »

La majorité des signalements ne visent pas des situations urgentes, mais des besoins chroniques

Dans une société qui mise sur la prévention, à moins que la sécurité immédiate d'un enfant ne soit compromise, il est judicieux de limiter le recours à la DPJ aux situations qui requièrent vraiment son intervention.

Au Québec, le nombre de signalements est en constante augmentation¹⁴, mais la gravité des signalements diminue¹⁵. En fait, selon Nico Trocmé, professeur et directeur de l'École de service social et de la Chaire Philip Fisher en travail social à l'Université McGill, le nombre de situations nécessitant une protection urgente et immédiate est même plutôt petit sur l'ensemble des évaluations effectuées par la DPJ¹⁶.

Parmi tous les signalements en 2014 :

- 86 % des signalements étaient liés à des situations chroniques de familles nécessitant des services pour éviter que le développement des enfants soit compromis¹⁷
- 14 % seulement étaient basés sur un incident fondé nécessitant une protection urgente pour cause de blessures sérieuses ou d'abus sexuel pour toutes les catégories d'âge, ou pour les enfants de moins de quatre ans, négligence et d'abus physique, même s'il n'y a pas de blessure apparente¹⁸.

Comment expliquer cette situation?

- Le témoignage de Jean Labbé offre un début d'explication. Selon lui : « [b]ien des signalements sont faits pour des situations où les parents ne demanderaient pas mieux que de recevoir de l'aide pour améliorer leur[s] condition[s] de vie difficile et leur[s] capacité[s] parentale[s] ¹⁹ »

10 Institut de la statistique du Québec (2018), « Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle 2017 – Portrait statistique pour le Québec et ses régions administratives », Gouvernement du Québec, p. 19.

11 CIUSSS de l'Est-de-l'Île-de-Montréal, « Pour un meilleur soutien au développement des enfants, des jeunes et de leur famille dans leur environnement », décembre 2019, pièce P-239, CSDEPJ, p. 4.

12 Directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec, « Mémoire des directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec », 2019, pièce P-086, CSDEPJ, p. 12.

13 Témoignage de Marjorie Villefranche, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 83.

14 DPJ-DP du Québec, « Ensemble, unissons nos voix pour les enfants », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 4.

15 Sonia Hélie et collab., (2017), « Étude d'incidence québécoise sur les signalements évalués en protection de la jeunesse en 2014 – (ÉIQ-2014) », Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire, p. 9.

16 Témoignage de Nico Trocmé, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 102-103.

17 Témoignage de Nico Trocmé, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 102-103.

18 Nico Trocmé et collab., « Commentaire sur certains défis de la protection de la jeunesse », 10 décembre 2019, pièce P-029, CSDEPJ, p. 12.

19 Témoignage de Jean Labbé, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 250.

- Dans le même ordre d'idées, Georges Tarabulsky, directeur scientifique au Centre de recherche universitaire sur les jeunes et les familles (CRUJeF), souligne que :

les taux de signalement sont une indication qui cache beaucoup d'informations[...]. [I]l y a des enfants et des parents qui ont besoin de soutien. [...] Et je suis intrigué à savoir pourquoi nous avons autant de difficulté à mettre les ressources sur la table pour soutenir ces enfants et ces familles²⁰.
- Des parents citoyens ayant contacté la ligne « Votre histoire²¹ » confirment les propos des experts. Incapables d'obtenir des services d'accompagnement, ils se sont dénoncés eux-mêmes à la DPJ, dans l'espoir d'obtenir une aide qui n'est finalement jamais venue²². « Je pensais que la DPJ allait m'aider, m'offrir des outils, me donner les moyens d'améliorer mes compétences parentales et les comportements de mon enfant. Mais je regrette maintenant de les avoir sollicités²³ », témoigne l'un d'eux. Plusieurs dénoncent les temps d'attente pour avoir accès à des services de première ligne et les conséquences que ces délais engendrent sur la vie des familles²⁴.

La question centrale est donc la suivante : si une très faible proportion des signalements nécessite une protection urgente, comment intervenir en amont de la protection de la jeunesse auprès de toutes ces familles qui ont plutôt des besoins chroniques liés à des conditions de vie difficiles?

- Pour trouver des solutions, le premier pas est de s'assurer que les politiques reconnaissent cette distinction entre la protection urgente et les besoins chroniques²⁵.
- Nico Trocmé ajoute qu'il est temps de revoir de fond en comble les façons d'intervenir auprès des familles en difficulté²⁶.
- Dans un ouvrage de 2019, Tonino Esposito et collaborateurs invitent les décideurs politiques et les professionnels de la protection de la jeunesse à évaluer de manière critique la disponibilité et l'accessibilité des services de soutien à la famille dans les régions les plus défavorisées de la province sur les plans matériel et social et à travailler à une structure de soutien qui atténue l'impact des défis sociaux et économiques qui entourent la négligence²⁷.
- Dans son mémoire, l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS) souligne que les données de la recherche et les tendances nationales et internationales confirment la nécessité d'aller vers des approches beaucoup plus communautaires en protection de la jeunesse²⁸.

Au terme de notre analyse, nous constatons que des stratégies efficaces de prévention misent sur une trajectoire de services conçue pour répondre aux besoins des familles et soutenir le développement de tous les enfants. De plus, une gradation de mesures de plus en plus ciblées est nécessaire pour les clientèles en situation de vulnérabilité afin d'éviter une détérioration des situations, ou encore pour éviter qu'elles ne deviennent chroniques.

Les services de première ligne et de proximité doivent notamment adapter la durée et l'intensité de leur suivi en fonction des besoins spécifiques des familles aux prises avec des situations chroniques, qui impliquent souvent :

- de la pauvreté
- de la négligence
- des problèmes de santé mentale ou de dépendance
- des conflits intrafamiliaux
- des troubles de comportement.

20 Témoignage de George Tarabulsky, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 17.

21 Témoignages reçus via la ligne téléphonique et la boîte courriel « Votre histoire ».

22 CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 15.

23 CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 12.

24 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 22 octobre 2019, cahier huis clos, p. 12-13; témoignage de Caroline Dufour, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 239-240; témoignage d'Hélène Dénoimé, notes sténographiques du 6 novembre 2019, p. 167-169.

25 Nico Trocmé et collab. (2014), « Urgent Protection Versus Chronic Need: Clarifying the Dual Mandate of Child Welfare Services Across Canada », *Social Sciences*, vol. 3, n° 3, p. 493-494.

26 Témoignage de Nico Trocmé, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 112-115, 124-126, 155-156.

27 Tonino Esposito et collab. (2019), « Recurrent involvement with the Quebec child protection system for reasons of neglect: A longitudinal clinical population study », p. 9.

28 Institut national d'excellence en santé et en services sociaux, « Mémoire présenté dans le cadre des travaux de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 1^{er} avril 2020, pièce P-191, CSDEPJ, p. 23.

Dans cette optique, agir en prévention et avec intensité pour répondre aux besoins des familles permettrait dans certaines situations d'éviter le recours à la protection de la jeunesse.

1.2 Des parents ne reçoivent pas tout le soutien dont ils ont besoin

Dans une optique de prévention, le soutien aux parents est essentiel. Tout parent, à un moment ou un autre, peut avoir besoin de soutien dans l'exercice de son rôle parental. Il est également important que la parentalité soit prise en considération dans la priorisation de la réponse aux besoins des adultes en général.

Les actions visant à « changer les normes sociales en faveur du soutien aux parents et du soutien aux pratiques parentales positives » font partie intégrante des stratégies de prévention de la maltraitance, selon Marie-Hélène Gagné, directrice du Centre de recherche sur l'adaptation des jeunes et des familles à risque (JEFAR). Elle souligne également que de rehausser les capacités des parents pour assurer des relations parents-enfants positives et le développement harmonieux des enfants est aussi de première importance²⁹.

Les problèmes et la détresse des parents ont des répercussions sur les enfants

Les témoins s'entendent : pour aider un enfant, il faut aussi aider son parent³⁰. Dans le domaine de la maltraitance, le Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect (CIS) fait un lien direct entre les difficultés vécues par les parents et la probabilité qu'un enfant soit signalé et pris en charge par les services de protection de l'enfance. En 2010, 78 % des figures parentales présentaient au moins un facteur de risque. Parmi les risques les plus importants, on retrouve :

- la violence conjugale (46 %)
- un isolement social (39 %)
- les troubles mentaux (27 %)
- la consommation d'alcool (21 %)
- la consommation de drogue (17 %).³¹

Selon les données fournies par Sonia Hélie et collaborateurs, les enfants de 0 à 5 ans, dont les signalements sont retenus comme fondés et qui présentent certaines difficultés de fonctionnement, ont souvent des figures parentales qui présentent elles-mêmes des difficultés. Le fait de vivre avec une figure parentale faisant face à des problématiques particulières telles que le manque de soutien social, le fait d'être victime ou auteur de violence conjugale, les problèmes de santé mentale et la toxicomanie a un impact chez les enfants³².

À titre d'exemple, le fait de vivre avec une figure parentale ayant un problème de santé mentale est une réalité qui concernent :

- 55 % des enfants ayant un problème d'attachement
- 54 % des enfants ayant un retard de développement ont une figure parentale qui présente un problème de santé mentale
- 47 % des enfants ayant un problème scolaire ou d'apprentissage
- Et 46 % des enfants ayant un problème d'attention ou d'hyperactivité³³.

29 Témoignage de Marie-Hélène Gagné, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 7.

30 Témoignage de Camille Shaïnk et Jessica Côté-Guimond, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 31, 69-70; témoignage de Marie-Ève Brunet Kitchen et Claudine Leroux, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 146, 150-153, 177-178; témoignage de Marie-Claude Langlais, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 130-132; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 5 novembre 2019, cahier huis clos, p. 5-10; témoignage de Marie-Christine Saint-Jacques, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 244-245; témoignage de Marie-Christine Hendrickx, notes sténographiques du 5 février 2020, p. 65; témoignage de Valérie Assouline, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 65-66.

31 Agence de la santé publique du Canada (2010), « Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect - Major findings », Ottawa: Public Health Agency of Canada, <https://www.canada.ca/content/dam/phac-aspc/migration/phac-aspc/cm-vee/csca-ecve/2008/assets/pdf/cis-2008_report_eng.pdf>, p. 5-6.

32 Type de difficultés de fonctionnement soupçonnées ou confirmées chez la première figure parentale : alcoolisme, toxicomanie/inhalation de solvants, déficience intellectuelle, problème de santé mentale, problème de santé physique, manque de soutien social, victime de violence conjugale, auteur de violence conjugale, a déjà vécu en famille d'accueil/foyer de groupe, autres. Sonia Hélie et collab. (2017), « Étude d'incidence québécoise sur les situations évaluées en protection de la jeunesse en 2014 (ÉIQ, 2014) », Centre jeunesse de Montréal-Institut universitaire, p. 91.

33 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 30.

Nous constatons que les difficultés des parents ont des impacts très importants sur le développement des enfants et que ces difficultés doivent être prises en compte afin d'assurer une réponse adéquate aux besoins de chaque membre de la famille.

Le soutien aux parents est essentiel pour briser le cycle de la maltraitance

Le Rapport québécois sur la violence et la santé illustre que la maltraitance dans l'enfance fait partie intégrante des facteurs de risque individuels des parents³⁴.

Selon les directrices et directeurs régionaux de santé publique, les événements traumatiques de l'enfance expliquent 30 % des troubles anxieux et 40 % des problèmes de dépression à l'âge adulte³⁵.

Le caractère intergénérationnel de la maltraitance est bien documenté. Selon Nicolas Berthelot, les enfants nés d'un parent ayant vécu des mauvais traitements seraient trois fois plus à risque d'être exposés à une forme de maltraitance que ceux dont les parents n'ont pas subi de mauvais traitements au cours de leur enfance³⁶.

Du soutien s'avère donc particulièrement important pour les parents ayant vécu des traumatismes dans l'enfance, notamment pour briser le cycle de la maltraitance.

Bien qu'environ les deux tiers des parents ayant vécu des abus ou de la négligence ne répéteraient pas ces mauvais traitements auprès de leurs enfants, les parents ayant vécu de mauvais traitements rencontrent généralement plus de difficultés que les parents sans histoire traumatique dans l'exercice de leur rôle parental³⁷.

À cet égard, une mère ayant été victime d'inceste mentionne lors de son témoignage l'importance de ne pas négliger le soutien psychologique aux parents ayant vécu des traumatismes. Elle explique comment elle s'efforce d'être le meilleur parent pour sa fille, malgré toutes les difficultés qu'elle éprouve³⁸.

Nous constatons que de tenir compte des effets du trauma subi par les parents dans leur propre histoire constitue une pierre angulaire de la prévention.

Des parents en détresse ont de la difficulté à obtenir les services dont ils ont besoin

Les défis auxquels font face les parents et l'urgence de mieux les soutenir ressortent de plusieurs témoignages.

- « Un enfant dans le système est un parent qui manque de ressources³⁹. »
- « Il y a le 811 santé, le 811 social, et moi je rajouterais le 811 parent-enfant. Ce serait bien que les parents aient accès à une ligne où on peut les aider⁴⁰. »
- Plusieurs parents mentionnent ne pas savoir où se diriger pour avoir du soutien dans leur rôle parental ou de ne pas avoir réussi à obtenir de l'aide⁴¹.

34 Institut national de santé publique du Québec (2018), « Rapport québécois sur la violence et la santé », Gouvernement du Québec, p. 33.

35 Témoignage de Mylène Drouin, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 28.

36 Nicolas Berthelot, « Soutenir les parents ayant vécu de mauvais traitements ou des traumatismes développementaux afin d'interrompre les trajectoires de risque intergénérationnelles », 12 décembre 2019, pièce P-207, CSDEPJ, p. 3-4; Mark Assink et collab. (2018), « The intergenerational transmission of child maltreatment: A three-level meta-analysis », p. 84, 131-145.

37 Nicolas Berthelot, « Soutenir les parents ayant vécu de mauvais traitements ou des traumatismes développementaux afin d'interrompre les trajectoires de risque intergénérationnelles », 12 décembre 2019, pièce P-207, CSDEPJ, p. 3-4.

38 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 19 février 2020, cahier huis clos, p. 34.

39 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 68.

40 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 69.

41 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 7 novembre 2019, cahier huis clos, p. 41-42; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 11 novembre 2019, cahier huis clos, p. 54-55; témoignage de Sara Labrie, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 157-158.

Or, nous constatons la faible offre de service systématique et organisée pour appuyer les parents dans l'exercice de leur rôle parental. Des témoins s'expriment sur les failles dans les ressources et services destinés aux parents :

- Les directrices et directeurs du programme jeunesse pointent l'absence de ressources pour subvenir aux besoins de parents qui ont besoin de soutien, mais qui ne répondent pas aux critères d'accessibilité du programme Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance (SIPPE)⁴².
- Les directrices et directeurs régionaux de santé publique recommandent donc d'« intégrer formellement un programme de soutien parental pour tous les parents dans l'offre de services préventifs de base des CIUSSS-CIUSSS, basé sur des données probantes et adapté à leurs besoins et aux réalités locales, en collaboration avec les ressources du milieu et en assurant les ressources nécessaires à son implantation⁴³ ».

Le programme Triple P, qui a été implanté avec succès dans certaines régions et CIUSSS-CIUSSS, en est un exemple⁴⁴. Voici la description de ce programme donnée par le CIUSSS de l'Est-de-l'Île-de-Montréal dans son mémoire :

[le programme] Triple P [pratiques parentales positives] propose une gamme de modalités, incluant un site Web offrant des informations sur différents comportements problématiques courants, des séminaires d'un soir sur un thème précis, un coaching individualisé sur quelques rencontres, une formation plus complète offerte en formule de groupe et, finalement, une série de rencontres individuelles supplémentaires pour les parents qui éprouvent encore des difficultés après avoir complété la formation⁴⁵.

D'ailleurs, les directrices et directeurs de santé publique soulignent également l'implantation de ces programmes de soutien parental basés sur les données probantes, dont Triple P et les ateliers Espace Parents, qui visent plus précisément à prévenir les difficultés d'adaptation des parents d'immigration récente⁴⁶.

Nous sommes d'avis que le soutien parental fait notamment partie intégrante d'une prévention efficace de la maltraitance infligée aux enfants. La recherche est concluante sur l'importance du soutien parental⁴⁷.

- Il est donc crucial que le soutien à la parentalité soit considéré par le gouvernement comme une composante essentielle de l'offre de base des CIUSSS-CIUSSS.
- Cette offre doit miser sur des services déployés à proximité des milieux de vie des familles et s'articuler avec tous les acteurs de la communauté (organismes communautaires, centres de pédiatrie sociale, etc.)⁴⁸.
- Cette offre doit être organisée selon une approche d'universalisme proportionné (services pour tous les parents et une gradation des mesures de plus en plus ciblée pour répondre aux besoins des clientèles en situation de vulnérabilité).

Nous sommes en accord avec la proposition des directeurs et directrices régionaux de santé publique sur l'intégration d'un programme de soutien parental. Nous recommandons de déployer ce type de programme pour tous les parents dans l'offre de service préventive de base.

42 Directrices et directeurs du programme jeunesse, « Enjeux relatifs aux services aux jeunes et aux familles en contexte de vulnérabilité », décembre 2019, pièce P-085, CSDEPJ, p. 6.

43 Directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec, « Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse – Mémoire des directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec », décembre 2019, pièce P-086, CSDEPJ, p. 24.

44 CIUSSS de l'Est-de-l'Île-de-Montréal, « Pour un meilleur soutien au développement des enfants, des jeunes et de leur famille dans leur environnement », décembre 2019, pièce P-239, CSDEPJ, p. 10-11; CIUSSS de la Capitale-Nationale, « Doter la première ligne des ressources nécessaires au renforcement de son action préventive et redonner à la Loi sur la protection de la jeunesse son caractère d'exception », janvier 2020, pièce P-167, CSDEPJ, p. 13-14.

45 CIUSSS de l'Est-de-l'Île-de-Montréal, « Pour un meilleur soutien au développement des enfants, des jeunes et de leur famille dans leur environnement », décembre 2019, pièce P-239, CSDEPJ, p. 11.

46 Directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec, « Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse – Mémoire des directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec », décembre 2019, pièce P-086, CSDEPJ, p. 21-23.

47 Témoignage de Marie-Hélène Gagné, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 6-7; témoignage de Georges Tarabulsky, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 7.

48 Témoignage de Marie-Hélène Gagné, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 6-7; témoignage de Georges Tarabulsky, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 7.

Les services spécialisés en santé mentale et en dépendance n'accordent pas de priorité aux adultes qui sont parents

Plusieurs témoins ont déploré le manque flagrant de soutien psychologique et de services en santé mentale et en dépendance, tant pour les jeunes en détresse que pour les parents aux prises avec des difficultés personnelles⁴⁹.

Les directrices et directeurs régionaux de santé publique écrivent dans leur mémoire que « les contextes familiaux marqués par la violence conjugale, des problèmes de santé mentale et une consommation problématique d'alcool ou de drogues s'accompagnent souvent de dysfonctionnements affectant la qualité de la relation parent-enfant et pouvant entraver le développement des enfants⁵⁰ ».

Pour minimiser les impacts sur le développement des enfants, plusieurs témoins soulignent le besoin de prioriser le soutien aux parents, notamment en dépendance et en santé mentale.

- Assunta Gallo, directrice de la protection de la jeunesse au CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, mentionne qu'il existe peu de leviers dans le système de santé et de services sociaux pour faire en sorte que l'accès aux services et la prise en charge soient accélérés lorsque l'adulte dans le besoin est parent⁵¹.
- Marlène Gallagher, directrice de la protection de la jeunesse au CISSS de la Côte-Nord, partage cette préoccupation. Elle pose la question suivante : lorsqu'un adulte a besoin d'aide, « est-ce que la dimension du fait que cet adulte-là est aussi un parent est réellement adressée ou tenue compte dans les services? [...] il faut absolument s'occuper de l'adulte qui est un parent⁵² ».
- D^{re} Suzanne De Blois, médecin spécialiste en santé publique et médecine préventive, souligne la nécessité de prioriser l'accès aux services en santé mentale et dépendance pour les parents de jeunes enfants⁵³.
- Dans le même ordre d'idées, les directrices et directeurs du programme jeunesse recommandent de « reconnaître la parentalité comme une fonction sociale fondamentale et systématiser sa prise en compte dans le repérage, l'évaluation et l'intervention auprès des personnes qui requièrent des services de santé, des services sociaux et qui ont à leur charge des enfants⁵⁴ ».

Nous constatons que lorsqu'un parent a recours aux services de santé mentale, l'impact de la situation du parent sur l'enfant n'est pas systématiquement vérifié. La priorisation des parents aux prises avec des problématiques complexes et/ou de dépendance et/ou de santé mentale dans l'accès aux services nous semble très importante en raison des impacts potentiels d'une absence de services sur leurs enfants. Ainsi, nous recommandons de faciliter la référence vers les services de santé mentale et dépendance ainsi que d'établir des critères pour les prioriser, surtout pour les parents de jeunes enfants.

1.3 Les services prénataux et périnataux peinent à rejoindre les familles vulnérables assez tôt

Dans sa politique gouvernementale de prévention en santé, le ministère de la Santé et des Services sociaux affirme que le fait de s'occuper le plus tôt possible du développement d'un enfant est susceptible d'avoir une influence positive sur sa trajectoire de vie⁵⁵.

49 Témoignage d'Émilie Roy, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 79; témoignage de Nancy Audet, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 226-227; témoignage de Caroline Dufour, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 239-240; témoignage de Jennifer Dupuis, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 6; témoignage de Gabriel Darquenne, notes sténographiques du 24 octobre 2019, p. 91-92; témoignage de Kim Chiasson, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 8-9; témoignage de Mélanie Maxine Doucet, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 74; témoignage de Martin Goyette, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 74-75; témoignage de Marie-Andrée Poirier, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 107; témoignage de Johanne Fleurant, notes sténographiques du 18 février 2020, p. 91; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 18 février 2020, p. 12; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 19 février 2020, p. 32; témoignage de Nicolas Berthelot, notes sténographiques du 22 mai 2020, p. 18-20.

50 Directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec, « Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse – Mémoire des directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec », décembre 2019, pièce P-086, CSDEPJ, p. 12.

51 Témoignage d'Assunta Gallo, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 9.

52 Témoignage de Marlène Gallagher, notes sténographiques du 13 novembre 2019, p. 125.

53 Témoignage de Suzanne De Blois, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 46-47.

54 Témoignage de Nathalie Garon et François Belzile, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 11.

55 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2016), « Politique gouvernementale de prévention en santé. Un projet d'envergure pour améliorer la santé et la qualité de vie de la population », Gouvernement du Québec, p. 19.

Ce point fait consensus parmi les témoins, et plusieurs soulignent l'importance de rejoindre les femmes tôt durant leur grossesse pour offrir des services de périnatalité⁵⁶. Parmi les témoins entendus :

- Réal Aloise, coordonnateur d'Éclaire Côte-Nord, note que de repérer les problématiques le plus tôt possible et d'agir dès la grossesse en misant sur des services préventifs est l'une des conditions essentielles de réussite pour les enfants⁵⁷.
- Georges Tarabulsky soutient la mise en place de services dès la conception de l'enfant. « [O]n voit comment des enjeux de santé pendant la grossesse sont importants pour la suite du développement de l'enfant⁵⁸. »

Nous croyons qu'agir le plus tôt possible dans la vie des enfants, et même avant la naissance, est à la base d'une trajectoire de services idéale visant à assurer le développement harmonieux des enfants et l'adaptation des parents à leur rôle.

Les services prénataux et périnataux sont sous-utilisés par les femmes enceintes en situation de vulnérabilité

Malgré le consensus autour de l'importance d'agir tôt en prévention, nous observons que les femmes ne sont pas suffisamment rejointes en période prénatale. Les femmes enceintes en situation de vulnérabilité n'ont donc pas toujours accès aux services nécessaires assez tôt dans la grossesse⁵⁹. La variabilité de l'offre par région et la difficulté de rejoindre les familles en situation de vulnérabilité sont deux exemples qui peuvent expliquer la sous-utilisation de ces services par les femmes enceintes.

La difficulté de rejoindre les femmes plus vulnérables

L'un des défis dans le domaine de la prénatalité et de la périnatalité consiste à rejoindre les femmes et les familles qui vivent dans des conditions qui les mènent à une situation de vulnérabilité⁶⁰. Les CISSS-CIUSSS ont de la difficulté à rejoindre les femmes enceintes précocement⁶¹. Elles consultent un médecin tardivement durant leur grossesse ou ne font pas appel aux services psychosociaux⁶².

- Les directrices et directeurs du programme jeunesse sont d'ailleurs préoccupés par le fait qu'il « n'existe pas de repérage systématique pour un bon nombre de situations où les futurs parents présentent des facteurs de risque qui peuvent poser des entraves importantes à l'exercice de la parentalité (problèmes de santé mentale ou physique, dépendance, déficience intellectuelle)⁶³ ».

56 Directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec, « Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse – Mémoire des directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec », décembre 2019, pièce P-086, CSDEPJ, p. 17; directrices et directeurs du programme jeunesse, « Enjeux relatifs aux services aux jeunes et aux familles en contexte de vulnérabilité », décembre 2019, pièce P-085, CSDEPJ, p. 7; COSMOSS et CISSS du Bas-St-Laurent, « Agir ensemble pour améliorer le parcours de vie des jeunes exposés à plusieurs facteurs de risques ou vivant en situation de pauvreté au Bas-Saint-Laurent », décembre 2019, pièce P-212, CSDEPJ, p. 3; Confédération des organismes familiaux du Québec, « Mémoire présenté à madame Régine Laurent – Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », décembre 2019, pièce P-221, CSDEPJ, p. 7; Fondation OLO, « Créer et nourrir le lien de confiance », décembre 2019, pièce P-251, CSDEPJ, p. 11.

57 Témoignage de Réal Aloise, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 289.

58 Témoignage de George Tarabulsky, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 27.

59 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 24; directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec, « Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse – Mémoire des directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec », décembre 2019, pièce P-086, CSDEPJ, p. 19.

60 Directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec, « Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse – Mémoire des directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec », décembre 2019, pièce P-086, CSDEPJ, p. 19; directrices et directeurs du programme jeunesse, « Enjeux relatifs aux services aux jeunes et aux familles en contexte de vulnérabilité », décembre 2019, pièce P-085, CSDEPJ, p. 6-7; COSMOSS et CISSS du Bas-St-Laurent, « Agir ensemble pour améliorer le parcours de vie des jeunes exposés à plusieurs facteurs de risques ou vivant en situation de pauvreté au Bas-Saint-Laurent », décembre 2019, pièce P-212, CSDEPJ, p. 3; Confédération des organismes familiaux du Québec, « Mémoire présenté à madame Régine Laurent – Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », décembre 2019, pièce P-221, CSDEPJ, p. 6; Fondation OLO, « Créer et nourrir le lien de confiance », décembre 2019, pièce P-251, CSDEPJ, p. 11.

61 Ministère de la Santé et des Services sociaux (1990), « Naître égaux, grandir en santé », Gouvernement du Québec, p. 31; Commissaire à la santé et au bien-être (2012), « Rapport d'appréciation de la performance du système de santé et des services sociaux, Pour une vision à long terme en périnatalité et petite enfance », p. 133; directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec, « Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse – Mémoire des directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec », décembre 2019, pièce P-086, CSDEPJ, p. 19; document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 24.

62 Ministère de la Santé et des Services sociaux (1990), « Naître égaux, grandir en santé », Gouvernement du Québec, p. 31.

63 Directrices et directeurs du programme jeunesse, « Enjeux relatifs aux services aux jeunes et aux familles en contexte de vulnérabilité », décembre 2019, pièce P-085, CSDEPJ, p. 6.

- Selon le rapport du Commissaire à la santé et au bien-être, l'accès au suivi médical de grossesse est souvent en deçà des pratiques recommandées. On estime que plus du tiers des femmes enceintes au Québec n'ont pas de première consultation avec un professionnel au premier trimestre de leur grossesse, à cause d'un manque de personnel disponible pour les suivis⁶⁴. Or, il est reconnu que plus on intervient tôt au cours de la grossesse, plus les effets sur la santé et le bien-être de la mère et de l'enfant à naître sont importants⁶⁵.

Comment faire pour rejoindre les femmes enceintes plus tôt et pour s'assurer qu'elles reçoivent les services appropriés?

À ce sujet, les avantages d'un système d'avis de grossesse sont appuyés :

- Dans leur mémoire, les directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec décrivent le système d'avis de grossesse déployé dans certaines régions. Un avis de grossesse est envoyé au CLSC, qui contacte ensuite la femme pour lui offrir des services⁶⁶.
- Ce système d'avis de grossesse est d'ailleurs reconnu dans la Politique de périnatalité 2008-2018 qui souligne que ce système favorise l'accès à l'information importante et aux services appropriés⁶⁷.
- Les directrices et directeurs du programme jeunesse en font une recommandation dans leur mémoire, afin de rejoindre un plus grand nombre de femmes enceintes⁶⁸.

Nous recommandons de soutenir le déploiement de la déclaration de grossesse partout au Québec. Cette déclaration peut être faite par la femme elle-même, le médecin, la sage-femme, le pharmacien ou tout professionnel ou organisme qui est en contact avec la femme enceinte. Nous recommandons également qu'un plan d'implantation et de suivi de la mise en œuvre soit adopté.

Une offre de services prénataux et périnataux variable d'une région à l'autre

L'accessibilité à des cours prénataux de qualité est une autre occasion pour la femme enceinte d'obtenir de l'information pertinente, de connaître les services, de se mobiliser et d'impliquer l'autre parent.

Par contre, l'offre de service en matière de cours prénataux n'est pas uniforme à travers le Québec⁶⁹. L'offre varie d'une région à l'autre et les cours prénataux sont parfois payants⁷⁰, ce qui peut avoir un fort effet dissuasif sur les parents en situation de pauvreté.

Nous observons que les services offerts sont soumis à la capacité organisationnelle. Par exemple, selon la Politique de périnatalité 2008-2018, une visite postnatale à domicile doit avoir lieu 24 à 72 heures après la sortie du lieu de naissance⁷¹. Les vertus de cette visite sont nombreuses :

- Faciliter et soutenir l'allaitement
- Répondre aux questions des parents
- Promouvoir les saines habitudes de vie
- Évaluer les risques psychosociaux et faire connaître les ressources existantes⁷².

64 Commissaire à la santé et au bien-être (2012), « Rapport d'appréciation de la performance du système de santé et des services sociaux, Pour une vision à long terme en périnatalité et petite enfance », p. 54-55.

65 Témoignage de George Tarabulsky, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 9, 27-28.

66 Directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec, « Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse – Mémoire des directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec », décembre 2019, pièce P-086, CSDEPJ, p. 17.

67 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2008), « Politique en périnatalité 2008-2018 : un projet porteur de vie », Gouvernement du Québec, p. 30.

68 Directrices et directeurs du programme jeunesse, « Enjeux relatifs aux services aux jeunes et aux familles en contexte de vulnérabilité », décembre 2019, pièce P-085, CSDEPJ, p. 7.

69 Institut national de santé publique (2015), « Avis scientifique sur les effets des rencontres prénatales de groupe », Québec, Gouvernement du Québec, p. 8.

70 Institut national de santé publique (2015), « Avis scientifique sur les effets des rencontres prénatales de groupe », Québec, Gouvernement du Québec, p. 8.

71 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2008), « Politique en périnatalité 2008-2018 : un projet porteur de vie », Gouvernement du Québec, p. 60.

72 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2008), « Politique en périnatalité 2008-2018 : un projet porteur de vie », Gouvernement du Québec, p. 60.

Or, dans beaucoup de régions, la visite postnatale à domicile a été restreinte pour ne visiter que les parents d'un premier enfant. Depuis quelques années, elle peut même se limiter à un appel téléphonique par une infirmière du CLSC⁷³.

Il nous semble essentiel que l'ensemble des futurs parents du Québec, et particulièrement les parents en situation de vulnérabilité, aient accès à des cours prénataux et à de l'information prénatale et postnatale de qualité et gratuite. Nous recommandons de rendre ces services disponibles de manière uniforme partout au Québec.

Des services de périnatalité et en petite enfance atteignent difficilement leurs cibles

Depuis plus de 15 ans, le Québec a développé des programmes basés sur des données probantes en périnatalité⁷⁴, mais nous constatons des difficultés à les déployer.

Les Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance (SIPPE) doivent être renforcés

Les SIPPE soutiennent les parents dans le besoin afin de « favoriser le développement global des enfants de 0 à 5 ans vivant en contexte de vulnérabilité par des services de promotion et de prévention individualisés, précoces, intensifs et de longue durée⁷⁵ ».

Néanmoins, nous constatons que la couverture de ce programme et l'intensité requise pour être efficace ne sont pas atteintes, et ce, même si les conditions d'efficacité d'implantation de ce programme sont connues.

- D^{re} Mylène Drouin, directrice régionale de santé publique de Montréal, explique que « les conditions organisationnelles ne sont pas nécessairement au rendez-vous », que les familles sont difficiles à rejoindre et que celles qui bénéficient du programme auraient parfois besoin d'un autre type de service⁷⁶.

Selon les données que nous avons analysées :

- Le nombre moyen de visites à domicile par semaine auprès des femmes suivies par SIPPE a légèrement augmenté avec les années, mais il demeure éloigné des standards recommandés d'abord envisagés⁷⁷.
- Il y a de moins en moins d'enfants de 0 à 5 ans desservis par SIPPE, passant de 14 190 en 2014-2015 à 10 652 en 2018-2019, une diminution de l'ordre de 24,9 % sur cinq ans⁷⁸.
- Nous observons également que les femmes admissibles au programme ne sont pas suffisamment jointes en période prénatale⁷⁹.

Les difficultés organisationnelles sont soulevées par les directeurs régionaux de santé publique. Dans leur mémoire, ils font des recommandations pour renforcer les conditions organisationnelles requises, soit :

- Stabiliser les ressources humaines
- Développer des stratégies pour rejoindre les familles vulnérables plus tôt
- Dispenser des services adaptés ou spécialisés rapidement face aux situations familiales complexes, tout en maintenant l'offre de soutien parental dans les SIPPE en co-intervention⁸⁰.

Au terme de notre analyse, nous constatons que les SIPPE doivent être renforcés et qu'il est important de se donner des leviers pour implanter fidèlement le programme avec ses conditions d'efficacité. Nous recommandons

73 Fannie Dagenais et Jean-Pierre Hotte (2019), « Agir pour que chaque tout-petit développe son plein potentiel – Rapport préliminaire du comité-conseil », Montréal, p. 55.

74 Témoignage de Mylène Drouin, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 11.

75 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2019), « Les services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance à l'intention des familles vivant en contexte de vulnérabilité, Cadre de référence », Gouvernement du Québec, p. 2.

76 Témoignage de Mylène Drouin, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 12.

77 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 24.

78 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 23.

79 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 23.

80 Directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec, « Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse – Mémoire des directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec », décembre 2019, pièce P-086, CSDEPJ, p. 20.

donc de réinstaurer les conditions d'efficacité du programme SIPPE, de consolider son déploiement partout au Québec, d'investir de nouvelles sommes nécessaires, le tout dans le cadre d'un plan obligatoire d'implantation et de suivi de mise en œuvre.

1.4 Les services des CLSC sont peu accessibles et les organismes communautaires manquent de ressources

Dans son mémoire, le CIUSSS de l'Est-de-l'Île-de-Montréal rappelle que l'enjeu de la protection des enfants dépasse les choix et pratiques des parents pour s'étendre à la communauté. « Cette communauté doit avoir les dispositifs et les ressources disponibles pour offrir à ses citoyens des conditions de vie saines qui permettront à tous les enfants de grandir en santé⁸¹. »

C'est dans cette optique qu'il convient d'observer les programmes, organismes et services qui interviennent auprès des familles, au plus près de leurs milieux de vie. Ces différents acteurs sont essentiels pour assurer une trajectoire de services qui mise sur la prévention, mais nous constatons que plusieurs obstacles nuisent à leur pleine efficacité. D'abord, l'accès aux services n'est pas toujours facile pour les familles en situation de vulnérabilité ou isolées. Ensuite, les services du CLSC sont sous pression et restent méconnus. Enfin, l'incertitude financière dans laquelle vivent les organismes communautaires nuit à l'accomplissement leurs missions.

Les services offerts au CLSC, des délais trop longs

Les services offerts par les CLSC visent le développement et le bien-être des enfants et de leurs familles. Ces services doivent être accessibles et adaptés aux besoins des familles, notamment en veillant à rejoindre les enfants et les parents en difficulté de façon précoce, idéalement en intervenant directement dans leurs milieux de vie. Ces principes sont particulièrement importants dans le cas des familles en situation de vulnérabilité, afin de réduire les barrières d'accès aux services.

De plus, il est essentiel d'assister rapidement les jeunes et les parents qui font appel aux services. Une personne qui se retrouve en attente peut se sentir oubliée, délaissée, manifester des inquiétudes ou, dans le pire des cas, voir sa situation se détériorer. Or, dans les faits, plus du tiers des jeunes et des parents ayant fait appel aux services des CLSC en 2018-2019 ont attendu au-delà du délai de 30 jours fixé par le ministère de la Santé et des Services sociaux⁸². Les délais d'attente pour accéder aux services sont effectivement déplorés par plusieurs parents et intervenantes⁸³.

Nous constatons qu'au fil des transformations, les CLSC peinent à assumer leurs responsabilités globales face au bien-être des familles. Accéder aux services de première ligne constitue un vrai défi pour les familles.

De moins en moins d'interventions directes dans les milieux de vie

La mission des CLSC est, entre autres, de s'assurer que les personnes qui ont besoin de services pour elles-mêmes ou pour leurs proches sont rejointes, que leurs besoins sont évalués et que les services leur sont fournis à l'intérieur de ses installations ou dans les milieux de vie des personnes, c'est-à-dire à l'école, au CPE, au travail ou à domicile. Les CLSC doivent également s'assurer que les personnes sont dirigées vers les centres, les organismes ou les personnes les plus aptes à leur venir en aide⁸⁴.

Pour assumer cette mission communautaire, les CLSC doivent être :

- Ancrés dans leur milieu

81 CIUSSS de l'Est-de-l'Île-de-Montréal, « Pour un meilleur soutien au développement des enfants, des jeunes et de leur famille dans leur environnement », décembre 2019, pièce P-239, CSDEPJ, p. 3.

82 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 17.

83 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 66.

84 Ministère de la Santé et des Services sociaux, Réseau : Établissements de santé et de services sociaux, <<https://www.msss.gouv.qc.ca/reseau/etablissements-de-sante-et-de-services-sociaux/>>.

- Accessibles aux citoyens
- Actifs dans les milieux de vie des enfants et des parents
- Bien arrimés avec l'ensemble des partenaires qui font partie du cercle de bienveillance des familles
- Au cœur de tous les services de proximité pour tous les enfants et tous les parents⁸⁵.

Le ministère de la Santé et des Services sociaux reconnaît déjà que « [l]es difficultés d'accès aux services ainsi que les délais d'intervention peuvent avoir comme conséquence que la situation à la source d'un besoin de soutien psychosocial se détériore et se transforme en besoin de protection⁸⁶ ». Or, l'accès aux services sociaux de première ligne demeure difficile, et ce, pour différentes raisons.

Pour sa part, Anne-Marie Bureau de l'Alliance québécoise de la pédiatrie sociale en communauté rappelle l'importance de maintenir les interventions du CLSC dans les milieux de vie (domicile familial, CPE, école, etc.). Cette présence du CLSC à même les milieux de vie des familles évite qu'elles ne s'essouffent à chercher des services par elles-mêmes⁸⁷.

Or, nous remarquons que le nombre d'interventions conduites dans les milieux de vie tend à diminuer, alors que le nombre d'interventions à l'intérieur des murs des CLSC a augmenté de 22,2 % en cinq ans⁸⁸.

La pression sur les ressources du CLSC empêche un suivi adéquat auprès des familles en situation de vulnérabilité

Nous constatons aussi que les CLSC sont actuellement sous pression. Pour certains services, le nombre de rencontres offertes est calculé et l'intensité des services demeure très faible, au détriment d'un accompagnement adéquat et d'une intervention efficace.

Pourtant, Simon Drolet, coordonnateur à l'Alliance québécoise de la pédiatrie sociale en communauté, explique que travailler avec les familles en situation de vulnérabilité prend du temps. Il fait un plaidoyer :

[P]our un système de santé et services sociaux et de proximité qui prend le temps d'approvoiser ces parents-là et qui se le donne. [...] souvent, on a [...] des institutions, des systèmes, même dans le réseau communautaire des fois qui sont plus pressés, et ça c'est au détriment d'un lien qui est salutaire et qui sauverait énormément de temps en intervention auprès des enfants⁸⁹.

Or, temps et ressources semblent parfois manquer aux différents services des CLSC, au point de devoir faire des compromis difficiles.

- Les directrices et directeurs du programme jeunesse soulignent, notamment, la pression actuelle sur les services préventifs en CLSC : « il faut jauger entre l'intensité qu'on est capables de donner avec les ressources que l'on a et de s'assurer de répondre aux besoins d'une nouvelle famille qui nous arrive parce qu'on ne souhaite pas qu'elle se dégrade⁹⁰. »
- L'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS) affirme que :

[D]ans la perspective d'améliorer l'accessibilité aux services de première ligne, les gestionnaires demandent aux intervenant(e)s de prendre davantage de dossiers, mais de rencontrer les familles moins souvent, passant d'une fréquence bimensuelle à mensuelle pour le programme SIPPE ou en demandant aux salarié(e)s de fermer les dossiers après un certain nombre de rencontres avec les familles pour le programme Jeunes en difficulté⁹¹.

85 Ministère de la Santé et des Services sociaux, Réseau : Établissements de santé et de services sociaux, <<https://www.msss.gouv.qc.ca/reseau/etablissements-de-sante-et-de-services-sociaux/>>.

86 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2017), « 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 », Gouvernement du Québec, p. 26.

87 Témoignage d'Anne-Marie Bureau, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 185.

88 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 21.

89 Témoignage de Simon Drolet, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 185-186.

90 Témoignage de Nathalie Garon, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 25.

91 Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux, « Placer le bien-être des enfants au cours de nos priorités », 19 mars 2020, pièce P-184, CSDEPJ, p. 10.

PETALES Québec illustre bien le caractère inadéquat d'une offre de service réduite pour une famille avec des besoins complexes. Cet organisme souligne :

En toute urgence, il faut bonifier et diversifier les services en amont. Actuellement, les programmes offerts en CLSC sont limités pour le nombre de rencontres. C'est un non-sens pour une prise en charge clinique d'une famille dont un ou des enfants présentent des défis d'attachement ou des troubles de l'attachement. Des ressources d'accueil, de soutien et d'accompagnement pour ces familles font crûment défaut dans notre réseau institutionnel⁹².

Des critères d'accès rigides provoquent des dilemmes administratifs qui brisent la continuité des services

En 2011, le Commissaire à la santé et au bien-être déplorait également que les modalités d'accès aux services s'accompagnent trop souvent d'une série d'étapes administratives et évaluatives assorties de critères rigides⁹³.

Ces critères d'accès rigides aux programmes provoquent des dilemmes chez les gestionnaires qui ont des choix à faire. Dans son mémoire, Pierre Séguin, gestionnaire retraité du CISSS de l'Outaouais, évoque le dilemme de la segmentation des services : les critères stricts font que des familles sont transférées d'un programme à l'autre. Compte tenu que les programmes n'ont pas tous les mêmes ressources, la famille peut perdre l'accès à des services importants pour elle, notamment l'aide d'une nutritionniste disponible seulement pour des clientèles SIPPE. Pierre Séguin se demande pourquoi les ressources ne peuvent pas suivre les besoins des parents. « Pourrait-on permettre une fluidité des professionnels sans avoir la crainte que le financement ne suive pas, parce que tel titre d'emploi n'est pas comptabilisé dans tel type de programme⁹⁴? »

Chaque famille, chaque enfant et chaque jeune sont uniques. Nous soulignons l'importance d'inscrire les programmes axés sur la prévention dans une perspective d'une plus grande continuité dans la réponse aux besoins.

Le Programme-services Jeunes en difficulté (JED) semble particulièrement affecté

Le Programme-services JED prévoit des services psychosociaux offerts par le CLSC. Ces services prennent la forme « [d']aide et de soutien individuel, familial ou de groupe, à moyen et à long terme, offerts aux enfants et à leurs parents qui présentent des problèmes psychosociaux. Le but est de prévenir la détérioration de la situation et de réduire les difficultés d'adaptation sociale ou les conséquences qui résultent de ces problèmes⁹⁵ ».

En 2007, le ministère de la Santé et des Services sociaux a établi comme cible pour les CLSC de rejoindre au moins 7,5 % des jeunes âgés entre 0 et 17 ans. Le pourcentage d'enfants pris en charge s'est légèrement accru au cours des dernières années, mais il reste actuellement très loin de la cible initiale. En 2018-2019, ce pourcentage était plutôt de 4,6 %. Dit autrement, la cible du Ministère n'est rencontrée qu'à 62 %⁹⁶.

Pourtant, les directrices et directeurs du programme jeunesse déplorent le fait que les services du Programme-services JED ne peuvent pas offrir l'intensité et la durée d'intervention requise. Ils expliquent que l'offre de service JED a intégré, au fil du temps, l'offre des services sociaux généraux qui devaient couvrir et répondre aux besoins ponctuels des familles. Cette intégration de la clientèle a eu un impact sur la façon dont sont dispensés les services auprès des jeunes et de leur famille. Les interventions du Programme-services JED ont ainsi été diluées, se rapprochant souvent de celles des services psychosociaux généraux en matière d'intensité (de 10 à 12 rencontres)⁹⁷.

92 Pétales Québec, « La prise en charge des familles par la DPJ au risque de la rupture du lien », octobre 2019, pièce P-237, CSDEPJ, p. 20.

93 Commissaire à la santé et au bien-être (2011), « Rapport d'appréciation de la performance du système de santé et de services sociaux, Pour une vision à long terme en périnatalité et en petite enfance : enjeux et recommandations », Gouvernement du Québec, p. 197.

94 Pierre Séguin, « À l'attention la présidente, Madame Régine Laurent, du vice-président, Monsieur André Lebon, et des commissaires de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 11 décembre 2019, pièce P-308, CSDEPJ, p. 5.

95 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2007), « Orientations relatives aux standards d'accès, de continuité, de qualité, d'efficacité et d'efficience, Programme-services Jeunes en difficulté, Offre de service 2007-2012 », p. 25.

96 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 15; Gouvernement du Québec (2009), « Orientations relatives aux standards d'accès, de continuité, de qualité, d'efficacité et d'efficience – Programme-services Jeunes en difficulté : Offre de service 2007-2012 », Québec, La Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, p. 26.

97 Témoignage de François Belzile et Nathalie Garon, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 9-10, 25-26.

Les données que nous avons analysées confirment ce témoignage. La moyenne des interventions par jeune ou par parent desservi était de 7,08 interventions en 2018-2019⁹⁸. Nous sommes d'avis que, pour certaines familles avec des difficultés transitoires, ce nombre de rencontres pourrait s'avérer adéquat. Cependant, pour des gens aux prises avec des besoins complexes, cette intensité s'avère bien insuffisante.

De plus, des intervenantes ont décrié le fait qu'une pression est mise pour fermer les dossiers :

Les demandes pour répondre à la reddition de compte à faire au ministère, quoique nécessaires, mettent une pression sur les intervenantes. Par exemple, pour répondre aux nouvelles demandes dans les 30 jours (attente vérifiée du ministère), nous sommes encouragées à fermer des dossiers sans nécessairement aller au bout de l'ensemble des interventions qui pourraient être bénéfiques pour les familles et favoriser un changement de fond. À force de travailler de petits objectifs court termes, il devient difficile de prévenir les dégradations dans les familles qui vivent de lourdes difficultés⁹⁹.

Nous constatons que l'offre de service, telle que déployée actuellement, ne permet pas de rejoindre, de mobiliser et de soutenir adéquatement des familles en difficulté avec l'intensité nécessaire pour éviter des trajectoires en protection de la jeunesse. Nous sommes aussi soucieux que l'offre de service puisse soutenir les familles de façon adéquate à la suite d'un épisode de service en protection de la jeunesse pour éviter la récurrence de la maltraitance infligée aux enfants.

À la lumière de notre analyse, nous sommes d'avis que les services psychosociaux offerts par le CLSC dans le cadre du Programme-services JED doivent respecter les standards d'accès, de continuité, de qualité et d'efficacité, tels que décrits dans le programme ministériel d'origine¹⁰⁰. Pour y arriver, nous recommandons un accès efficace et adapté aux besoins des jeunes et des parents au Programme-services JED :

- En assurant l'accès en temps opportun
- En assurant l'intensité nécessaire
- En dispensant des services dans les milieux de vie (services de garde éducatifs à l'enfance, école, communauté)
- En offrant des programmes basés sur les données probantes.

Les programmes d'intervention en négligence (PIN) sont déployés de façon inégale

En 2019-2020, 14 513 signalements à la DPJ ont été retenus pour cause de négligence et de risques sérieux de négligence, ce qui correspond à 33,3 % des signalements retenus. La problématique de la négligence demeure le motif principal pour retenir un signalement¹⁰¹.

L'Association des conseils multidisciplinaires du Québec propose notamment de « [f]ormaliser les mécanismes pour une prise en charge rapide [en CLSC] des dossiers en contexte de négligence ou en récurrence de signalements¹⁰² ».

Les programmes d'intervention en négligence sont-ils suffisamment étoffés pour accompagner les familles en amont ou en aval d'un signalement à la protection de la jeunesse?

Le PIN a fait ses preuves, mais il doit être déployé de façon uniforme partout au Québec

Le ministère de la Santé et des Services sociaux a intégré à son offre de service le Programme d'intervention en

98 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 19.

99 Équipe Jeunes en difficulté du RLS Bordeaux-Cartierville-St-Laurent, « Mémoire de l'équipe Jeunes en difficulté du RLS Bordeaux-Cartierville-St-Laurent (CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal) déposé dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », 12 décembre 2019, pièce P-209, CSDEPJ, p. 6.

100 Ministère de la Santé et des Services sociaux, « Orientations relatives aux standards d'accès, de continuité, de qualité, d'efficacité et d'efficience, Programme-services Jeunes en difficulté, Offre de service 2007-2012 », Gouvernement du Québec, p. 26-27.

101 Bilan des directeurs de la protection de la jeunesse/directeur provinciaux (2020), « Plus Fort, Ensemble! », p. 20.

102 Association des conseils multidisciplinaires du Québec, « Pour un réel continuum de services en jeunesse : Place à la collaboration! », novembre 2019, pièce P-023, CSDEPJ, p. 10-11.

négligence (PIN) dans l'ensemble des régions du Québec. Ce programme a pour but de mieux répondre aux familles qui présentent des risques ou des problèmes de négligence et vise le maintien ou la réintégration des enfants dans leur milieu familial¹⁰³. Nous comprenons que le PIN contribue à :

- Répondre aux besoins liés au développement des enfants
- Développer les habiletés parentales
- Améliorer la qualité de l'environnement dans lequel les familles évoluent
- Assurer des actions intersectorielles et communautaires autour des familles¹⁰⁴.

Les interventions du PIN devraient être intensives et s'étendre sur une longue durée¹⁰⁵.

Des intervenantes de première ligne qui reconnaissent la grande valeur de ce programme nous ont toutefois sensibilisés au fait que « malgré les grands investissements financiers et humains pour former les intervenantes à ce programme et son efficacité démontrée, nous manquons de temps et de personnel pour l'utiliser à bon escient¹⁰⁶ ».

Nous constatons que le PIN a été déployé de façon inégale sur le territoire québécois depuis 2013, et ce, sans toujours tenir compte des conditions d'efficacité reconnues.

- Le ministère de la Santé et des Services sociaux remarque « une disparité et une iniquité entre les territoires locaux, tant sur le plan de l'accessibilité que de l'intensité des services¹⁰⁷ ». En ce qui a trait au PIN, le Ministère souligne que les résultats sont encourageants, mais que « les composantes essentielles permettant de juger de l'efficacité du programme ne sont pas implantées dans tous les territoires locaux¹⁰⁸ ».
- Sarah Dufour et collaborateurs ont évalué le déploiement du PIN dans quatre territoires de Montréal. Leurs résultats ont permis de constater un déploiement très peu uniforme. Certains territoires sont dans les premiers balbutiements au niveau du déploiement du programme, même 10 ans après la publication des orientations ministérielles¹⁰⁹.

Plusieurs régions ont opté pour l'implantation du Programme d'aide personnelle, familiale et communautaire (PAPFC) et pour le Programme Parents soutien intensif. En 2012, des chercheurs ont évalué ces programmes en Mauricie et en Outaouais et ils en ont dégagé les conditions d'implantation, notamment :

pour le PAPFC :

- Le soutien du programme par des individus impliqués et consacrés au programme
- Les partenariats efficaces
- La formation reçue
- Et les autres conditions (le matériel préexistant, la libération des intervenantes, la flexibilité du programme, etc.)¹¹⁰.

103 Ministère de la Santé et des Services sociaux, « Orientations relatives aux standards d'accès, de continuité, de qualité, d'efficacité et d'efficience, Programme-services Jeunes en difficulté, Offre de service 2007-2012 », Gouvernement du Québec, p. 29-31.

104 Ministère de la Santé et des Services sociaux, « Orientations relatives aux standards d'accès, de continuité, de qualité, d'efficacité et d'efficience, Programme-services Jeunes en difficulté, Offre de service 2007-2012 », Gouvernement du Québec, p. 29-31.

105 Ministère de la Santé et des Services sociaux, « Orientations relatives aux standards d'accès, de continuité, de qualité, d'efficacité et d'efficience, Programme-services Jeunes en difficulté, Offre de service 2007-2012 », Gouvernement du Québec, p. 31.

106 Équipe Jeunes en difficulté du RLS Bordeaux-Cartierville-St-Laurent, « Mémoire de l'équipe Jeunes en difficulté du RLS Bordeaux-Cartierville-St-Laurent (CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal) déposé dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », 12 décembre 2019, pièce P-209, CSDEPJ, p. 9.

107 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2017), « 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 », Gouvernement du Québec, p. 22.

108 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2017), « 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 », Gouvernement du Québec, p. 23.

109 Sarah Dufour et collab. (2019), « Déploiement du programme-cadre Montréalais en négligence Alliance : évaluation de quatre expériences territoriales », *Revue de psychoéducation*, vol. 48, n° 1, p. 37-38.

110 Annie Bérubé et collab., « Projet d'évaluation de programmes en négligence : Résultats de l'évaluation de l'implantation », novembre 2012, pièce P-357, CSDEPJ, p. 29.

pour le Programme Parents soutien intensif :

- Soutien de l'établissement
- Formation et supervision
- Intensité et rapidité d'intervention
- Promotion du programme
- Dyade d'intervenantes
- Participation des partenaires
- Utilisation d'outil d'évaluation et tenue de dossier rigoureuse
- Critères d'admission spécifiques au programme
- Intervention dans le milieu (80 %) ¹¹¹.

Selon les chercheurs, ces deux programmes ont des effets perçus positivement par les répondants (gestionnaires, superviseurs, coordonnateurs, intervenantes et partenaires) dans la situation des familles. Cela se traduit par une amélioration des connaissances, compétences et habiletés parentales, par une absence de signalements et, dans certains cas, par un retour des enfants dans leur milieu familial¹¹². Cependant, les chercheurs identifient également des obstacles à leur implantation, notamment :

pour le PAPFC :

- Les ressources humaines (libération, temps compensatoire, répartition des charges de cas, roulement de personnel)
- Les ressources financières (absence de fonds spécifique pour le programme et pour l'implantation)
- La tâche : manque de temps, difficulté d'organisation, horaires à coordonner, beaucoup d'investissement et de travail
- La ruralité : transport très onéreux et difficile à organiser, ressources communautaires moins nombreuses
- Nouveau matériel à apprivoiser (paperasse, formulaires)
- L'absence de reconnaissance ministérielle envers le programme, autant au niveau des statistiques (performances de l'établissement) que de sa validité¹¹³.

En ce qui concerne le Programme Parents soutien intensif, les obstacles se retrouvent dans certains aspects des conditions d'implantation, notamment lors d'un financement aléatoire. Il est donc important que les conditions d'implantation soient actualisées afin de réduire les obstacles qui peuvent nuire à l'implantation et à l'application du programme.

En ce qui a trait au PIN, nous croyons qu'il est nécessaire de suivre et de surveiller son déploiement, notamment pour s'assurer qu'il est implanté selon les standards recommandés afin de soutenir l'harmonisation des pratiques sur le plan national.

Nous recommandons d'assurer la présence d'intervenantes formées, stables et consacrées au programme, travaillant en concertation avec tous les acteurs du milieu : les organismes communautaires, les CPE, les écoles, les centres de pédiatrie sociale. Celles-ci doivent posséder les ressources nécessaires, afin d'offrir une réponse aux parents en grande difficulté, et ainsi réduire le risque et les impacts de la négligence sur les enfants.

111 Annie Bérubé et collab., « Projet d'évaluation de programmes en négligence : Résultats de l'évaluation de l'implantation », novembre 2012, pièce P-357, CSDEPJ, p. 54-56.

112 Annie Bérubé et collab., « Projet d'évaluation de programmes en négligence : Résultats de l'évaluation de l'implantation », novembre 2012, pièce P-357, CSDEPJ, p. 33.

113 Annie Bérubé et collab., « Projet d'évaluation de programmes en négligence : Résultats de l'évaluation de l'implantation », novembre 2012, pièce P-357, CSDEPJ, p. 30.

Nous recommandons également que le PIN soit offert aux parents dans certaines circonstances particulières :

- Lors d'un signalement pour motif de négligence, sur référence du DPJ
- Durant ou après une intervention du DPJ.

Les organismes communautaires jouent un rôle essentiel, mais ne sont pas financés adéquatement

Les organismes communautaires sont un maillon important du cercle de bienveillance autour des enfants. Ils contribuent à tisser le filet social autour des jeunes et des parents en mettant en place des services préventifs et éducatifs : ressources périnatales, ressources pour mères adolescentes, centres de pédiatrie sociale, ressources pour hommes, aide aux devoirs, maison des jeunes, maison des grands-parents, etc. De nombreux témoins le disent à l'unisson : leur rôle est essentiel, leur contribution et leur collaboration méritent d'être reconnues, mais ils sont sous-financés depuis trop longtemps¹¹⁴.

Ces organismes réussissent à rejoindre des clientèles isolées qui vivent dans la pauvreté et qui ressentent souvent de la méfiance face au système¹¹⁵. Ils offrent aux familles en situation de vulnérabilité des services adaptés et une possibilité de se rassembler pour briser l'isolement¹¹⁶. Nous constatons par ailleurs que les organismes communautaires valorisent la collaboration entre eux et avec les services publics pour favoriser l'accès à des services diversifiés et continus¹¹⁷. Soulignons enfin que le ministère de la Santé et des Services sociaux reconnaît lui-même le rôle clé des organismes communautaires pour des soins et des services d'une réelle proximité¹¹⁸.

L'apport de ces organismes communautaires doit donc être davantage valorisé et mieux soutenu¹¹⁹. Ils sont enracinés dans la communauté, les familles leur font confiance, leurs interventions permettent de repérer et de soutenir les familles à risque. Les services publics doivent les considérer comme des partenaires qui agissent de façon complémentaire aux services de première ligne et de protection de la jeunesse¹²⁰.

L'incertitude financière nuit à la mission des organismes communautaires

En 2001, le Québec adoptait une politique pour reconnaître et soutenir l'action communautaire¹²¹. Cette politique devait, entre autres, assurer un financement adéquat aux organismes communautaires. Cependant, près de 20 ans plus tard, ceux-ci semblent toujours vivre des difficultés de financement. Cette précarité affecte leur capacité à répondre aux besoins des familles¹²².

114 Ordre des psychoéducatrices et psychoéducateurs du Québec, « Mémoire sur la trajectoire de services destinés aux enfants vulnérables et à leurs familles », janvier 2020, pièce P-188, CSDEPJ, p. 16; Avenir d'enfants, « Pour des communautés mobilisées en protection de la jeunesse », décembre 2019, pièce P-088, CSDEPJ, p. 19; Fédération québécoise des organismes communautaires Famille, « L'importance du soutien au rôle parental des OCF pour renforcer le mieux-être des enfants du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-217, CSDEPJ, p. 7, 11, 19; regroupement des Auberges du cœur du Québec, « La protection de la jeunesse vue par les équipes et des jeunes des Auberges du cœur du Québec », décembre 2019, pièce P-204, CSDEPJ, p. 9.

115 Fédération québécoise des organismes communautaires Famille, « L'importance du soutien au rôle parental des OCF pour renforcer le mieux-être des enfants du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-217, CSDEPJ, p. 7, 15; Ordre des psychoéducatrices et psychoéducateurs du Québec, « Mémoire sur la trajectoire de services destinés aux enfants vulnérables et à leurs familles », janvier 2020, pièce P-188, CSDEPJ, p. 10.

116 Fédération québécoise des organismes communautaires Famille, « L'importance du soutien au rôle parental des OCF pour renforcer le mieux-être des enfants du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-217, CSDEPJ, p. 6-7; Avenir d'enfants, « Pour des communautés mobilisées en protection de la jeunesse », décembre 2019, pièce P-088, CSDEPJ, p. 5-6; Directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec, « Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse – Mémoire des directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec », décembre 2019, pièce P-086, CSDEPJ, p. 26.

117 Regroupement des Auberges du cœur du Québec, « La protection de la jeunesse vue par les équipes et des jeunes des Auberges du cœur du Québec », décembre 2019, pièce P-204, CSDEPJ, p. 5, 13; Fédération québécoise des organismes communautaires Famille, « L'importance du soutien au rôle parental des OCF pour renforcer le mieux-être des enfants du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-217, CSDEPJ, p. 4.

118 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2017), « 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 », Gouvernement du Québec, p. 35.

119 Ordre des psychoéducatrices et psychoéducateurs du Québec, « Mémoire sur la trajectoire de services destinés aux enfants vulnérables et à leurs familles », janvier 2020, pièce P-188, CSDEPJ, p. 10; Regroupement des Auberges du cœur du Québec, « La protection de la jeunesse vue par les équipes et des jeunes des Auberges du cœur du Québec », décembre 2019, pièce P-204, CSDEPJ, p. 9.

120 Ordre des psychoéducatrices et psychoéducateurs du Québec, « Mémoire sur la trajectoire de services destinés aux enfants vulnérables et à leurs familles », janvier 2020, pièce P-188, CSDEPJ, p. 16.

121 Gouvernement du Québec (2001), « Politique gouvernementale, L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec », Gouvernement du Québec, 53 p.

122 Fédération québécoise des organismes communautaires Famille, « L'importance du soutien au rôle parental des OCF pour renforcer le mieux-être des enfants du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-217, CSDEPJ, p. 13.

- Comme l'explique la Fédération québécoise des organismes communautaires Famille (FQOCF), « il arrive trop souvent d'avoir à choisir entre réparer un toit qui coule et maintenir les ressources aux familles¹²³ ». Un nombre grandissant des organismes membres de cette fédération doivent recourir à des fermetures temporaires ou réduire leurs heures de service. En même temps :

les OCF [organismes communautaires famille] ont constaté une augmentation des besoins des familles en difficulté ayant recours à leur soutien à la suite des mesures visant à réduire les coûts des services publics. De plus en plus de familles se retrouvent ainsi sur des listes d'attente pour participer à des activités ou accéder à des services dont elles ont besoin¹²⁴.

- Selon les directeurs et directrices régionales de santé publique, les contraintes financières auxquelles les organismes communautaires sont soumis permettent difficilement d'accueillir toutes les familles qui pourraient bénéficier d'une intervention et diminuent leur capacité de contribuer aux réflexions et aux actions collectives dans leur communauté¹²⁵.

De plus, vu l'insuffisance du financement public, les organismes communautaires doivent consacrer du temps précieux à chercher des fonds ailleurs.

- L'organisme Déclif, organisme à but non lucratif, membre du regroupement des organismes communautaires québécois en lutte au décrochage scolaire, aide les jeunes adultes en difficulté à réussir leurs études. Benoit Bernier, directeur développement de Déclif, témoigne qu'il doit se battre au quotidien pour aller chercher les fonds nécessaires pour soutenir leur offre de service. « Bien évidemment, nous on court après l'argent¹²⁶. »
- Les organismes communautaires famille se retrouvent :
 - dépendants du financement autonome, du financement par projet et par entente de service, contrairement à ce que prévoit la politique de 2001. Ils se retrouvent ainsi à moduler leurs offres de service selon les diverses orientations données par des bailleurs de fonds de toutes natures, parfois au détriment de leur mission globale¹²⁷.
- Selon la FQOCF, les services en prévention sont particulièrement touchés, car ils se prêtent mal à un financement par projet ou par entente¹²⁸.

Le ministère de la Santé et des Services sociaux a bonifié le financement des organismes communautaires rattachés au Programme-services JED en 2017-2018 et 2018-2019. Naturellement, ces ajouts furent bien accueillis. Toutefois, en analysant les données, nous constatons que les investissements des neuf dernières années n'ont pas compensé l'inflation ni l'augmentation des coûts de système¹²⁹.

Les organismes communautaires nous demandent de leur donner les moyens financiers pour réaliser leur mission auprès des enfants¹³⁰.

123 Fédération québécoise des organismes communautaires Famille, « L'importance du soutien au rôle parental des OCF pour renforcer le mieux-être des enfants du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-217, CSDEPJ, p. 11.

124 Fédération québécoise des organismes communautaires Famille, « L'importance du soutien au rôle parental des OCF pour renforcer le mieux-être des enfants du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-217, CSDEPJ, p. 12.

125 Directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec, « Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse – Mémoire des directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec », décembre 2019, pièce P-086, CSDEPJ, p. 26.

126 Témoignage de Benoit Bernier, notes sténographiques du 6 novembre 2019, p. 49.

127 Fédération québécoise des organismes communautaires Famille, « L'importance du soutien au rôle parental des OCF pour renforcer le mieux-être des enfants du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-217, CSDEPJ, p. 11.

128 Fédération québécoise des organismes communautaires Famille, « L'importance du soutien au rôle parental des OCF pour renforcer le mieux-être des enfants du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-217, CSDEPJ, p. 11.

129 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 71-74.

130 Fondation OLO, « Créer et nourrir le lien de confiance », décembre 2019, pièce P-251, CSDEPJ, p. 12-13; Avenir d'enfants, « Pour des communautés mobilisées en protection de la jeunesse », décembre 2019, pièce P-088, CSDEPJ, p. 19; présentation de l'Alliance québécoise de la pédiatrie sociale en communauté, « Partenariats et approche collaborative – Pour tous les enfants en situation de grande vulnérabilité du Québec », 10 décembre 2019, pièce P-030, CSDEPJ, p. 7; Fondation du D' Julien, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-013, CSDEPJ, p. 7; CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal, « Les liens qui nous unissent », 12 décembre 2019, pièce P-254, CSDEPJ, p. 22; Avenir d'enfants, « Pour des communautés mobilisées en protection de la jeunesse », décembre 2019, pièce P-088, CSDEPJ, p. 20.

Nous sommes d'accord, car l'incertitude financière empêche les organismes communautaires d'offrir leurs services et d'assurer une planification et un développement à long terme pour leur organisation. Le temps qu'ils passent à rechercher du financement pourrait être consacré à répondre aux besoins des familles. Ils se retrouvent fréquemment devant des choix difficiles, tels que :

- Couper des postes
- Geler les salaires
- Cesser le renouvellement du matériel d'animation
- Repousser l'entretien des locaux ou les réparations à effectuer
- Reporter la formation des intervenantes¹³¹.

Ces choix ont un impact sur leur capacité de retenir des équipes formées et compétentes¹³². Pour Marc-André Bélanger, coordonnateur du développement des pratiques au Regroupement des Auberges du cœur du Québec, « [r]econnaître et soutenir les organismes communautaires jeunesse tels que les Auberges du cœur dans leur financement à la mission et leur autonomie, ce n'est plus une option¹³³... ».

En conséquence, nous recommandons que le financement accordé aux organismes communautaires leur permette de réaliser leur mission, et ce, de manière récurrente et à long terme. Nous recommandons également de rehausser et de consolider les budgets octroyés aux organismes communautaires qui œuvrent plus particulièrement avec les familles en situation de vulnérabilité, soit :

- En soutien aux familles (organismes communautaires familles)
- En violence conjugale
- Auprès des femmes en difficulté et leurs enfants
- Auprès des jeunes en transition à la vie adulte
- Auprès des familles immigrantes
- En sécurité alimentaire
- En offre d'aide pour hommes en difficulté.

1.5 Les services de garde éducatifs à la petite enfance font face à des défis organisationnels qui limitent leurs bienfaits

La recherche démontre que les interventions préventives ciblant le développement des habiletés parentales et le développement des enfants ont des effets durables sur le bien-être de l'enfant lorsqu'elles sont appliquées rigoureusement¹³⁴. Or, les enjeux organisationnels nuisent parfois à la pleine efficacité des services de garde éducatifs à la petite enfance.

Les services de garde éducatifs de qualité sont gage de protection, mais ils ne sont pas toujours accessibles pour les familles en situation de vulnérabilité

Le réseau des services de garde éducatifs à la petite enfance du Québec fait l'envie des provinces canadiennes et de plusieurs pays à travers le monde. Ils incarnent la vision dont le Québec s'est doté pour assurer le développement et le bien-être de ses enfants.

131 Fédération québécoise des organismes communautaires Famille, « L'importance du soutien au rôle parental des OCF pour renforcer le mieux-être des enfants du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-217, CSDEPJ, p. 11-13; Fondation OLO, « Créer et nourrir le lien de confiance », décembre 2019, pièce P-251, CSDEPJ, p. 12-13.

132 Mémoire de la Fédération québécoise des organismes communautaires Famille, « L'importance du soutien au rôle parental des OCF pour renforcer le mieux-être des enfants du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-217, CSDEPJ, p. 11-13.

133 Témoignage de Marc-André Bélanger, notes sténographiques du 22 mai 2020, p. 61.

134 Témoignage de George Tarabulsky, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 6-7.

Toutefois, au Québec, 27,7 % des enfants, c'est-à-dire 23 790 enfants, entrent à l'école en étant en situation de vulnérabilité dans au moins un des cinq domaines de leur développement, soit¹³⁵ :

- La santé physique et le bien-être
- Les compétences sociales
- La maturité affective
- Le développement cognitif et langagier
- Les habiletés de communication et de connaissances générales.

Dans les milieux les plus défavorisés sur les plans matériel et social, ce chiffre grimpe à 33 %. De plus, la moitié de ces enfants en situation de vulnérabilité cumulent des retards dans au moins deux domaines de leur développement¹³⁶.

Malheureusement, en 2017, la proportion d'enfants en situation de vulnérabilité au Québec est plus élevée qu'en 2012, passant de 25,6 % des enfants en 2012¹³⁷ à 27,7 % des enfants en 2017¹³⁸.

Dans une optique de prévention, les enfants en situation de vulnérabilité doivent donc accéder à des services de garde de qualité avant d'entrer à l'école pour développer les forces dont ils auront besoin tout au long de leur parcours éducatif et social. Nous recommandons de garantir et de faciliter l'accès à des services de garde éducatifs aux enfants en situation de vulnérabilité.

Les services de garde éducatifs à l'enfance de qualité jouent un rôle important dans le développement des enfants

Les services de garde sont des lieux où enfants et parents peuvent avoir accès à une gamme complète de services éducatifs de qualité, de services de proximité où le bien-être de l'enfant se place au centre des préoccupations.

Il existe différents types de services de garde éducatifs à l'enfance (SGÉE) :

- Des centres de la petite enfance (CPE)
- Des services de garde en milieu familial reconnus par un bureau coordonnateur
- Des services de garde privés subventionnés et non subventionnés¹³⁹.

Le Rapport préliminaire du comité-conseil – Agir pour que chaque tout-petit développe son plein potentiel souligne que la diversité des modes de garde, qui peuvent être de plus ou moins grande qualité, « ouvre la porte à de nombreuses formes d'iniquités¹⁴⁰ ».

Les services de garde de qualité jouent donc un rôle important dans une optique de prévention. Des témoins en soulignent les effets positifs sur le développement des enfants.

- Dans leur mémoire, les directrices et directeurs régionaux de santé publique rappellent que la santé publique s'est prononcée en faveur des SGÉE de qualité et que la recherche démontre leurs bienfaits sur les enfants en situation de vulnérabilité¹⁴¹.

135 Institut de la statistique du Québec (2017), « Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle 2017 – Portrait statistique pour le Québec et ses régions administratives », Gouvernement du Québec, p. 47.

136 Institut de la statistique du Québec (2017), « Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle 2017 – Portrait statistique pour le Québec et ses régions administratives », Gouvernement du Québec, p. 58.

137 Institut de la statistique du Québec (2017), « Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle 2017 – Portrait statistique pour le Québec et ses régions administratives », Gouvernement du Québec, p. 23.

138 Institut de la statistique du Québec (2017), « Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle 2017 – Portrait statistique pour le Québec et ses régions administratives », Gouvernement du Québec, p. 50.

139 *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, RLRQ c S-4.1.1, art. 2.

140 Fannie Dagenais et Jean-Pierre Hotte (2019), « Rapport préliminaire du comité-conseil – Agir pour que chaque tout-petit développe son plein potentiel », p. 38.

141 Directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec, « Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse – Mémoire des directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec », décembre 2019, pièce P-086, CSDEPJ, p. 27.

- ATD Quart Monde, un organisme visant la participation citoyenne des personnes en situation de pauvreté, remarque que « les garderies et les centres de la petite enfance sont une formidable chance pour un enfant dont l'environnement n'est pas suffisamment stimulant¹⁴² ».
- L'Association québécoise des CPE confirme les effets protecteurs qu'ont les services de garde éducatifs sur les enfants en veillant à leur développement global. Ces services permettent de réduire les inégalités sociales et de santé pour les enfants et leurs parents. Les familles y sont accueillies, écoutées, accompagnées et guidées vers d'autres ressources au besoin¹⁴³.

En ce sens, des recommandations émanent de plusieurs témoignages :

- Offrir aux enfants en milieu défavorisé des services de garde éducatifs de qualité
- Augmenter les places en CPE dans les quartiers défavorisés ayant moins de couverture
- Élargir la possibilité de référer un enfant à un service de garde éducatif à l'enfance à tous les professionnels et organismes communautaires tels que :
 - Les centres de pédiatrie sociale
 - Les centres de périnatalité
 - La Direction de la protection de la jeunesse¹⁴⁴.

Malheureusement, les directrices et directeurs régionaux de santé publique remarquent que « les enfants issus de milieux défavorisés sont moins susceptibles de fréquenter les services éducatifs et lorsqu'ils en fréquentent, ils ont plus de chance de se retrouver dans des services de moins bonne qualité¹⁴⁵ ».

Des barrières structurelles limitent l'accès des enfants vulnérables aux services de garde de qualité

Des mécanismes d'accès complexes hors de la portée des familles en situation de vulnérabilité peuvent faire en sorte que ces familles ne rejoignent pas les services.

Selon Fannie Dagenais et Jean-Pierre Hotte, les barrières d'accès aux services éducatifs sont bien documentées. Ces barrières sont souvent d'ordre structurel : la façon dont les services publics sont organisés ne répond pas toujours aux besoins des familles¹⁴⁶.

Par exemple :

- Les formulaires à remplir ou les frais liés au certificat de naissance de l'enfant, qui est essentiel pour l'inscription au guichet unique, peuvent constituer des obstacles
- La liste d'attente informatisée ne permet pas d'identifier les enfants en contexte de pauvreté afin de les prioriser¹⁴⁷.

À cela s'ajoutent des enjeux au niveau de l'offre des services de garde éducatifs de qualité.

- Selon les directrices et directeurs régionaux de santé publique, les CPE sont les milieux de garde présentant les caractéristiques les plus favorables pour répondre aux besoins des enfants de familles à faible revenu, mais les 5 % de places-protocole ne sont toujours pas déployées à leur pleine capacité dans les territoires défavorisés¹⁴⁸.

142 ATD Quart Monde, « Réussir la protection de la jeunesse avec les familles vulnérables : Constats et propositions », décembre 2019, pièce P-092, CSDEPJ, p. 4.

143 Association québécoise des CPE, « Le point d'ancrage », 20 décembre 2019, pièce P-097, CSDEPJ, p. 6.

144 Témoignage de Marie-Claude Langlais, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 151-152; témoignage du CIUSSS de l'Estrie – CHUS, notes sténographiques du 18 février 2020; témoignage de Valérie Grenon et Alexandra Plante, notes sténographiques du 5 février 2020, p. 123-124, 139; témoignage de Geneviève Bélisle, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 111; témoignage de Mylène Drouin, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 17; témoignage de Manon Desbiens, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 104; témoignage d'Hélène Gosselin, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 79.

145 Directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec, « Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse – Mémoire des directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec », décembre 2019, pièce P-086, CSDEPJ, p. 27.

146 Fannie Dagenais et Jean-Pierre Hotte (2019), « Rapport préliminaire du comité-conseil – Agir pour que chaque tout-petit développe son plein potentiel », p. 34-35.

147 Fannie Dagenais et Jean-Pierre Hotte (2019), « Rapport préliminaire du comité-conseil – Agir pour que chaque tout-petit développe son plein potentiel », p. 36.

148 Directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec, « Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse – Mémoire des directrices et directeurs régionaux de santé publique du Québec », décembre 2019, pièce P-086, CSDEPJ, p. 27.

- De plus, l'Association québécoise des CPE explique que, pour des raisons administratives, des enfants en situation de vulnérabilité sont à risque de perdre leur place en CPE lors d'un placement en famille d'accueil¹⁴⁹. Pourtant, dans un moment aussi important et bouleversant dans la vie d'un enfant, le fait de conserver les liens qu'il a réussi à tisser dans son cercle de bienveillance paraît fondamental.

L'utilisation des places-protocole en CPE doit mieux desservir les enfants en situation de vulnérabilité

Les CLSC ont établi des protocoles d'entente avec les CPE pour y réserver des places pour les enfants en situation de vulnérabilité qu'ils réfèrent. Ce sont les places-protocole.

Actuellement, un maximum de 5 % des places peuvent être réservées par installation pour ce genre d'entente¹⁵⁰.

- Le ministère de la Famille explique qu'en 2018-2019, 1786 places ont été réservées par des ententes dans toutes les régions du Québec, précisant que le taux d'occupation moyen de ces places réservées est de 71 %. Il insiste sur le fait qu'il est essentiel de disposer de places vacantes pour pouvoir agir rapidement en cas d'urgence¹⁵¹.

Malgré le nombre de places vacantes, plusieurs témoins soulignent que les places-protocole ne sont pas toujours disponibles pour les enfants auxquels elles sont destinées.

- Dans son mémoire, l'Ordre des psychoéducateurs et psychoéducatrices du Québec (OPPQ) souligne que les places-protocole en CPE ne sont pas toujours comblées¹⁵².
- L'Association québécoise des CPE donne en exemple une situation où deux enfants, dont un suivi par la DPJ, n'avaient pas eu accès à une place-protocole¹⁵³.

Les témoins s'entendent sur l'utilité des places-protocole tout en proposant diverses améliorations pour les rendre plus accessibles aux familles qui en ont le plus besoin :

- L'OPPQ suggère de « mettre en place des mécanismes pour s'assurer que les places réservées par les protocoles d'entente entre les CISSS-CIUSSS et les centres de la petite enfance sont effectivement comblées par les familles en situation de vulnérabilité ciblées par le CLSC¹⁵⁴ ».
- Hélène Gosselin, présidente de l'Association québécoise des CPE, confirme l'importance de réserver ces places pour les enfants défavorisés et ceux qui ont un besoin de protection¹⁵⁵. Cette association recommande une approche plus ciblée vers les quartiers défavorisés. Par exemple, augmenter le pourcentage de places-protocole dans un CPE situé dans un territoire où les besoins sont plus importants¹⁵⁶.
- Des témoins recommandent d'ouvrir ces places « protocole » à des références d'autres partenaires privilégiés qui connaissent bien les familles et peuvent les assister dans leur recherche de services :
 - Les organismes communautaires
 - Les centres de pédiatrie sociale
 - Les centres de périnatalité
 - La Direction de la protection de la jeunesse¹⁵⁷.
- Selon ATD Quart Monde, ces places sont utiles, mais « [e]ncore faut-il que le parent et son enfant y soient référés et se sentent vraiment accueillis. Des règles doivent être assouplies¹⁵⁸ ».

149 Témoignage d'Hélène Gosselin, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 80-81.

150 Témoignage de Danielle Dubé, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 55.

151 Témoignage de Danielle Dubé, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 12.

152 Ordre des psychoéducatrices et des psychoéducateurs du Québec, « Mémoire sur la trajectoire de services destinés aux enfants vulnérables et à leurs familles », janvier 2020, pièce P-188, CSDEPJ, p. 10.

153 Témoignage de Geneviève Bélisle et Hélène Gosselin, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 69-70.

154 Ordre des psychoéducatrices et des psychoéducateurs du Québec, « Mémoire sur la trajectoire de services destinés aux enfants vulnérables et à leurs familles », janvier 2020, pièce P-188, CSDEPJ, p. 10.

155 Témoignage d'Hélène Gosselin, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 67-68.

156 Témoignage de Geneviève Belisle, notes sténographiques du 6 février 2021, p. 69.

157 Témoignage de Marie-Claude Langlais, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p.137; témoignage de Valérie Grenon et Alexandra Plante, notes sténographiques du 5 février 2020, p.138-141.

158 ATD Quart Monde, « Réussir la protection de la jeunesse avec les familles vulnérables : Constats et propositions », décembre 2019, pièce P-092, CSDEPJ, p. 4.

- Les directrices et directeurs régionaux de santé publique mentionnent l'importance de ces places-protocole, mais aussi, d'en faire un suivi¹⁵⁹.

Le mémoire de l'Association des CPE du Québec résume bien l'ensemble des enjeux et recommandations liés aux places-protocole. Leurs recommandations :

- Utiliser et bonifier les places réservées selon les besoins locaux
- Élargir les critères d'accessibilité
- Accompagner les protocoles de ressources humaines et financières vouées à cette fin, notamment dans les CLSC
- Étendre l'entente aux services de garde en milieu familial¹⁶⁰.

Il nous apparaît important de déployer des stratégies pour rejoindre les familles en situation de vulnérabilité afin qu'elles utilisent les places qui leur sont réservées. Pour arriver à cette fin, plusieurs stratégies nous semblent prometteuses :

- Augmenter les places-protocole dans les quartiers défavorisés
- Élargir le cercle de personnes qui peuvent référer un enfant pour obtenir une place-protocole
- Impliquer une intervenante pour soutenir l'intégration de l'enfant.

Les CPE bénéficient de moins en moins de services des CLSC

Les protocoles signés entre les CLSC et les services de garde éducatifs à l'enfance prévoient du soutien professionnel de la part du CLSC afin d'assurer que les services dont un enfant a besoin sont effectivement mis en place.

- En 2017, la Commission sur l'éducation à la petite enfance recommandait déjà que le nombre de places-protocole soit augmenté, mais aussi que ces places « impliquent obligatoirement un accès aux professionnels de la santé pour assurer le soutien et l'accompagnement nécessaires aux enfants touchés par ces ententes¹⁶¹ ».
- Or, le ministère de la Famille mentionne que ce soutien n'est pas toujours possible. Il suggère d'identifier une intervenante pivot pour s'occuper de chaque protocole afin d'assurer les services de santé et services sociaux requis par l'enfant¹⁶².
- Pour sa part, D^{re} Mylène Drouin mentionne la création du Programme d'intervention éducative précoce, qui permet un soutien concret du CLSC à l'intérieur des CPE. Elle mentionne cependant qu'on finance ces mesures « avec des petits bouts de ressources, à gauche, à droite »¹⁶³ et qu'elles ne sont pas en place partout au Québec.
- Les données que nous avons analysées confirment ces témoignages. Au cours des cinq dernières années, les interventions des CLSC dans les services de garde ont diminué de 11,6 %, passant de 8 168 interventions en 2014-2015 à 7 219 en 2018-2019¹⁶⁴.

1.6 Dans les écoles, il est de plus en plus difficile de répondre aux besoins des élèves

La mission de l'école d'instruire, de socialiser et de qualifier déborde le cadre du milieu scolaire. L'école s'associe aux autres acteurs autour de l'élève et sa famille pour maintenir un filet de sécurité. Dans une optique de prévention, ce filet de sécurité est essentiel pour viser le développement maximal des enfants. L'école joue également un rôle important dans la poursuite d'une trajectoire de services optimale. Elle tisse des liens étroits avec les familles, la communauté et d'autres partenaires :

159 Témoignage de Mylène Drouin, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 17, 50.

160 Association québécoise des CPE, « Le Point d'Ancre », 20 décembre 2019, pièce P-097, CSDEPJ, p. 10.

161 Commission sur l'éducation à la petite enfance (2017), « Pour continuer à grandir – Rapport de la Commission sur l'éducation à la petite enfance », p. 52.

162 Témoignage de Danielle Dubé, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 54-55.

163 Témoignage de Mylène Drouin, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 49-50.

164 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 22.

- Les organismes communautaires
- Les municipalités
- Les services de santé et services sociaux
- Les policiers.

Comme plusieurs témoins, nous souhaitons réitérer l'importance du milieu scolaire comme milieu de vie sécurisant et protecteur pour les enfants. Pour que l'école suscite une expérience scolaire stimulante qui favorise l'apprentissage, l'environnement dans lequel évoluent les enfants doit être aménagé afin de créer un climat positif et sécurisant.

Pour être engagés à l'école, les élèves ont besoin d'être écoutés et entendus

L'école est un réel milieu de vie qui dépasse l'enjeu du succès scolaire.

Plusieurs témoins et chercheurs rappellent l'importance de considérer le bien-être des élèves en étant à l'écoute leurs besoins.

- Sylvain Bourdon, professeur titulaire à la faculté d'éducation de l'Université de Sherbrooke, explique que l'engagement est essentiel à l'apprentissage. Il ajoute surtout que « [p]our être engagés, les jeunes doivent prendre part aux décisions qui les concernent¹⁶⁵ ».
- Nadia Rousseau, professeure en adaptation scolaire à l'Université du Québec à Trois-Rivières, explique que « le besoin le plus criant est celui de s'intéresser [aux jeunes], indépendamment de leur réussite scolaire. [...] Si on est dans une perspective où l'école doit traduire uniquement la réussite scolaire, c'est clair qu'on nuit à un bon nombre de jeunes pour qui ce n'est pas la réalité¹⁶⁶ ».
- Dans une étude sur le bien-être en contexte scolaire, Philippe Guimard et collaborateurs mentionnent que de nombreux systèmes éducatifs considèrent que la réussite de l'élève ne se limite pas à sa seule réussite scolaire, mais qu'elle englobe son bien-être dans tous les contextes de sa vie, dont l'école plus particulièrement¹⁶⁷.

Les adultes bienveillants sont des facteurs de protection des élèves

À l'école, les élèves sont entourés d'adultes capables de percevoir des changements chez eux, de détecter leur stress, voire leur détresse. À la lumière de leurs observations, ces adultes bienveillants peuvent ainsi contribuer à mettre en place les services dont les élèves ont besoin.

Au cours de son témoignage, Nancy Audet, témoin citoyenne, demande : « aux gens qui gravitent autour des enfants, les enseignants, les entraîneurs, d'être à l'écoute des enfants. Quand un enfant leur tend la main, c'est important d'écouter ce qu'ils ont à dire et de voir s'il n'y a pas moyen d'obtenir de l'aide pour cet enfant-là¹⁶⁸ ».

Le témoignage de Nadia Rousseau souligne également l'importance des adultes significatifs à l'école : « les jeunes nous disent, les acteurs de l'éducation qui s'intéressent à nous, indépendamment de notre réussite, c'est ce qui fait qu'on persévère malgré ce qu'on vit¹⁶⁹ ».

165 Témoignage de Sylvain Bourdon, notes sténographiques du 19 février 2020, p. 187.

166 Témoignage de Nadia Rousseau, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 74.

167 Philippe Guimard et collab. (2015), « Le bien-être des élèves à l'école et au collège-validation d'une échelle multidimensionnelle, analyses descriptives et différentielles », Éducation et formations, n° 88-89, p. 164.

168 Témoignage de Nancy Audet, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 224.

169 Témoignage de Nadia Rousseau, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 74.

L'équipe-école qui accompagne les élèves doit effectivement leur donner une voix, les écouter et respecter leurs droits. Quelques constats tirés de l'avis du Conseil supérieur de l'éducation :

- Les interventions faites auprès des élèves doivent leur être expliquées
- Ces interventions et les mesures qui en découlent doivent être appliquées de façon juste et équitable
- Les élèves doivent pouvoir s'exprimer à propos des décisions qui les concernent
- Consulter les élèves permet de développer leur sentiment de compétence et leur estime de soi¹⁷⁰.

De plus en plus d'élèves ont besoin d'une aide particulière

La Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) explique que de plus en plus d'élèves nécessitent une aide particulière pour être en mesure de réussir leur apprentissage¹⁷¹.

- 20 à 25 % des élèves qui fréquentent le réseau des écoles publiques ont recours à des services de soutien ou d'accompagnement spécialisés. Ces élèves sont identifiés comme étant handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (HDA). La proportion de ces élèves à besoins particuliers a connu une croissance de 71,8 % entre 2001 et 2016¹⁷².
- 5 % des élèves du Grand Montréal de sixième année du primaire sont déjà à risque élevé de décrochage scolaire¹⁷³.
- En 2016-2017, 29 % des jeunes du secondaire se situaient à un niveau élevé de détresse psychologique, comparativement à 21 % en 2010-2011¹⁷⁴.
- Plusieurs jeunes fréquentant les écoles secondaires québécoises rapportent avoir reçu des diagnostics :
 - 23 % pour un trouble du déficit de l'attention avec ou sans hyperactivité (TDAH)
 - 17 % pour trouble anxieux
 - 6 % pour dépression¹⁷⁵.
- Près de 15 % des jeunes fréquentant les écoles secondaires québécoises disent avoir pris des médicaments prescrits pour se calmer ou se concentrer¹⁷⁶.

D'autres témoignages nous incitent à nous questionner sur la propension à diagnostiquer et à médicamenter les enfants et les jeunes.

- Garine Papazian-Zohrabian, responsable de l'équipe de recherche interdisciplinaire sur les familles réfugiées et demandeuses d'asile, décrit ce phénomène comme la « pathologisation de la souffrance, de la détresse, des émotions négatives¹⁷⁷ ». Elle explique : « les approches qui sont tout le temps trop présentes dans nos écoles sont : l'approche médicale, l'approche neuropsychologique et l'approche cognitivo-comportementale, qui sont de très bonnes approches en soi, mais ne sont pas suffisantes pour comprendre tous les phénomènes psychologiques, tous les phénomènes humains »¹⁷⁸. Ce témoin propose « l'accompagnement psychosocial dans les écoles, comme un maillon qui précède les évaluations diagnostiques¹⁷⁹ ».

170 Conseil supérieur de l'éducation (2020), « Le bien-être de l'enfant à l'école : faisons nos devoirs », Gouvernement du Québec, p. 7, 10-11.

171 Fédération des commissions scolaires du Québec, « Mémoire de la Fédération des commissions scolaires du Québec présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 19 décembre 2019, pièce P-210, CSDEPJ, p. 4.

172 Fédération des commissions scolaires du Québec, « Mémoire de la Fédération des commissions scolaires du Québec présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 19 décembre 2019, pièce P-210, CSDEPJ, p. 4.

173 L'indice de risque de décrochage scolaire combine le retard scolaire (doubler une ou plusieurs années), les résultats en français et en mathématiques et le niveau d'engagement scolaire, trois facteurs associés à la probabilité de décrocher avant de terminer ses études secondaires, CIUSSS du Centre-Sud-de l'Île-de-Montréal (2018), « Portrait des jeunes Montréalais de 6^e année », Montréal, <https://mma.prnewswire.com/media/689703/Centre_int_gr_universitaire_de_sant_et_de_services_sociaux_du.pdf?p=original>, p. 27.

174 Institut de la statistique du Québec (2018), « Enquête québécoise sur la santé des jeunes du secondaire 2016-2017, Résultats de la deuxième édition, tome 2 : L'adaptation sociale et la santé mentale des jeunes », Gouvernement du Québec, p. 135.

175 Institut de la statistique du Québec (2018), « Enquête québécoise sur la santé des jeunes du secondaire 2016-2017, Résultats de la deuxième édition, tome 2 : L'adaptation sociale et la santé mentale des jeunes », Gouvernement du Québec, p. 143.

176 Institut de la statistique du Québec (2018), « Enquête québécoise sur la santé des jeunes du secondaire 2016-2017, Résultats de la deuxième édition, tome 2 : L'adaptation sociale et la santé mentale des jeunes », Gouvernement du Québec, p. 135.

177 Témoignage de Garine Papazian-Zohrabian, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 285.

178 Témoignage de Garine Papazian-Zohrabian, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 282.

179 Témoignage de Garine Papazian-Zohrabian, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 315.

- Delphine Collin-Vézina, directrice du Centre de recherche sur l'enfance et la famille de l'Université McGill, a présenté la notion de trauma en audience. Elle mentionne que les comportements d'un jeune seront évalués par les intervenantes en fonction de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ), qui ouvre une opportunité d'intervention lorsqu'elle est basée sur la présence de ces comportements problématiques. Si l'intervention est centrée sur les troubles de comportement du jeune, elle éclipse par le fait même les causes de ses comportements¹⁸⁰.

La sphère émotive des enfants est parfois négligée au profit de la sphère comportementale

Notre analyse nous montre que les enfants en situation de vulnérabilité arrivent souvent à l'école porteurs d'un lourd bagage émotionnel et qu'ils réagissent fréquemment en adoptant des comportements perturbateurs. Cela est dû au fait qu'ils n'ont souvent pas l'espace, la confiance ou les mots pour exprimer adéquatement ce qu'ils vivent¹⁸¹.

Delphine Collin-Vézina incite les réseaux publics à tenir compte du trauma derrière les problèmes de comportement des élèves :

Toutes ces manifestations sont autant de séquelles des traumas interpersonnels et souvent elles s'exprimeront par des comportements que l'on jugera problématiques. Par exemple, on dira de tel enfant qu'il est oppositionnel, qu'il est défiant, qu'il est immature, qu'il ne sait pas gérer sa colère, qu'il manque d'habiletés prosociales. Ces descriptions sont souvent justes, mais c'est une erreur d'attribuer ces étiquettes sans se demander pourquoi ces enfants ont développé ces problèmes et comment nous pouvons les aider¹⁸².

Dans le même ordre d'idées, Nadia Rousseau affirme en audience que « la recherche nous montre clairement que c'est la dimension affective et cognitive qui amène la dimension comportementale. Donc, lorsqu'on travaille sur la dimension affective, on vient atténuer les manifestations comportementales d'un mal-être à l'école¹⁸³ ». Faire l'inverse, c'est-à-dire d'agir d'abord sur le comportement, ne réglerait pas le problème.

Exclure les élèves de l'école comme mode d'intervention entraîne des conséquences néfastes pour les enfants et leurs familles

La Table régionale des organismes communautaires et bénévoles de la Montérégie (TROC-Montérégie) exprime une inquiétude dans son mémoire face à un phénomène de plus en plus répandu dans le milieu scolaire, soit l'exclusion des jeunes qui présentent des dysfonctionnements à l'école :

[L]'exclusion des jeunes du système d'éducation est un phénomène qui inquiète un grand nombre d'organismes consultés. Les méthodes punitives mises en place dans le système scolaire tendent à faire fi du besoin d'aide de ces jeunes. [...] On constate même une spirale d'exclusion des enfants présentant des troubles du spectre de l'autisme ou encore des troubles du comportement. Cette exclusion engendre une détresse parentale et un isolement des familles en difficulté¹⁸⁴.

Toujours selon TROC-Montérégie, cette spirale entraîne souvent une forme de stigmatisation et se termine par un décrochage scolaire et familial. Il y a trop peu de services dans les écoles secondaires pour soutenir les jeunes aux prises avec des troubles du comportement¹⁸⁵. Leur recommandation est claire : « retenir les enfants plutôt que de les exclure suite à la manifestation de comportements problématiques¹⁸⁶ ».

180 Témoignage de Delphine Collin-Vézina, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 7-9.

181 Témoignage de Delphine Collin-Vézina, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 6-11.

182 Témoignage de Delphine Collin-Vézina, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 7.

183 Témoignage de Nadia Rousseau, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 75-76.

184 Table régionale des organismes communautaires et bénévoles de la Montérégie, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-220, CSDEPJ, p. 6.

185 Table régionale des organismes communautaires et bénévoles de la Montérégie, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-220, CSDEPJ, p. 6.

186 Table régionale des organismes communautaires et bénévoles de la Montérégie, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-220, CSDEPJ, p. 6.

Les services professionnels spécialisés ne sont pas organisés en fonction des besoins des élèves

L'enseignant constitue le point d'ancrage de l'élève. Pour le soutenir, l'école propose également les services de plusieurs autres professionnels qui travaillent avec l'enfant et ses parents lorsque des difficultés surviennent, notamment :

- Des psychologues
- Des psychoéducateurs
- Des techniciens en éducation spécialisée
- Des orthophonistes
- Des orthopédagogues.

Certains enfants requièrent un accompagnement supplémentaire, personnalisé et adapté à leurs besoins, car l'expérience scolaire peut s'avérer plus difficile pour eux.

Les psychologues scolaires font face à une surcharge de travail et sont monopolisés par des tâches administratives, au détriment de leur rôle de soutien auprès des élèves

Plusieurs témoins ont affirmé que les psychologues scolaires sont « coincés » à produire des évaluations pour des fins administratives¹⁸⁷.

Selon une étude de Suzette Goguen et Tina Montreuil, plusieurs contraintes sont dénoncées par les psychologues scolaires :

- Le temps consacré aux évaluations
- La charge de travail
- Le nombre élevé d'enfants par psychologue
- La quantité d'écoles desservies par psychologue¹⁸⁸.

Dans son témoignage, Garine Papazian-Zohrabian souligne que la majorité des psychologues scolaires ne font que de l'évaluation, et non de l'accompagnement¹⁸⁹.

Nous constatons que les psychologues scolaires sont monopolisés par les activités d'évaluation diagnostique pour obtenir du financement ministériel. Cela réduit le temps disponible pour l'écoute, le soutien et l'aide qu'ils pourraient offrir aux enfants en souffrance afin de leur permettre de retrouver un mieux-être à l'école et, ainsi, faciliter leurs apprentissages.

Le manque d'intervenantes psychosociales (psychologues scolaires, psychoéducatrices et éducatrices spécialisés)¹⁹⁰ est aussi un enjeu pour répondre aux besoins fondamentaux de ces enfants en situation de vulnérabilité.

Nous recommandons d'évaluer et de réorganiser le travail des psychologues scolaires pour qu'ils puissent se centrer sur l'accompagnement et le suivi des enfants. Il faut également réinstaurer la présence d'autres intervenantes de santé et psychosociales dans les écoles.

187 Témoignage de Garine Papazian-Zohrabian, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 303-304; témoignage d'Élodie Marion, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 191-193; témoignage de Marie-Ève Claude, notes sténographiques du 5 février 2020, p. 33.

188 Suzette Goguen et Tina Montreuil (2016), « La Psychologie Scolaire au Québec Français – School Psychology in French Quebec », *Canadian Journal of School Psychology*, vol. 31, n° 3, p. 219-234.

189 Témoignage de Garine Papazian-Zohrabian, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 303.

190 Témoignage de Marie-Ève Claude, notes sténographiques du 5 février 2020, p. 34; témoignage de Johanne Chenard, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 132-133.

Les écoles bénéficient de moins en moins des services des travailleurs sociaux des CLSC

Selon les données que nous avons analysées, les interventions faites par le CLSC en milieu scolaire ont diminué de 41,4 % en cinq ans, passant de 63 788 interventions en 2014-2015 à seulement 37 312 interventions en 2018-2019¹⁹¹. Ces données appuient les témoignages de plusieurs instances des milieux scolaires qui déplorent l'absence des services de première ligne dans les écoles.

- Pour Gérard Gauthier, consultant à la Commission scolaire de Montréal, « il est triste de voir que la culture du travailleur social très proche des milieux, comme on l'a eue, est à peu près disparue¹⁹² ». Selon lui, le soutien des « autres joueurs », comme les CLSC, est essentiel dans une optique de prévention. Faute de soutien, il n'est pas surpris de voir le nombre de signalements augmenter¹⁹³.
- Johanne Chenard, directrice générale retraitée de la Fédération des commissions scolaires du Québec, rappelle les avantages d'avoir eu un travailleur social dans l'école dont elle assurait la direction. Pouvoir référer une mère à une travailleuse sociale sur place facilitait l'accompagnement de la famille : « les liens se faisaient et la travailleuse sociale devenait la personne qui accompagnait cette famille-là¹⁹⁴ ».
- Linda Pagé, présidente de l'Association des directions d'établissement de l'Estrie, affirme lors de son témoignage : « Il y a réellement un vide de services. [...] c'est pour ça qu'on parle de désert ou de trou de services actuellement¹⁹⁵ ».
- Nancy Audet souligne également l'importance des travailleurs sociaux à l'école. La journée après avoir évoqué ses problèmes familiaux avec un enseignant, « il y a un travailleur social qui était venu me chercher dans ma classe à l'école. Donc, je le remercie [...]. Il voulait que j'aie la chance d'en parler avec quelqu'un qui était formé pour m'écouter, m'entendre et peut-être me conseiller¹⁹⁶ ».

Dans les écoles primaires notamment, la présence des travailleurs sociaux permettait effectivement de répondre rapidement aux besoins des élèves grâce aux références personnalisées.

Nous constatons que l'exode des intervenants scolaires des écoles et leur rapatriement en CLSC ont affaibli le soutien aux familles. Nous constatons aussi que les ressources des CLSC se déplacent très peu dans les milieux scolaires et qu'elles y effectuent très peu d'interventions. Nous prenons acte que cet enjeu affecte les services directs aux élèves et prive l'école de la « fonction conseil » du CLSC. Les intervenantes scolaires ne peuvent réussir à porter seules les besoins des élèves en difficulté et des parents en détresse. Les intervenantes en travail social du CLSC en milieu scolaire font partie intégrante du filet de sécurité nécessaire dans ce milieu de vie. Nous recommandons de rendre disponibles les ressources professionnelles et techniques pour accompagner le personnel scolaire et venir en aide aux enfants.

Lors d'un changement dans la vie d'un enfant, les transitions ne sont pas suffisamment planifiées et fragilisent son parcours scolaire

Les enfants forment des relations significatives avec leur éducatrice en service de garde ou avec l'équipe-école, dont plusieurs adultes font souvent partie intégrante du cercle de bienveillance autour de ces derniers. Malheureusement, certains enfants dont la sécurité et le développement sont compromis doivent être retirés de leur milieu familial.

La Fédération québécoise des directions d'établissement d'enseignement (FQDE) explique très bien les enjeux pour les enfants des transitions non planifiées :

chacune de ces transitions fragilise les enfants et les adolescents et les placent en situation de difficulté et de vulnérabilité et d'éternels recommencements. [...] Est-ce normal que l'accompagnement d'un enfant semble se faire à bâtons rompus et qu'il soit victime des différentes décisions que prend son pa-

191 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 22.

192 Témoignage de Gérard Gauthier, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 95-96.

193 Témoignage de Gérard Gauthier, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 95-96.

194 Témoignage de Johanne Chenard, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 135-136.

195 Témoignage de Linda Pagé, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 225.

196 Témoignage de Nancy Audet, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 224-225.

rent de déménager et que le fil de suivi qui a été instauré dans une des écoles en partenariat, se perdent. [...] que le dossier traîne en longueur. Les situations d'un enfant devraient être en continuité, sans bris de service de la part de la Protection de la jeunesse et les dossiers devraient pouvoir se transférer d'un endroit à l'autre¹⁹⁷.

D'ailleurs, cette même instance évoque un problème à l'effet que le dossier des services complémentaires ne suit pas l'élève qui change d'école, sans l'autorisation du parent¹⁹⁸.

Selon un rapport de l'Institut national de santé publique (INSPQ) sur la violence et la maltraitance envers les enfants, lorsque les transitions scolaires s'additionnent à d'autres facteurs de risque dans une famille (difficultés des parents, tempérament de l'enfant, défavorisation socio-économique, etc.), elles peuvent faire partie des facteurs de risque de la maltraitance¹⁹⁹.

Nous nous préoccupons du fait que des enfants fragilisés peuvent perdre tous leurs liens la même journée, notamment lors d'un placement : changement de famille, changement d'école ou de garderie, changement de quartier, de loisirs et d'amis.

La première option lors d'un placement serait de maintenir l'enfant dans son milieu de garde éducatif ou son école d'origine pour préserver ses liens affectifs, lorsque c'est possible, et dans son intérêt.

1.7 Les CLSC au cœur des communautés pour assurer une offre de service adaptée aux familles

Les CLSC doivent connaître finement les besoins des personnes sur leur territoire et travailler de façon concertée avec l'ensemble des organismes communautaires, CPE, écoles et autres instances pour s'assurer de répondre à ces besoins. En quelque sorte, les CLSC doivent agir comme pivot avec la communauté pour assurer une offre adaptée aux familles.

En partenariat avec les organismes communautaires, les CLSC doivent demeurer le cœur des services de proximité pour les jeunes et les familles et bénéficier des ressources adéquates afin de déployer pleinement et efficacement les soins et services nécessaires à l'accomplissement de leur mission première.

Étant donné que l'accès aux services de proximité constitue un défi pour les familles, il faut trouver le moyen de les rejoindre et de les diriger vers les services qui sont susceptibles de les aider à proximité de leurs milieux de vie.

Un guichet « jeunesse » qui facilite l'accès aux services

L'idée d'un guichet jeunesse vise à assurer un accès facile aux familles et à leur éviter d'avoir à multiplier des demandes de services, de se retrouver sur des listes d'attente et, parfois, de ne recevoir aucune réponse à leurs besoins.

Ce « guichet jeunesse » pourrait être une équipe de professionnelles au sein du CLSC qui aurait pour mission d'assurer la continuité des services pour les familles.

Quoique le guichet d'accès aux services ne doive aucunement remplacer les autres modalités pour rejoindre les familles en situation de vulnérabilité, il peut faciliter l'accès pour la clientèle universelle et servir de pivot pour recevoir les références de partenaires.

Le guichet de proximité pour les services destinés aux jeunes et aux familles que nous recommandons effectue les fonctions suivantes :

197 Témoignage d'Hélène Bossé, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 178-179.

198 Témoignage d'Hélène Bossé, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 238.

199 Institut national de santé publique du Québec (2018) « Rapport québécois sur la violence et la santé », Gouvernement du Québec, p. 33.

- Reçoit, analyse et exerce le suivi concernant les avis de grossesse et les avis de naissance, ainsi que les demandes pour le Programme-services JED
- Accompagne les familles demandant des services et assure une réponse à leurs besoins
- Mobilise le service Crise-Ado-Famille-Enfance (CAFE) pour les familles requérant une réponse immédiate
- Reçoit des alertes de partenaires (par exemple, école, SGÉE, organismes communautaires) inquiets pour la famille et orchestre le « reaching out » afin de rejoindre et mobiliser la famille pour lui offrir des services
- Identifie une intervenante pivot de première ligne pour suivre la situation de la famille, mobiliser la communauté et élaborer le plan d'accompagnement
- Exerce un rôle conseil et de suivi en cas d'impasse dans l'offre de service mise en place
- Fait le lien avec le service Réception et traitement du signalement (RTS), lorsque requis (aller-retour).

2. Les commissaires recommandent

Nous saluons l'annonce du gouvernement quant à la mise en application de nos recommandATIONS de novembre 2019 et nous souhaitons qu'il y donne suite de façon complète et permanente.

2.1 Rehausser la trajectoire de services en prévention

- Renforcer, rehausser et compléter une trajectoire robuste de services de proximité à la famille, et ce, de manière prioritaire.

Soutenir les parents pour mieux aider les enfants

Pour tous les parents

- Déployer un programme de soutien parental pour tous les parents, dans l'offre de service préventif de base (par exemple Triple P)
- Faciliter la référence vers les services en santé mentale et dépendance, surtout pour les parents de jeunes enfants
- Prioriser l'accès aux services aux parents d'enfants pour lesquels l'absence de ces services risque de compromettre leur développement et leur sécurité.

Pour les parents en grandes difficultés

- Déployer pleinement le Programme d'intervention en négligence (PIN) au niveau national, notamment pour :
 - Assurer que le programme est implanté selon les standards recommandés
 - Harmoniser les pratiques dans chaque région
 - Mesurer l'implantation et l'efficacité du programme
 - Mettre en place, dans toutes les régions du Québec, des intervenantes formées, dédiées et stables, qui travaillent en concertation avec tous les acteurs du milieu
- Assurer que les intervenantes ont les ressources nécessaires pour satisfaire les conditions d'efficacité d'un programme de type Programme d'aide personnelle, familiale et communautaire (PAPFC)
- Offrir le Programme d'intervention en négligence (PIN) aux parents en amont ou en aval d'une prise en charge par la Direction de la protection de la jeunesse :
 - Lors d'un signalement pour motif de négligence sur référence d'un DPJ
 - Durant ou après une intervention de la DPJ.

Agir tôt pour maximiser le développement optimal de l'enfant

Par les services prénataux et périnataux

- Soutenir, partout au Québec, le déploiement de la déclaration de grossesse. Cette déclaration peut être faite par la femme elle-même, le médecin, la sage-femme, le pharmacien ou tout professionnel ou organisme qui est en contact avec la femme enceinte. Assortir ce déploiement d'un plan d'implantation et de suivi de la mise en œuvre.
- Rendre disponibles et sans frais des cours prénataux à l'ensemble des futurs parents du Québec, en portant une attention particulière aux besoins des familles en situation de vulnérabilité.
- Rendre disponibles aux parents des informations requises pour toute la période prénatale et postnatale, ainsi que pour la période de la petite enfance.
- Réinstaurer les conditions d'efficacité du Programme Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance (SIPPE).
 - Investir de nouvelles sommes nécessaires pour consolider son déploiement dans toutes les régions du Québec.
 - Assortir ce déploiement d'un plan obligatoire d'implantation et de suivi de mise en œuvre.

Par les services en petite enfance

- Garantir l'accès des enfants en situation de vulnérabilité personnelle, familiale et/ou sociale à un service de garde éducatif à l'enfance.
- Déployer des stratégies pour rejoindre les familles vulnérables afin qu'elles utilisent les places mises à leur disposition.
- Augmenter les places-protocole en CPE dans les quartiers défavorisés, en élargissant les sources de références et en assurant l'implication d'une intervenante pour soutenir l'intégration de l'enfant.

Assurer une offre de service accessible au CLSC

- Permettre, à l'intérieur du Programme-services Jeunes en difficulté (JED) du CLSC, l'accès à des services efficaces et adaptés aux besoins des jeunes et de leurs parents partout sur le territoire québécois :
 - En assurant l'accès en temps opportun
 - En assurant l'intensité nécessaire
 - En dispensant des services dans les milieux de vie (SGÉE, école, communauté)
 - En offrant des programmes reconnus efficaces et validés.

Mettre en place un guichet d'accès aux services jeunesse-famille pour assurer un accès rapide aux services

- Installer un guichet de proximité pour les services aux jeunes et aux familles dans les CLSC partout au Québec. Ce guichet :
 - Reçoit, analyse et exerce le suivi concernant les avis de grossesse et les avis de naissance, ainsi que les demandes pour le Programme-services Jeunes en difficulté
 - Accompagne les familles demandant des services et assure une réponse à leurs besoins
 - Mobilise le service Crise-Ado-Famille-Enfance (CAFE) pour les familles requérant une réponse immédiate
 - Reçoit des alertes de partenaires (par exemple, école, SGÉE, organismes communautaires) inquiets pour la famille et orchestre le « reaching out » afin de rejoindre et mobiliser la famille pour lui offrir des services
 - Identifie une intervenante pivot de première ligne pour suivre la situation de la famille, mobiliser la communauté et élaborer le plan d'accompagnement
 - Exerce un rôle conseil et de suivi en cas d'impasse dans l'offre de service mise en place
 - Fait le lien avec le service Réception et traitement du signalement (RTS), lorsque requis (aller-retour).

2.2 Reconnaître l'importance du rôle des organismes communautaires

- Accorder une aide financière couvrant tous les frais annuels de fonctionnement, au minimum 200 000 \$ par année, de façon récurrente et à long terme, aux organismes communautaires famille (OCF) bien implantés dans leur milieu et travaillant en partenariat avec les organisations institutionnelles de proximité.
- Accorder, dans le même esprit des budgets couvrant tous les frais annuels de fonctionnement de façon récurrente et à long terme, aux organismes communautaires qui œuvrent dans la trajectoire des familles en situation de vulnérabilité, notamment les organismes qui travaillent :
 - En violence conjugale
 - Au près des femmes en difficulté et leurs enfants
 - Au près des jeunes en transition à la vie adulte
 - Au près des familles immigrantes
 - En sécurité alimentaire
 - En offre d'aide pour hommes en difficulté.

2.3 Assurer une surveillance au plan national de la maltraitance faite aux enfants

- Adopter des cibles nationales sur la réduction de la négligence et les abus envers les enfants.
- Assurer un suivi étroit des cibles de réduction de la maltraitance.
- Assurer un accès public à des données nationales sur la négligence/maltraitance faite envers les enfants.

2.4 Favoriser le bien-être des enfants à l'école

- Réinstaurer la présence d'intervenantes de santé et de services sociaux à l'intérieur des écoles, favorisant la collaboration intersectorielle et une proximité de services aux enfants.
- Faire en sorte que les psychologues scolaires puissent se centrer sur l'accompagnement et le suivi des enfants en milieu scolaire.
- Assurer la disponibilité des ressources professionnelles et techniques pour accompagner le personnel scolaire et venir en aide aux enfants en temps opportun.
- Maintenir les enfants dans leur école ou leur service de garde d'origine, lorsque c'est dans leur intérêt, s'ils font l'objet d'un placement sous la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ).



CHAPITRE 3

**COLLABORER POUR MIEUX SOUTENIR
LES ENFANTS ET LEURS FAMILLES**

Mise en contexte

La protection des enfants et la prévention font appel à la contribution de plusieurs partenaires et ne repose pas uniquement sur les épaules des services sociaux. Les organismes communautaires, les milieux de garde éducatifs, l'école et les policiers, notamment, sont des partenaires incontournables. Pour bien répondre aux besoins des enfants et des familles, les services doivent être accessibles et les partenaires doivent collaborer étroitement entre eux.

L'importance d'agir de manière collaborative pour assurer un continuum de services est soulignée dans les orientations ministérielles concernant les jeunes en difficulté¹. Des drames entourant la maltraitance et les décès d'enfants ont révélé que ces enfants étaient souvent connus de plus d'un service public.

L'importance de la concertation est aussi soulignée à plusieurs reprises au cours des travaux de la Commission. Par exemple :

- Dans son mémoire, le Protecteur du citoyen, mentionne que : « Des actions concertées entre les différents services publics destinés aux enfants et à leurs parents ou représentant légal doivent être mises en place pour en assurer la continuité et la cohérence »².
- Dans son mémoire, Avenir d'enfants voit la collaboration comme une des conditions de succès pour des communautés mobilisées autour des enfants. « L'action collective intersectorielle permet d'apporter des solutions adaptées à des problèmes sociaux complexes et souvent multifactoriels »³.

Nous croyons sans conteste que la protection des enfants est d'abord une responsabilité collective. Au terme de nos travaux, nous constatons que plus les enfants et leurs familles cumulent des difficultés, plus ils font face à des barrières. Dans ces situations, la concertation devient cruciale.

Trop d'enfants vivent dans des situations d'insécurité alimentaire, de pauvreté, de logement insalubre, auprès de parents avec des difficultés importantes de santé physique et mentale, aux prises avec des dépendances, de la violence conjugale et familiale. Souvent, ces familles sont isolées et méfiantes face aux services. Il est impératif de mettre en œuvre des stratégies intégrées et concertées pour rejoindre ces familles et réduire les obstacles auxquels elles font face. Cette concertation intersectorielle inclut invariablement plusieurs types de professionnels pour répondre aux besoins multiples des enfants, des jeunes et de leurs familles.

Quels sont les effets du travail en silo sur les familles? Quelles en sont les causes? Quelles sont les bonnes pratiques pour éliminer le travail en silo? Comment rejoindre efficacement les familles et coordonner les services qu'elles reçoivent?

1. Nos constats

1.1 Le travail en silo ne permet pas un travail efficace auprès des enfants

Tout au long de nos travaux, nous avons entendu parler de l'importance d'installer des trajectoires de services fluides, de décloisonner les services et d'arrêter de travailler en silo. Si les services étaient réellement organisés autour des besoins des enfants et des familles, la structure qui sous-tend ces services leur serait invisible. Ils auraient tout simplement une réponse à leurs besoins, sans avoir à se questionner sur les mécanismes derrière.

Pourtant, l'organisation des services actuelle semble parfois entraver le travail de collaboration des intervenantes et créer des obstacles importants pour les familles.

1 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2017), « 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 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 37-38.

2 Protecteur du citoyen, « Des services publics adaptés aux besoins de nos enfants : au cœur de la mission du Protecteur du citoyen », 5 décembre 2019, pièce P-026, CSDEPJ, p. 8.

3 Avenir d'enfants, « Pour des communautés mobilisées en protection de la jeunesse », décembre 2019, pièce P-088, CSDEPJ, p. 8.

En audience, ce parent témoigne du sentiment de tourner en rond pour obtenir des services : « L'éducateur qui me renvoie à l'école, l'école qui me renvoie au CLSC, le CLSC qui me renvoie à la DPJ, ça rend fou, je leur demande de l'aide, rien! Je reste seule avec tout ça »⁴.

Nous constatons que les réseaux ne s'adaptent pas aux besoins des familles. Dans des situations complexes, les intervenantes n'ont souvent pas la latitude pour appliquer une réponse faite sur mesure pour aider les familles. Certains témoins ont mentionné le dilemme des intervenantes qui doivent respecter des exigences administratives, au détriment de la personne qu'elles devaient aider.

Comme un témoin l'a souligné à huis clos :

En fait il y avait souvent des partenaires qui étaient contraints par leur mandat. Donc qui disaient, bien, on comprend bien que c'est ça qu'il faudrait faire, mais mon mandat m'empêche ou ma réalité m'empêche de faire le petit bout pour pouvoir avancer. Puis c'est souvent des situations qui demandent de la souplesse, les situations de grande complexité. Puis en fait les situations où on voyait la grande amélioration, c'était souvent les situations où les intervenantes nous disaient, bien, je vais être un peu délinquant.⁵

Ce témoin mentionne également que les familles accompagnées par plusieurs intervenantes se retrouvent souvent avec plusieurs plans d'intervention, tous avec des objectifs différents⁶. Cette situation peut faire en sorte que les familles vivent de la confusion quant aux attentes à leur égard.

Un manque de fluidité dans les trajectoires de services

L'Association des conseils multidisciplinaires du Québec (ACMQ) explique dans son mémoire le manque de fluidité des trajectoires :

Les offres de service ne sont pas vécues comme des continuums d'interventions fluides et dynamiques. Chaque programme a ses critères de sélection et d'exclusion, de début et de fin. En plus, chaque programme doit justifier la présence de listes d'attente plus ou moins longues. Des trous de services demeurent présents [...]. La clientèle est constamment redirigée vers d'autres services, et souvent même réévaluée. Parfois elle se redirige elle-même sans suivi ni accompagnement personnalisé. Souvent, les clients abandonnent et ne vont plus solliciter les services n'ayant personne pour les prendre en charge ou les accompagner. Les réévaluations font en sorte que les clients ont l'impression de constamment répéter leur histoire encore et encore, ou de recevoir des avis différents sur leurs problèmes selon les différents professionnels. Une confusion s'installe chez ceux-ci et ils perdent confiance envers les services et la crédibilité des professionnels est affectée. Les professionnels se retrouvent souvent pris entre les besoins du client et les exigences du programme.⁷

En 2011, le Commissaire à la santé et au bien-être soulignait déjà que, pour les services en périnatalité et en petite enfance, le défi est de s'assurer d'une approche qui réponde aux besoins de toutes les familles, tout en assurant des services additionnels, gradués pour répondre aux familles dont les besoins sont plus grands⁸. Or, le Commissaire soulignait que la configuration des programmes favorise plutôt « les interventions cloisonnées [qui] s'accommodent [de] contraintes majeures liées à la reddition de comptes et à l'allocation des ressources financières et humaines »⁹.

4 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 6 novembre 2019, cahier huis clos p. 14.

5 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 22 octobre 2019, cahier huis clos p. 16-17.

6 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 22 octobre 2019, cahier huis clos p. 16.

7 Association des conseils multidisciplinaires du Québec, « Pour un réel continuum de services en jeunesse : Place à la collaboration! », novembre 2019, pièce P-023, CSDEPJ, p. 15.

8 Commissaire à la santé et au bien-être (2011), « Rapport d'appréciation de la performance du système de santé et de services sociaux : Pour une vision à long terme en périnatalité et en petite enfance : enjeux et recommandations », Québec, Commissaire à la santé et au bien-être, p. 142-143.

9 Commissaire à la santé et au bien-être (2011), « Rapport d'appréciation de la performance du système de santé et de services sociaux : Pour une vision à long terme en périnatalité et en petite enfance : enjeux et recommandations », Québec, Commissaire à la santé et au bien-être, p. 142-143.

En 2017, dans les Orientations ministérielles relatives au programme-services destiné aux jeunes en difficulté 2017-2022, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) reconnaît que « les enfants et les familles présentent généralement des besoins qui dépassent la segmentation par programmes-services »¹⁰.

Ce constat est repris par les directeurs de programme jeunesse qui recommandent de passer de l'offre de services par programme (par exemple les services intégrés en périnatalité et en petite enfance [SIPPE] ou le Programme-services Jeunes en difficulté [JED]) à une trajectoire de services intégrés¹¹.

Les cloisons entre les programmes et leurs critères d'accès respectifs sont parfois rigides¹². Or, aucune famille ne devrait perdre des services et les liens de confiance qu'elle a pu établir avec un professionnel parce qu'elle ne « se qualifie » plus pour tel ou tel programme. Nous estimons qu'il faut réfléchir au déclassement des programmes pour mieux adapter les services aux besoins des jeunes et de leur famille.

Des évaluations à répétition pour les enfants et les familles

La question de la surévaluation, posée par l'ACMQ, a d'ailleurs été soulevée par d'autres témoins qui croient que les services publics sont dans une « culture d'évaluation », ce qui peut entraîner une perte d'efficacité :

- D' Louis Morissette, médecin psychiatre, et D' Martin Gignac, médecin psychiatre d'enfants et d'adolescents, ont écrit dans leur mémoire que ce travail en silo peut donner aux parents et aux intervenants l'impression de tourner en rond :

Ce travail en silo dans une famille vient entraver la prise en charge de chacun des enfants et de l'ensemble du système familial. De plus, cette façon de travailler fait en sorte que les intervenantes doivent souvent reprendre le travail qui a déjà été fait (histoire familiale, histoire développementale, etc.), et qui résulte en une perte d'énergie, de ressources et peut donner l'impression aux parents que les intervenantes tournent en rond et posent toujours les mêmes questions sans intervenir...

Cette façon de fonctionner (manque de fluidité dans la communication des documents, des évaluations, des résumés de prise en charge, des besoins de la famille, etc.) favorise l'explosion des demandes d'évaluation alors que l'information est déjà présente dans le système. D'une certaine façon, nous avons l'impression que le processus d'évaluation (nécessaire et primordial) est surutilisé, survalorisé, favorisé par rapport au processus de prise en charge qui nous apparaît l'enfant pauvre du système.¹³

- Dans son mémoire, l'Ordre des psychologues du Québec (OPQ) demande de favoriser les pratiques collaboratives et d'améliorer la communication entre les professionnels, afin d'éviter les doublons et d'augmenter le temps d'intervention directe auprès des familles¹⁴.

D'ailleurs, des parents ont témoigné des difficultés qu'ils ont éprouvées à obtenir des services sans véritablement trouver de réponse à leurs besoins¹⁵.

10 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2017), « 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 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 27.

11 Témoignage de Francis Belzile, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 10.

12 Commissaire à la santé et au bien-être (2011), « Rapport d'appréciation de la performance du système de santé et de services sociaux : Pour une vision à long terme en périnatalité et en petite enfance : enjeux et recommandations », Québec, Commissaire à la santé et au bien-être, p. 198.

13 Louis Morissette et Martin Gignac, « Mémoire présenté à : Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-048, CSDEPJ, p. 4.

14 Ordre des psychologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre des psychologues du Québec présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 19 décembre 2019, pièce P-192, CSDEPJ, p. 18.

15 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 7 novembre 2019, cahier huis clos p. 29-36; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 11 novembre 2019, cahier huis clos p. 56-57.

De nombreux parents ont aussi déploré le manque d'arrimage entre la DPJ et les autres services de santé et services sociaux. Par exemple :

- Plusieurs témoignages au moyen de la ligne « Votre histoire »¹⁶ ont rapporté que les diagnostics émis par des psychologues et d'autres spécialistes ne sont pas ou peu pris en compte lors de l'évaluation des dossiers par la DPJ.

Nous constatons que le travail en silo nuit aux enfants et aux familles. Il occasionne souvent plusieurs évaluations à répétition, au détriment de l'intervention et de la relation d'aide.

Nous sommes d'avis que ces silos peuvent être réduits ou éliminés en assurant la marge de manœuvre et le temps requis aux intervenantes pour répondre aux besoins des familles. Nous croyons également qu'en ayant recours à de nouvelles façons de faire, telles que la co-intervention, le soutien à la planification de services et la révision de certaines règles de confidentialité, le travail des intervenantes en sera facilité.

1.2 De bonnes pratiques de concertation ne sont pas généralisées

Bien que les initiatives de concertation et les bonnes pratiques soient connues, nous constatons que ces initiatives demeurent fragiles et ne sont pas généralisées à l'échelle du Québec.

De bonnes initiatives existent

Nous avons entendu plusieurs témoins donner des exemples d'initiatives où l'on a regroupé, sous un même toit, plusieurs services requis par un jeune ou par une famille. Ce regroupement permet d'éviter que les gens en situation de vulnérabilité soient obligés de cogner à plusieurs portes pour recevoir l'aide dont ils ont besoin.

Par exemple :

- Les « Aires ouvertes », en déploiement au Québec, sont des aires de services intégrés dans la communauté, destinées aux jeunes en difficulté de 12-25 ans (par exemple des services de santé physique, sexuelle et mentale, en employabilité, en logement, etc.)¹⁷
- Rond-Point est une initiative d'un ensemble de partenaires pour offrir des services intégrés aux femmes enceintes et aux jeunes parents aux prises avec des dépendances et leurs enfants de 0 à 5 ans, dans les lieux physiques du Centre de pédiatrie sociale Centre-Sud de Montréal¹⁸.
- Les Maisons Bleues offrent des services de périnatalité sociale et sont ancrées dans des communautés défavorisées de la région de Montréal¹⁹.
- Les Services intégrés en abus et maltraitance (SIAM) sont un modèle de services intégrés pour des enfants ayant subi des abus sexuels ou physiques, et permettent de mieux adapter les interventions dans le cadre de l'application de l'Entente multisectorielle entre les DPJ, les policiers et le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP)²⁰.

Outre le regroupement de services sous un même toit, des témoins nous ont aussi donné des exemples de bonnes pratiques de concertation. Par exemple :

- La pédiatrie sociale en communauté. Les D^{rs} Francis Livernoche, pédiatre au CIUSSS de l'Estrie – CHUS, et Geneviève Beaulieu, pédiatre, qui exercent dans une clinique de pédiatrie sociale en Estrie, expliquent que les médecins font l'entrevue médicale à l'école des enfants et se concertent avec les partenaires et les parents pour trouver des réponses aux besoins des enfants²¹.

16 Témoignages reçus par la ligne téléphonique et la boîte courriel « Votre histoire ».

17 Témoignage de José-Marcos Viégas, notes sténographiques du 13 novembre 2019, p. 74-75; Gouvernement du Québec (2021), Aire ouverte : services pour les jeunes de 12 à 25 ans, <<https://www.quebec.ca/sante/trouver-une-ressource/aire-ouverte/>>.

18 Rond-Point, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », décembre 2019, pièce P-082, CSDEPJ, p. 2.

19 La Maison bleue, « La Maison Bleue : La périnatalité sociale en prévention de la maltraitance et Partenaire en situation de suivis conjoints avec la DPJ », 12 décembre 2019, pièce P-256, CSDEPJ, p. 1-2.

20 Témoignage de Paule Vachon, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 83-84, 86-87.

21 Témoignages de Geneviève Beaulieu, notes sténographiques du 19 février 2020, p. 76-78.

- Alice Cleary, directrice de la protection sociale du Système d'intervention d'autorité Atikamekw (SIAA), a parlé du Conseil de famille, du Cercle d'aidants et du Conseil des sages, des stratégies que les Atikamekws ont développées pour mieux soutenir les parents et les enfants qui font l'objet d'une alerte au SIAA. Elle explique que ces instances « sollicitent la participation des membres, soit les parents, la famille élargie et la communauté pour qu'ils fassent partie de la solution et non du problème »²².

Certains témoins sont aussi venus nous parler de démarches facilitant la concertation :

- Claire Chamberland, professeure à l'École de travail social de l'Université de Montréal, et Danielle Lessard, coordonnatrice de l'initiative Action intersectorielle pour le Développement des Enfants et leur Sécurité (AIDES), nous ont présenté la démarche AIDES, qui n'est pas un programme, mais une analyse écosystémique (globale et communautaire) des besoins de développement des enfants et des besoins des parents, tout en favorisant le pouvoir d'agir des familles. Elle donne un cadre commun d'évaluation, un langage commun aux différentes intervenantes et aux réseaux pour comprendre les besoins et pour travailler ensemble²³. La démarche est évaluée et elle est jugée efficace²⁴.

La concertation en petite enfance : plusieurs acquis au Québec depuis 10 ans

Un autre exemple de réussite en matière de collaboration est le développement de la concertation en petite enfance (enfants de 0 à 5 ans) au Québec au cours des 10 dernières années, en grande partie grâce aux projets financés par Avenir d'enfants, né d'un partenariat entre le Gouvernement du Québec et la Fondation Lucie et André Chagnon²⁵. L'approche préconisée par Avenir d'enfants est la mobilisation des communautés pour créer des environnements favorables aux enfants d'âges préscolaires et leurs familles et pour favoriser l'implication des parents et le bien-être des enfants.

Dans son bilan, la Fondation Lucie et André Chagnon souligne le renforcement de la capacité d'agir des 139 regroupements locaux dans les 17 régions administratives du Québec, qui sont passés d'une dynamique de réseautage, de partage d'information et de coordination de projets à un véritable travail de collaboration²⁶.

En audience publique, Julie Meloche, directrice générale d'Avenir d'enfants, a expliqué le but de ce travail de collaboration : que toutes les familles et tous les enfants reçoivent la bonne aide au bon moment²⁷. Elle a souligné que le travail collectif et l'établissement d'un « tissu social » ont fait leurs preuves, tant dans la recherche que dans l'intervention²⁸.

L'exemple d'Éclaire Côte-Nord

Sophie Lévesque, agente de mobilisation à Avenir d'enfants, et Réal Aloïse, coordonnateur d'Éclaire Côte-Nord, expliquent concrètement le travail d'un regroupement local de concertation en petite enfance.

Notre territoire représente plusieurs défis. Les distances, les petits nombres, ajoutent à la complexité de joindre les familles et les enfants. Il faut se sortir du travail en silos, souvent trop présent, parce que malgré les problématiques et les constats communs partagés par les organisations, le travail en silos occasionne un dédoublement des efforts et un essoufflement des intervenants, en plus d'un manque de cohésion dans l'intervention²⁹.

22 Témoignage d'Alice Cleary, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 10.

23 Témoignage de Claire Chamberland, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 137.

24 Témoignage de Claire Chamberland, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 143-144.

25 Témoignage de Julie Meloche, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 119.

26 Avenir d'enfants (2019), « Le récit d'un projet collectif en petite enfance au Québec : Faits saillants du Bilan d'Avenir d'enfants », p. 2-3. <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/25_Synthese_AvenirEnfants.pdf>.

27 Témoignage de Julie Meloche, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 123.

28 Témoignage de Julie Meloche, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 123-124.

29 Témoignage de Sophie Lévesque, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 283.

À titre d'exemple, le plan d'action d'Éclaire Côte-Nord comprend, entre autres :

- Des actions visant à inviter les municipalités à devenir « Municipalités amies des enfants »
- Une campagne de promotion de la bienveillance auprès de la population
- La mise sur pied de communautés de pratique en lien avec la bienveillance
- La mobilisation des élus et des partenaires socioéconomiques à la signature d'une déclaration afin de tout mettre en œuvre pour lutter contre la maltraitance des enfants
- La diffusion des résultats des enquêtes majeures et des recherches concernant le développement des jeunes enfants
- L'organisation d'événements régionaux sur la petite enfance
- L'organisation d'une campagne de promotion de la bienveillance en 2020³⁰.

Réjean Porlier, maire de Sept-Îles, a témoigné de son investissement dans cette démarche en expliquant que, lorsqu'il a pris acte des données sur la maltraitance faite aux enfants de sa municipalité et de sa région, il n'avait qu'un seul choix : celui de s'impliquer³¹. À notre avis, l'implication des municipalités est importante dans la lutte contre la maltraitance chez les enfants.

Cette concertation est présente dans plusieurs régions du Québec et les actions sont adaptées aux réalités locales.

Les acquis demeurent fragiles

Avec la fin d'Avenir d'enfants, à l'échéance de l'entente entre le ministère de la Famille et la Fondation Lucie et André Chagnon, plusieurs regroupements sont confrontés à la fin du financement pérenne des mesures mises en place. Plusieurs témoins sont venus expliquer l'importance que la concertation des 10 dernières années en petite enfance ne s'effrite pas, notamment dans les régions éloignées, où il y a parfois des niveaux de maltraitance plus élevés, où les distances géographiques à parcourir sont très grandes et où les familles sont parfois très isolées³².

Les directrices et directeurs régionaux de santé publique soulignent dans leur mémoire que, dans le contexte où le financement d'Avenir d'enfants arrive à terme, il leur paraît urgent d'assurer l'avenir des instances de concertation en petite enfance³³.

Ils soulignent également la convergence des résultats d'Avenir d'enfants avec leurs propres constats quant à la plus-value d'une concertation locale :

L'expérience a démontré en effet que le renforcement des efforts des concertations locales mène à de meilleurs projets pour les familles, notamment des projets basés sur des pratiques reconnues comme étant prometteuses et adaptées aux besoins prioritaires des enfants et familles de chaque communauté. Le renforcement des concertations locales facilite également le partage d'information et la mise en place d'un continuum de services et d'activités complémentaires au sein des différents secteurs³⁴.

Le financement des coordinations locales, essentielle à la concertation des partenaires, était assuré jusqu'au 31 décembre 2020 par le ministère de la Famille. Le Ministère a témoigné devant nous qu'il était en réflexion pour continuer à soutenir la mobilisation locale et régionale.³⁵

30 Témoignage de Sophie Lévesque, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 277-278.

31 Témoignage de Réjean Porlier, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 65.

32 Témoignages de Wanda Beaudoin, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 120-123, 145; témoignage de Sophie Lévesque, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 271-274; témoignage Julie Meloche, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 135-136, 144; témoignage d'Alain Poirier, notes sténographiques du 19 février 2020, p. 19-20; Directrices et directeurs régionaux de la santé publique du Québec, « Mémoire des directrices et des directeurs régionaux de la santé publique », 2019, pièce P-086, CSDEPJ, p. 26.

33 Directrices et directeurs régionaux de la santé publique du Québec, « Mémoire des directrices et des directeurs régionaux de la santé publique », 2019, pièce P-086, CSDEPJ, p. 26.

34 Directrices et directeurs régionaux de la santé publique du Québec, « Mémoire des directrices et des directeurs régionaux de la santé publique », 2019, pièce P-086, CSDEPJ, p. 26.

35 Témoignage de France Dompierre, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 17.

Nous avons analysé la planification stratégique 2019-2023 du ministère de la Famille³⁶. Un des objectifs de la planification stratégique est de « soutenir le développement de milieux de vie et d'environnements favorables à l'épanouissement des familles »³⁷.

Au cours des 10 dernières années, la mobilisation en petite enfance (0 à 5 ans) a pris une ampleur considérable, partout au Québec. Après tout le travail réalisé au cours de la dernière décennie, nous croyons qu'il est important de préserver le capital social qui s'est développé, notamment en termes de mobilisation. Il a fallu du temps pour tisser des liens de confiance, autant entre les partenaires qu'avec les familles. Ces liens de confiance constituent aujourd'hui un véritable tissu social qui permet des collaborations fructueuses pour rejoindre et soutenir les familles les plus isolées. L'enracinement de ces initiatives de mobilisation dans plusieurs communautés, dont les régions éloignées, permet d'assurer un cercle de bienveillance autour des tout-petits.

Dans ce contexte, nous recommandons de consolider et de préserver la mobilisation des communautés dans les différentes régions du Québec en portant une attention particulière aux régions où les populations sont plus vulnérables.

1.3 Reconnaître les expertises de chacun pour mieux travailler ensemble

L'une des raisons évoquées à plusieurs reprises devant nous pour expliquer le travail en silos est le manque de reconnaissance des expertises des différents partenaires.

Lors de son témoignage, Caroline Dufour, directrice stratégie et impact social de l'organisme Dans la rue, a souligné cette réalité du milieu communautaire face aux intervenantes du système de santé :

Malheureusement, la collaboration avec le communautaire, ce n'est pas un réflexe. Parfois, oui, mais de façon générale, non. On ne fait comme pas partie du décor possible. Il y a aussi toute la question malheureusement de la crédibilité des intervenantes du communautaire qui n'est peut-être pas encore tout à fait là dans le réseau de la santé de façon très générale. Notre expertise, nos observations cliniques, nos opinions cliniques, nos analyses cliniques ne sont pas tellement prises au sérieux. [...] Parfois oui, parfois non³⁸.

Ce manque de reconnaissance est aussi présent entre les professions. L'Association des conseils multidisciplinaires du Québec fait un plaidoyer pour améliorer la collaboration entre les divers professionnels :

Nous croyons que, avec l'ensemble des témoins que vous avez rencontrés depuis le début, vous constatez qu'il existe encore des obstacles, des silos culturels, administratifs [...]. Donc, nous pensons que, pour réussir à améliorer la qualité et l'accessibilité des soins et des services, c'est un effort supplémentaire qui doit être fait pour la collaboration interprofessionnelle. C'est le message que nous voulons porter aujourd'hui³⁹.

Privilégier la co-intervention entre les intervenantes

Pour améliorer la collaboration, des témoins ont suggéré de mettre de l'avant la co-intervention. Pour les directrices et directeurs régionaux de santé publique, la co-intervention est l'un des outils qui pourraient aider à mieux accompagner les familles plus à risque, qui vivent certaines problématiques particulières, par exemple de santé mentale ou de dépendance⁴⁰.

36 Ministère de la Famille (2021), « Plan stratégique 2019-2023 », Québec, Gouvernement du Québec, <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/famille/publications-adm/plan-strategique/plan-strategique_2019-2023.pdf?1575480461>.

37 Ministère de la Famille (2021), « Plan stratégique 2019-2023 », Québec, Gouvernement du Québec, <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/famille/publications-adm/plan-strategique/plan-strategique_2019-2023.pdf?1575480461>, p. 19.

38 Témoignage de Caroline Dufour, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 283-284.

39 Témoignage de Marianne Talbot, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 89.

40 Témoignage de Mylène Drouin, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 13.

Le travail en dyade, qui consiste à jumeler deux intervenantes ayant des mandats différents, est un exemple intéressant de co-intervention. Des témoins nous ont donné quelques exemples :

- Les infirmières du CHU Sainte-Justine et l'équipe interdisciplinaire accompagnent les intervenantes de la DPJ de Montréal pour évaluer les signalements de jeunes enfants⁴¹.
- Les intervenantes de la DPJ de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal interviennent auprès des familles issues de communautés ethnoculturelles avec une intervenante du CLSC ou d'un organisme communautaire⁴².

Les organismes communautaires Famille (OCF) ont suggéré de mettre en place des dyades communautaire et institutionnelle tôt dans le parcours des enfants, notamment en se joignant aux visites postnatales du CLSC pour informer les familles des services disponibles afin d'intervenir de façon précoce⁴³.

Nous croyons que la co-intervention peut être un levier puissant dans certaines situations, non seulement pour soutenir les familles requérant divers services, mais également pour les intervenantes qui œuvrent dans des situations qui sont parfois complexes. Dans tous les cas, il est important de reconnaître les expertises des différents acteurs. De plus, nous prôtons toujours une approche qui ajoute des services requis par la famille plutôt que de transférer les jeunes et les parents d'un service à l'autre.

Inclure les parents et les enfants pour promouvoir leur pouvoir d'agir

Nous considérons que les parents et les enfants doivent être parties prenantes de tout ce qui les concerne. Cette implication des parents et des enfants permet de développer leur pouvoir d'agir.

Il est bien documenté que les approches basées sur le pouvoir d'agir ont un effet bénéfique pour améliorer les compétences des jeunes et des parents. Dans un article de Marie-Christine St-Jacques et autres, les autrices décrivent ce qu'implique « l'empowerment » des parents et des enfants :

Plus concrètement, l'intervenant qui travaille dans une perspective d'empowerment aura le souci d'engager la personne activement dans le processus d'intervention. Cela signifie impliquer le client dans toutes les décisions qui le concernent, en lui fournissant l'information nécessaire pour qu'il puisse prendre des décisions éclairées par rapport à la planification de l'intervention et au choix des objectifs et des moyens. [...] Dans l'intervention axée sur l'empowerment, le client est au centre de l'action, alors que l'intervenant joue un rôle de facilitateur, d'entraîneur, d'accompagnateur et d'aidant dans le développement de l'empowerment de cette personne⁴⁴.

Des témoins nous ont parlé de l'importance d'impliquer les parents et les enfants dans l'intervention :

- Dans son témoignage, Marie-Ève Brunet Kitchen, directrice générale de la Fédération québécoise des organismes communautaires Famille, mentionne que la présomption de compétences des parents est essentielle pour développer le pouvoir d'agir des parents⁴⁵.
- Marie-Christine Hendrickx, membre de l'organisme ATD Quart Monde, souligne que l'importance de la collaboration et de la coopération dans le but de faire équipe avec les parents constitue un autre fondement d'un accompagnement efficace. Pour cela, « les parents doivent sentir qu'ils font équipe avec d'autres pour le bien-être de leurs enfants »⁴⁶.
- Jade Bourdages, professeure à l'École de travail social de l'Université du Québec à Montréal, insiste sur la participation de l'enfant : « bien que depuis toujours l'on dise que notre système fonctionne en ayant l'enfant et les intérêts de l'enfant en son centre, on peut très bien placer quelqu'un au centre, mais toujours être en train de parler de lui sans que lui ne puisse parler »⁴⁷.

41 CHU de Sainte-Justine, « Mémoire présenté par le Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine », 11 décembre 2019, pièce P-190, CSDEPJ, p. 6.

42 CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal, « Les liens qui nous unissent », 12 décembre 2019, pièce P-254, CSDEPJ, p. 15.

43 Témoignage de Marie-Ève Brunet Kitchen, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 151-152.

44 Marie-Christine Saint-Jacques et collab. (1998), « Protéger les jeunes et développer le pouvoir d'agir de leurs parents. Une analyse des pratiques d'implication parentale en centre jeunesse », Service social, volume 47, numéro 3-4, p. 85.

45 Témoignage de Marie-Ève Brunet Kitchen, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 148.

46 Témoignage de Marie-Christine Hendrickx, notes sténographiques du 5 février 2020, p. 67.

47 Témoignage de Jade Bourdages, notes sténographiques du 28 novembre 2019, p. 5-6.

Nous constatons que la participation réelle adaptée aux parents et aux jeunes est essentielle à tout changement durable. Dans cette optique, établir une relation de confiance solide entre les intervenantes, les parents et les jeunes est particulièrement important.

Nous constatons également qu'il existe des exemples de partenariat entre des parents et des intervenants qui ont illustré l'importance de l'accompagnement, tant du point de vue des personnes aidées que des aidants. Les « conditions essentielles » à l'accompagnement véritable, du point de vue des témoins professionnels : accessibilité, intensité, stabilité et continuité. Du point de vue des parents : temps, respect, écoute.

Des conditions d'apparence simple, mais difficile à garantir actuellement dans la façon dont les services de santé et de services sociaux sont fournis.

1.4 Les familles ont besoin d'accompagnement pour naviguer entre les services

Dans une optique de prévention, l'importance de bien accompagner des familles est ressortie de plusieurs témoignages.

Plusieurs groupes de citoyens et de professionnels soulignent que « les parents ont besoin de plus d'accompagnement pour participer adéquatement au processus d'intervention auprès des enfants. Cet accompagnement passe avant tout par la valorisation du rôle des parents et l'augmentation des ressources à leur disposition »⁴⁸. De plus, « les effets des inégalités sociales peuvent être atténués grâce à un accompagnement en amont des familles dans le besoin »⁴⁹.

De nombreux témoignages de parents et de jeunes, dans les forums régionaux et les audiences publiques, ont également évoqué l'importance de la qualité de l'accompagnement⁵⁰.

Un accompagnement soutenu est essentiel pour établir la relation de confiance⁵¹. Nous croyons que cet accompagnement soutenu permet aux parents de confier les gestes, les faiblesses ou les réactions, dont ils ont eux-mêmes honte. Il en va de même pour les jeunes afin qu'ils puissent mettre des mots sur leur souffrance pour éviter de la traduire en comportements dérangeants ou déviants.

De nombreux témoignages expriment à la fois l'importance et les défis liés à la relation d'accompagnement et à l'établissement d'un lien de confiance :

- Un garçon de 13 ans parle de son intervenante de la DPJ, qu'il a depuis qu'il est tout-petit : « Je l'aime bien parce qu'elle a toujours été là pour moi puis, à chaque Noël, elle me faisait des cadeaux, mais t'sais, elle est quand même importante pour moi, là, elle était là pour tout le temps. Elle me soutient »⁵².
- Une mère, Sara Labrie, explique avoir changé de travailleur social quatre fois en peu de temps et témoigne : « les liens de confiance aussi, ça reste quelque chose de fragile et c'est un travail de tous les jours d'apprendre à faire confiance, puis à qui on fait confiance, puis pourquoi je fais confiance »⁵³. Elle souligne que ces liens de confiance ont effectivement pu se tisser avec l'organisme communautaire La Relance, qui accompagne sa famille depuis cinq ans.
- Une autre mère souligne l'importance d'un bon accompagnement dans une trajectoire de services :
J'ai eu accès à une place du CPE grâce à mon infirmière du CLSC, qui est entrée dans ma vie par le programme SIPPE, alors que j'étais enceinte de mon garçon. Cela fait maintenant cinq ans que mon infirmière est dans ma vie et celle de mon fils, et c'est grâce à elle que j'ai eu la place à la Halte-Répît⁵⁴.

48 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 6.

49 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 69.

50 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 34-35; témoignage de Marjorie Villefranche, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 80-81; témoignage d'Annie Thériault, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 20.

51 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 6, 34-35; témoignage d'Anne-Marie Bureau et Simon Drolet, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 184-186; témoignage de Marie-Christine Hendrickx, notes sténographiques du 5 février 2020, p. 67.

52 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 11 novembre 2019, cahier huis clos p. 6.

53 Témoignage de Sara Labrie, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 157.

54 Témoignage du CPE Halte-Répît Hochelaga-Maisonneuve, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 138.

- Marie-Claude Langlais, directrice du CPE Halte-Répît Hochelaga-Maisonneuve, pointe l'importance du lien de confiance entre les parents et le service dont ils bénéficient. Une personne-ressource stable qui épaulé le parent dans ses démarches peut établir ce lien de confiance entre le parent et le « système »⁵⁵.
- Selon D^{re} Anne-Marie Bureau, coprésidente, et Simon Drolet, coordonnateur, de l'Alliance québécoise de la pédiatrie sociale en communauté, la notion de temps est à la base de la réussite d'une relation de confiance positive et il faut accepter que l'accompagnement des parents passe par l'appivoisement et que cela demande du temps. Nous devons donner du temps aux intervenantes pour arriver à créer ce pont avec les enfants et les parents⁵⁶.

Des intervenantes pour faciliter l'accès aux services

Nous avons constaté que l'accès aux services est difficile pour certaines familles qui ne savent pas nécessairement vers quelles ressources se diriger.

L'isolement social ou géographique est un facteur de vulnérabilité qui limite l'accès aux services de prévention pour les familles qui en ont besoin.

- Les forums régionaux nous ont appris que, dans 11 régions administratives du Québec, « on identifie le manque d'accompagnement des familles les plus vulnérables comme une source importante d'inégalité et de maltraitance. Plusieurs citoyens notent que les familles défavorisées sont isolées et ne disposent ni d'un réseau de contacts ni des habiletés parentales nécessaires pour surmonter leurs difficultés »⁵⁷.
- Les directrices et directeurs régionaux de santé publique notent que l'accessibilité aux services déployés pour intervenir de façon précoce auprès des familles « est encore limitée faute de moyens financiers pour mettre en place des stratégies de démarchage adéquates auprès de la clientèle vulnérable, notamment dans les secteurs géographiquement plus isolés »⁵⁸.
- Pour sa part, Simon Drolet observe des lacunes importantes en ce qui a trait aux « barrières administratives », par exemple, le coût associé à l'obtention d'un document. Ces barrières entravent l'accessibilité aux services, surtout pour les personnes en situation de vulnérabilité⁵⁹.

Le fait d'avoir de la difficulté à reconnaître ses propres problèmes et besoins est également un facteur de vulnérabilité qui freine l'accès aux services.

L'Institut national d'excellence en santé et services sociaux (INESSS) a publié un état des connaissances sur les mécanismes d'accès aux services de proximité. On peut y lire que plus les familles arrivent à percevoir leurs besoins, à trouver et à comprendre l'information, à atteindre les services et à s'impliquer dans ceux-ci, plus elles auront un accès facilité aux services. À l'inverse, moins elles perçoivent leurs besoins, plus elles sont méfiantes, moins elles savent comment accéder aux services, plus les réseaux publics auront besoin de développer des stratégies pour rejoindre ces personnes en situation de vulnérabilité⁶⁰. Le graphique qui suit est tiré de l'état de connaissances de l'INESSS sur les mécanismes d'accès aux services⁶¹.

55 Témoignage de Marie-Claude Langlais, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 130.

56 Témoignage d'Anne-Marie Bureau et Simon Drolet, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 184-186.

57 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 69.

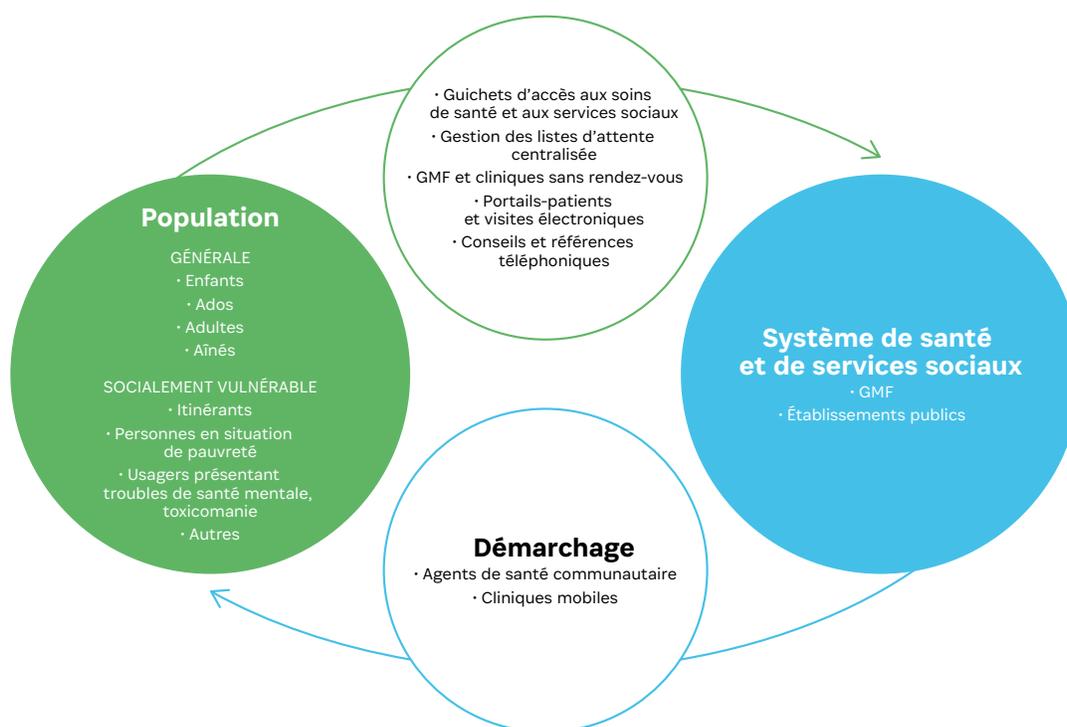
58 Directrices et directeurs du programme jeunesse, « Enjeux relatifs aux services aux jeunes et aux familles en contexte de vulnérabilité », janvier 2020, pièce P-085, CSDEPJ, p. 6.

59 Témoignage de Simon Drolet, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 181.

60 Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (2019), « Mécanismes d'accès aux services de proximité – État des connaissances », Québec, INESSS, p. 8-11.

61 GMF : groupes de médecine familiale. Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (2019), « Mécanismes d'accès aux services de proximité – État des connaissances », Québec, INESSS, p. 12.

Système de mécanismes d'accès aux services de proximité



Conscients des barrières auxquelles certaines familles sont confrontées, plusieurs regroupements locaux ont eu recours à des travailleurs de proximité (agents de milieu) pour rejoindre les familles en situation de vulnérabilité. Dans son bilan, Avenir d'enfants mentionne que le recours au travail de proximité s'est particulièrement intensifié dans les dernières années afin de rejoindre les familles défavorisées⁶². Cette approche vise à créer des ponts entre les familles, surtout les plus isolées, et les services pour éventuellement réussir à rendre les services plus accessibles pour ces familles.

D^r Alain Poirier, directeur régional de santé publique au CIUSSS de l'Estrie – CHUS, a insisté sur l'importance des agents de milieu lors de son témoignage à Sherbrooke et recommande de les financer de façon pérenne⁶³ :

[E]ssentiellement, c'est du travail dans la communauté. En milieu agricole, on dirait « c'est un travailleur de rang »; [à l'école] on va dire que c'est un travailleur de corridor. Ces gens-là prennent le besoin de la famille sans jugement, [...] aide[nt] les gens qui ont peur de nos réseaux, qui ne vont pas chez le docteur, qui ne veulent pas aller au CPE, qui ont des expériences négatives dans le milieu scolaire, bref, pour toutes sortes de raisons, qui parlent une autre langue, qui n'ont pas les moyens de se déplacer; toutes sortes de besoins essentiels pas juste pour consulter, mais pour avoir accès à toutes sortes de services. Un agent de milieu, c'est un courtier, c'est un entremetteur⁶⁴.

Nous souhaitons souligner l'importance de développer et de maintenir des stratégies pour rejoindre les familles qui ne viennent pas nécessairement vers les services par méfiance, par méconnaissance ou par faute de ressources. Nous considérons que les intervenantes qui jouent ce rôle de proximité sont importantes dans la vie de ces familles. Nous recommandons donc d'assurer la pérennité des intervenantes de proximité déployées pour rejoindre les familles en situation de vulnérabilité.

62 Avenir d'enfants (2019), « Le récit d'un projet collectif en petite enfance au Québec : Faits saillants du Bilan d'Avenir d'enfants », p. 6, <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/25_Synthese_AvenirEnfants.pdf>.

63 Témoignage d'Alain Poirier, notes sténographiques du 19 février 2020, p. 20.

64 Témoignage d'Alain Poirier, notes sténographiques du 19 février 2020, p. 53-54.

Des équipes spécialisées pour coordonner les services dans les cas complexes

Le besoin d'accompagnement et de coordination est encore plus criant pour les enfants ayant des besoins multiples et complexes.

Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), dans son Programme-services Jeunes en difficulté (JED) 2007-2012, a pris des mesures afin d'assurer la continuité des services pour les enfants et les familles qui présentent des besoins multiples et complexes⁶⁵. Parmi ces mesures, on retrouve les Équipes d'intervention jeunesse (EIJ).

Les EIJ sont définies ainsi dans le document ministériel :

Le service est assumé par une équipe décisionnelle, composée d'un coordonnateur auquel se joignent des agents de liaison, nommément identifiés, issus de chacun des établissements qui offrent des services aux jeunes et à leurs parents : centre de santé et de services sociaux, centre jeunesse, centre de réadaptation en déficience intellectuelle, services de pédopsychiatrie, centre de réadaptation en déficience physique, centre de réadaptation en toxicomanie et commissions scolaires. Selon la situation, les partenaires provenant des centres de la petite enfance (CPE) et les organismes communautaires peuvent être interpellés pour l'élaboration d'un plan de services individualisé⁶⁶.

Audrey Bouchard et Martin Lamontagne sont coordonnateurs de l'Équipe d'intervention jeunesse (EIJ) pour la région du Saguenay – Lac-Saint-Jean. Ils mentionnent que, même s'il existe un chef de service jeunesse dans toutes les régions qui peut, en théorie, assurer la coordination pour les jeunes et les familles qui présentent des besoins multiples, en réalité sa capacité à le faire est très variable selon les régions. Pour eux :

[...] dans certaines régions où il n'y a pas d'EIJ, la responsabilité de coordonner les situations complexes revient à un chef de service jeunesse. Malheureusement, il est irréaliste de croire que ces [chefs de service jeunesse], malgré les meilleures volontés du monde, aient la capacité et la disponibilité d'actualiser l'ensemble des besoins⁶⁷.

Ces mêmes témoins mentionnent que le plan de services individualisé (PSI) est très peu utilisé par les équipes cliniques. Les situations cliniques arrivent à l'EIJ, «complexes, détériorées, sans qu'il n'y ait eu coordination des services en amont »⁶⁸.

Le MSSS a confirmé en audience qu'en dépit des efforts déployés au fil des années, certains enjeux persistent et se sont même aggravés. Certaines actions sont proposées pour corriger les manques en lien avec les EIJ :

- Rehausser la capacité et les compétences des équipes d'intervention jeunesse
- Rehausser des plans de postes afin notamment de consolider les services de première ligne
- Identifier les pratiques cliniques et organisationnelles efficaces, et assurer leur déploiement dans l'ensemble des régions du Québec
- Augmenter le soutien clinique.⁶⁹

Certains témoins ont mentionné le caractère restrictif des EIJ et leur souhait que leur mandat soit élargi pour soutenir la planification des services⁷⁰.

65 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2007), « Orientations relatives aux standards d'accès, de continuité, de qualité, d'efficacité et d'efficience – Programme-services Jeunes en difficulté – Offre de service 2007-2012 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 35.

66 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2007), « Orientations relatives aux standards d'accès, de continuité, de qualité, d'efficacité et d'efficience – Programme-services Jeunes en difficulté – Offre de service 2007-2012 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 35.

67 Audrey Bouchard, Martin Lamontagne, « Déclaration », 19 mai 2020, pièce P-339, CSDEPJ, p. 5-6.

68 Audrey Bouchard, Martin Lamontagne, « Déclaration », 19 mai 2020, pièce P-339, CSDEPJ, p. 5.

69 Témoignage de Lyne Jobin, notes sténographiques du 5 décembre 2019, p. 20-21.

70 Témoignages de Marlène Bouchard, notes sténographiques du 18 février 2020, p. 167-168; témoignage de Michelle Dionne, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 210-211.

En ce sens, nous recommandons de consolider et d'élargir le rôle des Équipes d'intervention jeunesse (EIJ) partout au Québec pour assurer une réponse aux besoins des enfants avec des besoins complexes et nécessitant les services de plusieurs réseaux.

Des intervenantes pour faciliter la concertation entre les services

Plusieurs témoins nous ont parlé de l'idée d'une agente pivot ou d'une intervenante pivot pour assurer la coordination et la planification des services et pour soutenir la concertation entre les différentes intervenantes impliquées auprès des enfants et des familles⁷¹.

Dans l'un des forums régionaux, un professionnel soulignait :

Si dans chaque milieu [il y] avait un agent pivot qui permettait de faciliter la communication, je pense que ça pourrait valoriser le rôle de chacun (...) sans être entre deux chaises. Il y a une méconnaissance des rôles et des capacités de chacun à aider les enfants (...). Nos jeunes qui sont placés sont nos jeunes les plus poqués, qui ont subi beaucoup de traumatismes. Il faut augmenter la concertation entre les services sociaux, les milieux communautaires et les milieux institutionnels pour mieux soutenir nos jeunes.⁷²

La désignation d'une intervenante pivot peut être très aidante pour le parent :

- Une mère d'enfants ayant des besoins multiples mentionne en audience :

Je vais parler de la collaboration entre les services pour un accès facilité aux ressources. [...] j'ai cinq enfants, dont trois enfants qui sont... qui ont des problèmes... qui ont des besoins particuliers, donc avec des différents suivis. Donc j'avais... j'avais vraiment beaucoup de rendez-vous chaque semaine pour chacun d'entre eux. Donc, le CLSC a désigné une intervenante pivot pour m'aider à coordonner mes différents rendez-vous. Ce soutien, bien ça m'a aidé à souffler un peu. Des rencontres aux deux mois au CPE avec tous les intervenants présents, donc ça me permettait de ne pas avoir à courir d'un bord et l'autre [...] ⁷³.
- Une autre mère témoigne du fait qu'elle a rencontré une travailleuse sociale au CLSC et que celle-ci a permis aux différentes instances de s'asseoir ensemble et de planifier les services pour sa fille⁷⁴.

Nous constatons un consensus autour de l'idée que la concertation, la collaboration et le travail d'équipe auprès de l'enfant et de sa famille sont fondamentaux pour assurer une cohérence et une complémentarité des services. Par contre, nous observons également que les moyens mis en place ne sont pas suffisants. Actuellement, la planification de rencontres de concertation, telle que les plans de services individualisés et intersectoriels (PSI et PSII), appartient à tout le monde et à personne. La surcharge de travail des intervenantes les amène à baisser les bras lorsque le moment vient de planifier et d'organiser ces rencontres avec les différents partenaires, elles jugent que cela nécessite trop de temps qu'elles ne pourront donner aux enfants.

À la lumière de la preuve reçue, nous recommandons de désigner une intervenante pivot pour les enfants avec des besoins complexes et nécessitant les services de plusieurs réseaux. Cette intervenante pivot aurait le mandat de faciliter la concertation entre les différents milieux (scolaire, CPE, CLSC, etc.) et, ainsi, de formaliser et d'appliquer les mécanismes de collaboration pour soutenir la mise en œuvre des PSI et PSII.

71 Témoignage d'Hélène Bossé, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 201-202; témoignage de Julie-Dominique Thibault, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 202-203; témoignage de Geneviève Belisle, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 68-69; témoignage de Johanne Chenard, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 147-148; témoignage de Marcelle Partouche Gutierrez, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 61; témoignage de Mélanie Maxine Doucet, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 110-111; témoignage de Marie-Claude Langlais, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 143; témoignage d'Andrée Poirier, notes sténographiques du 26 mai 2020, p. 110, 123-124; témoignage de Francis Livernoche, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 122; témoignage de Stéphane Tremblay et Alain St-Pierre, notes sténographiques du 18 février 2020, p. 22-27; témoignage de Marlène Boucharde, notes sténographiques du 18 février 2020, p. 156; témoignage de Marie-Ève Claude, notes sténographiques du 5 février 2020, p. 23-24; témoignage de Benoît Laforest, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 107-108.

72 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 65.

73 Témoignage du CPE Halte-répît Hochelaga Maisonneuve, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 143.

74 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 7 novembre 2019, cahier huis clos p. 31.

Nous croyons que la solution ne sera pas uniforme pour tous. D'une part, il est souhaitable que l'intervention soit planifiée par la personne en qui l'enfant et sa famille ont confiance, c'est-à-dire l'intervenante significative qui est déjà connue de la famille. Pour cela, les intervenantes ont besoin de temps et de soutien concret pour faire les démarches de planification et de coordination des services.

Ainsi, nous recommandons également de reconnaître le temps nécessaire à la collaboration dans la charge de travail des intervenantes pour assurer une meilleure concertation entre toutes les intervenantes.

1.5 Complexes et mal appliquées, les règles de confidentialité nuisent à la collaboration

Les principes qui sous-tendent les règles entourant la confidentialité sont à nos yeux légitimes et nécessaires pour respecter le droit à la vie privée des enfants et de leurs familles. Cependant, d'innombrables témoins ont nommé la confidentialité comme un obstacle majeur à la collaboration⁷⁵. Certains affirment que les obstacles sont légaux, d'autres sont d'avis que les obstacles sont cliniques ou encore éthiques. Malgré cette disparité, tous s'entendent pour dire que la confidentialité ne doit pas être un frein au soutien et à l'accompagnement de l'enfant et de sa famille⁷⁶.

Les témoins ont été nombreux à dénoncer le manque de collaboration entre les différents services et partenaires impliqués auprès des enfants comme si, sous le principe de la confidentialité, les gens étaient autorisés ou condamnés à travailler en silos. Le cumul des témoignages reçus reflète une insatisfaction généralisée, surtout envers les services de la DPJ⁷⁷.

- Dans les forums régionaux, plusieurs participants voyaient le principe de confidentialité comme une réponse facile pour la DPJ pour se protéger et pour refuser ou omettre de transmettre à ses partenaires des informations pertinentes sur la situation de l'enfant⁷⁸.
- Des acteurs ont déploré que la DPJ ne travaille pas de façon concertée avec eux, entravant leur capacité de faire leur travail adéquatement auprès de l'enfant⁷⁹.

75 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 22 octobre 2019, cahier huis clos, p. 32; témoignage de Marie-Claude Gauthier et Julie Bouchard, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 91-96; témoignage de Geneviève Rioux, notes sténographiques du 7 novembre 2019, p. 80-82; témoignage de Marie-Andrée Deschênes, notes sténographiques du 11 novembre 2019, p. 12-13; témoignage de Manon Couturier, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 165-166; témoignage de José-Marcos Viégas, notes sténographiques du 13 novembre 2019, p. 66-67; témoignage de Myriam Ouellet, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 91; témoignage Jean Labbé, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 277-279; témoignage de Francis Belzile, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 14; témoignage de Paule Vachon, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 94; témoignage de Jacques Dumais, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 205; témoignage d'Anne-Marie Bureau, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 183-184; témoignage de Nadia Desbiens, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 164; témoignage de Catherine Harel Bourdon, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 70-71; témoignage d'Hélène Gosselin, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 88-89; témoignage de Louise Lortie, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 118; témoignage de Marlène Bouchard, notes sténographiques du 18 février 2020, p. 154-155; témoignage de Geneviève Beaulieu et Francis Livernoche, notes sténographiques de 19 février 2020, p. 86-88; témoignage de Danny McConnell, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 6-7; témoignage de Rachelle Pitre, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 17-18; témoignage de Francis Livernoche, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 121-122; témoignage de Denis Leclerc, notes sténographiques du 27 mai 2020, p. 52.

76 Cible Famille Brandon, « Une démarche d'action communautaire en prévention de la violence, de l'abus et de la négligence envers les enfants. Ensemble... pas à pas... prendre soin de la vie », pièce P-205, CSDEPJ, p. 18; témoignage de Geneviève Beaulieu, notes sténographiques du 19 février 2020, p. 110; CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 31; témoignage de Sophie Lévesque, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 283; Association des médecins en protection de l'enfance du Québec, « Mémoire de l'association des médecins en protection de l'enfance du Québec », décembre 2019, pièce P-189, CSDEPJ, p. 18.

77 Témoignage de Julie Bouchard, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 87-88; témoignage de Geneviève Rioux, notes sténographiques du 7 novembre 2019, p. 80-81; témoignage de Manon Couturier, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 165-166; témoignage de José-Marcos Viégas, notes sténographiques du 13 novembre 2019, p. 66; témoignage Paule Vachon, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 94; témoignage de Jacques Dumais, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 204-205; témoignage de Catherine Harel Bourdon, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 70-71; témoignage d'Hélène Gosselin, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 89; témoignage de Louise Lortie, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 118; témoignage de Marlène Bouchard, notes sténographiques du 18 février 2020, p. 192; témoignage de Vincent Fontaine, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 39; témoignage de Rachelle Pitre, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 17-18; témoignage de Francis Livernoche, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 121-122; témoignage de Denis Leclerc, notes sténographiques du 27 mai 2020, p. 13.

78 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 32.

79 Témoignage d'Hélène Gosselin, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 77; témoignage de Louise Lortie, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 116-119; Regroupement des Auberges du cœur du Québec, « La protection de la jeunesse vue par les équipes et des jeunes des Auberges du cœur du Québec », décembre 2019, pièce P-204, CSDEPJ, p. 6.

- Selon la Table régionale des organismes communautaires et bénévoles de la Montérégie :
Le transfert d'information entre les intervenants de la DPJ et les organismes communautaires est insuffisant pour ne pas dire totalement absent. Ce manque de données fait en sorte que certains organismes mettent en péril l'efficacité des interventions pour le jeune en question et parfois la sécurité des autres jeunes de la ressource. [...] Le partage d'information se manifeste dans une seule direction : les intervenantes de la DPJ veulent des informations mais n'en donnent que très peu⁸⁰.
- Les familles d'accueil et les grands-parents s'étant vu confier la garde d'enfants signalés à la DPJ ont eux aussi abordé l'enjeu de la confidentialité, lors des forums régionaux. Ils déplorent que des informations de première importance sur la vie des enfants ne leur soient pas communiquées, ce qui les empêche de bien répondre à leurs besoins. « Au nom de la confidentialité, nous n'avons qu'un minimum d'information pour intervenir auprès des jeunes que nous hébergeons et c'est inacceptable!⁸¹ »
- Certains témoins nous ont indiqué que lorsque la DPJ est présente dans la vie d'un enfant, l'école ne le sait pas nécessairement. Ils proposent de mieux planifier les services pour les enfants dans ces situations⁸².
- À l'inverse, des gens habitant en régions moins densément peuplées ont l'impression que le principe de confidentialité est parfois bafoué, en raison de la grande proximité entre les citoyens d'une même communauté⁸³.

Nous constatons que le partage d'information semble se faire uniquement s'il y a un risque imminent pour la sécurité physique de l'enfant, mais au détriment d'un partage d'information qui permettrait aux partenaires de sécuriser et d'accompagner l'enfant.

Un manque de compréhension commune des principes qui devraient permettre l'échange d'information

En audience, les DPJ du Québec mentionnent que les modifications législatives de 2018 permettent un plus grand partage d'information, mais ils soulignent la nécessité d'harmoniser les façons de faire avec une vision commune et de la transmettre aux intervenantes⁸⁴.

Les intervenantes de la DPJ se sentent coincées lorsque vient le temps d'appliquer les règles de confidentialité. Dans les forums régionaux, elles souhaitent un meilleur partage d'informations pertinentes, ce que certaines ont appelé une « confidentialité bienveillante »⁸⁵.

Nous croyons que les principes qui sous-tendent les textes de loi entourant la confidentialité sont légitimes et nécessaires pour le respect du droit à la vie privée. Par contre, plusieurs témoins nous indiquent que leur interprétation est problématique et complexe.

- L'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS) écrit dans son mémoire :
Nous croyons que le texte de la LPJ remplit son objectif, mais que le bât blesse quand il est question de son interprétation et de son application. [...] les problèmes de fluidité persistent, ce qui nous porte à croire que le problème est plus profond. [...] Dans un climat de méfiance des familles, de micro gestion des établissements et d'hypervigilance généralisée, la confidentialité a le dos large.⁸⁶

80 Table régionale des organismes communautaires et bénévoles de la Montérégie, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-220, CSDEPJ, p. 14.

81 CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 20.

82 Témoignage de Marie Claude Gauthier, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 91-94; témoignage de Marlène Bouchard, notes sténographiques du 18 février 2020, p. 154-156; témoignage de Louise Lortie, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 118-119; témoignage d'Hélène Gosselin, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 89; témoignage de Catherine Harel Bourdon, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 70-71.

83 CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 20.

84 Témoignage de Caroline Brown, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 43-44.

85 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 31.

86 L'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux, « Placer le bien-être des enfants au cœur de nos priorités », 19 mars 2020, pièce P-184, CSDEPJ, p. 25.

- Dans son rapport de mise en œuvre de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ) de 2015, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPJ) « [constatait déjà] des lacunes quant à la connaissance des règles permettant l'échange de renseignements confidentiels »⁸⁷.
- Manon Couturier, directrice des services éducatifs à la Commission scolaire de l'Estuaire, a souligné dans son témoignage que le niveau de compréhension de la confidentialité varie d'une personne à l'autre et que, tout dépendant des intervenants en place, la réponse à la transmission d'informations diffère⁸⁸.
- Dans les forums régionaux, les intervenants mentionnent que la superposition de différentes exigences de confidentialité (ordres professionnels, normes d'établissement, avis légaux, etc.) limite la concertation des acteurs⁸⁹.

Il semble exister une certaine confusion dans l'application des règles de confidentialité :

- L'ACMQ a soulevé la présence de confusion chez le personnel concernant des notions de confidentialité qui sont parfois relatives aux CISSS-CIUSSS. « On a le droit à l'intérieur d'un établissement de partager de l'information. Mais comme on est devenu des méga-établissements, on ne peut pas se permettre de partager tout à tout le monde.⁹⁰ »

Appliquées strictement, les règles de confidentialité minent la confiance envers les services, alors qu'elles sont censées la préserver

La manière dont les règles de confidentialité sont comprises et appliquées crée un cloisonnement lourd de conséquences sur la concertation et, par le fait même, sur la qualité des services. Que ce soit dans les services publics (médicaux, sociaux, policiers), le milieu scolaire, les centres de la petite enfance ou les organismes communautaires, l'absence de renseignements pertinents et nécessaires nuit à l'accompagnement des enfants et de leur famille.

Nous comprenons que la confidentialité mal appliquée nuit à la qualité des services pour les enfants et les familles de plusieurs façons :

- Dans les cas de déclaration de fugue
- Dans certaines situations qui nécessitent des professionnels spécialisés
- Dans l'information transmise aux familles d'accueil sur le vécu de l'enfant
- Dans les discussions entre partenaires⁹¹.

Les citoyens et les professionnels s'entendent pour dire que, dans son cadre actuel, le principe de confidentialité entre en contradiction avec celui de l'intérêt de l'enfant⁹².

Selon Manon Couturier, directrice des services éducatifs à la Commission scolaire de l'Estuaire, le manque d'information peut nuire au travail des intervenantes :

[...] quand on manque d'information pour intervenir auprès des enfants parce que c'est dit confidentiel, donc on se rend compte après coup qu'on a mal travaillé ou qu'on a contribué à la désorganisation d'un enfant parce qu'on ne savait pas qu'un enfant vivait une situation complexe. Le souhait n'est certainement pas d'avoir toute l'information parce qu'on sait très bien qu'il y a de l'information qui ne peut pas se rendre [...]. Si on se soucie, on se tourne vers le bien de l'enfant, bien, peut-être qu'on pourrait trouver des façons de mieux communiquer⁹³.

87 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », mai 2020, pièce P-361, CSDEPJ, p. 77.

88 Témoignage de Manon Couturier, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 180.

89 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 31.

90 Témoignage de Myriam Ouellet, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 112.

91 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 32.

92 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 32.

93 Témoignage de Manon Couturier, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 166.

Plusieurs témoins suggèrent d'assouplir les règles de confidentialité dans l'intérêt de l'enfant⁹⁴. Nous recommandons de repenser le partage des informations dans une optique de partenariat que certaines personnes présentes dans les forums régionaux ont surnommé la « confidentialité bienveillante »⁹⁵.

À notre avis, une société bienveillante subordonne la circulation des renseignements personnels à l'intérêt de l'enfant. Nous croyons que la solution suppose de multiples changements, au niveau tant juridique que clinique.

Dans cette optique, nous recommandons de développer des lignes directrices afin de permettre aux intervenantes en protection de la jeunesse de savoir quelle information elles peuvent transmettre dans l'intérêt de l'enfant. Nous recommandons également de procéder aux modifications législatives nécessaires à la LPJ afin de permettre aux intervenantes de se communiquer des renseignements dans l'intérêt de l'enfant.

1.6 La concertation doit être consolidée entre les ministères

Nous constatons que, pour réussir, la concertation doit commencer au niveau national. Nous avons pu constater une volonté de concertation au niveau national, mais elle ne se traduit pas toujours sur le terrain.

L'entente entre le MEES et le MSSS peine à se concrétiser aux niveaux régional et local

Pour répondre aux besoins de développement des enfants d'âge scolaire, les représentants du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) ont mentionné miser sur l'entente de complémentarité de services avec le MSSS. Cette entente, intitulée *Deux réseaux, un objectif : le développement des jeunes*, a été publiée en 2003 et reconduite en 2013. Elle vise à ce que les deux réseaux travaillent de façon concertée pour organiser les services pour les enfants, notamment ceux avec une déficience, des troubles d'adaptation scolaire ou d'apprentissage, ou les enfants suivis en protection de la jeunesse. Cette concertation se fait au moyen de plan de services individualisés et intersectoriels (PSII)⁹⁶.

En audience, les représentants du MEES ont illustré l'importance de cette entente de complémentarité pour certains jeunes en difficulté en donnant l'exemple d'un jeune suivi en protection de la jeunesse :

Le jeune qui arrive en centre jeunesse n'a pas nécessairement tous ces acquis et ne pourra pas, s'il a l'âge d'être en secondaire 4, faire son secondaire 4 tout de suite. Il faut les prendre où ils sont et les amener le plus loin qu'on peut les amener⁹⁷.

Pour ce faire, l'entente de complémentarité prévoit des mécanismes afin que les différents acteurs travaillent ensemble, dans l'intérêt de l'enfant ou du jeune.

Quoiqu'un portrait national ne soit pas à la portée des commissaires, n'ayant pas été en mesure de se déplacer dans toutes les régions du Québec compte tenu de la pandémie, nous avons reçu suffisamment de témoignages pour comprendre que l'entente MEES-MSSS ne semble pas se déployer de façon égale.

- Plusieurs acteurs déplorent le fait que la concertation ne semble pas se systématiser et qu'il manque des liens entre les services de la DPJ et du CLSC, par exemple dans les tables de concertation⁹⁸.

94 La Maison Bleue, « La périnatalité en prévention de la maltraitance », 12 décembre 2019, pièce P-256, CSDEPJ, p. 8; Mémoire de la Fédération québécoise des directions d'établissement d'enseignement, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », décembre 2019, pièce P-098, CSDEPJ, p. 3; Mémoire de la Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles (2019), « L'école : un maillon essentiel à la protection des enfants vulnérables », pièce P-224, CSDEPJ, p. 6; Mémoire du Comité des jeunes et familles vulnérables de la région de Montréal, « L'itinérance jeunesse : l'importance de la transition à la vie adulte lors d'un passage à la protection de la jeunesse », 11 décembre 2019, pièce P-246, CSDEPJ, p. 20; témoignage de Jean Labbé, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 279; Mémoire Cible Famille Brandon, « Une démarche d'action communautaire en prévention de la violence, de l'abus et de la négligence envers les enfants. Ensemble... pas à pas... prendre soin de la vie » décembre 2019, pièce P-205, CSDEPJ, p. 13.

95 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 31.

96 Note au lecteur : Un PSII implique que les différents partenaires travaillent ensemble de façon structurée, afin d'organiser les services pour les enfants qui présentent des difficultés d'adaptation scolaire ou une déficience.

97 Témoignage d'Anne-Marie Lepage, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 16.

98 Témoignage de Manon Couturier, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 198-199; témoignage de Gérald Gauthier, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 84-85; témoignage de Marie-Ève Claude, notes sténographiques du 5 février 2020, p. 28-29; témoignage de Louise Lortie, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 122-124; témoignage de Marlène Bouchard, notes sténographiques du 18 février 2020, p. 152-153, 157.

- La CDPDJ déplore la « relative inefficacité » de l'entente de complémentarité, qui ne garantit pas que les enfants bénéficient d'interventions concertées susceptibles d'assurer leur développement⁹⁹.

Quoique certaines avancées soient constatées, par exemple la mise en place de comités régional et local, des difficultés subsistent :

- La Commission scolaire de Montréal (CSDM) souligne que la collaboration entre les deux réseaux doit se formaliser au-delà des comités. Elle doit se structurer et ne plus reposer sur des initiatives ponctuelles ou individuelles¹⁰⁰. Pour démontrer la difficulté à appliquer l'entente de complémentarité sur le terrain, un des représentants de la CSDM, Gérald Gauthier, consultant à la Commission scolaire de Montréal, souligne qu'il a réalisé un seul plan de services individualisé et intersectoriel (PSII) en 35 ans de carrière et c'était dans la dernière année¹⁰¹.
- La Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ), qui représente l'ensemble des régions de la province, déplore les délais déraisonnables pour les PSII¹⁰².
- Manon Couturier, directrice des services éducatifs à la Commission scolaire de l'Estuaire, souligne qu'il y a une grande méconnaissance des rôles de chacun des partenaires et un manque de communication¹⁰³.

Malgré le fait que cette entente existe depuis 2003, nous constatons que les réseaux semblent loin de la complémentarité requise pour répondre aux besoins des enfants. Les efforts doivent se poursuivre afin de permettre une meilleure planification des services, qui servira d'abord à l'enfant et à sa famille. Nous recommandons de formaliser et d'appliquer les mécanismes de collaboration entre l'école et les services sociaux pour soutenir la mise en œuvre des PSII et assurer une planification obligatoire des services conjoints entre la DPJ ou le CLSC, l'école et la famille chaque fois qu'un enfant est placé et reçoit des services des deux réseaux institutionnels.

La collaboration entre le MFA, le MEES et le MSSS doit aller plus loin

Nous avons pu constater que les ministères de la Famille (MFA), le MEES et le MSSS ont mis de l'avant des initiatives de collaboration intéressantes, notamment l'entente convenue avec la Fondation du D' Julien pour le déploiement de la pédiatrie sociale en communauté¹⁰⁴ et le programme *Agir tôt* pour assurer le bon développement des enfants. Ces exemples démontrent que la concertation est possible et souhaitable.

Le programme *Agir tôt*¹⁰⁵ vise à détecter rapidement l'ensemble des enfants susceptibles de présenter des vulnérabilités développementales et à les référer vers les bons services afin de les soutenir dès le plus jeune âge. Ce programme est déployé dans l'ensemble des régions du Québec.

Ce programme est une démarche interministérielle. Elle implique les trois ministères et définit des objectifs propres à leurs champs d'expertise :

- Le ministère de la Santé et des Services sociaux (surveillance développementale, dépistage précoce des retards de développement et mise en place des services requis)
- Le ministère de la Famille (accessibilité aux services de garde, dossier éducatif de l'enfant, communication aux parents)
- Le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (maternelles quatre ans)¹⁰⁶.

99 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », mai 2020, pièce P-361, CSDEPJ, p. 110-112.

100 Témoignage de Catherine Harel Bourdon, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 66-67.

101 Témoignage de Gérald Gauthier, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 100.

102 Témoignage de Johanne Chenard, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 139.

103 Témoignage de Manon Couturier, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 167.

104 Témoignage de Gilles Julien, notes sténographiques du 26 novembre 2019, p. 171-172.

105 Témoignage de Lyne Jobin, notes sténographiques du 5 décembre 2019, p. 18-19.

106 Témoignage de Lyne Jobin, notes sténographiques du 5 décembre 2019, p. 18-19.

Nous appuyons cette réponse novatrice et concertée qui vise à mieux soutenir les enfants et leurs familles et qui s'inscrit parfaitement dans une approche préventive et universelle. Nous notons que la réussite d'un tel programme nécessitera une souplesse dans l'accompagnement des familles en situation de vulnérabilité.

La nécessité d'une entente tripartite

En audience, Geneviève Bélisle, directrice générale de l'Association des CPE, appuie le fait que les ministères travaillent de concert, mais elle se questionne sur l'absence d'une entente tripartite¹⁰⁷.

Les représentants d'Éclaire Côte-Nord souhaitent cette entente tripartite entre le MSSS, le MFA et le MEES pour assurer le bon développement des enfants¹⁰⁸.

Les représentantes du ministère de la Famille ont parlé de la volonté du Ministère de développer une entente avec le MSSS « pour favoriser la fluidité et la complémentarité de nos deux réseaux »¹⁰⁹, mais pas d'une entente tripartite qui inclurait également le MEES.

Nous invitons les trois ministères à considérer l'idée de développer une entente tripartite pour favoriser une meilleure collaboration entre les ministères afin de mieux répondre aux besoins des enfants.

Nous invitons également ces ministères à construire des actions intersectorielles fluides entre les organismes communautaires, le CLSC, l'école, les services de garde éducatifs à l'enfance et la DPJ en assurant une approche qui mobilise les jeunes et leurs parents et qui favorise leur pouvoir d'agir.

Enfin, nous suggérons de mettre en place une structure de coordination interministérielle pour les actions concernant le bien-être des familles et le développement des enfants.

2. Les commissaires recommandent

2.1 Préserver la concertation locale et régionale en petite enfance acquise au cours des 10 dernières années

- Préserver la mobilisation des communautés et les acquis d'Avenir d'enfants pour répondre aux besoins des enfants et de leur famille dans toutes les régions du Québec et porter une attention particulière aux régions avec des populations en situation de vulnérabilité.
- Maintenir les agentes de milieu déployées pour rejoindre les familles en situation de vulnérabilité.

2.2 Améliorer l'accès aux services et la coordination des services pour les familles

- Inclure dans l'organisation du travail le temps nécessaire à la collaboration pour assurer une planification adéquate des services (plan de services individualisés et intersectoriels [PSI et PSII]) pour une meilleure concertation entre toutes les intervenantes.

Équipes d'intervention jeunesse

- Consolider dans tous les CLSC les Équipes d'intervention jeunesse (EIJ) partout au Québec, élargir leur rôle pour assurer une réponse aux besoins des enfants avec des besoins complexes et nécessitant des services de plusieurs réseaux.
- Assurer une planification de services intersectorielle qui est axée sur l'accompagnement et la pleine participation des enfants et des parents.
- Désigner une intervenante pivot pour assister les parents dans des situations requérant plusieurs services.

107 Témoignage de Geneviève Bélisle, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 71-72.

108 Témoignage de Real Aloise, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 285.

109 Témoignage de France Dompierre, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 35-36.

2.3 Faciliter l'échange d'information pour mieux servir l'intérêt de l'enfant

- Développer des lignes directrices concernant les règles de confidentialité afin de guider les intervenantes de la DPJ sur l'information qu'elles peuvent transmettre dans l'intérêt de l'enfant.
- Procéder aux modifications législatives nécessaires à la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ) afin de permettre aux intervenantes impliquées auprès des enfants de se communiquer des renseignements dans l'intérêt de l'enfant¹¹⁰.

2.4 Améliorer la collaboration entre les milieux scolaires et les services sociaux

- Formaliser et appliquer les mécanismes de collaboration entre l'école et les services sociaux pour soutenir la mise en œuvre des plans de services individualisés et intersectoriels (PSII) et assurer une planification obligatoire de services conjoints entre la DPJ ou le CLSC, l'école et la famille chaque fois qu'un enfant est placé et reçoit des services des deux réseaux institutionnels.

110 Annexe « Liste des amendements législatifs proposés ».

Mise en contexte

Les enfants doivent grandir dans une famille qui répond à leurs besoins. La société doit soutenir les parents dans l'exercice de leur rôle. Certains enfants ont besoin d'aide et de soutien. Dans ces cas, nous avons vu, aux chapitres précédents, l'importance d'agir rapidement pour mettre en place les services sociaux requis par leur situation afin de prévenir une dégradation qui pourrait mener à une intervention en protection de la jeunesse.

Certains enfants ont besoin de protection. Ces enfants, qui ont besoin de la protection de l'État, requièrent une intervention spécialisée et intensive pour laquelle des ressources spécifiques doivent être consacrées afin de corriger la situation le plus rapidement possible. Ces enfants vivent des situations très sérieuses qui compromettent leur sécurité ou leur développement. Il s'agit des situations telles que des abus physiques, des abus sexuels, de l'abandon, de la négligence, des mauvais traitements psychologiques et des troubles de comportement sérieux.

La *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ) est entrée en vigueur au Québec en 1979. Elle a véritablement révolutionné la vision de l'enfant en faisant de lui un sujet ayant des droits reconnus qu'il peut exercer¹. La LPJ ne concerne que les enfants qui vivent des problèmes majeurs et qui font face à une situation assez critique pour que l'État puisse légitimement intervenir dans leur vie privée et celle de leur famille. Ne l'oublions pas : c'est une intervention intrusive, et seule une menace sérieuse à la sécurité ou au développement de l'enfant peut autoriser une telle intervention dans une perspective de protection².

Il est donc essentiel de bien départager, par une évaluation rigoureuse, les enfants en situation de vulnérabilité qui ont besoin d'aide et de soutien des enfants qui ont besoin de la protection de l'État.

L'accompagnement de la famille doit se faire en misant sur les forces de celle-ci, en sollicitant sa coopération et sa collaboration afin de lui redonner du pouvoir sur la situation et de favoriser un retour à l'équilibre pour lui permettre de répondre aux besoins fondamentaux de l'enfant.

C'est au directeur de la protection de la jeunesse (DPJ) que revient la responsabilité de la protection des enfants pour un territoire donné. La LPJ prévoit qu'un DPJ est nommé pour « chaque établissement qui exploite un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse³ ». C'est donc à une personne physique, et non à un organisme ou à un établissement, qu'est confiée la protection des enfants résidant sur ce territoire. Cette personne est imputable, la LPJ prévoit des responsabilités exclusives et des responsabilités générales pour le DPJ. Bien sûr, celui-ci ne peut réaliser seul son mandat et il autorise des personnes à exercer, en tout ou en partie, ces responsabilités⁴.

Dans les cas où l'enfant est victime de mauvais traitements physiques, d'abus sexuels ou de négligence grave, le DPJ collabore généralement avec les policiers et le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) dans le cadre d'une entente multisectorielle, qui vise à établir le processus d'enquête et d'intervention en misant sur la collaboration des partenaires.

Est-ce que les signalements reçus par le DPJ sont traités avec toute l'attention qu'ils méritent? Lorsqu'aucune intervention ne semble requise, des efforts suffisants sont-ils faits pour rediriger les familles vers les ressources dont elles ont besoin? Les critères pour décider de l'intervention du DPJ sont-ils appliqués rigoureusement? Les parents et l'enfant sont-ils suffisamment impliqués et soutenus? Les professionnels qui entourent déjà l'enfant sont-ils suffisamment mis à contribution dans les mesures prises pour protéger l'enfant? Et finalement, le DPJ, les services de police et le Directeur des poursuites criminelles et pénales collaborent-ils adéquatement dans les situations prévues à l'Entente multisectorielle pour bien protéger l'enfant et assurer son bien-être?

1 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2010), « Manuel de référence sur la protection de la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec, p. 322.

2 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2010), « Manuel de référence sur la protection de la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec, p. 358.

3 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 31.

4 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 32 et 33.

1. Nos constats

Le but visé par la LPJ est de mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant et d'éviter qu'elle ne se reproduise⁵.

La LPJ établit un processus d'intervention qui vise à protéger adéquatement les enfants concernés tout en respectant leurs droits ainsi que ceux de leurs parents.

Concrètement, le processus d'intervention en protection de la jeunesse se décline en cinq étapes.

- L'étape Réception et traitement du signalement (RTS) : Cette étape a essentiellement pour but de déterminer si un signalement doit être retenu ou non pour évaluation⁶. L'intervenante vérifie d'abord la recevabilité du signalement, puis procède à une analyse sommaire de la situation et détermine si le signalement est retenu ou non en analysant les informations recueillies selon les critères décisionnels prévus à la LPJ⁷.
- L'étape Évaluation de la situation de l'enfant : Si le signalement est retenu, une intervenante « procéd[e] à l'évaluation de la situation et des conditions de vie de l'enfant et décid[e] si sa sécurité ou son développement sont compromis⁸ ». Si l'intervenante juge que la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis à la suite de cette évaluation, le besoin de protection est confirmé. Le DPJ prend alors officiellement la situation de l'enfant en charge⁹.
- L'étape Orientation : Au terme de son évaluation, lorsque le DPJ a déterminé que la sécurité ou le développement de l'enfant était compromis, l'intervenante décide des mesures de protection qui doivent être mises en place, par exemple des services ou un hébergement. À cette étape, on s'efforce d'arriver à une entente avec la famille (entente sur les mesures volontaires). Si une telle entente n'est pas possible ou souhaitable, la situation est soumise à un tribunal pour obtenir une ordonnance¹⁰. En 2017, le Projet de loi n° 99¹¹ a ajouté des alinéas à l'article 51 de la LPJ¹² pour introduire la possibilité de convenir d'une entente de courte durée, avec les parents et l'enfant de 14 ans et plus, dont le but est de modifier rapidement la situation. Cette entente n'est pas possible si l'enfant est confié à un milieu de vie substitut¹³.
- L'étape Application des mesures : Cette étape est encadrée par l'entente sur les mesures volontaires ou par l'ordonnance judiciaire. Le DPJ a la responsabilité de diriger et de mettre en place les services requis par une famille pour assurer la protection de l'enfant¹⁴.
- L'étape Révision de la situation de l'enfant : À l'échéance de l'entente sur les mesures volontaires ou de l'ordonnance, le DPJ révisé la situation de l'enfant. Cette étape est réalisée par une réviseure et elle a pour but de déterminer si la situation de l'enfant est encore compromise et s'il est justifié ou non de poursuivre l'intervention du DPJ. Si la situation de l'enfant justifie la poursuite de l'intervention, la réviseure décidera si les mesures de protection doivent être maintenues ou modifiées¹⁵.

Mis à part l'étape Application des mesures, qui est une responsabilité générale du DPJ, toutes les autres étapes relèvent de ses responsabilités exclusives¹⁶.

Retenons qu'à chacune de ces étapes, le DPJ peut mettre fin à son intervention s'il constate que la protection de l'enfant est assurée. Le cas échéant, il doit toutefois diriger l'enfant et sa famille vers les services de la communauté pour qu'ils reçoivent les services d'aide dont ils ont besoin¹⁷.

5 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 2.3 a).

6 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2010), « Manuel de référence en protection de la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec, p. 424; *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 45.

7 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 38.2.

8 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 32 b) ; art.49.

9 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 51, al. 1.

10 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2010), « Manuel de référence en protection de la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec, p. 488.

11 Projet de loi n° 99, *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions*, 1^{ère} session, 41^e législature, 2017, art. 27.

12 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 51.1 à 51.8.

13 Barreau du Québec (2018), « Guide des meilleures pratiques en droit de la jeunesse », p. 14.

14 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2010), « Manuel de référence sur la protection de la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec, p. 533.

15 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2010), « Manuel de référence sur la protection de la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec, p. 562.

16 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 32 et 33.

17 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 45.2.

1.1 Le processus de réception et de traitement des signalements présente des failles

L'étape de la réception et du traitement du signalement (RTS) constitue une étape charnière du processus d'intervention. Elle doit permettre de départager les situations qui requièrent une évaluation plus en profondeur par le DPJ des situations à plus faible risque pour lesquelles l'enfant et ses parents ont plutôt besoin du soutien des ressources de la communauté¹⁸.

Le choix du Québec de privilégier une seule porte d'entrée des signalements par région favorise une plus grande uniformité des pratiques en matière de protection des enfants. Nous remarquons par contre des failles dans le processus de réception et de traitement des signalements.

L'analyse ne s'appuie pas toujours sur les facteurs prévus à la LPJ

La qualité et l'efficacité d'une analyse sont directement liées au jugement professionnel et à la prise de décision de l'intervenante. Toutefois, pour permettre aux différents acteurs sociaux et judiciaires d'avoir une grille d'analyse commune pour prendre une décision éclairée et objective, des facteurs d'analyse obligatoires ont été ajoutés à l'article 38.2 de la LPJ en 2006¹⁹. Ces facteurs sont :

1. Les faits signalés (nature, gravité, fréquence)
2. L'âge et les caractéristiques de l'enfant
3. La capacité et la volonté des parents à mettre fin à la situation problématique
4. Les ressources du milieu pour soutenir l'enfant et ses parents²⁰.

Or, ces facteurs d'analyse obligatoires ne sont pas systématiquement considérés ni consignés dans les rapports.

- En 2019, le Vérificateur général du Québec réitère l'importance des décisions prises au sujet de la sécurité et du développement d'une enfant. Il rapporte que dans 12 des 91 signalements analysés, un ou plusieurs facteurs d'analyse obligatoires n'étaient pas considérés²¹.
- La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) affirme également que les facteurs énumérés aux articles 38.2 et 38.2.1 de la LPJ ne sont pas toujours pris en considération à la suite du signalement²².

Notre propre analyse qualitative des dossiers d'enfants nous permet de confirmer ces propos. Les facteurs d'analyse obligatoires ne sont pas toujours mentionnés dans les rapports. Sur un total de 294 signalements, 183 décisions (62 %) omettent un ou plusieurs facteurs d'analyse ou présentent une information incomplète²³.

- Dans plusieurs rapports de signalements, on retrouve seulement la description des faits signalés et la décision
- Dans certains rapports, le motif de compromission pour lequel l'enfant est signalé manque
- L'absence d'éléments d'analyse pour comprendre la décision est problématique²⁴.

18 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2010), « Manuel de référence sur la protection de la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec, p. 424.

19 Projet de loi n° 125, *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, 1^{re} session, 37^e législature, 2005, art. 11; *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 38.2.

20 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 38.2.

21 Vérificateur général du Québec, « Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020 », novembre 2019, pièce P-046, CSDEPJ, p. 25.

22 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », mai 2020, pièce P-361, CSDEPJ, p. 30.

23 Annexe 13, « Analyse qualitative de dossiers d'enfants ».

24 Annexe 13, « Analyse qualitative de dossiers d'enfants ».

Les professionnels qui signalent ne sont pas assez mis à contribution dans l'analyse des situations

L'intervenante qui reçoit le signalement doit accorder au signalant toute la crédibilité nécessaire en le mettant à contribution dans l'analyse de la situation²⁵.

Or, nous constatons que l'expertise des professionnels qui font des signalements n'est pas suffisamment considérée dans l'analyse des situations.

Les professionnels ont l'obligation de signaler toute situation qui risque de compromettre la sécurité ou le développement d'un enfant. L'obligation des professionnels est donc étendue à toutes les situations prévues à l'article 38 de la LPJ. Cette obligation s'adresse au personnel des établissements du réseau de la santé et des services sociaux, des milieux de garde et des écoles, ainsi que pour les policiers et les professionnels qui interviennent auprès des enfants²⁶. 76 % des signalements effectués à la DPJ proviennent de professionnels issus des milieux scolaires, policiers et de différents organismes²⁷. Les citoyens, quant à eux, ont l'obligation de signaler les situations d'abus physiques et sexuels et peuvent signaler les autres situations prévues à la LPJ²⁸.

Nous avons reçu plusieurs témoignages de la part des professionnels qui révèlent que les signalements qu'ils effectuent sont considérés de la même façon que les signalements provenant des citoyens, ce qui laisse entrevoir que leur expertise est peu considérée.

- L'Ordre des psychoéducateurs et psychoéducatrices du Québec (OPPQ) affirme que le fait de ne pas reconnaître l'expertise d'un professionnel dans l'analyse d'un signalement comporte même des risques pour l'enfant « puisqu'on ne semble pas tenir compte que la situation est signalée par un professionnel expérimenté, qui a déjà, la plupart du temps, une connaissance exhaustive de la situation²⁹ ».
- Pour la Confédération des syndicats nationaux (CSN), la répétition de signalements non retenus peut avoir un effet décourageant et démotivant sur les partenaires professionnels³⁰.
- Un travailleur social, dans un mémoire individuel, souligne la perte de confiance, les déceptions et les frustrations que vivent certains partenaires, par exemple les intervenantes en CLSC³¹.
- La Fédération québécoise des directions d'établissement et d'enseignement (FQDE) dénonce le fait que les signalements provenant des directions ou des professionnels dans la vie de l'enfant ne semblent pas toujours pris au sérieux par les intervenantes de la DPJ et qu'ils demeurent parfois sans réponse³².
- Une équipe d'intervenantes de première ligne soulève l'enjeu des signalements non retenus malgré des situations alarmantes. Elles s'inquiètent du fait que lorsque la famille consent à recevoir des services, le signalement ne sera pas retenu même si la situation ne s'améliore pas³³.

Des témoins insistent sur l'importance de reconnaître les différentes expertises et de les mettre en commun dans un réel dialogue et un travail de collaboration. Ces solutions sont notamment explorées dans le chapitre 3.

- M^e Hugues Létourneau, ancien avocat au contentieux de Centre jeunesse de Montréal, explique à quel point l'absence de dialogue peut être dangereuse pour un enfant :

L'intervenant peut décider que la négligence n'est pas assez grave pour décider que la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis. Pour une raison d'expertise, de connaissance, il ne

25 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2010), « Manuel de référence sur la protection de la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec, p. 427.

26 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 39 al. 1.

27 Directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux (2020), « Plus forts ensemble ! Bilan des directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux 2020 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 21.

28 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 39 al. 2 et 3.

29 Ordre des psychoéducateurs et psychoéducatrices du Québec, « Mémoire sur la trajectoire de services destinés aux enfants vulnérables et à leurs familles », janvier 2020, pièce P-188, CSDEPJ, p. 15.

30 Confédération des syndicats nationaux (CSN), « Déclaration », 26 mai 2020, pièce P-365, CSDEPJ, p. 3.

31 CSDEPJ, « Mémoires en liasse — partie 3 », juin 2020, pièce P-411, CSDEPJ, p. 34.

32 Témoignage de Nicolas Prévost, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 167.

33 Équipe Jeunes en difficulté du RLS Bordeaux-Cartierville-Saint-Laurent, « Mémoire de l'équipe Jeunes en difficulté du RLS Bordeaux-Cartierville-Saint-Laurent (CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal) déposé dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », 12 décembre 2019, pièce P-209, CSDEPJ, p. 7.

perçoit pas les troubles de l'attachement qui affectent cet enfant qui, pour un psychologue ou un pédopsychiatre, sont évidents et découlent de la négligence parentale grave³⁴.

- L'Association des médecins en protection de l'enfance du Québec (AMPEQ) rapporte que « [I]ors du traitement du signalement, il peut advenir que l'intervenant n'ait pas la même perception de gravité que le médecin quant aux faits divulgués et à leur impact sur l'enfant. En ce sens, l'expertise du pédiatre, spécialiste de la santé de l'enfant, ne semble pas toujours être considérée à cette étape du processus³⁵ ».
- L'Ordre des psychoéducateurs et psychoéducatrices du Québec (OPPQ) confirme que la mise à contribution du professionnel qui fait le signalement est autant essentielle « pour contribuer à mieux comprendre la situation en lien avec le signalement, que pour assurer une cohérence et une continuité dans les interventions³⁶ ».

Nous constatons que l'expertise des professionnels qui font des signalements n'est pas suffisamment considérée dans l'analyse des situations.

Nous estimons que les professionnels qui signalent contribuent au dépistage de situations d'enfants et de familles en grande difficulté. En raison de leur connaissance fine de ces derniers, ils doivent être mis à contribution dans l'analyse des besoins de l'enfant signalé. Il est essentiel que le DPJ reconnaisse l'expertise de ces professionnels pour tisser un filet de sécurité plus solide autour de l'enfant.

Les signalements non retenus demeurent trop souvent sans référence vers des services

Tous les signalements ne mènent pas à une évaluation et une prise en charge du DPJ. En 2019-2020, les DPJ ont traité 118 316 signalements. De ce nombre, 43 549 signalements, concernant 35 269 enfants, ont été retenus, ce qui représente un taux de rétention de 36,8 %³⁷. Certains signalements ne sont pas retenus parce que la sécurité ou le développement de l'enfant ne semblent pas compromis. Toutefois, certains signalements mettent au jour des situations chroniques ou problématiques qui ne justifient pas une prise en charge par le DPJ, mais pour lesquelles l'enfant et sa famille ont tout de même besoin d'aide ou de soutien. Or, nous remarquons que le suivi n'est pas toujours fait de façon adéquate lorsque les signalements ne sont pas retenus.

La personne qui fait un signalement n'est pas toujours informée de la décision

Lorsque le signalement est retenu, il faut que la personne qui l'a effectué soit contactée par l'intervenante qui entame l'étape Évaluation³⁸. C'est de cette manière qu'elle apprend que le signalement a effectivement été retenu.

Lorsque le signalement n'est pas retenu, la personne qui a fait le signalement doit être informée³⁹. L'intervenante doit être en mesure de bien expliquer la décision à la personne qui a fait le signalement, surtout lorsqu'il s'agit d'un adulte significatif ou d'un professionnel dans la vie de l'enfant. Pour bien protéger l'enfant, cette rétroaction est essentielle, et les règles de confidentialité doivent permettre le partage d'informations nécessaires⁴⁰. Or, la preuve révèle que le DPJ ne respecte pas toujours cette obligation de façon adéquate. Des personnes ayant communiqué avec la Commission via la ligne « Votre histoire⁴¹ » affirment qu'ils ne savent pas ce qu'il advient des signalements qu'ils ont effectués, et d'autres soulèvent des difficultés liées à la transmission d'informations lors de la rétroaction au signalant⁴².

34 Témoignage d'Hugues Létourneau, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 180.

35 Association des médecins en protection de l'enfance du Québec, « Mémoire de l'Association des médecins en protection de l'enfance du Québec », décembre 2019, pièce P-189, CSDEPJ, p. 5.

36 Ordre des psychoéducateurs et psychoéducatrices du Québec, « Mémoire sur la trajectoire de services destinés aux enfants vulnérables et à leurs familles », janvier 2020, pièce P-188, CSDEPJ, p. 15.

37 Directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux (2020), « Plus forts ensemble ! Bilan des directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux 2020 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 19.

38 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2010), « Manuel de référence sur la protection de la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec, p. 473.

39 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 45.1.

40 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2010), « Manuel de référence sur la protection de la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec, p. 427, 429-432, 436.

41 Témoignages reçus via la ligne téléphonique et la boîte courriel « Votre histoire ».

42 CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 12.

La protection des enfants est une responsabilité collective. Nous croyons que les raisons motivant la décision de ne pas retenir un signalement doivent être partagées entre le DPJ et les personnes qui signalent la situation d'un enfant, lorsque le signalement n'est pas retenu, afin de permettre à ces personnes de bien tisser le filet social autour de l'enfant.

Nous sommes d'avis qu'une personne qui s'inquiète suffisamment pour signaler la situation d'un enfant doit être informée de la décision du DPJ, que cette personne soit un professionnel ou un citoyen. Cette rétroaction doit avoir le double objectif de :

- Stimuler l'engagement et la participation de la personne qui signale dans la suite du processus d'intervention si cette personne est significative pour la famille et
- Faire en sorte qu'elle assure une vigilance dans les situations où le signalement est non retenu.

Cette personne peut soutenir l'implication de la famille dans des services pour prévenir la détérioration de la situation. De plus, elle demeurera vigilante à signaler à nouveau advenant une détérioration.

Nous recommandons que l'article 45.1 de la LPJ soit amendé pour obliger le DPJ à informer le signalant de la décision de retenir ou non le signalement, et lui fournir l'information nécessaire afin qu'il puisse maintenir ou accentuer sa contribution pour soutenir l'enfant.

Peu de signalements non retenus mènent à une référence vers des services

Au cours de l'année 2019-2020, 21,5 % des signalements n'ont pas été retenus parce les parents ont pris les moyens nécessaires pour protéger leur enfant ou se sont engagés dans une démarche auprès des ressources ou des services offerts dans leur milieu⁴³.

De fait, la référence vers les services peut s'avérer particulièrement importante dans le cas où des signalements sont non retenus, mais que les enfants ou les parents semblent effectivement avoir besoin d'aide.

Dans le cas où le DPJ ne retient pas un signalement, la LPJ prévoit qu'il doit informer les parents et l'enfant des services et des ressources disponibles dans leur milieu s'ils semblent avoir besoin d'aide. Si les parents y consentent, le DPJ doit les orienter de façon personnalisée vers les établissements ou les organismes les plus aptes à leur venir en aide⁴⁴.

Malgré cette obligation, les données fournies par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) révèlent une baisse du pourcentage de référence de 3,5 % à la suite d'un signalement non retenu au cours des quatre dernières années :

- En 2015-2016, 14,8 % des signalements non retenus faisaient l'objet d'une référence vers des services
- En 2019-2020, ce chiffre se situe à 11,3 %⁴⁵.

Le Vérificateur général du Québec s'inquiète du fait que 20 % des enfants ayant fait l'objet d'un signalement non retenu seront à nouveau signalés dans les 12 mois qui suivront⁴⁶. La faible quantité de références nous porte à croire que plusieurs enfants et familles dans le besoin sont livrés à eux-mêmes et qu'ils tombent « dans les craques » du système, et ce, malgré l'obligation qu'a le DPJ de diriger les familles vers des services si un besoin est déterminé.

43 Directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux (2020), « Plus forts ensemble ! Bilan des directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux 2020 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 19.

44 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 45.2 al.1.

45 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 28.

46 Vérificateur général du Québec, « Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020 », novembre 2019, pièce P-046, CSDEPJ, p. 13-14.

Les enfants qui font l'objet de signalements à répétition ne reçoivent pas une attention particulière

Plusieurs chercheurs et professionnels nous ont sensibilisés à la situation des enfants qui font l'objet de plusieurs signalements non retenus. Le suivi de la situation de ces enfants n'est pas toujours assuré de façon adéquate. Les témoins soulignent pourtant que la majorité de ces enfants et leurs familles ont besoin d'aide et qu'ils doivent recevoir les services de soutien et d'accompagnement nécessaires⁴⁷.

- Dans son rapport de 2019, le Vérificateur général du Québec constate que les DPJ ne repèrent pas la récurrence des signalements⁴⁸. Dans son témoignage, Guylaine Leclerc, la Vérificatrice générale du Québec, affirme que le MSSS « n'est pas outillé pour repérer les situations les plus à risque afin d'intervenir de manière proactive. Par exemple, le MSSS ne suit plus le taux de resignalements depuis 2015, ce qui permettait de mesurer l'efficacité des interventions des DPJ⁴⁹ ».
- Mesdames Audrey Turmel, directrice des programmes d'adaptabilité et de justice réparatrice au ministère de la Justice (MJQ), et Marie Jacob, consultante et ex-conseillère à la Direction des services aux jeunes et aux familles pour le MSSS, soulignent que depuis la disparition de l'Association des centres jeunesse du Québec (ACJQ), plusieurs indicateurs cliniques ne font plus l'objet de suivi, notamment les situations d'enfants signalés à répétition. Ces indicateurs sont des incontournables pour suivre l'évolution de la situation des enfants⁵⁰.
- Dans son mémoire, le CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal recommande d'assurer un suivi plus rigoureux des signalements à répétition des situations de négligence⁵¹.
- Dans son témoignage, Marc Lacour, ex-DPJ et ancien responsable du programme Jeunes en difficulté au MSSS, affirme que plus de 10 000 signalements par année sont faits pour des enfants déjà connus de la DPJ. Cela signifie que plusieurs dossiers sont fermés de façon prématurée et qu'il est nécessaire de s'intéresser à ces enfants signalés à répétition⁵².

Nous estimons qu'il est nécessaire que le DPJ porte une attention particulière aux situations d'enfants signalés à répétition :

- En prenant compte, dans l'analyse du risque, le fait que la situation de l'enfant est signalée à répétition
- En évaluant la situation conjointement avec les intervenantes impliquées auprès de la famille, s'il y a lieu
- En s'assurant de diriger la famille vers les services d'aide, s'ils ne sont pas déjà présents dans la vie de la famille.

Tel qu'il est mentionné plus haut, nous recommandons de mettre à contribution dans l'analyse des besoins de l'enfant le professionnel significatif qui signale dans la décision de retenir ou non le signalement, en portant une attention spéciale aux enfants signalés à de multiples reprises.

La vérification complémentaire terrain n'accomplit pas toujours ses fonctions

L'intervenante à l'étape RTS peut procéder à une vérification complémentaire⁵³ dans les milieux de vie d'un enfant avant de décider si le signalement est retenu ou non. Cette vérification complémentaire permet de recueillir de l'information supplémentaire sur les faits allégués en vue de prendre une décision. Elle s'avère particulièrement importante lorsque le signalement n'est pas retenu. Dans ce cas, la vérification complémentaire permet de :

47 Témoignage de Claire Chamberland, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 127, 135; témoignage de Marie-Christine St-Jacques, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 257-259; témoignage de Jean Labbé, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 250; témoignage de Nico Trocmé, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 109.

48 Vérificateur général du Québec, « Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020 », novembre 2019, pièce P-046, CSDEPJ, p. 3, 19, 22.

49 Vérificateur général du Québec, « Notes pour une allocution de la vérificatrice générale, Mme Guylaine Leclerc », 11 décembre 2019, pièce P-045, CSDEPJ, p. 16; Vérificateur général du Québec, « Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020 », novembre 2019, pièce P-046, CSDEPJ, p. 35.

50 Témoignage d'Audrey Turmel, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 284; témoignage de Marie Jacob, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 291.

51 CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal, « Mémoire Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-254, CSDEPJ, p. 11.

52 Témoignage de Marc Lacour, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 200.

53 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2010), « Manuel de référence sur la protection de la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec, p. 429-430

- Favoriser l'engagement de l'enfant et des parents dans le but de corriger rapidement une situation problématique
- Solliciter la collaboration des ressources du milieu (CLSC, école, organismes communautaires) pour qu'elles viennent en aide à l'enfant et à ses parents⁵⁴.

La vérification complémentaire est une activité clinique qui devrait permettre de s'assurer que l'enfant et sa famille ne demeurent pas sans soutien lorsque le signalement n'est pas retenu. C'est à cette étape que le DPJ a l'opportunité de mettre le réseau de services à contribution pour diriger les familles vers les services appropriés, au besoin. Malgré les bénéfices connus de la vérification complémentaire, nous constatons que les bonnes pratiques ne sont pas généralisées.

En effet, il appartient à chaque CIUSSS-CIUSSS de se doter de mécanismes de collaboration et de référence qui seront définis en fonction de leurs particularités et de leurs besoins. Deux modèles nous ont été présentés dans les mémoires reçus :

- Au CIUSSS de la Capitale-Nationale, le programme Jonction Jeunesse vise la diminution de la rétention des signalements en protection de la jeunesse. Ce programme se distingue par la façon dont s'offre le service : il s'agit d'une co-intervention entre un professionnel des services de première ligne et une intervenante du service RTS. Cette co-intervention, dans le cadre de la vérification complémentaire, contribue à déterminer si le signalement doit être retenu ou non et facilite une référence rapide aux services dans sa communauté lorsque le signalement n'est pas retenu⁵⁵.
- Au CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean, l'approche « Ensemble, c'est mieux » vise à :
 - Solidifier le lien de confiance et la collaboration entre le DPJ et les partenaires
 - Améliorer le soutien aux partenaires en offrant des solutions aux impasses rencontrées au cours de la prestation de services
 - Offrir une réponse plus appropriée aux enfants et aux familles qui ont besoin de services⁵⁶.

Le but de ces initiatives est de s'assurer que les familles qui n'ont pas besoin des services de la protection de la jeunesse, mais qui ont besoin d'aide ou de soutien, puissent y avoir accès au bon moment.

Nous soulignons que ces initiatives permettent la concertation prévue, dans le cadre d'une vérification complémentaire, entre les ressources de la communauté et la DPJ. Malheureusement, les modèles présentés sont trop souvent des initiatives dont la pérennité est mise en péril par un manque de financement, notamment⁵⁷.

Les différents « projets » présentés à la Commission sont des initiatives adaptées aux réalités régionales. Nous sommes d'avis qu'il est impératif que les DPJ maximisent le recours à la vérification complémentaire sur le terrain afin de s'assurer que les enfants et les familles qui ont besoin de services ne soient pas laissés en plan à la suite d'un signalement non retenu. Nous sommes convaincus que le recours à cette pratique permettrait de :

- Mieux cerner les réelles situations qui nécessitent les services de la protection de la jeunesse
- Mobiliser rapidement les ressources de la communauté autour des enfants et des familles qui ont besoin d'aide
- Mettre à contribution l'intervenante significative et profiter de son expertise si une telle intervenante est déjà impliquée auprès de la famille.

54 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2010), « Manuel de référence sur la protection de la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec, p. 429-430.

55 CIUSSS de la Capitale-Nationale, « Doter la première ligne des ressources nécessaires au renforcement de son action préventive et redonner à la Loi sur la protection de la jeunesse son caractère d'exception », janvier 2020, pièce P-167, CSDEPJ, p. 9-10.

56 CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean, « Mémoire déposé pour la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse pour la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean », janvier 2020, pièce P-186, CSDEPJ, p. 31.

57 CIUSSS de la Capitale-Nationale, « Doter la première ligne des ressources nécessaires au renforcement de son action préventive et redonner à la Loi sur la protection de la jeunesse son caractère d'exception », janvier 2020, pièce P-167, CSDEPJ, p. 8-9.

La réception et l'analyse des signalements exigent que l'intervenante possède de solides compétences

Les décisions prises à cette étape peuvent entraîner de lourdes conséquences pour l'enfant et sa famille, et même changer le cours de leur vie.

Afin de réaliser une analyse sommaire et de se positionner sur une présomption d'atteinte au développement ou à la sécurité d'un enfant, des intervenantes aguerries doivent recueillir des informations, les analyser et utiliser un processus décisionnel rigoureux avec efficacité et rapidité. De plus, elles doivent le faire avec doigté et humanité. Le savoir-être des intervenantes est un aspect crucial pour mobiliser la famille et les services afin de tisser un filet de protection autour de l'enfant en situation de vulnérabilité.

Pour s'assurer d'une pratique de qualité, le MSSS a fixé des standards d'accessibilité, de qualité et de continuité à respecter à l'étape RTS. Ces standards proviennent d'orientations ministérielles établies en 2007 et reconduites jusqu'en 2018⁵⁸.

Nous constatons que le respect des standards ministériels et l'actualisation des compétences requises à l'étape RTS varient d'un CISSS-CIUSSS à l'autre. Dans l'analyse des plans de développement des ressources humaines (PDRH) que nous avons réalisée⁵⁹, nous constatons que les différents programmes d'accueil et d'orientation et les plans de développement des ressources humaines dans les CISSS-CIUSSS présentent de grandes disparités, et la formation RTS n'est pas offerte dans tous les CISSS-CIUSSS⁶⁰. Le développement des compétences exige du temps, du soutien et de la formation. Or les professionnels déplorent le manque de formation, de supervision et d'encadrement⁶¹.

En 2004, l'Association des centres jeunesse du Québec (ACJQ) élabore des standards de pratique qui contiennent, entre autres, une section relative à la qualification requise des intervenantes pour exercer différentes fonctions en protection de la jeunesse. Il établit que des techniciennes, détentrices d'un diplôme collégial terminal, sont qualifiées pour occuper les postes à l'étape RTS⁶².

En 2009, un projet de loi a été adopté, où l'on a défini des activités réservées dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines, dont la suivante : « Évaluer une personne dans le cadre d'une décision du Directeur de la protection de la jeunesse. » Cette activité concerne, entre autres, l'étape RTS. Cette activité réservée doit être exercée par des membres d'ordres professionnels en travail social, criminologie ou psychoéducation⁶³.

À ce moment, de nombreuses techniciennes en travail social non membres d'un ordre professionnel occupaient déjà des postes à l'étape RTS. Elles étaient présentes dans 10 des 13 centres jeunesse répondant à un sondage effectué par l'Association des centres jeunesse du Québec⁶⁴. Une analyse a conclu que la formation des techniciennes permet qu'elles acquièrent les connaissances et les compétences pour recevoir et décider de la recevabilité d'un signalement, d'en faire l'analyse sommaire, pour décider de la rétention de ce signalement et intervenir à cette étape⁶⁵. Un règlement le prévoyant a été intégré au Code des professions⁶⁶.

Or, le travail à réaliser à l'étape RTS est aussi délicat et complexe qu'aux autres étapes du processus d'intervention. Dans son témoignage, Delphine Collin-Vézina, directrice du Centre de recherche sur l'enfance et la famille de l'Université McGill, le fait bien ressortir :

58 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2007), « Orientations relatives aux standards d'accès, de continuité, de qualité, d'efficacité et d'efficience », Québec, Gouvernement du Québec, p. 38.

59 Annexe 15, « Description de la méthodologie d'analyse des plans de développement des ressources humaines – PDRH en lien avec la formation continue ».

60 Annexe 15, « Description de la méthodologie d'analyse des plans de développement des ressources humaines – PDRH en lien avec la formation continue ».

61 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 62-63.

62 Association des centres jeunesse du Québec, « Standards de pratique en Centre jeunesse », 2004, pièce P-425, CSDEPJ, p. 61.

63 Projet de loi n° 21, *Loi modifiant le Code de professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines*, 1^{ère} session, 39^e législature, 2009, art. 5; Code des professions, RLRQ c. C-26, art. 37.1.

64 Sylvie Grandmont et Louis Roy (2011), « Rapport des coprésidents de la Table d'analyse de la situation des techniciens œuvrant dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines », <https://www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Publications/Rapport_etude/Rapport_copresident.pdf>, p. 66.

65 Sylvie Grandmont et Louis Roy (2011), « Rapport des coprésidents de la Table d'analyse de la situation des techniciens œuvrant dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines », <https://www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Publications/Rapport_etude/Rapport_copresident.pdf>, p. 68.

66 Règlement sur certaines activités professionnelles pouvant être exercées par un technicien en travail social, RLRQ c. C-26, r. 281.3, art. 3.

[...] pour le moment, ce sont des postes d'emploi, c'est une porte d'entrée pour les nouveaux gradués alors qu'en fait, ce sont les personnes les plus surspécialisées qui devraient être là. C'est un peu comme si à l'urgence, au triage, on avait quelqu'un qui a peu d'expérience... c'est la même analogie ici, c'est la personne qui effectue le triage, c'est un des rôles les plus difficiles... Alors, je crois que c'est une réelle réforme de penser qu'il faut complètement changer le paradigme et s'assurer que les personnes les plus expérimentées, celles qui pourront évaluer la notion de danger, celles qui pourront évaluer la notion de risque⁶⁷.

Dans son mémoire, l'Ordre professionnel des criminologues du Québec (OPCQ) souligne aussi la complexité du travail des intervenantes à l'étape RTS : « Ce sont des experts du concept de protection. Tous les jours et plusieurs fois par jour ils font l'analyse des signalements reçus et prennent les décisions qui s'imposent. Compte tenu du délai de traitement prescrit, la cadence est rapide et impose une grande capacité d'analyse et de décision⁶⁸ ».

Nous sommes d'accord avec Delphine Collin-Vézina et l'OPCQ, d'autant plus que nous recommandons que l'intervention à l'étape RTS ne se limite pas à la seule analyse des signalements traités. Les intervenantes doivent mieux impliquer les professionnels qui signalent dans l'analyse des situations, ce qui implique d'en discuter de façon approfondie, surtout pour les enfants signalés à de multiples reprises. De plus, nous prôtons que les intervenantes à l'étape RTS aillent sur le terrain pour mobiliser les familles, les accompagner vers les ressources de la communauté et se concerter avec celles-ci pour répondre aux besoins.

Nous croyons que le niveau d'expertise requis pour décider si le signalement sera retenu ou non est tout aussi important que la décision qui doit être prise au terme de l'évaluation du signalement. C'est pourquoi nous considérons que les intervenantes doivent être des professionnelles formées et soutenues adéquatement à la hauteur des responsabilités qui leur incombent.

Nous recommandons que toutes les nouvelles intervenantes à l'étape RTS soient titulaires d'une formation universitaire appropriée, qu'elles soient membres de leur ordre professionnel et qu'elles possèdent de l'expérience terrain en protection de la jeunesse. Nous recommandons aussi de procéder par attrition pour l'attribution des prochains postes à l'étape RTS afin de maintenir en place les intervenantes qui ont développé une expertise en exerçant à l'étape RTS et pour assurer la stabilité des équipes déjà en place.

Nous recommandons également de s'assurer que l'ensemble des intervenantes à l'étape RTS ont participé au programme national d'intégration des nouvelles employées recommandé. Elles doivent aussi bénéficier d'un accompagnement clinique soutenu par un programme structuré (mentorat, supervision individuelle et (ou) de groupe, codéveloppement, formation continue). Nous explorerons la question de la formation, de l'accompagnement et de la pratique spécialisée en protection de la jeunesse plus en détail dans le chapitre 13.

Conclusion à propos de l'étape de réception et traitement des signalements

Nous constatons plusieurs failles dans le processus de RTS, malgré l'importance des décisions qui sont prises à cette étape. Ces décisions sont cruciales non seulement lorsque le signalement est retenu et que la situation de l'enfant est soumise au processus d'évaluation, mais également lorsque le signalement n'est pas retenu et que l'enfant ou la famille ont quand même besoin d'aide ou de soutien.

Nous sommes d'avis que le processus RTS doit être amélioré. Le DPJ devrait échanger et impliquer davantage les professionnels qui font des signalements et assurer une rétroaction en expliquant bien ses décisions. De plus, le DPJ doit agir de façon plus rigoureuse en ayant recours aux moyens à sa disposition dans le suivi des enfants qui font l'objet de signalements à répétition, notamment en ayant recours à la vérification complémentaire terrain de façon plus systématique. Il convient également de s'assurer que les intervenantes qui occuperont de nouveaux postes à l'étape RTS sont titulaires d'une formation universitaire pertinente, qu'elles sont membres de leur ordre professionnel et qu'elles détiennent de l'expérience terrain en protection de la jeunesse.

67 Témoignage de Delphine Collin-Vézina, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 47-48.

68 Ordre professionnel des criminologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre professionnel des criminologues du Québec », décembre 2019, pièce P-146, CSDEPJ, p. 13.

1.2 L'évaluation de la situation d'un enfant signalé manque de rigueur

La LPJ est une loi intrusive dans la vie des enfants et des familles. Les décisions doivent toujours être prises dans l'intérêt de l'enfant. Lorsque le signalement est retenu, l'étape Évaluation débute. À cette étape, l'intervenante procède à une analyse complète et approfondie de la situation de l'enfant. Il est nécessaire que l'intervenante possède des connaissances spécialisées sur le développement de l'enfant et l'attachement, et qu'elle soit en mesure de mettre ces connaissances à profit dans son analyse des compétences et des capacités parentales. C'est ainsi qu'elle sera en mesure de bien cerner les besoins de l'enfant et des familles afin de protéger l'enfant.

Au cours de l'évaluation, les critères d'analyse et leur utilisation présentent des lacunes

Nous constatons qu'à l'étape Évaluation, également, la grille d'analyse prévue à la LPJ⁶⁹ n'est pas toujours utilisée.

Les facteurs d'analyse obligatoires ne sont pas traités de façon uniforme et n'apparaissent pas toujours dans les rapports

Comme pour le processus RTS, l'une des activités professionnelles incontournables à l'étape Évaluation est de prendre en considération les quatre facteurs d'analyse obligatoires énumérés dans la LPJ pour prendre une décision⁷⁰ :

1. Considérer les éléments propres aux faits signalés
2. Les mettre en relation avec l'âge et les caractéristiques de l'enfant
3. Évaluer la capacité et la volonté des parents à mettre fin à la situation problématique
4. Identifier les ressources pouvant soutenir l'enfant et ses parents.

À cette étape, l'intervenante réalise sa collecte d'information en recueillant :

- Le point de vue de l'enfant et de ses parents
- Des renseignements complémentaires auprès des personnes significatives et des professionnels du milieu de l'enfant et de ses parents, notamment à propos de l'aide et du soutien que la famille reçoit ou non.

Cette analyse se fait en considérant les facteurs de risque et de protection présents dans la situation évaluée afin de déterminer si l'enfant est en besoin de protection, ou s'il vaut mieux miser sur d'autres services pour répondre aux besoins de l'enfant⁷¹.

L'analyse de la situation doit se refléter dans le rapport d'évaluation. Cette analyse repose sur les faits, les facteurs de risque et les facteurs de protection propres à la situation de l'enfant⁷².

Or, nous remarquons à cette étape également que les intervenantes n'appuient pas toujours leurs évaluations sur les quatre facteurs d'analyse obligatoires. Sur les 131 rapports étudiés au cours de notre analyse qualitative de dossiers d'enfants, 57 rapports (43,5 %) ne s'appuyaient pas sur les quatre facteurs d'analyse⁷³.

Plusieurs témoins nous ont fait part d'un manque de consultation et de concertation qui pourrait expliquer ces failles dans les analyses.

69 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 38.2.

70 Réseau universitaire intégré jeunesse (2015), « Formation générique : L'activité d'évaluation du DPJ à l'étape Évaluation/Orientation : volet évaluation, manuel du formateur », p. 28; *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 38.2.

71 Réseau universitaire intégré jeunesse (2015), « Formation générique : L'activité d'évaluation du DPJ à l'étape Évaluation/Orientation : volet évaluation, manuel du formateur », p. 30, 69-78.

72 Réseau universitaire intégré jeunesse (2015), « Formation générique : L'activité d'évaluation du DPJ à l'étape Évaluation/Orientation : volet évaluation, manuel du formateur », p. 69-78, 84.

73 Annexe 13, « Analyse qualitative de dossiers d'enfants ».

- Certains témoins révèlent qu'ils ont été très peu consultés et impliqués dans les décisions qui les concernaient⁷⁴.
- Des parents qui se sont exprimés via la ligne « Votre histoire⁷⁵ » soulignent un manque de considération et d'écoute⁷⁶.
- Selon plusieurs citoyens entendus lors des forums régionaux, les parents ne sont pas suffisamment consultés dans le processus d'intervention, ni impliqués dans les décisions qui suivent le signalement. Pourtant, le parent doit être entendu en priorité, car c'est lui qui connaît son enfant⁷⁷.
- À l'étape Évaluation, plusieurs professionnels mentionnent le manque de collaboration et de concertation⁷⁸. Ils soulignent qu'ils désirent prendre part au processus d'analyse et rappellent l'importance de mettre les expertises en commun : « on a souvent l'impression que la DPJ prend des décisions puis qu'ils n'ont pas évalué comme nous on évalue. La notion de danger puis de compromission n'est pas la même⁷⁹ ».

Nous remarquons que les CISSS-CIUSSS où les intervenantes utilisent un gabarit de rapport construit à partir des quatre facteurs d'analyse obligatoires sont plus à même de tenir compte de ces facteurs dans leur décision. Cela permet au lecteur de mieux comprendre les éléments qui appuient la décision⁸⁰.

Nous recommandons de réaffirmer que toutes les décisions prises par les intervenantes à l'étape Évaluation doivent s'appuyer sur les facteurs inclus dans la LPJ.

L'outil clinique d'aide à la décision est désuet et son utilisation est inadéquate

Le Rapport Harvey, déposé en 1988, explique que les activités professionnelles effectuées à l'étape Évaluation sont de l'ordre de l'enquête, mais également de l'ordre de l'analyse⁸¹.

Afin de soutenir l'intervenante à l'étape Évaluation, différents outils peuvent nourrir et appuyer le jugement professionnel de l'intervenante en fonction de ses besoins et des problématiques de l'enfant et de ses parents.

Parmi ces outils, le Système de soutien à la pratique (SSP) est obligatoire à l'étape Évaluation. Il est également utilisé à l'étape RTS. À l'origine, cet outil devait permettre à l'intervenante d'alimenter son analyse. Il la guide, tout au long de son évaluation, par différentes questions et différents éléments suggérés auxquels l'intervenante apporte des réponses⁸². De ce fait, il est, dans sa nature, un outil d'aide à la décision et ne se substitue en aucun cas au jugement professionnel de l'intervenante.

Or cet outil est maintenant désuet. Dans son mémoire, la CDPDJ rappelle que, à la suite de deux enquêtes, une sur une situation spécifique et l'autre de nature systémique au Saguenay-Lac-Saint-Jean, elle a recommandé au MSSS de réviser l'outil pour qu'il soit conforme aux principes de la LPJ et à la nouvelle réalité de la pratique. Elle a constaté que l'utilisation du SSP a contribué à l'évaluation inadéquate d'un signalement. Le signalement a été retenu sous le mauvais motif, soit la négligence plutôt que l'abus physique, excluant ainsi l'idée d'un danger immédiat, et ce, malgré les inquiétudes des professionnels impliqués. L'enfant est décédé de blessures suspectes quelques semaines après que sa situation a été signalée⁸³.

74 Témoignage de Camille Shaink, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 36; témoignage de Kevin Champoux-Duquette, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 44, 47; témoignage de Jessica Côté-Guimond, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 99-100; témoignage de Samuel Ladouceur, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 114; témoignage à huis clos, notes sténographiques 23 octobre 2019, cahier huis clos p. 80; témoignage de Gabriel Darquenne, notes sténographiques du 24 octobre 2019, p. 113.

75 Témoignages reçus via la ligne téléphonique et la boîte courriel « Votre histoire ».

76 CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 14.

77 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 37.

78 Ordre des psychoéducateurs et psychoéducatrices du Québec, « Mémoire sur la trajectoire de services destinés aux enfants vulnérables et à leurs familles », janvier 2020, pièce P-188, CSDEPJ, p. 15; Association des médecins en protection de l'enfance du Québec, « Mémoire de l'Association des médecins en protection de l'enfance du Québec », décembre 2019, pièce P-189, CSDEPJ, p. 6; témoignage de Nicolas Prévost, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 167.

79 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 12 novembre 2019, cahier huis clos p. 14.

80 Annexe 13, « Analyse qualitative de dossiers d'enfants ».

81 Jean Harvey (1988), « Rapport sur l'analyse des activités de réception et de traitement des signalements, et d'évaluation et d'orientation en protection de la jeunesse », Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, p. 40-41.

82 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », mai 2020, pièce P-361, CSDEPJ, p. 30.

83 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », mai 2020, pièce P-361, CSDEPJ, p. 30-31.

Dans notre analyse qualitative de dossiers d'enfants, nous remarquons que plusieurs intervenantes dans différents CISSS-CIUSSS ont utilisé le document d'analyse généré automatiquement par le SSP comme rapport d'évaluation, soit dans son intégralité ou en le bonifiant. Cette pratique est problématique pour plusieurs raisons :

- Le document est très général et imprécis, et il ne s'appuie pas sur l'ensemble des facteurs d'analyse obligatoires
- Le langage utilisé par le SSP dans la rédaction du rapport est vide de sens et sa compréhension est difficile pour les usagers et pour les intervenantes
- Des phrases générales sont prédéterminées et ne sont donc pas particulières à la situation de l'enfant
- Les rapports ainsi rédigés présentent des éléments qui sont parfois contradictoires ou qui ne concordent pas avec la décision inscrite⁸⁴.

Nous prenons acte que la CDPDJ a recommandé au MSSS de réviser l'outil SSP⁸⁵.

Nous reconnaissons que l'évaluation des signalements requiert :

- Un jugement professionnel confiant
- Une aptitude à objectiver rapidement des situations
- Une connaissance des dynamiques et des interactions psychosociales
- Une facilité à faire des liens entre plusieurs éléments, à prendre de bonnes décisions au moment opportun et à évaluer la pertinence d'orienter et d'accompagner vers les ressources du milieu.

Nous sommes d'avis que l'opinion clinique et le jugement professionnel, appuyés sur les facteurs d'analyse obligatoires, doivent primer. Nous croyons également que l'outil SSP doit être mis à jour. Nous recommandons qu'il serve uniquement d'outil d'aide à la décision et que le document qu'il génère ne tienne jamais lieu de rapport.

Les rapports d'évaluation ne reflètent pas toujours la situation de l'enfant

Au terme de son analyse, l'intervenante doit produire un rapport pour rendre compte de son évaluation. L'intervenante est encadrée de manière stricte pour réaliser son rapport d'évaluation. La LPJ ainsi que les ordres professionnels ont des exigences précises, que l'intervenante doit respecter à toutes les étapes du processus⁸⁶.

Il est essentiel de rappeler que l'une des fonctions principales de ce rapport est de stimuler l'engagement et la participation de l'enfant et de ses parents afin de résoudre la situation qui a mené à une intervention de la DPJ dans leur vie. Il doit être conçu de manière à ce qu'il soit accessible à la compréhension et, le cas échéant, conforme à l'opinion de l'enfant et de ses parents. Il doit refléter l'analyse de la situation effectuée sur la base des faits, du concept de protection et des facteurs de protection⁸⁷.

Or des témoins disent que les rapports ne correspondent pas à cela :

- Des personnes insatisfaites des services de protection de la jeunesse ont communiqué avec la ligne « Votre histoire ». Selon elles, certaines intervenantes « mentent, manipulent les faits et inscrivent de fausses informations dans des rapports pour faire mal paraître des parents ». Elles ont dénoncé le pouvoir trop important dont disposent les intervenantes sur la vie des familles. Ces propos témoignent du sentiment d'injustice qui habite de nombreux parents ayant vécu des expériences négatives avec la DPJ⁸⁸.

84 Annexe 13 « Analyse qualitative de dossiers d'enfants ».

85 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », mai 2020, pièce P-361, CSDEPJ, p. 31.

86 Voir notamment Ordre des travailleurs sociaux et thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec, « Un rendez-vous incontournable », 26 mai 2020, pièce P-314, CSDEPJ, p. 36; *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 38.2, 50, 50.1, 86.

87 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2010), « Manuel de référence sur la protection de la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec, p. 473; Réseau universitaire intégré jeunesse (2015), « Formation générique : L'activité d'évaluation du DPJ à l'étape évaluation/orientation : Volet Évaluation : Cahier du participant », 111, p. 41.

88 CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 11, 14.

- Dans leur mémoire, l'Alliance des comités des usagers des centres jeunesse du Québec et le Regroupement provincial des comités des usagers révèlent que :

Le choc de la lecture des premiers rapports est souvent très grand, le vocabulaire et les termes choisis heurtent. Les usagers le verbalisent régulièrement. Les intervenants répondent majoritairement que le rapport a pour but premier d'identifier les problématiques. Par contre, les usagers ont comme attente qu'on souligne leurs compétences et leur volonté de faire mieux, de faire différemment⁸⁹.
- Les rapports ne traduisent pas toujours la parole et l'opinion de l'enfant. Or, lors des forums régionaux, les citoyens et les professionnels affirment qu'il est important de considérer le point de vue de l'enfant à tout âge afin de valoriser ses expériences et d'améliorer les stratégies d'intervention⁹⁰.

Notre analyse qualitative des dossiers d'enfants confirme certains de ces derniers points :

- À la lecture des rapports, nous remarquons que les difficultés des parents sont largement décrites, mais que très peu de place est accordée à la description de leurs forces.
- Nous remarquons que la parole de l'enfant est surtout prise en compte pour éclaircir les faits signalés. On fait peu état de son opinion sur les services qu'il reçoit, sur ses besoins, ses forces. La description de son développement et son fonctionnement proviennent surtout des observations de l'intervenante, des parents ou des personnes ou professionnels significatifs. Cela ne signifie pas que l'intervenante n'a pas recueilli la parole de l'enfant, mais cette parole n'est pas toujours reflétée dans les rapports.

Dans l'optique où le rapport s'adresse, entre autres, à l'enfant et à ses parents, il est essentiel que l'intervenante conçoive son rapport pour qu'il soit facile à comprendre et conforme à leur perception de la situation. Le rapport doit refléter l'analyse de la situation effectuée sur la base des faits, du concept de protection et des facteurs de protection⁹¹.

Nous estimons que les mesures proposées dans le rapport doivent servir à engager les parents dans le processus d'intervention. Pour cela, le rapport doit être clair. Les termes techniques peuvent compromettre la compréhension des parents et, en fin de compte, leur adhésion aux décisions et leur confiance dans le système. De plus, le rapport devrait contenir des sections récurrentes et standardisées dans leur forme pour faciliter la lecture et s'assurer que le contenu est bien vulgarisé⁹².

Devant le manque d'uniformité et la variabilité dans la qualité des rapports analysés, nous réaffirmons que cette activité professionnelle est un geste clinique majeur. La rédaction et le partage d'informations contenues dans le rapport peuvent faire une différence dans l'établissement du lien de confiance entre l'intervenante et les membres de la famille.

Nous croyons que dans le processus de rédaction d'un rapport, l'intervenante devrait :

- Utiliser un langage compréhensible pour l'enfant et ses parents
- Rapporter et considérer le point de vue de l'enfant et de ses parents face à la situation problématique et aux moyens d'y mettre fin
- Ajuster le rapport en fonction des échanges et discussions avec les membres de la famille
- Évaluer le développement et les enjeux d'attachement de l'enfant ainsi que les capacités parentales
- Reconnaître les forces des membres de la famille afin de favoriser leur collaboration et leur participation active aux différentes étapes d'intervention et à la recherche et l'application de solutions
- Exposer la perception qu'ont les différents milieux de vie de l'enfant sur son bien-être, notamment : milieu de garde, milieu scolaire, camp de jour, personne significative

89 Alliance des comités des usagers des centres jeunesse du Québec et Regroupement provincial des comités des usagers, « Mémoire présenté à la : Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-206, CSDEPJ, p. 15.

90 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 6.

91 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2010), « Manuel de référence sur la protection de la jeunesse », Québec, gouvernement du Québec, p. 473, 483; Réseau universitaire intégré jeunesse (2015), « Formation générique : L'activité d'évaluation du DPJ à l'étape évaluation/orientation : Volet Évaluation : Cahier du participant », 111, p. 41.

92 Témoignage de Guillaume Rondeau, notes sténographiques du 27 mai 2020, p. 113, 122, 156-157.

- Mettre en relation les facteurs de risque à travailler, les forces et les facteurs de protection pour mobiliser l'enfant et ses parents dans un processus de changement
- Analyser rigoureusement l'intérêt de l'enfant pour soutenir ses recommandations
- S'assurer que l'enfant et ses parents comprennent le sens des décisions prises et que l'analyse leur soit expliquée
- Refléter, dans le rapport, que l'utilisation des approches consensuelle, participative, motivationnelle et de médiation ont été utilisées.

Nous recommandons ainsi de créer un règlement pour uniformiser les éléments contenus aux rapports, et ce, à toutes les étapes du processus (RTS, Évaluation-Orientation, Révision). Nous recommandons également d'améliorer et d'uniformiser les normes de rédaction des rapports au niveau national en fonction des principes de la LPJ et de former les intervenantes à ces normes de rédaction.

1.3 Quand l'enfant est pris en charge, les intervenantes qui l'entourent ne sont pas assez mises à contribution

La prise en charge d'un enfant par les services de la DPJ à la suite de l'étape Évaluation inclut deux étapes supplémentaires :

1. L'étape Orientation, qui vise à déterminer les mesures à mettre en œuvre pour rétablir la sécurité et le développement de l'enfant. À cette étape, le DPJ peut conclure une entente avec les parents et l'enfant (si l'enfant a 14 ans et plus), appelée entente sur mesures volontaires. Si une telle entente n'est pas possible, le DPJ doit demander au tribunal de déterminer quelles sont les mesures à mettre en œuvre⁹³. Le tribunal peut aussi refuser et conclure que l'enfant n'a pas besoin de protection⁹⁴
2. L'étape Application des mesures qui vise à mettre en œuvre ces mesures.

À toutes les étapes, les services déjà présents dans la vie de l'enfant et de sa famille gagneraient à être mis à contribution. Or, nous remarquons un manque de complémentarité et de continuité entre les services du CLSC, les organismes communautaires et les services de protection de la jeunesse.

La continuité entre les services de la DPJ et ceux du CLSC n'est pas assurée

La diversité, la complexité et la gravité des problématiques, qui sont présentes dans les situations où un enfant a besoin de protection, exigent que l'intervenante du DPJ se coordonne avec l'ensemble des ressources de la communauté (famille élargie, CLSC, école, CPE, organismes communautaires, etc.). Cette coopération est essentielle à la mise en place des mesures de protection⁹⁵.

Pourtant, il semble y avoir un décalage entre les services du CLSC et les services de protection de la jeunesse.

- Certaines familles ont déploré que le CLSC ait mis fin à leurs services lors d'un signalement à la protection de la jeunesse⁹⁶
- Marie-Ève Claude, directrice adjointe des services aux élèves à la Commission scolaire Lester-B.-Pearson, dit avoir constaté, à plusieurs reprises, le refus de la DPJ de retenir le signalement parce que le CLSC était impliqué, et le CLSC se retirer parce que la situation de l'enfant avait été signalée à la DPJ⁹⁷.

93 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2010), « Manuel de référence sur la protection de la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec, p. 513.

94 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 74.2 a).

95 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2010), « Manuel de référence sur la protection de la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec, p. 538.

96 Alliance des comités des usagers des centres jeunesse du Québec et Regroupement provincial des comités des usagers, « Mémoire présenté à la : Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-206, CSDEPJ, p. 12.

97 Témoignage de Marie-Ève Claude, notes sténographiques du 5 février 2020, p. 28-29.

Plusieurs témoins soulignent l'importance d'assurer la collaboration et la continuité entre les services.

- Des personnes qui ont contacté la ligne « Votre histoire » sont d'avis que « les services d'aide (CLSC et autres) devraient continuer d'accompagner les familles, malgré l'intervention des services de protection de la jeunesse »⁹⁸
- Nico Trocmé, professeur et directeur de l'École de service social et de la Chaire Philip Fisher en travail social à l'Université McGill, souligne que l'approche « binaire » (tout l'un ou tout l'autre) ne répond pas aux besoins des familles. « [C]'est soit du communautaire et du préventif, ou c'est la Protection de la jeunesse plutôt qu'un mécanisme [...] où la Protection de la jeunesse est un ajout [...] pour soutenir les familles quand elles essaient de passer par ce système complexe de services⁹⁹ »
- L'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS) propose des solutions en vue d'une meilleure collaboration :

Plutôt que de travailler en silos, il faut encourager la co-intervention en libérant nos membres de la première ligne d'une partie de leur charge de travail. Elles pourront ainsi maintenir des services, même lorsque des dossiers sont pris en charge par la DPJ, et ce, dans le but d'harmoniser la continuité des services et maintenir la relation de confiance, deux éléments précieux pour nos familles vulnérables¹⁰⁰.

Nous constatons toutefois que la continuité et la complémentarité entre les services du CLSC et la protection de la jeunesse sont trop souvent absentes. Il se crée un fossé qui rend l'accès aux services difficile et qui fait en sorte que les services déjà présents se retirent trop souvent lorsqu'une situation est signalée. Nous constatons aussi que la co-intervention entre la protection de la jeunesse et les CLSC paraît défailante malgré les ententes de collaboration conclues entre eux¹⁰¹. Pourtant, une approche plus intégrée permettrait un meilleur soutien aux familles.

Les professionnels qui font des signalements et qui sont déjà impliqués dans la vie des enfants doivent être mis à contribution. Impliquer les professionnels ou les intervenantes du CLSC dans l'application des mesures de protection contribue notamment à :

- Dédramatiser et rassurer les familles en misant sur le lien de confiance établi
- Prendre en compte leurs forces et leurs difficultés
- Aider les familles à se mobiliser
- Assurer une continuité dans l'intervention.

Nous recommandons de garantir la continuité des services du CLSC lorsqu'un enfant est signalé à la DPJ.

Le DPJ peut autoriser une intervenante significative à exercer certaines responsabilités, mais le fait peu

Dans la vision de la société bienveillante, lorsqu'une intervenante significative est déjà impliquée auprès de l'enfant et de sa famille, par exemple une travailleuse sociale, une psychoéducatrice, une infirmière, etc., elle devrait agir de concert avec le DPJ et maintenir son intervention auprès de la famille. De cette manière, une meilleure continuité entre les services serait assurée et la famille recevrait l'aide et le soutien nécessaires lorsque les services de protection ne sont plus nécessaires.

98 CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 15.

99 Témoignage de Nico Trocmé, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 118.

100 Témoignage d'Andrée Poirier, notes sténographiques du 26 mai 2020, p. 110-111.

101 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2013), « Cadre de référence pour les ententes de collaboration CSSS-Centres jeunesse – Programme-services Jeunes en difficulté », Québec, Gouvernement du Québec, <<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2013/13-839-01W.pdf>>. Inspirées par ces travaux, plusieurs régions ont mis en place des ententes de collaboration entre les centres jeunesse et les CLSC, afin d'assurer une meilleure coordination des services entre les établissements.

La LPJ permet déjà une approche collaborative, mais cette possibilité est peu utilisée

La LPJ permet d'ailleurs au DPJ d'impliquer des intervenantes qui ne travaillent pas spécifiquement en protection de la jeunesse dans le processus d'intervention. Selon l'article 33 de la LPJ, le DPJ peut autoriser une personne à exercer une ou plusieurs de ses responsabilités¹⁰². Selon le cadre de référence à l'application des mesures de l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS)¹⁰³, ces responsabilités sont notamment :

- Appliquer l'entente sur les mesures volontaires ou veiller à l'exécution des mesures ordonnées
- Apporter aide, conseils, assistance, contrôle, surveillance
- Élaborer un plan d'intervention
- Coordonner un plan de services individualisé (PSI)
- Observer les conditions de vie de l'enfant en le visitant le plus souvent possible dans son milieu familial¹⁰⁴
- Effectuer un bilan de l'évolution de la situation en vue de le présenter au réviseur.

Le choix d'une personne autorisée pour exercer un mandat de protection repose sur une base clinique et tient notamment compte des besoins de l'enfant, de l'expertise de l'intervenante et de l'importance de la continuité des services¹⁰⁵.

À la lumière des témoignages, nous constatons que le recours aux possibilités offertes par la LPJ n'est pas optimal :

- Des témoins affirment que la communauté devrait effectivement être impliquée davantage dans la protection des enfants¹⁰⁶.
- L'Association des conseils multidisciplinaires du Québec (ACMQ) témoigne du fait que l'implication des intervenantes de première ligne dans les dossiers de protection est une pratique sous-utilisée et qu'elle est variable d'une région à l'autre¹⁰⁷.

D'autres rappellent que la protection des enfants est un devoir collectif et appuient la proposition de miser sur l'intervenante significative dans la vie de l'enfant et sa famille :

- Certains témoins proposent que les DPJ impliquent davantage la communauté en confiant des autorisations en vertu de l'article 33 de la LPJ à des intervenantes du CLSC¹⁰⁸.
- Le collectif des directeurs et directrices généraux retraités des centres jeunesse du Québec propose également de donner des autorisations à une intervenante significative. Ils précisent que l'intervenante qui reçoit ces autorisations doit recevoir un accompagnement clinique adéquat et une supervision par le réviseur ou par un coordonnateur régional. Ils suggèrent même une modification de l'article 33 de la LPJ qui obligerait une intervenante significative à collaborer à l'application des mesures afin de faire de la protection de l'enfant une responsabilité collective¹⁰⁹.

102 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 33.

103 INESSS (2019), « L'application des mesures en protection de la jeunesse : Cadre de référence », <https://www.inesss.qc.ca/fileadmin/doc/INESSS/Rapports/ServicesSociaux/INESSS_application-mesures-protection-jeunesse.pdf>, p. 10-13.

104 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 69.

105 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2010), « Manuel de référence sur la protection de la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec, p. 535.

106 DPJ-DP du Québec, « Mémoire des DPJ-DP du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 27; Directeurs et directrices généraux retraités du Québec, « Une volonté de faire pour nos enfants », 8 novembre 2019, pièce P-027, CSDEPJ, p. 8; témoignage de Jean-Pierre Hotte, notes sténographiques du 26 novembre 2019, p. 12-13; témoignage de Claude Bilodeau, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 189-192; témoignage de Jacques Dumais, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 173; témoignages de Michelle Dionne, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 191-192; CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean, « Mémoire déposé pour la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse pour la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean », janvier 2020, pièce P-186, CSDEPJ, p. 12; Andrée Le Blanc, « Avis sur l'état des services aux jeunes en protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-300, CSDEPJ, p. 5; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 18 février 2020, cahier huis clos p. 16; Valérie Pilote et Michelle Lavoie, « Déclaration », 2 juin 2020, pièce P-382, CSDEPJ, p. 4-6.

107 Témoignage de Mélissa Collins, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 96.

108 Témoignage de Johanne Fleurant, notes sténographiques du 18 février 2020, p. 114-119; témoignage de Mélissa Collins, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 96.

109 Témoignage de Danièle Riverin, notes sténographiques du 5 décembre 2019, p. 194-198, 204-205; Directeurs et directrices généraux retraités du Québec, « Une volonté de faire pour nos enfants », 8 novembre 2019, pièce P-027, CSDEPJ, p. 16.

- Jean-Pierre Hotte, ex-DPJ et ex-directeur général de l'Association des centres jeunesse du Québec, propose de confier la responsabilité du suivi à l'application des mesures à une personne significative pour l'enfant — une intervenante de la communauté ayant développé une relation de confiance avec l'enfant et ses parents, ce qui atténuerait leur méfiance envers l'intervention de la DPJ. Elle serait le lien privilégié entre eux et la DPJ, ce qui rendrait inutile l'arrivée d'une autre intervenante, dite de l'application des mesures. Ce serait, à son avis, l'incarnation de la responsabilisation collective envers la protection des enfants, approche qui a fait ses preuves et qui fait appel à la solidarité sociale¹¹⁰.

Nous sommes d'avis que cette approche communautaire de la protection des enfants, qui mobilise les communautés et favorise la continuité de l'intervention et de la relation auprès des familles, doit être davantage utilisée.

Un plan de services individualisé (PSI) devrait être obligatoire pour soutenir l'approche collaborative

Notons que lorsqu'une collaboration a effectivement lieu, le PSI est particulièrement important. Le PSI est l'outil privilégié pour :

- Une lecture commune des capacités et des besoins du jeune et de sa famille, avec leur participation
- La planification, la cohérence des interventions et la continuité des services entre les différents partenaires¹¹¹.

Toutefois, dans notre analyse qualitative des dossiers d'enfants, les PSI étaient absents dans 82 % des dossiers, alors que plusieurs partenaires étaient impliqués¹¹². Nous soutenons que l'utilisation d'un PSI doit être obligatoire afin de bien planifier les services et de déterminer le rôle et les responsabilités de chacun.

Conclusion : des conditions gagnantes pour protéger l'enfant

La notion de responsabilité collective pour assurer la protection de l'enfant est primordiale et est sous-exploitée depuis le début de l'application de la LPJ. Nous sommes d'avis qu'il faut réaffirmer cette responsabilité collective, par l'utilisation optimale de l'autorisation en vertu de l'article 33 de la LPJ. Les DPJ doivent autoriser une intervenante significative à appliquer des mesures de protection dans le but d'assurer une continuité auprès de la famille.

Cette personne, après avoir collaboré à l'évaluation de la situation et au choix des mesures de protection, doit se voir confier les responsabilités d'aide, de conseil et d'assistance. Le DPJ demeure porteur du mandat légal et soutient l'intervenante significative dans les interventions d'autorité et de contrôle qui pourraient être nécessaires. Le DPJ demeure aussi responsable de déterminer le projet de vie de l'enfant et de réviser périodiquement la situation de l'enfant.

Les parents, l'enfant – selon son âge –, l'intervenante significative, les partenaires et les ressources de la communauté impliqués deviennent alors conjointement responsables de rendre compte au DPJ des moyens et des résultats afin de mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant. L'utilisation d'un PSI est obligatoire afin de bien planifier les services et de déterminer le rôle et les responsabilités de chacun.

Des conditions gagnantes doivent être présentes pour assurer la protection efficace de l'enfant dans une approche communautaire et bienveillante. Le DPJ doit d'abord évaluer la pertinence de l'attribution d'une autorisation en vertu de l'article 33 de la LPJ à une intervenante significative selon la nature de la situation de protection et déterminer les responsabilités qu'il lui confie. Les principes et les dispositions prévus à la LPJ ainsi que les orientations, normes et guides de pratique doivent être respectés.

Conséquemment, nous recommandons de recourir de façon optimale à l'article 33 de la LPJ et de systématiser l'utilisation d'un PSI lorsque plusieurs professionnels sont impliqués.

110 Jean-Pierre Hotte, « Redonner une voix aux enfants vulnérables avec un(e) directeur(trice) national(e) de la protection de la jeunesse et miser véritablement sur la responsabilisation collective des communautés comme réseaux de sécurité et de bienveillance pour les enfants et les jeunes pour mettre toutes les chances du côté des enfants et des jeunes les plus vulnérables », 26 novembre 2019, pièce P-010, CSDEPJ, p. 14.

111 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2017), « 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 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 41.

112 Annexe 13, « Analyse qualitative de dossiers d'enfants ».

Un projet pilote, pour confier certaines responsabilités du DPJ à une intervenante significative

Nous croyons qu'il est pertinent d'expérimenter un projet pilote qui permettrait de faire un pas de plus pour maximiser la participation de l'intervenante significative pour l'enfant. Dans certaines situations, il pourrait s'avérer souhaitable de donner davantage de responsabilités à l'intervenante significative, sans même avoir à inclure une deuxième intervenante issue de l'étape Application des mesures du DPJ.

Ce modèle pourrait simplifier et faciliter les interventions auprès des familles qui ont déjà confiance en une intervenante significative. La fonction d'aide et d'accompagnement serait ainsi assumée par l'intervenante significative, ce qui permettrait à la famille de poursuivre son cheminement avec une personne avec qui la relation de confiance est déjà établie.

Dans le projet pilote que nous proposons, l'intervenante significative assume les responsabilités suivantes :

- Apporter aide, conseils et assistance à la famille
- Communiquer régulièrement avec l'enfant et sa famille et s'assurer des conditions de vie de l'enfant en se rendant dans son milieu familial le plus souvent possible¹¹³
- Rendre compte périodiquement de l'évolution de la situation au réviseur du DPJ, conjointement avec la famille
- Signaler toute situation urgente mettant en cause la sécurité ou le développement de l'enfant.

Du côté du DPJ, le réviseur, en plus de sa responsabilité de réviser périodiquement la situation de l'enfant, devra jouer un rôle accru. Il devra notamment :

- Assumer certaines responsabilités normalement confiées à l'intervenante à l'application des mesures, comme celle d'agir à titre de requérant et de représentant du DPJ devant le tribunal
- Déterminer le projet de vie de l'enfant
- Faire le bilan lors de la révision du plan d'intervention
- Rencontrer plus fréquemment la famille et l'intervenante pour leur offrir le soutien nécessaire
- Représenter la figure d'autorité du DPJ au besoin.

Un tel modèle d'intervention ne nécessite pas de modifier la LPJ. Par contre, il constitue un changement de pratique important qui pourrait demander des modifications aux normes et guides de pratique en vigueur. Il conviendrait également d'évaluer si le règlement sur la révision devra être modifié¹¹⁴.

Ce modèle doit d'abord être expérimenté et évalué sur la base de critères cliniques clairs. Dans la mesure où les situations qui menacent la sécurité ou le développement des enfants sont uniques dans leurs caractéristiques et dans leur complexité, le modèle ne s'applique pas nécessairement à toutes les situations. Voici les critères cliniques qui devraient être respectés dans le cadre de ce projet pilote :

- L'intervenante qui reçoit les autorisations a développé un lien significatif avec la famille
- Cette intervenante significative possède les connaissances et habiletés requises dans le contexte d'une intervention en protection de la jeunesse
- Le motif d'intervention est l'un des suivants : risque de négligence, négligence circonstancielle, négligence modérée, troubles de comportement ou mauvais traitements psychologiques
- Une entente sur des mesures volontaires doit avoir été convenue et l'enfant est maintenu dans son milieu familial, ou son retour est probable
- Il est raisonnable de croire à un changement positif et à la fin de la situation de protection dans un délai convenable.

113 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 69.

114 *Règlement sur la révision de la situation d'un enfant*, RLRQ c. P-34.1, r. 8.

Nous recommandons que ce projet pilote soit mis sur pied dans quelques régions du Québec pour explorer un modèle de révision enrichie où les responsabilités du DPJ seraient partagées entre le réviseur et une intervenante significative dans la vie de la famille.

1.4 L'Entente multisectorielle n'est pas appliquée de façon optimale

L'Entente multisectorielle relative aux enfants victimes d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou d'une absence de soins menaçant leur santé physique a été conclue en 2001. Elle partait d'un besoin pressant de simplifier la procédure d'intervention et d'éviter la multiplication de protocoles auprès des enfants victimes de mauvais traitements physiques, d'abus sexuels ou de négligence grave¹¹⁵.

L'entente vise à assurer une réponse adéquate, continue et coordonnée aux besoins d'aide et de protection d'un enfant. L'esprit de l'entente en est un de concertation entre les acteurs et les organismes partenaires qui, dans l'intérêt de cet enfant, subordonnent momentanément leurs objectifs particuliers à un objectif commun : la protection de l'enfant¹¹⁶. Les signataires de cette entente en 2001 sont :

- Le ministère de la Santé et des Services sociaux
- Le ministère de la Justice
- Le ministère de la Sécurité publique
- Le ministère de l'Éducation
- Le ministère de la Famille et de l'Enfance.

Au terme de nos travaux, nous n'avons pas de données qui permettent de démontrer clairement les bénéfices de l'application de l'Entente multisectorielle pour l'enfant.

Nous constatons qu'une révision de l'Entente multisectorielle a d'ailleurs été entamée en 2013 par le MSSS. Or il ne semble pas y avoir de date prévue pour la fin des travaux¹¹⁷. Nous espérons que la révision de l'Entente multisectorielle permettra de régler plusieurs des problématiques exposées par les témoins. À cet égard, nous recommandons de conclure la révision de l'Entente multisectorielle rapidement à la suite du dépôt du présent rapport et de procéder à la diffusion rapide de l'entente révisée en prévoyant la formation des partenaires.

L'absence d'une vision commune entre les partenaires nuit à l'application de l'Entente multisectorielle

Plusieurs éléments problématiques font obstacle à une application cohérente et uniforme de l'Entente multisectorielle. Parmi ceux-ci, la communication déficiente entre les partenaires, mentionnée par plusieurs témoins, est une source de tensions et d'irritants.

L'information nécessaire n'est pas toujours partagée entre les partenaires

Selon différents témoins, le plus grand frein à la bonne application de l'Entente multisectorielle est la notion de confidentialité, qui n'est pas toujours interprétée de la même manière par les partenaires.

- Plusieurs corps policiers ainsi que des représentants du Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) affirment qu'il est très difficile d'obtenir des informations de la part de certaines intervenantes de la DPJ¹¹⁸

115 Gouvernement du Québec (2001), « Entente multisectorielle relative aux enfants victimes d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou d'une absence de soins menaçant leur santé physique », Québec, Gouvernement du Québec, p. 7.

116 Gouvernement du Québec (2001), « Entente multisectorielle relative aux enfants victimes d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou d'une absence de soins menaçant leur santé physique », Québec, Gouvernement du Québec, p. 7.

117 Témoignage de Stéphane Beaudoin, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 20-21.

118 Témoignage de José-Marcos Viégas, notes sténographiques du 13 novembre 2019, p. 66-67; témoignage de Stéphane Beaudoin, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 17; témoignage de Rachelle Pitre, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 17-18; Service de police de Sherbrooke, « Audiences publiques dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 2020, pièce P-140, CSDEPJ, p. 9.

- Pour plusieurs témoins responsables d'appliquer l'Entente multisectorielle, le partage d'informations pose un réel problème dans la collaboration entre la DPJ, la police et le DPCP¹¹⁹
- Dans son témoignage, Stéphane Beaudoin, lieutenant responsable de la division des enquêtes pour la MRC du Centre-du-Québec (Sûreté du Québec), souligne que les enjeux de confidentialité touchent l'ensemble des partenaires. Il donne l'exemple des policiers qui doivent avoir une ordonnance judiciaire pour recevoir de l'information des milieux hospitaliers¹²⁰.

En ce qui concerne la confidentialité, nous avons analysé les dispositions de la LPJ et le guide d'application de l'Entente multisectorielle¹²¹.

- L'article 72.7 de la LPJ prévoit que s'il existe un motif raisonnable de croire que l'enfant est en danger en raison d'une situation de mauvais traitements physiques, d'abus sexuels ou de négligence grave, le DPJ peut divulguer des informations confidentielles aux policiers, au DPCP, au ministre de la Famille ou à un organisme sans le consentement de la personne concernée si cette divulgation sert à protéger l'enfant. Cette divulgation doit se limiter aux renseignements nécessaires pour faciliter l'intervention de toutes les parties¹²². Dans les amendements à la LPJ de 2017, le législateur a permis la divulgation supplémentaire d'informations sans le consentement du parent ou de l'enfant, mais il a pris soin de préciser que « cette divulgation doit se limiter aux renseignements nécessaires pour faciliter leur intervention, eu égard à la situation signalée¹²³ ».
- Le guide d'application de l'Entente multisectorielle précise quant à lui que : « Toute concertation repose sur l'ouverture et la collaboration nécessaires à la transmission de l'information pertinente à l'élaboration des orientations¹²⁴ ».

À la lumière de notre analyse, nous constatons que la LPJ et le guide d'application de l'Entente multisectorielle définissent les paramètres entourant l'échange d'information, ce qui devrait contribuer à une application adéquate de l'Entente multisectorielle. Les amendements à la LPJ offrent notamment la latitude nécessaire pour assurer l'échange de l'information nécessaire et suffisante pour intervenir auprès de l'enfant.

Toutefois, nous notons que, malgré l'entrée en vigueur des amendements de 2017¹²⁵, son application sur le terrain demeure difficile. En audience, les DPJ affirment d'ailleurs ne pas avoir défini leur orientation en lien avec cet assouplissement de la LPJ¹²⁶.

Nous constatons que l'interprétation de ce que signifie « information nécessaire » diffère selon les partenaires, ce qui semble être au cœur des revendications des différents témoins. À la suite de notre analyse, nous considérons que l'« information nécessaire » devrait inclure minimalement les éléments suivants :

- Le nom de l'enfant
- Sa date de naissance
- Le nom des parents
- Le nom du présumé abuseur
- Le moment et le lieu de l'événement
- Le contexte du dévoilement

119 Témoignage de José-Marcos Viégas, notes sténographiques du 13 novembre 2019, p. 66; témoignage de Stéphane Beaudoin, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 17; témoignage de Rachelle Pitre, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 17-18; Service de police de Sherbrooke, « Audiences publiques dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 2020, pièce P-140, CSDEPJ, p. 9.

120 Témoignage de Stéphane Beaudoin, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 16.

121 Gouvernement du Québec (2001), « Entente multisectorielle relative aux enfants victimes d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou d'une absence de soins menaçant leur santé physique », Québec, Gouvernement du Québec; *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 72.6, 72.7.

122 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 72.7.

123 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c. P-34.1, art. 72.7.

124 Gouvernement du Québec (2001), « Entente multisectorielle relative aux enfants victimes d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou d'une absence de soins menaçant leur santé physique », Québec, Gouvernement du Québec, p. 14.

125 Projet de loi n° 99, *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions*, 1^{ère} session, 41^e législature, 2017, art. 44 (entré en vigueur le 28 janvier 2019 par le décret 1435-2018 du 12 décembre 2018).

126 Témoignage de Caroline Brown, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 42-43.

- Les antécédents semblables des parents à l'endroit de l'enfant ou de sa fratrie
- Les faits rapportés en lien avec le signalement de mauvais traitements physiques, d'abus sexuels ou de négligence grave.

Tant et aussi longtemps que les partenaires de l'Entente multisectorielle ne définiront pas une vision commune des informations nécessaires pour assurer la protection de l'enfant, des irritants demeureront. Ils doivent échanger de l'information directement entre eux pour permettre à chacun de bien exercer leurs responsabilités respectives dans l'application de l'Entente multisectorielle.

La formation commune sur l'Entente multisectorielle n'est plus systématiquement offerte

Au moment de son adoption en 2001, l'Entente multisectorielle a effectivement fait l'objet d'une formation à grand déploiement. Cette formation était animée par les 3 partenaires de l'Entente multisectorielle : le DPJ, le DPCP et les policiers¹²⁷. Nous constatons que plusieurs partenaires de l'Entente multisectorielle demandent la mise en place d'une formation harmonisée à l'échelle de la province :

- Stéphane Beaudoin recommande qu'une formation commune sur l'Entente multisectorielle soit de nouveau offerte pour favoriser une application uniforme¹²⁸
- Le Comité régional de l'Entente multisectorielle (CREM) de l'Outaouais recommande d'« [o]ffrir en continue des formations harmonisées à travers les régions et sous un concept multidisciplinaires dans la composition du groupe de formateurs »¹²⁹.

Nous notons que le guide d'application de l'Entente multisectorielle n'a jamais été mis à jour, malgré les modifications apportées à la LPJ en 2007 et 2018.

Nous constatons que les faiblesses dans la formation offerte, conjuguées avec le renouvellement du personnel chez les policiers et les intervenantes, font en sorte que de moins en moins d'acteurs sont formés sur les paramètres de l'Entente multisectorielle. Nous recommandons de dispenser de la formation continue aux acteurs appelés à agir dans le cadre de l'Entente multisectorielle.

Les partenaires n'agissent pas au même rythme, ce qui nuit à la rapidité de l'intervention

La rapidité de l'intervention est un autre enjeu problématique dans l'application de l'Entente multisectorielle. Le guide d'application de l'Entente multisectorielle prévoit que « [t]oute intervention doit être rapide et concertée parce qu'elle est déterminante pour la protection de l'enfant; il est toutefois nécessaire de respecter le rythme de l'enfant¹³⁰ ».

Malheureusement, des témoins rapportent que les partenaires ne fonctionnent pas toujours à la même vitesse :

- Dans son témoignage, Éric Stevens, chef du Service des enquêtes sur les crimes majeurs à Boucherville, souligne que pour les situations d'abus sexuel et d'abus physique, la collaboration entre les policiers et la DPJ est généralement bonne, et le travail se fait rapidement et de manière concertée. Il ajoute que pour d'autres dossiers, les délais pour signaler une situation à la police sont trop longs, ce qui peut avoir des conséquences négatives sur l'enquête¹³¹.
- De son côté, José-Marcos Viégas, responsable de l'équipe des enquêtes MRC pour le centre de services de Sept-Îles (Sûreté du Québec) mentionne que les délais sont parfois trop longs avant que la DPJ informe les policiers de situations de maltraitance ou d'abus¹³².

127 Gouvernement du Québec (2001), « Entente multisectorielle relative aux enfants victimes d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou d'une absence de soins menaçant leur santé physique », Québec, Gouvernement du Québec, p. 16.

128 Témoignage de Stéphane Beaudoin, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 18, 28-29.

129 Comité régional de l'Entente multisectorielle en Outaouais, « Déclaration », 5 juin 2020, pièce P-399, CSDEPJ, p. 13.

130 Gouvernement du Québec (2001), « Entente multisectorielle relative aux enfants victimes d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou d'une absence de soins menaçant leur santé physique », Québec, Gouvernement du Québec, p. 14.

131 Témoignage d'Éric Stevens, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 13-14.

132 Témoignage de José-Marcos Viégas, notes sténographiques du 13 novembre 2019, p. 61-62.

- La majorité des policiers entendus pendant les travaux de la Commission a rappelé l'importance de courts délais dans la préservation de la preuve¹³³.

Les partenaires ne s'entendent pas toujours lorsque vient le temps de recueillir le témoignage de l'enfant

L'Entente multisectorielle prévoit qu'au moment de planifier l'intervention, les partenaires déterminent entre eux qui est la meilleure personne pour recueillir le témoignage de l'enfant. Cette personne peut être un policier ou une intervenante de la DPJ¹³⁴. Or nous constatons que les partenaires ne s'entendent pas toujours pour déterminer qui devrait effectuer l'entrevue avec l'enfant¹³⁵.

En audience, Stéphane Beaudoin et Éric Stevens soutiennent tous les deux que les policiers sont les mieux placés pour faire les entrevues avec les enfants afin d'assurer une meilleure gestion de la preuve¹³⁶.

Toutefois, une ordonnance récente rendue par la juge Francine Gendron de la Cour du Québec, Chambre de la jeunesse, remet en question l'idée de confier d'emblée l'entrevue de l'enfant aux policiers. Selon la juge Gendron, cette pratique fait en sorte que les policiers portent deux chapeaux :

- Celui de l'acteur chargé de recueillir avec bienveillance le témoignage d'un enfant
- Celui de l'acteur chargé d'enquêter sur un crime potentiel¹³⁷.

Ces deux rôles peuvent être difficiles à concilier lorsqu'un enfant ne confirme pas les abus allégués. Le policier peut alors « dévier de l'objectif premier pour glisser vers le second, au risque de poser la question de trop et de ne plus pouvoir découvrir la vérité¹³⁸ ».

Nous nous questionnons donc à savoir qui, du policier ou de l'intervenante de la DPJ, est la meilleure personne pour recueillir le témoignage de l'enfant. Nous notons que les deux partenaires ont la formation nécessaire pour le faire, soit la formation du National Institute of Child Health and Human Development (NICHD)¹³⁹.

Toutefois, au-delà des connaissances et de la maîtrise des techniques liées à la démarche d'entrevue, l'intervention auprès des enfants nécessite que l'on soit sensibles à ce qu'ils vivent et que l'on se mette à leur niveau. La personne qui effectue l'entrevue doit donc être en mesure de bien comprendre le développement de l'enfant et de pouvoir le rassurer pendant qu'il rapporte des situations intimes et traumatisantes à une personne étrangère. Nous recommandons de déterminer la personne chargée de recueillir le témoignage de l'enfant en fonction des besoins et des particularités de l'enfant, et non dans un objectif de préservation de la preuve.

Pour l'enfant, les bénéfices de l'Entente multisectorielle sont incertains

Lorsqu'un enfant est victime de mauvais traitements physiques, d'abus sexuels ou de négligence grave, le processus dans lequel il est plongé est complexe et imposant. De lourdes conséquences peuvent en découler : le

133 Service de police de Sherbrooke, « Audiences publiques dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 2020, pièce P-140, CSDEPJ, p. 3; témoignage d'Éric Stevens, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 13-14; témoignage de Stéphane Beaudoin, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 14-15; témoignage de José-Marcos Viégas, notes sténographiques du 13 novembre 2019, p. 61-62.

134 Gouvernement du Québec (2001), « Entente multisectorielle relative aux enfants victimes d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou d'une absence de soins menaçant leur santé physique », Québec, Gouvernement du Québec, p. 25-26.

135 Témoignage de Stéphane Beaudoin, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 29-30.

136 Témoignage d'Éric Stevens, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 40; témoignage de Stéphane Beaudoin, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 39-40.

137 Protection de la jeunesse — 195033, 2019 QCCQ 4884 (CanLII), par. 51.

138 Protection de la jeunesse — 195033, 2019 QCCQ 4884 (CanLII), par. 52.

139 Pour les policiers : Témoignage de Rachelle Pitre, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 18-19; témoignage d'Éric Stevens, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 13; Fondation Marie-Vincent, « Mémoire de la Fondation Marie-Vincent », 12 décembre 2019, pièce P-249, CSDEPJ, p. 22. Pour les intervenantes, dans les PDRH reçus par les CISSS et CIUSSS, on retrouve la formation sur l'entrevue non suggestive dans les CISSS-CIUSSS suivants (formations données et [ou] souhaitées) : CSDEPJ, « Sources PDRH CISSS Abitibi-Témiscamingue », février 2021, pièce P-421 en liasse, partie 2; CSDEPJ, « Sources PDRH CISSS Côte-Nord », février 2021, pièce P-421 en liasse, partie 4; CSDEPJ, « Sources PDRH CISSS Lanaudière », février 2021, pièce P-421 en liasse, partie 6; CSDEPJ, « Sources PDRH CISSS Laurentides », février 2021, pièce P-421 en liasse, partie 7; CSDEPJ, « Sources PDRH CIUSSS Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal », février 2021, pièce P-421 en liasse, partie 9; CSDEPJ, « Sources PDRH CIUSSS Ouest-de-l'Île-de-Montréal », février 2021, pièce P-421 en liasse, partie 11; CSDEPJ, « Sources PDRH CISSS Outaouais », février 2021, pièce P-421 en liasse, partie 12; CSDEPJ, « Sources PDRH CIUSSS Mauricie-Centre-du-Québec », février 2021, pièce P-421 en liasse, partie 15; CSDEPJ, « Sources PDRH CISSS Montérégie Est », février 2021, pièce P-421 en liasse, partie 16.

témoignage de l'enfant peut notamment mener à l'arrestation de son parent ou de la personne qui lui a infligé des mauvais traitements.

L'Entente multisectorielle établit une procédure d'intervention qui vise à assurer une réponse adéquate, continue et coordonnée aux besoins d'aide et de protection de l'enfant¹⁴⁰. Il est donc essentiel que l'intérêt de l'enfant demeure au cœur des préoccupations de chaque partenaire de l'Entente multisectorielle. Or, malgré le fait que cette entente soit en vigueur depuis 2001 déjà, les bénéfices réels pour l'enfant sont encore peu connus.

La compilation des données statistiques ne permet pas d'évaluer les retombées de l'Entente multisectorielle

Nous constatons que la présence de données et statistiques varie d'une région à l'autre¹⁴¹ et qu'aucun mécanisme uniforme de compilation des données ne permet d'évaluer les retombées et bénéfices de l'Entente multisectorielle du point de vue de l'enfant.

Les différentes recherches que nous avons effectuées pour connaître le nombre de dossiers qui menaient à des accusations au terme du processus n'ont pas été concluantes. Les données ne sont pas toujours disponibles ni précises.

Nous remarquons également que le taux d'accusations portées au terme du processus ne permet pas à lui seul d'évaluer les retombées de l'Entente multisectorielle, puisque différents éléments entrent en ligne de compte au fil du processus.

- Par exemple, Stéphane Beaudoin soulignait que pour le Centre-du-Québec, en 2018 :

Environ quinze pour cent (15 %) des dossiers ouverts en abus sexuel se sont soldés par une mise en accusation, soit trente pour cent (30 %) des dossiers soumis. Donc, trente pour cent (30 %) des dossiers que nous, la police, on soumet, il y a des accusations en abus sexuel.

Concernant les abus physiques, bien là c'est un peu moins. En abus physique, il y a environ cinq pour cent (5 %) des dossiers ouverts ont permis des mises en accusation, soit environ douze pour cent (12 %) des dossiers soumis¹⁴².

- M^e Nadine Dubois, procureure en chef adjointe du DPCP, bureau de Québec, reconnaît que le taux d'accusation pour les mauvais traitements physiques n'est pas très élevé. Elle attribue ce faible taux au fait que la preuve repose sur l'enfant, qui pourrait devoir témoigner contre le parent avec qui il habite encore. Elle l'explique également par le fait que le DPJ travaille avec l'abuseur pour qu'il s'implique dans des mesures d'amélioration de ses comportements¹⁴³.

À la lumière des témoignages entendus, nous constatons qu'il est actuellement impossible de s'appuyer sur des données statistiques probantes pour mesurer les retombées précises du processus prévu par l'Entente multisectorielle.

Les délais sont longs entre le début de l'application de l'Entente multisectorielle, la décision de porter des accusations et le procès

Nous sommes préoccupés par le fait que le délai est long entre le dévoilement de la situation et le moment où la décision de porter des accusations est prise. Un enfant peut être amené à témoigner de nouveau plusieurs mois ou années après le dévoilement de la situation¹⁴⁴, ce qui peut s'avérer particulièrement difficile pour lui.

M^e Rachelle Pitre, procureure en chef adjointe du DPCP, bureau de Montréal, souligne que ces délais peuvent également être mis à profit. Par exemple, le temps écoulé permet parfois de vérifier de quelle manière le parent

140 Gouvernement du Québec (2001), « Entente multisectorielle relative aux enfants victimes d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou d'une absence de soins menaçant leur santé physique », Québec, Gouvernement du Québec, p. 7.

141 Témoignage de Stéphane Beaudoin, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 21-22; témoignage de José-Marcos Viêgas, notes sténographiques du 13 novembre 2019, p. 89-90; témoignage de Vincent Fontaine, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 27-29.

142 Témoignage de Stéphane Beaudoin, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 56-57.

143 Témoignage de Nadine Dubois, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 29-30.

144 Témoignage de Kathleen Dufour, notes sténographiques du 22 mai 2020, p. 111-112.

responsable de l'abus s'est mobilisé afin de mettre fin à la situation problématique. Si le parent a cheminé et que l'enfant va bien, il est probable que les accusations ne soient finalement pas portées et que l'enfant n'ait pas à témoigner contre son parent¹⁴⁵.

Malgré que peu de situations se concluent par des accusations criminelles, M^e Nadine Dubois mentionne que les objectifs visés par l'entente sont tout de même atteints, car l'intervention concertée permet de prendre des décisions qui tiennent compte de l'intérêt de l'enfant¹⁴⁶.

Le CREM rappelle que l'objectif premier de l'Entente multisectorielle est de permettre un arrimage efficace entre les partenaires afin d'assurer la protection et le bien-être des enfants, et ce, dans la recherche de la vérité. La quantité d'accusations portées ne permet pas de mesurer les résultats du processus. Une bonne application de l'Entente multisectorielle se traduit par le respect d'une trajectoire où chaque partenaire accomplit sa mission, et où leurs enquêtes respectives s'imbriquent. Le but est de préserver l'intérêt et l'intégrité de l'enfant qui fait sa déclaration une seule fois. C'est ainsi qu'il pourra être protégé¹⁴⁷.

Compte tenu des nombreux enjeux avancés par les différents témoins et du fait qu'il est très difficile d'apprécier les retombées réelles de l'Entente multisectorielle, nous réaffirmons qu'il est essentiel, pour l'enfant, que l'intervention sociale ait préséance sur l'intervention judiciaire.

Lors de l'application de l'Entente multisectorielle, l'enfant est soumis à un processus très exigeant. Il est important que dès la première étape de l'application de l'entente, les partenaires s'entendent sur les meilleures actions à poser dans l'intérêt de l'enfant plutôt que de le soumettre automatiquement à un processus uniforme sans égard aux particularités de chacune des situations.

Nous recommandons de développer des mécanismes de compilation des données permettant d'évaluer les résultats de l'application de l'Entente multisectorielle du point de vue de l'impact de son application sur l'enfant.

De bonnes pratiques d'application de l'Entente multisectorielle peuvent servir d'exemple

Différents acteurs ont présenté des pratiques régionales qui témoignent de la possibilité d'appliquer l'Entente multisectorielle de façon optimale. Certaines de ces pratiques peuvent servir d'exemple pour l'ensemble des régions.

Le SIAM regroupe les partenaires sous un même toit

Les Services intégrés en abus et maltraitance (SIAM) sont nés d'une initiative dans la région de la Capitale-Nationale. Des intervenantes ont constaté des difficultés dans l'actualisation de l'Entente multisectorielle¹⁴⁸ et les partenaires de la Capitale-Nationale ont choisi de se mobiliser autour d'un but central : intégrer tous les services sous un même toit de manière à assurer une prise en charge globale de l'enfant¹⁴⁹.

Le SIAM regroupe sous son toit plus de 75 professionnels présents de manière permanente ou ponctuelle. Ces professionnels viennent de différentes organisations¹⁵⁰ :

- Le CHU de Québec – Université Laval
- Le CIUSSS de la Capitale-Nationale
- Le CISSS de Chaudière-Appalaches
- Le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP)

145 Témoignage de Rachel Pitre, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 34.

146 Témoignage de Nadine Dubois, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 30-31.

147 Comité régional de l'Entente multisectorielle en Outaouais, « Déclaration », 5 juin 2020, pièce P-399, CSDEPJ, p. 7.

148 Témoignage de Paule Vachon, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 86.

149 CIUSSS de la Capitale-Nationale, « Doter la première ligne des ressources nécessaires au renforcement de son action préventive et redonner à la Loi sur la protection de la jeunesse son caractère d'exception », janvier 2020, pièce P-167, CSDEPJ, p. 16.

150 Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Capitale-Nationale, SIAM : services intégrés en abus et maltraitance, <<https://www.ciuss-capitalemationale.gouv.qc.ca/services/jeunesse/protection-jeunesse/siam>>.

- La Sûreté du Québec (SQ)
- Le Service de police de la Ville de Québec (SPVQ)
- Le Service de police de la Ville de Lévis (SPVL)
- Le Centre d'aide aux victimes d'actes criminels (CAVAC)
- Viol-Secours (CALACS)
- Le Centre de recherche universitaire sur les jeunes et les familles (CRUJeF).

La mise en place du SIAM a permis d'améliorer la communication, la concertation et l'entrevue avec l'enfant. Les évaluations médicales ont été grandement facilitées¹⁵¹. Les résultats pour l'enfant sont majeurs :

[A]vant la création du SIAM, l'enfant devait être accompagné au poste de police pour l'interrogatoire, à l'hôpital pour l'examen physique et dans les locaux respectifs de chaque organisme avec lequel il devait recevoir des services. Maintenant, il se présente à un endroit et peut bénéficier de tous les services¹⁵².

Les services deviennent ainsi plus accessibles. Par exemple, les demandes adressées aux Centres d'aide aux victimes d'actes criminels (CAVAC) ont pratiquement triplé grâce à cet accès facilité¹⁵³.

En audience, Nancy Delisle, cheffe de service Évaluation-Orientation à la DPJ du CIUSSS de la Capitale-Nationale, a présenté les services offerts en décrivant une journée type. Le « triage » a particulièrement retenu notre attention. Tous les matins, des partenaires discutent des dossiers acheminés par le service de RTS qui sont susceptibles de déclencher une Entente multisectorielle. Cette rencontre permet de déterminer des besoins et de prendre plusieurs décisions dans de courts délais¹⁵⁴ :

- Prioriser les signalements en fonction de l'urgence de la situation et des besoins de protection des enfants
- Recenser et mobiliser les ressources nécessaires, par exemple dans le cas où une entrevue vidéo est nécessaire
- Identifier les services médicaux requis
- Déterminer quelle intervenante procédera à l'évaluation du signalement
- Établir les méthodes et procédures afin de préserver la preuve.

Le CREM de l'Outaouais mise sur une coordination efficace

Depuis l'adoption de l'Entente multisectorielle en 2001, le Comité régional de l'Entente multisectorielle de l'Outaouais démarque par la concertation des partenaires, et ce, dès le déclenchement de l'Entente multisectorielle.

La formation continue est un élément positif de ce réseau. Elle permet d'augmenter les compétences des partenaires (intervenantes, policiers, procureurs) et favorise la mise en commun de leur expertise.

Les partenaires qui œuvrent au CREM de l'Outaouais ont présenté les stratégies mises en place pour régler certains obstacles liés à l'application de l'Entente multisectorielle¹⁵⁵ :

- Pour assurer une meilleure coordination et un meilleur leadership, une coordonnatrice régionale issue de la DPJ orchestre l'ensemble des activités. La coordonnatrice est disponible pour intervenir ou accompagner les partenaires dès qu'une difficulté est vécue lors de l'application de l'entente. Elle sollicite l'adhésion de tous les responsables en favorisant leur implication dans toutes les activités.

151 CIUSSS de la Capitale-Nationale, « Doter la première ligne des ressources nécessaires au renforcement de son action préventive et redonner à la Loi sur la protection de la jeunesse son caractère d'exception », janvier 2020, pièce P-167, CSDEPJ, p. 16.

152 CIUSSS de la Capitale-Nationale, « Doter la première ligne des ressources nécessaires au renforcement de son action préventive et redonner à la Loi sur la protection de la jeunesse son caractère d'exception », janvier 2020, pièce P-167, CSDEPJ, p. 17.

153 CIUSSS de la Capitale-Nationale, « Doter la première ligne des ressources nécessaires au renforcement de son action préventive et redonner à la Loi sur la protection de la jeunesse son caractère d'exception », janvier 2020, pièce P-167, CSDEPJ, p. 17.

154 Témoignage de Nancy Delisle, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 97-98.

155 Comité régional de l'Entente multisectorielle en Outaouais, « Déclaration », 5 juin 2020, pièce P-399, CSDEPJ, p. 9-10.

- Les responsables, quant à eux, sont tous impliqués dans les activités et ont le souci de préserver cette collaboration. Ils agissent à titre de leader dans leur propre établissement, ce qui permet un maintien des acquis ou un ajustement rapide au besoin. S'ils quittent le CREM, ils assurent le relais vers un collègue. Cela permet de maintenir une représentation complète de tous les partenaires visés par l'Entente multisectorielle.
- La qualité de la collaboration permet à chaque partenaire d'atteindre les objectifs de sa mission malgré les enjeux liés à l'échange d'information confidentielle. Le CREM souligne que le travail des policiers serait facilité si les règles d'accès à l'information étaient assouplies, mais que cet enjeu n'a pas empêché l'application de l'Entente multisectorielle en Outaouais.
- Le CREM de l'Outaouais développe des initiatives qui facilitent l'application de l'entente dans sa région. Par exemple, depuis de nombreuses années, les partenaires de l'Entente multisectorielle et les organismes communautaires se rencontrent une demi-journée par année afin de discuter d'un sujet d'intérêt et d'actualité lié à l'Entente multisectorielle. Cette rencontre régionale a pour objectif de favoriser le réseautage et l'échange entre les partenaires.

Conclusion à propos des bonnes pratiques d'application de l'Entente multisectorielle

L'implantation du SIAM dans la région de la Capitale-Nationale et les stratégies de coordination du CREM de l'Outaouais mettent en œuvre des conditions gagnantes pour maintenir l'intérêt de l'enfant au cœur de l'Entente multisectorielle. Les témoins sont unanimes sur l'importance de maintenir une communication continue entre les partenaires dans le respect de la mission et de l'expertise de chacun.

Nous sommes conscients que chaque région a ses particularités locales et régionales qui peuvent rendre plus complexes la concertation et la coordination entre partenaires. Nous souhaitons toutefois que tous les acteurs chargés d'appliquer l'Entente multisectorielle contribuent à mettre en place des moyens pour maximiser ses effets tout en maintenant l'enfant au cœur des interventions des partenaires. Ces conditions sont déjà prévues dans l'Entente multisectorielle, mais la façon dont celle-ci est appliquée sur le terrain entraîne souvent des défis dans l'atteinte de ses objectifs.

Nous recommandons que chaque région s'inspire des bonnes pratiques mises de l'avant par le SIAM et par le CREM de l'Outaouais. Il est crucial que les différents partenaires maintiennent la vision d'une entente qui garantit une meilleure protection à l'enfant et qui lui apporte l'aide nécessaire, tout en respectant la mission respective de chacun¹⁵⁶.

Pour améliorer l'application de l'Entente multisectorielle, nous recommandons également de mettre en place une coordination nationale active et dynamique, et de désigner une personne de liaison pour chacun des partenaires régionaux pour résoudre les difficultés d'application pouvant survenir lors de l'application d'une Entente multisectorielle.

¹⁵⁶ Gouvernement du Québec (2001), « Entente multisectorielle relative aux enfants victimes d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou d'une absence de soins menaçant leur santé physique », Québec, Gouvernement du Québec, p. 4, 13.

2. Les commissaires recommandent

Garantir la continuité des services à toutes les étapes quand les services psychosociaux du CLSC sont impliqués auprès d'une famille dont l'enfant est signalé à la Direction de la protection de la jeunesse.

2.1 Améliorer le processus de réception et de traitement des signalements

- Mettre à contribution le signalant professionnel significatif pour l'enfant et sa famille dans l'analyse des besoins de l'enfant en vue de la décision de retenir ou non le signalement par le DPJ.
- Maximiser le recours à la vérification complémentaire terrain afin de faciliter et d'accélérer la prise de décision ainsi que l'accompagnement et la mobilisation des familles vers les ressources de la communauté aptes à répondre à leurs besoins.
 - Améliorer la vigilance dans le traitement des signalements concernant la situation d'enfants signalés à de multiples reprises en recourant, notamment, à la vérification complémentaire terrain.
- Amender l'article 45.1 de la LPJ afin de prévoir que le DPJ doit informer le signalant de la décision de retenir ou non le signalement et lui fournir l'information nécessaire afin qu'il puisse maintenir ou accentuer sa contribution pour soutenir l'enfant.
- Exiger que les intervenantes à l'étape Réception et traitement du signalement (RTS) soient titulaires d'une formation universitaire en travail social, criminologie ou psychoéducation, qu'elles soient membres de leur ordre professionnel et qu'elles possèdent de l'expérience terrain en protection de la jeunesse. Cette recommandation doit se réaliser par attrition.
- S'assurer que les intervenantes ont participé à un programme national d'intégration des nouveaux employés.
- Offrir un accompagnement clinique soutenu par un programme structuré (mentorat, supervision individuelle et [ou] de groupe, codéveloppement, formation continue).

2.2 Assurer la rigueur clinique dans l'évaluation du signalement

- Exiger que toute décision prise s'appuie sur les facteurs inclus dans l'article 38.2 de la LPJ
- S'assurer que l'opinion clinique et le jugement professionnel priment. Si le système de soutien à la pratique (SSP) est utilisé, il doit uniquement servir d'outil d'aide à la décision, et le document qu'il génère ne doit jamais tenir lieu de rapport
- Créer un règlement visant à uniformiser les éléments contenus aux rapports à toutes les étapes du processus de la protection de la jeunesse (Réception et traitement du signalement [RTS], Évaluation-Orientation, Révision)
- Améliorer et uniformiser les normes de rédaction des rapports au niveau national en fonction des principes de la LPJ et de la mission de la Direction de la protection de la jeunesse, et former les intervenants à ces normes de rédaction.

2.3 Partager la responsabilité du suivi de l'enfant pris en charge par la protection de la jeunesse

- Maximiser le recours à l'article 33 de la LPJ, soit l'autorisation, par le DPJ, de l'exercice d'une ou de plusieurs responsabilités générales à une intervenante significative.
- Systématiser l'utilisation d'un plan de services individualisé (PSI) lorsque plusieurs professionnels sont impliqués.
- Expérimenter un projet pilote dans quelques régions du Québec où l'on partage les responsabilités entre l'intervenante significative et le réviseur, et généraliser ce modèle si les résultats sont probants.

2.4 Travailler ensemble pour mieux protéger l'enfant dans le cadre de l'Entente multisectorielle

- Conclure la révision de l'Entente multisectorielle d'ici six mois, soit le 31 octobre 2021.
- Prévoir une diffusion rapide de l'Entente multisectorielle révisée à la suite de la conclusion de la démarche par de la formation des partenaires
- Dispenser de la formation continue aux acteurs appelés à agir dans le cadre de l'Entente multisectorielle.
- S'assurer que le bon partenaire procède à l'entrevue avec l'enfant, en fonction de ses besoins et de ses particularités
- Modifier l'article 72.7 de la LPJ pour assouplir les règles de partage de renseignements personnels pertinents entre les partenaires, lorsque nécessaire à l'exercice de leurs fonctions et responsabilités
- Développer des mécanismes uniformes de compilation des données permettant d'évaluer les résultats de l'application de l'Entente multisectorielle
- S'inspirer des bonnes pratiques telles que celles mises en œuvre par le SIAM (Québec) et le CREM (Outaouais), afin d'assurer une application optimale de l'Entente multisectorielle
- Mettre en place une coordination nationale active et dynamique
- Désigner une personne de liaison pour chacun des partenaires régionaux pour résoudre les difficultés d'application pouvant survenir lors de l'application d'une Entente multisectorielle.



CHAPITRE 5

**GARANTIR AUX ENFANTS
UNE FAMILLE POUR LA VIE**

Mise en contexte

Chaque enfant a le droit de grandir dans une famille stable et permanente pour la vie. La stabilité et la permanence des liens familiaux de qualité contribuent à faire de l'enfant un adulte sain et adapté socialement. L'enfant commence à construire ses liens familiaux dès les toutes premières années de sa vie¹. La rupture de ces liens familiaux peut lui être très dommageable et entraîner chez lui des troubles émotifs importants et permanents². Maintenir des liens de qualité et permanents pour l'enfant au sein d'un milieu familial stable est donc un impératif incontournable. L'équilibre psycho-affectif de l'enfant, de l'adolescent et du jeune adulte qu'il deviendra en dépend significativement³.

La majorité des parents ont, dès le départ, le souci de bien faire pour leurs enfants. Au besoin, ils cherchent de l'aide auprès de leurs propres parents, de leurs amis ou encore des ressources disponibles dans leur voisinage. Il peut s'agir de ressources communautaires, du CLSC ou de tout autre service à l'enfance et à la jeunesse de leur région. Au sein d'une société bienveillante, de multiples ressources devraient leur être accessibles. Malheureusement, pour un certain nombre d'enfants et de familles, l'intervention du DPJ se révélera malgré tout nécessaire.

En effet, chez certains parents ou dans certaines familles, surgissent toutefois des problèmes d'une telle complexité que les ressources de la communauté n'arrivent pas à les aider suffisamment. L'intervention du DPJ devient alors nécessaire pour restaurer la situation problématique afin de maintenir l'enfant dans sa famille. Lorsque ce n'est pas possible pour assurer la protection ou le développement de l'enfant, celui-ci doit parfois être retiré de son milieu de façon temporaire ou permanente.

Dès la première semaine d'audiences, de jeunes adultes nous décrivent les aléas de leur vie comme enfants pris en charge par le DPJ. Ils ont été ballotés d'un milieu de vie à un autre sans port d'attache, sans pouvoir développer un ancrage rassurant et aidant⁴. Ils parlent de leurs nombreux placements et déplacements.

Jessica Côté-Guimond, membre du Comité de jeunes de l'Étude longitudinale sur le devenir des jeunes placé(e)s au Québec et en France (EDJeP), a fabriqué une longue ligne du temps en papier qui illustre son historique dans le système de protection de la jeunesse. Elle le déroule pour nous montrer son parcours chaotique : « J'ai fait vingt (20) placements et déplacements, trois tentatives de retour à la maison. Il n'y a personne qui a vu ce portrait-là dans tout le déplacement que j'ai eu, parce qu'on s'intéressait seulement à mes comportements⁵ ».

Samuel Ladouceur, membre du Comité de jeunes de l'EDJeP, mentionne qu'il a été placé en centre jeunesse de l'âge de 9 ans jusqu'à ses 18 ans. De son premier placement, il dit : « on arrive dans une nouvelle place, [...] on n'a pas de figure comme d'attachement. Ça fait qu'on est là, on est pogné avec nous-mêmes à l'âge de neuf ans puis c'est pas évident⁶ ».

Kevin Champoux-Duquette, membre du Comité de jeunes de l'EDJeP, explique qu'en sortant du centre de réadaptation à 18 ans, il a perdu ses repères du jour au lendemain⁷.

D'autres jeunes nous ont aussi parlé des impacts de l'instabilité qu'ils ont vécue durant leur placement⁸. Pour certains d'entre eux, ces déplacements ont mené à des difficultés affectives qui les ont plongés dans un état dépressif⁹. Pour d'autres, leur incapacité à créer des liens stables les a conduits à la rue¹⁰.

1 Témoignage d'Yvon Gauthier, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 58.

2 Yvon Gauthier, « Court mémoire à la Commission de Protection de la jeunesse », 2019, pièce P-015, CSDEPJ, p. 5.

3 Témoignage d'Yvon Gauthier, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 51, 59.

4 Témoignage d'Annie Thériault, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 17; témoignage de Nicolas Jean-Claude Junior, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 37; témoignage de Kevin Champoux-Duquette, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 42; témoignage de Geneviève Caron, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 51; témoignage de Jessica Côté-Guimond, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 60, 111.

5 Témoignage de Jessica Côté-Guimond, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 60.

6 Témoignage de Samuel Ladouceur, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 21.

7 Témoignage de Kevin Champoux-Duquette, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 43.

8 Témoignage de Kevin Champoux-Duquette, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 42-43; témoignage de Camille Shaink, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 30-31; témoignage de Geneviève Caron, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 52-53.

9 Témoignage de Kevin Champoux-Duquette, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 43.

10 Témoignage de Kevin Champoux-Duquette, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 43; témoignage de Geneviève Caron, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 52-53.

Pourquoi la société ne parvient-elle pas à soutenir suffisamment les parents aux prises avec des difficultés importantes pour permettre aux enfants de grandir dans leur famille? Comment se fait-il que notre système de protection de la jeunesse ne parvienne pas à garantir une famille pour la vie aux enfants qui en ont besoin? Pourquoi ceux qui trouvent une famille pour la vie doivent-ils d'abord connaître plusieurs placements et subir des délais, alors que leurs besoins sont immédiats? Pourquoi est-il si difficile de concilier le besoin fondamental des enfants à s'investir dans un projet de vie stable et permanent au sein d'une famille? Pourquoi l'intérêt de l'enfant ne commande-t-il pas de privilégier des liens d'attachement sains et stables?

1. Nos constats

1.1 Maintenir l'enfant dans sa famille doit être la première avenue poursuivie, mais ce n'est pas toujours possible

Les familles en difficulté ne sont pas suffisamment soutenues

Le premier projet de vie pour un enfant doit être celui de grandir dans sa famille¹¹. L'Assemblée générale des Nations Unies reconnaît que la famille est la cellule fondamentale pour le bien-être et la protection des enfants et que « les efforts devraient en priorité viser le maintien ou le retour » dans leur famille¹². Plusieurs systèmes de protection de la jeunesse dans le monde affirment ces principes¹³, dont celui du Québec¹⁴.

Plus de la moitié des enfants pris en charge par la DPJ vivent dans leur milieu familial¹⁵. Parmi les enfants placés au cours de l'intervention du DPJ, la majorité d'entre eux retourne avec leurs parents. Ultimement, pour 80 % des enfants suivis en protection de la jeunesse, le projet de vie privilégié est celui d'être maintenus ou réunis avec leur famille¹⁶.

Tout doit être mis en œuvre pour assurer le maintien ou le retour en milieu familial, c'est-à-dire chez les personnes qui s'occupent habituellement de l'enfant. Il faut que les familles soient accompagnées et puissent bénéficier des services dont elles ont besoin¹⁷, et ce, avec la rapidité et l'intensité requises pour donner toutes les chances de succès. Les placements et déplacements multiples, surtout chez les jeunes enfants, ont des impacts négatifs significatifs sur leur développement¹⁸.

11 Témoignage de Jacques Dumais, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 179.

12 Assemblée générale des Nations Unies, *Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants*, A/RES/64/142, 24 février 2010, para. 3.

13 Irlande, *Child Care Act 1991*, Loi 17/1991, 10 juillet 1991 (révisé au 18 février 2019), art. 3 (2)c); Nina Biehal (2019), « Balancing Prevention and Protection: Child Protection in England », National Systems of Child Protection: Understanding the International Variability and Context for Developing Policy and Practice, sous la direction de Lisa Merkel-Holguin, John D. Fluke et Richard D. Krugman, Cham, Springer, p. 54-55; Afrique du Sud, *Children's Act*, Loi 38/2005, 8 juin 2006, art. 7(1)(f); États-Unis d'Amérique, *Adoption and Safe Families Act of 1997*, 42 USC 1305, art. 101(a)(B).

14 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c P-34.1, art. 4 al. 1.

15 Témoignage de Carmen Lavallée, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 125; Directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux (2020), « Plus forts ensemble! Bilan des directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux 2020 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 24.

16 Témoignage de Tonino Esposito, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 299-300.

17 Fédérations des Centres d'assistance & d'accompagnement aux plaintes, « Entre servir et desservir », décembre 2019, pièce P-171, CSDEPJ, p. 7; DPJ-DP du Québec, « Ensemble, unissons nos voix pour les enfants », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 12; témoignages de Suzanne De Blois, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 47; témoignage de Carmen Lavallée, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 159; témoignage de Sonia Hélie, notes sténographiques du 7 novembre 2019, p. 155; témoignage à huis clos, notes sténographiques 22 octobre 2019, cahier huis clos p. 43; témoignage de Jessica Côté-Guimond, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 57; témoignage de Marcelle Partouche Gutierrez, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 61-62.

18 Yvon Gauthier, « Court mémoire à la Commission de Protection de la jeunesse », 2019, pièce P-015, CSDEPJ.

Nous ne saurions trop insister sur la nécessité d'offrir tous les services requis pour accompagner ces familles. Pourtant, les familles en difficulté ne semblent pas suffisamment soutenues :

- Plusieurs personnes rapportent que les services ne sont pas au rendez-vous¹⁹
- D'autres rapportent que les services ne sont pas offerts en temps opportun²⁰ ou de façon assez intensive²¹
- Plusieurs personnes soulignent le manque de services de répit pour les parents²²
- Il manque également des services pour développer et renforcer les compétences parentales²³.

De plus, nous constatons dans le cadre de notre analyse qualitative de dossiers d'enfants que lorsque l'enfant a besoin de services autres que la protection de la jeunesse, la référence vers ces services n'est pas toujours faite²⁴.

Par ailleurs, la preuve indique que la façon dont ces services sont fournis présente des lacunes. Par exemple :

- Les parents ne se sentent pas assez inclus et accompagnés dans le processus d'intervention du DPJ²⁵
- Il arrive que les parents se sentent dépourvus et ne sachent pas ce qui est attendu d'eux²⁶.

Les familles doivent également être soutenues lorsque les enfants placés reviennent à la maison. La réunification peut être mal préparée et les familles manquent de soutien après le retour de l'enfant²⁷.

Le tiers des enfants réunifiés vivent un échec et sont replacés à nouveau pendant l'année suivant la réunification, et ce, pour toutes les problématiques et groupes d'âge. Cependant, deux groupes vont vivre des résultats plus néfastes : de très jeunes enfants suivis pour motif de négligence et les jeunes placés pour troubles de comportement. Pour les bébés, il est très important de relever qu'ils sont généralement réunifiés à l'intérieur d'un délai de 153 jours et que s'il y a échec de réunification, il survient le plus souvent dans les 51 premiers jours de celle-ci²⁸.

Dans son témoignage, Sonia Hélie, chercheuse en établissement à l'Institut universitaire Jeunes en difficulté (IUJD), insiste sur le fait qu'il faut développer des pratiques standardisées en matière de réunification et assurer le déploiement de ces pratiques au niveau national pour toutes les intervenantes travaillant en protection de la jeunesse afin d'augmenter les chances de réussite du retour de l'enfant dans sa famille²⁹.

Pour ces raisons, nous affirmons la nécessité d'assurer à l'enfant et à ses parents une intensité de services appropriée en fonction de leurs besoins³⁰. Les intervenantes doivent évaluer rigoureusement les besoins de l'enfant et

19 ATD Quart Monde Canada, « Réussir la protection de la jeunesse avec les familles vulnérables – Constats et propositions », novembre 2019, pièce P-092, CSDEPJ, p. 6; CSDEPJ, « Mémoires en liasse — partie 3 », juin 2020, pièce P-411, CSDEPJ, p. 3.

20 Témoignage d'Anne-Claude Bernard-Bonin, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 131-132; DPJ-DP du Québec, « Ensemble, unissons nos voix pour les enfants », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 25; Protecteur du citoyen, « Des services publics adaptés aux besoins de nos enfants : au cœur de la mission du Protecteur du citoyen », 5 décembre 2019, pièce P-026, CSDEPJ, p. 6; Ordre des psychologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre des psychologues du Québec présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 19 décembre 2019, pièce P-192, CSDEPJ, p. 13; témoignage de Jacques Dumais, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 202; Fédération des Centres d'assistance & d'accompagnement aux plaintes, « Entre servir et desservir », décembre 2019, pièce P-171, CSDEPJ, p. 9.

21 Protecteur du citoyen, « Des services publics adaptés aux besoins de nos enfants : au cœur de la mission du Protecteur du citoyen », 5 décembre 2019, pièce P-026, CSDEPJ, p. 6; CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 5, 79; témoignage de Nathalie Caron, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 24.

22 CIUSSS du Saguenay – Lac-Saint-Jean, « Mémoire déposé pour la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse pour la région du Saguenay – Lac-Saint-Jean », janvier 2020, pièce P-186, CSDEPJ, p. 10; Protecteur du citoyen, « Des services publics adaptés aux besoins de nos enfants : au cœur de la mission du Protecteur du citoyen », 5 décembre 2019, pièce P-026, CSDEPJ, p. 8.

23 Ordre des psychologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre des psychologues du Québec à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 19 décembre 2019, pièce P-192, CSDEPJ, p. 15-16; Fédération des Centres d'assistance & d'accompagnement aux plaintes, « Entre servir et desservir », décembre 2019, pièce P-171, CSDEPJ, p. 10.

24 Annexe 13, « Analyse qualitative de dossiers d'enfants ». Ce sujet est traité en détail dans le chapitre 4.

25 CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 25; CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 6, 34; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 18 février 2020, cahier huis clos p. 63-64.

26 Témoignage de Marie-Christine St-Jacques, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 224; témoignage de Valérie Assouline, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 81-82.

27 Témoignage d'Anne-Claude Bernard-Bonin, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 131-132; Association des médecins en protection de l'enfance du Québec, « Mémoire de l'Association des médecins en protection de l'enfance du Québec à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », décembre 2019, pièce P-189, CSDEPJ, p. 11.

28 Tonino Esposito et collab., « Gestion fondée sur les indicateurs de suivi clinique en protection de la jeunesse (GFISC) », septembre 2019, pièce P-418, CSDEPJ, p. 23, 26.

29 Témoignage Sonia Hélie, notes sténographiques du 7 novembre 2019, p. 122-123; La Maison Bleue, « La Maison Bleue : La périnatalité sociale en prévention de la maltraitance et Partenaire en situation de suivis conjoints avec la DPJ », 12 décembre 2019, pièce P-256, CSDEPJ, p. 5.

30 Voir le chapitre 1.

les capacités de ses parents pour s'assurer que l'intervention demeure adéquate³¹. Les services doivent être disponibles rapidement. Le retour de l'enfant dans sa famille doit être accompagné de conditions qui en assureront le succès.

Pour certains enfants, le maintien ou le retour dans leur famille n'est pas dans leur intérêt

De nombreux témoins, cités dans la section suivante, dénoncent le fait que les décisions ne sont pas toujours prises en respectant l'intérêt de l'enfant lorsqu'il s'agit de décider de son maintien ou de son retour dans sa famille.

La LPJ prévoit deux objectifs parfois difficiles à concilier, soit l'intérêt de l'enfant et le maintien dans sa famille

Nous constatons qu'il est parfois difficile de concilier l'objectif de maintenir l'enfant dans sa famille et l'objectif de prendre la meilleure décision pour l'enfant.

- La *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ) prévoit que toute décision prise en vertu de celle-ci doit tendre à maintenir l'enfant dans son milieu familial (article 4 de la LPJ)
- Cependant, plusieurs professionnels et citoyens rencontrés dans le cadre des forums régionaux nous disent que ce choix n'est pas toujours dans l'intérêt de l'enfant. Aux yeux de plusieurs, les critères sur lesquels se basent les décideurs pour retourner les enfants dans leur famille biologique ne semblent pas assez exigeants. Outre les critères prévus par la LPJ, la manière dont ces critères sont interprétés semble aussi poser problème. Dans les forums régionaux, certaines personnes affirment que les juges qui interprètent la LPJ privilégient trop souvent le maintien de l'enfant dans sa famille biologique, même si ce n'est pas la meilleure option pour l'enfant³².

Dans leur mémoire, les DPJ du Québec attirent notre attention sur la dualité des objectifs prévus par la LPJ :

Par l'introduction des durées maximales d'hébergement en 2006, le législateur désirait mieux soutenir la primauté de l'intérêt de l'enfant en favorisant la continuité et la stabilité. Or, le législateur a également clarifié le principe visant à maintenir l'enfant dans son milieu familial, réaffirmant ainsi la primauté de la responsabilité parentale [...] Il y a donc actuellement une dualité dans la loi. Est-ce que nous devons privilégier l'intérêt de l'enfant ou le droit des parents?

[...] cette situation engendre des tensions entre les professionnels en protection de la jeunesse, ceux entourant l'enfant et sa famille, ainsi que les tribunaux lorsque vient le temps de définir des options de permanence pour les enfants. Nous nous retrouvons donc dans des situations où nous devons concilier l'importance des liens de sang et de la famille et l'intérêt de l'enfant [...]³³.

Le mémoire des intervenantes du CISSS de la Montérégie-Est abonde dans le même sens³⁴.

Cette ambiguïté a un impact direct sur les enfants

Plusieurs témoins décrivent l'impact sur les enfants de cette ambiguïté contenue dans la LPJ :

- Pour illustrer son propos, une famille d'accueil explique dans son mémoire que, parfois, les enfants qu'ils accueillent sont retournés chez leurs parents biologiques, même si ceux-ci ont déjà démontré à de nombreuses reprises qu'ils ne sont pas capables d'assurer leur sécurité³⁵.
- Dans sa déclaration signée, Marilouy Doré, une psychologue qui travaille auprès des jeunes, décrit les entrevues qu'elle a réalisées avec des enfants et des jeunes qui vivent en famille d'accueil et qui ont

31 Association des centres jeunesse du Québec, « Cadre de référence – Un projet de vie, des racines pour la vie », 2009, pièce P-424, CSDEPJ, p. 35.

32 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 23.

33 DPJ-DP du Québec, « Ensemble, unissons nos voix pour les enfants », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 7.

34 Employés du CISSS de la Montérégie-Est, « Prendre soin des intervenantes œuvrant dans le domaine de la protection de la jeunesse, c'est prendre soin des enfants les plus vulnérables de notre société », 11 décembre 2019, pièce P-389, CSDEPJ, p. 3.

35 CSDEPJ, « Mémoires en liasse — partie 1 », juin 2020, pièce P-409, CSDEPJ, p. 90-91.

connu un retour dans leurs familles. Ces jeunes ne comprennent pas pourquoi ils n'ont pas été retirés de leur famille pour être placés plus tôt, vu les nombreux traumatismes qu'ils ont vécus dans leurs familles (mauvais traitements, négligence). Pour Marilouy Doré, les essais infructueux dans la famille biologique marquent les enfants à tout jamais. Ils perdent ainsi leur place dans la famille d'accueil d'origine et leur remplacement dans une nouvelle famille d'accueil est souvent voué à l'échec³⁶.

- Selon le plus récent rapport d'évaluation des impacts de la LPJ, le risque que la réunification des enfants avec leurs parents ne fonctionne pas, 9,5 ans après l'entrée dans les services, est de 61%. Le rapport suggère que certaines réunifications sont possiblement trop hâtives, comme un passage obligé, et peuvent refléter un manque d'outils cliniques et de formation des intervenantes dans l'accompagnement et la démarche de clarification du projet de vie³⁷.

Le retour ou le maintien en milieu familial est une décision qui doit se prendre en ayant en tête une multitude de facteurs. Bien qu'idéalement, le premier projet de vie pour un enfant soit de grandir dans sa famille, nous sommes d'avis que le maintien ou le retour, après un retrait temporaire, ne doit pas se faire au détriment de l'intérêt de l'enfant. La décision de maintenir l'enfant dans son milieu familial ou de le retourner doit d'abord tenir compte du développement de ce dernier, de la qualité du lien d'attachement avec ses parents et d'une bonne évaluation des capacités parentales. La décision de le retourner dans sa famille doit, en plus de ces précédents critères, tenir compte des liens d'attachement que l'enfant aurait pu développer au sein de la famille où il séjourne. De plus, il est essentiel que le souhait exprimé par l'enfant soit considéré dans la prise de décision. Autrement dit, la LPJ doit affirmer clairement que l'intérêt de l'enfant prime sur l'objectif de le maintenir dans sa famille.

Certains témoins émettent des réserves sur une éventuelle modification de l'article 4, alors que d'autres y sont favorables³⁸. Cependant, devant la preuve recueillie et rapportée dans le présent chapitre, nous constatons que la formulation actuelle de l'article 4 ne permet pas toujours d'assurer à l'enfant la stabilité des liens et la continuité des soins. Nous recommandons la reformulation de cet article³⁹.

1.2 La LPJ ne permet pas de garantir à l'enfant une famille pour la vie

L'enfant doit pouvoir se projeter dans un avenir prévisible empreint de stabilité et de permanence⁴⁰. Cela lui permettra de développer une identité positive et un attachement sécuritaire, éléments fondamentaux dans son processus de développement vers la vie adulte⁴¹.

La LPJ prévoit que : « Lorsque, dans l'intérêt de l'enfant, le retour dans son milieu familial n'est pas possible, la décision doit tendre à lui assurer la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie appropriées à ses besoins et à son âge de façon permanente⁴² ».

La LPJ n'accorde pas assez d'importance à la stabilité des liens et à la continuité des soins

La LPJ prévoit que la décision prise concernant l'enfant doit « tendre à assurer » la continuité des soins et la stabilité des liens.

36 Marilouy Doré, « Déclaration », 6 juin 2020, pièce P-408, CSDEPJ, p. 3.

37 Sonia Hélie et collab. (2020), « Évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Point de mire sur la réunification familiale », Montréal, Institut universitaire Jeunes en difficulté, p. 34.

38 Témoignage de Carmen Lavallée, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 128-130; témoignage de Catherine Brousseau, notes sténographiques du 28 novembre 2019, p. 151; témoignage de Ginette Durand-Brault, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 161; témoignage de Jacques R. Roy, notes sténographiques du 11 décembre 2019, p. 120; témoignage de Camil Bouchard, notes sténographiques du 26 novembre 2019, p. 164-165; DPJ-DP du Québec, « Ensemble, unissons nos voix pour les enfants », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 8.

39 Annexe « Liste des amendements législatifs proposés ».

40 Association des centres jeunesse du Québec, « Cadre de référence – Un projet de vie, des racines pour la vie », 2009, pièce P-424, CSDEPJ, p. 21.

41 Association des centres jeunesse du Québec, « Cadre de référence – Un projet de vie, des racines pour la vie », 2009, pièce P-424, CSDEPJ, p. 12-13.

42 Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34.1, art. 4 al. 3.

Or, plusieurs témoins estiment qu'il ne faut pas que « tendre à maintenir », mais plutôt « assurer de maintenir » la stabilité des liens et la continuité des soins⁴³. De plus, les décisions sur l'avenir de l'enfant doivent être prises rapidement afin de limiter les conséquences négatives que causent les périodes d'instabilité⁴⁴.

- L'Ordre des psychologues du Québec (OPQ) rappelle que toute décision en matière de protection de la jeunesse doit prioriser le besoin de continuité et de stabilité de l'enfant dans ses liens d'attachement, ses soins et ses conditions de vie⁴⁵.
- Dans les forums régionaux, les professionnels et les citoyens expriment le fait qu'il faut assurer une stabilité à l'enfant, même si cela implique que les liens biologiques ne seront pas maintenus à tout prix⁴⁶.
- Le Barreau du Québec propose d'introduire l'importance de la stabilité affective de l'enfant dans la LPJ⁴⁷.
- L'ancien juge de la Cour du Québec Jacques R. Roy rappelle le besoin de prendre en compte les liens d'attachement de l'enfant dans son développement et sa sécurité⁴⁸.

Pour les enfants, peu importe leur âge, les périodes d'instabilité ont des effets négatifs⁴⁹. Les deuils vécus s'expriment par des troubles d'attachement⁵⁰. Les déplacements à répétition rendent difficile la création de liens de confiance⁵¹. Chez les tout-petits, la période de 0 à 2 ans est cruciale pour leur développement, d'où l'importance d'assurer un sentiment de sécurité à l'enfant à cet âge⁵². En somme, la preuve démontre que la continuité et la stabilité sont des éléments essentiels au développement harmonieux des enfants. Les enfants ont un droit au développement⁵³. Pour vraiment garantir ce droit, assurer la stabilité et la continuité des liens pour les enfants doit être au cœur des décisions en protection de la jeunesse.

Nous croyons que le libellé de la LPJ n'est pas suffisamment explicite et qu'il faut renforcer cette disposition dans la loi. Nous recommandons d'amender les articles 4 et 91.1 de la LPJ. L'expression « tendre à » doit en être retirée afin de mieux garantir la stabilité et la continuité dont les enfants ont besoin. Au nom de l'intérêt de l'enfant, la LPJ doit affirmer sans équivoque que les décisions doivent assurer cette stabilité et cette continuité.

43 Témoignage d'Yvon Gauthier, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 51; témoignage de Jacques Dumais, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 178; témoignage de Jacques R. Roy, notes sténographiques du 11 décembre 2019, p. 247-248; Ordre des psychologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre des psychologues du Québec présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 19 décembre 2019, pièce P-192, CSDEPJ, p. 6; Barreau du Québec, « Mémoire du Barreau du Québec », novembre 2019, pièce P-022, CSDEPJ, p. 19; CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec, « Prioriser la protection et le développement de nos enfants au Québec : un choix pour guider nos actions vers des services sécuritaires et de qualité », 12 décembre 2019, pièce P-262, CSDEPJ, p. 8; Association des médecins en protection de l'enfance du Québec, « Mémoire de l'Association des médecins en protection de l'enfance du Québec », décembre 2019, pièce P-189, CSDEPJ, p. 8; Rosemarie Soucy, « Mémoire sur la considération du besoin d'attachement dans la Loi pour la protection de la Jeunesse (LPJ) et les besoins des familles à risque », décembre 2019, pièce P-312, CSDEPJ, p. 4.

44 Marilou Doré, « Déclaration », 6 juin 2020, pièce P-408, CSDEPJ, p. 3; 6 juin 2020, pièce P-408, CSDEPJ, p. 3; Valérie Pilote et Michelle Lavoie, « Déclaration », 2 juin 2020, pièce P-382, CSDEPJ, p. 12-13; Yvon Gauthier, « Court mémoire à la Commission de Protection de la jeunesse », 2019, pièce P-015, CSDEPJ, p. 5; Association des médecins en protection de l'enfance du Québec, « Mémoire de l'Association des médecins en protection de l'enfance du Québec », décembre 2019, pièce P-189, CSDEPJ, p. 11.

45 Ordre des psychologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre des psychologues du Québec présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 19 décembre 2019, pièce P-192, CSDEPJ, p. 11.

46 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 41.

47 Barreau du Québec, « Mémoire du Barreau du Québec », novembre 2019, pièce P-022, CSDEPJ, p. 19.

48 Témoignage de Jacques R. Roy, notes sténographiques du 11 décembre 2019, p. 247-248; Cour du Québec (Chambre civile), « Paquette, ès qualités 'Personne autorisée par le Directeur de la protection de la jeunesse' c. C. (L.) », 11 juillet 1997, pièce P-050, CSDEPJ, p. 9.

49 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 12 novembre 2019, cahier huis clos p. 15; Association des médecins en protection de l'enfance du Québec, « Mémoire de l'Association des médecins en protection de l'enfance du Québec », décembre 2019, pièce P-189, CSDEPJ, p. 11; Yvon Gauthier, « Court mémoire à la Commission de Protection de la jeunesse », 2019, pièce P-015, CSDEPJ, p. 1-2; CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, p. 40; Louisiane Gauthier, « Commission de la protection de la jeunesse : la protection des enfants vulnérables », novembre 2019, pièce P-019, CSDEPJ, p. 1-2.

50 Yvon Gauthier, « Court mémoire à la Commission de Protection de la jeunesse », 2019, pièce P-015, CSDEPJ, p. 2; Odile Lapière, « Document préparatoire témoignage », 10 janvier 2020, pièce P-071, CSDEPJ, p. 1.

51 Regroupement des Auberges du cœur du Québec, « La protection de la jeunesse vue par les équipes et des jeunes des Auberges du cœur du Québec », décembre 2019, pièce P-204, CSDEPJ, p. 10.

52 Témoignage d'Yvon Gauthier, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 59-60.

53 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c P-34.1, art. 2.3a); *Convention relative aux droits de l'enfant*, 1577 RTNU 3, 20 novembre 1989, art. 6(2).

La LPJ ne définit pas la notion de permanence

Au-delà de la continuité et de la stabilité, l'enfant a besoin de permanence. La LPJ exige cette permanence, mais elle ne définit pas ce qu'elle signifie : « Lorsque, dans l'intérêt de l'enfant, le retour dans son milieu familial n'est pas possible, la décision doit tendre à lui assurer la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie appropriées à ses besoins et à son âge de façon permanente⁵⁴ ». Est-ce que « de façon permanente », signifie « pour la vie »?

La preuve démontre que les interprétations de la notion de permanence varient. « De façon permanente » ne veut pas toujours dire « pour la vie ». Au tribunal, des durées variables satisfont au critère de permanence prévu dans la LPJ. En voici des exemples :

- Dans certains cas, le tribunal affirme que les décisions permanentes doivent s'appliquer jusqu'à la majorité de l'enfant, donc, se terminer à l'âge de 18 ans⁵⁵.
- Dans d'autres décisions, le tribunal statue que des placements à plus court terme peuvent assurer la permanence⁵⁶.
- En 2011, la Cour d'appel du Québec confirme qu'une ordonnance d'une durée de cinq ans peut s'inscrire dans une optique de permanence⁵⁷. L'un des juges exprime son désaccord. Il affirme plutôt qu'une ordonnance ne peut être permanente si elle se termine avant la majorité de l'enfant. Selon lui, seuls des motifs d'exception permettraient de rendre une ordonnance plus courte⁵⁸.

Au Québec, la « durée » de la permanence n'est donc pas fixée, ni par la LPJ ni par la jurisprudence. De plus, l'analyse du caractère permanent d'une décision n'excède jamais l'horizon de la majorité de l'enfant.

L'importance de la permanence est soulignée ailleurs au Canada et dans le monde⁵⁹. Certaines juridictions la définissent :

- Pour l'Australie-Occidentale, le Royaume-Uni et l'Ontario, la permanence signifie qu'il faut garantir à l'enfant des liens stables pour la vie⁶⁰.
- Les sociétés d'aide à l'enfance ontariennes définissent la permanence comme « une relation familiale durable qui est sécuritaire et vise à durer toute la vie⁶¹ ». Elles mettent en lumière les résultats de recherches indiquant que « les enfants ont de meilleurs résultats en tant qu'adultes lorsqu'ils ont été élevés dans un environnement stable et stimulant favorisant l'établissement de relations à vie avec au moins un adulte sain⁶² ».

Nous sommes d'avis que la notion de permanence doit permettre à l'enfant de tisser des liens qui durent toute sa vie. Ainsi, nous proposons d'assurer à chaque enfant une famille pour la vie et d'intégrer ce principe à la LPJ.

54 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c P-34.1, art. 4 al. 3.

55 Laurence Ricard (2014), « L'évolution récente de la conception de l'enfant dans le droit québécois : l'exemple de la loi sur la protection de la jeunesse et des récents projets de loi en matière d'adoption », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, volume 44, numéro 1, p. 42, note 31; Louis Charrette (2016), « Les durées maximales d'hébergement prévues à la Loi sur la protection de la jeunesse : revue commentée de la jurisprudence », *L'enfant et le litige en matière de protection : psychologie et droit*, sous la direction de Karine Poitras, Claire Baudry et Dominique Goubau, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 39-40; Protection de la jeunesse – 108666, 2010 QCCQ 20956, paras. 70-74; Protection de la jeunesse – 08745, 2008 QCCQ 7607, para. 49.

56 Protection de la jeunesse – 115308, 2011 QCCA 2147, paras 8-13.

57 Protection de la jeunesse — 115308, 2011 QCCA 2147, paras 8-13.

58 Protection de la jeunesse — 115308, 2011 QCCA 2147, paras 40-41.

59 Par exemple Alberta, Child, Youth and Family Enhancement Act, RSA 2000, c C-12, art 2(1)g); Government of Western Australia (2016), « Information Sheet: Permanency Planning », Government of Western Australia, Department for Child Protection and Family Support, p. 1; Department for Education (2015), « The Children Act 1989 guidance and regulations Volume 2: care planning, placement and case review », London, Department for Education, p. 23.

60 Government of Western Australia (2016), « Information Sheet: Permanency Planning », Government of Western Australia, Department for Child Protection and Family Support, p. 1; Department for Education (2015), « The Children Act 1989 guidance and regulations Volume 2: care planning, placement and case review », London, Department for Education, p. 22-23; Local Government Association (2018), « Permanency Resource Pack », London, Local Government Association, p. 6; L'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance (2015), Permanence, <<http://www.oacas.org/fr/sae-et-protection-de-lenfance/permanence/>>.

61 L'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance (2015), Permanence, <<http://www.oacas.org/fr/sae-et-protection-de-lenfance/permanence/>>.

62 L'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance (2015), Permanence, <<http://www.oacas.org/fr/sae-et-protection-de-lenfance/permanence/>>.

1.3 Les actions et les décisions sont trop lentes et ne tiennent pas suffisamment compte de ce que l'enfant exprime

La notion de temps de l'enfant diffère de celle de l'adulte. Pour un enfant de deux ans, un délai de six mois représente le quart de sa vie. L'intervention doit donc se faire de façon rapide et intensive, et les décisions doivent se prendre avec célérité afin d'assurer la stabilité et la permanence du milieu de vie de l'enfant le plus rapidement possible⁶³.

La LPJ souligne l'importance de tenir compte de cette notion de temps chez l'enfant⁶⁴. Les experts aussi.

- Dans son mémoire, le D^r Yvon Gauthier, pédopsychiatre, mentionne qu'une décision sur le projet de vie de l'enfant doit être prise le plus rapidement possible⁶⁵.
- Lors de son témoignage, la psychologue à la retraite Louisiane Gauthier affirme que « nous devons nous mettre à l'heure de l'horloge psychique de l'enfant et répondre au sens du temps vécu par lui, auquel le système, qui a la mission de le protéger, doit s'ajuster⁶⁶ ».

Ce que l'enfant exprime n'est pas suffisamment considéré

Impliquer l'enfant est primordial

« L'enfant a besoin que ses émotions, ses pensées, ses opinions soient entendues lors de cette décision cruciale⁶⁷ ». Cette citation est tirée du témoignage de Sylvie Drapeau, professeure titulaire à l'École de psychologie de l'Université Laval, au sujet de la participation de l'enfant à son projet de vie. Elle ajoute que la participation de l'enfant doit être un processus continu et non une action isolée⁶⁸.

Les études démontrent que les enfants sont en mesure de participer aux décisions qui les concernent⁶⁹. De plus, l'implication des enfants donne de meilleurs résultats au plan clinique et permet d'améliorer les interventions⁷⁰. En effet, il est impossible de prétendre qu'une décision est prise dans l'intérêt de l'enfant si celui-ci ne peut y participer⁷¹. Occulter l'opinion de l'enfant peut mener à une perte de confiance et à un sentiment de trahison, à des instabilités, à des traumatismes ou encore à des troubles d'attachement, pour n'en nommer que quelques-uns⁷². En revanche, écouter les enfants les valorise et renforce leur pouvoir d'agir⁷³.

Le cadre juridique appuie cette idée :

- Les *Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants* des Nations Unies prévoient que toutes les décisions, initiatives et approches doivent « respecter le droit de l'enfant d'être consulté et de voir ses opinions dûment prises en considération⁷⁴ »
- Le *Code civil* prévoit par exemple que l'enfant de 10 ans et plus consente à son adoption⁷⁵

63 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2010), « Manuel de référence sur la protection de la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec, p. 324-325.

64 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c P-34.1, art. 2.4 (5°).

65 Yvon Gauthier, « Court mémoire à la Commission de Protection de la jeunesse », 2019, pièce P-015, CSDEPJ, p. 7.

66 Témoignage de Louisiane Gauthier, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 197.

67 Témoignage de Sylvie Drapeau, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 152.

68 Témoignage de Sylvie Drapeau, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 154-155.

69 Amnistie internationale Canada francophone et collab., « Pour un système adapté à chaque enfant au Québec », 25 février 2020, pièce P-147, CSDEPJ, p. 2; Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°12 (2009) : Le droit de l'enfant d'être entendu, CRC/C/GC/12, 20 juillet 2009, para. 21.

70 Témoignage de Jacques Dumais, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 183; témoignage de Sylvie Drapeau, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 149-150.

71 Témoignage de Mona Paré, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 85.

72 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 48; Marilouy Doré, « Commission des droits à l'enfance et à la jeunesse (Commission Laurent) », 6 juin 2020, pièce P-408, CSDEPJ, p. 3; Projet Porte-Voix 2012-2019, « Mémoire », 28 mai 2020, pièce P-252, CSDEPJ, p. 7; témoignage d'Annie Thériault, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 104; témoignage de Camille Shaink, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 105.

73 Témoignage de Gilles Julien, notes sténographiques du 26 novembre 2019, p. 184; témoignage de Nathalie, notes sténographiques du 5 février 2020, p. 88.

74 Assemblée générale des Nations Unies, *Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants*, A/RES/64/142, 24 février 2010, para. 6.

75 *Code civil du Québec*, RLRQ c CCQ-1991, art. 549 al. 1.

- La LPJ, quant à elle, prévoit le droit des enfants d'être informés, entendus et consultés⁷⁶. Ce droit est même spécifiquement prévu lorsque l'enfant est transféré d'une famille d'accueil ou d'un centre de réadaptation à un autre. Nous remarquons toutefois que cette formulation exclut l'obligation d'informer et de préparer l'enfant lorsque ce transfert s'effectue d'une famille d'accueil ou d'un centre de réadaptation vers sa famille d'origine et vice versa.

Les enfants ne participent pas assez aux décisions qui les concernent

Malgré l'affirmation de ces droits dans la LPJ, la preuve révèle que la participation des enfants aux décisions qui concernent le milieu de vie envisagé pour eux reste un enjeu majeur. En effet, un nombre important de témoins expriment que les enfants sont peu entendus⁷⁷. Ces derniers sont parfois exclus des rencontres où des décisions sont prises à leur sujet⁷⁸. Notre analyse qualitative de dossiers d'enfants suivis en protection de la jeunesse est également éloquentes à ce sujet. Ces dossiers mettent en lumière le fait que l'opinion de l'enfant en lien avec son projet de vie est rarement recueillie⁷⁹.

Ce problème est encore plus inquiétant en ce qui concerne les jeunes enfants

Des témoins nous disent que les intervenantes manquent de formation pour interpréter les comportements des jeunes enfants⁸⁰. D'autres témoins rapportent que des contacts sont maintenus entre la famille biologique et l'enfant, même si les réactions de l'enfant expriment une réticence à les maintenir⁸¹.

Pourtant, les tout-petits sont en mesure de s'exprimer. Leurs comportements et leurs réactions peuvent servir à décoder ce qu'ils préfèrent, désirent ou ne veulent pas⁸². Les méthodes pour s'assurer de la participation de l'enfant sont diverses.

- En Colombie-Britannique, la *Loi sur l'adoption* exige la préparation d'un rapport sur l'opinion de l'enfant. Ce rapport vise à recueillir la parole des jeunes enfants de 7 à 12 ans et à vérifier s'ils comprennent la portée de l'adoption⁸³.
- L'utilisation de moyens non verbaux comme le dessin ou le jeu sont aussi des moyens permettant de recueillir l'opinion des enfants⁸⁴.
- La professeure Sylvie Drapeau suggère de se doter de mécanismes permanents d'expression de la parole de l'enfant, d'établir des lignes directrices claires et de faire la promotion des bonnes pratiques pour redonner la parole aux enfants⁸⁵.

76 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c P-34.1, art. 2.3 al. 2, 2.4 al. 1(2°) al. 4, 5 al. 1, 6, 7 al. 1-2.

77 Témoignage de Jades Bourdages, notes sténographiques du 28 novembre 2019, p. 6; Association du Personnel Retraité du Centre jeunesse de Montréal, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse : Pour une intervention de qualité », 6 décembre 2019, pièce P-201, CSDEPJ, p. 19; Serge Grenier, « Mémoire », 12 décembre 2019, pièce P-311, CSDEPJ, p. 7; CSDEPJ, « Mémoires en liasse — partie 2 », juin 2020, pièce P-410, CSDEPJ, p. 157; CSDEPJ, « Mémoires en liasse — partie 3 », juin 2020, pièce P-411, CSDEPJ, p. 38; témoignage de Camille Shaink, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 36; témoignage de Marcelle Partouche Gutierrez, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 103; témoignage d'Annie Thériault, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 104; La Fondation Le Petit Blanchon, « Déclaration », 4 juin 2020, pièce P-403, CSDEPJ, p. 5; CSDEPJ, « Mémoires en liasse — partie 1 », juin 2020, pièce P-409, CSDEPJ, p. 84; CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 47-48; témoignage de Gilles Julien, notes sténographiques du 26 novembre 2019, p. 175; Rosemarie Soucy, « Mémoire sur la considération du besoin d'attachement dans la Loi pour la protection de la Jeunesse (LPJ) et les besoins des familles à risque », décembre 2019, pièce P-312, CSDEPJ, p. 6.

78 Témoignage de Mona Paré, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 75.

79 Annexe 13, « Analyse qualitative de dossiers d'enfants ».

80 Serge Grenier, « Mémoire », 12 décembre 2019, pièce P-311, CSDEPJ, p. 7; Odile Lapierre, « Document préparatoire témoignage », 10 janvier 2020, pièce P-071, CSDEPJ, p. 1.

81 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 23; CSDEPJ, « Mémoires en liasse – partie 1 », juin 2020, pièce P-409, CSDEPJ, p. 89; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 6 novembre 2019, cahier huis clos p. 43-44; témoignage de Francis Livernoche, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 127-128.

82 Serge Grenier, « Mémoire », 12 décembre 2019, pièce P-311, CSDEPJ, p. 7; témoignage de Jacques R. Roy, notes sténographiques du 11 décembre 2019, p. 218; Cour du Québec (Chambre civile), « Paquette, ès qualités 'Personne autorisée par le Directeur de la protection de la jeunesse' » c. C. (L.) », 11 juillet 1997, pièce P-050, CSDEPJ, p. 13; témoignage d'Odile Lapierre, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 236-237; témoignage d'Yvon Gauthier, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 45-46; Gerison Lansdown (2005), « Les capacités évolutives de l'enfant », Florence, UNICEF Centre de recherche Innocenti, p. 20; Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°12 (2009) : Le droit de l'enfant d'être entendu, CRC/C/GC/12, 20 juillet 2009, para. 21.

83 Colombie-Britannique, *Adoption Act*, RSBC 1996, c 5, art. 30(1), 32 al. 1(c).

84 Serge Grenier, « Mémoire », 12 décembre 2019, pièce P-311, CSDEPJ, p. 7; Gerison Lansdown (2005), « Les capacités évolutives de l'enfant », Florence, UNICEF Centre de recherche Innocenti, p. 20.

85 Témoignage de Sylvie Drapeau, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 156.

Le Québec doit s'inspirer de ces alternatives afin de garantir le droit à la participation des enfants. Ainsi, nous recommandons de rendre obligatoire la prise en compte de l'opinion de l'enfant au regard de son projet de vie, quel que soit son âge, que celle-ci soit exprimée verbalement ou par ses attitudes ou comportements.

1.4 La planification du projet de vie se fait trop tard

La recherche d'une solution permanente pour l'enfant, c'est-à-dire l'élaboration de son projet de vie, devrait débiter le plus tôt possible⁸⁶.

Dans son témoignage, Sylvie Drapeau affirme que « la démarche de clarification de projet de vie, c'est complexe, ça exige du temps et beaucoup d'expertise de la part des intervenants⁸⁷ ».

Il existe un cadre de référence pour élaborer les projets de vie

En 2009, l'Association des centres jeunesse du Québec (l'ACJQ) adopte un cadre de référence intitulé « Un projet de vie, des racines pour la vie » pour aider les intervenantes dans cette démarche. D'entrée de jeu, il déclare :

L'entrée en vigueur, en juillet 2007, des modifications de la Loi sur la protection de la jeunesse (LPJ) confirment l'importance pour tout enfant de vivre dans un milieu qui lui assure la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie dont il a besoin pour s'enraciner, se développer et s'épanouir⁸⁸.

Le cadre de référence explique aussi les différents projets de vie qui peuvent être envisagés pour les enfants. Les projets de vie privilégiés sont⁸⁹ :

- Le maintien de l'enfant dans sa famille
- Le retour de l'enfant dans sa famille.

Quand ceux-ci ne sont pas possibles, les projets de vie alternatifs sont⁹⁰ :

- L'adoption
- La tutelle
- Le placement à majorité (placement auprès d'une personne significative, hébergement jusqu'à la majorité en famille d'accueil, hébergement dans une ressource offrant des services spécifiques)
- Le projet de vie axé sur l'autonomie, lorsque le jeune est plus proche de ses 18 ans.

86 Assemblée générale des Nations Unies, *Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants*, A/RES/64/142, 24 février 2010, para. 61.

87 Témoignage de Sylvie Drapeau, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 152.

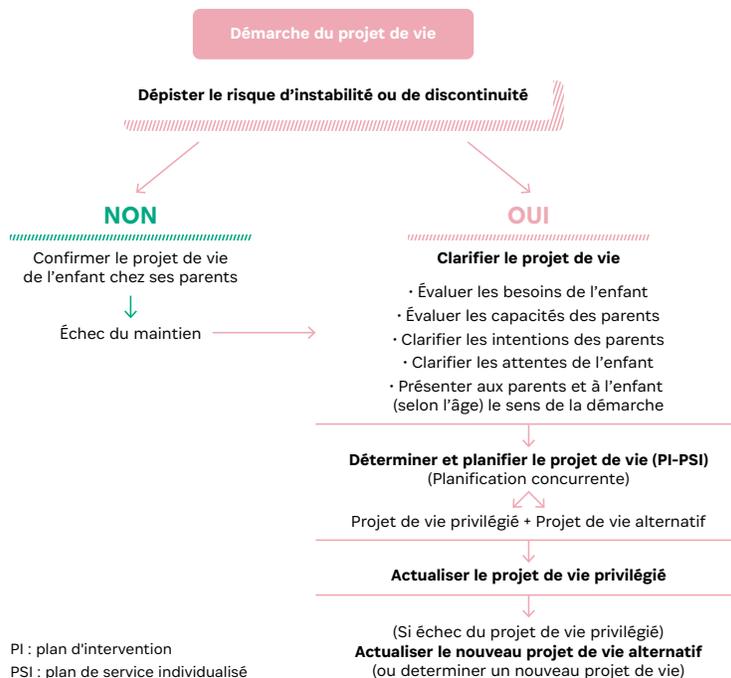
88 Association des centres jeunesse du Québec, « Cadre de référence – Un projet de vie, des racines pour la vie », 2009, pièce P-424, CSDEPJ, p. 5.

89 Association des centres jeunesse du Québec, « Cadre de référence – Un projet de vie, des racines pour la vie », 2009, pièce P-424, CSDEPJ, p. 22.

90 Association des centres jeunesse du Québec, « Cadre de référence – Un projet de vie, des racines pour la vie », 2009, pièce P-424, CSDEPJ, p. 23.

Le cadre de référence établit la démarche clinique à suivre pour élaborer le projet de vie d'un enfant. Le schéma suivant illustre la démarche :

Le Projet de vie : une préoccupation pour tous les enfants⁹¹ Le premier projet de vie pour un enfant est de grandir auprès de ses parents



Dépistage du risque d'instabilité ou de discontinuité

La démarche du projet de vie débute par le dépistage du risque d'instabilité ou de discontinuité. Par exemple, le risque d'être déplacé à plusieurs reprises ou l'incertitude quant à la capacité des parents de remédier à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de leur enfant⁹². Cette étape doit se faire dès que la sécurité ou le développement de l'enfant est déclaré compromis. Le DPJ doit alors prendre la situation de l'enfant en charge, puisque le besoin de protection est confirmé.

Clarification du projet de vie

Si le risque d'instabilité se confirme, l'intervenante doit passer à l'étape de la clarification du projet de vie en évaluant les besoins et les attentes de l'enfant ainsi que les capacités et les intentions des parents. Cette étape doit se faire en toute transparence avec l'enfant et les parents, en leur nommant les enjeux et en suscitant leur participation.

Planification concurrente

Par la suite arrive l'étape de la planification concurrente du projet de vie où tous les services nécessaires à la réussite du projet de vie privilégié (habituellement, le maintien ou le retour de l'enfant dans son milieu familial) doivent être fournis. Une alternative doit tout de même être mise en place sans attendre en cas d'échec du projet de vie privilégié. Il s'agit alors de déterminer le projet de vie qui permettra d'assurer à l'enfant la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie sur une base permanente. S'il s'avère que l'enfant ne peut

91 Association des centres jeunesse du Québec, « Cadre de référence – Un projet de vie, des racines pour la vie », 2009, pièce P-424, CSDEPJ, p. 24.

92 Association des centres jeunesse du Québec, « Cadre de référence – Un projet de vie, des racines pour la vie », 2009, pièce P-424, CSDEPJ, p. 25.

être maintenu ou retourné dans sa famille, le projet de vie alternatif doit être confirmé dans l'intérêt de l'enfant, au plus tard à l'échéance des durées maximales d'hébergement déjà définies dans la LPJ⁹³.

La façon dont le cadre de référence est appliqué aujourd'hui nous préoccupe

Notre analyse qualitative de dossiers d'enfants nous a permis de constater que :

- L'appréciation réelle du risque d'instabilité et de discontinuité a été documentée par les intervenantes dans seulement 26 % des dossiers. C'est donc pour 74 % des enfants que l'intervenante n'a pas documenté, dès le départ, le risque d'instabilité et de discontinuité.
- Dans la majorité des dossiers pour lesquels le risque d'instabilité et de discontinuité n'a pas été identifié, la lecture des rapports mettait pourtant en lumière plusieurs facteurs de risque présents chez les parents qui auraient dû être pris en compte dans l'appréciation réelle du risque.
- Parfois, il apparaissait évident, dès la première fois où l'enfant était retiré de sa famille, que le risque était tellement élevé qu'il avait peu de chances d'y retourner⁹⁴.

Notre analyse qualitative de dossiers d'enfants nous porte à croire que, dans la pratique, les intervenantes tardent à se questionner sur le meilleur projet de vie pour l'enfant. Ce délai peut grandement affecter la stabilité de ce dernier et retarder l'actualisation d'un projet lui garantissant la continuité et la stabilité des liens lorsque le retour dans son milieu familial n'est pas possible⁹⁵.

Le cadre de référence commande que la démarche du projet de vie se fasse dès que le risque d'instabilité ou de discontinuité est identifié⁹⁶. Or, notre analyse qualitative de dossiers d'enfants a révélé que la planification concurrente n'a été réalisée à ce moment que dans 14 % des situations⁹⁷.

Lors de l'analyse qualitative de dossiers d'enfants, nous avons constaté que plusieurs n'avaient pas de projet de vie identifié dans leur dossier. Plusieurs raisons pourraient expliquer cette absence : soit on a tardé à mettre en application la démarche du projet de vie, soit il y a eu des changements d'intervenantes, soit l'enfant a vieilli et a développé des comportements difficiles qui viennent ébranler la stabilité du projet de vie possible⁹⁸.

Malgré l'adoption d'un cadre de référence servant à outiller les intervenantes dans l'établissement d'un plan de permanence il y a maintenant plus de 11 ans, ce dernier n'est pas appliqué intégralement dans la pratique. Une formation sur le cadre de référence avait été élaborée par l'ACJQ au moment de son adoption⁹⁹. Or, après analyse des plans de développement des ressources humaines des CISSS-CIUSSS, nous constatons que la formation sur le cadre de référence en matière de projet de vie n'est pratiquement plus donnée¹⁰⁰. Les rares CISSS-CIUSSS qui donnent toujours cette formation en ont fait une adaptation « maison »¹⁰¹.

Nous concluons que le fait que les CISSS-CIUSSS ne donnent plus systématiquement la formation sur le cadre de référence, le renouvellement et l'instabilité du personnel ainsi que le manque de soutien clinique sont des facteurs qui contribuent à l'application non conforme du cadre de référence.

Finalement, nous constatons que la LPJ n'est pas explicite quant au moment où le projet de vie doit être élaboré. Il s'agit pour le moment de balises cliniques issues d'un cadre de référence qui peuvent être appliquées ou non, selon la volonté des acteurs. Le cadre juridique et les obligations des différentes parties quant à la détermination rapide du projet de vie sont faibles. Cette détermination se fait donc souvent trop tard et, pendant ce temps, c'est le bien-être et l'avenir de l'enfant qui sont mis à risque. La notion de permanence est un principe fonda-

93 Association des centres jeunesse du Québec, « Cadre de référence – Un projet de vie, des racines pour la vie », 2009, pièce P-424, CSDEPJ, p. 28; *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c P-34.1, art. 53.0.1, 91.1 al. 1.

94 Annexe 13, « Analyse qualitative de dossiers d'enfants ».

95 Annexe 13, « Analyse qualitative de dossiers d'enfants ».

96 Association des centres jeunesse du Québec, « Cadre de référence – Un projet de vie, des racines pour la vie », 2009, pièce P-424, CSDEPJ, p. 23.

97 Annexe 13, « Analyse qualitative de dossiers d'enfants ».

98 Annexe 13, « Analyse qualitative de dossiers d'enfants ».

99 Association des centres jeunesse du Québec (2009), « Le projet de vie, formation approfondie (2 jours) : Manuel du formateur », Gouvernement du Québec, 162 p.

100 Annexe 15, « Description de la méthodologie d'analyse des plans de développement des ressources humaines – PDRH en lien avec la formation continue ».

101 Annexe 15, « Description de la méthodologie d'analyse des plans de développement des ressources humaines – PDRH en lien avec la formation continue ».

mental que les intervenantes doivent considérer impérativement dès le début de leur intervention. À cette fin, les intervenantes en protection de la jeunesse ainsi que les acteurs judiciaires doivent tous être vigilants pour mettre en place un projet assurant à l'enfant permanence et stabilité pour la vie. La LPJ doit donc exiger que la démarche du projet de vie soit faite par le DPJ et qu'elle inclue une planification concurrente dès qu'un enfant est retiré de son milieu.

1.5 Les durées maximales d'hébergement ne reflètent pas la réalité vécue par les enfants

Depuis 2006, la LPJ prévoit des durées maximales d'hébergement.

Dans son témoignage, Jacques Dumais relate que cet ajout à la loi faisait écho aux constats du Comité d'experts sur la révision de la *Loi sur la protection de la jeunesse* qu'il présidait en 2004 :

- Les enfants subissent plusieurs allers-retours entre leur famille biologique, les familles d'accueil et les centres de réadaptation
- Ces déplacements ont des effets néfastes sur les enfants¹⁰².

En réponse aux recommandations de ce comité, l'Assemblée nationale modifie la LPJ. Elle y introduit des « durées maximales d'hébergement », c'est-à-dire des durées maximales pendant lesquelles l'enfant peut être placé temporairement avant de trouver une solution permanente à sa situation. L'objectif de ce changement est d'assurer une plus grande continuité et stabilité aux enfants¹⁰³.

Ces durées maximales d'hébergement varient selon l'âge, pour tenir compte de la notion de temps de l'enfant¹⁰⁴. Le Comité d'expert sur la révision de la *Loi sur la protection de la jeunesse* justifie sa recommandation ainsi : « Les connaissances scientifiques actuelles démontrent en effet que plus l'enfant est jeune, plus les risques qu'il développe des troubles de l'attachement et des problèmes de développement sont élevés et plus il importe de lui assurer rapidement un milieu de vie stable¹⁰⁵ ».

Les durées maximales d'hébergement inscrites dans la LPJ sont de :

- 12 mois pour l'enfant de moins de deux ans
- 18 mois pour l'enfant de 2 à 5 ans
- 24 mois pour l'enfant de six ans et plus¹⁰⁶.

Au terme de ces durées maximales d'hébergement, le tribunal doit rendre une décision qui tend à assurer la stabilité des liens de façon permanente¹⁰⁷. Ainsi, les durées maximales d'hébergement sont un fin équilibre entre, d'un côté, respecter le temps de l'enfant et, de l'autre, donner aux parents le temps de corriger la situation problématique pour que l'enfant puisse retourner dans sa famille¹⁰⁸.

Les enfants en très bas âge sont les plus touchés

Près de 14 ans plus tard, le dernier rapport d'évaluation des impacts de la *Loi sur la protection de la jeunesse* démontre que les durées maximales d'hébergement sont souvent dépassées, particulièrement chez les enfants en très bas âge.

- Parmi les enfants de 0 à 1 an qui sont finalement placés à majorité, 87 % dépassent la durée maximale d'hébergement lorsque le tribunal émet l'ordonnance de placement à majorité. Ceci représente un nombre considérable d'enfants.

102 Témoignage de Jacques Dumais, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 178.

103 Témoignage de Jacques Dumais, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 178-179.

104 Témoignage de Sonia Hélie, notes sténographiques du 7 novembre 2019, p. 116.

105 Comité d'experts sur la révision de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (2004), « La protection des enfants au Québec : une responsabilité à mieux partager », Québec, Comité d'experts sur la révision de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, <<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2004/04-comiteprotecjeunes.pdf>>, p. 99.

106 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c P-34.1, art. 91.1 al. 1.

107 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c P-34.1, art. 91.1 al. 3.

108 Témoignage de Jacques Dumais, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 179-180.

- Parmi les enfants de 0 à 1 an qui sont adoptés, le pourcentage est encore plus élevé : 98 % d'entre eux dépassent la durée maximale d'hébergement lorsqu'ils sont adoptés.
- Quant au nombre d'enfants qui sont mis sous tutelle (seulement 8 % des enfants placés avant l'âge de un an), 92 % de ceux-ci ont dépassé la durée maximale d'hébergement lorsque la tutelle s'actualise.
- La réunification avec la famille est le type de permanence le plus rapide à s'actualiser. Malgré tout, 36 % des enfants placés avant l'âge d'un an puis réunifiés dépassent la durée maximale d'hébergement au moment de la réunification.
- 6 % des enfants de 0 à 1 an n'auront aucun projet de vie, c'est-à-dire aucune solution permanente, quatre ans après leur premier placement¹⁰⁹.

Lors de son témoignage, Sonia Hélie mentionne que la façon de compter les délais ne reflète pas la réalité vécue par les enfants, les durées maximales d'hébergement ne commencent à courir qu'au moment où le tribunal prononce sa première ordonnance de placement et ne tiennent pas systématiquement compte des placements antérieurs à cette ordonnance :

À cette étape-ci, je voudrais peut-être attirer votre attention sur la définition qui est faite dans la loi, de comment on doit calculer ça, la durée qu'un enfant a cumulée en placement. Dans la loi, ça dit que le Tribunal doit considérer le nombre de jours que l'enfant a cumulé en placement durant l'épisode en cours, mais le tribunal n'est pas obligé de tenir compte des placements qui peuvent être survenus dans le cadre d'une prise en charge antérieure¹¹⁰.

Le rapport d'évaluation des impacts de la *Loi sur la protection de la jeunesse* de 2020 fait ressortir que, pour tous les types de permanence et tous les groupes d'âge, les dépassements des durées maximales d'hébergement prévues à la LPJ sont fréquents¹¹¹.

Les dépassements ne sont pas justifiés pour plus du quart des enfants placés

La LPJ prévoit trois motifs d'exception qui permettent d'excéder les durées maximales d'hébergement :

- Le retour à court terme de l'enfant dans sa famille
- L'intérêt de l'enfant
- Les motifs sérieux (notamment dans le cas où les services prévus n'auraient pas été rendus à la famille)¹¹².

La présence de ces motifs d'exception sous-entend que les dépassements doivent être justifiés, selon Carmen Lavallée¹¹³.

Or, le dernier rapport d'évaluation des impacts de la *Loi sur la protection de la jeunesse* rapporte qu'aucun motif n'est identifié dans près de 28 % des cas :

- L'intérêt de l'enfant justifie 67,7 % des cas de dépassement
- Les motifs sérieux, 2,8 % des cas
- Le retour à court terme de l'enfant dans sa famille, 1,5 % des cas¹¹⁴.

109 Sonia Hélie et collab. (2020), « *Évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Point de mire sur la réunification familiale* », Montréal, Institut universitaire Jeunes en difficulté, p. 32.

110 Témoignage de Sonia Hélie, notes sténographiques du 7 novembre 2019, p. 116.

111 Sonia Hélie et collab. (2020), « *Évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Point de mire sur la réunification familiale* », Montréal, Institut universitaire Jeunes en difficulté, Volet 1 – Quantitatif, p. 43.

112 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c P-34.1, art. 91.1 al. 4.

113 Témoignage de Carmen Lavallée, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 143-144.

114 Sonia Hélie et collab. (2020), « *Évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Point de mire sur la réunification familiale* », Montréal, Institut universitaire Jeunes en difficulté, Volet 1 – Quantitatif, p. 64.

Lors de son témoignage, Jacques Dumais rappelle le but des motifs d'exception :

- Ils ont été inclus dans la LPJ pour éviter les prolongements automatiques à la fin des durées maximales d'hébergement¹¹⁵.

Nous croyons qu'ils doivent être réservés à des cas exceptionnels. Autrement, le dépassement nie la raison d'être des durées maximales d'hébergement, qui est de respecter le temps de l'enfant.

Dans les forums régionaux et au moyen de la ligne « Votre histoire¹¹⁶ », de nombreuses personnes ont demandé le respect des durées maximales d'hébergement¹¹⁷. Pour plusieurs citoyens et professionnels, l'intérêt de l'enfant passe notamment par le respect de sa notion du temps¹¹⁸.

Les dépassements bafouent les droits des enfants

Le dépassement des durées maximales d'hébergement nie le droit de l'enfant à ce que son intérêt soit la considération primordiale dans les décisions prises à son égard. Nous devons affirmer ce droit clairement et avec force tant dans la LPJ que dans une Charte des droits de l'enfant¹¹⁹. Compte tenu de la proportion importante d'enfants pour qui les durées maximales d'hébergement sont dépassées, et ce, sans qu'un projet de vie permanent leur soit garanti, nous recommandons de restreindre les motifs d'exception permettant de dépasser les durées maximales d'hébergement énumérées à l'article 91.1 de la LPJ¹²⁰ :

- L'intérêt de l'enfant devrait être le seul motif d'exception qui justifie le dépassement des durées maximales d'hébergement. Lorsque l'intérêt de l'enfant est invoqué, il doit faire l'objet d'une analyse et les motifs doivent être précisés. Ce changement vise à s'assurer que l'enfant est replacé au centre des décisions en protection de la jeunesse. Ceci n'empêche pas de considérer les réunifications à venir ou les services non fournis, dans la mesure où la décision d'excéder les durées maximales d'hébergement est rigoureusement basée sur une évaluation objective de l'intérêt de l'enfant.
- Nous croyons aussi qu'il est important que chaque DPJ régional surveille les durées maximales d'hébergement afin de prendre les mesures nécessaires quand elles risquent d'être dépassées.

De plus, la façon actuelle de compter les durées ne respecte pas le temps de l'enfant. À notre avis, il est incontournable d'assurer que les durées maximales d'hébergement commencent à courir dès que l'enfant est retiré de son milieu familial, même si cela se fait dans un contexte provisoire ou en urgence. Pour assurer que cette façon de compter fonctionne, l'enjeu des délais judiciaires trop longs, dont nous discutons au chapitre 6, doit être abordé.

1.6 Placer l'enfant jusqu'à sa majorité n'est pas gage de stabilité

Le placement à majorité fait partie de l'éventail des projets de vie offerts pour assurer la stabilité d'un enfant pour lequel les options comme l'adoption ou la tutelle ne sont pas envisageables¹²¹.

Le placement à majorité est trop souvent la solution par défaut

De plus, le placement à majorité est très fréquent.

115 Témoignage de Jacques Dumais, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 180-181.

116 Témoignages reçus via la ligne téléphonique et la boîte courriel « Votre histoire ».

117 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 10, 85; CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 26.

118 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 10, 85; Alain Lafleur et Stéphane Clavette, « Mémoire présenté dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », 3 février 2020, pièce P-412, CSDEPJ, p. 16.

119 Voir le chapitre 1.

120 Annexe « Liste des amendements législatifs proposés ».

121 Association des centres jeunesse du Québec, « Cadre de référence – Un projet de vie, des racines pour la vie », 2009, pièce P-424, CSDEPJ, p. 57.

- Depuis 2007, il est en progression chez les 0 à 5 ans¹²²
- Pour les enfants de 2 à 5 ans, c'est l'option la plus choisie¹²³
- Pour les enfants de 6 à 17 ans, s'ils ne peuvent pas être réintégrés dans leur famille, le placement à majorité est le projet de vie le plus utilisé¹²⁴.

Dans notre analyse qualitative de dossiers d'enfants, 26 des 32 enfants placés en famille d'accueil faisaient l'objet d'une ordonnance de placement jusqu'à la majorité.

Dans tous les dossiers où le retour de l'enfant dans son milieu familial n'était pas possible, l'option de permanence choisie par le tribunal pour ces enfants était le placement en famille d'accueil jusqu'à leur majorité. Ces enfants avaient en moyenne 5,25 ans lorsque le tribunal a prononcé l'ordonnance de placement jusqu'à la majorité¹²⁵.

Selon les groupes d'âge, entre 22 % et 30 % des enfants placés le sont jusqu'à leur majorité¹²⁶.

Le cadre de référence sur les projets de vie développé par l'ACJQ établit des balises cliniques et juridiques pour l'ensemble des projets de vie.

Cependant, pour le placement jusqu'à la majorité dans une famille d'accueil, nous constatons que les balises cliniques sont floues et indiquent que le choix du placement à majorité se fait dans les cas où les autres projets ne peuvent pas se concrétiser. Ainsi, au lieu de décrire les raisons cliniques et juridiques faisant en sorte que le placement à majorité est le projet de vie le mieux adapté pour l'enfant, on le propose par défaut¹²⁷.

Le recours important aux placements à majorité et l'absence de balises cliniques claires nous préoccupent beaucoup. Les enfants doivent vivre et grandir au sein d'une famille où ils seront ancrés pour la vie, ce que le placement à majorité ne leur garantit pas.

Un trop grand nombre d'enfants placés vivent beaucoup de déplacements

L'une des failles du placement à majorité est l'instabilité qu'il génère pour les enfants. Les déplacements sont plus fréquents dans ce type de projet de vie.

- Selon les données présentées par Sonia Hélie en audience, ceci semble particulièrement vrai pour les enfants de 12 à 17 ans¹²⁸
- Lors des forums régionaux, les citoyens et les professionnels ont mentionné que de nombreux placements et déplacements font obstacle à la stabilité et à la permanence des liens pour les enfants¹²⁹
- Pour l'Association des médecins en protection de l'enfance du Québec (AMPEQ), « [c]es changements fréquents de milieux d'accueil aggravent les troubles de comportement et exacerbent les difficultés d'attachement¹³⁰ ».

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la stabilité du milieu est un élément qui permet à l'enfant de développer un attachement sûr. Il est donc primordial pour un enfant de pouvoir s'investir dans un milieu stable et sécurisant afin d'amenuiser les impacts liés au placement.

122 Sonia Hélie et collab. (2020), « Évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Point de mire sur la réunification familiale », Montréal, Institut universitaire Jeunes en difficulté, Volet 1 – Quantitatif, p. 41.

123 Sonia Hélie et collab. (2020), « Évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Point de mire sur la réunification familiale », Montréal, Institut universitaire Jeunes en difficulté, Volet 1 – Quantitatif, p. 60.

124 Sonia Hélie et collab. (2020), « Évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Point de mire sur la réunification familiale », Montréal, Institut universitaire Jeunes en difficulté, p. 33-34.

125 Annexe 13, « Analyse qualitative de dossiers d'enfants ».

126 Sylvie Drapeau et collab. (2015), « L'évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Qu'en est-il huit ans plus tard? », Québec, Centre de recherche sur l'adaptation des jeunes et des familles à risque, Annexe I, p. 60.

127 Association des centres jeunesse du Québec, « Cadre de référence – Un projet de vie, des racines pour la vie », 2009, pièce P-424, CSDEPJ, p. 57.

128 Sonia Hélie, « La trajectoire de placement des enfants dans les services de protection du Québec : Le défi de la permanence », 7 novembre 2019, pièce P-005, CSDEPJ, p. 4.

129 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 9.

130 Association des médecins en protection de l'enfance du Québec, « Mémoire de l'Association des médecins en protection de l'enfance du Québec », décembre 2019, pièce P-189, CSDEPJ, p. 11.

La preuve présentée nous amène à constater l'instabilité à laquelle certains enfants sont soumis au cours de leur placement, qu'il soit temporaire ou jusqu'à leur majorité.

- Des citoyens ayant eu un parcours en protection de la jeunesse ont participé à nos forums régionaux. Ceux-ci indiquent avoir vécu beaucoup d'allers-retours entre leur famille biologique, des familles d'accueil et les centres de réadaptation. Maintenant adultes, ils constatent les effets négatifs de cette instabilité sur leur développement¹³¹.
 - L'un d'eux a même rapporté : « J'ai fait trois milieux de vie différents entre l'âge de 3 et 5 ans. Cela impliquait qu'à chaque échec de tentative de retour dans ma famille biologique, je devais changer de famille d'accueil et me réadapter¹³² ».
- Dans les mémoires reçus, PETALES Québec et l'AMPEQ recommandent de diminuer le nombre de changements de milieu de vie pendant le placement¹³³.
- Dans leur mémoire, les DPJ du Québec rappellent que les recherches québécoises permettent de conclure que plusieurs enfants continuent de vivre de l'instabilité, bien que la LPJ prévoit des mesures pour soutenir leur stabilité. De plus, malgré la volonté de favoriser la stabilité et la continuité pour les enfants avec le placement auprès de personnes significatives, des résultats préliminaires indiquent que 37 % des enfants placés en familles d'accueil de proximité (c'est-à-dire celles ayant un lien significatif avec l'enfant) continuent de vivre de l'instabilité, soit parce que la réunification a échoué, soit parce que les enfants ont dû être déplacés vers un autre milieu¹³⁴.

Malgré tout, les déplacements d'enfants sont en baisse au Québec. Le nombre de milieux de vie que les enfants ont connu a légèrement diminué.

En 2014, 73,3 % des enfants ont vécu dans un ou deux milieux de vie, alors qu'en 2002 seuls 62,8 % des enfants avaient vécu cette même stabilité. Par ailleurs, il est tout de même préoccupant de constater que plus du quart (26,6 %) des enfants placés en 2014 (1 294 enfants) ont malgré tout séjourné dans trois milieux substitués différents ou plus¹³⁵.

Pour soutenir le postulat de base que chaque enfant a le droit d'avoir une famille pour la vie, il nous paraît important de placer la stabilité au cœur des principes d'intervention des différents acteurs sociaux et judiciaires. Nous estimons donc essentiel de planifier, dès le début de l'intervention, un milieu de vie alternatif à la famille d'origine, une famille d'accueil ou la famille élargie, qui soit prêt à s'engager et qui sera gage de stabilité pour les enfants retirés de leur milieu. C'est le but de la « planification concurrente » prévue par le cadre de référence du projet de vie décrit précédemment.

Le maintien des contacts et leur fréquence doivent être réfléchis dans l'intérêt de l'enfant

La décision de maintenir ou non les contacts entre un enfant et ses parents est une question délicate. Parfois, ils peuvent être contraires à l'intérêt de l'enfant, alors que dans d'autres circonstances ils peuvent être bénéfiques. La pédopsychiatre Odile Lapierre, lors de son témoignage, dit que « la décision de suspendre ou de restreindre les contacts entre un enfant et ses parents naturels est une décision difficile qui fait violence aux parents, mais aussi à l'intervenant¹³⁶ ».

Le maintien des contacts avec les parents au détriment de l'intérêt de l'enfant est un problème qui a été soulevé à de nombreuses reprises.

131 CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 19.

132 CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 19.

133 Association des médecins en protection de l'enfance du Québec, « Mémoire de l'Association des médecins en protection de l'enfance du Québec », décembre 2019, pièce P-189, CSDEPJ, p. 18; PETALES Québec, « La prise en charge des familles par la DPJ au risque de la rupture du lien », octobre 2019, pièce P-237, CSDEPJ, p. 22.

134 DPJ-DP du Québec, « Ensemble, unissons nos voix pour les enfants », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 6.

135 Sonia Hélie et collab. (2020), « Évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Point de mire sur la réunification familiale », Montréal, Institut universitaire Jeunes en difficulté, Volet 1 – Quantitatif, p. 54.

136 Odile Lapierre, « Document préparatoire témoignage », 10 janvier 2020, pièce P-071, CSDEPJ, p. 2.

- Plusieurs familles d'accueil qui ont contacté la Commission par la ligne « Votre histoire » souhaitent que les contacts entre les parents et les enfants se fassent en fonction des réels besoins des enfants et en considérant les impacts de ces contacts sur leur stabilité¹³⁷.
- Lors des forums régionaux, des groupes de citoyens et de professionnels estiment que certains droits des parents, par exemple le maintien des visites malgré les troubles exprimés par les enfants, interfèrent avec l'intérêt de ces derniers¹³⁸.
- Dans les mémoires reçus, plusieurs personnes ont décrit le maintien de contacts entre l'enfant et ses parents alors qu'il est placé de façon permanente, sans retour prévisible chez ses parents et qu'il réagit fortement à ces contacts¹³⁹. Ces personnes décrivent la situation d'enfants qui vivent des terreurs nocturnes, de l'encoprésie, des tremblements, des nausées, des maux de ventre, une intensification des troubles de la conduite, etc. Selon ces personnes, ces réactions avaient lieu à l'approche d'un contact ou à la suite d'un contact avec le ou les parents. Certaines de ces personnes questionnent le maintien des contacts avec les parents malgré les réactions manifestées par les enfants¹⁴⁰. Certaines disent ne pas avoir eu beaucoup de réponses ni d'écoute de la part des intervenants sociaux et judiciaires. Elles ont dû recourir à l'expertise d'un pédopsychiatre afin de faire cesser les contacts nocifs entre l'enfant et les parents¹⁴¹.

Il semble que l'on tienne peu compte des réactions des enfants pour décider si le maintien des contacts avec les parents est dans leur intérêt.

Des solutions existent pour s'assurer que le maintien des contacts avec les parents respecte l'intérêt de l'enfant

Plusieurs témoins ont avancé des idées pour assurer que le maintien des contacts avec les parents le soit toujours dans l'intérêt de l'enfant.

- En audience, un témoin propose de renverser le fardeau de la preuve à propos du maintien des contacts avec les parents, lorsqu'un enfant est placé jusqu'à la majorité. Pour ce témoin, il faut démontrer lors d'un placement à majorité que le maintien des contacts avec les parents est dans l'intérêt de l'enfant¹⁴².
- Pour l'AMPEQ, les décisions prises par les instances traduisent davantage les droits des parents que ceux des enfants, notamment dans le nombre de contacts et les visites supervisées. Pour permettre à l'enfant de développer un attachement sécuritaire, l'AMPEQ croit que « [l]es visites aux parents biologiques (fréquence, durée, supervision ou non) devraient s'intégrer à la vie de l'enfant et se justifier principalement par les bienfaits qu'elles lui apportent¹⁴³ ».
- Un témoin affirme dans son mémoire que, malgré le fait que le DPJ ait l'obligation de tout faire pour favoriser le maintien des liens familiaux, il est extrêmement difficile de rompre un lien familial toxique pour l'enfant. Pour s'assurer que ce maintien de lien soit dans l'intérêt de l'enfant, cette personne propose de donner aux intervenants la marge de manœuvre pour rompre temporairement ou de façon permanente certains liens familiaux¹⁴⁴.
- M^e Jean-François Champoux, avocat au CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec venu témoigner en son nom personnel, souligne également que, puisque ce sont les tribunaux qui déterminent avec précision les modalités des contacts entre l'enfant et ses parents, cela ne laisse pas de marge de manœuvre pour ajuster celles-ci aux soubresauts de la vie des familles. Il recommande que des ajustements soient apportés à la LPJ pour que soit confiée au DPJ la gestion des contacts entre l'enfant, ses parents, ses grands-parents ou toute autre personne¹⁴⁵.

137 CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 26.

138 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 23.

139 CSDEPJ, « Mémoires en liasse – partie 1 », juin 2020, pièce P-409, CSDEPJ, p. 89, 169; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 6 novembre 2019, cahier huis clos p. 43-44.

140 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 6 novembre 2019, cahier huis clos p. 43-44; CSDEPJ, « Mémoires en liasse – partie 1 », juin 2020, pièce P-409, CSDEPJ, p. 169.

141 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 6 novembre 2019, cahier huis clos p. 43-44.

142 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 6 novembre 2019, cahier huis clos p. 43-44.

143 Association des médecins en protection de l'enfance du Québec, « Mémoire de l'Association des médecins en protection de l'enfance du Québec », décembre 2019, pièce P-189, CSDEPJ, p. 11.

144 « Mémoire », 23 novembre 2019, pièce P-284, CSDEPJ, p. 7.

145 Jean-François Champoux, « Mémoire à l'attention de la Commission spéciale sur les droits de l'enfant et la protection de la jeunesse », 11 février 2020, pièce P-160, CSDEPJ, p. 4, 8.

Même si le maintien des contacts est dans l'intérêt de l'enfant, les modalités de ces contacts peuvent aussi poser parfois certaines difficultés.

- Plusieurs parents ont contacté la ligne « Votre histoire », concernant les visites supervisées. Ils considèrent que les contraintes imposées au cours de ces visites sont trop strictes, voire injustifiées¹⁴⁶.
- Dans son témoignage devant la Commission, M^e Valérie Assouline, avocate qui représente des parents, rapporte que trop de parents sont supervisés dans leurs accès. Une supervision pour rencontrer leur enfant leur est imposée dans les locaux de la DPJ sans pouvoir aller dans un autre endroit. Pour ce témoin, les visites supervisées devraient être une mesure exceptionnelle et de courte durée¹⁴⁷.

La preuve nous démontre la haute complexité que représente la détermination des contacts entre l'enfant et ses parents.

Parfois, il n'est pas dans l'intérêt de l'enfant de maintenir des contacts avec ses parents pour diverses raisons. Nous estimons qu'il faut parfois prendre la décision d'interrompre les contacts avec les parents pour favoriser l'enracinement de l'enfant dans son milieu de vie substitut où il doit faire son nid à long terme.

Par ailleurs, d'autres enfants ont besoin de maintenir un lien affectif avec leur famille d'origine, même si celle-ci ne peut leur offrir un milieu de vie répondant de façon permanente à leurs besoins. Chaque situation est particulière. Les préoccupations manifestées par les parents en lien avec les visites supervisées nous amènent à réaliser que plusieurs ne comprennent pas pourquoi les contacts avec leur enfant sont supervisés. Nous souhaitons rappeler l'importance de bien accompagner et informer les parents. Lorsque des contacts sont possibles, les modalités de contacts doivent répondre à l'intérêt de l'enfant et se dérouler dans des conditions positives autant pour l'enfant que ses parents.

Le tribunal devrait toujours se prononcer

Le maintien des contacts entre l'enfant et ses parents doit toujours faire l'objet d'une analyse minutieuse, individualisée et approfondie par les acteurs judiciaires et sociaux. Les modalités de contact doivent être souples et flexibles pour être facilement modulées selon l'évolution positive ou négative de la situation. Les contacts doivent être bénéfiques pour l'enfant et pas uniquement pour le parent. L'appréciation doit être différente qu'il s'agisse d'un adolescent ou d'un jeune enfant. Il faut nécessairement tenir compte de ce que l'enfant exprime. Le jeune enfant et le bébé manifestent leur inconfort par des comportements qui, trop souvent, sont ignorés. Les enfants plus âgés doivent être partie prenante pour exprimer ce dont ils ont besoin au regard des contacts avec leurs parents. Dans tous les cas, c'est l'intérêt de l'enfant qui doit primer.

Nous recommandons de modifier la LPJ pour que, lorsque l'enfant est dans un projet de vie permanent au terme des durées maximales, le tribunal statue obligatoirement sur les contacts entre l'enfant et ses parents, en s'assurant que, s'ils sont maintenus, ils le soient dans l'intérêt de l'enfant.

Les décisions courantes concernant l'enfant ne sont souvent pas prises par les personnes qui s'occupent de lui

Dans les faits, malgré une ordonnance de placement jusqu'à la majorité, les parents demeurent titulaires de l'autorité parentale et ce sont eux qui doivent donner leur autorisation pour l'ensemble des soins qui concernent leur enfant, qu'il s'agisse de soins médicaux, de voyages, de sorties scolaires ou de simples choses de la vie quotidienne. Pour l'enfant, le placement est encore moins normalisant lorsque ses parents d'accueil ne peuvent pas agir pleinement comme décideurs pour lui au quotidien.

Il existe néanmoins des mécanismes pour permettre à la famille d'accueil de prendre plus de décisions dans la vie de l'enfant. La LPJ permet que certains attributs de l'exercice de l'autorité parentale soient transférés au milieu d'accueil¹⁴⁸. Pour ce faire, le DPJ doit par contre démontrer que le maintien des décisions par les parents crée un préjudice à l'enfant.

146 CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 20.

147 Témoignage de Valérie Assouline, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 61-62.

148 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c P-34.1, art. 91 al. 1 n).

Des personnes mettent en lumière l'incohérence pour les enfants d'une telle façon de faire :

- L'une d'elles illustre cette incohérence en racontant que, lorsque l'enfant qu'elle avait avec elle depuis 13 ans a été hospitalisé aux soins intensifs, le personnel soignant leur donnait de l'information de façon partielle sur l'état de l'enfant puisque sa conjointe et lui n'étaient pas les « parents légaux »¹⁴⁹.
- Les parents d'une famille d'accueil qui ont témoigné à huis clos illustrent cette situation par le fait qu'ils ne pouvaient même pas amener l'enfant se faire vacciner alors que ce dernier leur était confié dans le cadre d'un projet de vie permanent. Ils devaient constamment attendre après la mère biologique qui, elle, pouvait tarder à faire les démarches¹⁵⁰.
- Les personnes ayant contacté la ligne « Votre histoire » relatent que la relation entre famille d'accueil et famille biologique peut être compliquée. Ils expliquent que la collaboration peut être difficile. D'autres ont qualifié de « cauchemar » l'exigence d'obtenir l'autorisation des parents biologiques pour les soins médicaux, les voyages, etc.¹⁵¹.
- Lors de son témoignage, la D^{re} Marie-Andrée Deschênes, médecin sur la Côte-Nord, déplore la nécessité d'attendre l'autorisation des parents pour un adolescent de moins de 14 ans, hébergé en centre de réadaptation, car cela retarde les services et les soins à fournir à l'enfant¹⁵².
- ATD Quart Monde met en lumière lors de son témoignage que, pour certains parents, quand la décision du placement jusqu'à majorité est prononcée, ils ne savent plus quelle place ils peuvent avoir dans la vie de leur enfant, autre que celle de signer des autorisations¹⁵³.

Nous reconnaissons que, pour un enfant, le fait d'être retiré de sa famille et de ne pas grandir avec ses parents peut lui donner l'impression qu'il est différent. Alors que le souhait est de stabiliser le plus possible la situation d'un enfant qui doit faire l'objet d'un placement jusqu'à sa majorité, il est difficile pour les parents d'accueil de jouer pleinement leur rôle lorsque la plupart des décisions concernant l'enfant continuent d'être prises par les parents biologiques. Il est clair que, dans le contexte où il s'agit d'un placement temporaire, le parent doit continuer à s'impliquer activement dans les décisions courantes concernant son enfant. En somme, nous sommes d'avis que, dans l'intérêt de l'enfant, il faut favoriser le transfert de l'exercice des attributs de l'autorité parentale à la famille de permanence lorsqu'un placement à majorité est ordonné ou une fois que les durées maximales d'hébergement sont atteintes.

1.7 L'adoption et la tutelle offrent une meilleure garantie de stabilité, mais elles sont difficiles à mettre en œuvre

Lorsqu'il n'est pas dans l'intérêt de l'enfant de le maintenir ou de le retourner dans son milieu familial, l'adoption et la tutelle sont les projets de vie alternatifs qui assurent une plus grande stabilité et permanence à l'enfant¹⁵⁴. En 2015, une étude basée sur les données en protection de la jeunesse aux États-Unis démontre que 10 ans après le prononcé du jugement de tutelle ou d'adoption, 87 % des enfants n'ont pas vécu de discontinuité. En outre, la trajectoire de placement des enfants pour qui le projet de vie privilégié est la tutelle ou l'adoption est plutôt stable. La majorité de ces enfants ne connaissent qu'un seul placement, celui auprès de la famille qui finira par les adopter ou agir à titre de tuteur¹⁵⁵.

Or, l'adoption et la tutelle sont des projets de vie qui sont peu utilisés au Québec.

En 2018-2019, 211 adoptions ont été prononcées et 152 tutelles ont été octroyées.

149 CSDEPJ, « Mémoires en liasse – partie 2 », juin 2020, pièce P-410, CSDEPJ, p. 162.

150 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 6 novembre 2019, cahier huis clos p. 45.

151 CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 18.

152 Témoignage de Marie-Andrée Deschênes, notes sténographiques du 11 novembre 2019, p. 17-19.

153 Témoignage de Daniel Marineau, notes sténographiques du 5 février 2020, p. 62; témoignage de Lyne Morin, notes sténographiques du 5 février 2020, p. 71-72.

154 Sonia Hélie et collab. (2020), « Évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Point de mire sur la réunification familiale », Montréal, Institut universitaire Jeunes en difficulté, p. 13.

155 Doris Châteauneuf et collab. (2020), « La tutelle comme projet de vie : qui sont les familles et enfants impliqués? », Québec, Centre de recherche universitaires sur les jeunes et les familles (CRUJeF) du CIUSSSCN, p. 4, 36.

- Les adoptions ont diminué de 22,7 % entre 2014-2015 et 2018-2019, passant de 273 à 211¹⁵⁶.
- Les tutelles ont diminué de 4,4 % entre 2014-2015 et 2018-2019, passant de 159 à 152¹⁵⁷.

Le rapport de 2020 sur l'évaluation des impacts de la *Loi sur la protection de la jeunesse* suit, de façon longitudinale, des cohortes d'enfants placés. Elle permet de comprendre le projet de vie de ces enfants 9,5 années après leur placement. Dans cette étude, on peut constater que le recours à l'adoption diminue avec l'âge de l'enfant¹⁵⁸ :

- L'adoption est le projet de vie le plus privilégié pour les enfants placés avant l'âge de deux ans. Elle est utilisée pour 51 % d'entre eux.
- Pour les enfants de 2 à 5 ans, cette option n'est envisagée que dans 11 % des cas.
- Pour les six ans et plus, il n'y a aucun recours à l'adoption¹⁵⁹.

Du côté de la tutelle, le constat est semblable. La tutelle perd progressivement en popularité plus l'enfant vieillit. Elle est retenue comme projet de vie pour :

- 8 % des enfants de 0 à 1 an,
- 6 % des enfants de 2 à 5 ans, et
- 4 % des enfants de 6 à 11 ans.
- Elle n'est pratiquement pas utilisée (1 %) pour les jeunes de 12 ans et plus¹⁶⁰.

Quelques hypothèses peuvent expliquer le faible recours à ces projets de vie :

- Le délai très long pour réaliser l'adoption ou la tutelle
- La complexité du processus d'adoption¹⁶¹
- Le manque de soutien à la suite de l'adoption ou de la tutelle, qui semble être un frein à la réalisation de ces projets de vie¹⁶².

Plus les délais pour obtenir la tutelle ou l'adoption sont longs, plus les risques d'affecter négativement les enfants augmentent

Selon une étude au Royaume-Uni, les enfants qui vivent une longue période de placement avant d'être placés dans leur famille adoptante ont un moins bon développement que les enfants qui vivent moins d'un an de placement avant d'être reçus dans leur famille adoptante. Ceux qui vivent deux placements ou plus avant l'adoption ont également un moins bon développement que ceux qui ne vivent qu'un seul placement ou qui sont placés directement chez leurs parents adoptifs prospectifs¹⁶³.

Délais pour finaliser un projet de tutelle

La durée moyenne entre le début du placement le plus récent d'un enfant et le jugement de tutelle est de quatre ans et demi, selon les chercheurs Doris Châteauneuf et autres¹⁶⁴. Ce calcul ne tient pas compte des place-

156 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 46.

157 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 46.

158 Sonia Hélie et collab. (2020), « Évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Point de mire sur la réunification familiale », Montréal, Institut universitaire Jeunes en difficulté, p. 30-34, Volet 1 – Quantitatif, p. 74.

159 Sonia Hélie et collab. (2020), « Évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Point de mire sur la réunification familiale », Montréal, Institut universitaire Jeunes en difficulté, p. 33-34, Volet 1 – Quantitatif, p. 58.

160 Sonia Hélie et collab. (2020), « Évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Point de mire sur la réunification familiale », Montréal, Institut universitaire Jeunes en difficulté, p. 32-34.

161 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 79; CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 18; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 12 novembre 2019, cahier huis clos p. 34-35.

162 Annexe 13, « Analyse qualitative de dossiers d'enfants ».

163 Elsbeth Neil et collab. (2020), « Exploring links between early adversities and later outcomes for children adopted from care: Implications for planning post adoption support », *Developmental Child Welfare*, volume 2, numéro 1, p. 63.

164 Doris Châteauneuf et collab. (2020), « La tutelle comme projet de vie : qui sont les familles et enfants impliqués? », Québec, Centre de recherche universitaires sur les jeunes et les familles (CRUJeF) du CIUSSSCN, p. 16.

ments et des déplacements que l'enfant a pu vivre avant son placement le plus récent. Ces délais sont donc bien au-delà des durées maximales d'hébergement prévues par la LPJ, peu importe le groupe d'âge auquel l'enfant appartient.

Délais pour finaliser un projet d'adoption

Tous groupes d'âges confondus, il faut en moyenne attendre trois ans entre le début du dernier placement de l'enfant et le jugement d'adoption¹⁶⁵. Ces délais entraînent souvent un dépassement des durées maximales d'hébergement prévues par la LPJ. De plus, le recours à l'adoption est en baisse¹⁶⁶.

De plus, les délais tendent à augmenter pour compléter le processus d'adoption, alors que le recours à celle-ci est en baisse. En 2015-2016, il fallait attendre 10,8 mois entre le moment où le tribunal déclare l'enfant admissible à l'adoption et le moment où le tribunal prononce un jugement officialisant l'adoption. En 2017-2018, ce délai était de 14,2 mois¹⁶⁷.

Des solutions existent pour accélérer le processus

Dans les forums régionaux tenus dans tout le Québec, une des pistes de solutions les plus souvent évoquées par les participants était de favoriser l'adoption plus tôt dans le parcours de l'enfant¹⁶⁸. D'autres témoins ont fait la même demande¹⁶⁹.

Ailleurs au Canada et dans le monde, des juridictions ont pris des mesures pour concrétiser plus rapidement le projet de vie, tant pour l'adoption que pour la tutelle. Dans certaines juridictions, le fait d'atteindre les durées maximales prévues par la loi est un motif en soi permettant de réaliser des projets de vie comme la tutelle ou l'adoption¹⁷⁰. C'est le cas en Ontario¹⁷¹. En France et aux États-Unis, le fait d'atteindre les durées maximales d'hébergement prévues par la loi permet aux services de protection de la jeunesse de demander au tribunal de mettre fin aux droits parentaux¹⁷², ce qui leur permet de concrétiser l'adoption de l'enfant¹⁷³. En Irlande, le fait que les parents n'aient pas rempli leurs responsabilités pendant le délai de 12 mois prévus par la *Loi sur l'adoption* est un des critères permettant de passer outre le consentement requis pour l'adoption¹⁷⁴.

Ces mesures semblent produire des résultats. Par exemple, aux États-Unis, le nombre d'adoptions est en croissance constante depuis l'entrée en vigueur du *Adoption and Safe Families Act* en 1997. Entre 1998 et 2007, le nombre d'adoptions a augmenté de 50 %, passant de 36 000 en 1998 à 53 000 en 2007¹⁷⁵. En 2017, on dénombrait 61 901 adoptions¹⁷⁶. Le recours à la tutelle est aussi en hausse depuis 20 ans¹⁷⁷.

165 Doris Châteauneuf et collab. (2020), « La tutelle comme projet de vie : qui sont les familles et enfants impliqués? », Québec, Centre de recherche universitaires sur les jeunes et les familles (CRUJeF) du CIUSSSCN, p. 16.

166 Sonia Hélie et collab. (2020), « Évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Point de mire sur la réunification familiale », Montréal, Institut universitaire Jeunes en difficulté, Volet 1 – Quantitatif, p. 33; Doris Châteauneuf et collab. (2020), « La tutelle comme projet de vie : qui sont les familles et enfants impliqués? », Québec, Centre de recherche universitaires sur les jeunes et les familles (CRUJeF) du CIUSSSCN, p. 10.

167 Doris Châteauneuf et collab. (2020), « La tutelle comme projet de vie : qui sont les familles et enfants impliqués? », Québec, Centre de recherche universitaires sur les jeunes et les familles (CRUJeF) du CIUSSSCN, p. 16.

168 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 9, 79.

169 Rosemarie Soucy, « Mémoire sur la considération du besoin d'attachement dans la Loi pour la protection de la Jeunesse (LPJ) et les besoins des familles à risque », décembre 2019, pièce P-312, CSDEPJ, p. 7; CSDEPJ, « Mémoires en liasse – partie 3 », juin 2020, pièce P-411, CSDEPJ, p. 150; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 12 novembre, cahier huis clos p. 52-53; CSDEPJ, « Mémoires en liasse – partie 1 », juin 2020, pièce P-409, CSDEPJ, p. 171-172.

170 Témoignage de Sonia Hélie, notes sténographiques du 7 novembre 2019, p. 148-149.

171 Ontario, *Loi de 2017 sur les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille*, LO 2017, c 14, ann 1, art. 111 (1), 112, 180 (2) b).

172 États-Unis, *Adoption and Safe Families Act* of 1997, 42 USC 1305, art. 103(a)(3)(E); France, *Code de l'action sociale et des familles*, <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074069/>, art. L224-4 al. 1(5°); France, *Code civil*, <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070721/>, art. 378-1 al. 2.

173 France, *Code civil*, art. 347 al. 1 (2°).

174 Irlande, *Adoption Act 2010* (Loi 21/2010), 14 juillet 2010, art. 26 (1), 54(2)(a),(b)(i)(i).

175 Neil Gilbert (2012), « A comparative study of child welfare systems: Abstract orientations and concrete results », *Children and Youth Services Review*, volume 34, numéro 3, p. 535.

176 Children's Bureau (2019), « The AFCARS Report », U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families, Children's Bureau, p. 3.

177 Doris Châteauneuf et collab. (2020), « La tutelle comme projet de vie : qui sont les familles et enfants impliqués? », Québec, Centre de recherche universitaires sur les jeunes et les familles (CRUJeF) du CIUSSSCN, p. 4.

Le processus d'adoption est complexe

La complexité du processus d'adoption est l'une des explications données pour en justifier les délais. En audience, Annie Thériault, membre du Comité de jeunes de l'EDJeP, explique avoir eu le souhait d'être adoptée par sa famille d'accueil. Cependant, la lourdeur du processus l'en a dissuadée¹⁷⁸. À la ligne « Votre histoire », des citoyens relèvent également la longueur et la lourdeur du processus d'adoption¹⁷⁹.

Au Québec, c'est le tribunal qui ordonne l'adoption de l'enfant. Le processus d'adoption judiciaire comporte trois étapes :

1. Le tribunal doit déclarer l'enfant admissible à l'adoption.
2. Le tribunal doit ordonner le placement de l'enfant dans sa famille adoptante. L'enfant doit y demeurer au moins six mois avant de pouvoir passer à la troisième étape. Le *Code civil* prévoit que ce délai peut être réduit de trois mois si l'enfant a déjà vécu dans sa famille adoptante avant l'ordonnance de placement.
3. Enfin, le tribunal ordonne l'adoption¹⁸⁰.

En audience, Carmen Lavallée, explique qu'à la première étape du processus, l'enfant peut être déclaré admissible à l'adoption de deux façons : soit les parents consentent à l'adoption, soit le tribunal tranche sur l'admissibilité de l'enfant¹⁸¹. Dans les deux tiers des cas environ, les parents ne consentent pas¹⁸². Cette proportion de refus est en hausse. Le tribunal doit donc trancher sur l'admissibilité de l'enfant à l'adoption dans la plupart des cas¹⁸³.

Les critères permettant au tribunal de déclarer un enfant admissible à l'adoption sont stricts, ce qui contribue à rendre l'adoption plus difficile à obtenir. Au Québec, le tribunal peut déclarer l'enfant admissible à l'adoption dans l'une ou l'autre des quatre circonstances suivantes :

- L'enfant a plus de trois mois et on ignore qui en sont le père ou la mère
- L'enfant est orphelin et n'a pas de tuteur
- Ses parents ont été déchus de l'autorité parentale et il n'a pas de tuteur
- Ses parents ou son tuteur de fait n'en ont pas assumé le soin, l'entretien ou l'éducation depuis au moins six mois¹⁸⁴.

Ce dernier critère est interprété de façon très restrictive par les tribunaux. Comme l'explique Carmen Lavallée dans son témoignage, la période de six mois doit être ininterrompue. Le fardeau de la preuve est donc difficile à remplir¹⁸⁵. Nous comprenons que, dans les faits, le compteur peut souvent être « remis à zéro » en raison de gestes posés par le ou les parents qui peuvent donner l'impression qu'ils assument le soin, l'entretien ou l'éducation de l'enfant. Nous sommes d'avis que, dans certains cas, ceci peut causer des délais importants pour concrétiser le projet d'adoption d'un enfant.

Les critères pour la tutelle sont sensiblement les mêmes que ceux menant à une adoption. La tutelle peut être demandée si :

- L'enfant est orphelin et n'a pas de tuteur
- Les parents n'assument pas de fait le soin, l'entretien ou l'éducation de l'enfant
- L'enfant serait vraisemblablement en danger s'il retournait chez ses parents¹⁸⁶.

178 Témoignage d'Annie Thériault, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 129-130.

179 CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 18.

180 *Code civil du Québec*, RLRQ c CCQ-1991, art. 559, 566 al 1-2; Doris Châteauneuf et collab. (2020), « La tutelle comme projet de vie : qui sont les familles et enfants impliqués? », Québec, Centre de recherche universitaires sur les jeunes et les familles (CRUJeF) du CIUSSSCN, p. 10.

181 Témoignage de Carmen Lavallée, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 148; *Code civil du Québec*, RLRQ c CCQ-1991, art. 544.

182 Doris Châteauneuf et collab. (2020), « La tutelle comme projet de vie : qui sont les familles et enfants impliqués? », Québec, Centre de recherche universitaires sur les jeunes et les familles (CRUJeF) du CIUSSSCN, p. 10.

183 Témoignage de Carmen Lavallée, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 131.

184 *Code civil du Québec*, RLRQ c CCQ-1991, art. 559.

185 Témoignage de Carmen Lavallée, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 155.

186 *Code civil du Québec*, RLRQ c CCQ-1991, art. 207.

Nous croyons qu'étant donné que ces critères sont difficiles à remplir pour l'adoption, ils peuvent l'être aussi pour la tutelle.

Le dépassement des durées maximales d'hébergement comme critère d'admissibilité à l'adoption et à la tutelle

À la lumière de la preuve et des exemples étrangers, nous proposons de revoir certaines dispositions législatives en ce qui concerne l'admissibilité à l'adoption et à la tutelle.

Réviser les critères d'admissibilité permettrait de concrétiser plus rapidement les projets de vie de tutelle et d'adoption. Cela permettrait également de réaffirmer l'importance de respecter le temps de l'enfant. Ces modifications lanceraient un message clair sur la nécessité d'assurer la stabilité des liens et la continuité des soins pour l'enfant.

Par conséquent, nous estimons que, lorsque l'enfant est inscrit dans un projet de vie permanent par le tribunal, le dépassement des durées maximales d'hébergement devrait être ajouté comme cinquième critère d'admissibilité à l'adoption, à moins que ce dépassement ne soit autrement justifié dans l'intérêt de l'enfant.

Le régime d'adoption dans son état actuel ne convient pas à toutes les situations

Outre la question des délais pour réaliser un projet d'adoption et des critères qui permettent d'aller de l'avant avec ce projet, le régime d'adoption actuel ne répond pas adéquatement aux besoins de certains enfants et des familles.

Au Québec, l'adoption plénière est le seul type d'adoption permis par la loi. Or, cette adoption a pour effet de rompre définitivement les liens de filiation entre les parents et l'enfant¹⁸⁷.

Cette rupture définitive du lien de filiation a un effet dissuasif pour certains enfants. En audience, Annie Thériault témoigne que de devoir affirmer cette rupture face à ses parents biologiques l'a aussi dissuadée de poursuivre sa démarche d'adoption¹⁸⁸.

Cette rupture définitive du lien de filiation est mal adaptée lorsque l'enfant souhaite maintenir un lien, si minime soit-il, avec ses parents biologiques. Dans son témoignage, Carmen Lavallée mentionne que « plusieurs de ces enfants seraient juridiquement adoptables, mais, cliniquement, on considère qu'ils ne sont pas adoptables parce que l'adoption plénière telle qu'on la connaît n'est pas dans leur intérêt¹⁸⁹ ».

Elle souligne que l'adoption simple permet au contraire l'intégration dans la nouvelle famille, sans que l'enfant, prêt à être adopté, ne soit placé en situation de conflit de loyauté avec sa famille d'origine¹⁹⁰. L'adoption simple permet à l'enfant de s'investir dans une nouvelle famille, sans avoir à nier ses origines¹⁹¹. L'adoption simple est une adoption additive : elle crée un lien de filiation entre l'adopté et l'adoptant, mais elle ne rompt pas le lien de filiation biologique¹⁹². L'adopté est donc un membre de sa famille adoptive à part entière et les adoptants sont les seuls responsables de l'enfant¹⁹³. Elle serait donc une voie permettant d'ouvrir l'adoption aux jeunes plus âgés pour lesquels l'adoption n'est normalement pas envisagée¹⁹⁴.

187 *Code civil du Québec*, RLRQ c CCQ-1991, art. 577; témoignage de Carmen Lavallée, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 156.

188 Témoignage d'Annie Thériault, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 130.

189 Témoignage de Carmen Lavallée, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 133.

190 Témoignage de Carmen Lavallée, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 135.

191 Groupe de travail sur le régime québécois de l'adoption (2007), « Pour une adoption québécoise à la mesure de chaque enfant », Québec, Ministère de la Justice, p. 90.

192 Témoignage de Carmen Lavallée, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 132-133.

193 Groupe de travail sur le régime québécois de l'adoption (2007), « Pour une adoption québécoise à la mesure de chaque enfant », Québec, Ministère de la Justice, p. 92; témoignage de Carmen Lavallée, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 147.

194 Témoignage de Carmen Lavallée, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 147.

Permettre l'adoption simple a été envisagé à plusieurs reprises dans les dernières années.

- En 2007, le rapport du groupe de travail sur le régime québécois de l'adoption présidé par Carmen Lavallée plaide déjà en faveur de l'adoption simple au Québec¹⁹⁵.
- En 2012, le projet de loi 81, qui n'a jamais été adopté, proposait de reconnaître une adoption ne rompant pas les liens de filiation¹⁹⁶.
- En 2017, le projet de loi 113 apporte certains assouplissements aux modalités entourant l'adoption. Il est maintenant possible d'avoir des ententes de communication ou de reconnaître le lien de filiation d'origine¹⁹⁷. Cependant, l'adoption met toujours fin aux liens de filiation d'origine¹⁹⁸.
- Le projet de loi 113 a aussi introduit l'adoption coutumière pour les enfants autochtones. L'introduction de l'adoption coutumière doit permettre de conjuguer le respect des coutumes autochtones, de l'intérêt de l'enfant et de ses droits, et le consentement des parents biologiques. Bien que l'adoption coutumière se rapproche de certaines définitions de l'adoption simple (reconnaissance du lien préexistant, subsistance de certains droits¹⁹⁹), celle-ci brise toujours le lien de filiation préexistant pour en créer un nouveau avec la famille adoptive²⁰⁰.

Bref, nous constatons que le projet de loi 113 a introduit plusieurs changements permettant « d'assouplir » le régime d'adoption plénière, mais sans jamais aller jusqu'à l'adoption simple.

Dans son témoignage, Carmen Lavallée souligne qu'en 2007 l'idée qu'un enfant puisse avoir plusieurs parents n'était pas très répandue. Elle souligne qu'aujourd'hui cette idée ne rencontre plus les mêmes réticences qu'au paravant. La pluri-parenté est maintenant reconnue dans deux provinces canadiennes²⁰¹. L'adoption simple est aussi reconnue ailleurs dans le monde, par exemple en France²⁰². À la ligne « Votre histoire », plusieurs citoyens demandent à ce que l'adoption simple soit reconnue au Québec²⁰³.

En audience, plusieurs témoins soulignent l'importance de conserver des liens entre l'enfant et sa famille biologique²⁰⁴.

- Sylvie Drapeau souligne que les jeunes tiennent à une continuité relationnelle avec leur famille biologique²⁰⁵
- De même, Mélanie Maxine Doucet, membre du Centre de recherche sur l'enfance et la famille de l'Université McGill, exprime que les jeunes en protection de la jeunesse vont parfois vouloir reconnecter avec leur famille d'origine²⁰⁶.
- Carmen Lavallée souligne que les jeunes interviewés dans le cadre de l'évaluation des impacts de la *Loi sur la protection de la jeunesse* témoignent de leur double appartenance à leurs familles d'accueil et biologique²⁰⁷.
- Selon les chercheurs Doris Châteauneuf et autres, 50 % des enfants adoptés maintiennent des contacts avec leur mère au cours de l'année qui précède la déclaration de leur admissibilité à l'adoption²⁰⁸.

195 Groupe de travail sur le régime québécois de l'adoption (2007), « Pour une adoption québécoise à la mesure de chaque enfant », Québec, Ministère de la Justice, p. 90-94.

196 Françoise-Romaine Ouellette et Carmen Lavallée (2015), « La réforme proposée du régime québécois de l'adoption et le rejet des parentés plurielles », *Revue de droit de McGill*, volume 60, numéro 2, p. 318.

197 *Code civil du Québec*, RLRQ c CCQ-1991, art. 579.

198 *Code civil du Québec*, RLRQ c CCQ-1991, art. 577.1.

199 *Code civil du Québec*, RLRQ c CCQ-1991, art. 132.0.1

200 Projet de loi n°113, Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives en matière d'adoption et de communication de renseignements, 1^{re} session, 41^e législature, 2017, <<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2017C12F.PDF>>, p. 2; *Code civil du Québec*, RLRQ c CCQ-1991, art. 577.1.

201 Témoignage de Carmen Lavallée, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 172. Les deux provinces canadiennes qui reconnaissent la pluri-parentalité dans leur législation sont la Colombie-Britannique et la Saskatchewan, voir : Comité consultatif sur le droit de la famille (2015), « Pour un droit de la famille adapté aux nouvelles réalités conjugales et familiales », Québec, Ministère de la Justice, p. 165, 330, note 893.

202 Groupe de travail sur le régime québécois de l'adoption (2007), « Pour une adoption québécoise à la mesure de chaque enfant », Québec, Ministère de la Justice, p. 77; France, *Code civil*, art. 364.

203 CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 26.

204 Témoignage de Daniel Marineau, notes sténographiques du 5 février 2020, p. 68; témoignage de Mélanie Maxine Doucet, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 104-105; témoignage de Sylvie Drapeau, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 147.

205 Témoignage de Sylvie Drapeau, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 147.

206 Témoignage de Mélanie Maxine Doucet, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 104-105.

207 Témoignage de Carmen Lavallée, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 134.

208 Doris Châteauneuf et collab. (2020), « La tutelle comme projet de vie : qui sont les familles et enfants impliqués? », Québec, Centre de recherche universitaires sur les jeunes et les familles (CRUJeF) du CIUSSSCN, p. 30.

Nous avons la conviction que l'adoption pourrait être plus facile à obtenir si l'adoption simple était permise. Elle pourrait notamment permettre aux parents qui désirent conserver des liens avec l'enfant de consentir plus facilement à l'adoption de leur enfant²⁰⁹. Pour ce faire, nous croyons qu'il est aussi important de valoriser et d'accompagner les parents dans leur cheminement vers un consentement à l'adoption.

Permettre l'adoption simple, sans rupture du lien de filiation

L'adoption est un projet de vie stabilisant pour l'enfant. Or, en matière d'adoption, le droit actuel semble déconnecté des besoins des enfants et des familles. Nous croyons que l'adoption simple pourrait mieux répondre à la réalité des enfants plus âgés ayant un lien préétabli avec leurs parents biologiques. Pour ces raisons, nous recommandons d'introduire l'adoption simple au Québec. Le choix du mode d'adoption (simple ou plénière) devra s'effectuer en fonction de l'intérêt de l'enfant.

Les adoptants et les tuteurs sont laissés à eux-mêmes

Les témoins indiquent qu'à l'heure actuelle, le soutien après le prononcé de la tutelle ou de l'adoption est défaillant. En plus de faciliter et d'accélérer les processus d'adoption et de tutelle comme projets de vie alternatifs, nous croyons qu'il est nécessaire de soutenir davantage les familles qui s'y engagent.

Difficultés liées à l'adoption

Des parents adoptifs ayant appelé la ligne « Votre histoire » demandent le maintien des services après le prononcé de l'adoption. Ils estiment ne pas être épaulés pour faire face à des défis comme la présence de troubles d'attachement chez l'enfant²¹⁰. Dans leur déclaration écrite, des parents adoptifs affirment n'avoir eu aucune formation une fois l'adoption prononcée. Ils soulignent aussi avoir eu très peu de soutien²¹¹.

Des mémoires font écho à ces constats²¹². Les chercheuses Marie-Andrée Poirier, Geneviève Pagé et Doris Châteauneuf soutiennent que des services post-adoption doivent être disponibles partout au Québec²¹³. Pour des témoins à huis clos, ce soutien doit durer de deux à trois ans et inclure des services professionnels et financiers²¹⁴.

Difficultés liées à la tutelle

La tutelle impose de lourdes obligations administratives aux tuteurs. Elle « confère aux tuteurs la responsabilité, selon le cas, d'assister le mineur, d'agir à sa place et de veiller à ses intérêts²¹⁵ ». Ainsi, le tuteur assure la protection de l'enfant, sa représentation lorsqu'il exerce ses droits civils et l'administration de son patrimoine²¹⁶. Il doit produire des rapports au Curateur public. Par exemple, le tuteur doit fournir un inventaire des biens à administrer pour l'enfant dans les 60 jours suivants l'ouverture de la tutelle²¹⁷. Puis, il doit faire un rapport de la gestion des biens chaque année²¹⁸.

D'autre part, il semble que l'accès aux services soit défaillant une fois que la tutelle est prononcée. En effet, l'obtention de la tutelle met fin à l'intervention du DPJ dans la vie d'un enfant²¹⁹. Il est prévu que le DPJ doit informer les tuteurs « des ressources d'aide disponibles dans leur milieu et leur indiquer comment y avoir accès²²⁰ ». Pour-

209 Témoignage de Carmen Lavallée, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 135, 148; Françoise-Romaine Ouellette et Carmen Lavallée (2015), « La réforme proposée du régime québécois de l'adoption et le rejet des parentés plurielles », *Revue de droit de McGill*, volume 60, numéro 2, p. 318.

210 CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 18.

211 Huis clos, « Déclaration », 13 mai 2020, pièce P-328, CSDEPJ, p. 1, 4.

212 Confédération des Organismes Familiaux du Québec, « Mémoire », décembre 2019, pièce P-221, CSDEPJ, p. 13; Comité de travail pour la représentation de la triade adoptive, « L'enfant vulnérable et la triade adoptive », novembre 2019, pièce P-381, CSDEPJ, p. 14.

213 Témoignage de Marie-Andrée Poirier, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 110.

214 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 6 novembre 2019, cahier huis clos p. 62.

215 Doris Châteauneuf et collab. (2020), « La tutelle comme projet de vie : qui sont les familles et enfants impliqués? », Québec, Centre de recherche universitaires sur les jeunes et les familles (CRUJeF) du CIUSSSCN, p. 1.

216 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2010), « Manuel de référence sur la protection de la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec, p. 89.

217 *Code civil du Québec*, RLRQ c CCQ-1991, art. 240.

218 *Code civil du Québec*, RLRQ c CCQ-1991, art. 246 al. 1.

219 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c P-34.1, art. 70.2 al. 1.

220 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2009), « Devenir tuteur dans le meilleur intérêt de l'enfant », Québec, Gouvernement du Québec, p. 11.

tant, l'analyse qualitative de dossiers d'enfants permet de constater qu'une des raisons invoquées par les familles d'accueil pour ne pas accepter de devenir tuteur pour un enfant est la perte de soutien engendrée par la fermeture du dossier en protection de la jeunesse²²¹. Dans les forums régionaux, les citoyens demandent également que des liens soient assurés avec les services pertinents une fois que la tutelle a débuté²²².

De plus, gérer les contacts avec la famille d'origine présente son lot de difficultés²²³, même si le tribunal a le pouvoir de régler ces contacts lorsqu'il prononce la tutelle²²⁴. Toujours selon notre analyse qualitative de dossiers d'enfants, la gestion des contacts apparaît comme un obstacle à l'actualisation d'un projet de tutelle²²⁵.

Encore une fois, il apparaît que les tuteurs n'obtiennent pas le soutien requis.

D'autres juridictions ont mis en place des mesures de soutien après l'adoption ou la tutelle

Ailleurs au Canada et dans le monde, d'autres juridictions ont développé des moyens pour soutenir les familles une fois que l'adoption ou la tutelle est prononcée.

- En Ontario, les familles adoptantes sont éligibles à des subventions, des formations et des services de soutien²²⁶
- Au Royaume-Uni, il existe un fonds de soutien permettant de fournir des thérapies pendant et après le processus d'adoption si des besoins particuliers sont relevés. L'accès au fond est possible jusqu'à ce que le jeune adopté atteigne l'âge de 21 ans. Le fonds est aussi disponible pour les cas de tutelle²²⁷.

Ainsi, nous croyons opportun que le Québec offre des mesures de soutien cliniques, financières et administratives aux familles adoptantes et aux familles qui deviennent tuteurs.

1.8 Les familles d'accueil font face à plusieurs obstacles

Les familles d'accueil sont un maillon essentiel pour assurer le bien-être des enfants placés et leur procurer une famille.

- Elles sont parfois temporairement de passage dans la vie de certains enfants.
- Pour d'autres, ce passage s'allonge devant l'ampleur des difficultés personnelles et familiales de l'enfant.
- Enfin, certains enfants ont besoin d'une famille d'accueil pour la vie et l'engagement de leurs parents d'accueil envers eux leur permet de s'ancrer au sein de cette famille, dans un projet de vie stable et permanent.

Les familles d'accueil sont des acteurs incontournables pour concrétiser la majorité des projets de vie alternatifs. Il existe trois types de familles d'accueil :

- Les familles d'accueil dites régulières, qui sont des familles d'accueil reconnues et qui accueillent des enfants qu'elles ne connaissent pas à court, moyen ou long terme²²⁸. Les enfants reçus par ces familles présentent des profils variés, en raison du type de placement (par exemple, un placement d'urgence), de leur historique de placement (un ou plusieurs) et de leur trajectoire familiale (les problématiques des parents)²²⁹.

221 Annexe 13, « Analyse qualitative de dossiers d'enfants ».

222 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 73.

223 Annexe 13, « Analyse qualitative de dossiers d'enfants ».

224 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c P-34.1, art. 70.6.

225 Annexe 13, « Analyse qualitative de dossiers d'enfants ».

226 Ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (2021), *L'adoption*, <<http://www.children.gov.on.ca/htdocs/French/adoption/adoption-supports.aspx>>.

227 Local Government Association (2018), « Permanency Resource Pack », Londres, Local Government Association, p. 12.

228 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2010), « Manuel de référence sur la protection de la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec, p. 714.

229 Marie-Andrée Poirier, Doris Châteauneuf et Geneviève Pagé, « Le placement en protection de la jeunesse : préparer, accompagner et soutenir les familles d'accueil pour mieux répondre aux besoins des enfants placés », 20 décembre 2019, pièce p-413, CSDEPJ, p. 4.

- Les familles d'accueil dites banque mixte, qui sont aussi des familles d'accueil reconnues et qui s'engagent comme famille d'accueil avec le souhait d'adopter un enfant. Des enfants pour qui la probabilité d'être réunis avec leur famille est faible, mais qui ne se qualifient pas encore pour l'adoption leur sont confiés. Ils reçoivent généralement un seul enfant²³⁰.
- Les familles d'accueil dites de proximité, qui ont un lien significatif avec l'enfant²³¹ et font souvent partie de sa famille élargie. Le recours à ce type de milieu a augmenté de 55 % depuis 2003²³². Cette catégorie de famille d'accueil a été reconnue comme tel dans la LPJ en 2017²³³.

Des jeunes entendus lors des audiences mentionnent l'importance qu'avait pour eux leur famille d'accueil. Pour ces jeunes, leur famille d'accueil leur a permis de retrouver une certaine stabilité. Ils les considèrent d'ailleurs comme leurs parents.

Lors de son témoignage, Annie Thériault mentionne que :

Ma famille d'accueil m'a beaucoup apporté. [...] Il faut savoir que les familles d'accueil sont importantes pour tous. Ces adultes qui nous ouvrent leurs bras pour nous aider, pour nous écouter, pour nous conseiller et nous guider. Aussi cela nous aide, nous les jeunes, à trouver une certaine stabilité, parce que chaque fois qu'on est arraché à un milieu, c'est encore une fois se remettre en question. Pourquoi je suis encore à nouveau abandonnée ?²³⁴

Un autre jeune qui a témoigné à huis clos précise :

Bien, elle représente ma gardienne, bien sûr. C'est la personne qui m'a le plus élevé de ma vie, on pourrait dire quasiment que c'est ma mère. Puis qu'est-ce qu'elle fait pour moi, elle me nourrit, elle me loge, elle est gentille avec moi, elle est empathique. Même des fois quand je ne fais pas des bonnes choses, bien elle me pardonne puis elle me laisse une deuxième chance²³⁵.

Les familles d'accueil sont des refuges pour ces enfants. En plus de répondre à leurs besoins de base, elles doivent les écouter, les rassurer, les aider à surmonter leurs difficultés. Elles sont au cœur du quotidien de ces enfants et leur engagement est essentiel à leur bon développement. Dans leur déclaration signée, Luc Vachon, président de la Centrale des syndicats démocratiques (CSD), Diane Thomas, présidente de l'Association démocratique des ressources à l'enfance du Québec (ADREQ) pour la région Chaudière-Appalaches et Normand Pépin, conseiller à la recherche à la CSD, affirment que « [l]es familles d'accueil agissent en substitution aux familles d'origine et offrent aux enfants ce qui se rapproche le plus d'un milieu familial. Elles sont sensibles au vécu des jeunes et s'investissent affectivement auprès d'eux²³⁶ ».

La preuve recueillie met en lumière différents obstacles qui nuisent à l'engagement de ces familles et, conséquemment, à la réalisation des projets de vie des enfants.

La relation entre les familles d'accueil et la DPJ s'est détériorée depuis 2009

Plusieurs personnes ont critiqué les changements qui découlent de la *Loi sur la représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires* (LRR) en 2009. Nous constatons que cette loi a modifié la nature de la collaboration entre ce qu'on appelle aujourd'hui les CISSS-CIUSSS et les familles d'accueil en la rendant plus contractuelle que partenariale, tout en réduisant le soutien clinique offert aux familles d'accueil.

230 Marie-Andrée Poirier, Doris Châteauneuf et Geneviève Pagé, « Le placement en protection de la jeunesse : préparer, accompagner et soutenir les familles d'accueil pour mieux répondre aux besoins des enfants placés », 20 décembre 2019, pièce p-413, CSDEPJ, p. 5.

231 Marie-Andrée Poirier, Doris Châteauneuf et Geneviève Pagé, « Le placement en protection de la jeunesse : préparer, accompagner et soutenir les familles d'accueil pour mieux répondre aux besoins des enfants placés », 20 décembre 2019, pièce p-413, CSDEPJ, p. 4.

232 Sonia Hélié et collab. (2020), « Évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Point de mire sur la réunification familiale », Montréal, Institut universitaire Jeunes en difficulté, Volet 1 – Quantitatif, p. 29.

233 Projet de loi n°99, Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions, 1^{re} session, 41^e législature, 2017, p. 2.

234 Témoignage d'Annie Thériault, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 19.

235 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 5 novembre 2019, cahier huis clos p. 7.

236 Luc Vachon, Diane Thomas et Normand Pépin, « Déclaration », 21 mai 2020, pièce P-346, CSDEPJ, p. 1.

Contexte de la LRR en bref

La LRR crée un régime de représentation pour les familles d'accueil et pour les ressources intermédiaires d'hébergement qui accueillent jusqu'à neuf personnes. Cette loi établit un régime de négociation d'une entente collective les concernant²³⁷.

À la suite de l'adoption de cette loi, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a élaboré un cadre de référence afin d'établir les orientations ministérielles pour organiser, gérer et fournir les services au sein des familles d'accueil et des ressources d'hébergement intermédiaires (cadre référence RI-RTF). Ce cadre de référence précise notamment :

- La démarche pour recruter et évaluer une famille candidate ou une ressource d'hébergement candidate
- Les rôles et responsabilités d'un CISSS-CIUSSS en ce qui concerne le suivi des usagers, le contrôle de la qualité des services offerts
- La relation entre les CISSS-CIUSSS et les familles d'accueil et les ressources intermédiaires²³⁸.

Détérioration du lien entre les CISSS-CIUSSS et les familles d'accueil

Plusieurs témoins ont rapporté que l'adoption de la LRR et du cadre de référence RI-RTF ont contribué à détériorer les liens entre les intervenantes et les CISSS-CIUSSS, d'une part, et les familles d'accueil et ressources d'hébergement intermédiaires, d'autre part.

- Dans leur mémoire, les DPJ du Québec affirment que la LRR a bouleversé les relations avec les familles d'accueil, et ce, à la grandeur du Québec²³⁹
- Pour la Fédération des familles et des ressources intermédiaires du Québec (FFARIQ), trois éléments ont contribué à provoquer des bouleversements majeurs :
 - Les familles d'accueil se retrouvent dans un statut « hybride » entre celui d'un salarié et d'un travailleur autonome vis-à-vis des CISSS-CIUSSS
 - Les familles d'accueil sont fréquemment traitées par les CISSS-CIUSSS davantage comme des adversaires que comme des partenaires, cette relation de partenaires essentielle à la qualité des services offerts à l'enfant ne s'étant jamais développée
 - Les modifications apportées à la Loi sur les services de santé et services sociaux (LSSSS) en 2015 ont mis fin au suivi des familles d'accueil par les CISSS-CIUSSS et au soutien adapté qui leur était apporté au besoin, en donnant aux professionnels un rôle de contrôle de la qualité des services offerts²⁴⁰.
- Luc Vachon, Diane Thomas et Normand Pépin précisent qu'avant l'adoption de la LRR, le partenariat n'était pas toujours facile. Par contre, la compréhension des rôles et le respect des compétences mutuelles étaient une valeur ajoutée dans l'accompagnement des familles. Le travail d'équipe, intervenante-ressource et la famille d'accueil, s'effrite depuis la LRR. Ceci explique le rapport d'autorité qui s'est installé. Pour eux, ce rapport devrait être plus équilibré afin d'éviter que la famille se sente jugée. Les familles d'accueil qui reçoivent les enfants « veulent pouvoir travailler en complémentarité avec les intervenants du réseau et être traitées comme des partenaires²⁴¹ ».
- Dans son témoignage, Marie-Andrée Poirier, directrice scientifique de l'Équipe de recherche sur le placement et l'adoption en protection de la jeunesse, affirme que les différents changements engendrés par la LRR ont modifié de façon importante la nature des rapports entre les professionnels de la protection de

237 Voir *Loi sur la représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant*, RLRQ c R-24.0.2.

238 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2016), « Cadre de référence : Les ressources intermédiaires et les ressources de type familial », Québec, Gouvernement du Québec, <<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/document-000168/>>, p. 21-22.

239 DPJ-DP du Québec, « Ensemble, unissons nos voix pour les enfants », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 9.

240 Fédération des familles d'accueil et ressources intermédiaires du Québec, « Mémoire de la Fédération des familles d'accueil et ressources intermédiaires du Québec », 4 février 2020, pièce P-078, CSDEPJ, p. 15-17.

241 Luc Vachon, Diane Thomas et Normand Pépin, « Déclaration », 21 mai 2020, pièce P-346, CSDEPJ, p. 2-4.

la jeunesse et les parents d'accueil. Leurs relations sont maintenant moins axées sur la collaboration et le soutien. À cet égard, elle considère nécessaire de documenter rigoureusement ce nouveau contexte dans le but de mettre en place des pratiques efficaces qui s'appuient sur des connaissances à jour²⁴². Elle recommande donc une évaluation des effets de la LRR²⁴³.

- Dans leur mémoire, les DPJ du Québec vont dans le même sens et appuient la réalisation d'une étude pour évaluer les effets de la LRR²⁴⁴.

Nous constatons que l'entrée en vigueur de la LRR a contribué à l'effritement du lien entre les CISSS-CIUSSS et les familles d'accueil ainsi que les ressources d'hébergement intermédiaires. Par ailleurs, le fait que depuis son adoption en 2009, la LRR n'a fait l'objet d'aucune évaluation des impacts sur la qualité des services offerts aux enfants nous étonne. Nous recommandons donc qu'une instance indépendante soit mandatée pour évaluer les impacts du régime découlant de la LRR sur la qualité des services offerts aux enfants par les CISSS-CIUSSS, les familles d'accueil et les ressources d'hébergement intermédiaires.

La pénurie de familles d'accueil entraîne de l'instabilité pour les enfants

Au-delà des problèmes engendrés par l'adoption de la LRR, le recrutement des familles d'accueil reste un enjeu important.

Selon la FFARIQ, la façon de concevoir la famille a grandement progressé au Québec ces dernières décennies. Les différents modèles familiaux qui ont émergé (familles recomposées, monoparentalité, père au foyer, homoparentalité, etc.) ont nécessité de la part des CISSS-CIUSSS qu'ils repensent à leurs processus de recrutement et d'évaluation afin qu'ils soient en concordance avec ces modèles²⁴⁵. Dans les forums régionaux, d'autres personnes souhaitent également qu'il y ait davantage de recrutement de familles d'accueil de milieux culturels plus diversifiés²⁴⁶. Par ailleurs, « [d]epuis 2012, le niveau d'exigence envers les familles d'accueil a changé de façon significative », ce qui peut placer plus facilement la famille en situation d'échec²⁴⁷.

Des critères de recrutement trop stricts semblent contribuer à la pénurie de familles d'accueil

Plusieurs personnes soulignent que la manière très stricte dont les critères de recrutement sont appliqués contribue à la pénurie de familles d'accueil. Des professionnels rencontrés dans le cadre des forums régionaux identifient que les critères de sélection trop sévères des familles d'accueil sont un facteur contribuant à l'instabilité des enfants en famille d'accueil, puisqu'ils disqualifient de nombreuses familles potentielles²⁴⁸. Le recrutement difficile contribue à la pénurie de familles d'accueil. En raison de cette pénurie, les enfants sont souvent éloignés de leur milieu de vie naturel lors des placements, faute de pouvoir trouver des familles d'accueil plus proches²⁴⁹.

Cette pénurie est également décrite par des DPJ et différents CISSS-CIUSSS, qui affirment que cela entraîne un défi majeur pour orienter chaque enfant vers la ressource d'hébergement la plus apte à répondre à ses besoins²⁵⁰.

De plus, plusieurs témoins rapportent que les critères de recrutement sont appliqués de manière inégale selon les différentes régions du Québec.

242 Témoignage Marie-Andrée Poirier, notes sténographiques du 10 janvier, p. 96, 110-111.

243 Marie-Andrée Poirier, Doris Châteauneuf et Geneviève Pagé, « Le placement en protection de la jeunesse : préparer, accompagner et soutenir les familles d'accueil pour mieux répondre aux besoins des enfants placés », 10 janvier 2020, pièce P-069, CSDEPJ, p. 12.

244 DPJ-DP du Québec, « Ensemble, unissons nos voix pour les enfants », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 9.

245 Fédération des familles d'accueil et ressources intermédiaires du Québec, « Mémoire de la Fédération des familles d'accueil et ressources intermédiaires du Québec », 4 février 2020, pièce P-078, CSDEPJ, p. 7.

246 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 44.

247 Fédération des familles d'accueil et ressources intermédiaires du Québec, « Mémoire de la Fédération des familles d'accueil et ressources intermédiaires du Québec », 4 février 2020, pièce P-078, CSDEPJ, p. 7.

248 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 40-41.

249 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 41.

250 Directrices et des directeurs du programme jeunesse, « Enjeux relatifs aux services aux jeunes et aux familles en contexte de vulnérabilité », janvier 2020, pièce P-085, CSDEPJ, p. 12-13; Gestionnaires au secteur jeunesse de la Mauricie – Centre-du-Québec, « Mémoire des gestionnaires au secteur jeunesse de la Mauricie – Centre-du-Québec », 26 mai 2020, pièce P-377, CSDEPJ, p. 12; CIUSSS du Saguenay – Lac-Saint-Jean, « Mémoire déposé pour la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse pour la région du Saguenay – Lac-Saint-Jean », janvier 2020, pièce P-186, CSDEPJ, p. 9; CISSS de la Montérégie-Est, CISSS de la Montérégie-Centre et CISSS de la Montérégie-Ouest, « Mémoire pour la Commission Laurent », décembre 2019, pièce P-267, CSDEPJ, p. 14-15.

- Selon la FFARIQ, les processus de recrutement varient d'un CISSS-CIUSSS à l'autre et chaque CISSS-CIUSSS semble jouir d'une grande latitude au regard de la grille d'évaluation ou des critères de sélection²⁵¹.
- Jessyka Dumais, témoin citoyenne, qui est passée par le processus d'évaluation pour devenir famille d'accueil dans le but d'adopter, a confirmé ce constat lors de son témoignage en expliquant que des amis à elle habitant sur un autre territoire n'ont pas connu le même processus d'évaluation qu'elle²⁵².

Plusieurs professionnels ont suggéré un assouplissement des critères de sélection des familles d'accueil, particulièrement dans le contexte du programme de banque mixte²⁵³. D'autres suggèrent que certains critères soient allégés, par exemple la conformité des chambres²⁵⁴.

- Lors de son témoignage, Annie Thériault réclame qu'on arrête d'avoir trop de restrictions aux nouvelles familles d'accueil puisque, selon elle, « ce n'est pas un mètre carré (1 m²) de moins dans ma chambre qui fera en sorte que je ne suis pas bien dans cet endroit²⁵⁵ ».

Pour bien comprendre la notion de « critères trop stricts », nous avons analysé le cadre de référence RI-RTF. Ce cadre de référence articule les services autour de l'hébergement pour toutes les personnes, enfants ou adultes, ayant un besoin d'hébergement, depuis l'adoption de la LRR. L'analyse démontre que, pour conclure une entente spécifique avec un CISSS-CIUSSS, toute ressource doit minimalement répondre aux critères généraux déterminés par le ministre. Par exemple : l'absence d'antécédents judiciaires en lien avec la fonction ou encore que le milieu de vie soit situé géographiquement dans un endroit accessible, bien éclairé et sécuritaire²⁵⁶.

Le cadre de référence RI-RTF offre une certaine souplesse pour les familles d'accueil de proximité et les familles d'accueil autochtones :

[C]onsidérant l'historique du développement des ressources et l'extrême diversité des réalités qu'elles représentent d'un bout à l'autre du Québec, il semble que dans certaines circonstances, l'établissement pourrait permettre des adaptations temporaires ou permanentes à l'égard de certains critères. Un tel processus d'adaptation doit être prévu et encadré de façon rigoureuse afin de ne pas affecter la qualité du milieu de vie et la sécurité des usagers²⁵⁷.

Considérant le nombre de témoins qui font allusion à la notion de « critères » trop stricts, nous concluons que, dans certains cas, les critères sont appliqués sans apporter les nuances requises en fonction de la clientèle à héberger. En ce sens, nous souhaitons que les critères et les normes soient appliqués avec souplesse et estimons qu'ils ne doivent pas être un frein à un projet de vie qui est le meilleur pour un enfant.

La pénurie de familles d'accueil entraîne de mauvais pairages, ce qui augmente les risques d'instabilité pour les enfants

La LPJ prévoit pour l'enfant le droit d'être hébergé dans un endroit qui répond à ses besoins²⁵⁸. Malheureusement, les constats mis de l'avant par les différents témoins nous amènent à nous inquiéter de la stabilité du parcours des enfants placés en famille d'accueil. La pénurie de familles d'accueil limite le bon pairing et peut clairement contribuer au déplacement de l'enfant, souvent en urgence, d'une famille d'accueil à une autre.

- En audience, une famille d'accueil nous a présenté une situation où une enfant lui avait été confiée alors que ce n'était pas du tout le bon pairing pour répondre aux besoins de l'enfant. Ceci a eu pour effet de créer une situation difficile à gérer. L'enfant a dû être retirée de cette famille²⁵⁹. Ce mauvais pairing a créé de l'instabilité pour cette enfant, qui a dû changer de milieu dans des conditions loin d'être optimales.

251 Fédération des familles d'accueil et ressources intermédiaires du Québec, « Mémoire de la Fédération des familles d'accueil et ressources intermédiaires du Québec », 4 février 2020, pièce P-078, CSDEPJ, p. 8.

252 Témoignage de Jessyka Dumais, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 222-223.

253 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 79.

254 CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 26.

255 Témoignage d'Annie Thériault, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 19.

256 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2016), « Cadre de référence : Les ressources intermédiaires et les ressources de type familiale », Québec, Gouvernement du Québec, <<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/document-000168/>>, p. 50-58.

257 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2016), « Cadre de référence : Les ressources intermédiaires et les ressources de type familiale », Québec, Gouvernement du Québec, <<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/document-000168/>>, p. 58.

258 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c P-34.1, art. 11.1.

259 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 11 novembre 2019, cahier huis clos p. 127-128.

- Un autre témoin est venu affirmer qu'il n'y a pas de places actuellement dans sa région, que ce soit en famille d'accueil ou en centre de réadaptation. Cette situation fait en sorte qu'on ne répond pas aux réels besoins des enfants²⁶⁰.

Pour plusieurs citoyens et professionnels venus s'exprimer lors des forums régionaux, les problèmes de pairage sont une source d'instabilité pour les enfants. Ils expliquent que le choix du milieu de vie des enfants ne tient pas toujours compte de leurs caractéristiques culturelles ou sociales. Ceci nuit à leur développement²⁶¹.

- Les mauvais pairages ont fait l'objet de plusieurs critiques de la part de familles d'accueil qui ont contacté la ligne « Votre histoire »²⁶².
- Un collectif d'organismes de la société civile œuvrant auprès des enfants souligne dans son mémoire que la situation de chaque enfant est unique. Ainsi, chaque trajectoire doit tenir compte des particularités de l'enfant, ce qui implique son âge, son origine ethnique, son orientation sexuelle, sa classe sociale, etc.²⁶³.
- Dans son mémoire, le Protecteur du citoyen met en lumière le fait que plusieurs plaintes traitées déplorent la rareté des ressources d'hébergement pour les enfants qui ont des besoins particuliers. Cette rareté fait en sorte que des enfants ne trouvent pas de ressource adaptée à leurs besoins²⁶⁴.

D'autres soulignent la difficulté de réaliser un bon pairage dans un contexte de pénurie de familles d'accueil.

- Les DPJ du Québec affirment qu'il faudrait avoir entre 15 % et 20 % de places inoccupées sur l'ensemble des places disponibles pour pouvoir réaliser un bon pairage. Or, dans certaines régions du Québec, il n'y en a que 2 %²⁶⁵.
- Le CIUSSS du Saguenay – Lac-Saint-Jean confirme ce manque de places : « pour répondre à la demande actuelle, il faudrait atteindre 20 à 25 places supplémentaires. Notre taux d'inoccupation se situe actuellement à 8,2 %²⁶⁶ ».
- En audience, nous avons questionné les représentantes du MSSS sur cette notion de « pairage ». La directrice générale adjointe aux services à la famille, à l'enfance et à la jeunesse, Pascale Lemay, a répondu que « le défi de recrutement des familles d'accueil est assez criant depuis plusieurs années ». Cette difficulté de recrutement limite donc la capacité d'avoir des jumelages adéquats. Elle explique alors qu'il faut être imaginaire au niveau de la capacité de jumelage si on veut assurer une plus grande stabilité pour l'enfant²⁶⁷.

De l'avis des citoyens et des professionnels, une révision des critères de sélection des familles d'accueil et des familles d'adoption dans le contexte du programme de banque mixte est l'un des éléments qui permettraient de favoriser les « bons pairages »²⁶⁸.

Nous constatons que la pénurie de familles d'accueil limite le bon jumelage et peut clairement contribuer au déplacement de l'enfant, souvent en urgence, d'une famille d'accueil à une autre.

Il est donc nécessaire d'augmenter le nombre de places en familles d'accueil afin de s'assurer que chaque enfant, qui doit être retiré de son milieu, puisse trouver une ressource qui réponde réellement à ses besoins.

Aussi, afin d'atteindre l'objectif que les projets de vie de tutelle et d'adoption soient plus souvent considérés lorsqu'ils sont dans l'intérêt de l'enfant, nous recommandons que soit créée, dans toutes les régions du Québec, une banque de familles d'accueil prêtes à accueillir sans délai et de façon durable les enfants et les jeunes, quelle que soit la forme de leur projet de vie (tutelle ou adoption).

260 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 5 février 2020, cahier huis clos p. 28.

261 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 40.

262 CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 18.

263 Amnistie internationale Canada francophone et collab., « Pour un système adapté à chaque enfant au Québec », 25 février 2020, pièce P-147, CSDEPJ, p. 1.

264 Protecteur du citoyen, « Des services publics adaptés aux besoins de nos enfants : au cœur de la mission du Protecteur du citoyen », 5 décembre 2019, pièce P-026, CSDEPJ, p. 8.

265 DPJ-DP du Québec, « Ensemble, unissons nos voix pour les enfants », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 9.

266 CIUSSS du Saguenay – Lac-Saint-Jean, « Mémoire déposé pour la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse pour la région du Saguenay – Lac-Saint-Jean », janvier 2020, pièce P-186, CSDEPJ, p. 9.

267 Témoignage de Pascale Lemay, notes sténographiques du 5 décembre 2019, p. 63-64.

268 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 79.

Les familles d'accueil ne se sentent pas soutenues ni considérées

Les différents témoignages nous amènent à constater que l'adoption de la LRR a modifié la relation entre les CISSS-CIUSSS et les familles d'accueil. Cette relation semble avoir contribué à un sentiment de perte de reconnaissance de l'expertise chez les familles d'accueil.

Or, les besoins des jeunes sont de plus en plus complexes et leurs situations se sont détériorées. Il en résulte une pression importante sur les différentes ressources, incluant les familles d'accueil, comme le soulignent, dans leurs mémoires respectifs, les directrices et directeurs du programme jeunesse, le CIUSSS du Saguenay – Lac-Saint-Jean, les CISSS de la Montérégie-Est, Montérégie-Centre et Montérégie-Ouest ainsi que des gestionnaires du CIUSSS de la Mauricie – Centre-du-Québec²⁶⁹.

L'entrée en vigueur de la LRR semble aussi avoir réduit le soutien offert aux familles d'accueil²⁷⁰.

- Dans 10 régions administratives du Québec, de nombreux citoyens, eux-mêmes membres de familles d'accueil, considèrent qu'ils manquent d'accompagnement de la part des intervenantes de la protection de la jeunesse. Selon eux, ceci nuit à l'épanouissement des enfants²⁷¹.
- En audience, une personne ayant une vaste expérience dans le domaine des services à la jeunesse nous explique que, dans plusieurs CISSS-CIUSSS, le rôle des intervenantes affectées aux ressources d'hébergement a été modifié. Elles sont devenues des intervenantes affectées au contrôle de la qualité. Avant l'adoption de la LRR, les intervenantes «ressources» étaient là pour soutenir et accompagner les familles d'accueil. Elles avaient une expertise et elles travaillaient à mettre en place des formations pour ces familles. Selon elle, cette expertise est perdue. Ce sont maintenant les intervenantes responsables du suivi de l'enfant qui doivent assurer ce soutien à la famille d'accueil pour qu'elle réponde aux besoins de l'enfant. Or, ceci ne peut pas être fait au même niveau que ce que faisait l'intervenante «ressource» auprès des familles d'accueil, puisque les intervenantes responsables du suivi de l'enfant connaissent très peu les forces et les limites de la famille d'accueil²⁷².
- Pour la CSD, on ressent sur le terrain une diminution des services offerts par les CISSS-CIUSSS aux familles d'accueil, ce qui augmente la pression pour ces dernières et rend la prestation de services difficile, malgré leur grande expérience²⁷³.
- Les professionnels entendus lors des forums régionaux expliquent plutôt le manque d'accompagnement des familles d'accueil par l'insuffisance de formation et les conditions de travail difficiles des intervenantes²⁷⁴.

Les familles d'accueil ont besoin de préparation et de formation

Lors de son témoignage, Delphine Collin-Vézina, directrice du Centre de recherche sur l'enfance et la famille de l'Université McGill, affirme que « [l]es enfants et les adolescents en protection de la jeunesse arrivent dans les services avec un sac à dos rempli d'expériences de vie qui, trop souvent, sont marquées par la violence, la maltraitance, la négligence²⁷⁵ ». Elle souligne l'importance de soutenir les familles d'accueil pour « qu'elles soient des piliers solides sur lesquels les enfants peuvent s'appuyer pour mieux se développer²⁷⁶ ».

269 Directrices et directeurs du programme jeunesse, « Enjeux relatifs aux services aux jeunes et aux familles en contexte de vulnérabilité », janvier 2020, pièce P-085, CSDEPJ, p. 12-13; Gestionnaires au secteur jeunesse de la Mauricie – Centre-du-Québec, « Mémoire des gestionnaires au secteur jeunesse de la Mauricie – Centre-du-Québec », 26 mai 2020, pièce P-377, CSDEPJ, p. 12; CIUSSS du Saguenay – Lac-Saint-Jean, « Mémoire déposé pour la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse pour la région du Saguenay – Lac-Saint-Jean », janvier 2020, pièce P-186, CSDEPJ, p. 9-11; CISSS de la Montérégie-Est, CISSS de la Montérégie-Centre et CISSS de la Montérégie-Ouest, « Mémoire pour la Commission Laurent », décembre 2019, pièce P-267, CSDEPJ, p. 12-13.

270 Fédération des familles d'accueil et ressources intermédiaires du Québec, « Mémoire de la Fédération des familles d'accueil et ressources intermédiaires du Québec », 4 février 2020, pièce P-078, CSDEPJ, p. 13-14.

271 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 77.

272 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 18 février 2020, cahier huis clos p. 45-46.

273 Centrale des syndicats démocratiques, « Les familles d'accueil veulent être traitées en partenaires », novembre 2019, pièce P-198, CSDEPJ, p. 20.

274 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 77.

275 Témoignage de Delphine Collin-Vézina, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 6.

276 Témoignage de Delphine Collin-Vézina, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 13.

Marie-Andrée Poirier, Doris Châteauneuf et Geneviève Pagé de l'Équipe de recherche sur le placement et l'adoption en protection de la jeunesse témoignent de « l'importance de préparer, d'accompagner et de soutenir les familles d'accueil pour mieux répondre aux besoins des enfants²⁷⁷ ». Dans leurs travaux de recherche, elles constatent une lacune importante dans la préparation des familles d'accueil. Celles-ci sont peu formées aux enjeux cliniques et aux problématiques des enfants qu'elles reçoivent. Bien que les familles d'accueil le déplorent, il n'y a pas de formation obligatoire à leur intention, mis à part la réanimation cardio-respiratoire (RCR). Les formations disponibles sont très peu suivies par les familles d'accueil et il n'y a pas de portrait par région de l'offre de formation aux parents d'accueil²⁷⁸. Elles prônent la mise en place d'une offre de formation spécifique pour les familles d'accueil à l'échelle du Québec²⁷⁹.

Le processus de formation décrit en audience par Marie-Andrée Poirier, Doris Châteauneuf et Geneviève Pagé ressemble à ce qui se fait déjà en Ontario²⁸⁰. Les familles ontariennes qui souhaitent devenir familles d'accueil doivent compléter une formation obligatoire d'une durée de 27 heures (la formation PRIDE)²⁸¹.

Le soutien des familles d'accueil passe aussi par un soutien au développement des enfants qui y sont placés

Marie-Andrée Poirier, Doris Châteauneuf et Geneviève Pagé soulignent que les besoins des enfants placés étant complexes et multiples, une évaluation rigoureuse de ceux-ci doit être réalisée pour chaque enfant²⁸².

L'approche S'occuper des enfants (SOCEN) pour bien évaluer les besoins des enfants placés, dont les retombées positives ont été documentées, a été implantée dans toutes les régions du Québec²⁸³. Cette approche « vise à améliorer les expériences et les conditions de vie actuelles de l'enfant, de façon à promouvoir son développement optimal et à développer sa résilience²⁸⁴ ». Notons que le partenariat entre l'intervenante et la famille d'accueil y est présenté comme une condition sine qua non de l'approche SOCEN²⁸⁵.

Or, des enjeux de pérennité importants ont été soulevés lors de leur témoignage :

- Dans les années 2013 à 2015, plus de 500 enfants étaient suivis avec cette approche.
- Depuis les deux dernières années, ce nombre est de moins de 100 enfants²⁸⁶.

Parmi leurs recommandations, Marie-Andrée Poirier, Doris Châteauneuf et Geneviève Pagé réitèrent l'importance des éléments suivants :

- Recourir à l'approche SOCEN
- Revoir les programmes à l'endroit des enfants placés et des parents d'accueil
- Développer une offre de formation obligatoire et uniforme à la grandeur du Québec
- Réintégrer des modalités de soutien clinique aux familles d'accueil²⁸⁷.

Force est de constater que l'approche SOCEN est en péril depuis quelques années. Considérant les retombées positives de cette approche et le recul noté, nous recommandons de poursuivre le déploiement de l'approche SOCEN et d'en assurer une meilleure coordination.

277 Témoignage de Marie-Andrée Poirier, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 92.

278 Témoignage de Doris Châteauneuf, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 98-100.

279 Marie-Andrée Poirier, Doris Châteauneuf et Geneviève Pagé, « Le placement en protection de la jeunesse : préparer, accompagner et soutenir les familles d'accueil pour mieux répondre aux besoins des enfants placés », 10 janvier 2020, pièce P-069, CSDEPJ, p. 10.

280 Témoignage de Geneviève Pagé, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 121-122.

281 L'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance (2015), Placement d'accueil, <<http://www.oacas.org/fr/sae-et-protection-de-lenfance/place-ment-daccueil/>>.

282 Marie-Andrée Poirier, Doris Châteauneuf et Geneviève Pagé, « Le placement en protection de la jeunesse : préparer, accompagner et soutenir les familles d'accueil pour mieux répondre aux besoins des enfants placés », 10 janvier 2020, pièce P-069, CSDEPJ, p. 10.

283 Témoignage de Geneviève Pagé, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 107.

284 Marie-Andrée Poirier et collab. (2006), « L'approche S'occuper des enfants (SOCEN) : pour un meilleur accompagnement des enfants placés en milieu substitut », Saint-Hyacinthe, Colloque : Les RTF et RI ont-elles un avenir?, p. 5.

285 Marie-Andrée Poirier et collab. (2006), « L'approche S'occuper des enfants (SOCEN) : pour un meilleur accompagnement des enfants placés en milieu substitut », Saint-Hyacinthe, Colloque : Les RTF et RI ont-elles un avenir?, p. 6.

286 Témoignage de Marie-Andrée Poirier, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 138.

287 Témoignage de Marie-Andrée Poirier, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 110.

Les familles du Québec qui accueillent des enfants doivent impérativement être outillées, soutenues et accompagnées pour pouvoir bien répondre aux besoins, parfois très complexes, des enfants qui leur sont confiés. En ce sens, nous recommandons qu'une formation obligatoire et uniforme soit offerte à toutes les familles d'accueil. De plus, nous recommandons que soit élaboré un processus d'évaluation et de formation formel obligatoire et adapté à chacun des types de familles d'accueil.

1.9 Offrir à chaque enfant une famille pour la vie

Pour une minorité d'enfants pris en charge par le DPJ, malgré l'aide apportée, la famille d'origine se révèlera ne pas être en mesure de leur offrir un environnement propice à l'instauration de liens stables et permanents nécessaires à leur sain développement. De la première ordonnance de placement jusqu'à la stabilisation dans une nouvelle famille, nous l'avons vu dans ce chapitre, la route est longue, sinueuse et souvent parsemée de multiples embûches.

Le chapitre 1 est venu introduire des modifications à la LPJ qui devraient permettre d'assurer plus de stabilité et de permanence aux enfants et qui sont fondamentales aux propos du chapitre 5.

Un bref rappel :

- Dans le préambule, reconnaître que la stabilité et la sécurité affective de l'enfant sont un déterminant majeur de son sain développement
- Dans le préambule, rappeler la nécessité que les décisions concernant les enfants soient prises diligemment, considérant que le temps pour un enfant a une grande importance, puisqu'il est en développement
- Déclarer qu'à toutes les étapes du processus, la participation de l'enfant et de ses parents est une obligation incontournable des personnes appelées à intervenir
- Affirmer, lorsque la LPJ s'applique, qu'il est nécessaire d'assurer à l'enfant et à ses parents une intensité appropriée d'interventions pour mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant
- Reformuler l'article 9 pour souligner l'obligation du DPJ d'être proactif dans l'établissement de contacts avec des personnes significatives et qui sont dans l'intérêt de l'enfant afin que ce soit le choix et l'intérêt de l'enfant qui priment dans l'établissement de ces contacts
- Les parents ont le pouvoir d'agir et de faire entendre leur voix
- Les parents ont la responsabilité de participer, de se mobiliser et de collaborer pour procurer à l'enfant une situation familiale sécuritaire qui assure son développement.
- Les parents sont titulaires de droits afin de pouvoir remplir leurs obligations envers leur enfant.
 - Les parents ont, à l'égard de leur enfant, le droit et le devoir de garde, de surveillance et d'éducation. Ils doivent nourrir et entretenir leur enfant
 - Les parents exercent ensemble l'autorité parentale.

Chaque enfant a le droit de grandir dans une famille stable et permanente pour la vie. La stabilité et la permanence des liens familiaux de qualité contribuent à faire de l'enfant un adulte sain et adapté socialement.

2. Les commissaires recommandent

2.1 Écouter ce que l'enfant exprime et en tenir compte

- Rendre obligatoire la prise en compte de l'expression de l'enfant dans son projet de vie. Cette prise en compte peut se faire par les paroles, les gestes, les attitudes ou le comportement de l'enfant. Cette obligation est pour tous les acteurs, sociaux et judiciaires, qui sont appelés à prendre des décisions dans la vie de l'enfant.

2.2 Assurer une meilleure planification et application des projets de vie

Pour mieux répondre aux besoins de l'enfant

- Modifier l'article 4 de la LPJ pour inscrire au premier alinéa, « toute décision doit assurer la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie appropriées à ses besoins et à son âge de façon permanente » afin de créer une obligation plus forte que celle incluse présentement dans la LPJ
- Introduire dans la LPJ l'obligation de prévoir la planification concurrente, dès le retrait de l'enfant de son milieu familial. La planification concurrente consiste à prévoir un projet de vie alternatif (une adoption, une tutelle, un placement jusqu'à la majorité) si le projet de vie privilégié (le maintien ou le retour dans le milieu familial) n'est pas possible
- Clarifier dans la loi l'importance de la continuité des soins et de la stabilité des liens en modifiant la loi afin qu'elle assure la stabilité de l'enfant. Par exemple, en modifiant le troisième alinéa de l'article 91.1 LPJ pour qu'il se lise ainsi : « À l'expiration des délais prévus au premier alinéa, lorsque la sécurité ou le développement de l'enfant est toujours compromis, le tribunal doit rendre une ordonnance qui assure 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. »
- Modifier l'article 91.1 de la LPJ pour que, lors d'une ordonnance de placement permanent, le tribunal statue obligatoirement sur les contacts avec les parents et sur le transfert de l'exercice des attributs de l'autorité parentale à la famille de permanence, selon l'intérêt de l'enfant
- Actualiser le cadre de référence « Un projet de vie, des racines pour la vie » et réactiver la formation sur le cadre de référence partout au Québec.
- Coordonner l'application du cadre de référence « Un projet de vie, des racines pour la vie » au niveau national, afin d'en assurer l'application uniforme par tous les intervenants sociaux et judiciaires.

Pour mieux respecter les durées maximales d'hébergement

- Calculer les durées maximales d'hébergement dès le premier retrait de l'enfant de son milieu familial
- Faire en sorte que l'intérêt de l'enfant soit le seul motif d'exception possible pour dépasser les durées maximales d'hébergement. Par exemple, en modifiant l'article 91.1 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ)
- S'assurer que des actions soient entreprises avant que les durées maximales d'hébergement soient dépassées en confiant à chaque DPJ régional la responsabilité d'exercer une vigie des durées maximales d'hébergement.

2.3 Faciliter l'adoption et la tutelle pour répondre à l'intérêt d'un plus grand nombre d'enfants

- Ajouter un nouveau type d'adoption au Québec : l'adoption simple, c'est-à-dire une adoption sans rupture du lien de filiation afin de faciliter l'adoption des enfants moins jeunes ou qui désirent maintenir certains liens avec leurs parents biologiques sans nier leur vécu antérieur

- Ajouter le dépassement des durées maximales d'hébergement comme un nouveau motif d'admissibilité à l'adoption ou à la tutelle, lorsque le retour de l'enfant dans son milieu familial n'est pas indiqué, et que cela est dans son intérêt
- Mettre en place des mesures de soutien cliniques, financières et administratives pour les familles adoptantes et les familles qui deviennent tutrices.

2.4 Promouvoir l'engagement des familles d'accueil

- Mandater une instance indépendante pour évaluer les impacts du nouveau régime RI-RTF qui découle de l'adoption de la *Loi sur la représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant* (LRR) sur la qualité des liens et des suivis entre les CISSS-CIUSSS et les ressources, ainsi que la qualité des services aux enfants qui y sont hébergés
- Élaborer un processus d'évaluation adapté à chacun des types de famille d'accueil, que ce soit les familles d'accueil régulières, les familles d'accueil de proximité ou les familles « banque mixte »
- Créer, dans toutes les régions du Québec, une banque de familles prêtes à accueillir sans délai et de façon durable les enfants et les jeunes, quelle que soit la forme de leur projet de vie
- Élaborer une formation officielle obligatoire et adaptée à chacun des types de famille d'accueil, que ce soit les familles d'accueil régulières, les familles d'accueil de proximité ou les familles « banque mixte »
- Assurer un soutien et des formations continues appropriées aux différentes familles d'accueil
- Poursuivre le déploiement de l'approche SOCEN et en assurer une coordination nationale.



CHAPITRE 6

**DÉVELOPPER UNE INTERVENTION
JUDICIAIRE COLLABORATIVE,
PARTICIPATIVE ET ADAPTÉE**

Mise en contexte

L'intervention en protection de la jeunesse doit privilégier l'intervention sociale avant l'intervention judiciaire. Chaque année depuis cinq ans, le tribunal traite environ 6 000 nouveaux dossiers en protection de la jeunesse¹. À ce nombre, s'ajoutent les dossiers que le tribunal doit continuer de suivre d'année en année. Au total, près de 70 % des enfants dont le suivi est actif en protection de la jeunesse font l'objet d'une intervention judiciaire à un moment ou à un autre de l'intervention de la DPJ².

Les impacts d'un recours élevé à la judiciarisation sont considérables. Le tribunal est surchargé et les délais s'allongent partout au Québec³. À la ligne « Votre histoire »⁴, des citoyens déplorent la surjudiciarisation des dossiers d'enfants, indiquant que celle-ci s'opère au détriment du soutien dont les familles ont besoin⁵.

Le processus judiciaire fonctionne selon un modèle de débat contradictoire où les points de vue des parties s'opposent. Ce modèle prévaut dans la plupart des procédures judiciaires au Québec, notamment en matières civile et criminelle. La DPJ doit prouver que la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis pour obtenir des mesures d'aide. L'accent est mis sur les difficultés des parents au détriment de leurs forces⁶. Cette approche nuit à la collaboration et à la mobilisation des parents, qui sont essentielles aux changements de comportements souhaités. De plus, ce processus ne favorise pas la prise en compte du pouvoir d'agir des parents et de l'enfant dans le processus décisionnel. L'opinion de citoyens est à la ligne « Votre histoire » : « La DPJ, c'est David contre Goliath »; « La DPJ est plus forte que la police⁷ ». Au regard de la preuve, nous considérons que les effets de ce modèle contradictoire sont préoccupants.

Comment s'assurer que les enfants et les parents puissent participer aux décisions qui les concernent? Comment rendre le passage au tribunal plus adapté aux enfants et aux familles? Comment réduire les délais du système judiciaire pour que les services soient donnés plus rapidement?

Une alternative au processus de nature contradictoire existe : l'approche de médiation. Nous croyons que les situations soumises au tribunal doivent bénéficier de cette approche pour faciliter la collaboration et la mobilisation des parents et de l'enfant. Les acteurs utilisent peu les outils disponibles, comme la conférence de règlement à l'amiable (une médiation menée par un juge)⁸. Pourtant, plusieurs acteurs, dont les DPJ du Québec, reconnaissent leur pertinence :

Or, le législateur a prévu à Loi sur la protection de la jeunesse les moyens nécessaires pour permettre la déjudiciarisation des situations et promouvoir la participation active de l'enfant et de ses parents aux décisions et aux choix de mesures⁹.

Nous estimons nécessaire de prendre un virage majeur, en imprégnant l'ensemble des interventions en protection de la jeunesse de l'approche de médiation, qui privilégie l'engagement, la collaboration et la participation des parents et de l'enfant.

1 Directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux (2020), « 40 ans d'expertise pour bâtir l'avenir – Bilan des directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux 2019 », Québec, Gouvernement du Québec, <https://ciusss-centresudmtl.gouv.qc.ca/sites/ciusscsmtl/files/media/document/2018_2019_BilanDPJ.pdf>, p. 17; Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2020, p. 37.

2 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2020, p. 37.

3 Commission des services juridiques, « La représentation des enfants par avocat en matière de protection de la jeunesse », 19 mars 2020, pièce P-185, CSDEPJ, p. 22.

4 Témoignages reçus par la ligne téléphonique et la boîte courriel « Votre histoire ».

5 CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 16.

6 Témoignage de Marie-Christine Saint-Jacques, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 243.

7 CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 11.

8 Témoignage d'Assunta Gallo, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 9.

9 Témoignage d'Assunta Gallo, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 9.

1. Nos constats

1.1 La judiciarisation des dossiers ne cesse d'augmenter depuis 30 ans

Le recours au tribunal pour régler les situations en protection de la jeunesse est devenu de plus en plus systématique à partir des années 1990. Pourtant, la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ) prévoit depuis sa mise en vigueur en 1979 que l'intervention sociale doit être privilégiée par rapport à l'intervention judiciaire. Or, malgré plusieurs modifications à la LPJ à partir de 2007 pour contrer cette tendance, le taux de judiciarisation des dossiers demeure élevé et préoccupant.

Un bref survol historique

Avant, pour qu'un enfant et sa famille soient aidés en vertu de la loi de l'époque, leur situation était soumise au tribunal dans le cadre d'une procédure sommaire. Toutes les situations d'enfants sont judiciarisées¹⁰.

En 1979, la LPJ a introduit une importante innovation : un nouvel acteur social en amont du tribunal, soit le Directeur de la protection de la jeunesse (DPJ). Cette innovation avait pour but de privilégier l'intervention sociale par rapport à l'intervention judiciaire¹¹.

Pour appuyer l'objectif que l'intervention sociale précède l'intervention du tribunal, outre la fonction du DPJ, le législateur institue un nouveau régime qui permet de conclure une entente sur mesures volontaires avec les parents et le jeune de 14 ans et plus¹². L'objectif est de favoriser une participation volontaire et d'avoir moins recours au tribunal lors de l'intervention en protection de la jeunesse. Cet objectif se réalise dans les années qui suivent.

Cependant, à partir des années 1990, on constate un recours de plus en plus fréquent au tribunal. En 2004, le rapport de l'Équipe de travail sur la modernisation des processus judiciaires en matière d'administration de la justice à l'égard des jeunes (Rapport Turmel) souligne que, progressivement, le DPJ recourt de plus en plus au tribunal. Parmi les raisons qui expliquent ce phénomène¹³, le rapport identifie notamment les amendements limitant à deux le nombre d'ententes sur mesures volontaires par enfant.

La LPJ est venue limiter à deux le nombre d'ententes sur mesures volontaires

En 1994, à la suite du Rapport Jasmin¹⁴, des modifications à la LPJ contribuent à augmenter la judiciarisation des interventions. Jusqu'alors, l'entente sur mesures volontaires ne pouvait excéder une durée d'un an, mais pouvait être renouvelée sans limites de temps¹⁵. Avec les amendements, l'entente peut être renouvelée si le DPJ estime que son renouvellement « mettra vraisemblablement fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant dans un délai raisonnable. »¹⁶ Cependant, la LPJ limite le nombre d'ententes sur mesures volontaires par dossier à deux¹⁷. Cette limite fait ainsi basculer les situations qui étaient jusque-là volontaires vers le système judiciaire à l'expiration de la seconde entente sur mesures volontaires, même lorsque toutes les parties sont d'accord pour les poursuivre¹⁸. De plus, à cette époque, le régime volontaire n'est plus disponible une fois

10 René Joyal et Mario Provost, « La Loi sur la protection de la jeunesse de 1977. Une maturation laborieuse, un texte porteur », 1993, Les Cahiers de droit, volume 34, numéro 2, p. 639.

11 Témoignage de Jean-Pierre Hotte, notes sténographiques du 26 novembre 2019, p. 23.

12 Loi sur la protection de la jeunesse, 1977, c. 20, a. 53 : art. 53 : Lorsque les parents et l'enfant, s'il est âgé de quatorze ans ou plus, consentent à l'application de mesures volontaires, leur consentement doit être donné de la manière prévue aux règlements adoptés en vertu du paragraphe b du premier alinéa de l'article 132.

13 Équipe de travail sur la modernisation des processus judiciaires en matière d'administration de la justice à l'égard des jeunes (2004), « L'intervention judiciaire en matière de protection de la jeunesse : constats, difficultés et pistes de solution », Québec, Gouvernement du Québec, <https://www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/contenu/documents/Fr_francais_/centredoc/rapports/systeme-judiciaire/prot-jeun.pdf>, p. 35-37. Pour les statistiques détaillées des années 1990 à 2001, voir les annexes IV, V et VI.

14 Groupe de travail sur l'évaluation de la Loi sur la protection de la jeunesse (1992), « La protection de la jeunesse : plus qu'une loi », Québec, Gouvernement du Québec.

15 Loi sur la protection de la jeunesse, 1994, c. 35, a. 32.

16 Loi sur la protection de la jeunesse, 1994, c. 35, a. 32.

17 Loi sur la protection de la jeunesse, 1994, c. 35, a. 32 : art. 53 : L'entente sur les mesures volontaires doit être consignée dans un écrit. La durée de l'entente ne peut excéder un an. Toutefois, le directeur peut convenir d'une nouvelle entente s'il estime, compte tenu de l'évolution de la situation de l'enfant, que celle-ci mettra vraisemblablement fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant dans un délai raisonnable. La nouvelle entente ne peut être renouvelée et sa durée ne peut excéder un an.

18 Loi sur la protection de la jeunesse, 1994, c. 35, a. 33 : art. 53.1 : Le directeur doit également saisir le tribunal lorsque l'entente ou la nouvelle entente est expirée et que la sécurité ou le développement de l'enfant demeure compromis.

que la situation de l'enfant est soumise au tribunal¹⁹. Nous constatons que ces modifications entraînent une plus grande judiciarisation de cas. De plus, ces changements ont été perçus comme une sorte de désaveu du régime volontaire.

À partir de 2006, le législateur corrige la situation suite au Rapport Turmel²⁰ en permettant le recours au régime volontaire pour un maximum de deux ans, sans égard au nombre d'ententes sur mesures volontaires²¹. Il permet aussi de convenir d'une entente sur mesures volontaires à la fin d'une ordonnance à certaines conditions²². Le but est de diminuer le recours au tribunal²³.

Le DPJ a davantage recours au tribunal

Dans les années 1990, l'Affaire de Beaumont ébranle le Québec. Le DPJ suit la famille de façon intermittente entre 1981 et 1994. Le père inflige des sévices physiques très graves à l'aîné et le DPJ ne réalise pas la sévérité de la situation, malgré de nombreux signalements. En 1994, le DPJ prend la mesure de la gravité de la situation. Il saisit le tribunal²⁴ qui, après une longue enquête, déclare que le père a soumis les enfants à de mauvais traitements.

La situation est largement médiatisée. À l'hiver 1995, des accusations criminelles sont portées contre le père. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) mène une enquête exhaustive de 1995 à 1997. Elle conclut, dans son rapport publié en avril 1998, que les droits des enfants ont été lésés et elle propose des recommandations aux acteurs concernés²⁵.

Les DPJ instaurent une intervention plus défensive, où ils recourent au tribunal plus souvent. Cette pratique perdure encore :

- M^e Jean-François Champoux, avocat au CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec venu témoigner en son nom personnel, affirme : « La crainte d'une erreur grave de conséquence ou d'une autre déclaration de « lésion de droit » et maintenant la récente pression médiatique ont effectivement amené une « pratique défensive » des personnes autorisées du DPJ »²⁶.
- Marc Lacour, ancien DPJ et ancien responsable du Programme Jeunes en difficultés (JED) au MSSS, renchérit : « En réalité, on a cessé de gérer le risque et on a fait plutôt porter... on a plutôt adopté une approche défensive, là, par laquelle on fait porter les décisions au juge [...] »²⁷.

De plus en plus d'enfants voient leur situation judiciarisée²⁸. Cette réalité, couplée à l'augmentation du nombre d'enfants dont la sécurité ou le développement est compromis, accroît chaque année le recours au système judiciaire. Dans son témoignage, Marc Lacour souligne : « Et ce qui arrive, c'est qu'au départ la Loi était faite pour qu'on puisse trouver des solutions ensemble, soit au plan clinique, soit avec des approches de médiation, de conciliation, de négociation. Mais maintenant, on est rendu qu'on judiciarise la majorité des dossiers²⁹ ».

19 Témoignage de Jacques Dumais, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 184.

20 Rapport produit par l'équipe de travail sur la modernisation des processus judiciaires en matière d'administration de la justice à l'égard des jeunes (2004), « L'intervention judiciaire en matière de protection de la jeunesse : constats, difficultés et pistes de solution », Québec, p. 242.

21 Loi sur la protection de la jeunesse, 2006, c. 34, a. 27 : art. 53. Une entente sur les mesures volontaires doit être consignée dans un écrit et sa durée ne doit pas excéder un an. Le directeur peut convenir d'une ou de plusieurs ententes consécutives, mais la durée de toutes les ententes ne peut dépasser deux ans.

22 Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34, art. 92.1 : À l'expiration de l'ordonnance du tribunal, le directeur ou une personne qu'il autorise en vertu de l'article 32 peut, avec le consentement des parties et pour une période maximale n'excédant pas un an, poursuivre l'application des mesures de protection ou modifier ces mesures dans une perspective de retour progressif de l'enfant dans son milieu familial ou social.

23 Équipe de travail sur la modernisation des processus judiciaires en matière d'administration de la justice à l'égard des jeunes (2004), « L'intervention judiciaire en matière de protection de la jeunesse : constats, difficultés et pistes de solution », Québec, Gouvernement du Québec, <https://www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/contenu/documents/Fr_francais_/centredoc/rapports/systeme-judiciaire/prot-jeun.pdf>, p. 76-77.

24 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (1998), « Sommaire – Rapport sur l'Affaire de Beaumont », p. 17.

25 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (1998), « Sommaire – Rapport sur l'Affaire de Beaumont », p. 22, 31-40.

26 Jean-François Champoux, « Mémoire à l'attention de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 11 février 2020, pièce P-160, CSDEPJ, p. 7.

27 Témoignage de Marc Lacour, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 198.

28 Témoignage de Jacques Dumais, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 182.

29 Témoignage de Marc Lacour, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 198.

1.2 Une proportion importante d'enfants fait l'objet d'une intervention judiciaire

Le processus d'application de la LPJ est divisé en plusieurs étapes³⁰. Les étapes qui nous intéressent dans ce chapitre sont les suivantes :

- Réception et traitement du signalement (RTS)
- Évaluation de la situation de l'enfant
- Orientation
- Application des mesures.

La judiciarisation peut arriver à différents moments, selon le choix de régime d'intervention fait par le DPJ.

Tout d'abord, le DPJ reçoit et analyse le signalement. Si après l'évaluation, la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis, le DPJ doit choisir un régime d'intervention. C'est ce qu'on appelle l'étape Orientation. Le régime choisi peut être volontaire ou judiciaire. Le choix du régime par le DPJ dépendra, entre autres, de son évaluation et de la volonté des parents et du jeune d'accepter les mesures de soutien proposées³¹. Le tableau ci-dessous décline le taux d'utilisation des divers régimes d'intervention au moment de l'étape Orientation.

Tableau synthèse : Choix du régime à l'orientation, selon l'année fiscale, Ensemble du Québec (extrait)³²

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Régime judiciaire	39,3 %	39,6 %	41,6 %	41,3 %	41,3 %
Régime volontaire	56,4 %	55,5 %	53,0 %	53,7 %	52,6 %

Nous constatons qu'au niveau national, le taux de recours au régime judiciaire demeure important. Nous observons une légère augmentation du recours au régime judiciaire de 2014 à 2019. Ainsi, en 2018-2019, le DPJ considère que la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis dans 14 306 cas³³. De ce nombre, 41,3 % des situations sont judiciarisées³⁴. C'est donc près de 6 000 nouveaux enfants qui iront vers le régime judiciaire pour l'année à cette étape.

Même si les données annuelles sont stables pour le Québec, le graphique ci-dessous révèle des variations régionales très importantes. Certaines régions ont un taux d'utilisation du régime judiciaire beaucoup plus élevé que d'autres. Ces données permettent de s'interroger à savoir si des pratiques différentes peuvent exister d'un DPJ à l'autre quant à la judiciarisation des dossiers. La preuve présentée et étudiée ne nous permet pas de répondre à cette question. Or, nous estimons qu'elle est pertinente et qu'une réflexion et une analyse s'imposent afin de mieux comprendre ces écarts de pratique entre les régions³⁵.

30 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2010), « Manuel de référence sur la protection de la jeunesse », Québec, Gouvernement du Québec, <<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2010/10-838-04.pdf>>, p. 488-492.

31 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2010), Manuel de référence sur la protection de la jeunesse, Québec, Gouvernement du Québec, <<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2010/10-838-04.pdf>>, p.491-492.

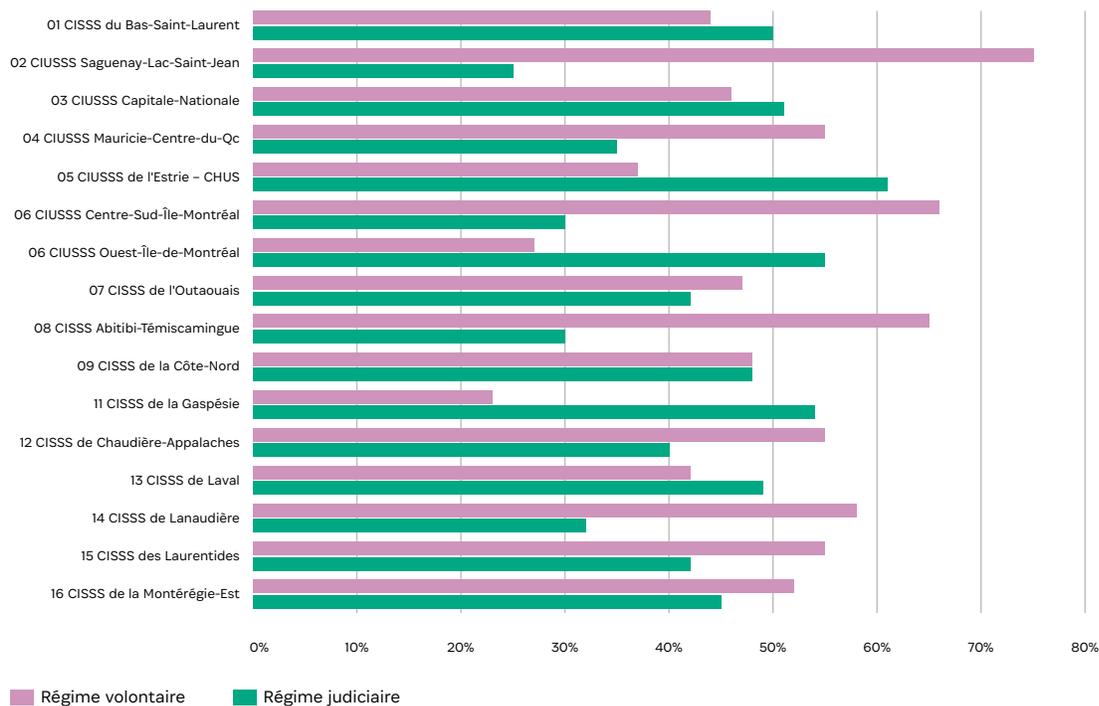
32 Le régime judiciaire est ici défini comme l'addition du nombre de mesures judiciaires et du nombre de rejets de requêtes auprès du tribunal, divisée par le nombre total d'orientations. Le régime volontaire se compose quant à lui de l'addition du nombre de mesures volontaires et du nombre des interventions de courte durée, divisée par le nombre total d'orientations. Le total des deux régimes n'égale pas 100 %, puisque les cas de fermeture pour autres raisons (environ 5 % des totaux annuels) ne sont pas décomptés. Pour davantage d'informations, voir le document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2020, p. 32.

33 Directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux (2020), « 40 ans d'expertise pour bâtir l'avenir – Bilan des directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux 2019 », Québec, Gouvernement du Québec, <https://ciusss-centresudmtl.gouv.qc.ca/sites/ciussscsmntl/files/media/document/2018_2019_BilanDPJ.pdf>, p. 17.

34 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2020, p. 32.

35 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2020, p. 34. Pour les données judiciaires, aucune information n'est inscrite à l'AS-472 (données du MSSS) pour les régions 10, 17 et 18.

Régime volontaire ou judiciaire à l'orientation selon région sociosanitaire, 2018-2019 ³⁶



Quoi qu'il en soit, le tribunal doit traiter beaucoup plus de dossiers que les quelque 6 000 nouvelles situations soumises pendant l'année. En effet, les dossiers pour lesquels le régime judiciaire est privilégié peuvent être suivis au tribunal pendant plusieurs années, parfois jusqu'à la majorité de l'enfant. Ces surplus s'additionnent ainsi d'année en année en augmentant la pression sur le système judiciaire.

De plus, le dossier des enfants peut être soumis au tribunal même après l'orientation initiale en mesure volontaire. Ainsi, au nombre d'enfants se retrouvant au tribunal à cette étape, nous devons ajouter les enfants qui se retrouveront devant le tribunal à une étape subséquente de leur parcours en protection de la jeunesse. À l'étape Application des mesures, un dossier pourra se retrouver au tribunal dans ces circonstances. Par exemple :

- Les ententes sur mesures volontaires cumulent une durée totale de deux ans³⁷.
- La période d'un placement a atteint la durée maximale d'hébergement³⁸.

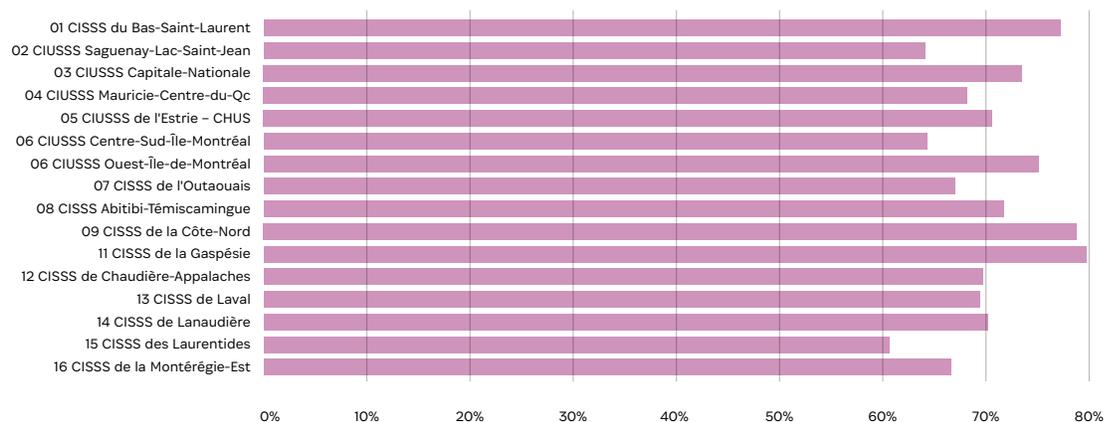
De cette manière, lorsque nous considérons le portait global des enfants pris en charge par les DPJ du Québec au 31 mars 2020 (graphique ci-dessous), nous constatons que près de 70 % des enfants dont le suivi est actif à la DPJ le sont en vertu d'un jugement du tribunal.

³⁶ Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2020, p. 34.

³⁷ Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34, art. 53.1 al. 2.

³⁸ Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34, art. 91.1 al. 3.

Taux de judiciarisation de tous les dossiers en application des mesures selon région sociosanitaire ³⁹ au 31 mars 2020



Le graphique ci-dessus démontre que les variations régionales sont significatives, allant de 60,6 % (Laurentides) à 79,7 % (Gaspésie)⁴⁰.

Au total, au 31 mars 2020, les DPJ aident plus de 19 500 enfants suite à un jugement, soit près de 70 % des enfants suivis⁴¹. Ce pourcentage nous semble beaucoup trop élevé et des solutions doivent être mises en œuvre afin de réduire le nombre de situations familiales se retrouvant au tribunal.

1.3 La judiciarisation retarde l'intervention d'aide auprès des enfants

Chaque année, près de 6 000 nouveaux enfants voient leur situation judiciarisée⁴². Avec autant de situations qui s'ajoutent à celles déjà judiciarisées, le système judiciaire peine à répondre à la demande et les délais s'allongent.

Le système est débordé, ce qui engendre des délais trop longs pour les enfants

Lors d'un audit pour l'année 2018-2019 dans trois CISSS-CIUSSS, le Vérificateur général du Québec constate que le choix du régime judiciaire entraîne des délais supplémentaires. Voici les délais pour les trois régions auditées :

- En Estrie, conclure une entente sur mesures volontaires prend 20 jours, alors que l'obtention d'un jugement du tribunal prend environ trois mois
- Dans la Capitale-Nationale, conclure une entente sur mesures volontaires prend deux mois, alors que l'obtention d'un jugement du tribunal prend quatre mois
- Enfin, en Montérégie, conclure une entente sur mesures volontaires prend un mois, alors que l'obtention d'un jugement du tribunal prend quatre mois⁴³.

Bien que les données du ministère de la Justice (MJQ) ne nous permettent pas d'analyser les délais en protection de la jeunesse ni de les expliquer, nous avons pu analyser d'autres données plus générales provenant du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

39 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2020, p. 38.

40 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2020, p. 38.

41 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2020, p. 37-38.

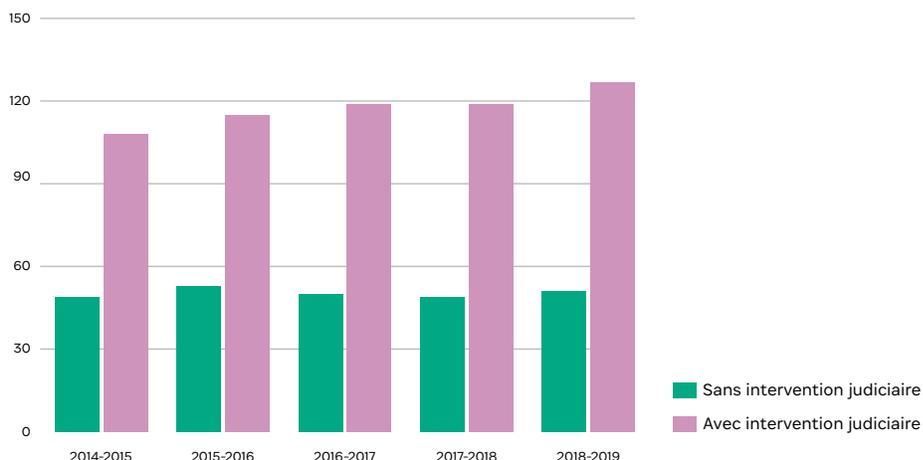
42 Directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux, « 40 ans d'expertise pour bâtir l'avenir – Bilan des directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux 2019 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 17; Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2020, p. 37.

43 Vérificateur général du Québec, « Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020 – Chapitre 5 : Protection de la jeunesse : gestion des interventions à la suite d'un signalement à un directeur de la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-046, CSDEPJ, p. 16.

Délais à l'étape Orientation

À l'échelle nationale, lorsque le DPJ choisit le régime judiciaire au lieu du régime volontaire à l'Orientation, il multiplie par deux les délais nécessaires pour conclure cette étape et donc la mise en place des services. En moyenne, il faut entre trois et quatre mois pour obtenir une décision judiciaire à cette étape.

Durée moyenne (en jours) des orientations réalisées selon qu'il y ait ou non intervention judiciaire, selon année fiscale. Ensemble du Québec



44

Cette étape est un prérequis pour mettre en place les services d'aide et de soutien à l'enfant et à sa famille. Nous trouvons que ces délais ajoutés sont préoccupants. En effet, il est essentiel de respecter la notion de temps des enfants pour leur assurer un développement adéquat⁴⁵. Pour tous les enfants et les jeunes, nous sommes d'avis que les services ne devraient pas être retardés par l'attente d'une décision judiciaire afin d'éviter la détérioration de leur situation. Comme nous le constatons dans le chapitre 5, ces délais affectent particulièrement les enfants de moins de deux ans, qui sont à un âge où chaque jour compte pour développer leur attachement et pour qui les services tardent en attente d'une décision judiciaire.

Les données obtenues par le MJQ ne nous permettent pas de dresser un portrait précis des délais judiciaires. Par contre, des témoins et des organisations nous ont fourni plusieurs éléments de preuve pour démontrer que les délais judiciaires sont problématiques à plusieurs étapes du processus.

Délais à l'étape Application des mesures

À l'étape Application des mesures, lorsqu'une situation est judiciairisée, les parties doivent retourner devant le tribunal pour changer les mesures⁴⁶. Chaque jugement précise, souvent avec détails, les services qui doivent être fournis à l'enfant et à sa famille. Ainsi, un enfant peut être confié à une famille d'accueil pour une période d'une année, avec diverses mesures de soutien et des modalités détaillées de contacts avec ses parents. Tous les acteurs doivent respecter ce jugement. Si, après six mois, il est approprié de retourner l'enfant à ses parents, il s'agit d'un changement significatif aux mesures ordonnées, qui exige un nouveau passage au tribunal. On présente alors une demande de révision du jugement⁴⁷. Ces retours au tribunal occasionnent des délais. Les situations familiales changent rapidement et le système judiciaire ne peut réagir en temps réel à ces situations.

44 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2020, p. 34.

45 Témoignage de Louisiane Gauthier, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 197.

46 Jean-François Champoux, « Mémoire à l'attention de la Commission spéciale sur les droits de l'enfant et la protection de la jeunesse », 11 février 2020, pièce P-160, CSDEPJ, p. 4.

47 Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34, art. 95; Jean-François Champoux, « Mémoire à l'attention de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 11 février 2020, pièce P-160, CSDEPJ, p. 4.

De plus, lorsqu'une ordonnance vient à échéance et que la situation ne permet pas la fin de l'intervention du DPJ, celui-ci demande au tribunal une prolongation de l'ordonnance⁴⁸. Ces demandes représentent un volume important. La Commission des services juridiques (CSJ), dont les avocats permanents représentent des enfants, estime qu'environ 60 % des demandes d'admission à l'aide juridique visent des révisions ou des prolongations de jugement, contre 40 % pour de nouvelles situations de protection⁴⁹.

Délais lorsque les ententes sur mesures volontaires atteignent la limite de deux ans

Enfin, nous constatons que l'obligation d'aller au tribunal, lorsque les ententes sur mesures volontaires cumulent deux ans dans un dossier, ajoute au fardeau du système judiciaire⁵⁰. Plusieurs témoins suggèrent de repenser ce délai maximal afin de permettre aux familles volontaires de poursuivre ces mesures au-delà de deux ans⁵¹. Nous nous questionnons aussi quant à l'efficacité d'une judiciarisation systématique de ces situations après deux ans. Nous rappelons que la LPJ doit miser sur l'intervention sociale et le volontariat.

Délais liés aux audiences reportées

Avec un tel volume de situations, le tribunal est surchargé. Les analyses faites par la Commission dans quatre régions⁵² démontrent que non seulement les délais sont longs avant d'obtenir une date d'audience au tribunal, mais aussi que plus de 36,8 % des situations soumises au tribunal sont repoussées à une date ultérieure, parfois plusieurs semaines à plusieurs mois plus tard⁵³.

Tous ces délais s'additionnent et contreviennent à l'intérêt des enfants

Plusieurs témoins décrivent les effets de ces délais :

- Marc Lacour rappelle que les délais au tribunal mettent l'enfant et sa famille « en suspens » pendant les procédures. Ils ne savent pas ce qui arrivera d'eux⁵⁴
- Dans les forums régionaux, les citoyens et les professionnels de neuf régions administratives affirment que le processus judiciaire est lourd et ralentit l'intervention auprès des enfants et de leur famille⁵⁵. Dans un forum régional, un citoyen va jusqu'à affirmer : « Le maître-mot dans l'industrie judiciaire c'est : reporter »⁵⁶.
- Dans son mémoire, la CSJ indique que le système judiciaire a atteint son point de rupture⁵⁷
- Dans leur mémoire, les DPJ du Québec affirment que les délais importants au tribunal créent des situations où les enfants dont la sécurité ou le développement sont compromis doivent attendre plusieurs mois avant de voir un juge. Ces délais ne sont pas dans l'intérêt des enfants⁵⁸. En effet, comme nous savons que les services ne peuvent se mettre réellement en place avant la décision du tribunal, il se peut qu'un enfant doive attendre plusieurs mois avant de recevoir le suivi psychosocial dont il a besoin, par exemple.

48 Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34, art. 95, al. 2.

49 Commission des services juridiques, « La représentation par avocat des enfants en matière de protection de la jeunesse », 19 mars 2020, pièce P-336, CSDEPJ, p. 6-7.

50 Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34, art. 53 al. 1.

51 Témoignage de Jean-Pierre Hotte, notes sténographiques du 26 novembre 2019, p. 42; témoignage de Jacques Dumais, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 232-234; témoignage de Jean-François Champoux, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 106-107.

52 Ces régions sont Chaudière-Appalaches, la Capitale-Nationale, le Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal et la Montérégie-Est. Les informations à la base de ces graphiques nous ont été acheminées par courriel par le MSSS le 22 juillet 2020. Les régions sociosanitaires ici considérées sont celles qui nous ont été présentées comme utilisant avec le plus de conformité le module Projet Intégration Jeunesse (PIJ) associé à la saisie des données. Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2020, p. 54-60.

53 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2020, p. 56.

54 Témoignage de Marc Lacour, notes sténographiques, 3 décembre 2019, p. 199.

55 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, P-332, CSDEPJ, p. 51.

56 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, P-332, CSDEPJ, p. 85.

57 Commission des services juridiques, « La représentation des enfants par avocat en matière de protection de la jeunesse », 19 mars 2020, pièce P-185, CSDEPJ, p. 6.

58 DPJ-DP du Québec, « Ensemble, unissons nos voix pour les enfants », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 10.

Au fil des années, le MJQ et le MSSS, tous deux responsables de la mise en œuvre de la LPJ, ont fait des efforts importants, avec le comité permanent et conjoint sur l'application et la modification de la LPJ, pour adapter le cadre légal et réduire les délais. Ce comité, composé des divers acteurs sociaux et judiciaires, dont la magistrature, a siégé entre 2011 et 2015⁵⁹. Selon le témoignage de Patrick-Thierry Grenier, sous-ministre associé au ministère de la Justice, ce comité est de nouveau actif, ainsi que le comité sur la pratique en droit de la jeunesse, présidé par le juge en chef adjoint à la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec, Robert Proulx⁶⁰.

Malgré les efforts déployés, nous constatons que le système judiciaire ne suffit plus à la tâche et engendre des délais inacceptables pour les enfants. Les ajustements ne suffisent plus, un virage majeur doit s'opérer. Nous recommandons de favoriser l'approche de médiation qui privilégie l'engagement, la collaboration et la participation des parents et de l'enfant. Cela pourrait éventuellement contribuer à diminuer la pression sur le système judiciaire.

Les données du MJQ ne permettent pas de documenter et d'expliquer les délais

Le MJQ collige des données sur le processus judiciaire en protection de la jeunesse. Malgré cela, plusieurs témoins nous indiquent que cette collecte de données souffre de lacunes.

- Le Vérificateur général du Québec rapporte dans son audit pour l'année 2018-2019 que son organisme n'a pas pu évaluer les délais judiciaires attribuables au DPJ et au système judiciaire, puisque les données n'étaient pas suffisamment fiables pour faire cet exercice⁶¹.
- Le Barreau du Québec écrit dans son mémoire que le Québec doit adopter un système de collecte de données fiable et centralisé, notamment afin d'être en mesure d'évaluer les délais d'un dossier au tribunal et les raisons qui expliquent ces délais⁶².
- Lors de son témoignage, M^e Gaëtan Rancourt, directeur général associé à la Direction des services centralisés et des solutions d'affaires du MJQ, reconnaît que le système d'information date des années 1970 et ne peut fournir de données fiables et précises sur les délais⁶³.

Pour documenter notre analyse, nous avons demandé au MJQ des données sur les délais judiciaires et le nombre d'audiences en protection de la jeunesse. Comme les témoins, nous avons constaté que les informations reçues, analysées et traitées se sont révélées non fiables, incomplètes et inutilisables pour dresser le portrait de la situation. Suite à ce constat, nous nous sommes tournés vers le MSSS qui, à partir du système d'information appelé le Projet Intégration Jeunesse (PIJ), a fourni les données utilisées dans le présent chapitre.

Malgré des efforts louables des autorités du MJQ pour répondre à notre demande, nous réalisons que son système d'information n'a pas la fiabilité ni les fonctionnalités requises pour donner un état juste et précis de la situation. Par ailleurs, nous estimons que des données fiables et accessibles aux décideurs, au public, aux médias et aux chercheurs sont absolument nécessaires. Nous avons entendu plusieurs chercheurs, mais très peu sur les impacts et résultats du recours au tribunal. L'ancienne juge à la Chambre de la jeunesse, Ginette Durand-Brault, le déplore⁶⁴. Nous sommes convaincus que la disponibilité de données fiables et publiques est un prérequis à cette recherche. Pour ces raisons, nous recommandons le déploiement d'un système d'information fiable, pertinent et accessible en temps réel pour les situations judiciairisées en protection de la jeunesse.

59 Témoignage d'Audrey Türmel, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 244-247.

60 Témoignage de Patrick-Thierry Grenier, notes sténographiques du 28 mai 2020, p. 137, 145.

61 Vérificateur général du Québec, « Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020 – Chapitre 5 : Protection de la jeunesse : gestion des interventions à la suite d'un signalement à un directeur de la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-046, CSDEPJ, p. 17.

62 Barreau du Québec, « Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-022, CSDEPJ, p. 12.

63 Témoignage de Gaëtan Rancourt, notes sténographiques du 28 mai 2020, p. 130-131.

64 Témoignage de Ginette Durand-Brault, notes sténographiques du 27 novembre 2012, p. 154.

1.4 Le système judiciaire est mal adapté pour répondre aux besoins des enfants

Malgré le nombre de situations d'enfants qui se retrouvent devant le tribunal, le système judiciaire reste peu adapté à la réalité des familles et des enfants.

Les juridictions sont fragmentées, ce qui oblige les familles à se présenter devant plusieurs tribunaux différents pour les mêmes faits

Au Québec, la situation d'un enfant peut entraîner trois procès distincts devant des juridictions et des juges différents, soit :

- À la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec
- À la Chambre de pratique familiale de la Cour supérieure
- À la Chambre criminelle et pénale de la Cour du Québec ou à la Chambre de pratique criminelle et pénale de la Cour supérieure⁶⁵.

Chacune de ces juridictions a des objectifs et un mode de fonctionnement différents. De nombreux juges interviennent dans chaque juridiction, sans avoir la vue d'ensemble sur la situation familiale et sans coordination réelle et effective entre eux.

Prenons un cas hypothétique. William, cinq ans, dont les parents sont séparés, vit avec son père et la nouvelle conjointe de celui-ci.

- Un jugement de la Cour supérieure confirme que le père a la garde de William et fixe la pension alimentaire que la mère doit payer
- Le DPJ reçoit un signalement, l'évalue et confirme que William est la victime d'abus physiques par son père. Comme le père nie la situation, le DPJ choisit le régime judiciaire. Le dossier se retrouve alors devant la Chambre de la jeunesse où le DPJ obtient que l'enfant soit confié à sa mère
- Suite à ce jugement à la Chambre de la jeunesse, la mère s'adresse à la Cour supérieure pour modifier la garde et la pension alimentaire
- Enfin, la police est aussi contactée et son enquête confirme que le père a usé de violence physique contre William. Conséquemment, le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) porte des accusations criminelles contre le père. Le père doit répondre de ces accusations devant la Chambre criminelle et pénale.

Voilà donc trois tribunaux devant lesquels William et sa famille doivent se présenter pour des faits qui sont essentiellement les mêmes.

À travers la preuve que nous avons entendue, nous constatons que des familles vivent des situations semblables à celle de William et doivent se présenter devant plusieurs tribunaux. Les parents, les enfants et les témoins font les frais de ce morcellement des juridictions. Par exemple, un enfant peut devoir témoigner d'une situation d'abus devant plusieurs juges, soit à la Chambre de la jeunesse et de nouveau à la Chambre criminelle et pénale⁶⁶. De leur côté, des parents vivent des incompréhensions lorsque la Chambre de la jeunesse vient modifier des droits de garde et d'accès à leurs enfants qui avaient auparavant fait l'objet d'un jugement à la Cour supérieure⁶⁷.

La possibilité d'un tribunal unifié de la famille

Nous rappelons qu'une solution existe pour pallier ce morcellement des juridictions. Elle est d'ailleurs mise en œuvre dans plusieurs provinces telles que l'Ontario, la Saskatchewan, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-

65 Mario Provost, « Chapitre XII – La protection de la jeunesse », 16 janvier 2020, pièce P-291, CSDEPJ, p. 129-133; témoignage de Kathleen Dufour, notes sténographiques du 22 mai 2020, p. 112.

66 Témoignage de Kathleen Dufour, notes sténographiques du 22 mai 2020, p. 112.

67 CSDEPJ, Mémoires en liasse – partie 1, 6 juin 2020, pièce P-409, CSDEPJ, p. 149-150.

Labrador, l'Île-du-Prince-Édouard, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse : un tribunal unifié de la famille (TUF). Celui-ci permet aux familles d'adresser toutes les questions de nature familiale, comme les demandes de divorce, de pension alimentaire, d'adoption ou encore de protection de la jeunesse, à un seul tribunal⁶⁸.

Résumée en très larges traits et sans les nuances nécessaires, la *Loi constitutionnelle* de 1867 partage les compétences entre les gouvernements provincial et fédéral. La *Loi constitutionnelle* attribue les compétences concernant le mariage et le divorce au fédéral⁶⁹. La Cour supérieure, dont les juges sont nommés et payés par le fédéral, se voit attribuer la compétence pour traiter des questions de divorce, de garde des enfants et des conséquences financières connexes comme les pensions alimentaires. Par ailleurs, l'administration de la justice est une compétence attribuée aux provinces, en même temps que le droit de constituer des tribunaux⁷⁰. Ainsi, la Cour du Québec, dont les juges sont nommés et payés par la province, traite de protection de la jeunesse et d'adoption.

Ce morcellement des compétences complique l'accès à la justice pour les parents et l'enfant, et ne permet pas d'adapter le système de justice aux besoins des parents et des enfants. Nous constatons que cette situation entrave l'élaboration d'une vision moderne et adaptée du droit de la famille.

Au Québec, le projet d'un TUF est tombé dans un quasi-oubli depuis une vingtaine d'années. Pourtant, il a fait l'objet de nombreux rapports et réflexions depuis près de 50 ans⁷¹. Nous réalisons que non seulement des experts le suggèrent, mais que certains juges de la Cour du Québec et de nombreux acteurs judiciaires le recommandent⁷². Avec une telle convergence d'opinions, comment se fait-il que le TUF n'existe pas au Québec?

Pourtant, nous constatons qu'au moins sept provinces ont développé des TUF dans le cadre constitutionnel actuel, certaines depuis 1977⁷³. Ces provinces conviennent d'ententes avec le gouvernement fédéral pour instituer des TUF. Notons que le Gouvernement du Québec est lui aussi en mesure de conclure des ententes avec le gouvernement fédéral. À titre d'exemple, le Québec a récemment convenu d'une entente pour la nomination d'un juge à la Cour suprême avec le gouvernement fédéral⁷⁴. Cette entente prévoit la création d'un comité consultatif indépendant en vue de trouver un candidat provenant du Québec pour combler un siège vacant à la Cour suprême⁷⁵. Conclure une entente avec le gouvernement fédéral pour la création d'un TUF est donc aussi possible pour le Québec.

Ainsi, au regard des effets négatifs qu'entraîne le morcellement des juridictions sur les enfants et leur famille, nous recommandons au gouvernement d'étudier la possibilité d'instaurer un TUF au Québec.

68 Ministère de la Justice Canada (2009), « Tribunaux unifiés de la famille : Évaluation sommative », Ottawa, ministère de la Justice Canada, p. i, 19.

69 Loi constitutionnelle de 1867 (R.-U.), 30 & 31 Victoria, c 3, art. 91 (26).

70 Loi constitutionnelle de 1867 (R.-U.), 30 & 31 Victoria, c 3, art. 92 (14).

71 Comité d'étude du Barreau du Québec (1968), « Rapport du comité d'étude sur l'opportunité de recommander la création d'un tribunal de la famille », Québec; Comité du tribunal de la famille et Office de révision du Code civil (1975), « Rapport sur le tribunal de la famille », Montréal, Le Comité; Groupe de travail sur la création et l'organisation d'un Tribunal de la famille (1981), « Rapport du groupe de travail sur la création et l'organisation d'un Tribunal de la famille au Québec », Sainte-Foy, ministère de la Justice; voir Valérie P. Contanzo (2019), « Le projet d'un tribunal unifié de la famille au Québec ou l'impasse d'une voie d'accès à la justice » pour une analyse de ces 3 rapports et de l'idée d'un TUF : <<https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/handle/1866/23934>> (sous embargo jusqu'au 9 juin 2022); Groupe de travail sur l'évaluation de la Loi sur la protection de la jeunesse (1992), « La protection de la jeunesse : plus qu'une loi », Québec, Gouvernement du Québec, p. 138-139; Conseil de la magistrature du Québec (2005), « Tribunaux de première instance : vision d'avenir », Québec.

72 Comité d'étude du Barreau du Québec (1968), « Rapport du comité d'étude sur l'opportunité de recommander la création d'un tribunal de la famille », Québec; Comité du tribunal de la famille et Office de révision du Code civil (1975), « Rapport sur le tribunal de la famille », Montréal, Le Comité; Groupe de travail sur la création et l'organisation d'un Tribunal de la famille (1981), « Rapport du groupe de travail sur la création et l'organisation d'un Tribunal de la famille au Québec », Sainte-Foy, ministère de la Justice; voir Valérie P. Contanzo (2019), « Le projet d'un tribunal unifié de la famille au Québec ou l'impasse d'une voie d'accès à la justice » pour une analyse de ces 3 rapports et de l'idée d'un TUF : <<https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/handle/1866/23934>> (sous embargo jusqu'au 9 juin 2022); Groupe de travail sur l'évaluation de la Loi sur la protection de la jeunesse (1992), « La protection de la jeunesse : plus qu'une loi », Québec, Gouvernement du Québec, p. 138-139; Conseil de la magistrature du Québec (2005), « Tribunaux de première instance : vision d'avenir », Québec.

73 Valérie P. Costanzo, « Pour la création d'un tribunal unifié de la famille », La Presse, 21 janvier 2021, <<https://www.lapresse.ca/debats/opinions/2021-01-21/pour-la-creation-d-un-tribunal-unifie-de-la-famille.php>>.

74 Secrétariat aux relations canadiennes (2019), « Protocole d'entente concernant le processus de nomination en vue de combler le poste qui sera laissé vacant à la Cour Suprême du Canada à la suite du départ du juge Clément Gascon ».

75 Secrétariat aux relations canadiennes (2019), « Protocole d'entente concernant le processus de nomination en vue de combler le poste qui sera laissé vacant à la Cour Suprême du Canada à la suite du départ du juge Clément Gascon ».

Dans les palais de justice, les lieux et les pratiques ne sont pas adaptés aux enfants

L'adaptation des pratiques et des lieux pour les enfants qui doivent assister ou témoigner au tribunal sont également des enjeux que nous relevons. La LPJ place l'enfant au cœur de l'intervention. Les acteurs doivent considérer son intérêt pour déterminer si sa sécurité ou son développement est compromis et, si c'est le cas, pour déterminer les mesures appropriées. Toutes les interventions ont comme sujet principal l'enfant, particulièrement au tribunal où il est une partie au dossier.

Et, pourtant, le tribunal siège dans les mêmes types de salles d'audience que pour les autres types de procès. Ces lieux ne sont pas souvent adaptés. Les palais de justice n'ont pas non plus de salles de rencontres appropriées, sauf pour quelques-uns d'entre eux. Plusieurs témoins nous mentionnent ces problèmes.

- M^e Patrick Lebel, avocat et ancien chef du contentieux de la DPJ du Bas-St-Laurent, explique que la situation est particulièrement difficile en région. Les palais de justice n'ont pas de lieux adaptés aux enfants⁷⁶
- Les DPJ du Québec proposent de revoir l'environnement des palais de justice afin d'offrir des lieux plus conviviaux⁷⁷
- Catherine Brousseau, avocate et directrice du Bureau d'aide juridique, section jeunesse de Drummondville au moment de son témoignage, suggère que des salles adaptées aux enfants soient présentes dans tous les palais de justice⁷⁸.

La LPJ prévoit le droit à la participation de l'enfant, mais, dans la pratique, il y a des enjeux⁷⁹. Qu'en est-il lorsque l'enfant doit témoigner? Cette question se décline en deux réalités. Mona Paré, professeure agrégée à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa, nous les explique.

- D'abord, certains acteurs sociaux et judiciaires adoptent une attitude protectrice et suggèrent que l'on devrait éviter de faire témoigner les enfants pour leur éviter un stress⁸⁰
- Puis, si l'enfant témoigne, les adaptations faites par le système judiciaire pour faciliter l'expérience de l'enfant sont à géométrie variable. Les deux sujets sont évidemment reliés : s'il n'y a pas d'adaptation pour faciliter le témoignage de l'enfant, les probabilités que cela soit stressant pour lui s'accroissent⁸¹.

Sur la question des aménagements à faire pour faciliter le témoignage de l'enfant, outre les aménagements physiques, nous soulignons l'expérience amorcée par le Service de police de Sherbrooke et d'autres corps policiers, avec la présence d'un chien de soutien. L'animal, présent lors de l'entrevue avec le policier enquêteur et parfois lors du témoignage au tribunal, accompagne et rassure l'enfant⁸². À Sherbrooke, la présence de Kanak, un chien de soutien, est encouragée lorsqu'elle sera apaisante pour l'enfant. Les lieux de rencontre sont adaptés aux enfants, avec des jeux et des jouets⁸³.

Nous avons aussi pris connaissance, avec intérêt, du programme de préparation de l'enfant témoin, instauré par les Centres d'aide aux victimes d'actes criminels (CAVAC) de l'Outaouais et de la Mauricie. Il vise à outiller l'enfant appelé à témoigner⁸⁴.

Valentine Fau, membre de l'équipe de recherche Accès au droit et à la justice (ADAJ), mentionne certains des aménagements qui ont été faits pour rendre le système judiciaire « moins froid » pour les enfants : la possibilité pour le juge de rencontrer l'enfant hors du tribunal et sans sa toge, des salles d'attente plus adaptées (avec des jeux), etc⁸⁵.

76 Témoignage de Patrick Lebel, notes sténographiques du 28 mai 2020, p. 67.

77 Témoignage d'Assunta Gallo, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 10.

78 Témoignage de Catherine Brousseau, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 18-19.

79 Mona Paré, « Témoignage par téléconférence, 20.5.2020 », 5 mai 2020, pièce P-364, CSDEPJ, p. 1-2.

80 Mona Paré, « Témoignage par téléconférence, 20.5.2020 », 5 mai 2020, pièce P-364, CSDEPJ, p. 2.

81 Témoignage de Mona Paré, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 75, 93-95.

82 Témoignage de Marie-Hélène Tremblay, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 107; témoignage de Vincent Fontaine, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 25.

83 Témoignage de Danny McConnell, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 14-15.

84 Témoignage de Kathleen Dufour, notes sténographiques du 22 mai 2020, p. 98-99.

85 Témoignage de Valentine Fau, notes sténographiques, 7 novembre 2006, p. 50.

Nous croyons que de telles expériences doivent devenir la norme et non rester des initiatives exceptionnelles. Le système judiciaire doit promouvoir l'humanisation de ses lieux et de ses pratiques pour le bien-être des enfants et des familles. Nous recommandons d'humaniser et d'adapter les lieux dans les palais de justice pour transformer le tribunal en un milieu convivial pour les enfants et les parents.

1.5 Le système est axé sur la confrontation, ce qui nuit à l'intervention

Depuis plusieurs années, les citoyens n'ont pas une vision très positive du système de justice. Déjà au début des années 2000, le professeur Pierre Noreau soulignait certains chiffres lors d'un colloque organisé par le Conseil de la magistrature en 2004. Dans son allocution, le professeur Noreau résume les résultats de trois enquêtes d'opinions successives menées en 1993, 1998 et 2000 au Québec et, en 2000, dans la région de Montréal. Voici quelques-uns des constats de l'époque :

- Environ 25 % des répondants ont une expérience du système judiciaire. Parmi les personnes qui ont une expérience du système, près de 90 % n'y sont pas à l'aise. Le niveau de confiance dans l'institution décroît avec l'usage et la majorité considère que le processus judiciaire implique une perte de contrôle sur la situation⁸⁶
- Près des deux tiers des répondants déclarent comprendre peu de choses de la loi (67 %) ou, pour environ la moitié d'entre eux, de ce qui se déroule au tribunal (54 %)⁸⁷
- Quant aux coûts, la grande majorité des personnes les considère hors de portée pour eux.

En 2019, une étude d'opinion rapporte :

- Environ 19 % des répondants ont eu une expérience du système judiciaire dans les cinq années précédant l'étude. 66 % de ceux-ci ont perçu leur passage au tribunal de façon positive
- 59 % considèrent que le processus judiciaire est peu ou pas accessible en raison des coûts qui y sont reliés⁸⁸.

En protection de la jeunesse, ces constats sont aussi applicables et plusieurs témoignages entendus soulignent l'importance de changer l'approche du système de justice.

Au tribunal, les parents et l'enfant perdent leur pouvoir d'agir sur les décisions qui les concernent

Tout comme les études mentionnées ci-dessus, nous constatons que les citoyens comprennent mal ce qui se passe au tribunal⁸⁹. Cette incompréhension peut faire en sorte que les enfants et les parents sentent qu'ils perdent le contrôle sur les décisions qui les concernent et se sentent exclus. Plusieurs témoignages vont dans ce sens :

- Dans les forums régionaux, plusieurs citoyens affirment que leur expérience du système judiciaire a été difficile⁹⁰
- Lors de leur témoignage, des membres du Comité de jeunes de l'Étude longitudinale sur le devenir des jeunes placé(e)s au Québec et en France (EDJeP) parlent de leur passage au tribunal :
 - Kevin Champoux-Duquette a le sentiment de ne pas avoir été en mesure d'influencer les décisions le concernant, et ce, pendant ses 11 années de placement⁹¹

86 Pierre Noreau (2004), « Avenir de l'institution judiciaire et difficultés du changement institutionnel : attentes des citoyens et nécessité de la justice », Conseil de la magistrature, « Actes du colloque 2004 – Tribunaux de première instance : vision d'avenir », Québec, p. 42, 44.

87 Pierre Noreau (2004), « Avenir de l'institution judiciaire et difficultés du changement institutionnel : attentes des citoyens et nécessité de la justice », Conseil de la magistrature, « Actes du colloque 2004 – Tribunaux de première instance : vision d'avenir », Québec, p. 44.

88 CEFRIO (2019), « Enquête sur l'accessibilité et la confiance envers le système de justice québécois », <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/justice/publications-adm/rapports/RA_rapport_sondage_CEFRIO_2019_MJQ.pdf?1573819987>, p. 6, 24, 67.

89 Témoignage d'Émilie Roy, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 107; témoignage de Guillaume Rondeau, notes sténographiques du 27 mai 2020, p. 137; Regroupement provincial des comités des usagers, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-206, CSDEPJ, p. 9; CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 86-87; CSDEPJ, « Annexe 1 – Comptes rendus des 42 forums régionaux », mars 2020, pièce P-333, CSDEPJ, p. 98; témoignage de Samuel Ladouceur, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 114.

90 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 81.

91 Témoignage de Kevin Champoux-Duquette, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 42.

- Émilie Roy affirme ne pas avoir été informée à l’avance qu’elle devait passer au tribunal⁹²
- Samuel Ladouceur indique que les jeunes ne sont pas informés de ce qui va se passer au tribunal ni de leurs droits⁹³
- Pour Annie Thériault, l’expérience a été différente. L’attitude et l’approche du juge l’ont marquée profondément et positivement. Elle explique : « Le juge est venu s’asseoir à côté de moi, puis il m’a expliqué pourquoi j’étais là puis il m’a dit : « on va le faire pour ton bien »⁹⁴.»

La participation de l’enfant et du jeune lorsque la LPJ s’applique est essentielle. Nous constatons que les lacunes ne proviennent pas nécessairement des textes législatifs comme la LPJ et le Code civil du Québec, qui reconnaissent le droit à la participation de l’enfant, mais bien de la mise en œuvre de ce droit à la participation. Des témoins abondent dans le même sens.

- La professeure Mona Paré indique que l’enfant est peu entendu au tribunal, bien que la loi mette l’accent sur le droit à la participation des enfants⁹⁵
- Valentine Fau ajoute :

[C]e principe de participation demeure de la poudre aux yeux [...] Un enfant acteur est un enfant informé. Or d’après ce que nous avons entendu et lu, l’information est lacunaire. Beaucoup de témoins l’ont d’ailleurs souligné ici même [...]⁹⁶.

Nous recommandons donc de mettre en œuvre des moyens pour accroître le pouvoir d’agir des parents et de l’enfant dans le processus judiciaire.

Le processus judiciaire encourage la confrontation, et le recours aux alternatives favorisant le dialogue est insuffisant

L’intervention judiciaire peut entraîner les enfants, les familles et la DPJ dans une confrontation qui nuit au dialogue. En 2010, une équipe du Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire soulignait dans un document que les deux conditions gagnantes à une intervention efficace en protection de la jeunesse sont l’engagement des parents et des enfants, et la qualité de leur participation⁹⁷.

Le débat contradictoire crée un climat peu propice à la construction d’une relation d’aide

Lorsque le DPJ opte pour le régime judiciaire, il doit prouver au juge que la sécurité ou le développement de l’enfant est compromis, donc que les parents ont une conduite inadéquate ou déficiente. La preuve doit ainsi débiter par les aspects négatifs de la situation des familles, c’est-à-dire en faisant ressortir ce qui va mal.

Nous constatons que le risque de cette approche est de mobiliser les parents, mais contre l’intervention du DPJ. Le débat contradictoire braque les acteurs les uns contre les autres. Au lieu d’inciter un dialogue entre les parents, l’enfant et le DPJ, c’est souvent un débat, dans un contexte formel et intimidant, qui ne favorise pas les échanges. Pour plusieurs témoins, ce climat de confrontation n’est pas opportun dans un contexte de relation d’aide.

- Marie-Christine Saint-Jacques, professeure titulaire à l’École de travail social et de criminologie de l’Université Laval, indique que l’accent est mis sur les déficits des parents, ce qui leur donne l’impression qu’on ne regarde que ce qui va mal⁹⁸

92 Témoignage d’Émilie Roy, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 107.

93 Témoignage de Samuel Ladouceur, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 114.

94 Témoignage d’Annie Thériault, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 108-109.

95 Témoignage de Mona Paré, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 65.

96 Témoignage de Valentine Fau, notes sténographiques du 7 novembre 2019, p. 11.

97 Claudette LeBlanc (2020), « La mobilisation au changement dans un contexte d’intervention sous contrainte en protection de la jeunesse : Enjeux, pièges et outils », Montréal, Centre jeunesse de Montréal, p. 1.

98 Témoignage de Marie-Christine Saint-Jacques, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 243.

- Michelle Dionne, ancienne DPJ, ajoute que le processus judiciaire fait vivre, à des degrés variables, du stress et même de l’anxiété aux enfants et aux parents⁹⁹
- Le CIUSSS du Centre-Sud-de-l’Île-de-Montréal indique que ce type de débat est contre nature en protection de la jeunesse :

Le débat contradictoire, par sa nature même, va à l’encontre de l’alliance requise entre le travailleur social, l’enfant et sa famille. Il entraîne également une exigence en termes de temps considérable pour l’enfant, car pendant ce temps, les intervenants, mais aussi sa famille ne sont pas disponibles pour répondre à ses besoins et lui offrir des services adaptés¹⁰⁰.

Ces constats ne sont pas nouveaux. Le Rapport Dumais¹⁰¹, présenté par le Comité d’experts sur la révision de la Loi sur la protection de la jeunesse, et le Rapport Turmel les émettent dès 2004¹⁰². Dans ces deux rapports, les constats et les conclusions convergeaient déjà vers la nécessité de renforcer la participation des parents et des enfants dans la prise de décision. Le Rapport Dumais proposait de privilégier les approches centrées sur la médiation et la conciliation pour encourager les ententes¹⁰³.

La LPJ a été modifiée pour favoriser les approches participatives

Pour tenir compte des constats émis par les Rapports Dumais et Turmel, et mettre en place une nouvelle dynamique dans l’intervention judiciaire, la LPJ est à nouveau modifiée en 2006 afin de favoriser et de privilégier le recours aux approches participatives¹⁰⁴. À cette occasion, on y introduit plusieurs outils :

- La conférence de règlement à l’amiable, qui est une forme de médiation menée par un juge¹⁰⁵
- Le projet d’entente, qui permet aux parties de présenter une solution commune au juge afin qu’il l’approuve¹⁰⁶
- La révision sans audition des parties, qui permet au tribunal de réviser une ordonnance sans que les parties qui s’entendent aient à présenter leur point de vue devant le juge¹⁰⁷.

Dans une conférence de règlement à l’amiable, le juge assume un rôle de facilitateur et non de décideur. M^e Alain Beausoleil, président de l’Association des avocats et avocates en droit de la jeunesse de Montréal et représentant des parents depuis plus de 40 ans en protection de la jeunesse, explique que, dans ces cas, le juge accompagne et guide les parents, l’enfant et la DPJ, et ce, dans un climat adapté et convivial de collaboration et de participation¹⁰⁸. La conférence de règlement à l’amiable regroupe toutes les parties, incluant les avocats, et se déroule dans une salle adaptée. Le juge utilise l’approche de médiation pour favoriser la recherche d’un consensus sur les problématiques¹⁰⁹, mais surtout pour identifier des solutions avec les premiers concernés, les parents et l’enfant.

Selon Claudette LeBlanc, conseillère-cadre à la DPJ, les modifications de 2006 enjoignent aux DPJ d’avoir recours aux approches consensuelles et d’encourager la participation des enfants et des parents aux décisions¹¹⁰.

99 Témoignage de Michelle Dionne, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 194.

100 CIUSSS du Centre-Sud-de-l’Île-de-Montréal et l’Institut universitaire Jeunes en difficulté, « Plus fort ensemble », 12 décembre 2019, pièce P-260, CSDEPJ, p. 25.

101 Comité d’experts sur la révision de la Loi sur la protection de la jeunesse (2004), « La protection des enfants au Québec : une responsabilité à mieux partager », Québec, Comité d’experts sur la révision de la Loi sur la protection de la jeunesse, <<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2004/04-comiteprotecjeunes.pdf>>.

102 Équipe de travail sur la modernisation des processus judiciaire en matière d’administration de la justice à l’égard des jeunes (2004), « L’intervention judiciaire en matière de protection de la jeunesse : constats, difficultés et pistes de solution », Québec, Gouvernement du Québec, <https://www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/contenu/documents/Fr_francais_centredoc/rapports/systeme-judiciaire/prot-jeun.pdf>.

103 Comité d’experts sur la révision de la Loi sur la protection de la jeunesse (2004), « La protection des enfants au Québec : une responsabilité à mieux partager », Québec, Comité d’experts sur la révision de la Loi sur la protection de la jeunesse, <<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2004/04-comiteprotecjeunes.pdf>>, p. 36-39.

104 Projet de loi n^o 125, Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d’autres dispositions législatives, 2^e session, 37^e législature, 2006, art. 36, 44, 55.

105 Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34, art. 85.

106 Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34, art. 76.3.

107 Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34, art. 95 al. 3.

108 Témoignage d’Alain Beausoleil, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 139-140.

109 Témoignage d’Alain Beausoleil, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 139-140; voir Justice Québec (2017), La conférence de règlement à l’amiable, <<https://www.justice.gouv.qc.ca/vos-differends/modes-de-prevention-et-de-reglement-des-differends-prd/la-conference-de-reglement-a-lamiable/>>.

110 Claudette LeBlanc (2010), « La mobilisation au changement dans un contexte d’intervention sous contrainte en protection de la jeunesse : Enjeux, pièges et outils », Montréal, Centre jeunesse de Montréal, p. 2.

Les approches participatives sont peu utilisées

Bien que les modifications de 2006 visaient à favoriser la médiation et la conciliation, force est de constater que ces approches sont peu utilisées.

Dans le cadre du travail des DPJ, ces approches tendent à être de moins en moins utilisées depuis qu'elles ont été mises en place. Selon un article de 2014, des DPJ ont implanté l'approche de médiation afin d'éviter le régime judiciaire et de favoriser le régime volontaire¹¹¹. Le recours à la médiation pose un défi particulier en protection de la jeunesse, puisque la protection de l'enfant est un enjeu fondamental non négociable¹¹². Ceci étant clair, le DPJ doit prendre en compte les besoins des parents et de l'enfant, et les solutions proposées par eux pour corriger les difficultés. L'approche a fait l'objet d'un rapport de recherche qualitatif rapportant l'expérience des intervenantes dans trois centres jeunesse. Les conclusions sont très intéressantes. Les intervenantes indiquent que l'approche de médiation améliore la collaboration avec les familles et encourage la création d'un lien de confiance. L'approche de médiation réduit également les situations de conflit et les intervenantes sont moins confrontées à la colère vécue par certains parents¹¹³.

Malgré ces résultats encourageants, le recours à l'approche de médiation dans le cadre de l'intervention sociale rencontre des difficultés d'implantation. Certains facteurs qui contribuent à ces difficultés sont :

- La charge de travail des intervenantes
- La présence de situations complexes où l'utilisation de l'approche de médiation est difficile ou peu appropriée et
- Le manque de temps pour les intervenantes¹¹⁴.

Dans le cadre du processus judiciaire, le recours aux conférences de règlement à l'amiable demeure l'exception. Les DPJ du Québec nous indiquent que les approches participatives sont sous-utilisées¹¹⁵.

- Dans son témoignage, Assunta Gallo, DPJ au CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, souligne : « La conférence de règlement à l'amiable, qui s'effectue dans un esprit de consensus, constitue une voie parallèle peu utilisée depuis deux mille six (2006), malgré le fait que le système judiciaire est lourd pour les enfants et pour les familles¹¹⁶ »
- Dans leur mémoire, les DPJ du Québec précisent en mentionnant : « Nous estimons que les processus mis en place sont malheureusement sous-utilisés vu diverses résistances aux mesures consensuelles qui sont liées à la culture du débat contradictoire existant au sein de la Cour du Québec, Chambre de la jeunesse¹¹⁷ ».

D'autres témoins partagent ce constat.

- Le projet de recherche ADAJ affirme que la conférence de règlement à l'amiable est, somme toute, peu utilisée¹¹⁸
- Le CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal nous présente un décompte précis pour le district judiciaire de Montréal, l'un des plus achalandés du Québec. Il indique qu'en 2018, parmi les 3 877 dossiers ouverts et les 10 815 audiences fixées en protection de la jeunesse, seulement 40 conférences de règlement à l'amiable sont tenues¹¹⁹.

111 Sylvie Drapeau et collab. (2014), « Application d'une approche de médiation en protection de la jeunesse : qu'en pensent les intervenants? », Service social, volume 60, numéro 2, p. 17.

112 Sylvie Drapeau et collab. (2014), « Application d'une approche de médiation en protection de la jeunesse : qu'en pensent les intervenants? », Service social, volume 60, numéro 2, p. 17.

113 Sylvie Drapeau et collab. (2014), « Application d'une approche de médiation en protection de la jeunesse : qu'en pensent les intervenants », Service social, volume 60, numéro 2, p. 19.

114 Sylvie Drapeau et collab. (2014), « Application d'une approche de médiation en protection de la jeunesse : qu'en pensent les intervenants? », Service social, volume 60, numéro 2, p. 21-23.

115 DPJ-DP du Québec, « Ensemble, unissons nos voix pour les enfants », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 14.

116 Témoignage d'Assunta Gallo, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 9.

117 DPJ-DP du Québec, « Ensemble, unissons nos voix pour les enfants », 12 décembre 2019, pièce P081, CSDEPJ, p. 14.

118 Sarah Bardaxoglou et collab., « Au cœur de l'accès à la justice des jeunes en protection de la jeunesse », 2020, pièce P-376, CSDEPJ, p. 11.

119 CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal et l'Institut universitaire Jeunes en difficulté, « Plus fort ensemble », 12 décembre 2019, pièce P-260, CSDEPJ, p. 25.

Le processus contradictoire reste privilégié dans 98 % des cas

Nous avons également colligé et analysé des données. Celles-ci sont sans appel. Au cours des années 2014-2015 à 2018-2019 dans quatre régions, les procédures initiées selon les approches de médiation ou avec le consentement des parties représentent très peu du volume total des audiences¹²⁰. En effet, le projet d'entente, la révision sans audition des parties et la conférence de règlement à l'amiable représentent ensemble environ 2 % des procédures. Ce n'est qu'en 2019-2020 que le projet d'entente voit un essor dans certaines régions¹²¹.

Autrement dit, malgré les modifications à la LPJ qui permettent de faire autrement, le processus contradictoire continue de dominer la pratique, à 98 %. Les procédures initiées selon les approches de médiation ou avec le consentement des parties demeurent l'exception. Malgré tout, un nombre substantiel de situations fait l'objet d'un accord juste avant l'audition et procède sans grand débat. Cette réalité démontre qu'il existe un grand potentiel de privilégier l'approche de médiation pour éviter de soumettre au tribunal des situations à forte probabilité d'entente entre les parties.

Conséquemment, nous constatons que les acteurs en présence, le DPJ, les avocats, le tribunal, utilisent peu la médiation, pourtant connue et éprouvée depuis plus de 20 ans, dans l'intervention tant sociale que judiciaire. Ce constat implique aussi la communauté juridique en droit de la jeunesse.

Rappelons qu'au 1^{er} janvier 2016, le nouveau *Code de procédure civile* rend obligatoire le recours aux modes de résolution des différends avant de s'adresser aux tribunaux et favorise « le règlement des différends et des litiges, par des procédés adéquats, efficaces, empreints d'esprit de justice et favorisant la participation des personnes »¹²².

Nous trouvons déroutant que les autres juridictions privilégient cette approche¹²³, alors qu'elle est quasi invisible en protection de la jeunesse. Si un domaine doit y recourir, c'est bien la protection de la jeunesse. M^e Alain Beausoleil indique que la médiation est la voie à emprunter et à privilégier pour régler les conflits en protection de la jeunesse¹²⁴.

Dans les situations qui se retrouvent au tribunal, nous sommes d'avis qu'il est primordial de promouvoir l'approche de médiation en recourant prioritairement à la conférence de règlement à l'amiable. C'est le moyen privilégié pour donner le pouvoir d'agir aux enfants et aux parents sur les décisions et les moyens à prendre pour mettre fin à la situation de compromission. Le juge doit user de son autorité morale et de son indépendance pour faciliter la recherche d'un consensus sur les mesures à appliquer pour mettre fin à l'intervention du DPJ. Les juges sont bien formés pour tenir de telles conférences¹²⁵.

M^e Patrick Lebel parle des résultats positifs de la conférence de règlement à l'amiable :

[...] à chaque fois que je suis allé devant le tribunal, soit pour faire un projet d'entente ou pour faire une conférence de règlement à l'amiable, curieusement, ce ne sont jamais des dossiers qui sont revenus devant moi ou devant le tribunal. Donc ça veut dire quand même quelque chose. Ça veut dire que les gens ont acquiescé à la mise en place des services, ils ont fait ce qu'ils avaient à faire et on a été capable de fermer le dossier dans un beaucoup plus court délai que si on avait obtenu un jugement après un débat contradictoire de quelques jours ou de quelques semaines¹²⁶.

Nous croyons également qu'une troisième voie doit exister entre les mesures volontaires et le recours au tribunal. C'est pourquoi nous proposons un projet pilote pour encourager l'utilisation de la médiation en protection de la jeunesse.

120 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2020, p. 59-60.

121 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2020, p. 59-60.

122 Code de procédure civile, RLRQ c C-25.01, disposition préliminaire.

123 Voir à ce sujet : ministère de la Justice (2018), « Stratégie ministérielle de promotion et de développement des modes de prévention et de règlement des différends en matière civile et commerciale 2018-2021 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 9-10.

124 Témoignage d'Alain Beausoleil, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 139-140.

125 Témoignage de Louise Otis, notes sténographiques du 26 mai 2020, p. 20-21.

126 Témoignage de Patrick Lebel, notes sténographiques du 28 mai 2020, p. 87-88.

Un projet pilote est nécessaire pour favoriser le recours à un médiateur avant de judiciairiser

Nous l'avons vu : sans mobilisation, participation et collaboration des parents et de l'enfant, l'intervention en protection de la jeunesse est difficile à réussir. Pour ces raisons, nous recommandons aux acteurs institutionnels de prendre le virage vers la médiation en proposant une alternative avant de recourir au tribunal.

Lors de son témoignage devant la Commission, Louise Otis, médiatrice et arbitre en matière civile et commerciale et ancienne juge de la Cour d'appel du Québec, propose une alternative : un service médiation jeunesse gratuit, rapide et indépendant¹²⁷. Ce nouveau régime serait une troisième voie lorsque le régime volontaire ne permet pas d'arriver à une entente, mais avant de recourir au régime judiciaire. Le but est de recourir à la médiation dans sa forme originale, soit avec un médiateur indépendant dans un lieu neutre.

Afin d'élaborer les conditions favorables à ce nouveau modèle, Louise Otis propose un projet pilote. Une équipe de médiateurs serait choisie pour faire l'expérience de ce nouveau régime préjudiciaire pendant 18 mois. À la fin de cette période, ces médiateurs feraient rapport sur ce système avant qu'il soit ouvert à tous¹²⁸.

Nous adhérons à cette proposition et rappelons qu'elle n'est pas nouvelle. En effet, la première recommandation du Rapport Turmel, en 2004, suggérerait l'instauration d'un processus de médiation avant le recours au tribunal¹²⁹.

Le recours à l'approche de médiation, déjà utilisée et éprouvée, constitue une solution très porteuse qui doit imprégner toutes les interventions en protection de la jeunesse. Nous proposons donc au milieu social et judiciaire de prendre un réel virage vers la reconnaissance, la mise en œuvre et l'amplification du pouvoir d'agir des parents et de l'enfant en les rendant, grâce à la médiation, parties prenantes des solutions. Le déploiement d'une troisième voie, le service médiation jeunesse, est un outil qui facilite la participation et la mobilisation. Lorsque la situation d'un enfant doit être judiciairisée, le juge poursuit lorsque c'est possible dans une approche de médiation en utilisant son autorité morale pour faciliter et promouvoir le pouvoir d'agir des parents et de l'enfant dans le choix des mesures pour mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant.

1.6 La représentation des enfants est variable et peu encadrée

La plupart des enfants sont représentés par avocat devant le tribunal, grâce à la *Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques*¹³⁰. D'ailleurs, les avocats permanents de la Commission des services juridiques (CSJ) représentent plus de 12 000 enfants par année devant le tribunal¹³¹. Toutefois, le travail de représentation des enfants s'avère complexe et les règles pour l'encadrer sont insuffisantes.

Représenter des enfants demande des connaissances particulières, mais l'offre de formation pour les avocats est déficiente

La représentation de l'enfant par avocat est un levier intéressant pour favoriser sa participation et, donc, son pouvoir d'agir. Le projet de recherche ADAJ en a témoigné¹³². Selon les représentantes de l'ADAJ, pour participer, un enfant doit comprendre et pour comprendre, il doit être informé. Selon ces constats de l'ADAJ, les intervenantes sociales ont les habiletés et les outils cliniques pour donner cette information, mais elles n'ont pas les connaissances juridiques nécessaires. Alors que les acteurs judiciaires, particulièrement les avocats représentant les enfants, ont ces connaissances, mais pas les habiletés et les outils cliniques propres à transmettre ces connaissances. Ainsi, chacun dispose d'une partie des compétences ou des informations pertinentes, sans qu'un partage réel de celles-ci se réalise entre eux¹³³.

127 Témoignage de Louise Otis, notes sténographiques du 26 mai 2020, p. 10-17.

128 Témoignage de Louise Otis, notes sténographiques du 26 mai 2020, p. 14.

129 Équipe de travail sur la modernisation des processus judiciaires en matière d'administration de la justice à l'égard des jeunes (2004), « L'intervention judiciaire en matière de protection de la jeunesse : constats, difficultés et pistes de solution », Québec, Gouvernement du Québec, <https://www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/contenu/documents/Fr_francais/_centredoc/rapports/systeme-judiciaire/prot-jeun.pdf>, p. 46.

130 Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques, RLRQ c A-14, art. 4.7 (6°).

131 Commission des services juridiques, « La représentation des enfants par avocat en matière de protection de la jeunesse », 19 mars 2020, pièce P-185, CSDEPJ, p. 4.

132 Témoignage de Valentine Fau, notes sténographiques du 7 novembre 2019, p. 11.

133 Témoignage de Valentine Fau, notes sténographiques du 7 novembre 2019, p. 12-15.

Dans son mémoire, la CSJ ajoute :

Un aspect complexe et délicat du travail de l’avocat à l’enfant en jeunesse est lié à l’enfant luimême. L’âge de son jeune client, sa maturité, sa compréhension des enjeux, son discernement, sa scolarité, sa culture, sa langue, son vécu et ses diagnostics médicaux sont autant d’aspects qui doivent être pris en compte par l’avocat chargé de le représenter afin de bien cerner la nature de son mandat et le remplir fidèlement¹³⁴.

Ainsi, l’avocat de l’enfant joue un rôle qui déborde parfois ses compétences professionnelles. La CSJ, qui a une expertise solide dans ce rôle, affirme que l’avocat de l’enfant travaille à la frontière du clinique et du juridique, sans formation adaptée. Elle ajoute que des formations sur mesure devraient être offertes aux avocats représentant les enfants en mentionnant qu’« [o]n ne peut improviser avec les droits des enfants »¹³⁵, explique-t-elle. Les avocats doivent être adéquatement préparés pour réaliser ce travail complexe¹³⁶.

Nous constatons que l’avocat d’un enfant assume un rôle professionnel difficile, mais qu’aucune formation obligatoire ni expérience particulière ne sont requises. En 2006, un mémoire du Barreau du Québec sur la représentation des enfants proposait d’ailleurs que « le Barreau incite ses membres désirant œuvrer en droit de l’enfant à suivre une formation spécialisée et y donne accès »¹³⁷. Pour ces raisons, nous recommandons le développement d’une formation appropriée et obligatoire pour les avocats représentant les enfants.

Il manque des règles pour s’assurer que la représentation des enfants leur est adaptée

En plus de la nécessité de rendre davantage de formations appropriées disponibles, nous constatons que les règles manquent pour encadrer le travail complexe de représentation des enfants.

Concernant la capacité d’un enfant de donner des directives à son avocat

Un autre aspect qui nous préoccupe particulièrement est la représentation de l’enfant en bas âge. Pour ces enfants, l’avocat doit tout d’abord déterminer si l’enfant est en mesure de lui donner son point de vue sur le dossier. S’il n’est pas en mesure de le faire, l’avocat doit ensuite cerner lui-même ce qui est dans l’intérêt de l’enfant afin de faire ses représentations au tribunal¹³⁸. Dans un tel contexte, plusieurs variables affectent la représentation de l’enfant, notamment la formation, l’expérience, les valeurs et la disponibilité de l’avocat.

Bien sûr, certaines situations sont évidentes, comme lorsque le client est un bébé ou un adolescent. Cependant, la CSJ explique qu’aucune balise juridique n’existe pour guider l’avocat qui doit déterminer seul si l’enfant est en mesure ou non de lui donner des directives sur la situation. En l’absence de balises juridiques, les avocats appliquent des critères disparates dans leur évaluation de la capacité de l’enfant¹³⁹.

134 Commission des services juridiques, « La représentation des enfants par avocat en matière de protection de la jeunesse », 19 mars 2020, pièce P-185, CSDEPJ, p. 12.

135 Commission des services juridiques, « La représentation des enfants par avocat en matière de protection de la jeunesse », 19 mars 2020, pièce P-185, CSDEPJ, p. 17.

136 Commission des services juridiques, « La représentation des enfants par avocat en matière de protection de la jeunesse », 19 mars 2020, pièce P-185, CSDEPJ, p. 5.

137 Barreau du Québec (2006), « Mémoire : La représentation des enfants par avocat dix ans du plus tard », <<http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs61009>>, p. 84.

138 Commission des services juridiques, « La représentation des enfants par avocat en matière de protection de la jeunesse », 19 mars 2020, pièce P-185, CSDEPJ, p. 10-11.

139 Commission des services juridiques, « La représentation des enfants par avocat en matière de protection de la jeunesse », 19 mars 2020, pièce P-185, CSDEPJ, p. 10.

Concernant les rencontres en personne avec les enfants

Même la tenue d'une rencontre entre l'enfant et son avocat est très variable. Plusieurs témoins nous indiquent que les avocats rencontrent peu leurs clients¹⁴⁰. En effet, comme le système judiciaire est surchargé, l'avocat d'un enfant l'est aussi¹⁴¹. Il n'a pas ou ne prend pas le temps de rencontrer adéquatement l'enfant¹⁴², surtout lorsque la première intervention au tribunal se réalise dans un contexte urgent¹⁴³. Certains avocats rencontrent l'enfant dans son milieu de vie ou à l'école, d'autres au palais de justice, quelques minutes avant l'audience.

Soucieux d'améliorer et d'encadrer ce délicat travail de représentation des jeunes enfants, nous recommandons, dans le chapitre 1, que le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants accrédite¹⁴⁴ ces avocats en établissant des critères appropriés. Nous constatons également qu'il n'y a pas de règles déontologiques spécifiques pour ce type de représentation, malgré deux rapports le recommandant¹⁴⁵. Nous recommandons que des règles déontologiques particulières soient développées pour les avocats représentant des enfants. Nous invitons le Barreau du Québec à élaborer rapidement des règles déontologiques propres à ce travail.

Des exigences administratives freinent l'accès des enfants à la représentation sur l'aide juridique

Avant de pouvoir nommer un avocat pour un enfant, la CSJ doit déterminer si cet enfant a le droit de recevoir l'aide juridique. La CSJ est d'avis que cette étape préalable est une entrave à l'accessibilité à la justice¹⁴⁶. Cette étape administrative est complexe, alors que tout enfant est habituellement admissible à l'aide juridique. De fait, cette exigence ralentit l'accès à la représentation par avocat et empiète sur le temps de la rencontre préparatoire. De plus, dans son mémoire, la CSJ déplore qu'un jeune qui a un revenu ou des économies puisse être tenu de verser une contribution afin d'obtenir un avocat d'aide juridique ou, encore, être inadmissible à l'aide juridique¹⁴⁷. La CSJ propose donc que tous les enfants mineurs soient automatiquement admissibles à l'aide juridique en protection de la jeunesse¹⁴⁸. Elle ajoute qu'il devrait en être de même lorsqu'ils doivent répondre d'accusations criminelles, cherchent à s'émanciper ou que la tutelle ou l'adoption sont envisagées¹⁴⁹.

Nous sommes d'accord avec les propos de la CSJ et nous invitons le gouvernement à garantir l'accès à l'aide juridique pour tous les enfants qui font l'objet d'une intervention en protection de la jeunesse.

Les avocats sont dans une position privilégiée pour informer, conseiller, accompagner et représenter les enfants à toutes les étapes du processus de décision. D'ailleurs, le législateur facilite maintenant cet exercice avant même que le dossier soit judiciairisé. En juin 2020, la Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques a été modifiée pour que les services juridiques fournis avant la judiciairisation, notamment la participation à des modes de règlement des différends visant à éviter le recours au tribunal, soient admissibles à

140 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 49; témoignage de Mona Paré, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 65; CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal et de l'Institut universitaire Jeunes en difficulté, « Plus fort ensemble », 12 décembre 2019, pièce P-260, CSDEPJ, p. 26.

141 Commission des services juridiques, « La représentation des enfants par avocat en matière de protection de la jeunesse », 19 mars 2020, pièce P-185, CSDEPJ, p. 22.

142 Fondation du D' Julien, « Mémoire présenté à la commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-013, CSDEPJ, p. 7; Jean-François Champoux, « Mémoire à l'attention de la Commission spéciale sur les droits de l'enfant et la protection de la jeunesse », 11 février 2020, pièce P-160, CSDEPJ, p. 5; témoignage de Nathalie Pépin, notes sténographiques du 19 février 2020, p. 167-168; témoignage de Valérie Assouline, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 54; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 25 février 2020, cahier huis clos p. 57-58; CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 49, 86; témoignage de Mona Paré, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 65.

143 Témoignage de Myriam Cantin, notes sténographiques du 20 mai 2020, p. 40-41.

144 Par « accréditation », nous entendons que le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants tiendra une liste de référencement sur laquelle les avocats pourront être inscrits selon les critères que son bureau établira (par exemple : des exigences de formation ou de rencontre en face à face avec les enfants à une fréquence définie).

145 Barreau du Québec (2006), « Mémoire : La représentation des enfants par avocat dix ans du plus tard », <<http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs61009>>, p. 38, 41; Sarah Bardaxoglou et collab., « Au cœur de l'accès à la justice des jeunes en protection de la jeunesse », 2020, pièce P-376, CSDEPJ, p. 9.

146 Commission des services juridiques, « La représentation des enfants par avocat en matière de protection de la jeunesse », 19 mars 2020, pièce P-185, CSDEPJ, p. 19.

147 Commission des services juridiques, « La représentation des enfants par avocat en matière de protection de la jeunesse », 19 mars 2020, pièce P-185, CSDEPJ, p. 18-19.

148 Commission des services juridiques, « La représentation des enfants par avocat en matière de protection de la jeunesse », 19 mars 2020, pièce P-185, CSDEPJ, p. 19.

149 Commission des services juridiques, « La représentation des enfants par avocat en matière de protection de la jeunesse », 19 mars 2020, pièce P-185, CSDEPJ, p. 19.

l'aide juridique¹⁵⁰. Mais une autre difficulté subsiste, soit l'accès au dossier de l'enfant dans un temps raisonnable. La CSJ explique :

En dehors du contexte judiciaire, en raison du principe de la confidentialité des dossiers, aucune information n'est divulguée à l'avocat de l'enfant par le DPJ. [...] Dans ces circonstances, il est difficile d'intervenir en amont afin de s'assurer que les droits des enfants ont été respectés et leur voix, entendue et comprise¹⁵¹.

Nous avons déjà recommandé au chapitre 3 que le partage d'informations entre les acteurs de la protection de la jeunesse s'opère dans l'intérêt de l'enfant. Ici, nous ajoutons que les renseignements concernant la situation d'un enfant doivent être communiqués sans frais et dans les meilleurs délais à l'avocat qui le représente.

Nous réitérons ici qu'à toutes les étapes, les avocats des enfants et des parents ont un rôle crucial de conseil et d'accompagnement. Ils doivent devenir des acteurs incontournables de la reconnaissance et de l'exercice du pouvoir d'agir de ceux qu'ils représentent.

2. Les commissaires recommandent

2.1 Valoriser et faciliter le recours aux ententes sur mesures volontaires

- Exiger qu'à toutes les étapes du processus d'intervention en protection de la jeunesse, la participation de l'enfant et de ses parents soit partout au Québec une obligation incontournable
- Utiliser l'approche de médiation au sein des différentes DPJ du Québec pour augmenter et faciliter le recours au régime volontaire
- Permettre le renouvellement de l'entente sur mesures volontaires à l'expiration de la durée du deux ans. Ce renouvellement doit vraisemblablement mettre fin à l'intervention et être autorisé personnellement par le DPJ
- Former les intervenantes sur les aspects juridiques de l'intervention pour qu'elles puissent mieux accompagner les parents et les enfants.

2.2 Favoriser une nouvelle voie : un service de médiation jeunesse indépendant, gratuit et rapide

- Prévoir un projet pilote de 18 mois dans trois régions pour établir les conditions de fonctionnement du service médiation jeunesse
- Instaurer un service médiation jeunesse indépendant, gratuit et rapide avant de recourir au tribunal pour favoriser la participation des parents et de l'enfant
- Doter ce service d'une banque de médiateurs accrédités et formés
- Installer ce service dans un lieu neutre.

2.3 Adopter au tribunal une approche collaborative, participative et adaptée

- Mettre en œuvre les principes du *Code de procédure civile* et de la LPJ quant aux modes alternatifs de règlement des différends en protection de la jeunesse
- Privilégier l'approche de médiation dans le processus judiciaire par la conférence de règlement à l'amiable
- Recourir prioritairement au projet d'entente, à la révision sans audition des parties et à la conférence de règlement à l'amiable

150 Projet de loi n°32, Loi visant principalement à favoriser l'efficacité de la justice pénale et établir les modalités d'intervention de la Cour du Québec dans un pourvoi en appel, 1^{re} session, 42^e législature, 2020, art. 150.

151 Commission des services juridiques, « La représentation des enfants par avocat en matière de protection de la jeunesse », 19 mars 2020, pièce P-185, CSDEPJ, p. 16.

- Poursuivre la formation des juges pour jouer efficacement un rôle de facilitateur.
- Humaniser et adapter les lieux dans les palais de justice pour transformer le tribunal en un milieu convivial pour les enfants et les parents
- Examiner l'idée d'un tribunal unifié de la famille (TUF) au Québec.

2.4 S'assurer que l'avocat de l'enfant est d'abord un conseiller

- Communiquer les renseignements concernant la situation d'un enfant à l'avocat qui le représente sans frais et dans les meilleurs délais
- Favoriser et promouvoir le rôle de conseil et d'accompagnement de l'avocat de l'enfant dans toutes les étapes décisionnelles, et pas seulement au tribunal
- Développer une formation appropriée et obligatoire pour les avocats représentant les enfants
- Établir des règles déontologiques particulières pour ces avocats
- Garantir l'admissibilité universelle à l'aide juridique pour tous les enfants qui font l'objet d'une intervention en protection de la jeunesse.

2.5 Déployer un système d'information fiable, pertinent et accessible en temps réel pour les situations judiciairisées en protection de la jeunesse

- Mandater le ministère de la Justice (MJQ) afin de développer un système d'information pour les dossiers judiciaires en protection de la jeunesse
- Se doter d'un système d'information simple, pertinent et adapté aux besoins des utilisateurs pour assurer une gestion efficace et une reddition de comptes
- Rendre les données non nominatives de ce système d'information publiques et accessibles en temps réel
- Mandater des chercheurs pour analyser les impacts des décisions prises dans le cadre du service médiation jeunesse et du tribunal.



CHAPITRE 7

HUMANISER LES SERVICES DE RÉADAPTATION

Mise en contexte

Les centres de réadaptation, mieux connus par la population sous l'appellation « centres jeunesse », font parfois partie des parcours de vie des enfants ou des jeunes placés en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ). Leur mission est d'offrir des services de réadaptation et d'intégration sociale aux enfants et aux jeunes ayant des difficultés d'ordre comportemental, psychosocial ou familial ainsi que des services d'accompagnement et de support à leur entourage¹.

Ils sont fréquentés par des enfants ou des jeunes qui ont vécu de multiples traumatismes, résultant souvent de la maltraitance qu'ils ont subie. Selon Tonino Esposito et collaborateurs, les jeunes qui manifestent des troubles graves de comportement sont quatre fois plus susceptibles que leurs pairs d'être admis en centre de réadaptation lors de leur premier placement².

Il n'existe pas de portrait à jour des caractéristiques des jeunes qui séjournent à l'intérieur des unités de vie et des foyers de groupe. Une recension de la littérature permet néanmoins de dégager que ce type de placement vise majoritairement les jeunes de 13-17 ans, garçons et filles, et les enfants de 6-12 ans souffrant de troubles graves du comportement ou des troubles de l'attachement.³

Le Bilan des DPJ 2018-2019 mentionne que les jeunes placés en centres de réadaptation ou en ressources intermédiaires représentent 9,2 % de l'ensemble des enfants et des jeunes pris en charge par la DPJ au 31 mars 2019⁴.

Les coûts relatifs au placement en centres de réadaptation et en ressources intermédiaires se chiffrent entre 2018-2019 à 306,5 M\$, dont 283 M\$ pour les centres de réadaptation⁵.

Quoique ces ressources accueillent d'autres clientèles que les enfants suivis en vertu de la LPJ⁶, il faut retenir ici que presque 22 % de l'enveloppe globale du Programme-services Jeunes en difficulté (JED) est réservé à un très petit nombre d'enfants⁷.

Plusieurs « ex-jeunes » ayant résidé dans des centres de réadaptation ou des foyers de groupe, sont venus témoigner de leur vécu et ont affirmé que les services qu'ils ont reçus n'ont pas répondu à leurs besoins⁸.

Ils nous ont parlé de leurs droits brimés, d'un manque de soutien face à leur détresse psychologique, de leurs échecs scolaires, ainsi que des milieux de vie inadéquats dans lesquels ils ont eu à grandir et à se développer.

L'Étude longitudinale sur le devenir des jeunes placés (EDJeP) mentionne que :

- Près de 20 % des jeunes participants qui ont été placés affirment avoir vécu une forme d'itinérance visible depuis leur sortie de placement⁹
- Près du tiers de ces jeunes arrivent difficilement à se trouver un logement stable¹⁰

1 Gouvernement du Québec (2004), Lexiques, <<https://m02.pub.msss.rtss.qc.ca/M02Lexique.asp#Missions>>.

2 Tonino Esposito et collab. (2015), « The Stability of Residential and Family Foster Care in Quebec, Canada: A Propensity Weighted Analysis », *International Journal of Child and Youth Resilience*, Vol. 3, No 1, p. 88, 97.

3 Julie Beaugregard (2018), « Trajectoires et profils des adolescents placés en centre de réadaptation présentant des troubles de comportement sérieux », Montréal, Université de Montréal, p. 16-19.

4 Directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux (2020), « 40 ans d'expertise pour bâtir l'avenir : Bilan des directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux 2019 », Québec, gouvernement du Québec, p. 19.

5 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 73.

6 Des enfants peuvent être hébergés en centre de réadaptation et en ressources intermédiaire en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ), de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (LSJPA) et de la *Loi sur la santé et les services sociaux* (LSSSS).

7 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 73.

8 Témoignage de Samuel Ladouceur, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 21-25; témoignage de Camille Shaink, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 27-28, 32-34, 93; témoignage de Kevin Champoux-Duquette, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 42-50; témoignage de Jennifer Dupuis, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 5-9; témoignage d'Alexandre Bulon-Biciola, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 254-258; témoignage de Gabriel Darquenne, notes sténographiques du 24 octobre 2019, p. 82-84; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 27 février 2020, cahier huis clos p. 5-8, 22-27.

9 CREVAJ (2019), « Stabilité résidentielle, instabilité résidentielle et itinérance des jeunes quittant un placement substitut pour la transition vers la vie adulte », Étude longitudinale sur le devenir des jeunes placés, p. 6, <<http://edjep.ca/wp-content/uploads/2019/11/Consultez-le-rapport-en-cliquant-ici.pdf>>.

10 CREVAJ (2019), « Stabilité résidentielle, instabilité résidentielle et itinérance des jeunes quittant un placement substitut pour la transition vers la vie adulte », Étude longitudinale sur le devenir des jeunes placés, p. 6, <<http://edjep.ca/wp-content/uploads/2019/11/Consultez-le-rapport-en-cliquant-ici.pdf>>.

- De plus, lors de leur transition à la vie adulte, seulement 17 % des jeunes participants étaient inscrits en secondaire cinq, comparé à 75 % des Québécois du même âge¹¹.

En principe, les placements en centre de réadaptation sont transitoires dans la vie des enfants et des jeunes. Nous constatons cependant que, pour un certain nombre, ces placements se prolongent et se succèdent, ayant un impact très important sur leur santé et leur bien-être ainsi que sur leur capacité de vivre et de fonctionner dans la société.

Nous sommes donc très préoccupés par les conditions de vie des enfants et des jeunes placés dans ces centres de réadaptation et nous croyons que certains enjeux commandent d'agir à court terme pour que ces milieux de vie répondent à leurs besoins et respectent leurs droits.

Bien que nous soyons au fait que l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS) ait le mandat de réviser et d'harmoniser les services offerts par les centres de réadaptation, nous insistons, comme l'ont fait plusieurs témoins, sur l'importance de revoir les pratiques des centres de réadaptation¹².

En audience, Delphine Collin-Vézina, directrice du Centre de recherche sur l'enfance et la famille de l'Université McGill, souhaite que le système de protection soit « revu et amélioré afin que le passage en centre jeunesse soit davantage vécu par ces enfants comme celui d'une guérison vers un tremplin pour un avenir meilleur, plutôt qu'un système qui ne les a pas vus et entendus dans leurs besoins les plus fondamentaux¹³. » Nous partageons ce constat.

La réadaptation est à elle seule un vaste domaine à analyser : des lieux physiques en passant par les pratiques cliniques, la socialisation, la santé physique, l'éducation, sans oublier une plus grande participation et un meilleur respect des droits des jeunes et de leur famille. Étant donné l'étendue de notre mandat, il était impossible d'entreprendre et de compléter l'analyse en profondeur de tous les angles de la réadaptation. Nous avons donc opté pour recommander la tenue d'un chantier sur la réadaptation en pointant certains aspects qu'il faudra couvrir pour le bien-être des jeunes qui doivent y séjourner. Cependant, nous pouvons agir sans tarder, notamment en ce qui concerne le respect des droits des jeunes.

Qu'est-ce qui doit être amélioré dans les centres de réadaptation pour assurer le bien-être et le respect des droits des jeunes placés? Comment l'offre de services en centres de réadaptation peut-elle être bonifiée pour mieux répondre aux besoins des jeunes placés?

11 CREVAJ (2019), « Étude sur le devenir des jeunes placés : Rapport sommaire de la vague 1 », Étude longitudinale sur le devenir des jeunes placés, p. 3, <http://edjep.ca/wp-content/uploads/2018/11/rapport_sommaire.pdf>.

12 Boscoville, « Mémoire déposé dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 10 décembre 2019, pièce P-243, CSDEPJ, p. 3, 8-11; témoignage de Camille Shaink, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 29-34; témoignage de Kevin Champoux-Duquette, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 47-50; témoignage de Jessica Côté-Guimond, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 59-60, 62; témoignage d'Émilie Roy, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 62-66; témoignage de Samuel Ladouceur, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 95; témoignage de Jennifer Dupuis, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 6-9; témoignage de Jade Bourdages, notes sténographiques du 28 novembre 2019, p. 12-17; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 23 octobre 2019, cahier huis clos p. 80; témoignage de Caroline Dufour, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 246; témoignage d'Alexandre Bulon-Biciola, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 263-268; témoignage de Gabriel Darquenne, notes sténographiques du 24 octobre 2019, p. 97-98; témoignage de Delphine Collin-Vézina, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 917; témoignage de Benoit Bernier, notes sténographiques du 6 novembre 2019, p. 9-20; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 7 novembre 2019, cahier huis clos p. 42-46; témoignage d'Enrico Bouffard, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 6-7; témoignage de Martin Gignac, notes sténographiques du 11 décembre 2019, p. 67-68; témoignage de Martin Goyette, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 74-78; témoignage de Varda Mann-Feder, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 114-126; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 5 février 2020, cahier huis clos p. 5-18; témoignage de Julie Nantel, notes sténographiques du 5 février 2020, p. 175-186; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 18 février 2020, cahier huis clos p. 56-58; Regroupement des Auberges du cœur du Québec, « La protection de la jeunesse vue par les équipes et des jeunes des Auberges du cœur du Québec », décembre 2019, pièce P-204, CSDEPJ, p. 7-11, 14-16.

13 Témoignage de Delphine Collin-Vézina, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 5-6.

1. Nos constats

1.1 Des manques importants dans les services de santé physique et de santé mentale

Plusieurs témoins affirment que les ressources de santé physique et psychologique sont limitées dans les centres de réadaptation et ne permettent pas de prendre en compte les besoins en santé physique et mentale des enfants¹⁴.

Le Regroupement des médecins et des infirmières en centre jeunesse déplore que les jeunes placés en centres de réadaptation aient moins accès à un médecin de famille que la population en général et propose que la prise en charge par une équipe multidisciplinaire soit plus fréquente auprès de ces jeunes¹⁵. Le regroupement insiste sur le fait que les problématiques physiques et psychologiques sont complexes chez les jeunes placés et exigent des soins de santé ainsi que des services spécialisés¹⁶. Le regroupement affirme que les médecins et infirmières en centre jeunesse rencontrent plusieurs difficultés dans le suivi médical de ces jeunes pour plusieurs raisons :

- Un manque d'information dû à l'absence d'un dossier centralisé
- Un manque de services professionnels (par exemple, ergothérapie, physiothérapie, orthophonie, neuropsychologie, psychiatrie)
- Un manque d'accès aux techniques non pharmacologiques pour les troubles du sommeil
- L'inaccessibilité de certains médicaments non couverts par la RAMQ¹⁷.

Le regroupement recommande que les besoins de services de santé des jeunes placés soient évalués de façon rigoureuse et systématique en utilisant les outils de l'INESSS et en se basant sur les standards de pratique de l'American Academy of Pediatrics (AAP) et de la Child Welfare League of America (CWLA)¹⁸.

Par ailleurs, le regroupement affirme que la pratique de saines habitudes de vie en centres de réadaptation permet de réduire le recours à la médication¹⁹.

Enfin, il importe d'accompagner les jeunes vers ces services de santé physique et de santé mentale à leur sortie du centre.

Santé physique : des normes de pratique appliquées à échelle variable et des suivis négligés

Lors de son témoignage, Julie Nantel, infirmière en centre jeunesse, mentionne que les infirmières en centre de réadaptation sont peu nombreuses et font face à plusieurs obstacles pour traiter les jeunes selon les normes de pratique recommandées²⁰. Elle explique que la qualité des suivis de santé physique et psychologique est à échelle variable.

Les intervenantes du Regroupement des Auberges du cœur du Québec, composé d'organismes membres qui accompagnent et hébergent un bon nombre de jeunes après leur sortie du centre de réadaptation, constatent les déficiences dans les soins octroyés aux jeunes, notamment en lien avec leur santé physique. La vision et la denti-

14 Le Regroupement des médecins et des infirmières en Centre jeunesse, « Mémoire présenté par Le Regroupement des médecins et des infirmières en Centre jeunesse », 4 mai 2020, pièce P-194, CSDEPJ, p. 4; Ordre des psychologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre des psychologues du Québec présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 19 décembre 2019, pièce P-192, CSDEPJ, p. 12-15; témoignage de Denis La-fortune, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 133-136; témoignage d'Yves Lambert, notes sténographiques du 21 mai 2020, p. 8.

15 Témoignage d'Anne-Chloé Bissonnette, notes sténographiques du 21 mai 2020, p. 35-36.

16 Témoignage d'Yves Lambert, notes sténographiques du 21 mai 2020, p. 38; témoignage d'Anne-Chloé Bissonnette, notes sténographiques du 21 mai 2020, p. 38-39.

17 Le Regroupement des médecins et des infirmières en Centre jeunesse, « Mémoire présenté par Le Regroupement des médecins et des infirmières en Centre jeunesse », 4 mai 2020, pièce P-194, CSDEPJ, p. 14, 16; témoignage d'Anne-Chloé Bissonnette, notes sténographiques du 21 mai 2020, p. 11, 14.

18 Le Regroupement des médecins et des infirmières en Centre jeunesse, « Mémoire présenté par Le Regroupement des médecins et des infirmières en Centre jeunesse », 4 mai 2020, pièce P-194, CSDEPJ, p. 14.

19 Le Regroupement des médecins et des infirmières en Centre jeunesse, « Mémoire présenté par Le Regroupement des médecins et des infirmières en Centre jeunesse », 4 mai 2020, pièce P-194, CSDEPJ, p. 16.

20 Témoignage de Julie Nantel, notes sténographiques du 5 février 2020, p. 179-180.

tion sont deux aspects, entre autres, qui ont été négligés lors de leur placement²¹. « Or, si la DPJ prend en charge ces jeunes, ne devrait-elle pas le faire jusque dans ces sphères?²² »

Santé mentale : un manque important de ressources

Certains jeunes déplorent que leurs besoins psychologiques n'aient pas été pris en compte lors de leur placement²³. Bon nombre de professionnels et d'experts font écho à ce cri du cœur des jeunes en confirmant que, de leur point de vue, les services de santé mentale requis par les jeunes ne sont pas fournis de façon à répondre à leurs besoins²⁴.

L'Institut universitaire Jeunes en difficulté et le CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal font valoir que des troubles de santé mentale ont été identifiés chez 62 % des jeunes suivis en protection de la jeunesse. Chez les 38 % qui restent, on rapporte des inquiétudes pour la santé mentale pour presque un jeune sur deux. « Il apparaît également que les interventions proposées aux jeunes et à leur famille ne tiennent pas compte des particularités et enjeux liés à leurs problèmes de santé mentale. » Ils notent aussi « que le personnel n'est que très peu formé pour intervenir » auprès de ces jeunes²⁵.

Lors de son témoignage à huis clos, une psychologue clinicienne explique que les jeunes hébergés ont définitivement plus de problèmes de santé mentale graves qu'avant. Selon ce témoin, lorsque des services spécialisés en santé mentale sont requis, souvent ils ne sont pas disponibles en temps opportun²⁶.

De plus, l'accès aux services spécialisés en santé mentale est variable à travers le Québec. La D^{re} Marie-Andrée Deschênes, médecin sur la Côte-Nord, dénonce dans son témoignage le fait que, lorsque les jeunes sont transférés à l'urgence pour des tentatives de suicide, ils ne peuvent pas être vus rapidement, car il manque de services en pédopsychiatrie pour les évaluer et les traiter²⁷.

L'Association des médecins en protection de l'enfance du Québec (AMPEQ) fait un constat similaire et recommande de « [f]aciliter l'accès aux services de pédopsychiatrie sur l'ensemble du territoire pour les enfants victimes de traumatismes psychologiques complexes²⁸. »

Par ailleurs, les témoins rapportent un accroissement inquiétant des prescriptions faites aux enfants et aux jeunes qui vivent en centre de réadaptation.

- Émilie Roy, membre du Comité de jeunes de l'EDJeP, nous relate lors de son témoignage que, lorsqu'elle est entrée à 14 ans au centre de réadaptation, elle a été rapidement diagnostiquée « trouble de la personnalité limite ». Elle a pris sept médicaments et parfois plus par jour pour la calmer, tout au long de son placement.

Alors, vous comprendrez qu'on me bourrait de médicaments pour me calmer, qui à leur tour me faisaient faire des crises, [...], la roue. [...] [V]ous comprendrez que j'ai été médicalisée pour une maladie, [...], qui n'était pas la mienne, en plus. [...] Et la DPJ, après les écoles, est le plus gros, la plus grosse machine à diagnostic existante et ces diagnostics-là ont un effet d'étiquette, de stigmates et parfois même un effet identitaire par lequel le jeune va s'identifier²⁹.

21 Regroupement des Auberges du cœur du Québec, « La protection de la jeunesse vue par les équipes et des jeunes des Auberges du cœur du Québec », décembre 2019, pièce P-204, CSDEPJ, p. 8.

22 Regroupement des Auberges du cœur du Québec, « La protection de la jeunesse vue par les équipes et des jeunes des Auberges du cœur du Québec », décembre 2019, pièce P-204, CSDEPJ, p. 8.

23 Témoignage de Gabriel Darquenne, notes sténographiques du 24 octobre 2019, p. 127; témoignage de Camille Shaink, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 27.

24 Le Regroupement des médecins et des infirmières en Centre jeunesse, « Mémoire présenté par Le Regroupement des médecins et des infirmières en Centre jeunesse », 4 mai 2020, pièce P-194, CSDEPJ, p. 4; Ordre des psychologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre des psychologues du Québec présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 19 décembre 2019, pièce P-192, CSDEPJ, p. 12-15; témoignage de Martin Gignac, notes sténographiques du 11 décembre 2019, p. 69; témoignage de Denis Lafortune, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 133-136.

25 Institut universitaire Jeunes en difficulté et CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, « Soutenir la recherche en protection de la jeunesse : un incontournable pour guider l'amélioration des pratiques et des services », 12 décembre 2019, pièce P-261, CSDEPJ, p. 7.

26 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 5 février 2020, cahier huis clos p. 4, 21.

27 Témoignage de Marie-Andrée Deschênes, notes sténographiques du 11 novembre 2019, p. 10.

28 Association des médecins en protection de l'enfance du Québec, « Mémoire de l'Association des médecins en protection de l'enfance du Québec », décembre 2019, pièce P-189, CSDEPJ, p. 18.

29 Témoignage d'Émilie Roy, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 123-125.

- Dans son mémoire, le CISSS de Laval fait le constat « qu'un nombre important de jeunes sont sur des thérapies médicamenteuses pour diverses raisons. Sans remettre en cause le diagnostic posé, il y a lieu de se questionner quant au nombre grandissant d'enfants qui se voient prescrire des médicaments³⁰. »
- Dans leur mémoire, les D^s Louis Morissette, médecin psychiatre, et Martin Gignac, médecin psychiatre d'enfants et d'adolescents, proposent que tous les jeunes placés en centre de réadaptation et qui reçoivent des médicaments psychotropes soient évalués spécifiquement pour assurer la nécessité ou non de la pharmacothérapie. De plus, ils insistent sur le fait que les centres jeunesse devraient être un lieu prioritaire pour le déploiement de psychiatres répondants³¹.

Nous sommes d'avis que chaque jeune doit avoir accès aux services de santé que requiert sa situation, en temps opportun. Il faut répondre aux besoins en santé physique et mentale des jeunes placés en centres de réadaptation et prendre en compte les différentes dimensions du développement des jeunes par des services inter et multidisciplinaires. À notre avis, c'est une condition de base minimale afin d'assurer leur développement.

1.2 Les jeunes placés en centre de réadaptation présentent des retards scolaires importants, ils sont moins diplômés et moins qualifiés

Le niveau de scolarisation des jeunes à leur sortie de placement en centre de réadaptation et le peu de diplomation pour ces jeunes sont des facteurs de risque importants qui mettent en péril leur capacité à devenir de jeunes adultes autonomes et capables de fonctionner pleinement dans la société.

L'EDJeP, dans son plus récent rapport sur la scolarisation des jeunes placés en centres de réadaptation, démontre que :

- Seuls 17,1 % des jeunes de l'EDJeP sont en voie d'obtenir un diplôme d'études secondaires avant l'âge de 18 ans, contre 75 % parmi les jeunes de la population générale
- À 19 ans, 24,8 % des jeunes de cette cohorte ont obtenu un diplôme d'études secondaires, contre 77,4 % dans la population générale³²
- Un jeune qui passe 100 % de son temps de placement en centre de réadaptation a 3,7 fois moins de chance d'obtenir un diplôme d'études secondaires à sa majorité qu'un jeune qui passe 100 % de son temps de placement en famille d'accueil³³.

Lors de son témoignage, Anne-Marie Lepage, sous-ministre adjointe à l'éducation préscolaire et à l'enseignement primaire et secondaire, commente les statistiques publiées dans le cadre de l'EDJeP et affirme que 17 % des jeunes placés qui obtiennent un diplôme secondaire « c'est bien peu³⁴. » Elle mentionne également que 83 % de ces jeunes ont un retard scolaire³⁵.

Benoit Bernier, directeur développement de Décllic, déclare lors de son témoignage :

Ces élèves se présentent à nous à leur sortie des centres jeunesse avec beaucoup de retard scolaire. À dix-huit (18) ans, il n'est pas rare de constater un retard de trois ou quatre ans. Alors qu'ils devraient théoriquement avoir terminé les études secondaires, leur bulletin scolaire les situe donc au niveau d'un secondaire 1 ou d'un secondaire 2³⁶.

30 CISSS de Laval, « Favoriser l'autonomie des jeunes », 6 décembre 2019, pièce P-244, CSDEPJ, p. 13.

31 Louis Morissette et Martin Gignac, « Mémoire présenté à : Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-048, CSDEPJ, p. 10.

32 Léo Leroux et collab. (2020), « Les coûts de la sous-scolarisation des jeunes placés », Étude sur le devenir des jeunes placés, p. 2, <http://edjep.ca/wp-content/uploads/2020/02/sous_scolarisation_FINAL.pdf>.

33 CREVAJ (2019), « Le rôle de l'instabilité des trajectoires sur les transitions à la vie adulte : Rapport de la vague 1 », Étude sur le devenir des jeunes placés, p. 2, <http://edjep.ca/wp-content/uploads/2019/06/EDJeP_Stabilite.pdf>.

34 Témoignage d'Anne-Marie Lepage, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 16.

35 Témoignage d'Anne-Marie Lepage, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 16.

36 Témoignage de Benoit Bernier, notes sténographiques du 6 novembre 2019, p. 10.

Le Comité jeunes et familles vulnérables de la région de Montréal se préoccupe du fait que les jeunes placés en centre de réadaptation ont des retards importants dans leur parcours scolaire, sachant que la sous-scolarisation est un facteur de risque d'itinérance pour ces jeunes³⁷.

Comment se fait-il que les jeunes placés en centre de réadaptation accusent un tel retard scolaire et obtiennent si difficilement un diplôme comparativement aux autres jeunes?

La scolarisation des jeunes n'est pas assez priorisée dans les centres de réadaptation

Pour la société québécoise, l'éducation est un droit et un enjeu fondamental qui se traduisent par l'accès à des services éducatifs de qualité pour tous les enfants et les jeunes. L'école, pour sa part, constitue un véritable milieu de vie où ils apprennent, grandissent, développent leur identité et apprennent à vivre en société. Elle est gage de développement personnel et de bonne insertion sociale future.

- Samuel Ladouceur, membre du Comité de jeunes de l'EDJeP, témoigne lui-même de la conscience qu'ont les jeunes de l'importance de l'éducation et du constat qu'ils font lorsqu'ils sont confrontés, à la sortie des centres de réadaptation aux exigences du marché du travail nécessitant un secondaire 5. Il s'adresse à un commissaire en mentionnant : « [S]i un jour je veux me rendre où est-ce que vous êtes, j'ai pas le choix de comme aller à l'école et aux études³⁸. »
- Lors de son témoignage, Anne-Marie Lepage affirme que la scolarisation des jeunes doit devenir une priorité : « l'éducation pour le jeune c'est sa carte magique, là, c'est sa carte passe-partout qui va lui permettre de changer sa vie, qui va lui permettre d'avoir un travail, de contribuer à la société, de se démarquer puis de peut-être briser un cycle familial dans lequel il est³⁹. »

Cependant, selon certains témoins, il n'est pas surprenant que la scolarisation ne soit pas au cœur de l'intervention de réadaptation, puisque cette dernière est encore beaucoup trop centrée sur la gestion du comportement :

- Martin Goyette, titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur l'évaluation des actions publiques à l'égard des jeunes et des populations vulnérables (CREVAJ), indique qu'il est compréhensible que la scolarisation ne soit pas centrale, compte tenu de l'intervention centrée sur les comportements de l'enfant⁴⁰.
- Le Regroupement des Auberges du cœur du Québec constate également cette situation :

[L]es grandes lacunes dans le langage écrit et oral des jeunes qui sortent d'un placement. Certaines nous ont même mentionné que des jeunes n'avaient pas de moments dédiés à l'école dans leur milieu de vie puisqu'ils et elles étaient en « punition » à la suite d'un comportement inapproprié. C'est donc dire que la gestion des comportements prévaut sur le parcours académique, lui-même un levier important dans la quête d'autonomie des jeunes⁴¹.
- Lors de son témoignage, Nadia Rousseau, professeure en adaptation scolaire à l'Université du Québec à Trois-Rivières, nous explique :

En contexte scolaire, c'est souvent la dimension comportementale qui est à la base d'une série de décisions qui sont faites à l'égard du jeune. Il participe, il ne participe pas. Il est absent, il n'est pas absent. Il respecte les règles, il ne les respecte pas. Et c'est à partir des manifestations comportementales qu'on va prendre des décisions, soit de placement scolaire, soit de stratégie, soit de contrainte à l'égard des jeunes. Pourtant, la recherche nous montre clairement que c'est la dimension affective et cognitive qui amène la dimension comportementale. Donc, lorsqu'on travaille sur la dimension affective, on vient atténuer les manifestations comportementales d'un mal-être à l'école⁴².

37 Comité jeunes et familles vulnérables de la région de Montréal, « L'itinérance jeunesse : L'importance de la transition à la vie adulte lors d'un passage à la protection de la jeunesse », 11 décembre 2019, pièce P-246, CSDEPJ, p. 11.

38 Témoignage de Samuel Ladouceur, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 23.

39 Témoignage d'Anne-Marie Lepage, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 25.

40 Témoignage de Martin Goyette, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 95.

41 Regroupement des Auberges du cœur du Québec, « La protection de la jeunesse vue par les équipes et des jeunes des Auberges du cœur du Québec », décembre 2019, pièce P-204, CSDEPJ, p. 8.

42 Témoignage de Nadia Rousseau, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 75.

Un manque de collaboration entre les centres de réadaptation et les écoles?

Des témoins des milieux scolaires déplorent le peu de planification conjointe entre les centres de réadaptation et les écoles. Selon ces témoins, le plan de services individualisé intersectoriel (PSII) n'est pratiquement pas mis en place, quand il devrait être à la base de la collaboration. Chaque milieu travaille en silo, au détriment des jeunes placés⁴³.

Cependant, le centre des services scolaires de Montréal explique les défis auxquels font face les écoles à l'intérieur des centres de réadaptation :

- L'école compose avec des élèves de niveaux scolaires différents qui peuvent arriver ou partir en cours d'année, selon la durée de leur placement⁴⁴
- Il est impossible d'offrir tous les programmes du curriculum pour répondre aux besoins des élèves qui leur sont confiés, faute de financement adapté⁴⁵
- Il n'y a pas de ressources professionnelles supplémentaires pour répondre aux besoins des élèves, car les écoles internes dans les centres de réadaptation n'ont pas accès à ces ressources⁴⁶.

Des jeunes autochtones placés hors communauté sont privés de services éducatifs

Depuis plus de 10 ans, certains jeunes autochtones placés en dehors de leur communauté dans des centres de réadaptation sont privés de services éducatifs, parce qu'ils ont de la difficulté à obtenir leur déclaration d'admissibilité à l'enseignement en anglais.

- Marie-Ève Claude, directrice adjointe des services aux élèves de la Commission scolaire Lester-B.-Pearson, dénonce cette aberration en affirmant que les processus ne sont pas adaptés à la culture autochtone et que la situation est intolérable. Elle fait la démonstration que 62 enfants autochtones n'ont pas pu être inscrits dans la Commission scolaire Lester-B.-Pearson depuis les deux dernières années pour des raisons administratives⁴⁷.
- Cet enjeu est également documenté dans le mémoire du CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal⁴⁸.

Nous constatons donc des lacunes organisationnelles dans la scolarisation des jeunes placés, tant au niveau des réseaux de l'éducation que de la santé et des services sociaux. Nous incitons les réseaux à travailler ensemble afin d'identifier des modalités pour mieux soutenir la réussite scolaire des jeunes placés et leur bien-être à l'école. La réussite scolaire et sociale est un levier important afin que les jeunes deviennent des citoyens à part entière dans notre société.

Nous sommes tout à fait conscients des efforts entrepris par les différents acteurs du réseau scolaire pour contrer le décrochage, mais la preuve démontre l'urgence de s'intéresser plus particulièrement à la scolarisation des jeunes placés en centre de réadaptation.

La poursuite de la scolarisation des jeunes durant leur séjour en centre de réadaptation doit d'abord garantir la qualité des services éducatifs, auxquels tous les enfants du Québec ont droit, leur permettant d'obtenir une première qualification et un diplôme.

43 Commission scolaire de Montréal, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-087, CSDEPJ, p. 12; témoignage de Marie-Ève Claude, notes sténographiques du 5 février 2020, p. 11-12; témoignages de Manon Couturier, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 188-189, 201-202.

44 Commission scolaire de Montréal, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-087, CSDEPJ, p. 11-12.

45 Commission scolaire de Montréal, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-087, CSDEPJ, p. 11.

46 Commission scolaire de Montréal, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-087, CSDEPJ, p. 11.

47 Témoignage de Marie-Ève Claude, notes sténographiques du 5 février 2020, p. 15.

48 CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal, « MÉMOIRE commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-254, CSDEPJ, p. 23.

1.3 Le recours aux mesures de contrôle est en hausse et cause parfois des dommages aux enfants et aux jeunes

Les mesures de contrôle visent à assurer la protection d'un enfant et celle d'autrui et peuvent être utilisées seulement à ces fins. Les articles 10, 11.1.1 et 11.1.2 de la LPJ encadrent l'utilisation de ces mesures particulières, notamment l'isolement, le recours à l'encadrement intensif (des unités barrées) et l'utilisation de mesures d'empêchement (par exemple, pour empêcher un jeune de fuguer). Ces mesures restreignent la liberté et ne peuvent jamais être utilisées à titre de mesure disciplinaire⁴⁹.

Le recours aux mesures de contrôle est en hausse

Lors de son témoignage, Denis Lafortune, directeur scientifique de l'Institut universitaire Jeunes en difficulté du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, a déposé les statistiques disponibles depuis 2008 relatives à l'utilisation des mesures de contrôle, dans une région urbaine du Québec, qui démontrent que ces mesures sont en augmentation, et ce, principalement depuis 2015⁵⁰.

Par ailleurs, nous avons analysé les données fournies par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) pour l'ensemble du Québec, qui démontrent cette même tendance à la hausse en lien avec l'utilisation des mesures de contrôle dans les CISSS-CIUSSS du Québec.

- Le nombre de jeunes faisant l'objet d'une mesure d'isolement a augmenté, tout comme la proportion des jeunes placés qui font l'objet d'une telle mesure, qui est passée de 7,7 % en 2014-2015 à 9,6 % en 2018-2019⁵¹
- Les orientations ministérielles dictent que la durée de la mesure doit être la plus courte possible⁵². En 2018-2019, la durée moyenne d'un isolement était de 0,5 heure⁵³
- Nous observons également que le recours aux mesures de contention a augmenté de 22,7 % en cinq ans⁵⁴.

La Commission des droits de la personne et de la jeunesse (CDPDJ) rappelle qu'elle a déjà souligné cette hausse du recours à ces mesures pour les enfants ayant des problèmes de santé mentale dans son étude de 2017 portant sur les mesures d'isolement et de contention. Elle soumettait alors plusieurs recommandations⁵⁵.

Recourir à ces mesures est parfois nécessaire

Denis Lafortune explique qu'il vient un moment où des jeunes avec des problèmes d'autorégulation ont de la difficulté à se contenir et ne répondent plus aux interventions régulières. Par devoir de protection, pour éviter qu'ils se mettent en danger, il faut parfois restreindre la liberté. Ce sont des mesures qui peuvent être dérangeantes, mais parallèlement utiles, lorsqu'utilisées correctement⁵⁶.

Concrètement, il explique ce qu'est l'utilisation judicieuse de ce type de mesure, notamment la mesure d'empêchement, à l'aide de l'exemple suivant :

Je ne vois pas ce qu'il y aurait de bien et de vertueux devant une jeune fille désorganisée qui veut partir à trois heures (3 h) du matin avec un petit sac à dos puis une bouteille de Scotch, de la laisser partir par respect pour sa liberté. Non. Je ne vois pas le bienfait de ça du tout. Et donc, moi, c'est en ce sens-là que je pense que, par moment, malheureusement il y a des situations qui nous amènent là⁵⁷.

49 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c P-34.1, art. 10 al. 3.

50 Témoignage de Denis Lafortune, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 125; Denis Lafortune et Marie-Noëlle Royer, « Document accompagnant le témoignage du 27 février 2020 », 27 février 2020, pièce P-166, CSDEPJ, p. 1, 3.

51 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 52.

52 Ministère de la santé et des services sociaux (édition révisée 2015), « Cadre de référence pour l'élaboration des protocoles d'application des mesures de contrôle : Contention, isolement et substances chimiques », Québec, Gouvernement du Québec, p. 23.

53 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 51.

54 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 52.

55 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », mai 2020, pièce P-361, CSDEPJ, p. 46.

56 Témoignage de Denis Lafortune, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 110, 127-128.

57 Témoignage de Denis Lafortune, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 127-128.

Recourir à ces mesures peut aussi être dommageable

Boscoville, organisme à but non lucratif financé par le MSSS qui a pour mission de développer et de promouvoir les meilleures pratiques de prévention et d'intervention psychosociale, soutient dans son mémoire qu'il est démontré que, malgré une efficacité éprouvée dans certaines situations, ces mesures restrictives ont « des effets importants, notamment sur la détérioration de la relation entre le jeune et l'adulte sur l'augmentation des comportements antisociaux [...] et sur la reproduction de déclencheurs potentiellement traumatiques pour les enfants⁵⁸. »

D'ailleurs, une mère a témoigné à huis clos avec son enfant pour illustrer l'effet des contentions sur lui. Cet enfant a été blessé durant l'intervention et sa mère mentionne qu'il en a gardé des séquelles psychologiques⁵⁹.

Émilie Roy agite ses clés symboliquement durant son témoignage : « Ce bruit-là, c'est le seul bruit que tu entends lorsque tu es en isolement. Et aujourd'hui, d'avoir des clés sur moi me permet d'avoir un contrôle, en fait. Psychologiquement, ça me tient en contrôle. J'ai le pouvoir. C'est moi qui peux ouvrir les portes⁶⁰. »

Un manque de formation et de supervision à l'application des mesures de contrôle

Plusieurs témoins insistent sur le fait que les mesures de contrôle doivent faire l'objet d'une meilleure formation et être mieux supervisées.

- Denis Lafortune souligne l'importance de la formation, de la supervision et de la vigie sur l'utilisation de ces mesures. « Les textes de loi qui encadrent ces pratiques exceptionnelles sont subtils, bien intentionnés et finement ciselés, mais dans le contexte de pratique actuelle où les conditions d'exercice sont difficiles, des inquiétudes surgissent quant à leur utilisation⁶¹. »
- L'organisme Boscoville, pour sa part, insiste sur l'importance de soutenir les pratiques cliniques afin de pouvoir diminuer le recours à ce type de mesures.

Le processus de gestion des comportements devrait mettre l'accent sur la prévisibilité des interventions, l'enseignement, l'encouragement, l'alliance thérapeutique, le modelage et le renforcement des comportements positifs attendus, tout en étant sensible à l'histoire de l'enfant [...]. L'utilisation de stratégies proactives et positives favoriserait chez le jeune un sentiment de sécurité, des relations positives entre l'adulte et le jeune, la création d'un climat positif dans l'établissement, l'augmentation de son niveau d'autocontrôle et une diminution des problèmes de comportement [...]⁶².

Plusieurs témoins déplorent que les éducateurs n'aient que peu de formation ou pas du tout pour aider ces enfants avec des besoins complexes⁶³.

Nous sommes préoccupés par la hausse de l'utilisation des mesures de contrôle et nous croyons qu'il est nécessaire qu'un suivi plus étroit soit fait dans le contexte actuel où les conditions d'exercice sont difficiles, et ce, au regard du respect des droits des jeunes.

1.4 Les jeunes placés en centre de réadaptation peinent à faire valoir leurs droits

Lorsqu'ils sont placés en centre de réadaptation, les jeunes sont parfois isolés du monde extérieur. Or, ils ne savent pas nécessairement quels sont leurs droits, ni comment les faire valoir. De plus, les procédures pour faire valoir ces droits au sein des CISSS-CIUSSS ne sont pas adaptées à la réalité de ces jeunes.

58 Boscoville, « Mémoire déposé dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 10 décembre 2019, pièce P-243, CSDEPJ, p. 9.

59 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 27 février 2020, cahier huis clos p. 7, 20.

60 Témoignage d'Émilie Roy, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 64.

61 Témoignage de Denis Lafortune, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 110-111.

62 Boscoville, « Mémoire déposé dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 10 décembre 2019, pièce P-243, CSDEPJ, p. 10.

63 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 5 février 2020, cahier huis clos p. 9-10; témoignage de Delphine Collin-Vézina, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 12.

Un manque de reconnaissance de leurs droits

Plusieurs jeunes adultes, ex-jeunes placés en centres de réadaptation, sont venus témoigner de la difficulté de se faire reconnaître comme une personne ayant des droits lors de leur séjour.

Ils ont vécu beaucoup d'impuissance à faire valoir leurs besoins et leurs droits individuels. De plus, ils ont expliqué qu'ils ne connaissaient pas bien leurs droits et avaient alors de la difficulté à les exercer.

Selon plusieurs témoins, les besoins reliés aux caractéristiques spécifiques des jeunes hébergés en centres de réadaptation reçoivent peu de réponses (personnelles, identitaires, spirituelles, sexuelles, culturelles)⁶⁴.

- Pour Samir Bérrar-Zamor, témoin citoyen, faire valoir ses droits auprès des intervenantes s'avère parfois difficile. Il explique que :

dans ces situations-là, [...], il y a pas vraiment de recours. [...] [T]on éducatrice, elle, elle va parler avec ta TS et elle, elle va plus faire affaire avec ta TS qu'avec toi, le jeune. C'est là, le problème. Ça fait que, sincèrement, il n'y a pas tant de recours pour le jeune⁶⁵.
- Camille Shaink, membre du Comité de jeunes de l'EDJeP, parle de son identité de genre qui n'a pas été reconnue en centre de réadaptation :

Je suis une femme transidentitaire et on m'a forcée à rester un homme en centre jeunesse. [...] Certains rares intervenants étaient d'accord, mais ils me disaient de le cacher en permanence sous peine de représailles des jeunes ou des intervenants, ce qui est arrivé plus d'une fois, selon moi. Je suis, j'étais et j'ai toujours été une femme, malgré ma déformation génétique. On m'a renié ça, on me disait que c'était transitoire, passager, que je n'ai pas eu de soutien psychologique adapté, je n'ai pas eu accès à des bloqueurs de testostérone⁶⁶.
- Samuel Ladouceur, pour sa part, dit qu'il a été brimé par rapport à ses croyances spirituelles et qu'il n'a pas pu grandir personnellement, « parce qu'il faut toujours comme être dans un moule⁶⁷. »

L'information est insuffisante et les recours ne sont pas adaptés

Les enfants et les jeunes doivent être informés de leurs droits et être en mesure de les exercer de façon efficace. Cette question est particulièrement importante dans le contexte d'intervention qu'est le centre de réadaptation.

- Lors de son témoignage, Marie Rinfret, Protectrice du citoyen, reconnaît que les enfants ne sont pas aussi bien informés et protégés que les adultes dans notre société. Elle explique l'importance que les enfants puissent connaître leurs droits et exercer un recours. Elle suggère que les modalités utilisées pour porter plainte s'adaptent aux enfants. Elle cite en exemple le fait que les adultes détenus dans les centres de détention du Québec ont un accès direct au Protecteur du citoyen par l'entremise d'un « téléphone rouge », tandis que les enfants dans les centres de réadaptation sont soumis aux règles des CISSS-CIUSSS, c'est-à-dire aux processus d'examen des plaintes du commissaire local aux plaintes et à la qualité des services, dont les processus ne sont pas nécessairement adaptés aux besoins des enfants⁶⁸.
- La CDPDJ fait des recommandations pointues en lien avec plusieurs droits des enfants et, notamment, d'assurer le maintien de leurs relations significatives lorsqu'ils sont retirés de leur milieu familial, de respecter leur droit de communiquer, d'utiliser les mesures de contrôle (isolement, contention, etc.) de façon strictement exceptionnelle⁶⁹.

64 Témoignage de Samuel Ladouceur, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 21-23; témoignage de Camille Shaink, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 27-31, 93-94; témoignage de Samir Bérrar-Zamor, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 9; témoignage de Julie Ouellet, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 25-27, 31-32; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 23 octobre 2019, cahier huis clos p. 98-99.

65 Témoignage de Samir Bérrar-Zamor, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 33-34.

66 Témoignage de Camille Shaink, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 27.

67 Témoignage de Samuel Ladouceur, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 23.

68 Témoignage de Marie Rinfret, notes sténographiques du 5 décembre 2019, p. 125-126, 130-132.

69 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », mai 2020, pièce P-361, CSDEPJ, p. 39, 40, 46.

Il nous paraît extrêmement important de permettre aux jeunes de se développer le plus normalement possible à l'intérieur des centres de réadaptation. Il nous semble important d'offrir aux enfants et aux jeunes :

- une information fiable au moment opportun
- un espace qui correspond à leurs besoins pour leur permettre de s'exprimer
- des recours adaptés à leur réalité pour faire valoir leurs droits.

Nous réitérons, comme nous l'avons fait dans le cadre du chapitre 1 du présent rapport, que tous les enfants devraient avoir le droit d'exprimer leur opinion sur les questions qui les concernent.

Ce droit à la participation, qui leur permet de prendre des décisions éclairées⁷⁰, implique aussi qu'ils soient accompagnés dans les interventions cliniques, notamment dans le cadre des plans d'intervention ou les plans de services lors de leur séjour en centre de réadaptation.

1.5 Le MSSS doit réviser l'offre de services en centres de réadaptation en tenant compte de plusieurs enjeux sur le terrain

Compte tenu des enjeux identifiés jusqu'ici et des autres préoccupations que nous allons exposer dans cette section, nous en arrivons à la conclusion qu'un chantier est nécessaire pour revoir les pratiques dans les centres de réadaptation et l'environnement physique, afin d'assurer une réponse adéquate aux besoins des jeunes qui y sont placés.

Nous souhaitons que le MSSS prenne en compte les dimensions qui suivent pour nourrir sa réflexion.

Enjeux concernant les milieux de vie des jeunes

Le caractère inadéquat et désuet des lieux physiques

Certains jeunes adultes dénoncent le caractère carcéral des lieux où ils ont vécu⁷¹.

Porte-Voix, un projet favorisant la prise de parole des jeunes, dénonce le fait que « [l]es espaces sont très restreints, le bruit y est constant et la vie en institution présente certaines problématiques qui amènent les jeunes à se sentir constamment en situation de crise et empêche toute forme de quiétude⁷². »

Lors de son témoignage, Marcelle Partouche Gutierrez, membre du Comité de jeunes de l'EDJeP, nous rappelle que l'environnement a une influence importante sur le bien-être des individus, mais aussi sur leur sentiment de dignité⁷³.

Les DPJ font valoir l'importance de milieux de vie adéquats afin de bien fournir les services de réadaptation dont les jeunes ont besoin : « Certains centres de réadaptation sont en désuétude; leur aménagement, qui date des années 1960 dans certaines régions, ne répond plus aux standards en matière de réadaptation en plus de ne pas favoriser l'implication des jeunes dans leur communauté⁷⁴. »

Le CISSS de Laval insiste sur le fait que « [l]es locaux composant les lieux d'hébergement doivent favoriser le développement de l'empathie, de l'entraide entre les pairs et être adaptés aux traumatismes vécus par les jeunes. Ils doivent surtout soutenir l'autonomie des jeunes comme tous les autres jeunes en société⁷⁵. »

70 Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°12 (2009) : Le droit de l'enfant d'être entendu, CRC/C/GC/12, 20 juillet 2009, paragr. 25.

71 Témoignage de Camille Shaink, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 32-33; témoignage de Jade Bourdages, notes sténographiques du 28 novembre 2019, p. 14; témoignage de Jennifer Dupuis, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 6.

72 Projet Porte-Voix 2012-2019, « MÉMOIRE présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 28 mai 2020, pièce P-252, CSDEPJ, p. 18.

73 Témoignage de Marcelle Partouche Gutierrez, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 68.

74 DPJ-DP du Québec, « Mémoire des DPJ-DP du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 10.

75 CISSS de Laval, « Favoriser l'autonomie des jeunes », 6 décembre 2019, pièce P-244, CSDPEJ, p. 11.

Le syndicat représentant le personnel des centres de réadaptation fait un lien quasi direct entre les lieux physiques et la qualité des interventions⁷⁶.

La difficulté de trouver un hébergement approprié dans certaines régions

La directrice du programme jeunesse du CIUSSS de la Côte-Nord, Anne Tremblay, indique que dans cette seule région il y aurait un déficit d'au moins 18 places en centres de réadaptation⁷⁷.

Le CIUSSS du Saguenay – Lac-Saint-Jean confirme cette même préoccupation pour sa région en mentionnant ne pas pouvoir répondre à tous les besoins exprimés ni assurer la stabilité des enfants⁷⁸.

L'Alliance des comités des usagers des centres jeunesse du Québec et le Regroupement provincial des comités des usagers croient que les jeunes et les parents font les frais de la rareté des ressources. Elles constatent que plusieurs régions font face à une crise importante et manquent de places d'hébergement. Les impacts sur les jeunes sont importants, car certains d'entre eux peuvent se retrouver dans des unités qui ne répondent pas à leurs besoins ou à leur groupe d'âge⁷⁹. Le manque de places en centres de réadaptation est alarmant et entraîne des effets néfastes sur la qualité des services, selon l'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS). Parmi les conséquences qu'entraîne le manque de places, nous notons :

- le dépassement du nombre maximal de places au permis
- le jumelage inadéquat entre les besoins de l'enfant et des services offerts dans la ressource
- la mixité des clientèles
- l'attente pour avoir une place et
- le départ précoce de jeunes qui ne sont pas tout à fait prêts pour faire de la place à d'autres jeunes⁸⁰.

Des enfants présentant des besoins spécifiques sont placés en centre de réadaptation faute de place en milieu d'hébergements spécialisés

Au cours des dernières années, plusieurs enfants et jeunes présentant un trouble du spectre de l'autisme, une déficience intellectuelle ou d'autres handicaps ont été placés dans le système de protection de la jeunesse, alors qu'ils auraient dû être placés dans un hébergement spécialisé.

Le Protecteur du citoyen signale que, pour les enfants qui ont un handicap, les mauvais jumelages dans les ressources d'hébergement constituent un des principaux motifs de plaintes depuis les cinq dernières années. Elle explique que ces enfants, déjà en situation de vulnérabilité en raison de leur handicap, sont placés avec d'autres enfants ayant des troubles graves de comportement. Elle évoque la rareté des ressources pour véritablement répondre aux besoins de ces enfants⁸¹.

De plus, dans leur mémoire, les directeurs du programme jeunesse principaux responsables de la gestion de cette offre de services mentionnent que le profil des jeunes hébergés évolue avec l'augmentation des troubles de santé mentale qui nécessitent une intervention spécialisée. Il devient difficile, voire impossible, de veiller au bon pairage du jeune selon son profil ou sa « situation géographique »⁸², ce qui affecte la qualité des services.

76 Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS), « Placer le bien-être des enfants au cœur de nos priorités », 19 mars 2020, pièce P-184, CSDEPJ, p. 15.

77 Témoignage d'Anne Tremblay, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 226.

78 CIUSSS du Saguenay – Lac-Saint-Jean, « Mémoire déposé pour la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse pour la région du Saguenay – Lac-Saint-Jean », janvier 2020, pièce P-186, CSDEPJ, p. 9.

79 Alliance des comités des usagers des centres jeunesse du Québec et Regroupement provincial des comités des usagers, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-206, CSDEPJ, p. 16.

80 Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS), « Placer le bien-être des enfants au cœur de nos priorités », 19 mars 2020, pièce P-184, CSDEPJ, p. 15.

81 Protecteur du citoyen, « Des services publics adaptés aux besoins de nos enfants : au cœur de la mission du Protecteur du citoyen », 5 décembre 2019, pièce P-026, CSDEPJ, p. 8.

82 Directrices et directeurs du programme jeunesse, « Mémoire des directrices et directeurs du programme jeunesse », 4 février 2020, pièce P-085, CSDEPJ, p. 12.

Le besoin de diversifier les types de ressources d'hébergement

Plusieurs CISSS-CIUSSS et des gestionnaires ont exprimé dans leurs mémoires qu'il est incontournable de diversifier les types de ressources d'hébergement. Nous retenons que cela implique notamment⁸³ :

- l'aménagement d'appartements semi-autonomes pour les jeunes en transition à la vie adulte
- la mise de l'avant de solutions pour des clientèles spécifiques (par exemple, santé mentale, déficience intellectuelle et trouble du spectre de l'autisme)
- le développement de places spécialisées pour les 6 à 12 ans ayant des besoins complexes.

À la lumière de la preuve entendue, nous sommes préoccupés par la mixité des problématiques des jeunes au sein des centres de réadaptation, qui ne permet pas de répondre adéquatement aux besoins diversifiés des enfants, tant en protection que pour ceux qui ont des besoins de services spécialisés.

Martin Goyette va plus loin et parle de la nécessité d'une véritable transformation des centres de réadaptation, car ces milieux ne sont pas propices au développement de l'autonomie des jeunes. Il suggère de revoir le modèle institutionnel en proposant, par exemple, de plus petites unités dans la communauté pour développer un réseau social, fréquenter l'école du quartier. Il nous presse de « réfléchir autrement le centre de réadaptation⁸⁴. »

À cette fin, nous croyons que le MSSS doit planifier des ressources d'hébergement en protection de la jeunesse répondant aux besoins des jeunes en nombre, en types de ressource et en qualité.

Enjeux concernant les services offerts en centre de réadaptation

L'importance de personnaliser les services et de favoriser le pouvoir d'agir des jeunes

Les témoignages d'ex-jeunes placés en audience publique révèlent le besoin qu'ils ont d'être reconnus et acceptés comme individus à part entière et le fait qu'ils veulent prendre part aux décisions.

Dans son témoignage, Alexandre Bulon-Biciola, témoin citoyen, souligne :

Je me sentais comme un numéro. Je ne me sentais pas comme un être humain. [...] Peu importe ce que tu as vécu à l'extérieur, ce que t'as vécu chez vous, chez tes parents ou à l'école, et cetera, t'es traité de la même façon, peu importe ce que tu as vécu⁸⁵.

Or, selon le projet Porte-Voix, la structure même des unités d'hébergement en centres de réadaptation, en raison des règles de fonctionnement applicables à tous, prévoit une programmation clinique peu différenciée en fonction des besoins⁸⁶.

Un des thèmes récurrents chez les jeunes étant passés par les centres de réadaptation est le sentiment qu'ils n'avaient pas de pouvoir sur leur vie. Pour nous, prendre en compte les besoins spécifiques de chaque jeune constitue à nos yeux la voie à privilégier afin d'assurer que chacun puisse grandir, retrouver son pouvoir d'agir et développer une estime positive de lui-même. Les connaissances disponibles permettent de tabler sur l'autodétermination comme puissant moteur de changement, et ce, dans toutes les sphères de la vie.

83 CIUSSS du Saguenay – Lac-Saint-Jean, « Mémoire déposé pour la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse pour la région du Saguenay – Lac-Saint-Jean », janvier 2020, pièce P-186, CSDEPJ, p. 9; CISSS de la Montérégie-Est, CISSS de la Montérégie-Centre et CISSS de la Montérégie-Ouest, « Mémoire pour la Commission Laurent », décembre 2019, pièce P-267, CSDEPJ, p. 6; CISSS de Laval, « Favoriser l'autonomie des jeunes », 6 décembre 2019, pièce P-244, CSDEPJ, p. 11; Gestionnaires au secteur jeunesse de la Mauricie – Centre-du-Québec, « Mémoire des gestionnaires au secteur jeunesse de la Mauricie – Centre-du-Québec », 26 mai 2020, pièce P-377, CSDEPJ, p. 12.

84 Témoignage de Martin Goyette, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 89.

85 Témoignage d'Alexandre Bulon-Biciola, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 255.

86 Projet Porte-Voix 2012-2019, « MÉMOIRE présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 28 mai 2020, pièce P-252, CSDEPJ, p. 17.

Tenir compte des traumatismes subis par les jeunes

Le mémoire de l'organisme Boscoville explique que le cumul des traumatismes subis influence grandement les comportements des jeunes et rend les interventions difficiles. Les jeunes peuvent manifester des troubles graves du comportement, des problèmes de santé mentale, des troubles d'attachement ou encore des comportements sexuels inappropriés⁸⁷. Delphine Collin-Vézina explique que :

Les enfants et les adolescents en Protection de la jeunesse arrivent dans les services avec un sac à dos rempli d'expériences de vie qui, trop souvent, sont marquées par la violence, la maltraitance, la négligence. Ils ont vécu un nombre beaucoup trop important de moments où ils ont eu peur, se sont sentis blessés, trahis, humiliés, insécurisés par les personnes les plus importantes dans leur vie, celles qui devaient leur apporter réconfort et sécurité, mais qui pour plusieurs raisons, ne pouvaient bien remplir ce rôle, c'est ce qu'on appelle les traumatismes interpersonnels. [...] Ces traumatismes entraînent des séquelles particulièrement importantes, car ils touchent à l'essence même du développement des enfants. Influencés par les traumatismes vécus, ces enfants pourraient, avec raison, percevoir le monde comme dangereux [...]⁸⁸.

Selon Delphine Collin-Vézina, les comportements des enfants ayant subi des traumatismes sont parfois mal interprétés. Par exemple, un jeune renfermé peut être considéré comme un jeune colérique ou un jeune qui ne collabore pas peut être considéré à tort comme défiant l'autorité. Ces jeunes se font donc étiqueter comme immatures, colériques ou antisociaux, sans que l'on cherche à comprendre pourquoi ils ont développé ces comportements ni comment les aider⁸⁹.

Elle illustre l'importance d'aller au-delà des comportements pour aider les enfants à se réparer :

Si un jeune est placé en centre de réadaptation pour les troubles de comportement, alors nous lui apprendrons des règles qu'il devra suivre. Nous lui offrirons des ateliers sur la gestion de la colère et sur le développement des habiletés prosociales. Ces objectifs d'intervention sont logiques, à la lumière de la raison du placement. Ils ne sont pas nécessairement erronés, mais ils auront un impact limité si nous n'allons pas au-delà du comportement pour offrir des expériences réparatrices⁹⁰.

D'ailleurs, Delphine Collin-Vézina explique que les recherches québécoises et celles menées dans d'autres pays ont fait la démonstration que les approches axées sur le trauma favorisent la continuité du placement et diminuent le recours à des mesures de contrôle⁹¹.

Lors de la révision de l'offre de services dans les centres de réadaptation, nous proposons au MSSS de veiller à ce que les interventions faites auprès des jeunes intègrent les approches qui prennent en compte les traumatismes subis par les jeunes.

Certaines approches utilisées actuellement en centres de réadaptation essuient des critiques puissantes de la part de certains témoins.

Selon les propos rapportés par le Comité de jeunes de l'EDJeP, ils croient qu'il faut « limiter la domination de pouvoir du système⁹². »

Jades Bourdages, professeure à l'École de travail social de l'Université du Québec à Montréal, cite des exemples de pratiques qui, appliquées sans nuances, peuvent compromettre le dialogue et la participation du jeune :

Je pense au langage cognitivo-comportemental qu'on utilise qui, par ailleurs, est très violent sur un individu [...] [C]'est pas léger, le vocabulaire qu'on utilise en intervention clinique lorsqu'on adopte ces approches-là. Un jeune qui parle, qui tente d'exprimer, par exemple, un sentiment d'injustice, les équipes d'intervention vont noter : « J'ai fait retour avec ce jeune-là. J'ai corrigé ses erreurs de pensée »⁹³.

87 Boscoville, « Mémoire déposé dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 10 décembre 2019, pièce P-243, CSDEPJ, p. 9.

88 Témoignage de Delphine Collin-Vézina, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 6.

89 Témoignage de Delphine Collin-Vézina, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 7.

90 Témoignage de Delphine Collin-Vézina, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 10-11.

91 Témoignage de Delphine Collin-Vézina, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 13.

92 Témoignage de Jessica Côté-Guimond, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 62.

93 Témoignage de Jade Bourdages, notes sténographiques du 28 novembre 2019, p. 19-20.

Pour Sylvain Bourdon, professeur titulaire à la Faculté d'éducation de l'Université de Sherbrooke, il est important de soutenir l'établissement de relations saines qui amènent à une interdépendance⁹⁴. Selon nous, une révision de l'offre de service en centres de réadaptation est nécessaire.

Favoriser des relations saines

Plusieurs témoins ont parlé de l'effet délétère de l'institutionnalisation, de l'importance d'ouvrir les centres de réadaptation sur le monde et de nourrir les liens affectifs des jeunes⁹⁵.

En audience, Kevin Champoux-Duquette, membre du Comité de jeunes de l'EDJeP, parle de la maltraitance qu'il a vécue dans son milieu familial, suivi d'un placement en centre de réadaptation de 7 ans à 18 ans. Il parle des 33 fugues qu'il a faites durant cette période :

[C]'est parce que je voulais avoir un réseau à l'extérieur du centre, aller voir mes anciens amis, avoir la liberté de réfléchir à pourquoi je suis victime de ce placement-là, qu'est-ce qui m'est arrivé, prendre de l'air, rencontrer, aller dans les ressources communautaires parce qu'ils n'ont pas le même type d'approche avec le jeune, plus à l'aise envers les conversations et tout⁹⁶.

Les jeunes rapportent peu de possibilités pour eux pour développer des relations sociales saines en centre de réadaptation⁹⁷.

- Le Comité de jeunes de l'EDJeP explique que c'est à l'initiative de Kevin Champoux-Duquette que les jeunes ont approché l'organisme Grands Frères, Grandes Sœurs afin d'explorer l'idée de développer du mentorat pour les jeunes adultes, considérant comme prioritaire l'idée de « permettre aux jeunes de développer un réseau social positif, un sentiment d'appartenance⁹⁸. »

Certains témoins affirment que la collaboration est essentielle entre les intervenants et les jeunes⁹⁹. Pour l'atteindre, les jeunes doivent pouvoir s'exprimer et participer à l'intervention¹⁰⁰.

Selon le Comité de jeunes de l'EDJeP, il faut modifier en profondeur les pratiques et les conditions de vie en centre de réadaptation afin qu'elles se rapprochent le plus possible de la vie normale¹⁰¹.

Le CISSS de Laval confirme un besoin de réviser en profondeur l'approche clinique afin de favoriser l'autonomie des jeunes¹⁰².

Les commissaires croient que les jeunes doivent avoir la possibilité de développer un réseau social et communautaire satisfaisant pour eux durant leur placement. Les pratiques cliniques devront équilibrer la gestion du risque et l'apprentissage de l'autonomie. Permettre des espaces d'exploration aux jeunes implique un équilibre entre la protection du jeune et son apprentissage graduel à faire de bons choix et à vivre en société. Ainsi va le développement de l'autonomie.

Impliquer davantage les parents pour mieux aider les enfants

Nombreux sont les témoins qui ont insisté sur l'importance de développer le pouvoir d'agir des parents dans les

94 Témoignage Sylvain Bourdon, notes sténographiques du 19 février 2020, p. 222-224.

95 Témoignages de Jade Bourdages, notes sténographiques du 28 novembre 2019, p. 12-16; témoignage de Samuel Ladouceur, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 24-25; témoignage de Camille Shaink, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 30-31; témoignage de Kevin Champoux-Duquette notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 42-43; témoignage de Jennifer Dupuis, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 8, 12; témoignage de Benoit Bernier, notes sténographiques du 6 novembre 2019, p. 10-12; Regroupement des Auberges du cœur du Québec, « La protection de la jeunesse vue par les équipes et des jeunes des Auberges du cœur du Québec », décembre 2019, pièce P-204, CSDEPJ, p. 7-11.

96 Témoignage de Kevin Champoux-Duquette, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 43.

97 Témoignage de Kevin Champoux-Duquette, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 48.

98 Témoignage de Marcelle Partouche Gutierrez, notes sténographiques de 22 octobre 2019, p. 77.

99 Témoignage de Valentine Fau, notes sténographiques du 7 novembre 2019, p. 16.

100 Témoignage de Jade Bourdages, notes sténographiques du 28 novembre 2019, p. 19-20; Regroupement provincial des comités des usagers, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-206, CSDEPJ, p. 10.

101 Témoignage de Jessica Côté-Guimond, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 62.

102 CISSS de Laval, « Favoriser l'autonomie des jeunes », 6 décembre 2019, pièce P-244, CSDEPJ, p. 19.

services de protection de la jeunesse¹⁰³. Certains parents ont l'impression d'être dans l'incapacité de jouer leur rôle de parents, que leurs demandes, leurs besoins de parents ne sont pas entendus ou sont simplement ignorés¹⁰⁴.

Or, afin d'établir une bonne communication entre les milieux et de favoriser l'implication des parents, certaines conditions de base doivent être réunies. L'Alliance des comités des usagers des centres jeunesse du Québec et le Regroupement provincial des comités des usagers soulignent l'importance de fournir aux jeunes et aux parents les explications pertinentes tout au long de l'intervention pour diminuer l'inquiétude qu'ils peuvent vivre et pour susciter une plus grande implication de leur part. Ils suggèrent également de bien préciser les objectifs et les attentes envers les jeunes et les parents, de donner aux parents les moyens d'exercer leur rôle et de leur laisser, ainsi qu'aux jeunes, une plus grande place¹⁰⁵.

Dans le même ordre d'idées, Carl Lacharité, psychologue et professeur à l'Université du Québec à Trois-Rivières, insiste sur l'idée qu'une alliance véritable passe par une relation d'aide qui s'installe entre l'intervenante et le parent¹⁰⁶.

Par ailleurs, nous savons que des échecs dans les tentatives de réintégration du milieu familial ou substitut (famille d'accueil), après le placement, peuvent conduire à plus d'instabilité et à des bris de réunification ultérieurs¹⁰⁷. Il est donc primordial que l'intervention en centre de réadaptation implique les parents de façon plus significative. Il faut miser sur l'engagement des parents et en faire des partenaires dans la réadaptation de leur enfant, tout en s'assurant de les soutenir au niveau de leurs habiletés parentales.

Nous considérons donc que des efforts doivent être réalisés afin de recentrer l'intervention de réadaptation sur ses fondements : l'accompagnement des jeunes et des parents pour leur permettre de développer des compétences et des habiletés et pour accroître leur bien-être.

Enjeux liés au manque de soutien pour les intervenants et les éducateurs des centres de réadaptation

Les questionnaires du secteur jeunesse du CIUSSS de la Mauricie et du Centre-du-Québec affirment dans leur mémoire que « les jeunes hébergés sont parmi les plus vulnérables de la société et nous devons pouvoir leur offrir des services de santé et des services psychoéducatifs à la hauteur des besoins¹⁰⁸. »

Certains témoins et des mémoires déposés évoquent des unités surchargées, des ratios intervenantes-enfants inadéquats et un manque de formation et de soutien¹⁰⁹.

Selon l'APTS, les intervenantes constatent au quotidien les répercussions du manque de services adaptés aux besoins des jeunes, ce qui ne leur permet pas de faire un accompagnement dans un contexte favorable¹¹⁰.

103 Témoignage de Marie-Ève Brunet Kitchen, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 146; Fondation D' Julien, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-013, CSDEPJ, p. 4; témoignage d'Anne-Marie Bureau, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 174; témoignage de Claire Chamberland, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 134-135; témoignage de Danielle Lessard, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 166-167; témoignage de Marie-Hélène Gagné, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 6-7; témoignage de Marie-Christine St-Jacques, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 236, 264-265; ATD Quart Monde Canada, « Réussir la protection de la jeunesse avec les familles vulnérables : constats et propositions », novembre 2019, pièce P-092, CSDEPJ, p. 4; témoignage de Michèle Goyette, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 77.

104 Témoignage de Marie-Christine Saint-Jacques, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 226; CSDEPJ, « Votre histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 14; CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 37; témoignage de Daniel Marineau, notes sténographiques du 5 février 2020, p. 62; témoignage de Lyne Morin, notes sténographiques du 5 février 2020, p. 71-72; Alliance des comités des usagers des centres jeunesse du Québec et Regroupement provincial des comités des usagers, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-206, CSDEPJ, p. 10.

105 Alliance des comités des usagers des centres jeunesse du Québec et Regroupement provincial des comités des usagers, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-206, CSDEPJ, p. 4.

106 Témoignage de Carl Lacharité, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 270.

107 Sonia Hélie et collab. (2020), « Évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Point de mire sur la réunification familiale », Montréal, Institut universitaire Jeunes en difficulté, Volet 1 – Quantitatif, p. 9, 105, 109-110.

108 Questionnaires au secteur jeunesse de la Mauricie – Centre-du-Québec, « Mémoire des questionnaires au secteur jeunesse de la Mauricie – Centre-du-Québec », 26 mai 2020, pièce P-377, CSDEPJ, p. 13.

109 Association québécoise de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, « Mémoire de l'AQPEA », 12 décembre 2019, pièce P-195, CSDEPJ, p. 3; Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS), « Placer le bien-être des enfants au cœur de nos priorités », 19 mars 2020, pièce P-184, CSDEPJ, p. 15; témoignage Jade Bourdages, notes sténographiques du 28 novembre 2019, p. 24.

110 Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS), « Placer le bien-être des enfants au cœur de nos priorités », 19 mars 2020, pièce P-184, CSDEPJ, p. 15.

Les intervenants et les éducateurs œuvrant dans ces milieux sont ceux du Programme-services JED qui affichent le plus haut taux d'assurance salaire et le plus haut taux d'absentéisme pour accidents de travail¹¹¹.

Les gestionnaires mentionnent qu'ils souhaitent être présents afin de guider les interventions cliniques, mais ils déplorent que les tâches administratives soient en hausse et envahissent leur quotidien, au détriment de leurs équipes¹¹².

Denis Lafortune souligne : « Une équipe qui ne va pas bien par moments devient une équipe qui est assez comportementaliste¹¹³. » Il met en lumière que ces équipes se concentrent davantage sur les comportements des enfants plutôt que sur leurs traumatismes et sur les interventions qui seraient appropriées. Il est donc important de s'occuper des équipes pour assurer de bonnes pratiques auprès des enfants.

Les DPJ soulignent :

une amélioration des conditions d'hébergement des jeunes ne peut se concrétiser sans une bonification des conditions d'exercice de notre personnel qui œuvre dans les centres de réadaptation. Actuellement, le manque d'harmonisation prévaut puisque notre personnel n'a pas accès à un cursus de formation commun. [...] Nous croyons que les ratios éducateurs et jeunes devraient être diminués pour permettre des interventions plus individualisées. De plus, un certain nombre de milieux sont confrontés à de l'enfermement et à une pénurie de personnel importante.¹¹⁴

Nous souhaitons souligner la complexité du travail en centre de réadaptation auprès de jeunes polytraumatisés affectifs entraînant des comportements souvent très difficiles. Ce travail doit être reconnu. Il nécessite une formation initiale et continue adaptée à la réalité du terrain, une supervision clinique étroite qui guide les éducateurs vers l'utilisation d'interventions bienveillantes auprès des enfants et des jeunes, et qui leur permette de prendre un peu de recul pour mieux les accompagner.

Nous sommes d'avis que les conditions d'exercice des intervenants ont une influence directe sur la qualité des services offerts. Il faut considérer cet aspect dans la révision de l'offre de services.

Des pratiques positives et inspirantes

Certains témoins reconnaissent que les services de réadaptation les ont beaucoup aidés.

- Nicolas Zorn a résidé dans différents centres de réadaptation de 11 ans jusqu'à 18 ans. Il mentionne : « le système, je dirais, a bien fonctionné dans mon cas¹¹⁵. » Aujourd'hui, il est directeur général de l'Observatoire québécois des inégalités.
- Enrico Bouffard, témoin citoyen, mentionne également des bienfaits des approches vécues à l'intérieur de son ancienne unité, le Neptune, à Montréal. Cette unité utilise des approches basées sur le développement du pouvoir d'agir et vise la transition réussie à la vie adulte, incluant le développement du réseau social et communautaire du jeune¹¹⁶.
- Pour sa part, l'organisme En Marge remarque une différence « marquée » chez les jeunes ayant bénéficié de cette unité de réadaptation et suggère la généralisation de ces approches¹¹⁷.

111 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p.63-64.

112 Gestionnaires au secteur jeunesse de la Mauricie – Centre-du-Québec, « Mémoire des gestionnaires au secteur jeunesse de la Mauricie – Centre-du-Québec », 26 mai 2020, pièce P-377, CSDEPJ, p. 12.

113 Témoignage de Denis Lafortune, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 153.

114 DPJ-DP du Québec, « Mémoire des DPJ-DP du Québec », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 10.

115 Témoignage de Nicolas Zorn, notes sténographiques du 24 octobre 2019, p. 10.

116 Témoignage d'Enrico Bouffard, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 8.

117 Témoignage de Marie-Noëlle L'Espérance, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 19.

Plusieurs projets novateurs ont vu le jour au cours des dernières années pour tenter de mieux répondre aux besoins des jeunes. Plusieurs mémoires des CISSS-CIUSSS à travers le Québec font mention de programmes innovants pour tenter de répondre aux besoins évolutifs des jeunes et de leur famille¹¹⁸.

Nous croyons qu'il est important de s'assurer que les approches actuellement utilisées dans les centres de réadaptation sont basées sur les connaissances scientifiques actuelles et que la participation des jeunes est assurée dans la révision de l'offre de services pour améliorer les services destinés aux jeunes placés.

Nous constatons et saluons le fait que plusieurs CISSS-CIUSSS ont mis de l'avant des réponses novatrices aux besoins des enfants et des jeunes. Cependant, ces projets ne sont pas soutenus, évalués et généralisés et ne font pas partie intégrante de la planification ministérielle en réadaptation destinée aux enfants du Québec¹¹⁹.

2. Les commissaires recommandent

2.1 Agir immédiatement pour assurer le respect des droits des jeunes

Les commissaires recommandent que le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) réponde à court terme aux enjeux préoccupants suivants :

Garantir des services de santé physique et mentale aux jeunes

- Donner à tous les jeunes placés en centres de réadaptation l'accès à des soins de santé physique et psychologique adéquats
- Assurer des évaluations spécialisées en santé mentale, en temps opportun, aux jeunes placés en centres de réadaptation
- Assurer des services adéquats de psychiatre répondant associé à tous les centres de réadaptation.

Respecter le programme scolaire des jeunes placés en centre de réadaptation et planifier les interventions pour assurer la réussite de ces jeunes

- Mettre en place des mesures pour augmenter la scolarisation des jeunes en centres de réadaptation
- S'assurer que les centres de services scolaires, les centres de réadaptation, les écoles et les CLSC font une planification conjointe au moyen du plan de services individualisé intersectoriel (PSII)
- Faire en sorte que la scolarisation des enfants sous protection de la jeunesse fasse partie intégrante du processus d'adaptation et de réadaptation
- Garantir aux enfants sous protection l'accès aux services éducatifs, dont le cursus complet du programme de formation de l'école québécoise.

Surveiller les mesures de contrôle pour qu'elles soient utilisées de façon exceptionnelle

- Exercer une vigie sur l'utilisation et la conformité de l'application des mesures de contrôle
- S'assurer que les mesures de contrôle ne sont pas utilisées comme mesures disciplinaires
- Former le personnel des centres de réadaptation sur le trauma et sur l'application conforme des mesures de contrôle.

118 Par exemple, CISSS de Laval, « Favoriser l'autonomie des jeunes », 6 décembre 2019, pièce P-244, CSDEPJ, p. 7-10 (Le Centre Multiservice, le Pavillon Le Passage, le Projet Clé); CISSS de la Montérégie-Est, CISSS de la Montérégie-Centre et CISSS de la Montérégie-Ouest, « Mémoire pour la Commission Laurent », décembre 2019, pièce P-267, CSDEPJ, p. 15-16 (Projet Clé, Ressources d'hébergement 16-25 ans); CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, « Plus fort, ensemble », 12 décembre 2019, pièce P-260, CSDEPJ, p. 39 (Unité le Neptune); La Fondation Le Petit Blanchon, « Déclaration », 4 juin 2020, pièce P-403, CSDEPJ, p. 1-2 (Le Petit Blanchon); CIUSSS du Saguenay – Lac-Saint-Jean, « Mémoire déposé pour la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse pour la région du Saguenay – Lac-Saint-Jean », janvier 2020, pièce P186, CSDEPJ, p. 9 (Appart' en Ville).

119 Voir Ministère de la Santé et des Services sociaux (2017), « Vers une meilleure intégration des services pour les jeunes en difficulté et leur famille – Orientations ministérielles relatives au programme-service destiné aux jeunes en difficulté 2017-2022 », Québec, Gouvernement du Québec.

2.2 Mettre sur pied un chantier pour mieux répondre aux besoins des jeunes en réadaptation

Ce chantier doit garantir la pleine participation des jeunes et des parents, et assurer le plein respect de leurs droits. Les enjeux à prendre en compte sont les suivants :

Les milieux de vie des jeunes

- Le caractère inadéquat et désuet des lieux physiques
- La rareté des places en centre de réadaptation
- Le besoin de diversifier les types de ressources d'hébergement

Les services offerts en centre de réadaptation

Les services offerts en centres de réadaptation doivent tenir compte :

- De l'importance d'un projet de vie pour chaque enfant
- De la personnalisation des services
- De la prise en compte de la diversité culturelle, spirituelle, sexuelle et de genre
- De l'intégration des approches en attachement et en trauma développemental
- Des approches visant une transition harmonieuse à la vie adulte
- De la valorisation des interventions familiales et de l'implication des parents
- De l'ouverture des centres sur la communauté et du développement des relations saines
- Des conditions d'exercice des intervenants.



CHAPITRE 8

**ACCOMPAGNER LES JEUNES DANS
LEUR TRANSITION À LA VIE ADULTE**

Mise en contexte

La transition à la vie adulte est un moment névralgique dans la vie, qui peut s'échelonner sur plusieurs années. La transition à la vie adulte n'est pas un concept linéaire; elle doit être vue comme une appropriation progressive du jeune de son pouvoir d'agir et de son autonomie.

Plusieurs recherches démontrent cette réalité¹. Les jeunes ne deviennent pas autonomes et outillés du jour au lendemain en atteignant l'âge de 18 ans. Ils continuent à avoir besoin du soutien de leur milieu. De plus, nous constatons que l'autonomie des jeunes s'opère plus tardivement aujourd'hui. En 2020, les jeunes vivent encore chez leurs parents durant une bonne partie de leur vingtaine et ont encore besoin d'un soutien important.

- Les grands indicateurs d'une transition à la vie adulte réussie, c'est-à-dire la capacité de vivre de façon indépendante de ses parents, avec un revenu adéquat, d'achever sa scolarisation et de fonder sa propre famille, sont des étapes qui arrivent beaucoup plus tard pour les jeunes d'aujourd'hui².
- La transition à la vie adulte des jeunes se caractérise par une multitude de bouleversements et de défis, dont le développement de la sexualité, l'apprentissage de l'autonomie et l'insertion socioprofessionnelle. Ces deux dernières dimensions s'opèrent de plus en plus tardivement, en raison notamment de l'émergence d'enjeux liés à l'évolution de la société et des modes de vie comme la prolongation de la période consacrée aux études et les transformations profondes du marché de l'emploi³.

Dès la première semaine d'audience, nous avons entendu des témoignages d'anciens jeunes placés sur la transition à la vie adulte et les enjeux qu'elle comporte.

Kevin Champoux-Duquette, membre du Comité de jeunes de l'Étude longitudinale sur le devenir des jeunes placés(e)s au Québec et en France (EDJeP), explique très bien ces enjeux dans son témoignage :

Le jour de mes dix-huit (18) ans, j'ai perdu mon éducatrice de réinsertion sociale et ma travailleuse sociale au cours de mon processus en appartement supervisé. Du jour au lendemain, j'ai subi un choc émotionnel, très rapidement, j'ai tombé dans la dépression, et ensuite, je me suis ramassé à la rue. Des tonnes de bagages devant la porte de l'organisme sans savoir où trop aller. Ma vie a été suivie de chemins semés d'obstacles tels que des colocations non saines, des situations amoureuses désastreuses, des situations d'argent, de confiance, trouver où se loger, où se nourrir. Et le plus grand d'entre tous, c'est chercher à se faire aimer⁴.

Aucun soutien systématique n'est offert aux jeunes issus du système de protection de la jeunesse lorsqu'ils atteignent l'âge de la majorité. Ils ne bénéficient pas d'un soutien suffisant pour s'adapter aux multiples dimensions de la vie adulte auxquelles ils sont confrontés. Nous constatons à quel point ces jeunes adultes, y compris parfois ces jeunes parents, ont besoin de soutien et de services adaptés, notamment en santé, en services sociaux, en logement et en éducation.

Comment aider la transition à la vie adulte de ces jeunes? Comment mieux les soutenir dans leur parcours scolaire et leur qualification? Que doit-on offrir comme aide pour leur assurer un logement adéquat? Est-ce que les règles d'accès et de conservation des dossiers sont adaptées à la réalité des jeunes qui ont été placés?

1 Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (2018), « Portrait des pratiques visant la transition à la vie adulte des jeunes résidant en milieu de vie substitut au Québec », Gouvernement du Québec, p. 2; Observatoire québécois des inégalités, « Transition vers la vie adulte des jeunes de la DPJ : Regards sur les enjeux et les solutions », avril 2020, pièce P-002, CSDEPJ, p. 5, 11; Martin Goyette et Daniel Turcotte (2004), « La transition vers la vie adulte des jeunes qui ont vécu un placement : un défi pour les organismes de protection de la jeunesse », *Service social*, vol. 51, n°1, p. 30-44.

2 Mark E. Courtney (2019), « The benefits of extending state care to young adults: Evidence from the United States of America », *Leaving Care and the Transition to Adulthood: International Contributions to Theory, Research and Practice*, sous la direction de Varda Mann-Feder et Martin Goyette, New York, Oxford University Press, p. 131-148.

3 Observatoire québécois des inégalités, « Transition vers la vie adulte des jeunes de la DPJ : Regards sur les enjeux et les solutions », avril 2020, pièce P-002, CSDEPJ, p. 7.

4 Témoignage de Kevin Champoux-Duquette, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 43-44.

1. Nos constats

1.1 Les jeunes issus de la DPJ sont livrés à eux-mêmes à l'âge de 18 ans

Selon Martin Goyette et Alexandre M. Blanchet de la Chaire de recherche du Canada sur l'évaluation des actions publiques à l'égard des jeunes et des populations vulnérables (CREVAJ), chaque année, environ 2 000 jeunes doivent quitter le système de la protection de la jeunesse à l'atteinte de leur majorité⁵. Les jeunes suivis en protection de la jeunesse, particulièrement les jeunes hébergés, sont souvent moins bien outillés que les autres jeunes du même âge. Pourtant, ils sont amenés à vivre la transition à la vie adulte de façon accélérée⁶. Ils quittent le système sans que l'on tienne compte de leur capacité à vivre de façon autonome et sans accès à des services d'aide :

- Plusieurs témoins constatent que les jeunes de 18 ans, particulièrement ceux qui ont été placés en centre de réadaptation, ne disposent pas d'un niveau d'autonomie suffisant pour la vie adulte⁷.
- D'autres considèrent que les approches qui se concentrent uniquement sur l'autonomie et l'apprentissage d'habiletés « techniques » (apprentissage à la vie quotidienne) sont inadéquates⁸.
- Dans son mémoire, l'Observatoire québécois des inégalités constate que :

Pour réussir leur transition vers la vie adulte, les jeunes en besoin de protection sont de loin plus vulnérables que la moyenne québécoise. Ils ont des besoins plus importants et ne sont souvent pas prêts à vivre de façon autonome. [...] D'ailleurs, la continuité des services offerts par le système de protection de la jeunesse n'est pas assurée lorsqu'ils atteignent la majorité⁹.

Le Regroupement des Auberges du cœur du Québec est aux premières loges pour témoigner du niveau d'autonomie insuffisant de plusieurs jeunes en situation de vulnérabilité. De leur point de vue, la préparation des jeunes est déficiente :

- Le quotidien des jeunes en centre de réadaptation est organisé par le centre. La préparation de repas et l'entretien ménager sont pris en charge.
- Ces jeunes ne sont donc pas outillés pour planifier leur budget, prévoir l'achat d'aliments selon un budget limité, cuisiner, faire la lessive, prendre des rendez-vous et tout le reste des responsabilités que la vie quotidienne impose¹⁰.

Le Comité jeunes et familles vulnérables de la région de Montréal abonde dans le même sens. Il précise que les jeunes placés en centre de réadaptation à long terme ont peu d'occasions d'appivoiser la vraie vie, d'organiser eux-mêmes leur journée, d'exprimer et vivre leurs préférences et d'apprendre à faire partie intégrante de la communauté¹¹.

5 Martin Goyette et Alexandre M. Blanchet, « Étude sur le devenir des jeunes placés, Rapport sommaire de la vague 1 – Chaire de recherche du Canada sur l'évaluation des actions publiques à l'égard des jeunes et des populations vulnérables », pièce P-074, CSDEPJ, p. 5.

6 Martin Goyette et Alexandre M. Blanchet, « Étude sur le devenir des jeunes placés, Rapport sommaire de la vague 1 – Chaire de recherche du Canada sur l'évaluation des actions publiques à l'égard des jeunes et des populations vulnérables », pièce P-074, CSDEPJ, p. 9; Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (2018), « Portrait des pratiques visant la transition à la vie adulte des jeunes résidant en milieu de vie substitut au Québec », p. 2; témoignage de Benoit Bernier, notes sténographiques du 6 novembre 2019, p. 11-12; Comité jeunes et familles vulnérables de la région de Montréal, « L'itinérance jeunesse : L'importance de la transition à la vie adulte lors d'un passage à la protection de la jeunesse », 11 décembre 2019, pièce P-246 CSDEPJ, p. 22; Observatoire québécois des inégalités, « Transition vers la vie adulte des jeunes de la DPJ : Regards sur les enjeux et les solutions », avril 2020, pièce P-002, CSDEPJ, p. 5; témoignage de Mélanie Maxine Doucet, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 73-74.

7 Regroupement des Auberges du cœur du Québec, « La protection de la jeunesse vue par les équipes et des jeunes des Auberges du cœur du Québec », décembre 2019, pièce P-204, CSDEPJ, p. 8; témoignage de Benoit Bernier, notes sténographiques du 6 novembre 2019, p. 16; témoignage d'Alexandre Bulon-Biciola, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 263; Projet Porte-Voix, « Projet Porte-Voix 2012-2019, De la prise en charge à la prise en compte », décembre 2019, pièce P-252, CSDEPJ, p. 18.

8 Observatoire québécois des inégalités, « Transition vers la vie adulte des jeunes de la DPJ : Regards sur les enjeux et les solutions », avril 2020, pièce P-002, CSDEPJ, p. 12-13; Martin Goyette et Daniel Turcotte (2004), « La transition vers la vie adulte des jeunes qui ont vécu un placement : un défi pour les organismes de protection de la jeunesse », Revue Service social, vol. 51, n° 1, p. 34.

9 Observatoire québécois des inégalités, « Transition vers la vie adulte des jeunes de la DPJ : Regards sur les enjeux et les solutions », avril 2020, pièce P-002, CSDEPJ, p. 7.

10 Regroupement des Auberges du cœur du Québec, « La protection de la jeunesse vue par les équipes et des jeunes des Auberges du cœur du Québec », décembre 2019, pièce P-204, CSDEPJ, p. 7.

11 Comité jeunes et familles vulnérables de la région de Montréal, « L'itinérance jeunesse : L'importance de la transition à la vie adulte lors d'un passage à la protection de la jeunesse », 11 décembre 2019, pièce P-246, CSDEPJ, p. 20.

Le besoin de conserver un réseau communautaire et social stable demeure pendant la transition à la vie adulte

Les témoins insistent sur le fait qu'il faut miser sur l'établissement de liens durables dans la vie d'un jeune pour lui offrir de la stabilité affective et lui permettre de développer sa confiance en lui-même, et éventuellement son autonomie¹².

- Mélanie Maxine Doucet, membre du Centre de recherche sur l'enfance et la famille de l'Université McGill et ex-jeune placée, insiste sur le fait que le succès des interventions pour une transition à la vie adulte réussie repose, entre autres, sur la participation des jeunes, sur l'établissement d'un réseau social et communautaire et sur l'établissement de liens de confiance entre le jeune et des adultes significatifs. Selon elle, « il faut arrêter de parler d'indépendance et parler plutôt d'interdépendance¹³ ».
- L'Observatoire québécois des inégalités souligne que le soutien apporté aux jeunes peut venir d'adultes qui sont déjà passés par le système de protection de la jeunesse. Pour l'Observatoire, un programme de pair aidant pourrait permettre de jumeler d'anciens jeunes ayant eu un parcours en protection de la jeunesse avec un jeune en transition à la vie adulte. Ce type de programme a fait ses preuves dans plusieurs champs de l'intervention sociale, dont en santé mentale et en toxicomanie. Il offrirait aux jeunes un accompagnement efficace pour surmonter les différents défis auxquels ils font face, en misant sur le fait que des personnes qui vivent ou qui ont vécu une situation similaire représentent des modèles plus dignes de confiance pour favoriser des changements positifs¹⁴.
- Le Comité des jeunes de l'EDJeP a aussi proposé la mise en place d'un réseau de pairs aidants¹⁵.

Nous croyons que la permanence et la stabilité émotionnelle des jeunes se préparent tôt en leur donnant l'opportunité de créer des relations stables et significatives pour eux, malgré les difficultés qu'ils vivent. Pour les jeunes en transition à la vie adulte, le besoin d'un réseau social et communautaire se fait sentir et doit être encouragé et soutenu. Dans cette optique, nous recommandons de financer et de soutenir un programme de pair aidant pour faciliter la transition des jeunes à la vie adulte.

Nous souhaitons porter à l'attention du gouvernement qu'il existe au Québec un organisme dirigé par des anciens jeunes de la protection de la jeunesse ayant vécu eux-mêmes de la maltraitance et dont la mission est de réseauter, soutenir et donner une voix aux ex-jeunes de la DPJ : l'organisme CARE Jeunesse¹⁶, membre du réseau « Youth in Care Canada ».

Certaines provinces canadiennes et certains pays prévoient des services étendus jusqu'à 25 ans

Actuellement, la majorité des services au Québec destinés aux jeunes en difficulté arrêtent à la majorité. Cette situation est différente ailleurs au Canada et dans le monde.

Le Québec fait piètre figure en comparaison d'autres provinces canadiennes et d'autres pays

Une étude comparative pancanadienne préparée par la Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada en 2019 démontre qu'au Québec, contrairement à d'autres provinces du Canada, aucune offre de service systématisé n'existe pour soutenir les jeunes dans leur transition à la vie adulte¹⁷.

La situation dans le reste du Canada n'est pas pour autant exemplaire : une étude internationale récente démontre que le Canada se compare défavorablement à plusieurs pays dans ses politiques et programmes pour

12 Témoignage de Martin Goyette, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 91; témoignage de Mélanie Maxine Doucet, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 97; Regroupement des Auberges du cœur du Québec, « La protection de la jeunesse vue par les équipes et des jeunes des Auberges du cœur du Québec », décembre 2019, pièce P-204, CSDEPJ, p. 11.

13 Témoignage de Mélanie Maxine Doucet, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 74-75.

14 Observatoire québécois des inégalités, « Transition vers la vie adulte des jeunes de la DPJ : Regards sur les enjeux et les solutions », avril 2020, pièce P-002, CSDEPJ, p. 19.

15 Témoignage de Marcelle Partouche Gutierrez, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 77.

16 Centre d'amitié, Ressources et Entraide pour la Jeunesse (CARE Jeunesse), <carejeunesse.org>.

17 Témoignage de Varda Mann-Feder, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 116; pour information complémentaire, voir : Child Welfare League of Canada, « Interjurisdictional Scan: Youth Leaving the Child Welfare System and Transitioning to Adulthood: Final Report Compiled for the Directors of Child Welfare », décembre 2019, pièce P-414, CSDEPJ.

soutenir la transition à la vie adulte des jeunes en situation de vulnérabilité pris en charge par les systèmes de protection de la jeunesse¹⁸.

Les besoins de soins en santé mentale et physique demeurent pendant la transition à la vie adulte et les ressources manquent

Plusieurs témoins dénoncent la coupure drastique des soins offerts aux jeunes dès qu'ils atteignent 18 ans¹⁹. Les soins qui étaient assurés par les services publics ne le sont plus et les liens avec les services pour adultes ne sont pas toujours planifiés²⁰.

Ce fait est particulièrement préoccupant, considérant que la santé mentale est un enjeu important dans notre société actuelle. Dans son mémoire, le D^r Benoit Croteau, rappelle des données qui démontrent les besoins importants des jeunes en matière de soins au Québec et au Canada :

- La fréquentation des urgences psychiatriques a augmenté de 75 % depuis 10 ans chez les jeunes Canadiens de 5 à 24 ans (données de l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS))
- Les hospitalisations en psychiatrie ont augmenté de 65 % depuis 10 ans chez les jeunes Canadiens de 5 à 24 ans (données de l'ICIS). Le suicide est la deuxième cause de mortalité chez les 15 à 29 ans au Québec
- 50 % des maladies mentales apparaissent avant l'âge de 14 ans (données tirées du Plan d'action en santé mentale [PASM] 2015-2020 du gouvernement du Québec)
- 75 % des maladies mentales apparaissent avant l'âge de 22 ans (données tirées du PASM 2015-2020 du Québec)²¹.

Nancy Audet, témoin citoyenne déplore n'avoir reçu aucun soutien psychologique durant ses années en protection de la jeunesse. Elle déplore également le fait qu'aucun service public gratuit ne soit accessible une fois les jeunes sortis du système, alors que le trauma peut refaire surface²².

Un témoin à huis clos raconte comment « l'abcès » a éclaté au moment où elle a eu sa fille. Elle souligne qu'un accès facilité à des services psychologiques serait une bonne chose pour les jeunes qui ont eu un parcours en protection de la jeunesse²³.

S'assurer que les jeunes bénéficient de tous les soins dont ils ont besoin avant de quitter le système devrait être la norme, selon Jennifer Dupuis, présidente du conseil d'administration de CARE Jeunesse :

Every worker [needs] a kind of checklist where any youths who is getting ready to leave [c]are is going to see the doctor, going to see the dentist, going to see the eye doctor, because these are systems that are difficult for them to navigate or they don't have money to go and see the dentist when they're 18 years old and working for minimum wage. So it should be a standard that this is something that is available to them before they leave [c]are²⁴.

Nous constatons que les soins de santé et les services sociaux dont les jeunes ont besoin ne sont pas systématiquement offerts juste avant qu'ils quittent le système de protection de la jeunesse. De plus, ces soins demeurent difficiles d'accès dans les premières années de leur vie adulte, notamment parce que ces services sont soit indisponibles en raison de leur majorité, soit inaccessibles. Nous tenons à rappeler que les traumatismes subis par les jeunes ayant vécu de la maltraitance peuvent affecter leur cheminement pour leur vie entière. Les soins en santé mentale, notamment, doivent leur être offerts en temps opportun.

18 Adrian Van Breda et collab. (2020), « Extended care: Global dialogue on policy, practice and research », *Children and Youth Services Review*, vol. 119.

19 Témoignage de Geneviève Caron, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 52; témoignage de Mélanie Maxine Doucet, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 74; Association des médecins en protection de l'enfance du Québec, « Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », décembre 2019, pièce P-189, CSDEPJ, p. 11.

20 Louis Morissette et Martin Gignac, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-048, CSDEPJ, p. 9.

21 Benoit Croteau – jeunes et santé mentale (2019), « Critique de la psychiatrie actuelle au Québec : avis et mesures recommandés », pièce P-296, CSDEPJ, p. 8.

22 Témoignage de Nancy Audet, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 212, 226-227.

23 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 19 février 2020, cahier huis clos, p. 32.

24 Témoignage de Jennifer Dupuis, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 10-11.

Les services étendus jusqu'à 25 ans permettent de mieux soutenir les jeunes adultes en situation de vulnérabilité

Pour les jeunes issus de la protection de la jeunesse, plusieurs provinces canadiennes, États américains et pays européens ont fait le choix d'étendre les services jusqu'à 25 ans pour mieux les soutenir dans leur parcours, notamment pour les jeunes aux études ayant des besoins particuliers, ou pour ceux qui en ressentent le besoin²⁵.

Le Comité jeunes et familles vulnérables de la région de Montréal, qui lutte contre l'itinérance des jeunes, recommande de prolonger le soutien pendant plusieurs années après l'atteinte de la majorité. Plus particulièrement, ce comité recommande :

- D'assurer l'hébergement et le soutien financier aux études pour les jeunes placés en protection de la jeunesse jusqu'à l'âge de 25 ans
- De permettre aux jeunes de demeurer dans leur placement en famille d'accueil à leur demande jusqu'à l'âge de 21 ans
- De les soutenir au plan psychologique et social durant trois ans après leur sortie²⁶.

Pour Martin Goyette, il y a urgence d'agir pour compléter le virage vers des services de transition à la vie adulte qui feront une différence pour le devenir des jeunes²⁷.

L'importance d'assurer des mesures couvrant les besoins des jeunes dans les différentes sphères de leur vie est appuyée par plusieurs témoins²⁸. Nous sommes d'avis qu'un ensemble de mesures de soutien prolongé pour les jeunes adultes québécois s'impose. Nous recommandons un programme de soutien postplacement jusqu'à l'âge de 25 ans. Ce programme doit être conçu avec la participation des jeunes, viser le développement de leur pouvoir d'agir et prendre en compte la multiplicité de leurs besoins dans les enjeux suivants :

- Soutien au logement
- Scolarisation et qualification professionnelle
- Revenu
- Soutien social et communautaire
- Accès aux services de santé et des services sociaux.

Ce soutien ne peut se contenter de viser une ou l'autre ou quelques-unes de ces dimensions.

1.2 Les jeunes placés n'ont pas les qualifications nécessaires pour réussir leur insertion socioprofessionnelle

Pour être en mesure de réussir leur transition à la vie adulte, les jeunes adultes doivent pouvoir compléter leur scolarisation et acquérir les compétences nécessaires pour intégrer le marché du travail. Nous constatons des lacunes importantes dans la scolarisation et la qualification des jeunes qui sortent des services de protection de la jeunesse.

Les jeunes ayant vécu un placement sont moins scolarisés que la population générale

Le Comité jeunes et familles vulnérables de la région de Montréal constate un grave retard au niveau de la diplomation secondaire des jeunes placés par rapport au reste de la population²⁹.

25 Comité jeunes et familles vulnérables de la région de Montréal, « L'itinérance jeunesse : L'importance de la transition à la vie adulte lors d'un passage à la protection de la jeunesse », 11 décembre 2019, pièce P-246, CSDEPJ, p. 22.

26 Comité jeunes et familles vulnérables de la région de Montréal, « L'itinérance jeunesse : L'importance de la transition à la vie adulte lors d'un passage à la protection de la jeunesse », 11 décembre 2019, pièce P-246, CSDEPJ, p. 22.

27 Témoignage de Martin Goyette, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 78.

28 Témoignage de Varda Mann-Feder, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 114-154; témoignage de Nadia Rousseau, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 77-78; Observatoire québécois des inégalités, « Transition vers la vie adulte des jeunes de la DPJ : Regards sur les enjeux et les solutions », avril 2020, pièce P-002, CSDEPJ, p. 34; témoignage de Mélanie Maxine Doucet, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 74.

29 Comité jeunes et familles vulnérables de la région de Montréal, « L'itinérance jeunesse : L'importance de la transition à la vie adulte lors d'un passage à la protection de la jeunesse », 11 décembre 2019, pièce P-246, CSDEPJ, p. 16; Observatoire québécois des inégalités, « Transition vers la vie adulte des jeunes de la DPJ : Regards sur les enjeux et les solutions », avril 2020, pièce P-002, CSDEPJ, p. 5.

Les chiffres mis en lumière par l'EDJeP le démontrent :

- À l'âge de 17 ans, 17,1 % des jeunes placés participant à l'étude étaient inscrits en secondaire cinq, comparativement à 75 % des jeunes Québécois et à 53,3 % des jeunes issus de milieux défavorisés³⁰.
- À 19 ans, seulement 24,8 % des jeunes de l'étude, sortis de placement, ont obtenu leur diplôme d'études secondaires (DES), contrairement à 77,4 % pour l'ensemble du Québec³¹.
- Si 2 000 jeunes sortent de la DPJ chaque année, cela implique que 1 180 jeunes n'obtiennent pas leur DES, générant ainsi une perte de potentiel économique estimée de près de 417 millions de dollars pour la société à long terme³².

Les chiffres mis en lumière par l'Observatoire québécois des inégalités mènent à des conclusions similaires. Ils démontrent un taux de décrochage beaucoup plus élevé chez les jeunes placés de 17 ans comparativement aux autres jeunes. Ils indiquent :

- 37 % de décrochage chez les jeunes placés de 17 ans
- 13 % de décrochage chez les jeunes issus d'un milieu défavorisé
- 8 % de décrochage pour l'ensemble des jeunes Québécois³³.

Certains jeunes ont des retards importants au plan scolaire. Il importe de leur offrir des opportunités d'apprentissage adaptées à leurs besoins.

- D'après les expériences vécues à l'organisme Déclit, la plupart des élèves qui ont tenté un retour en formation dans un centre d'éducation des adultes ont, chaque fois, renoncé à leur projet parce qu'ils ne réussissaient pas à fonctionner dans les conditions pédagogiques en place qui nécessitent autonomie et capacité d'organisation. L'organisme rappelle que plusieurs chercheurs remettent en question ce modèle d'enseignement pour les jeunes avec des difficultés d'apprentissage et d'adaptation³⁴.
- D'autres témoins renchérissent en soulignant l'importance d'offrir un accompagnement soutenu et personnalisé afin de soutenir la motivation et susciter un désir d'engagement chez les jeunes³⁵.
- Le Comité jeunes et familles vulnérables de la région de Montréal insiste sur le fait que « [l]es programmes institutionnels de raccrochage scolaire actuels correspondent peu aux caractéristiques et aux besoins des jeunes en situation d'itinérance ou à risque de le devenir³⁶. »
- Sylvain Bourdon, professeur titulaire à la Faculté d'éducation de l'Université de Sherbrooke, explique :
 - Que pour tous les élèves, il faut un minimum de stabilité pour être disponible aux apprentissages³⁷.
 - Que les rapports des jeunes à l'école sont souvent fragilisés et que, souvent, le travail et l'insertion professionnelle servent à renforcer leur engagement scolaire, surtout pour des jeunes non diplômés. Il souligne l'importance d'agir en amont pour améliorer les compétences de ces jeunes et leur permettre de vivre une intégration réussie sur le marché du travail³⁸.

Nous pouvons donc présumer que les constats de Sylvain Bourdon sont d'autant plus importants pour les jeunes placés qui vivent des problèmes d'instabilité dans plusieurs sphères de leur vie.

30 Martin Goyette et Alexandre M. Blanchet, « Étude sur le devenir des jeunes placés, Rapport sommaire de la vague 1 – Chaire de recherche du Canada sur l'évaluation des actions publiques à l'égard des jeunes et des populations vulnérables », pièce P-074, CSDEPJ, p. 7.

31 Léo Leroux et collab. (2020), « Les coûts de la sous-scolarisation des jeunes placés », p. 2.

32 Léo Leroux et collab. (2020), « Les coûts de la sous-scolarisation des jeunes placés », p. 2.

33 Observatoire québécois des inégalités, « Transition vers la vie adulte des jeunes de la DPJ : Regards sur les enjeux et les solutions », avril 2020, pièce P-002, CSDEPJ, p. 9.

34 Témoignage de Benoit Bernier, notes sténographiques du 6 novembre 2019, p. 7-9.

35 Témoignage de Sylvain Bourdon, notes sténographiques du 19 février 2020, p. 196; Benoit Bernier, notes sténographiques du 6 novembre 2019, p. 19-20;

témoignage de Nadia Rousseau, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 78.

36 Comité jeunes et familles vulnérables de la région de Montréal, « L'itinérance jeunesse : L'importance de la transition à la vie adulte lors d'un passage à la protection de la jeunesse », 11 décembre 2019, pièce P-246, CSDEPJ, p. 22.

37 Témoignage de Sylvain Bourdon, notes sténographiques du 19 février 2020, p. 230.

38 Témoignage de Sylvain Bourdon, notes sténographiques du 19 février 2020, p. 186-188.

Pour les jeunes qui désirent poursuivre leurs études postsecondaires, l'aspect financier des études est un enjeu. En audience, Marcelle Partouche Gutierrez, membre du Comité de jeunes de l'EDJeP, mentionne la faible représentation des jeunes placés dans les études postsecondaires³⁹. Elle souligne à quel point il faut faire preuve de courage et d'endurance psychologique pour surmonter les obstacles bureaucratiques. Pour alléger ce fardeau, Marcelle Partouche Gutierrez et les membres du Comité de jeunes de l'EDJeP recommandent la gratuité des études pour les ex-jeunes placés et l'allocation d'une aide financière pour les frais de subsistance ou encore l'effacement de dettes d'études, et ce, tant pour les études collégiales qu'universitaires (jusqu'au doctorat)⁴⁰.

Pour sa part, Nicolas Zorn, directeur général de l'Observatoire québécois des inégalités, souligne l'importance de faire connaître les programmes de bourses auprès des jeunes placés. Dans son cas, il a appris à sa troisième année du baccalauréat qu'il avait accès à un système de bourses en raison de son statut d'ex-jeune placé⁴¹.

Nous croyons qu'il est nécessaire de soutenir la scolarisation et la qualification des jeunes placés. Pour cela, nous recommandons de développer des mesures, des partenariats et des politiques nationales pour soutenir la scolarisation et l'insertion professionnelle de ces jeunes. Nous recommandons un meilleur arrimage avec les Carrefours jeunesse-emploi pour faciliter l'accès à un conseiller pédagogique.

Nous recommandons également de faire connaître le programme particulier de prêts et bourses collégial pour les jeunes placés et d'analyser la possibilité de déployer un système d'effacement des dettes d'études.

Le Programme qualification des jeunes a fait ses preuves, mais les critères d'admissibilité sont trop restrictifs et les ressources insuffisantes

Dans les années 2000, le réseau des centres jeunesse a étendu aux différentes régions le Programme qualification des jeunes (PQJ) pour accompagner les jeunes de 16 à 19 ans dans leur transition à la vie adulte. En audience, Martin Goyette mentionne que c'est plus de 820 jeunes qui reçoivent les services du PQJ⁴².

- Martin Goyette estime que ce programme probant doit être bonifié. Selon lui, celui-ci a fait ses preuves, mais les critères d'admissibilité sont trop restrictifs⁴³ et ont pour effet d'exclure plusieurs jeunes dans le besoin⁴⁴. D'ailleurs, les travaux récents de Martin Goyette et collaborateurs ciblent certains thèmes qui pourraient guider les réflexions pour l'assouplissement des critères, dont l'âge d'admissibilité, la présence d'instabilité dans la trajectoire de placement ainsi que le retard scolaire⁴⁵.
- Les directrices et les directeurs du programme jeunesse recommandent « [d']allouer un nombre suffisant de ressources dédiées à la transition à la vie adulte, notamment celles œuvrant au sein du Programme qualification des jeunes (PQJ), dans chaque CISSS et CIUSSS » afin que les services puissent être offerts à un plus grand nombre de jeunes chaque année⁴⁶.

Nous croyons que plus de jeunes doivent bénéficier de ce programme de soutien à la transition à la vie adulte. Nous recommandons d'en élargir les critères d'admissibilité.

De plus, nous sommes d'avis qu'une coordination nationale s'impose pour assurer l'harmonisation de l'offre de service dans toutes les régions, ainsi qu'une évaluation de l'efficacité du programme associée aux critères assouplis.

39 Témoignage de Marcelle Partouche Gutierrez, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 74.

40 Témoignage de Marcelle Partouche Gutierrez, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 74.

41 Témoignage de Nicolas Zorn, notes sténographiques du 24 octobre 2019, p. 18.

42 Témoignage de Martin Goyette, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 72.

43 Témoignage de Martin Goyette, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 85-86.

44 Témoignage de Martin Goyette, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 73.

45 Témoignage de Martin Goyette, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 85-86.

46 Directrices et directeurs du programme jeunesse, « Enjeux relatifs aux services aux jeunes et aux familles en contexte de vulnérabilité, décembre 2019, pièce P-085, CSDEPJ, p. 14.

1.3 Plusieurs jeunes se retrouvent sans hébergement stable à 18 ans

Les jeunes qui demeurent dans leur famille d'accueil jusqu'à leur majorité doivent la quitter à l'âge de 18 ans, sauf s'ils poursuivent leurs études secondaires générales. En effet, une directive du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) prévoit que l'hébergement en famille d'accueil peut alors se prolonger jusqu'à 21 ans, sauf pour ceux qui poursuivent des études dans le secteur professionnel⁴⁷.

Lors de son témoignage, Gabriel Darquenne, témoin citoyen, relate comment il est passé d'étudiant au cégep à une situation instable :

J'avais entamé le cégep, je poursuivais mes études en sciences humaines. Mais arrivé à l'âge de 18 ans, on m'a dit : « Gabriel, tu dois quitter ». Puis je me souviens à ce moment-là d'avoir demandé qu'on rallonge, qu'on rallonge ce délai-là. Puis on m'a répondu : « Mais il y a d'autres cas plus urgents, ça fait qu'on doit passer au prochain ».

[...] Donc, au moment où j'avais besoin d'un support réel, je me suis senti un peu abandonné. [...] J'ai eu 18 ans, je me suis ramassé dans une certaine situation d'itinérance. J'ai dû aller vivre chez beaucoup de gens. Des parents d'amis m'ont accueilli, des amis m'ont accueilli. Je me suis promené beaucoup, je compte maintenant à mon actif 38 déménagements⁴⁸.

À la fin de son placement, 1 jeune adulte sur 3 est en situation de précarité de logement, et 1 sur 5 a connu au moins un épisode d'itinérance visible⁴⁹.

Plus de la moitié des jeunes sortis de placement se retrouvent donc en situation de précarité au niveau de leur lieu d'habitation. La question de la stabilité résidentielle est prioritaire et centrale, selon Martin Goyette, puisqu'elle a un effet direct sur le niveau de scolarisation et sur l'itinérance des jeunes⁵⁰.

Permettre de prolonger le placement jusqu'à 21 ans stabilise les jeunes adultes

Le récent rapport de l'EDJeP, *Étendre la protection de la jeunesse après 18 ans : analyse coût-bénéfice*, fait ressortir que :

Depuis plusieurs années, les jeunes adultes ont tendance à quitter plus tardivement le nid familial. Le recensement canadien de 2016 a permis d'observer que plus du tiers (34,7 %) des jeunes adultes (20-34 ans) vivent avec au moins l'un de leurs parents. Ce pourcentage est en hausse depuis 2001. [...] Ceci illustre la présence d'une tendance sociale caractérisée par une période de transition à la vie adulte prolongée. Les jeunes restent chez leurs parents plus longtemps qu'avant et les raisons derrière ce phénomène sont complexes⁵¹.

Or, selon l'EDJeP, les jeunes qui connaissent le plus de stabilité résidentielle à la sortie de leur placement sont ceux qui sont restés dans leur famille d'accueil, ou avec au moins un membre de leur famille d'accueil, lorsqu'ils sont devenus majeurs⁵². C'est une situation très protectrice, car elle permet l'accompagnement de la famille d'accueil dans le cheminement du jeune vers une vie adulte autonome en soutenant la transition⁵³.

47 Ministère de la Santé et des Services sociaux, annexe 1 à la Circulaire 2019-32 (03.01.42.24), p. 1, <[http://msssa4.msss.gouv.qc.ca/fr/document/d26ngest.nsf/1f71b4b2831203278525656b0004f8bf/6f8c69e8e39f57218525865b0056f73f/\\$FILE/2021-009_Annexe%20\(2021-01-11\)_1_Allocations_financi%C3%A8res_enfants.pdf](http://msssa4.msss.gouv.qc.ca/fr/document/d26ngest.nsf/1f71b4b2831203278525656b0004f8bf/6f8c69e8e39f57218525865b0056f73f/$FILE/2021-009_Annexe%20(2021-01-11)_1_Allocations_financi%C3%A8res_enfants.pdf)>.

48 Témoignage de Gabriel Darquenne, notes sténographiques du 24 octobre 2019, p. 88-89.

49 Étude longitudinale sur le devenir des jeunes placés, « Stabilité résidentielle, instabilité résidentielle et itinérance des jeunes quittant un placement substitut pour la transition à la vie adulte », 2019, pièce P-060, CSDEPJ, p. 45.

50 Témoignage de Martin Goyette, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 86.

51 CREVAJ (2020), « Étendre la protection de la jeunesse après 18 ans : une analyse coût-bénéfice », Étude sur le devenir des jeunes placés, <http://edjep.ca/wp-content/uploads/2020/11/rapport_cb_fr.pdf>, p. 1-2.

52 Étude sur le devenir des jeunes placés, « Étude longitudinale sur le devenir des jeunes placé(s) au Québec et en France : l'instabilité des placements, enjeu majeur pour les jeunes en transition », 5 juin 2019, pièce P-060, CSDEPJ, p. 45.

53 Étude sur le devenir des jeunes placés, « Étude longitudinale sur le devenir des jeunes placé(s) au Québec et en France : l'instabilité des placements, enjeu majeur pour les jeunes en transition », 5 juin 2019, pièce P-060, CSDEPJ, p. 52.

Une famille d'accueil témoignant à huis clos mentionne avoir réservé un endroit dans la maison pour les jeunes qu'elle accueille, démontrant ainsi qu'elle était bien une famille pour la vie⁵⁴.

Une analyse des coûts-bénéfices de prolonger le placement des jeunes volontaires jusqu'à 21 ans a été réalisée. Les résultats démontrent qu'un montant de 1 \$ investi dans cette mesure rapporte 1,41 \$ à la société⁵⁵. En plus des arguments économiques :

[L]e prolongement des soutiens de la protection de la jeunesse permet d'améliorer la santé et le bien-être des jeunes placés. Il s'agit d'un enjeu majeur, puisque le Québec est l'une des seules juridictions au Canada à ne pas avoir mis en place un tel système de soutien systématique et multidimensionnel après la majorité⁵⁶.

Pour Varda Mann-Feder, psychologue et professeure titulaire au Département des sciences humaines appliquées de l'Université Concordia, la poursuite des services au-delà des 18 ans des jeunes est un droit : « Extended care needs to be an automatic entitlement for all⁵⁷ ».

Dans un article, Martin Goyette et Daniel Turcotte identifient des recherches qui démontrent les coûts humains et sociaux de « l'absence de soutien » à la transition à la vie adulte. Ils remarquent que les jeunes vivent :

- Un plus haut taux d'arrestation et d'incarcération
- Une diplomation plus faible
- Plus d'instabilité conjugale et de divorce
- De l'itinérance
- Des problèmes de santé physique et mentale
- Des abus de drogue
- Du chômage⁵⁸.

Martin Goyette mentionne lors de son témoignage que des analyses coût-bénéfice réalisées aux États-Unis montrent également qu'un tel soutien prolongé évite d'importants coûts sociaux à la société et, bien sûr, contribue à faire en sorte que les jeunes réussissent et s'intègrent pleinement à la société⁵⁹.

Nous estimons qu'une des mesures qui doit nécessairement être mise en place pour assurer une meilleure transition à la vie adulte est de permettre la poursuite du placement jusqu'à 21 ans sans autre critère que le volontariat des jeunes. Cela permet aux jeunes de continuer à recevoir le soutien nécessaire dans l'apprentissage de leur autonomie tout en maintenant les liens significatifs tissés avec leur famille d'accueil, facteur de résilience essentiel à tous.

Pallier le manque de ressources d'hébergement adaptées aux besoins des jeunes

Trouver un logement n'est pas nécessairement chose aisée pour les jeunes adultes qui sortent du système de protection de la jeunesse.

54 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 11 novembre 2019, cahier huis clos, p. 118.

55 CREVAJ (2020), « Étendre la protection de la jeunesse après 18 ans : une analyse coût-bénéfice », Étude sur le devenir des jeunes placés, <http://edjep.ca/wp-content/uploads/2020/11/rapport_cb_fr.pdf>, p. 14.

56 CREVAJ (2020), « Étendre la protection de la jeunesse après 18 ans : une analyse coût-bénéfice », Étude sur le devenir des jeunes placés, <http://edjep.ca/wp-content/uploads/2020/11/rapport_cb_fr.pdf>, p. 14.

57 Témoignage de Varda Mann-Feder, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 118.

58 Martin Goyette et Daniel Turcotte (2004), « La transition vers la vie adulte des jeunes qui ont vécu un placement : un défi pour les organismes de protection de la jeunesse », *Revue Service social*, vol. 51, n° 1, p. 34.

59 Témoignage de Martin Goyette, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 83-84.

Keven Champoux-Duquette, partage son expérience d’avoir été victime de préjugés dans sa recherche d’appartement :

[I]l ne faudrait pas qu’il y ait des préjugés dans la vie de tous les jours, que quand tu veux un appartement, mais vu que tu es un ancien de la DPJ, on te dit que tu es trop turbulent, puis on ne veut pas te louer un appartement⁶⁰.

Keven Champoux-Duquette explique que les ressources communautaires d’hébergement de transition sont généralement très appréciées par les jeunes, puisque ce sont des lieux accueillants dont l’approche favorise le lien de confiance⁶¹. Il explique toutefois que les places se font souvent rares⁶².

Le Comité jeunes et familles vulnérables de la région de Montréal nous a sensibilisés au fait qu’il y a un manque important de ressources d’hébergement disponibles et adaptées aux jeunes, notamment pour ceux qui ont des troubles mentaux sévères avec une toxicomanie concomitante ou qui arrivent du centre de réadaptation⁶³.

Nous constatons que les ressources d’hébergement spécialisées sont trop peu nombreuses et ne sont pas toujours adaptées aux besoins plus particuliers des jeunes adultes.

Nous sommes d’avis que la stabilité résidentielle des jeunes est prioritaire et que des mesures doivent être mises en place pour accroître le bien-être des jeunes et pour prévenir qu’ils sombrent dans l’itinérance. Pour ce faire, nous recommandons de :

- Rehausser l’offre de logements publics et communautaires
- Soutenir financièrement les organismes communautaires qui ont pour mission l’hébergement des jeunes et développer de tels organismes dans les régions qui ne sont pas nanties de telles ressources
- Analyser la possibilité d’offrir une aide au logement, comme il en existe ailleurs.

1.4 La destruction de leur dossier prive les jeunes adultes de leur histoire

Plusieurs témoins et organismes déplorent la destruction du dossier de protection de la jeunesse des jeunes à l’atteinte de leur majorité⁶⁴. Pour ces jeunes, ce faisant, l’État détruit leur histoire. Ils ont démontré qu’il faut parfois plusieurs années pour reconstituer sa santé physique, mentale et émotionnelle lorsqu’on a été victime de maltraitance.

- Pour Camille Shaink, membre du Comité de jeunes de l’EDJeP, « C’est une aberration à ce jour, de ne pouvoir avoir des preuves écrites de notre passé pour prouver toutes les tortures qui ont été faites⁶⁵ ».
- Pour une jeune femme ayant témoigné à huis clos :

[I]l faut garder des traces parce que, par définition, on n’a pas la capacité à moins de 18 ans de savoir que ça va être pertinent cette information-là sur soi. Parce que les gens pêtent des coches à 20 ans, à 50 ans, à l’âge de la retraite. On ne sait jamais à quel moment on a besoin de comprendre notre histoire⁶⁶.

- Le Barreau du Québec s’est dit favorable à la conservation des dossiers de protection de la jeunesse au-delà de la majorité, à condition que ces dossiers soient conservés « au bénéfice exclusif de l’enfant⁶⁷ ».

60 Témoignage de Kevin Champoux-Duquette, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 45.

61 Témoignage de Kevin Champoux-Duquette, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 43.

62 Témoignage de Kevin Champoux-Duquette, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 45.

63 Comité jeunes et familles vulnérables de la région de Montréal, « L’itinérance jeunesse : L’importance de la transition à la vie adulte lors d’un passage à la protection de la jeunesse », 11 décembre 2019, pièce P-246, CSDEPJ, p. 19.

64 Projet Porte-Voix, « Projet Porte-Voix 2012-2019, De la prise en charge à la prise en compte », décembre 2019, pièce P-252, CSDEPJ, p. 21; CSDEPJ, « Mémoires en liasse — partie 3 », juin 2020, pièce P-411, CSDEPJ, p. 111-112; CSDEPJ, « Mémoires en liasse — partie 1 », juin 2020, pièce P-409, CSDEPJ, p. 65; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 19 février 2020, cahier huis clos, p. 53-57.

65 Témoignage de Camille Shaink, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 35.

66 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 19 février 2020, cahier huis clos, p. 56-57.

67 Témoignage de Catherine Brousseau, notes sténographiques du 28 novembre 2019, p. 150.

Nous avons entendu et compris ce besoin qu'ont les jeunes de pouvoir reconstruire leur histoire, et ce, au-delà de leur majorité. Nous croyons que les règles de conservation doivent être adaptées pour respecter ce besoin. Nous recommandons de conserver les dossiers des jeunes au-delà de leur majorité et de restreindre l'accès au dossier. Seuls eux, après leurs 18 ans, devraient y avoir accès. Nous souhaitons également que le dossier contienne toutes les informations pertinentes pour que ceux-ci aient une vision complète de leur situation.

2. Les commissaires recommandent

2.1 Soutenir la transition à la vie adulte des jeunes en difficulté

- Mettre en place un programme de soutien postplacement jusqu'à l'âge de 25 ans aux jeunes en transition vers l'autonomie, et ce, par différentes mesures :
 - Soutien au logement
 - Scolarisation et qualification professionnelle
 - Revenu
 - Soutien social et communautaire
 - Accès aux services de santé et services sociaux.
- Consulter les jeunes sur les services à mettre en place et favoriser leur pouvoir d'agir dans les services qui les concernent.
- Faciliter l'accès à des soins de santé et des services sociaux flexibles et adaptés aux besoins des jeunes au moment où ils atteignent leur majorité et sortent des services de protection de la jeunesse.
- Favoriser le soutien social des jeunes :
 - Financer et soutenir un programme de pair aidant pour faciliter la transition des jeunes
 - S'assurer que les jeunes savent quels services peuvent leur être offerts.

2.2 Soutenir les jeunes dans leur scolarisation et leur qualification

- Développer des mesures, des partenariats et des politiques nationales qui visent à soutenir la poursuite de la scolarisation, l'insertion professionnelle et la qualification des jeunes.
- Faciliter l'accès à un conseiller pédagogique, par un meilleur arrimage avec le Carrefour jeunesse-emploi.
- Faire connaître le programme particulier de prêts et bourses collégial pour les jeunes placés.
- Analyser la possibilité de déployer un système d'effacement de la dette d'études.

Rendre accessible le Programme qualification des jeunes (PQJ) à toute la clientèle visée

- Assouplir les critères d'admissibilité au programme.
- Assurer la coordination nationale du programme.
- Assortir les nouveaux budgets d'un plan d'implantation et de suivi de la mise en œuvre et des résultats annuels de la fréquentation et des impacts sur les jeunes.

2.3 Améliorer la stabilité résidentielle des jeunes

- Permettre aux jeunes de demeurer en famille d'accueil jusqu'à l'âge de 21 ans, à la seule condition qu'ils en fassent le choix.
- Rehausser l'offre de logements publics et communautaires.
- Soutenir financièrement les organismes communautaires qui ont pour mission l'hébergement des jeunes et développer de tels organismes dans les régions qui ne sont pas nanties de telles ressources.
- Analyser la possibilité d'offrir une aide au logement, par exemple, sous la forme de subvention au loyer.

2.4 Conserver les dossiers de protection de la jeunesse des jeunes ayant atteint leur majorité

- Conserver le dossier de l'enfant ayant été suivi en protection de la jeunesse selon les règles usuelles de conservation en santé et services sociaux.
- Restreindre l'accès à son dossier à lui seul, lorsque l'enfant devient adulte.
- Inclure dans le dossier les informations pertinentes pour que le jeune ait une vision complète de sa situation, notamment les documents, rapports et jugements le concernant, sans les caviarder.



CHAPITRE 9

**PASSER À L'ACTION POUR
LES ENFANTS AUTOCHTONES**

Mise en contexte

Le décret gouvernemental encadrant les travaux de cette commission prévoit que nous devons prendre en compte la réalité des communautés autochtones dans le cadre de la protection de la jeunesse¹.

Nous avons rencontré différents regroupements autochtones pendant une semaine d'audiences publiques consacrées exclusivement aux enjeux vécus par les enfants et les familles autochtones. Ce sont 60 témoignages, 43 mémoires, ainsi que des témoignages recueillis dans certains forums régionaux qui nous ont permis de prendre connaissance, d'analyser et de proposer des solutions pour la mise en œuvre des recommandations des commissions d'enquête antérieures.

Unaniment, tous les regroupements autochtones nous ont dit qu'il est inutile de refaire le travail des commissions d'enquête précédentes. L'heure est venue de passer à l'action et de mettre en œuvre les solutions proposées. Il est urgent d'agir.

Les représentants des diverses nations sont venus témoigner de leur détermination à aller de l'avant. Ils ont aussi évoqué des initiatives à succès et des mécanismes à mettre en place pour assurer l'épanouissement, le bien-être, le respect des droits et la protection des enfants abénaquis, anichinabés, atikamekw, cris, hurons-wendats, innus, inuit, malécites, micmacs, mohawks et naskapis.

Nous appuyons donc notre analyse sur les récentes commissions d'enquête dont les travaux ont porté, entre autres, sur les enfants autochtones :

- La Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics (la Commission Viens)
- L'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (l'ENFFADA)²
- La Commission royale sur les peuples autochtones
- La Commission de vérité et réconciliation du Canada

Les travaux de la Commission Viens et de l'ENFFADA ont mis en lumière des données et des constats préoccupants connus depuis longtemps. Ceux de la Commission royale sur les peuples autochtones et de la Commission de vérité et réconciliation du Canada sont tout aussi sévères face au fonctionnement des systèmes des services sociaux et judiciaires et envers celui des services de protection pour les enfants autochtones.

Nous avons pris acte, à travers les différents rapports d'enquête de ces commissions, de la difficulté du système de protection de la jeunesse à s'adapter aux réalités autochtones et de l'insuffisance des services de première ligne³.

Depuis sa création en 1979, le système de la protection de la jeunesse est appliqué partout au Québec de manière uniforme, incluant les communautés autochtones avec peu d'égards aux différences culturelles qui leur sont propres. À la lumière de la preuve et des témoignages entendus, nous constatons que ce système n'arrive pas toujours à assurer adéquatement la protection et la sécurité des enfants autochtones.

Cela a pour effet de briser la confiance des populations autochtones envers le système de la protection de la jeunesse comme outil pour assurer la protection et la sécurité de leurs enfants.

Dans la foulée des travaux de la Commission Viens et de l'ENFFADA, nous abordons notre mandat en proposant de :

- s'assurer que les recommandations déjà mises de l'avant soient mises en œuvre;
- veiller à ce que l'application de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ) respecte les valeurs des communautés autochtones et qu'elle soit cohérente avec leurs cultures.

1 Décret 534-2019, dans la *Gazette officielle du Québec*, 12 juin 2019, 151^e année, numéro 24, p. 1939-1940.

2 Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse (2019), « Mandat », <<https://www.csdepj.gouv.qc.ca/la-commission/mandat/>>.

3 Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (2019), « Rapport final »; Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (2019), « Réclamer notre pouvoir et notre place »; Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (2019), « Un rapport complémentaire : Québec »; Commission de vérité et réconciliation du Canada (2015), « Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir »; Commission royale sur les peuples autochtones du Canada (1996), « Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones ».

Notre rapport doit être lu comme un tout cohérent et inclusif de tous les enfants québécois. À cet effet, nos recommandations des autres chapitres du présent rapport s'appliquent aussi aux enfants autochtones.

À l'instar du commissaire Jacques Viens, nous considérons que le principe de responsabilité populationnelle enshrined dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* du Québec doit s'appliquer, à savoir : tout mettre en œuvre pour garantir l'accès aux services aux enfants de toutes les communautés autochtones du Québec. Le gouvernement du Québec est responsable du bien-être de tous les enfants, y compris les enfants autochtones du Québec.

Dans ce contexte, nous croyons qu'il est fondamental qu'un chapitre de notre rapport soit consacré aux enfants autochtones.

1. Nos constats

1.1 Les enjeux et les solutions ont déjà été mis en lumière par plusieurs commissions d'enquête

La Commission Viens et l'ENFFADA ont posé des constats à partir de nombreux témoignages et ont formulé des appels à l'action qui nous permettent de nous appuyer sur des bases solides afin de faire des recommandations qui se traduisent en actions visant le bien-être des enfants et des familles autochtones du Québec⁴.

La Commission Viens (2016-2019)

« La qualité des services offerts aux peuples autochtones n'a jamais été véritablement priorisée⁵. »

Présidée par l'honorable Jacques Viens, la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics avait pour mandat de recommander des actions correctives concrètes, efficaces et durables à mettre en place par le gouvernement du Québec et par les autorités autochtones en vue de prévenir ou d'éliminer toute forme de violence, de pratiques discriminatoires et de traitements différents dans la prestation des services publics aux Autochtones.

Le rapport conclut qu'il y a présence de discrimination systémique dans les services sociaux et les services de la protection de la jeunesse envers les peuples autochtones. Ce rapport table sur l'autodétermination comme orientation incontournable pour contrer ce problème⁶.

En dépit de certains efforts d'adaptation et d'une volonté manifeste de favoriser l'égalité des chances, de nombreuses lois, politiques, normes ou pratiques institutionnelles en place sont source de discrimination et d'iniquité au point d'entacher sérieusement la qualité des services offerts aux Premières Nations et aux Inuit. Dans certains cas, ce manque de sensibilité se solde même par l'absence pure et simple de services, laissant des populations entières face à elles mêmes et sans possibilité d'agir pour remédier à la situation⁷.

Des 142 appels à l'action découlant des travaux, près de la moitié (45 %) concerne les services de la protection de la jeunesse ou les services de santé et les services sociaux⁸.

4 Pour l'ENFFADA, il s'agit de 2386 personnes qui ont participé au processus de consignation de la vérité et de 1484 membres des familles et survivants qui ont livré leur témoignage. Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (2019), « Réclamer notre pouvoir et notre place », <<https://www.mmiwg-ffada.ca/fr/>>; pour le rapport complémentaire spécifique au Québec, il s'agit de 67 témoignages publics, 18 témoignages à huis clos et 55 témoignages sous forme de déclarations publiques. Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (2019), « Un rapport complémentaire : Québec », p. 18.

Pour la Commission Viens, il s'agit de 765 témoignages reçus. Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (2019), « Rapport final », p. 23.

5 Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (2019), « Rapport final », p. 226.

6 L'adoption d'une motion de reconnaissance et de mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones par l'Assemblée nationale figure au nombre de ces recommandations, tout comme l'adoption d'une loi garantissant la prise en compte des dispositions de cette Déclaration dans le corpus législatif relevant du Québec.

7 Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (2019), « Rapport final », p. 215.

8 34 appels à l'action concernent les services de santé et les services sociaux et 30 appels à l'action concernent les services de protection de la jeunesse, pour un total de 64 sur 142 appels à l'action pour l'ensemble de la commission. Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (2019), « Rapport final », Québec, Gouvernement du Québec, p. 513-519.

De façon globale, ces appels à l'action invitent à soutenir les peuples autochtones en améliorant :

- leurs conditions de vie;
- l'accès à des services dans leur langue;
- le soutien et l'accompagnement dans leurs relations avec les services publics;
- la formation ainsi que l'information diffusée à la population.

De façon plus spécifique pour les services de la protection de la jeunesse et les services sociaux, les appels à l'action recommandent :

- l'accroissement de l'accès à plusieurs services, et ce, tant en milieu urbain qu'en communauté autochtone;
- un engagement et un soutien réels en faveur de la conclusion d'entente avec les nations et communautés autochtones pour la mise en place d'un régime particulier de protection de la jeunesse⁹.

L'ENFFADA (2016-2019)

Présidée par l'Honorable Marion Buller, l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées avait pour mandat de se pencher sur les causes systémiques qui sous-tendent la violence faite aux femmes et aux filles autochtones.

L'ENFFADA a émis 231 appels à la justice, dont 21 spécifiques au Québec qui sont présentés dans un rapport distinct. Ces recommandations visent, entre autres, à améliorer la qualité des relations entre les Autochtones et les intervenants des services publics.

Le rapport préconise la mise en place d'organismes autonomes de protection de l'enfance autochtone et de services adaptés à la culture autodéterminés, le maintien des enfants auprès de la famille élargie ou des membres de leur communauté, avec les ressources nécessaires pour y arriver, ainsi que la mise en œuvre du plan de Spirit Bear, basé sur le principe d'égalité réelle¹⁰.

Le Spirit Bear représente les 165 000 enfants des Premières Nations touchés par la cause en matière de protection de l'enfance des Premières Nations devant le Tribunal canadien des droits de la personne, ainsi que les milliers d'enfants au Canada qui se sont engagés à en savoir plus sur la cause et à prendre part à des actions respectueuses en soutien à la réconciliation et à l'équité. Son plan vise à mettre fin aux iniquités dans la prestation de services publics pour les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations¹¹.

Dans le rapport de l'ENFFADA, on nous rappelle que l'égalité réelle n'est pas de traiter tout le monde de la même façon, mais de traiter les gens de manière équitable¹².

1.2 Les enfants autochtones sont surreprésentés en protection de la jeunesse

Une conséquence importante découlant de l'application de la LPJ, sans adaptation aux réalités autochtones, est la surreprésentation des enfants autochtones dans le système de protection de la jeunesse¹³.

Cette surreprésentation est une moyenne pour l'ensemble des communautés autochtones. On doit comprendre que d'une nation à l'autre, et même d'une communauté à l'autre, le portrait peut varier significativement.

9 Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (2019), « Rapport final », p. 519.

10 Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (2019), « Réclamer notre pouvoir et notre place, volume 1b », p. 190-241.

11 Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada, Le plan de Spirit Bear, <<https://fncaringsociety.com/fr/%C3%A0-propos-de-spirit-bear>>.

12 Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (2019), « Réclamer notre pouvoir et notre place, volume 1a », p. 228.

13 Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (2019), « Rapport final », p. 74, 473-477; Alexandra Breton, Sarah Dufour et Chantal Lavergne (2012), « Les enfants autochtones en protection de la jeunesse au Québec : leur réalité comparée à celle des autres enfants », revue *Criminologie*, volume 45, numéro 2, <<https://www.erudit.org/fr/revues/crimino/2012-v45-n2-crimino0412/1013724ar/>>; CSSSPNQL (2016), « Analyse des trajectoires des jeunes des Premières Nations assujettis à la Loi sur la protection de la jeunesse, volet 3 : Analyse de données de gestion des établissements offrant des services en protection de la jeunesse », p. 11.

Données sur la surreprésentation des enfants autochtones

Tonino Esposito, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en services sociaux pour les enfants vulnérables, lors de son passage en audience, a démontré la surreprésentation des enfants autochtones au sein du système¹⁴. Dans le cadre d'une étude qu'il a réalisée en collaboration avec la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL), celle-ci a révélé que :

- Les enfants des Premières Nations ont un taux de signalement retenu quatre fois plus élevé pour 1 000 enfants que les enfants allochtones. Ce taux est six fois plus élevé :
 - à l'étape de l'évaluation des situations lorsque la sécurité ou le développement est considéré comme compromis;
 - à la prise de décision de judiciarisation des dossiers;
 - à la prise de décision du maintien des services en protection de la jeunesse.
- par ailleurs, pour le taux de placement en milieu substitut :
 - le taux de placement d'enfants en milieu substitut est huit fois plus élevé que pour les enfants allochtones;
 - il est neuf fois plus élevé pour la récurrence des placements d'enfants en milieu substitut.
- cette disparité existe également pour les enfants autochtones qui demeurent à l'extérieur des communautés¹⁵.

Lors de son témoignage, Carole Lévesque, professeure titulaire à l'Institut national de la recherche scientifique (INRS), affirme que :

- le risque que les enfants autochtones se retrouvent en situation de pauvreté est de deux à trois fois plus grand que pour les autres enfants canadiens¹⁶;
- les enfants autochtones de 14 ans et moins sont sept fois plus nombreux à se retrouver en famille d'accueil¹⁷.

Dans un article paru dans la revue du Barreau, M^e Anne Fournier, avocate et chercheuse, explique que « la surreprésentation des enfants autochtones dans les services de protection de l'enfance risque d'entraîner de lourdes conséquences non seulement pour l'enfant qui est lui-même pris en charge, mais aussi pour l'ensemble de sa famille et de sa communauté¹⁸. » La pénurie de ressources familiales d'accueil autochtones expose les enfants au risque de grandir loin de leur famille et de connaître une rupture identitaire culturelle. Dans ce contexte, elle explique que l'État devrait prendre des mesures spéciales pour que ces enfants soient à même de préserver leur identité culturelle¹⁹.

Les causes de cette surreprésentation sont multiples

Que ce soit lors de leurs témoignages dans le cadre de cette commission ou dans le cadre des autres commissions d'enquête, Tonino Esposito, Christiane Guay, professeure agrégée au département de travail social de l'Université du Québec en Outaouais, et Lisa Ellington, professionnelle de recherche à l'Université du Québec en Outaouais, ont identifié de grandes corrélations entre différents facteurs et la protection de la jeunesse qui peuvent expliquer la surreprésentation des enfants autochtones en protection de la jeunesse²⁰.

14 Témoignage de Tonino Esposito, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 305.

15 Témoignage de Tonino Esposito, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 305.

16 Témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 121.

17 Témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 121.

18 Anne Fournier (2014), « La situation des enfants autochtones du Canada en regard de la Convention relative aux droits de l'enfant », *Revue du Barreau*, tome 73, p. 342.

19 Anne Fournier (2014), « La situation des enfants autochtones du Canada en regard de la Convention relative aux droits de l'enfant », *Revue du Barreau*, tome 73, p. 342-343.

20 Témoignage de Tonino Esposito, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 332; Christiane Guay et Lisa Ellington, « Les causes de la surreprésentation des enfants autochtones en PJ », <https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Fiches_synthese/Surrepresentation_des_enfants_autochtones_en_PJ.pdf>, p. 1-2; Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (2019), « Un rapport complémentaire : Québec », p. 112-113.

- Une vulnérabilité due aux écarts socio-économiques persistants entre les Allochtones et les Autochtones est notée pour ce qui est :
 - du revenu
 - de l'éducation
 - de l'emploi
 - des conditions de vie
 - de l'accès à des logements²¹

- Des effets délétères sociohistoriques sont liés :
 - à l'histoire coloniale
 - aux politiques d'assimilation
 - aux pensionnats²²

- Des facteurs structurels et institutionnels, comme l'insuffisance ou l'inaccessibilité des services sociaux aux familles autochtones sont aussi notés²³.

Pour plusieurs familles, la protection de la jeunesse est encore à ce jour la porte d'entrée des services²⁴.

La Commission vérité et réconciliation nous rappelle d'ailleurs ceci :

Les conséquences néfastes des pensionnats indiens, combinés aux attitudes préjudiciables à l'égard des aptitudes parentales des Autochtones et une tendance à voir la pauvreté des Autochtones comme un symptôme de négligence plutôt que comme une conséquence de l'échec des politiques du gouvernement [qui] contribue à la prise en charge d'un taux nettement disproportionné d'enfants des familles autochtones²⁵.

Ces propos sont également appuyés par Cindy Blackstock, directrice générale de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada :

[...] I want to underscore a point that perhaps others have made to you is that the reason why First Nations' children are overrepresented is neglect. But not neglect driven by a parent having the resources to do better and choosing not to do better. Neglect driven by poverty, by poor housing, by substance misuse which is related to multi-generational trauma²⁶.

21 Christiane Guay et Lisa Ellington, « Les causes de la surreprésentation des enfants autochtones en PJ », <https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Fiches_synthese/Surrepresentation_des_enfants_autochtones_en_PJ.pdf>, p. 1.

22 Christiane Guay et Lisa Ellington, « Les causes de la surreprésentation des enfants autochtones en PJ », <https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Fiches_synthese/Surrepresentation_des_enfants_autochtones_en_PJ.pdf>, p. 1.

23 Christiane Guay et Lisa Ellington, « Les causes de la surreprésentation des enfants autochtones en PJ », <https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Fiches_synthese/Surrepresentation_des_enfants_autochtones_en_PJ.pdf>, p. 2-3; témoignage d'Élizabeth Fast, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 11-12; Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (2019), « Un rapport complémentaire : Québec », p. 112-113.

24 Christiane Guay, Emmanuelle Jacques et Sébastien Grammond (2014), « La protection des enfants autochtones : se tourner vers l'expérience américaine pour contrer la surreprésentation », pièce P-110, CSDEPJ, p. 5; APNQL et CSSSPNQL, « Le système est brisé : des actions concrètes s'imposent pour mettre fin au racisme systémique », 12 février 2020, pièce P-120-121, CSDEPJ, p. 8.

25 Commission de vérité et réconciliation du Canada (2015), « Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir », p. 141; Christiane Guay et Lisa Ellington, « Les causes de la surreprésentation des enfants autochtones en PJ », <https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Fiches_synthese/Surrepresentation_des_enfants_autochtones_en_PJ.pdf>, p. 1-2.

26 Témoignage de Cindy Blackstock, notes sténographiques du 12 février 2020, p. 210.

Il est urgent d'agir sur toutes les causes de cette surreprésentation

Dans un véritable cri du cœur, tour à tour les témoins nous ont fait part de leur exaspération, de leur désespoir, de leurs attentes :

- Constant Awashish, grand chef du Conseil de la Nation Atikamekw, nous a livré un vibrant plaidoyer pour nous dire qu'ils aiment et protègent leurs enfants, comme ils l'ont fait pendant des milliers d'années et qu'ils sont capables de s'occuper de leurs enfants²⁷. « Il a fallu le prouver pendant vingt (20) ans qu'on était capable de s'occuper de nos enfants²⁸. »
- Peggïe Jérôme : « Un enfant, c'est trop important. C'est l'avenir, c'est la vie. C'est trop important dans la vie de tout le monde²⁹. »
- Valerie Lahache : « In my upbringing, we're always thinking seven generations ahead, always seven generations ahead. I'm not doing the work for me, I'm doing the work for the next generation, and the next generation³⁰. »
- Bella M. Petawabano : « Our children are our children, our future, and we need to ensure they are protected and nurtured in a culturally safe manner and environment, with the support of our communities and their families surrounding them. This is the Cree way³¹. »

Pour mieux protéger leurs enfants, les témoins ont mentionné qu'il est temps de leur offrir un système basé sur leurs valeurs et leur culture³². Ils affirment avec conviction qu'il faut cesser de remettre en doute leur aptitude et leur capacité à prendre soin de leurs enfants et leur laisser la place pour actualiser leur propre système de protection des enfants³³.

- Christiane Guay et Lisa Ellington mentionnent que pour enrayer cette surreprésentation, nous devons agir sur l'ensemble des causes. Des investissements pour rendre accessibles les services préventifs ou spécialisés, avec des approches et des interventions culturellement sécurisantes, doivent être faits. Ainsi, pour mettre fin à la discrimination, il faut s'assurer d'une pleine connaissance des particularités historiques, sociales et culturelles de la part de tous les acteurs qui jouent un rôle auprès des communautés autochtones³⁴.
- La Déclaration sur les droits des enfants des Premières Nations, adoptée par l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (l'APNQL) en 2015, soutient que « l'intérêt de l'enfant et le respect de ses besoins et de ses droits comprennent l'intérêt de la famille, de la communauté et de la nation. Il vise tout particulièrement la protection de l'identité, de la culture, des activités traditionnelles et de la langue³⁵. » Lors de son témoignage à la Commission, Ghislain Picard, chef de l'Assemblée des Premières Nations du Québec-Labrador (APNQL), a cité en exemple la loi de l'Ontario qui va dans le même sens :

Les enfants devraient être enracinés dans leur culture et leur langue, et s'épanouir en tant que personnes et en tant que membres de leurs familles, de leurs communautés et de leurs nations. Il est essentiel de respecter les liens qui unissent les enfants inuit, métis et des Premières Nations à leurs communautés politiques et culturelles particulières afin, d'une part, de les aider à s'épanouir et, d'autre part, de favoriser leur bien-être³⁶.

27 Témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 23-24.

28 Témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 23-24.

29 Témoignage de Peggïe Jérôme, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 291.

30 Témoignage de Valerie Lahache, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 266.

31 Témoignage de Bella M. Petawabano, notes sténographiques du 12 février 2020, p. 141.

32 Témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 30-34; témoignage de Peggïe Jérôme, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 290; témoignage de Lisa Ellington, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 50-55.

33 Témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 34-35; témoignage de Peggïe Jérôme, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 261; témoignage de Ghislain Picard, notes sténographiques du 12 février 2020 p. 9; témoignage de Geoffroy Kelly, notes sténographiques du 12 février 2020, p. 82; témoignage de Mary Hannaburg, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 217-218; Christiane Guay et Lisa Ellington, « Les effets discriminatoires de la LPJ en contexte autochtone », <https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Fiches_synthese/Effets_discriminatoires_de_la_LPJ_en_contexte_autochtone.pdf>, p. 3.

34 Christiane Guay et Lisa Ellington, « Les causes de la surreprésentation des enfants autochtones en PJ », <https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Fiches_synthese/Surrepresentation_des_enfants_autochtones_en_PJ.pdf>, p. 3.

35 APNQL (2015), Déclaration sur les droits des enfants des Premières Nations, art. 12 <<http://www.cssspnql.com/docs/default-source/centre-de-documentation/affiche-declaration-droits-enfant-pn-rognée-fr.pdf?sfvrsn=0>>.

36 Témoignage de Ghislain Picard, notes sténographiques du 12 février 2020 p. 7-8; Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (2019), « Rapport final », p. 439.

Nous constatons que les enfants autochtones sont lourdement surreprésentés dans les services de protection de la jeunesse et que cette situation perdure dans le temps et porte préjudice, d'abord aux enfants, mais aussi aux familles et aux communautés autochtones.

1.3 Le bien-être des enfants autochtones est indissociable de leur culture

L'identité culturelle des Autochtones présente des particularités qu'il faut prendre en compte pour répondre adéquatement aux besoins des enfants autochtones.

Carole Lévesque a souligné en audience : « La méconnaissance des réalités, des trajectoires, des défis, des enjeux qui caractérisent les sociétés autochtones aujourd'hui engendre continuellement des décisions à leur égard qui vont à l'encontre de leur mieux-être individuel et collectif³⁷. » Elle ajoute que prendre en considération les réalités autochtones implique de voir nos propres limites : les limites du système qui, à lui seul, cause des difficultés et des entraves en milieu autochtone. Le mode de fonctionnement des sociétés autochtones et leur vision du monde sont fondamentalement différents³⁸.

Ne pas comprendre l'ensemble des dimensions qui composent la réalité autochtone et leur culture distincte nous rend aveugles quant aux impacts négatifs que le système de protection de la jeunesse, appliqué sans contextualisation culturelle, a sur le bien-être des enfants et des familles autochtones.

Reconnaître les droits et la spécificité des besoins des enfants autochtones constitue la première étape par laquelle le gouvernement du Québec doit passer pour offrir des services qui respectent la culture des enfants autochtones.

Pour nous aider à mieux comprendre les enjeux auxquels ils font face dans leur relation avec les services à l'enfance et à la famille, les représentants des communautés des Premières Nations et des Inuit que nous avons rencontrés nous ont décrit leur réalité en mettant l'accent sur la reconnaissance et l'acceptation de l'unicité de chacune des nations et des communautés autochtones. Ils ont aussi jugé essentiel de présenter leur nation, leurs valeurs et leurs cultures en mettant en évidence ce qui caractérise leurs enfants et leurs familles.

L'identité autochtone

Les rencontres et les audiences avec les représentants des communautés des Premières Nations et des Inuit nous permettent de comprendre que parmi les éléments qui les définissent, on retrouve entre autres :

- La relation au territoire
- La notion de temps
- Les différentes langues
- Les modèles familiaux
- L'histoire
- La spiritualité

Toutes ces dimensions sont intimement liées au mode de vie et au bien-être des enfants autochtones.

37 Témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 127.

38 Témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 145.

Dans un document produit par les services sociaux de la communauté innue de Uashat mak Mani-Utenam, se trouve une vibrante illustration de l'identité autochtone décrite comme vaste, complexe, évolutive³⁹. Elle diffère d'une nation à l'autre et d'une communauté à l'autre⁴⁰. Elle est à la fois individuelle et collective :

L'identité culturelle est un processus par lequel un groupe de personnes partageant une manière de comprendre l'univers, d'agir sur lui et de communiquer ses idées prend conscience du fait que d'autres individus et d'autres groupes pensent, agissent et communiquent de façon plus ou moins différente de la sienne. C'est en entrant en contact avec des membres d'autres cultures que nous prenons conscience des différences qui nous séparent⁴¹.

Certaines dimensions de l'identité autochtone sont partagées par l'ensemble des nations, bien qu'elles se déclinent de façons multiples. C'est pourquoi on peut parler d'identité autochtone⁴².

Une appartenance significative au territoire

Christiane Guay nous explique que le territoire est porteur de l'identité d'une communauté. L'interconnexion à la terre, au territoire et à ses ressources a façonné les langues, le mode de vie et les pratiques culturelles autochtones. Le territoire est au cœur du parcours de vie des enfants et de leur famille. Les histoires des familles de la communauté proviennent du territoire et c'est à cet endroit qu'elles sont transmises. Le territoire permet un retour aux sources, la préservation et la reprise de contact avec la culture. Il participe à la guérison. En période existentielle trouble, les Autochtones reprennent contact avec la nature et se tournent vers leurs racines que sont selon les communautés, le bois, les terres ancestrales, la toundra⁴³.

Le rapport de la Commission Viens souligne cette dimension en mentionnant que durant la période des pensionnats, les enfants se retrouvaient séparés de leur famille et du territoire⁴⁴. Cette séparation a mené à plusieurs ruptures dans la transmission de la langue, des valeurs, des savoirs traditionnels et de la spiritualité⁴⁵.

L'importance de la langue

Alice Cleary, directrice de la protection sociale du Système d'intervention d'autorité Atikamekw (SIAA), affirme lors de son témoignage que leur langue est vivante, qu'elle a une signification et qu'elle doit être considérée à toutes les étapes des services offerts aux familles⁴⁶.

Peggie Jérôme, coordonnatrice de la prise en charge des services sociaux de protection de la jeunesse pour des communautés anichinabées, explique qu'ils ont mis en place des moyens afin de s'assurer que les services sont offerts selon une approche et un mode de communication anichinabés :

On parle de la langue, le vocabulaire qu'utilisent les intervenantes. Parce que, souvent, les parents, ils ne comprennent pas tous les mots compliqués, là, en français ou en anglais, là. [...] L'intonation qu'on utilise, parce que c'est très important, dans notre langue, d'utiliser une intonation. Le niveau de voix ou l'intonation qu'on utilise dans notre voix, ça peut dire plein de choses [...]⁴⁷.

Le rapport de la Commission Viens explique que la langue a une place singulière dans la définition de l'identité⁴⁸. Elle influence les interactions entre les individus et est partie intégrante de l'expression de la culture et de l'histoire.

39 Innu Takuaikan Uashat mak Mani-Utenam (ITUM) (2018), « Programme Innu Neshtuapimitishun, Uashat », p. 15.

40 Innu Takuaikan Uashat mak Mani-Utenam (ITUM) (2018), « Programme Innu Neshtuapimitishun, Uashat », p. 15.

41 Innu Takuaikan Uashat mak Mani-Utenam (ITUM) (2018), « Programme Innu Neshtuapimitishun, Uashat », p. 14.

42 Innu Takuaikan Uashat mak Mani-Utenam (ITUM) (2018), « Programme Innu Neshtuapimitishun, Uashat », p. 14-15.

43 Christiane Guay et Catherine Delisle L'Heureux, Le territoire, source de guérison : récits d'expérience des Innus d'Uashat mat Mani-utenam, 2019, pièce P-108, CSDEPJ, p. 1-9.

44 Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (2019), « Rapport final », p. 59-60.

45 Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (2019), « Rapport final », p. 59-60.

46 Témoignage d'Alice Cleary, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 10-11.

47 Témoignage de Peggie Jérôme, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 265.

48 Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (2019), « Rapport final », p. 111.

Nous retenons que pouvoir s'exprimer dans sa langue, c'est pouvoir nuancer son propos, mais c'est aussi pouvoir être entendu et être compris sans l'intermédiaire d'un traducteur. C'est un prélude à se sentir respecté, compris, soutenu, en plus de faciliter la mobilisation et l'appropriation des solutions aux besoins exprimés.

L'importance de prendre le temps

Plusieurs témoins ont soulevé les différences entre la vision autochtone de la notion du temps et celle des Allochtones⁴⁹. La notion du temps ne se vit pas de la même façon.

Cette notion doit être prise en compte et modulée. Il faut respecter le rythme des parents. Il ne faut pas toujours les précipiter⁵⁰.

Le temps joue beaucoup dans le processus d'intervention en protection de la jeunesse auprès des communautés autochtones : le temps nécessaire pour préparer les familles, le temps pris pour rencontrer les familles afin qu'elles s'approprient et comprennent elles-mêmes la situation dans laquelle elles vivent et le temps nécessaire pour trouver des solutions. Le temps est tout aussi important, voire incontournable pour faire des conseils de famille⁵¹.

« Ça peut durer une journée, deux journées, on y va vraiment selon les besoins de la famille⁵² », témoigne Alice Cleary.

Les modèles familiaux

Les représentants du Conseil de la Nation Atikamekw ont pour leur part témoigné de l'importance des liens d'attachements multiples que développe l'enfant avec les membres de sa famille élargie qui sont impliqués dans sa vie. Pour le Conseil de la Nation Atikamekw, il s'agit d'une autre façon de percevoir la stabilité d'un enfant⁵³.

La famille élargie

Alice Cleary explique qu'il est essentiel en contexte autochtone d'étendre le cadre d'intervention à la famille élargie de l'enfant pour mettre fin à la situation de compromission⁵⁴.

Bien que la protection des enfants revienne en premier lieu aux parents, les membres de la famille élargie peuvent prendre en charge un enfant pour assurer sa stabilité lors d'une période de désorganisation pour permettre aux parents de se reprendre en main⁵⁵.

En plus d'assurer la stabilité des enfants, cette pratique assure aussi le maintien des contacts entre l'enfant et son parent et, donc, la poursuite du développement des liens d'attachement⁵⁶.

Le processus de conseil de famille utilisé par le SIAA se base entre autres sur ces principes lorsque la situation d'un enfant requiert un placement⁵⁷.

Les enfants autochtones vivant en milieu urbain : leurs réalités et leurs enjeux

La réalité autochtone ne se limite pas au fait que l'univers autochtone au Québec se décline en 11 nations et 55 communautés distinctes.

49 Témoignage de Peggie Jérôme, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 266; témoignage de Geoffroy Kelly, notes sténographiques du 12 février 2020, p. 101; témoignage d'Alice Cleary, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 10-11; témoignage de Pierre Blais, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 17.

50 Témoignage de Peggie Jérôme, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 266.

51 Témoignage d'Alice Cleary, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 10.

52 Témoignage d'Alice Cleary, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 10.

53 Témoignage d'Alice Cleary, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 44; Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (2019), « Rapport final », p. 437.

54 Témoignage d'Alice Cleary, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 10.

55 Témoignage d'Annie Neashish, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 19-20.

56 Témoignage d'Annie Neashish, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 19-20.

57 Témoignage d'Alice Cleary, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 10.

Carole Lévesque a précisé lors de son témoignage que plus de 50 % de la population autochtone vit en milieux urbains⁵⁸.

Les rapports de la Commission Viens, de l'ENFFADA ainsi que le mémoire déposé par le Centre d'amitié autochtone de Québec nous informent de façon très précise sur cet enjeu spécifique.

Nous retenons que les services publics québécois doivent être en mesure d'agir de manière respectueuse des cultures des familles autochtones à l'extérieur des communautés⁵⁹.

Pour ce faire, l'utilisation d'approches holistiques, culturellement sécurisantes et pertinentes doit être favorisée, de même que l'implication de la famille élargie⁶⁰. Il est important aussi de préconiser des approches qui permettent le respect du rythme, de la langue⁶¹ et des besoins des familles.

Ces approches doivent également offrir une stabilité et une continuité dans l'intervention⁶², pour permettre de développer une relation de confiance et atteindre des résultats. C'est ce que les organismes comme les centres d'amitié autochtone offrent aux familles en travaillant en collaboration avec les services de la protection de la jeunesse⁶³. Ils permettent également aux familles de retrouver un sentiment de communauté⁶⁴.

Les enfants autochtones et leurs familles ont besoin d'intervenantes qui comprennent leur réalité

Le Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec et plusieurs autres témoins⁶⁵ ont expliqué que leur philosophie derrière l'intervention en protection de la jeunesse est différente de celle dispensée par les services publics québécois.

Une approche holistique

Les témoignages de M^e Ève Laoun, avocate au Centre d'amitié autochtone de Val-d'Or, et Tanya Sirois, directrice générale du Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec (RCAAQ), illustrent bien comment ce type d'approche permet de penser au-delà de l'approche par silo.

Suivre les familles globalement dans tout leur développement signifie assurer le mieux-être de l'enfant, mais aussi celui de ses parents, de sa famille élargie dans leur communauté. Il faut prendre en compte tous les enjeux qui gravitent et influencent la vie de cet enfant : c'est ça l'initiative, Mino-Pimatisiïin⁶⁶.

Donc, on ne peut pas traiter juste d'un enjeu sans prendre connaissance de tout ce qui se passe. Et c'est pour ça qu'il y a eu tant de ratés entre le réseau québécois et les Autochtones parce qu'on va à l'hôpital pour une chose, on va au CLSC pour une autre chose. On y va par silo⁶⁷.

58 Témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 157; Centre d'amitié autochtone de Québec, « Mémoire », décembre 2019, pièce P-230, CSDEPJ, p. 3; Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (2019), « Rapport final », p. 255.

59 Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (2019), « Rapport final », p. 228; Centre d'amitié autochtone de Québec, « Mémoire », décembre 2019, pièce P-230, CSDEPJ, p. 3.

60 Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (2019), « Rapport final », p. 440-444; Centre d'amitié autochtone de Québec, « Mémoire », décembre 2019, pièce P-230, CSDEPJ, p. 5-7; témoignage d'Édith Cloutier, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 182; témoignage d'Ève Laoun, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 184.

61 Centre d'amitié autochtone de Québec, « Mémoire », décembre 2019, pièce P-230, CSDEPJ, p. 5; témoignage d'Édith Cloutier, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 196.

62 Centre d'amitié autochtone de Québec, « Mémoire », décembre 2019, pièce P-230, CSDEPJ, p. 6.

63 Témoignage d'Ève Laoun et Tanya Sirois, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 184-185.

64 Centre d'amitié autochtone de Québec, « Mémoire », décembre 2019, pièce P-230, CSDEPJ, p. 6; témoignage d'Ève Laoun et Tanya Sirois, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 184-185.

65 Témoignage d'Ève Laoun et Tanya Sirois, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 184-189; témoignage de Peggïe Jérôme, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 260-262; témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 13 février 2020 p. 27-29; témoignage de Bella M. Petawabano, notes sténographiques du 12 février 2020, p. 133; témoignage de Maina Beaulne, notes sténographiques du 12 février 2020, p. 175.

66 « le Mino-Pimatisiïin, c'est une coconstruction d'une réponse entre le Centre d'amitié autochtone et le CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue qui vise, donc, à bâtir une offre renouvelée de services de première ligne destinés à la population autochtone dans les villes. » tiré du témoignage d'Édith Cloutier, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 173.

67 Témoignage de Tanya Sirois, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 186.

Pénurie de personnel autochtone ou formé aux réalités autochtones dans les services sociaux

Pour offrir cette sécurisation culturelle au sein de l'ensemble des services sociaux, il faut des intervenantes qui comprennent les besoins des enfants et de leurs familles et qui sont en mesure de travailler dans le respect de leur identité culturelle.

De grands obstacles se dressent pour rencontrer ces conditions : l'embauche, la rétention et la formation du personnel autochtone dans les services sociaux, autant dans les communautés qu'en milieu urbain, ainsi que la formation du personnel allochtone sur les réalités des milieux autochtones.

- Mary Nulukie, travailleuse communautaire en protection de la jeunesse au Centre de santé Inuulitsivik au Nunavik, et Valerie Lahache, intervenante sociale en protection de la jeunesse aux Kahnawake Shaktiia'takehnhas Community Services, nous ont mentionné en audience qu'intervenir en situation d'autorité auprès de ses proches, avec une loi qui ne reflète pas les pratiques préconisées de protection pour les enfants de la communauté, est un défi majeur au quotidien⁶⁸.
- À cela s'ajoutent des contraintes liées aux actes réservés qui obligent les intervenants à faire partie d'un ordre professionnel pour accomplir certaines activités professionnelles⁶⁹.

Malgré le travail fait par le ministère de la Santé et des Services sociaux⁷⁰, nous constatons que le gouvernement du Québec devra faire un pas de plus pour préparer le personnel non autochtone à travailler pour le bien-être des enfants autochtones⁷¹.

Nous espérons que nos recommandATIONS permettront aux communautés : un recrutement de personnel, avec des critères d'embauche qu'ils auront déterminés et qui influenceront positivement la rétention du personnel ainsi que la mise en place de formation appropriée pour appliquer un système de protection qui sera en harmonie avec leur culture, leur langue et leur identité.

Des initiatives réussissent à répondre adéquatement aux besoins des enfants autochtones

Malgré les efforts du Québec pour adapter le système aux Autochtones, les problèmes liés à l'application de la LPJ perdurent dans le temps : les institutions actuelles n'y répondent pas convenablement et l'adaptation n'a pas fait ses preuves⁷². Comme l'indique Carole Lévesque en audience :

Les mesures d'adaptation qui sont mises de l'avant sous couvert de culture ne sont souvent qu'un pâle reflet de nos propres visions des affaires publiques, puisqu'elles sont basées sur nos propres politiques, donc nos propres notions de la famille, notre lien aux enfants, la manière dont on conçoit le lien entre les parents et les enfants, etc.⁷³.

Elle ajoute dans son témoignage que le manque de connaissance sur les pratiques et les initiatives autochtones nous empêche également de constater les réussites sur lesquelles nous pourrions nous appuyer⁷⁴. Ce sont des centaines d'initiatives mises de l'avant par les Autochtones au cours des dernières décennies, menées majoritairement par des femmes qui visent la diminution de la violence familiale de même que la protection des enfants⁷⁵.

68 Témoignage de Mary Nulukie, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 87, 113; témoignage de Valerie Lahache, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 246-247, 256, 264-265.

69 Témoignage d'Annie Hotte, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 90; témoignage de Valerie Lahache, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 253-265.

70 Témoignage du MSSS et du SAA, notes sténographiques du 12 février 2020, p. 120-122, 125-132.

71 Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (2019), « Rapport final », p. 220-221; Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (2019), « Rapport final », « Mémoire présenté à la CSDEPJ », 7 décembre 2019, pièce P-128, CSDEPJ, p. 20-22; témoignage de Christiane Guay, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 62.

72 Témoignage de Lisa Ellington, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 52, 88; témoignage de Christiane Guay, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 84.

73 Témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 127-128.

74 Témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 128.

75 Témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 128.

Pourtant, des projets réussissent à répondre de manière culturellement sécurisante aux besoins des enfants autochtones et de leurs familles. Nous retenons que les initiatives et les services mis en place par et pour les Autochtones mènent à des résultats concrets, positifs et respectueux des enfants et de leur famille. Ils sont des exemples de succès. Nous devons les appuyer pour aller de l'avant, les encourager et les supporter à concrétiser d'autres initiatives et projets tout aussi prometteurs. En voici quelques exemples.

Le Système d'intervention d'autorité Atikamekw (SIAA)

L'article 37.5 de la LPJ permet au gouvernement, depuis juin 2001, de conclure une entente établissant un régime particulier de protection de la jeunesse avec une communauté autochtone, afin d'adapter la loi au contexte et à la réalité des communautés autochtones⁷⁶.

Le SIAA est issu de la première entente de ce type à avoir vu le jour. L'entente est entrée en vigueur le 29 janvier 2018, soit plus de 16 ans après que ce régime a été rendu possible par la loi.

La participation active des familles ainsi que l'approche culturellement pertinente du SIAA améliore la confiance des familles envers les services et porte fruit : l'approche a permis une diminution de 80 % de la judiciarisation des dossiers⁷⁷.

Afin de faire vivre la culture et la vision atikamekw au travers de la LPJ, le SIAA permet d'offrir des services de protection de la jeunesse dans la langue atikamekw et des interventions qui respectent les valeurs atikamekw. Le SIAA a su mettre en place des approches qui permettent de considérer l'importance de l'implication de la famille élargie et de la communauté dans la protection des enfants, en instaurant trois instances d'autorité : le conseil de famille, le cercle d'aidants et le conseil de sage. Il a su également accorder le temps nécessaire aux processus, qui permet d'atteindre des décisions consensuelles⁷⁸.

Le processus du SIAA fonctionne ainsi :

- Lorsque le SIAA reçoit une alerte concernant un enfant, un conseil de famille, composé de l'enfant et ses parents, des grands-parents et des personnes significatives de la famille, en plus des intervenants sociaux et d'un représentant du SIAA, est mis en place.
- Cette rencontre permet aux parents de réfléchir sur leurs comportements et les impacts qui en découlent dans la vie de leur enfant et à se pencher sur les moyens à prendre pour corriger la situation. La situation est également expliquée aux autres membres du conseil de famille, afin qu'ils puissent réfléchir et déterminer le rôle qu'ils peuvent jouer pour contribuer à mettre fin à la situation problématique.
- Le temps consacré à la préparation des membres du conseil de famille ne doit aucunement être restreint : ce processus peut aisément s'échelonner sur plusieurs rencontres⁷⁹.
- Par la suite, un cercle d'aidants, composé de membres de la communauté désirant s'impliquer, sera déterminé pour assurer un suivi des mesures. Le conseil de sages est composé de cinq hommes et cinq femmes, dont au moins un ou une jeune adulte, tous membres d'une des communautés atikamekw. Le conseil de sages peut être interpellé, entre autres, s'il y a un désaccord sur la constitution du conseil de famille, si le jeune d'au moins 14 ans ou ses parents sont en désaccord avec les mesures à appliquer⁸⁰.

76 Loi sur la protection de la jeunesse, RLRQ c P-34.1, art. 37.5.

77 AtikamekwSipi (2021), Système d'intervention d'autorité Atikamekw, <<https://www.atikamekwsipi.com/fr/services/service-sociaux-atikamekw-onikam/services/systeme-dintervention-dautorite-atikamekw-siaa>>.

78 AtikamekwSipi (2021), Système d'intervention d'autorité Atikamekw, <<https://www.atikamekwsipi.com/fr/services/service-sociaux-atikamekw-onikam/services/systeme-dintervention-dautorite-atikamekw-siaa>>.

79 Anne Fournier (2016), « De la Loi sur la protection de la jeunesse au Système d'intervention d'autorité Atikamekw (SIAA)-La prise en charge d'une nation pour assurer le bien-être de ses enfants », *Enfances Familles Générations*, numéro 25, <<https://journals.openedition.org/efg/1152#tocto2n8>>.

80 AtikamekwSipi (2021), Système d'intervention d'autorité Atikamekw, <<https://www.atikamekwsipi.com/fr/services/service-sociaux-atikamekw-onikam/services/systeme-dintervention-dautorite-atikamekw-siaa>>.

Lors de son témoignage, Constant Awashish a affirmé qu'ils ont choisi d'adapter le système aux besoins des Atikamekw, plutôt que ce soit eux qui doivent s'adapter au système⁸¹.

Nous constatons que cette approche est cohérente avec l'esprit de la LPJ. Le SIAA incarne bien la volonté de mettre la voix de l'enfant au centre de la démarche. Elle fait sens pour les familles et permet une grande participation des membres de la communauté.

Constant Awashish a souligné en audience publique qu'il souhaitait que le gouvernement puisse prendre les Atikamekw en exemple afin de reproduire ce qui a été fait auprès des autres Premières Nations et que leur modèle d'intervention et leur expertise puissent également servir à tous les Québécois et les Québécoises⁸².

Ces témoins ont aussi démontré les bienfaits d'une approche culturellement appropriée, élaborée par et pour les Autochtones.

La Clinique Minowe

Mise en place par le Centre d'amitié autochtone de Val-d'Or et le CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue en 2009⁸³, la clinique Minowe a participé à réduire de près de 40 % le taux de signalements des jeunes autochtones à Val-d'Or après trois ans d'activité⁸⁴, en agissant en prévention et en améliorant l'accès à des services de santé culturellement pertinents pour les familles autochtones⁸⁵.

Projet de mieux-être et santé autochtone Mino Pimatisiïin

Avec son projet de mieux-être et santé autochtone Mino Pimatisiïin⁸⁶, le Centre d'amitié autochtone de Val-d'Or permet une intervention culturellement pertinente auprès des familles autochtones, qui rejoint leurs valeurs communautaires. Il s'assure que les familles ont accès à des services lorsqu'elles en ont besoin et respecte le rythme de chacune⁸⁷.

Le Conseil cri de la santé et des services sociaux de la Baie James

Un protocole et un partenariat efficaces pour les services de la protection de la jeunesse et des centres communautaires miyupimaatsiïun permettent d'offrir des services psychosociaux aux enfants et aux familles, à l'extérieur des heures régulières des services. Cette initiative permet d'aborder les difficultés vécues, de manière appropriée et culturellement sécurisante⁸⁸.

Le programme des « Family House »

Maina Beaulne, conseillère en services intégrés pour la jeunesse et la famille, planification et programmation à la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, nous a présenté le programme des « Family House », une adaptation culturelle des maisons de la famille qui permet de répondre aux besoins spécifiques des familles de chacune des communautés où la ressource s'implante⁸⁹.

81 Témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 13.

82 Témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 20.

83 Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (2019), « Rapport final », p. 413.

84 CISSS de la Vallée-de-l'Or, Centre Jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue et Centre d'amitié autochtone de Val-d'Or, « Un modèle de services de santé et de services sociaux en milieu urbain pour les Autochtones de la Vallée-de-l'Or : La Clinique Minowé, une ressource intégrée au réseau local de la Vallée-de-l'Or », <https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Documents_deposes_a_la_Commission/P-196.pdf>, p. 1 du PDF.

85 Carole Lévesque et collab. (2019), « Innovation sociale et transformation institutionnelle en contexte autochtone. La Clinique Minowé au centre d'amitié autochtone de Val-d'Or », pièce P-112, CDESPJ, p. 17; témoignage d'Édith Cloutier, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 182.

86 « le Mino-Pimatisiïin, c'est une coconstruction d'une réponse entre le Centre d'amitié autochtone et le CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue qui vise, donc, à bâtir une offre renouvelée de services de première ligne destinés à la population autochtone dans les villes. »; témoignage d'Édith Cloutier, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 173.

87 Témoignage d'Édith Cloutier et Ève Laoun, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 182-185;

88 Témoignage de Bella M. Petawabano, notes sténographiques du 12 février 2020, p. 133-134.

89 Témoignage de Maina Beaulne, notes sténographiques du 12 février 2020, p. 193-195.

Le conseil des Innus de Uashat mak Mani-Utenam met en œuvre son autonomie gouvernementale en matière de protection de l'enfance.

En décembre 2020, les élus de la communauté ont adopté leur propre système qui reflétera les coutumes, les valeurs et la culture innue. Celle-ci propose une « loi innue » et un « modèle de bienveillance » qui assure aux enfants le droit absolu de grandir dans un environnement sécuritaire et épanouissant, ainsi que leur droit à l'intégrité culturelle et linguistique. Ce système de bienveillance décline les divers services et la mise en place d'une commission locale qui veille à son application. Il offre à la population un lieu de vigilance et de participation.

Nous sommes d'avis que l'intervention en protection de la jeunesse doit, dès maintenant, respecter certaines conditions assurant la sécurisation culturelle. Pour ce faire, des initiatives autochtones ou en partenariat doivent être encouragées et financées.

1.4 La LPJ produit des effets discriminatoires envers les enfants autochtones lorsqu'elle est appliquée sans tenir compte des réalités autochtones

Plusieurs témoignages ont mis en lumière que l'application actuelle de la LPJ engendre des effets négatifs, voire discriminatoires, auprès des familles autochtones et, conséquemment, une surreprésentation de ces enfants dans le système de protection de la jeunesse⁹⁰.

Des visions différentes de la protection de la jeunesse

Derek Montour, directeur des services sociaux autonomes de la communauté mohawk de Kahnawake, a fourni un tableau comparatif entre la vision autochtone et la vision allochtone de la protection de la jeunesse en 2015⁹¹.

Director of youth protection	Director of youth protection of indigenous communities
Individual rights	Family responsibilities
An adversarial, court decision	Partnerships
Removing the risk	Healing and Change
Intervention	Prevention
Only « first hand » reporting	Early detection
Children being hurt before help comes	Prevention and Promotion
Short term « Follow Up »	Creating a healthy family
Individual solutions	Family solutions
Strict times frames	Flexibility when there is opening to change
Outside judgement by judge who doesn't know the family, context of community	Decisions based on reality
Protects the system	Protect families and help them

Bien que l'objectif de protection des enfants soit au cœur des préoccupations et soit commun à chacun, les moyens utilisés pour y parvenir sont différents et parfois opposés.

90 Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (2019), « Rapport final », p. 436-447; témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 121, 127; témoignage de Lisa Ellington, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 47-53; Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (2019), « Réclamer notre pouvoir et notre place, volume 1b », p. 123.

91 Draft document under negotiation between Kahnawake and the Quebec Government, Mohawk Community of Kahnawake (2015), « special youth protection program for the Mohawk Community of Kahnawake », pièce P-416, CSDEPJ, p. 1.

L'application de la LPJ à la gouvernance autochtone : des approches incompatibles

Au fil des années, plusieurs rapports se sont penchés sur la nécessité d'adapter la LPJ en contexte autochtone⁹².

- Constant Awashish a mentionné lors de son témoignage que, déjà en 1985, des mandataires de l'État dénonçaient que le système de la DPJ était difficilement applicable aux Premières Nations⁹³.
- Lisa Ellington a parlé des impacts négatifs de l'imposition de structures de gouvernance auprès des peuples autochtones. Cette structure imposée mine la relation que les peuples autochtones entretiennent avec le territoire et effrite leur propre système de parenté qui est au cœur de la gouvernance et de la régulation sociale autochtone⁹⁴.

L'absence de traduction empêche les enfants et leurs familles de comprendre et de participer au processus découlant de l'application de la LPJ

La LPJ impose aux DPJ et aux personnes autorisées par le DPJ de s'assurer que les parents comprennent les informations et les explications qui doivent leur être données dans le cadre de la présente loi⁹⁵.

- Lors de leur témoignage, Mary Nulukie et Annie Hotte, chef de service à la DPJ du Centre de santé Inuulivik au Nunavik, ont mentionné que les enfants inuit, qui ne parlent ni anglais ni français en bas âge, ou leurs parents, n'ont pas toujours accès à des services dans leur langue et que les communications orales et écrites ne sont généralement pas traduites⁹⁶. À ce jour, la LPJ n'est pas traduite dans les langues autochtones⁹⁷.
- Élizabeth Fast, professeure adjointe au Département des sciences appliquées de l'Université Concordia, a mentionné lors de son témoignage qu'il y a une pénurie importante de services de traduction, en particulier pour les familles inuit⁹⁸, ce qui veut dire que les intervenantes de la DPJ ne sont pas accompagnées de traducteurs dans l'ensemble des situations qui le nécessitent⁹⁹.
- De plus, la Commission Viens a déjà mis en lumière le fait que les services en anglais, la langue seconde pour plusieurs, ne sont pas toujours disponibles, ce qui est un enjeu majeur¹⁰⁰. Cela engendre non seulement une grande insécurité pour les familles, mais « restreint également leur capacité à communiquer leur vision des choses et à comprendre les informations qui leur sont communiquées, que ce soit les directives ou les conditions qui leur sont imposées, ou encore les processus qui en découlent¹⁰¹. »

Le manque de connaissance des pratiques parentales éducatives autochtones engendre des effets discriminatoires

Christiane Guay explique que le manque de connaissance sur les pratiques parentales et éducatives autochtones par les intervenantes engendre des effets discriminatoires notables¹⁰².

92 Groupe de travail sur l'évaluation de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (1992), « La protection de la jeunesse : plus qu'une loi », Québec, Gouvernement du Québec; Comité de consultation sur l'administration de la justice en milieu autochtone (1995), « La justice pour et par les Autochtones »; Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (2019), « Rapport final »; Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (2019), « Réclamer notre pouvoir et notre place »; Commission de vérité et réconciliation du Canada (2015), « Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir »; Commission royale sur les peuples autochtones du Canada (1996), « Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones ».

93 Témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 7.

94 Témoignage de Lisa Ellington, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 49.

95 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c P-34.1, art. 2.4(3°).

96 Témoignages de Mary Nulukie et Annie Hotte, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 90, 96, 115.

97 Témoignages de Mary Nulukie, notes sténographiques du 13 février 2020, p. 115.

98 Témoignage d'Élizabeth Fast, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 10.

99 Témoignage d'Élizabeth Fast, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 10-11.

100 Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (2019), « Rapport final », p. 249-253.

101 Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (2019), « Rapport final », p. 250.

102 Christiane Guay (2015), « Les familles autochtones : des réalités sociohistoriques et contemporaines aux pratiques éducatives singulières », pièce P-107, CSDEPJ, p. 2.

Être parent autochtone, c'est être constamment soumis au regard de l'autre qui, par manque de connaissance sur leurs sociétés et leurs modes de vie, et plus spécifiquement sur leurs pratiques éducatives, en arrive souvent à une image tronquée de la réalité, truffée de stéréotypes et de préjugés. Quand cet autre se trouve être un travailleur social, cette image tronquée de la réalité peut avoir des effets dévastateurs, non seulement sur les parents et les membres de la famille élargie, mais également sur tous les membres de la communauté¹⁰³.

Les exemples ci-dessous illustrent, selon elle, une application discriminatoire de la LPJ découlant d'une compréhension divergente par les intervenantes due à la méconnaissance des réalités culturelles autochtones¹⁰⁴ :

- Miser uniquement sur la responsabilisation des parents sans considérer la responsabilisation collective des membres de la famille entourant l'enfant
- Interpréter les attachements multiples comme un attachement insécurité
- Confondre le principe de non-ingérence dans l'éducation des enfants avec un manque d'encadrement ou un style parental trop permissif, voire négligent
- Interpréter la garde coutumière comme un abandon alors qu'il s'agit plutôt d'une méthode traditionnelle de protéger ou de prendre soin des enfants
- Évaluer l'intérêt de l'enfant en se basant sur la pauvreté ou les mauvaises conditions socio-économiques de la famille¹⁰⁵

Les enfants autochtones souffrent lorsqu'ils sont placés à l'extérieur de leur communauté

Le programme de formation à l'intervention auprès des enfants placés hors de leur communauté, Innu Neshtuapimitishun, mentionne que les placements hors communautés engendrent une coupure avec la culture et des effets préoccupants chez les enfants, notamment :

- Une perte d'identité
- Une vision négative d'eux-mêmes
- Une détérioration de leur santé physique, spirituelle, psychologique et émotionnelle¹⁰⁶

Cette détérioration peut s'observer et se manifester par des comportements de dépendance, des idées suicidaires ou une vulnérabilité dans leurs rapports avec le monde extérieur¹⁰⁷.

À l'inverse, on observe des bénéfices sur la santé des enfants qui demeurent à proximité de leur famille d'origine, de leur territoire et de leur culture¹⁰⁸.

Nous constatons à ce stade-ci qu'ignorer l'histoire, les traumatismes intergénérationnels, les conditions de vie précaires, les conceptions différentes de la famille et de l'éducation des enfants et le manque criant de services sociaux dans les communautés conjugué à la difficulté d'accessibilité des services dans leur langue :

- Mène à l'échec de la mise en place d'approche et d'intervention culturellement sécurisante et pertinente;
- Provoque et maintient les effets discriminatoires de l'application de la LPJ auprès des enfants et des familles autochtones.

103 Christiane Guay, « Les familles autochtones : des réalités sociohistoriques et contemporaines aux pratiques éducatives singulières », 2015, pièce P-107, CSDEPJ, p. 2.

104 Christiane Guay, « Les familles autochtones : des réalités sociohistoriques et contemporaines aux pratiques éducatives singulières », 2015, pièce P-107, CSDEPJ, p. 2, 5-8.

105 Christiane Guay et Lisa Ellington, « Les effets discriminatoires de la LPJ en contexte autochtone », <https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Fiches_synthese/Effets_discriminatoires_de_la_LPJ_en_contexte_autochtone.pdf>, p. 2.

106 Innu Takuaiakan Uashat mak Mani-Utenam (ITUM) (2018), « Programme Innu Neshtuapimitishun, Uashat », p. 22.

107 Innu Takuaiakan Uashat mak Mani-Utenam (ITUM) (2018), « Programme Innu Neshtuapimitishun, Uashat », p. 22.

108 Innu Takuaiakan Uashat mak Mani-Utenam (ITUM) (2018), « Programme Innu Neshtuapimitishun, Uashat », p. 22.

1.5 Les enfants autochtones n'ont pas de voix

À l'heure actuelle, au Québec, il n'existe pas d'entité ou d'organisme veillant spécifiquement sur les droits et le bien-être des enfants autochtones.

- Lors de son témoignage, Richard Gray, président du conseil d'administration et gestionnaire des services sociaux de la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador, mentionne « [...] no one's looking up for First Nations rights or interests¹⁰⁹. »
- Le Conseil cri de la santé et des services sociaux a notamment affirmé qu'à son avis, les structures en place pour assurer le respect des droits des enfants autochtones étaient insuffisantes ou inadéquates¹¹⁰.
- Allant dans le même sens, le Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes, composé de représentants officiels titulaires indépendants d'une charge créée par la loi de leurs provinces, a fait, entre autres, une recommandation en vue de faire respecter les droits de ces enfants¹¹¹ dans le cadre d'une déclaration concernant le bien-être des enfants autochtones¹¹². On y retrouve par ailleurs la création d'un poste de commissaire fédéral à l'enfance avec un mandat spécial pour les enfants autochtones¹¹³.

Lors de son témoignage, Del Graff, Child and Youth Advocate de l'Alberta, a reconnu l'importance de la représentativité autochtone dans un espace de prise de décision comme le Bureau d'un Commissaire au bien-être et aux droits des enfants¹¹⁴.

Les enfants autochtones ont besoin d'être représentés

Suivant les nombreux témoignages entendus en audience, nous nous préoccupons quant aux droits des enfants autochtones d'être entendus et d'être représentés. Nous croyons qu'il est impératif de faire respecter ces droits et de les appliquer dans les plus brefs délais.

En ce sens, nous croyons qu'un poste de commissaire consacré aux droits et au bien-être des enfants du Québec (présenté au chapitre 1), soutenu par un commissaire adjoint, doit être instauré pour les enfants autochtones afin de répondre à l'urgence. Cette voie de passage nous apparaît plus propice à porter la voix de tous les enfants du Québec de façon inclusive, sans toutefois réduire la consultation et l'écoute des enfants autochtones.

Soucieux de soutenir jusqu'au bout le désir des peuples autochtones de décider pour eux-mêmes, nous appuyons la mise en place éventuelle d'un commissaire autochtone aux droits des enfants autochtones, mais indépendant du Commissaire au bien-être et aux droits des enfants.

Si les différentes nations ou communautés autochtones décidaient de se doter d'une telle institution, le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants devra leur offrir son soutien et sa collaboration, selon les besoins exprimés.

109 Témoignage de Richard Gray, notes sténographiques du 12 février 2020, p. 57

110 Témoignage de Bella M. Petawabano, notes sténographiques du 12 février 2020, p. 135-136, 139.

111 Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes (2018), Déclaration concernant la protection des enfants autochtones, <<https://www.rcynu.ca/fr/whats-new/news/conseil-canadien-des-d%C3%A9fenseurs-des-enfants-et-des-jeunes-%E2%80%93-d%C3%A9claration-concernant-la>>.

112 « Le Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes est une alliance de défenseurs des droits des enfants et des jeunes mandatés par la loi. Ces défenseurs portent différents titres (p. ex. défenseur, représentant, ombudsman, commissaire), mais sont tous des représentants officiels dans leurs provinces ou territoires respectifs. Tous les organismes membres du Conseil sont des titulaires indépendants d'une charge créée par la loi et relèvent directement de l'assemblée législative de leur province ou territoire. La loi garantit à chaque membre le droit de mener ses activités indépendamment de toute autorité ou de tout contrôle gouvernemental. Sont représentés au Conseil neuf provinces et deux territoires, soit l'Alberta, la Colombie-Britannique, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, le Nunavut, l'Ontario, le Québec, la Saskatchewan, Terre-Neuve-et-Labrador et le Yukon. » Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes (2018), Déclaration concernant la protection des enfants autochtones, <<https://www.rcynu.ca/fr/whats-new/news/conseil-canadien-des-d%C3%A9fenseurs-des-enfants-et-des-jeunes-%E2%80%93-d%C3%A9claration-concernant-la>>.

113 Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes (2015), « Normes nationales pour la défense des droits », p. 4-6.

114 Témoignage de Del Graff, notes sténographiques 26 février 2020, p. 195-196.

1.6 En protection de la jeunesse, le principe d'autodétermination permet de répondre adéquatement aux besoins des enfants

Pour que les normes et les principes de justice autochtones en matière de protection de la jeunesse s'intègrent harmonieusement dans le corpus législatif québécois et reflètent réellement les notions autochtones de la famille et du bien-être des enfants, ceux-ci doivent être élaborés par les Autochtones.

Un principe et un droit à mettre en œuvre pour le bien-être des enfants autochtones

En audience, Cindy Blackstock insiste ainsi sur la nécessité d'installer un dialogue soutenu entre les parties¹¹⁵. La capacité des peuples autochtones de décider de leurs propres lois et de leurs politiques est un déterminant de la santé important¹¹⁶. Lisa Ellington l'a aussi souligné en audience¹¹⁷.

Le rapport de la Commission de l'Organisation panaméricaine de la santé sur l'équité et les inégalités en santé dans les Amériques mentionne également que l'autodétermination permet de répondre aux problèmes qui sous-tendent les inégalités en santé¹¹⁸.

Par exemple, une étude portant sur le taux de suicide chez les Premières Nations en Colombie-Britannique conclut que 90 % des suicides avaient lieu dans moins de 10 % des communautés, ce qui a permis aux chercheurs d'observer que les communautés ayant les plus bas taux de suicide exerçaient leurs services avec plus de continuité culturelle et avaient de plus hauts niveaux d'autodétermination. Ces communautés avaient, entre autres, le contrôle sur les services de santé, d'éducation et de protection de la jeunesse¹¹⁹.

Récemment, au niveau fédéral, la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis* a reconnu pour la première fois une compétence législative inhérente aux peuples autochtones en matière de protection de la jeunesse¹²⁰. Cette loi, qui a pour objet d'affirmer le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale¹²¹, d'énoncer des principes applicables à la fourniture de services à l'enfance et à la famille à l'égard des enfants autochtones¹²² et de contribuer à la mise en œuvre de la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones¹²³, est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2020.

115 Témoignage de Cindy Blackstock, notes sténographiques du 12 février 2020, p. 222.

116 Témoignage de Cindy Blackstock, notes sténographiques du 12 février 2020, p. 222.

117 Témoignage de Lisa Ellington, notes sténographiques du 11 février 2020, p. 109-110.

118 Commission de l'Organisation panaméricaine de la Santé sur l'équité et les inégalités en santé dans les Amériques (2019), « Justes sociétés : équité en santé et vie digne. Rapport de la Commission de l'Organisation panaméricaine de la Santé sur l'équité et les inégalités en santé dans les Amériques », Washington, D.C., p. 9, 76.

119 Michael J. Chandler, Christopher E. Lalonde, (2008) « Cultural continuity as a moderator of suicide risk among Canada's First Nations », *Healing traditions: the mental health of Aboriginal peoples in Canada*, sous la direction de Kirmayer L, Vlaaskakis G (éditeurs), Vancouver, University of British Columbia Press, p. 221-248.

120 *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*, LC 2019, c 24, art. 18, « Le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale reconnu et confirmé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* comprend la compétence en matière de services à l'enfance et à la famille, notamment la compétence législative en matière de tels services et l'exécution et le contrôle d'application des textes législatifs pris en vertu de cette compétence législative. »

121 *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*, LC 2019, c 24, art. 8a).

122 *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*, LC 2019, c 24, art. 8b).

123 *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*, LC 2019, c 24, art. 8c).

Le 9 février 1983, le Conseil des ministres adopte 15 principes qui constituent le fondement de l'action gouvernementale à l'égard des Autochtones. Parmi ces principes figure celui selon lequel « les nations autochtones ont le droit d'avoir et de contrôler, dans le cadre d'ententes avec le gouvernement, des institutions qui correspondent à leurs besoins dans les domaines de la culture, de l'éducation, de la langue, de la santé, des services sociaux et du développement économique¹²⁴. »

Nous reconnaissons le principe selon lequel les Premières Nations et les Inuit sont les mieux placés pour identifier les besoins de leurs enfants et y répondre des manières les plus culturellement appropriées. Les témoignages que nous avons entendus nous ont convaincus : la mise en œuvre de l'autodétermination en matière de protection de la jeunesse est une des solutions incontournables afin d'améliorer le bien-être des enfants autochtones au Québec.

2. Les commissaires recommandent

2.1 Mettre en œuvre les appels à l'action de la Commission Viens et de l'ENFFADA

Que le gouvernement du Québec veille à :

- Concrétiser et à financer les recommandations relatives au bien-être et aux droits des enfants, aux services sociaux et aux services de protection de la jeunesse de la Commission Viens et de l'ENFFADA.

2.2 Supporter le droit à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale en matière de protection de la jeunesse

- Permettre aux dirigeants autochtones de créer leurs propres lois sur la protection de la jeunesse et de la famille
- Reconnaître la compétence des dirigeants autochtones dans l'exécution et le contrôle d'application de ces textes de loi
- Financer l'élaboration de processus de création législative
- Financer la mise en place et les opérations de systèmes d'aide à la famille et à l'enfance élaborés par les dirigeants autochtones dans l'exercice de leur compétence législative.

2.3 Garantir le bien-être de tous les enfants autochtones dans le cadre de l'application de la LPJ

- Financer dès maintenant la création et la mise en place d'initiatives autochtones pour mieux protéger les enfants autochtones afin de leur offrir un système basé sur leurs valeurs et leur culture.
- Assurer la sécurisation culturelle de l'intervention en protection de la jeunesse auprès des enfants autochtones en prenant en considération, de façon prioritaire :
 - une approche holistique
 - l'importance de la langue
 - les modèles familiaux et les liens d'attachement multiples
 - la notion du temps
 - le rôle et l'importance de la famille élargie
 - l'appartenance à leur communauté et leur nation
- Financer et donner une formation obligatoire aux intervenantes à la culture et aux différentes dimensions de l'identité autochtone afin d'adapter leurs interventions en vertu de la LPJ aux réalités autochtones.

2.4 Donner une voix aux enfants autochtones

- Instaurer un poste de commissaire adjoint et une équipe consacrée exclusivement aux enjeux entourant les enfants autochtones avec le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants.

124 Secrétariat aux affaires autochtones (2021), Mission et orientations du Secrétariat, <<https://www.quebec.ca/gouv/ministeres-et-organismes/secretariat-aux-affaires-autochtones/mission-et-mandats/>>.



CHAPITRE 10

ADAPTER LES SERVICES AUX COMMUNAUTÉS ETHNOCULTURELLES

Mise en contexte

Selon les données de 2016, les immigrants constituent 13,7 % de la population québécoise et sont relativement jeunes¹. La grande partie d'entre eux ont moins de 35 ans². Les familles ethnoculturelles ont une présence de plus en plus importante dans la société québécoise, et ce, dans toutes les régions³. Pourtant, elles vivent des enjeux dans leurs interactions avec les services publics, y compris la protection de la jeunesse.

Malgré la responsabilité qui incombe aux services publics d'adapter leur offre de services aux besoins spécifiques des communautés ethnoculturelles, nous constatons que certaines communautés n'ont pas accès à des services adaptés et que cela a des impacts sur le développement et le bien-être des enfants.

Ce chapitre s'intéressera aussi aux réalités vécues par les nouveaux arrivants, compte tenu des stress d'adaptation importants qu'ils peuvent vivre.

La preuve nous révèle qu'il existe des faiblesses dans la formation des intervenantes et des difficultés de la part des services préventifs à rejoindre et à bien soutenir les familles.

Des signalements faits à la DPJ pour négligence et pour abus physiques ou risque d'abus physiques pour les enfants issus des communautés ethnoculturelles révèlent des difficultés d'adaptation au plan des interventions auprès de ces familles. La DPJ devient alors pour eux la porte d'entrée aux services, avec le lot d'angoisse et de stigmatisation que cela peut engendrer.

De plus, certains groupes, dont les enfants noirs, sont surreprésentés en protection de la jeunesse.

Ces constats sont préoccupants. Ils nous portent à examiner la capacité des services publics de bien soutenir et accompagner ces enfants et leurs familles.

Comment expliquer que les communautés ethnoculturelles continuent de vivre des enjeux d'accès aux services? Pourquoi certaines communautés sont-elles surreprésentées en protection de la jeunesse? Et surtout, comment changer cette situation?

Le portrait statistique sur l'immigration au sein du chapitre 10 présente des limites. Les données utilisées servent à dresser un portrait d'ensemble, mais la définition de l'immigration peut différer d'une source à l'autre. Ces différences n'altèrent en rien nos constats et les recommandations qui en découlent.

1. Nos constats

Les témoignages entendus et les mémoires déposés nous permettent de faire la lumière sur les enjeux vécus par les enfants noirs, les familles issues de l'immigration récente et les membres des communautés ethnoculturelles dans leurs interactions avec les services publics et la protection de la jeunesse.

1.1 Les enfants noirs sont surreprésentés en protection de la jeunesse

La preuve reçue et des études démontrent que les enfants noirs sont plus susceptibles de se retrouver en protection de la jeunesse que les autres enfants.

Chantal Lavergne et Sarah Dufour, chercheuses à l'Institut universitaire Jeunes en difficulté (IUJD), expliquent qu'à Montréal les enfants noirs ne représentent qu'environ 15 % de la population alors qu'ils constituent 30 % des enfants dont le signalement à la protection de la jeunesse est retenu pour être évalué⁴.

1 Statistique Canada (2019), Profil du recensement : Recensement de 2016, <<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=F>>.

2 Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (2020), « Présence et portraits régionaux des personnes immigrantes admises au Québec de 2008 à 2017 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 32.

3 Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (2020), « Présence et portraits régionaux des personnes immigrantes admises au Québec de 2008 à 2017 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 36.

4 Témoignage de Chantal Lavergne, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 7.

Les signalements des enfants noirs se distinguent de ceux effectués pour les autres enfants : l'abus physique est le motif de signalement le plus fréquent (40,6 %), tandis que pour l'ensemble des enfants du Québec, le motif de négligence est le plus répandu⁵.

La majeure partie des signalements provient du milieu scolaire⁶.

Dans leur mémoire, les chercheuses révèlent que les enfants noirs montréalais sont deux fois plus susceptibles que les autres enfants :

- De faire l'objet d'un signalement retenu
- D'être retirés de leur famille au cours de cette évaluation
- D'avoir un signalement jugé fondé qui entraînera une intervention de la protection de la jeunesse dans leur vie⁷.

Elles soulignent que non seulement cette surreprésentation des enfants noirs est observée à toutes les étapes du processus, mais lorsque leur sécurité ou leur développement est jugé compromis, ils sont plus nombreux à voir leur dossier référé au tribunal⁸.

Toutefois, elles constatent que plus d'enfants noirs quittent le système de la protection de la jeunesse après l'étape Évaluation ou une intervention de courte durée (intervention court terme qui vise à fermer le dossier rapidement, souvent en orientant la famille vers des services dans la communauté)⁹.

Une étude récente d'Alicia Boatswain-Kyte, professeure à l'École de travail social de l'Université McGill, de Tonino Esposito, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en services sociaux pour les enfants vulnérables, et de Nico Trocmé, professeur et directeur de l'École de service social et de la Chaire Philip Fisher en travail social à l'Université McGill, examine ce même phénomène pour les enfants noirs d'expression anglaise de Montréal. L'étude révèle qu'en 2011, ces enfants représentent 9 % de la population générale et 24 % des enfants recevant des services en protection de la jeunesse¹⁰.

De plus, les signalements des enfants noirs étaient cinq fois plus susceptibles d'être retenus et leur dossier référé au tribunal que ceux des enfants blancs. Les enfants noirs étaient également cinq fois plus susceptibles que les enfants blancs d'être placés¹¹.

Selon cette étude, les enfants noirs sont plus susceptibles d'être signalés à plusieurs reprises. Pour ces enfants, la protection de la jeunesse est une porte tournante¹².

Plusieurs hypothèses peuvent expliquer cette surreprésentation

Les causes de cette surreprésentation des enfants noirs en protection de la jeunesse sont diverses et difficiles à identifier avec certitude.

Les biais culturels des professionnels et leur incompréhension face aux différences culturelles peuvent avoir un effet sur leur recours au signalement.

Chantal Lavergne et Sarah Dufour nous expliquent que plus la population noire est en situation de minorité dans

5 Témoignage de Chantal Lavergne, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 10; Chantal Lavergne et Sarah Dufour, « Les familles issues de la diversité culturelle et la protection de la jeunesse – Constats et recommandations », 9 janvier 2020, pièce P-068, CSDEPJ, p. 6.

6 Témoignage de Chantal Lavergne, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 10.

7 Chantal Lavergne et Sarah Dufour, « Les familles issues de la diversité culturelle et la protection de la jeunesse – Constats et recommandations », 9 janvier 2020, pièce P-068, CSDEPJ, p. 6.

8 Témoignage de Chantal Lavergne, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 10.

9 Témoignage de Chantal Lavergne, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 9.

10 Alicia Boatswain-Kyte, Tonino Esposito et Nico Trocmé (2020), « A longitudinal jurisdictional study of Black children reported to child protection services in Quebec, Canada », Children and Youth Services Review, volume 116, p. 1.

11 Alicia Boatswain-Kyte, Tonino Esposito et Nico Trocmé (2020), « A longitudinal jurisdictional study of Black children reported to child protection services in Quebec, Canada », Children and Youth Services Review, volume 116, p. 1.

12 Alicia Boatswain-Kyte, Tonino Esposito et Nico Trocmé (2020), « A longitudinal jurisdictional study of Black children reported to child protection services in Quebec, Canada », Children and Youth Services Review, volume 116, p. 11.

un territoire, plus les enfants noirs sont susceptibles de faire l'objet d'un signalement :

Ainsi, un enfant noir qui vit dans un territoire à forte concentration de population noire est deux fois plus susceptible d'être signalé à la protection de la jeunesse que les autres enfants, alors que s'il habite dans un territoire à faible concentration de population noire, il est dix fois plus susceptible d'être signalé que les autres enfants¹³.

Des participants aux forums régionaux nous illustrent ces enjeux. Par exemple, ils soulignent que l'absence de berceau dans l'attente d'un bébé dans une famille haïtienne peut être perçue comme un signe de négligence quand ce ne l'est pas. Cela fait partie d'une pratique culturelle¹⁴.

Ainsi, une incompréhension de cette réalité favorise le choix de signaler la situation à la protection de la jeunesse, plutôt que d'utiliser d'autres alternatives comme le référencement à des ressources de proximité¹⁵.

Travailler en contexte de diversité ethnoculturelle prend du temps

Une recherche menée auprès d'intervenantes à la DPJ révèle qu'elles estiment ne pas avoir assez de temps pour bien comprendre les réalités des familles et pour obtenir la collaboration des parents¹⁶. La non-reconnaissance du temps nécessaire aux intervenantes pour agir auprès des enfants des communautés ethnoculturelles peut contribuer à leur surreprésentation.

Les difficultés socioéconomiques qu'éprouvent les familles

Il serait facile de cibler les difficultés socioéconomiques comme l'unique facteur expliquant ce phénomène, cependant :

- En 2016, 21 % de la population noire âgée de 25 à 59 ans vivait en situation de faible revenu, par rapport à 12 % de leur homologue dans le reste de la population.
- En 2016, 27 % des enfants noirs vivaient en situation de faible revenu, par rapport à 14 % des enfants dans le reste de la population¹⁷.

Pour les chercheurs Alicia Boatswain-Kyte, Tonino Esposito et Nico Trocmé, trois raisons principales expliquent la surreprésentation des enfants noirs en protection de la jeunesse :

- Le niveau de risque auquel ces enfants sont exposés (conditions socioéconomiques des familles, taux de chômage, jeune âge de la mère, problèmes de dépendance ou de santé mentale des parents, incarcération, violence conjugale, etc.)
- L'absence de services pour venir en aide aux familles dans leurs communautés et qui pourraient prévenir une trajectoire en protection de la jeunesse
- L'exposition à de la discrimination raciale, notamment dans les signalements des professionnels et dans la prise de décision les concernant¹⁸.

La surreprésentation des enfants noirs en protection de la jeunesse est un phénomène complexe qui résulte d'interactions entre de multiples facteurs.

En 2011, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) a procédé à une large en-

13 Chantal Lavergne et Sarah Dufour, « Les familles issues de la diversité culturelle et la protection de la jeunesse – Constats et recommandations », 9 janvier 2020, pièce P-068, CSDEPJ, p. 6.

14 CSDEPJ, « Annexe 1, Comptes rendus des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 48.

15 Chantal Lavergne et Sarah Dufour, « Les familles issues de la diversité culturelle et la protection de la jeunesse – Constats et recommandations », 9 janvier 2020, pièce P-068, CSDEPJ, p. 7.

16 Chantal Lavergne, Sarah Dufour et Dominique Couture (2014), « Point de vue des intervenants sur la disproportion des enfants issus de groupes racialisés dans le système de la DPJ : causes et pistes de solution », *Alterstice*, volume 4, numéro 1, p. 22, 24.

17 Statistique Canada (2020), *La population noire au Canada : éducation, travail et résilience*, date de diffusion 25 février 2020, <<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/89-657-x/89-657-x2020002-fra.htm>>.

18 Alicia Boatswain-Kyte, Tonino Esposito et Nico Trocmé (2020), « A longitudinal jurisdictional study of Black children reported to child protection services in Quebec, Canada », *Children and Youth Services Review*, volume 116, p. 3.

quête systémique sur le profilage racial, ciblant trois secteurs d'activité : la sécurité publique, le milieu scolaire et la protection de la jeunesse. Son rapport d'enquête incluait 10 recommandations sur les services de protection de la jeunesse. Les constats faisaient état :

- Des préjugés et des stéréotypes, des généralisations abusives, des grilles d'analyse ainsi que des politiques qui avaient des effets discriminatoires sur les enfants des communautés ethnoculturelles et leur famille¹⁹.

Nous verrons dans les sections suivantes que les recommandations de la CDPDJ tardent à être appliquées. Nous réitérerons l'importance de les mettre en œuvre.

1.2 Des barrières empêchent les familles immigrantes de bénéficier pleinement des services publics

Quelques données sur le portrait de l'immigration au Québec. Les immigrants du Québec sont relativement jeunes :

- 68,8 % des immigrants avaient 35 ans et moins au moment de leur immigration au Québec²⁰
- On note également une importante proportion d'enfants (21,4 % des immigrants ont de 0 à 14 ans)²¹.

En 2016, les immigrants constituaient 13,7 % de la population québécoise²². Cependant en 2019, 72,2 % des immigrants vivent dans la région métropolitaine de Montréal²³ et 84 % des familles avec enfant mineur, dans la région du Grand Montréal (Montréal, Laval, Montérégie)²⁴.

Nous constatons également que les familles immigrantes peuvent vivre des enjeux qui contribuent à leur exclusion sociale et freiner leur accès aux services publics.

Tout d'abord, ces familles vivent des difficultés d'adaptation à leur arrivée.

- Garine Papazian-Zohrabian, responsable de l'équipe de recherche interdisciplinaire sur les familles réfugiées et demandeuses d'asile, nous sensibilise aux enjeux reliés au parcours migratoire des familles. Elle explique que certaines familles quittent leur pays pour des raisons de guerre ou de persécution. D'autres le quittent pour des raisons économiques. Que ce parcours migratoire soit planifié ou pas, peu importe la raison du départ, la migration et l'intégration peuvent être difficiles²⁵.
- De plus, elle nous sensibilise à la difficulté « post » migration : s'installer, s'adapter, s'insérer dans la société. « Si on prend vraiment un peu le prisme et les lunettes des deuils et des traumatismes qui sont présents avant la migration, pendant la migration et après la migration, ça nous donne vraiment une perspective, je pense, différente pour la compréhension des difficultés des jeunes²⁶ ».

Ensuite, la barrière de la langue affecte l'accès aux services pour certaines familles. Selon l'étude *Impact des barrières linguistiques sur la sécurité des patients et la qualité des soins de la Société Santé en français*, les barrières linguistiques ont un impact sur l'accès aux services et sur la satisfaction et l'expérience des personnes²⁷.

- Selon les données récentes du ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration du Québec

19 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2011), « Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés : Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences », p. 85.

20 Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (2020), « Présence et portraits régionaux des personnes immigrantes admises au Québec de 2008 à 2017 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 32.

21 Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (2020), « Présence et portraits régionaux des personnes immigrantes admises au Québec de 2008 à 2017 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 32.

22 Statistique Canada (2019), Profil du recensement : Recensement de 2016, <<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=F>>.

23 Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (2020), « Présence et portraits régionaux des personnes immigrantes admises au Québec de 2008 à 2017 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 20.

24 Ministère de la Famille (2020), « Les familles immigrantes et mixtes au Québec. Un portrait statistique à partir du Recensement de 2016 », *Quelle Famille?*, un bulletin d'information statistique, volume 7, numéro 1, <<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/quelle-famille-vol7no1-hiver-2020.pdf>>, p. 3.

25 Témoignage de Garine Papazian-Zohrabian, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 282-283.

26 Témoignage de Garine Papazian-Zohrabian, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 282-283.

27 Sarah Bowen (2015), « Impact des barrières linguistiques sur la sécurité des patients et la qualité des soins : Rapport final », *Société Santé en français*, p. 2.

(MIFI), 15,8 % des immigrants parlent seulement l'anglais. Or, la preuve que nous avons recueillie démontre qu'il existe des enjeux à obtenir des services publics en langue anglaise²⁸.

- De plus, 19,5 % des immigrants ne parlent ni le français ni l'anglais²⁹.

Enfin, les parents immigrants peuvent être confrontés à des difficultés de revenus et d'accessibilité en emploi.

- Selon les données du MIFI, 72,1 % des immigrants ont 12 années et plus de scolarité³⁰.
- En dépit d'un niveau de scolarisation relativement élevé, le ministère de la Famille (MFA) indique que les parents immigrants peuvent être confrontés à davantage de difficultés d'intégration socioprofessionnelle que les parents non immigrants³¹. Ainsi, le MFA rapporte que 46 % des familles immigrantes biparentales déclarent un revenu total de moins de 60 000 \$, comparativement à seulement 16,4 % des familles non immigrantes. De plus, plus du tiers des familles monoparentales immigrantes (35,1 %) ont un revenu annuel total de moins de 30 000 \$³².

Ces réalités contribuent à réduire la participation et l'inclusion sociale de ces familles. Tel que l'exprime Marie-Claire Rufagari, coordonnatrice du volet Formation à la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI), un regroupement d'organismes communautaires travaillant auprès des familles réfugiées et immigrantes, ce sont ultimement les familles qui se trouvent en situation de vulnérabilité qui sont les plus difficiles à rejoindre³³.

Les services de proximité peinent à rejoindre les familles immigrantes et à leur offrir des services adaptés à leurs besoins

En 2019, la TCRI publie un document sur les familles immigrantes au Québec et leurs tout-petits. On y apprend que 41,4 % des parents immigrants ne savent pas où se tourner pour trouver l'information dont ils ont besoin sur le développement des enfants ou leur rôle parental. Plus du tiers des parents ne connaissent pas les services offerts aux familles. De plus certaines familles immigrantes sont méfiantes face aux services³⁴. En outre, les parents ne comprennent pas la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ) ainsi que le rôle et le fonctionnement de la DPJ³⁵.

Nous constatons que les services de périnatalité, les services en petite enfance et l'école peinent à rejoindre les familles immigrantes. Il est ainsi difficile de leur offrir des services adaptés à leurs besoins³⁶. Plusieurs obstacles rendent l'accès aux services plus laborieux pour les familles immigrantes.

L'accès à des services en périnatalité peut être restreint selon le statut migratoire des parents, au détriment de l'intérêt de l'enfant

« Parmi les 86 800 bébés québécois nés en 2015, 30 % ont au moins un parent né à l'extérieur du Canada. Cette proportion s'inscrit dans une tendance à la hausse en lien avec la croissance de la population immigrante au sein de l'ensemble de la population du Québec³⁷ ».

28 À ce sujet, voir les chapitres 1, 3 et 11 du présent rapport.

29 Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (2020), « Présence et portraits régionaux des personnes immigrantes admises au Québec de 2008 à 2017 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 39.

30 Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (2020), « Présence et portraits régionaux des personnes immigrantes admises au Québec de 2008 à 2017 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 35.

31 Ministère de Famille (2020), « Les familles immigrantes et mixtes au Québec. Un portrait statistique à partir du Recensement de 2016 », *Quelle Famille?*, un bulletin d'information statistique, volume 7, numéro 1, <<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/quelle-famille-vol7no1-hiver-2020.pdf>>, p. 7.

32 Ministère de Famille (2020), « Les familles immigrantes et mixtes au Québec. Un portrait statistique à partir du Recensement de 2016 », *Quelle Famille?*, un bulletin d'information statistique, volume 7, numéro 1, <<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/quelle-famille-vol7no1-hiver-2020.pdf>>, p. 9.

33 Témoignage de Marie-Claire Rufagari, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 227-228.

34 Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (2019), « Les familles immigrantes et leurs tout-petits au Québec : Mise en perspective des données de l'Enquête québécoise sur l'expérience des parents d'enfants de 0 à 5 ans », Montréal, TCRI, p. 67.

35 Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (2019), « Les familles immigrantes et leurs tout-petits : défis et pistes d'action : Perspective des organismes communautaires au service des nouveaux arrivants », Montréal, TCRI, p. 6.

36 Témoignage de Tania Callender, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 290; témoignage de Marie-Claire Rufagari, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 227-228.

37 Anne Binette Charbonneau et Chantal Girard (2016), « Regard sur le lieu de naissance des parents d'enfants nés au Québec depuis 2000 », Québec, Institut de la statistique du Québec, p. 1.

Cependant, il est parfois difficile de rejoindre et d'identifier les besoins des mères immigrantes en situation de vulnérabilité ainsi que de mettre en place des services adaptés pour leur venir en aide de façon efficace.

Or, selon un article d'Alex Battagliani et collaborateurs, la naissance d'un enfant pour des parents nouvellement arrivés peut exacerber une situation de vulnérabilité qui découle de l'expérience migratoire :

La naissance d'un enfant apporte dans chaque famille son lot de modifications significatives sur les plans affectif, social et économique. Il s'agit d'une transition exigeant une adaptation importante et qui souvent est associée à une plus grande vulnérabilité. Cette vulnérabilité peut être exacerbée par des circonstances particulières, dont celles découlant de l'expérience migratoire, c'est-à-dire du fait de vivre dans un nouvel environnement social, culturel et institutionnel combiné à l'absence partielle ou totale des réseaux de soutien³⁸.

De plus, certaines femmes enceintes n'ont pas accès aux soins périnataux dans le système de santé public.

- Médecins du Monde Canada nous explique que les personnes sans statut ou dont le statut migratoire n'est pas encore régularisé ou garanti ne sont pas couvertes par le régime d'assurance maladie³⁹. Pour obtenir ces soins, elles doivent payer les examens en suivi de grossesse ou encore les frais liés à l'accouchement, ce qui peut représenter plusieurs milliers de dollars. L'organisme dénonce l'impact que peut avoir cette absence de soins sur le développement et la sécurité des enfants⁴⁰.
- Les mémoires soumis à la Commission par Médecins du Monde Canada et le Protecteur du citoyen déplorent également que les enfants canadiens nés de femmes au statut migratoire précaire soient privés de services de santé et de services sociaux, puisque le régime d'assurance maladie ne dissocie pas le statut des enfants de celui de leur mère⁴¹.

Nous sommes d'avis que le statut migratoire de la mère ne doit pas empêcher les enfants d'avoir accès aux soins dont ils ont besoin. En décembre 2020, le ministre de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a annoncé le dépôt d'un projet de loi visant à remédier à cette situation⁴². Nous encourageons l'adoption de ce projet de loi.

Plusieurs facteurs limitent l'accès à des services en petite enfance

Des chercheurs ont analysé l'effet du parcours éducatif préscolaire des enfants issus de l'immigration sur leur développement à la maternelle. Selon eux, les enfants immigrants nés à l'extérieur du Québec qui sont allés dans un centre de la petite enfance ou une maternelle quatre ans sont cinq fois moins à risque de présenter des retards dans leur développement que ceux qui ne sont pas allés dans un service éducatif⁴³. Ils recommandent donc « d'augmenter le nombre de places en CPE et en maternelle 4 ans dans les secteurs où l'on retrouve des taux d'immigration et de pauvreté élevés⁴⁴ ».

La TCRI indique que les enfants immigrants nés à l'extérieur du Canada ou dont les parents sont nés à l'extérieur

38 Alex Battagliani et collab. (2000), « Les mères immigrantes : pareilles pas pareilles! Facteurs de vulnérabilité propres aux mères immigrantes en période périnatale », Direction de la santé publique et Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre, p. 3.

39 Médecins du Monde Canada, « Précarisation et marginalisation des enfants de familles migrantes à statut précaire – Les effets des barrières systémiques à l'accès aux soins de santé », 19 décembre 2019, pièce P-248, CSDEPJ, p. 5.

40 Médecins du Monde Canada, « Précarisation et marginalisation des enfants de familles migrantes à statut précaire – Les effets des barrières systémiques à l'accès aux soins de santé », 19 décembre 2019, pièce P-248, CSDEPJ, p. 5.

41 Médecins du Monde Canada, « Précarisation et marginalisation des enfants de familles migrantes à statut précaire – Les effets des barrières systémiques à l'accès aux soins de santé », 19 décembre 2019, pièce P-248, CSDEPJ, p. 6; Protecteur du citoyen, « Des services publics adaptés aux besoins de nos enfants : au cœur de la mission du Protecteur du citoyen », 5 décembre 2019, pièce P-026, CSDEPJ, p. 8.

42 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2021), Dépôt d'un projet de loi visant à améliorer l'accessibilité du régime d'assurance maladie et du régime général d'assurance médicaments pour certains enfants de parents au statut migratoire précaire, <<https://www.msss.gouv.qc.ca/ministere/salle-de-presse/communiqu%C3%A9-2501/>>.

43 Danielle Guay et collab. (2018), « L'effet du parcours éducatif préscolaire des enfants issus de l'immigration sur leur développement à la maternelle : Résultat de l'Enquête montréalaise sur l'expérience préscolaire des enfants de maternelle (EMEP, 2012) », <<https://archipel.uqam.ca/12022/1/fascicule%203%20juillet%202018.pdf>>, p. 12.

44 Danielle Guay et collab. (2018), « L'effet du parcours éducatif préscolaire des enfants issus de l'immigration sur leur développement à la maternelle : Résultat de l'Enquête montréalaise sur l'expérience préscolaire des enfants de maternelle (EMEP, 2012) », <<https://archipel.uqam.ca/12022/1/fascicule%203%20juillet%202018.pdf>>, p. 13.

du Canada utilisent moins les services en petite enfance que les enfants non immigrants⁴⁵. Cela tient à plusieurs difficultés :

- Les parents n'ont pas accès aux services de garde éducatifs à l'enfance à contribution réduite pour leurs tout-petits et peuvent être méfiants vis-à-vis de ces services.
- Un guichet unique est en place pour déposer les demandes afin d'obtenir une place dans les services de garde éducatifs à l'enfance. Selon la TCRI, ce guichet unique n'est pas adapté aux réalités des réfugiés. À titre d'exemple, il est impossible de faire sa demande en utilisant une adresse courriel autre que la sienne⁴⁶.
- Des ententes entre les services de garde éducatifs à l'enfance et les établissements qui offrent de la francisation permettent aux parents d'avoir une place pour leurs enfants, mais dès que la personne quitte la francisation, elle perd sa place en service de garde⁴⁷.

Les traumatismes liés à l'immigration sont peu identifiés à l'école

La mécompréhension des parcours migratoires et des traumatismes peut engendrer des signalements inopportuns par le milieu scolaire.

- Garine Papazian-Zohrabian insiste sur l'importance de prendre en compte la trajectoire migratoire et les traumatismes des élèves et de leurs parents afin de favoriser le bien-être des enfants et des jeunes à l'école⁴⁸. Selon ses recherches, les intervenantes du milieu scolaire ne sont pas au fait des traumatismes liés au parcours migratoire de leurs élèves⁴⁹. Elle explique que ces traumatismes peuvent se manifester par de l'anxiété ou de l'agressivité⁵⁰. Cette incompréhension peut empêcher le milieu scolaire de cibler les besoins réels de ces enfants et d'offrir des services adaptés à leurs besoins.
- Chantal Lavergne confirme que le milieu scolaire est l'une des principales sources de signalement des enfants immigrants à la DPJ⁵¹. Elle recommande de mieux soutenir le développement des compétences interculturelles des signalants afin de les outiller dans leur obligation de signaler⁵².

Si les services de proximité demeurent peu accessibles ou peu sensibles aux réalités des familles immigrantes, la protection de la jeunesse devient presque, par la force des choses, la porte d'entrée aux services avec tout ce que ceci implique en termes de souffrance et de peur pour les personnes concernées par le signalement. Les intervenantes doivent alors redoubler d'efforts pour comprendre, soutenir et mobiliser ces familles vers les services appropriés et adapter l'offre de services en protection de la jeunesse aux besoins individuels et familiaux, tout en assurant la prise en compte de l'identité culturelle et de la trajectoire migratoire des enfants et des parents.

Comment alors s'assurer de rejoindre les familles immigrantes et leur offrir des services qui répondent à leurs besoins?

Des solutions existent

Nous croyons que les établissements publics auraient avantage à collaborer avec les organismes communautaires afin de s'assurer que les familles des communautés ethnoculturelles et immigrantes ont accès aux informations requises et aux services qui répondent à leurs besoins. Les organismes communautaires sont un lieu de prédilection pour rejoindre les familles des communautés ethnoculturelles ou immigrantes.

45 Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (2019), « Les familles immigrantes et leurs tout-petits au Québec : Mise en perspective des données de l'Enquête québécoise sur l'expérience des parents d'enfants de 0 à 5 ans », Montréal, TCRI, p. 70.

46 Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (2019), « Les familles immigrantes et leurs tout-petits : défis et pistes d'action : Perspective des organismes communautaires au service des nouveaux arrivants », Montréal, TCRI, p. 9.

47 Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (2019), « Les familles immigrantes et leurs tout-petits : défis et pistes d'action : Perspective des organismes communautaires au service des nouveaux arrivants », Montréal, TCRI, p. 10-11.

48 Témoignage de Garine Papazian-Zohrabian, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 283.

49 Garine Papazian-Zohrabian et collab., « Prendre en compte l'expérience pré-, péri- et post-migratoire des élèves réfugiés afin de favoriser leur accueil et leur expérience socioscolaire », 2018, pièce P-066, CSDEPJ, p. 11.

50 Témoignage de Garine Papazian-Zohrabian, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 288.

51 Témoignage de Chantal Lavergne, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 10.

52 Témoignage de Chantal Lavergne, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 18.

- Selon l'article d'Alicia Boatswain-Kyte, Tonino Esposito et Nico Trocmé, la mobilisation des communautés fait partie intégrante de la solution pour réduire les inégalités⁵³. Lors des forums régionaux, des participants soulignent d'ailleurs l'importance de rejoindre les familles issues de l'immigration. Ils proposent de mieux les accompagner en leur offrant des services directement dans leur communauté⁵⁴.
- Afin d'améliorer l'accueil des familles immigrantes, l'organisme communautaire Accompagnement des femmes immigrantes de l'Outaouais (AFIO) propose de mieux utiliser l'expertise des organismes communautaires œuvrant auprès des personnes immigrantes et « d'offrir aux immigrants des séances d'information sur le système québécois et les attentes en matière de pratiques parentales au Québec⁵⁵ ».
- La TCRI, la Maison d'Haïti et l'AFIO ont tous parlé des ateliers Espace Parents qui permettent d'échanger au sujet des défis que représente le fait d'être parent en contexte d'immigration. Ce projet s'adresse aux personnes récemment arrivées, mais tous les parents immigrants peuvent en bénéficier⁵⁶.
- Plusieurs organismes communautaires membres de la TCRI tentent de faire le pont entre les familles et les services d'aide en les informant sur les services de garde éducatifs à l'enfance, les services à l'école, les services municipaux (transport, logement, etc.), les crédits d'impôt ou encore les allocations familiales. Pour ces organismes, il est important d'adapter nos façons de faire pour mieux rejoindre les familles. Voici leurs principales recommandations :
 - Aller vers les familles immigrantes, les rejoindre dans les lieux qu'elles fréquentent plutôt que d'espérer qu'elles viennent naturellement vers les lieux de services
 - Privilégier les sources d'information utilisées par les parents immigrants et adapter les autres pour les rendre plus accessibles
 - Faciliter l'accès dans une des langues qu'ils maîtrisent aux informations incontournables pour leur rôle de parents (en favorisant le recours aux interprètes ou à de la traduction lorsque nécessaire)
 - Adapter les stratégies d'information-sensibilisation, en collaboration avec les acteurs qui les rejoignent déjà ou qui ont la confiance des familles, etc.⁵⁷.

Les services de la DPJ tiennent peu compte des besoins spécifiques des communautés ethnoculturelles

La preuve nous indique que les interventions du DPJ ne considèrent pas suffisamment les réalités et les besoins des familles immigrantes.

- La question de la prise en compte de la diversité culturelle des enfants et des familles et de la formation des intervenantes est soulevée dans 11 régions administratives visitées par la Commission dans le cadre des forums régionaux⁵⁸.
- Ces enjeux ont été également nommés lors des forums régionaux professionnels dans plusieurs régions⁵⁹. Les professionnels ont fait valoir que le manque d'interprètes ainsi que la méfiance envers la DPJ limitent la participation des parents⁶⁰. Ils ont souligné que les intervenantes en protection de la jeunesse ont besoin de soutien et d'accroître leurs compétences culturelles pour faire des interventions appropriées. Ils proposent entre autres l'ajout de médiateurs interculturels, c'est-à-dire de personnes-ressources pour aider à la communication entre les familles et les intervenantes, et de formation continue sur le racisme pour les intervenantes⁶¹.

53 Alicia Boatswain-Kyte, Tonino Esposito et Nico Trocmé (2020), « A longitudinal jurisdictional study of Black children reported to child protection services in Quebec, Canada », *Children and Youth Services Review*, volume 116, p. 11.

54 CSDEPJ, « Annexe 1, Comptes rendus des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-333, CSDEPJ, p. 70.

55 Bettyna Bélizaire et Michelle Makoko, « Déclaration », 20 mai 2020, pièce P-341, CSDEPJ, p. 3.

56 Témoignage de Marie-Claire Rufagari, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 235; Maison d'Haïti, « Les enfants d'origine haïtienne et leurs relations avec la Direction de protection de la Jeunesse », décembre 2019, pièce P-051, CSDEPJ, p. 5; Bettyna Bélizaire et Michelle Makoko, « Déclaration », 20 mai 2020, pièce P-341, CSDEPJ, p. 1.

57 Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (2019), « Les familles immigrantes et leurs tout-petits au Québec : Mise en perspective des données de l'Enquête québécoise sur l'expérience des parents d'enfants de 0 à 5 ans », Montréal, TCRI, p. 67.

58 CSDEPJ, « Annexe 1, Comptes rendus des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-333, CSDEPJ, p. 14, 24, 30, 41, 48, 72, 78, 111, 126, 131, 161.

59 Estrie, Montréal, Outaouais, Nord-du-Québec, Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, Laval, Lanaudière, Centre-du-Québec, Saguenay - Lac-Saint-Jean.

60 CSDEPJ, « Annexe 1, Comptes rendus des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-333, CSDEPJ, p. 52.

61 CSDEPJ, « Annexe 1, Comptes rendus des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-333, CSDEPJ, p. 56-57.

- Marie-Claire Rufagari indique qu'il peut être traumatisant pour les parents immigrants de faire l'objet d'un signalement à la DPJ :

Comment ça se fait que des parents compétents qu'on était, on nous renvoie l'image qu'on n'est plus des bons parents? Est-ce qu'il y a quelque chose qui se passe en arrivant à Elliott-Trudeau, à nos frontières qui nous enlèvent la capacité d'être parents? [...] Comment continuer à exercer notre rôle parental dans un contexte de déracinement?⁶²

- Marie-Claire Rufagari explique l'importance d'adapter les interventions en contexte de diversité⁶³. Intervenir de façon identique dans toutes les familles peut créer des inégalités. Dans le cas des familles immigrantes, ce sont elles qui portent la responsabilité des échecs des interventions puisque l'intervention uniformisée ne permet pas de considérer leur réalité⁶⁴.

Plusieurs autres témoins insistent sur l'importance d'assurer le respect de l'identité culturelle des enfants et de leurs familles dans les services de protection de la jeunesse. Ces témoins proposent de mieux servir ces populations dans le respect de leurs droits⁶⁵.

- Amy Cooper, spécialiste en éducation chez Équitas, qui témoigne au nom d'un collectif d'organismes de la société civile œuvrant auprès des enfants, indique que les approches doivent être adaptées à la trajectoire de chaque enfant et à son identité particulière, notamment son groupe ethnique⁶⁶.
- La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) recommande dans son mémoire que le MSSS élabore des lignes directrices pour que l'évaluation clinique des familles en protection de la jeunesse tienne compte des spécificités des familles⁶⁷.

Dans la section suivante, nous verrons que plusieurs solutions s'offrent aux services de proximité et à la protection de la jeunesse afin d'assurer d'adapter les pratiques aux réalités des familles immigrantes.

1.3 Plus de formation et de collaboration sont nécessaires pour adapter les services aux familles immigrantes et aux familles des communautés ethnoculturelles établies

Des solutions ont déjà été proposées afin de mieux adapter les pratiques aux familles issues des communautés ethnoculturelles bien établies et aux familles immigrantes. Ces solutions permettraient de contrer la surreprésentation des enfants noirs en protection de la jeunesse et les conséquences négatives pour les familles immigrantes décrites précédemment. Pourtant, les solutions tardent à être mises en œuvre.

L'offre de formation à l'approche interculturelle est insuffisante pour garantir des services de qualité

L'approche interculturelle se fonde sur l'écoute. Dans une relation d'aide, elle implique un respect des valeurs, de la culture et des différences des personnes⁶⁸. Cela permet aux intervenantes d'être conscientes de la façon dont leurs propres valeurs et cultures pourraient teinter leur intervention au contact d'une culture qui leur est étrangère.

62 Témoignage de Marie-Claire Rufagari, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 238.

63 Témoignage de Marie-Claire Rufagari, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 229.

64 Témoignage de Marie-Claire Rufagari, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 229.

65 Témoignage de Marcelle Partouche-Gutierrez, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 66-67; témoignage de Jennifer Dupuis, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 13; témoignage de Marjorie Villefranche, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 69-73; témoignage de Chantal Lavergne, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 14-15, 18; témoignage de Julie Ouellet, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 22-26; témoignage de Marie-Claire Rufagari, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 231-237; témoignage de Tania Callender, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 277-278; Bettyna Bélizaire et Michelle Makoko, « Déclaration », 20 mai 2020, pièce P-341, CSDEPJ, p. 1-3.

66 Témoignage d'Amy Cooper, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 187-188.

67 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », mai 2020, pièce P-361, CSDEPJ, p. 25.

68 Margalit Cohen-Émérique, « L'approche interculturelle dans le processus d'aide », Santé mentale du Québec, 1993, volume 18, numéro 1, p. 71.

Plusieurs témoins perçoivent l'approche interculturelle comme un des éléments incontournables afin d'assurer des services qui tiennent compte des besoins et des droits des familles des communautés ethnoculturelles et des familles immigrantes⁶⁹.

- Selon les Maisons Bleues, qui sont des centres de périnatalité sociale, l'approche interculturelle favoriserait la collaboration avec les parents et permettrait de centrer les interventions sur les enjeux véritables vécus par les familles⁷⁰.
- Marie-Claire Rufagari explique que les intervenantes doivent non seulement prendre conscience de leurs propres biais pour intervenir, mais ont également besoin de connaissances concrètes sur les situations auxquelles les familles sont confrontées⁷¹. Elle nous explique que le choc culturel est parfois très grand chez les familles. De la même façon, le choc culturel peut être très grand pour les intervenantes qui reçoivent ces familles. Un accueil véritable exige une approche interculturelle⁷².

Nous constatons un manque de reconnaissance de l'approche interculturelle. Lors des audiences publiques, nous avons été étonnés du fait que les milieux policiers et scolaires n'aient pas mis de l'avant de recommandation spécifique relative aux réalités des communautés ethnoculturelles⁷³. La Maison d'Haïti nous rapporte également qu'il reste du « travail à faire au niveau du profilage par les policiers et par les commissions scolaires⁷⁴ ».

Comme nous le mentionnions précédemment, en 2011, la CDPDJ a procédé à une large enquête systémique sur le profilage racial. Son rapport d'enquête inclut 43 recommandations pour le secteur de la sécurité publique, 34 recommandations propres au milieu scolaire et 10 recommandations à l'attention de la DPJ :

- Des recommandations exigent plus de formation sur l'approche interculturelle pour les milieux policier, scolaire et de la protection de la jeunesse⁷⁵.
- Les recommandations demandent aussi la révision des outils d'évaluation clinique et l'inscription des approches interculturelle et antiraciste dans les politiques organisationnelles des CISSS-CIUSSS⁷⁶.

À la suite de ce rapport, un groupe de travail mis en place par le MSSS propose des solutions sur la formation et le soutien aux intervenantes, les partenariats entre les services de proximité et la protection de la jeunesse⁷⁷.

Le MSSS tient ensuite compte du rapport de ce groupe de travail lors de l'élaboration des *Orientations ministérielles relatives au programme-services destiné aux jeunes en difficulté 2017-2022*. L'une de ces orientations ministérielles vise à améliorer les services offerts aux communautés ethnoculturelles. Cette orientation propose de la formation aux gestionnaires, au personnel d'encadrement clinique et aux intervenantes sur l'intervention en contexte ethnoculturel⁷⁸.

Néanmoins, en 2020, dans son *Bilan de la mise en œuvre des recommandations du Rapport de la consultation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur le profilage racial et ses conséquences*⁷⁹,

69 Témoignage de Chantal Lavergne, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 18; témoignage de Marie-Claire Rufagari, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 231-236; témoignage de Garine Papazian-Zohrabian, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 338-339; témoignage de Marjorie Villefranche, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 68-69; témoignage de Tania Callender, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 277-278; Bettyna Bélizaire et Michelle Makoko, « Déclaration », 20 mai 2020, pièce P-341, CSDEPJ, p. 2-3.

70 La Maison Bleue, « La périnatalité sociale en prévention de la maltraitante et Partenaire en situation de suivis conjoints avec la DPJ », 12 décembre 2019, pièce P-256, CSDEPJ, p. 5.

71 Témoignage de Marie-Claire Rufagari, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 236-237, 257.

72 Témoignage de Marie-Claire Rufagari, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 249-251, 256-258.

73 Témoignage de Jean-Marc Schanzenbach, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 45-48; témoignage d'Anne-Marie Lepage, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 52-57.

74 Témoignage de Marjorie Villefranche, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 93.

75 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2020), « Bilan de la mise en œuvre des recommandations du Rapport de la consultation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur le profilage racial et ses conséquences », p. 51.

76 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2020), « Bilan de la mise en œuvre des recommandations du Rapport de la consultation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur le profilage racial et ses conséquences », p. 199.

77 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2020), « Bilan de la mise en œuvre des recommandations du Rapport de la consultation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur le profilage racial et ses conséquences », p. 202-203.

78 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2017), « 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 », Québec, La Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux, p. 54-55.

79 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2020), « Bilan de la mise en œuvre des recommandations du Rapport de la consultation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur le profilage racial et ses conséquences ».

la CDPDJ constate que la majorité de ses recommandations de 2011 ne sont pas encore mises en œuvre ou ne le sont que partiellement. À l'heure actuelle, il n'existe aucun programme harmonisé ou ligne directrice nationale en lien avec l'adaptation des pratiques en contexte de diversité culturelle. Selon la CDPDJ, les CISSS-CIUSSS œuvrant dans les régions à forte densité de communautés ethnoculturelles ont mis en œuvre, localement, des modalités et des projets visant l'adaptation des services. Cependant, ces modalités demeurent à géométrie variable⁸⁰.

Du côté de la sécurité publique, la CDPDJ indique que tous les services de police n'offrent pas une formation antiraciste continue et que, dans les programmes en techniques policières, les acquis de la formation sur la discrimination et le profilage racial ne sont pas toujours évalués⁸¹. Dans le milieu scolaire, les formations ne sont pas obligatoires, ni nécessairement accompagnées d'une évaluation des acquis⁸².

Dans ce bilan, la CDPDJ réitère donc l'importance de la formation sur l'approche interculturelle et recommande que les intervenantes en santé et services sociaux qui interviennent auprès des enfants et de leur famille soient formées. Cette formation doit être assortie d'une évaluation formelle des acquis⁸³. Elle recommande également une formation pour les milieux scolaires, afin de diminuer les interprétations erronées des dynamiques des familles des communautés ethnoculturelles⁸⁴, celles-ci pouvant mener à des signalements.

Nous croyons que les recommandations de la CDPDJ doivent être mises en œuvre dans les secteurs scolaires, de la sécurité publique et de la protection de la jeunesse.

Une formation et une supervision appropriées peuvent faire la différence entre une intervention bénéfique et une intervention potentiellement traumatique pour la famille, surtout dans un contexte où la relation d'aide s'effectue en situation d'autorité comme en protection de la jeunesse. Une attention particulière doit être portée aux régions à l'extérieur du Grand Montréal lors de la mise en place d'une formation sur l'approche interculturelle, afin d'assurer une réponse aux besoins de ces régions, qui peuvent différer des CISSS-CIUSSS en contexte urbain.

Le manque de collaboration entre les organismes communautaires et la DPJ nuit à l'accompagnement adéquat des familles signalées

Nous avons vu qu'il est parfois difficile de rejoindre les familles des communautés ethnoculturelles et d'établir des liens de confiance entre la DPJ et elles.

Plusieurs témoins proposent une collaboration accrue entre les services de protection de la jeunesse et les organismes communautaires, dans le but de mieux travailler auprès des familles⁸⁵.

Alicia Boatswain-Kyte et d'autres chercheurs associés à l'Université McGill mentionnent dans leur mémoire que les centres jeunesse doivent collaborer avec les organismes communautaires pour élaborer des plans d'intervention⁸⁶. Ceux-ci pourraient alors mieux tenir compte du contexte culturel de l'enfant.

Lors de son passage en audience, Tiffany Callender, directrice exécutive de l'Association de la communauté noire de Côte-des-Neiges, nous parle du programme de renforcement des familles noires Strengthening Black Families⁸⁷. Ce programme vise à resserrer le filet social autour des familles en situation de vulnérabilité, à offrir des services d'accueil et d'accompagnement et à améliorer l'adaptation et le bien-être des parents et des enfants.

80 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2020), « Bilan de la mise en œuvre des recommandations du Rapport de la consultation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur le profilage racial et ses conséquences », p. 208-213.

81 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2020), « Bilan de la mise en œuvre des recommandations du Rapport de la consultation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur le profilage racial et ses conséquences », p. 59.

82 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2020), « Bilan de la mise en œuvre des recommandations du Rapport de la consultation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur le profilage racial et ses conséquences », p. 59.

83 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2020), « Bilan de la mise en œuvre des recommandations du Rapport de la consultation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur le profilage racial et ses conséquences », p. 206-207.

84 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2020), « Bilan de la mise en œuvre des recommandations du Rapport de la consultation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur le profilage racial et ses conséquences », p. 207.

85 Bettyna Bélizaire et Michelle Makoko, « Déclaration », 20 mai 2020, pièce P-341, CSDEPJ, p. 1-3; témoignage de Marjorie Villefranche, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 95; témoignage de Marie-Claire Rufagari, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 253-254, 266; témoignage de Tiffany Callender, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 285.

86 Alicia Boatswain-Kyte et collab., « La surreprésentation des enfants noirs suivis par le système de protection de l'enfance et la nécessité de l'action en partenariat », 12 décembre 2019, pièce P-219, CSDEPJ, p. 4.

87 Témoignage de Tiffany Callender, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 293-296.

En outre, un appui accru du milieu communautaire et des services de première ligne aux interventions du DPJ fait partie des recommandations de la CDPDJ dans son rapport de 2011⁸⁸. Les *Orientations ministérielles relatives au programme-services destiné aux jeunes en difficulté 2017-2022* du MSSS proposent aussi un partage des connaissances entre les organismes communautaires et la protection de la jeunesse⁸⁹.

Nous sommes d'avis que les programmes développés conjointement par les organismes communautaires et les DPJ doivent faire l'objet de financement pérenne, notamment pour permettre aux organismes communautaires de fournir les services d'accompagnement et de médiation interculturelle.

1.4 La façon de documenter l'identité des familles en protection de la jeunesse limite la capacité d'adapter les pratiques

Nous constatons que nous manquons de données sur l'identité culturelle des enfants et des parents dans les services de première ligne et de protection de la jeunesse.

L'Institut universitaire Jeunes en difficulté (IUJD) note que les données recueillies par le réseau de la santé et des services sociaux sur les communautés ethnoculturelles manquent de fiabilité. Il est donc difficile d'utiliser ces données pour assurer un suivi des services et mener des recherches⁹⁰. En 2015, l'IUJD, de concert avec des centres jeunesse, fait une proposition au MSSS pour avoir un portrait de l'identité culturelle des usagers dans les banques de données du réseau (par exemple dans le système Projet Intégration Jeunesse [PIJ])⁹¹ et dans d'autres registres publics. Les chercheurs proposent, entre autres, d'utiliser les catégories de groupes ethnoculturels employées par le Recensement canadien ou encore l'Étude canadienne d'incidence sur les signalements aux services de protection de l'enfance. Dans son mémoire, l'IUJD affirme : « à ce jour la proposition n'a reçu aucun suivi⁹² ».

Dans son mémoire déposé à la Commission, l'IUJD recommande de nouveau d'adopter des pratiques afin d'avoir une vue d'ensemble de l'identité culturelle des usagers. Il propose, par exemple, d'adopter une définition commune des catégories des groupes ethnoculturels et de simplifier la saisie de données par les intervenantes⁹³.

Nous croyons qu'il faut colliger des données sur l'identité culturelle des enfants et des parents dans les services de protection de la jeunesse, mais aussi dans les services de première ligne. Si on ne pose pas la question de l'identité, comment peut-on adapter les services de façon adéquate pour bien servir ces familles? Comment ouvrir un véritable dialogue? De façon plus large, si les décideurs ne connaissent pas le profil des familles desservies, comment peuvent-ils planifier les services de façon adéquate? Nous sommes d'avis qu'il faut résoudre cet enjeu afin d'améliorer l'offre de services aux familles des communautés ethnoculturelles.

88 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2011), « Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés : Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences », p. 208.

89 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2017), « Vers une meilleure intégration des services pour les jeunes en difficulté et leur famille », Québec, La Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux, p. 54-55.

90 Institut universitaire Jeunes en difficulté et CIUSSS Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, « Soutenir la recherche en protection de la jeunesse, Un incontournable pour guider l'amélioration des pratiques et des services », 12 décembre 2019, pièce P-261, CSDEPJ, p. 14.

91 Note au lecteur : PIJ est le système d'information utilisé par les DPJ.

92 Institut universitaire Jeunes en difficulté et CIUSSS Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, « Soutenir la recherche en protection de la jeunesse, Un incontournable pour guider l'amélioration des pratiques et des services », 12 décembre 2019, pièce P-261, CSDEPJ, p. 15.

93 Institut universitaire Jeunes en difficulté et CIUSSS Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, « Soutenir la recherche en protection de la jeunesse, Un incontournable pour guider l'amélioration des pratiques et des services », 12 décembre 2019, pièce P-261, CSDEPJ, p. 15.

2 Les commissaires recommandent

2.1 Mettre en œuvre les recommandations de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) en matière de profilage racial et de discrimination systémique

- Appliquer et suivre les recommandations de la CDPDJ pour :
 - Le milieu scolaire
 - La protection de la jeunesse
 - La sécurité publique.

2.2 Enlever les barrières et rejoindre les familles immigrantes

- Faciliter l'accès aux informations dans les CISSS-CIUSSS et l'accès aux services aux familles immigrantes.
- Donner des services de santé et des services sociaux aux enfants nés de femmes à statut migratoire précaire.
- Adapter les services pour répondre aux besoins des familles immigrantes.

2.3 Soutenir et accompagner les parents lors d'un signalement

- Initier le plus rapidement possible et consolider des collaborations entre les services de protection de la jeunesse et les organismes communautaires qui accompagnent les personnes réfugiées et immigrantes.
- Assurer un financement adéquat aux organismes communautaires afin qu'ils puissent offrir les services d'accompagnement et de médiation requis.

2.4 Mettre en œuvre et offrir une formation sur l'approche interculturelle, obligatoire à tous les acteurs qui œuvrent auprès des familles et des enfants

- Mettre en œuvre des programmes de formation visant le développement des compétences interculturelles des intervenantes, des enseignants, des gestionnaires et du personnel de soutien.
- Adapter ces programmes de formation selon les différentes catégories de personnel et selon les milieux, tout en tenant compte des besoins particuliers des régions.

2.5 Dresser un portrait complet et continu de la diversité culturelle

- Assurer la saisie de données, à l'aide d'une nomenclature commune, sur l'identité culturelle des personnes dans les principales banques de données.
- Adapter, en fonction du portrait, les services aux besoins des communautés culturelles.
- Exercer une surveillance de la surreprésentation de certaines populations dans les services de protection de la jeunesse.



CHAPITRE 11

**RÉPONDRE AUX BESOINS DES ENFANTS
D'EXPRESSION ANGLAISE**

Mise en contexte

L'article 15 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS) est clair : toute personne d'expression anglaise a le droit de recevoir des services de santé et des services sociaux en anglais¹. Les CISSS et les CIUSSS sont donc dans l'obligation d'offrir des services en anglais à la population québécoise². Dans l'impossibilité d'organiser l'ensemble des services requis à l'intérieur de leur région, les CISSS et les CIUSSS doivent établir des ententes avec des régions limitrophes pour assurer une offre adéquate des services à leur population.

Les services préventifs, tant au niveau communautaire qu'en CLSC, se voulant accessibles rapidement et à proximité des milieux de vie des personnes, sont organisés localement pour répondre aux besoins de leurs populations. Évidemment, les communautés à forte densité d'anglophones ont l'avantage d'avoir accès à une gamme de services préventifs de langue anglaise plus large et plus complète, tandis que les organismes et les établissements des régions à faible densité de population d'expression anglaise peinent à les rejoindre et à répondre à leurs besoins dans leur langue.

En protection de la jeunesse, chaque DPJ régionale a la responsabilité de desservir sa population, peu importe la langue d'usage. Pour ce faire, elle peut recourir à des professionnels bilingues ou à des interprètes. Dans la région de Montréal, un DPJ est attiré spécifiquement aux enfants anglophones³.

Dans son *Guide pour l'élaboration du programme d'Accès aux services de santé et aux services sociaux*, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) émet le constat que malgré ce que prévoit la loi, la réalité sur le terrain est tout autre : « Les anglophones unilingues et ceux qui ont une connaissance minimale du français sont plus susceptibles que leurs homologues francophones d'être dans une situation où simultanément ils sont en mauvaise santé et n'ont eu aucun recours à des services de santé⁴. » Selon le MSSS, la littérature établit un lien très clair entre les barrières linguistiques et l'accessibilité à des services de santé et à des services sociaux de qualité⁵.

De plus, nous constatons que la situation socio-économique de certaines familles anglophones est précaire.

Selon une étude basée sur les données du recensement de 2016, 16,5 % des parents québécois d'enfants de 0 à 5 ans gagnaient un revenu net de moins de 20 000 \$. De ce pourcentage, 23,8 % des parents anglophones ont un revenu net de moins de 20 000 \$, comparé à seulement 13,8 % chez les parents francophones⁶. Selon cette même étude :

- 19,1 % des parents d'enfants de 0 à 5 ans anglophones et 11,1 % des parents d'enfants francophones sont sans emploi.
- Dans les familles monoparentales anglophones d'enfants de 0 à 5 ans, 32,2 % des parents sont sans emploi. Près d'une famille monoparentale anglophone sur trois vit sous le seuil du faible revenu⁷.

Ces facteurs de vulnérabilité peuvent occasionner une demande accrue de services pour ces familles. Pourtant, dans les régions, l'accès aux services en anglais est difficile, voire même impossible pour les familles d'expression anglaise, tandis qu'à Montréal les établissements qui offrent des services en anglais sont surchargés, peinant à répondre à la demande dans un délai raisonnable et à offrir des services de qualité.

Comment, alors, assurer un accès équitable aux services de prévention et de protection de la jeunesse aux enfants et à leurs familles d'expression anglaise au Québec?

1 *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, RLRQ c S-4.2, art. 15.

2 *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, RLRQ c S-4.2, art. 348 al. 1.

3 Les centres de la jeunesse et de la famille Batshaw, Mission, <<http://www.batshaw.qc.ca/fr/qui-sommes-nous/mission>>.

4 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2018), « Guide pour l'élaboration du programme d'accès aux services de santé et services sociaux en langue anglaise », gouvernement du Québec, p. 2, <<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2018/18-406-01W.pdf>>.

5 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2018), « Guide pour l'élaboration du programme d'accès aux services de santé et services sociaux en langue anglaise », gouvernement du Québec, p. 2, <<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2018/18-406-01W.pdf>>.

6 Joanne Pocock (2016), « Socio-demographic profile of Children aged 0-5 and their Parents, Province of Québec, based on the 2016 Census from Canada », Community Health and Social Services Network, p. 37, <<http://chssn.org/wp-content/uploads/2014/11/0-to-5-Profile-Quebec.pdf>>, (dans cette étude, « Anglophones » réfère à la première langue officielle parlée).

7 Joanne Pocock, Joanne (2016), « Socio-demographic profile of Children aged 0-5 and their Parents, Province of Québec, based on the 2016 Census from Canada », Community Health and Social Services Network, p. 35, <<http://chssn.org/wp-content/uploads/2014/11/0-to-5-Profile-Quebec.pdf>>, (dans cette étude, « Anglophones » réfère à la première langue officielle parlée).

1. Nos constats

1.1 Pour établir un lien de confiance, les enfants et leurs familles ont besoin que le soutien soit offert dans une langue qu'ils comprennent

Le droit d'être servi en anglais est non seulement prévu par la LSSSS⁸, mais il est fondamental pour assurer des services à la communauté d'expression anglophone.

Pourtant, l'accès à des services de santé et de services sociaux de langue anglaise est déficitaire, et ce, dans toutes les régions du Québec. Or, ce manque d'accès aux services en langue anglaise influence négativement la santé et le bien-être de ces familles. L'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) constate ainsi qu'une mauvaise communication avec les usagers d'expression anglaise entraîne des effets néfastes sur leur santé⁹.

Ces barrières linguistiques nuisent à la capacité d'offrir des services adéquats aux personnes d'expression anglaise, puisque l'essence même des services sociaux réside dans la qualité de l'accompagnement offert :

- Jennifer Dupuis, présidente du conseil d'administration de CARE jeunesse, témoigne :

The youths that are being served by the Anglophone workers in the French-speaking centres feel that there is a lack of English-speaking workers. When their worker is on vacation or they try to call, there's nobody to talk to because there's nobody who could speak English [...] And, of course, that's going to affect the quality of the relationships that are established, and relationships are at the crux of any quality intervention. So if people can't even build relationships, then how can they provide quality services¹⁰?
- L'INSPQ mentionne l'importance de la maîtrise suffisante de la langue pour que l'intervenante puisse bien saisir l'expression de la douleur et de la souffrance, et également être en mesure d'exprimer de l'empathie et des émotions, notamment dans les situations qui sont sensibles et lourdes émotionnellement¹¹.
- L'importance d'assurer un service dans la langue maternelle de l'utilisateur a été soulevée dans les forums régionaux et cet enjeu concerne plusieurs régions du Québec. Des douze régions visitées :

[...] cinq régions administratives du Québec¹², [...] mentionne l'importance de prendre en compte la langue de l'enfant et de la famille. [...] On souligne que la langue maternelle de l'enfant doit être privilégiée dans les communications. L'enfant s'exprime mieux dans sa langue maternelle et peut transmettre des informations nécessaires au traitement d'un dossier¹³.

Nous constatons que l'accès à des services en langue d'expression anglaise n'est pas accessible partout au Québec. Pourtant, la relation d'aide est un équilibre délicat entre écoute et soutien, exigeant une capacité de décoder les communications des enfants et des parents en détresse.

1.2 Les régions font face à une pénurie de ressources et de main-d'œuvre anglophone malgré des besoins criants

La minorité anglophone est inégalement distribuée à travers les régions du Québec. En 2011, Patrimoine Canada publiait un portrait des communautés d'expression anglaise du Québec, c'est-à-dire les communautés avec l'anglais comme première langue officielle parlée¹⁴. Dans ce portrait, les communautés anglophones se concentraient dans la région métropolitaine de recensement de Montréal (RMR) (80,5 %), en Outaouais (5,9 %) et en Estrie

8 *Loi sur la santé et les services sociaux*, RLRQ, S-4.2, art. 15 : « Toute personne d'expression anglaise a le droit de recevoir en langue anglaise des services de santé et des services sociaux, compte tenu de l'organisation et des ressources humaines, matérielles et financières des établissements qui dispensent ces services et dans la mesure où le prévoit un programme d'accès visé à l'article 348 ».

9 Institut national de santé publique du Québec (2013), « Adaptation linguistique des soins et des services de santé : enjeux et stratégies », p. 1.

10 Témoignage de Jennifer Dupuis, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 48-49.

11 Institut national de santé publique du Québec (2013), « Adaptation linguistique des soins et des services de santé : enjeux et stratégies », p. 4.

12 Régions : Montréal (06), Outaouais (07), Côte-Nord (10), Laval (13) et Lanaudière (14).

13 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 46.

14 Patrimoine canadien (2011), « Portrait des communautés d'expression anglaise du Québec », p. 2.

(5,1 %)¹⁵. Les autres communautés anglophones (8,5 %) sont distribuées un peu partout sur le reste du territoire québécois.

Des données publiques et d'autres fournies par des témoins semblent démontrer que certaines familles anglophones établies en région présentent des facteurs de vulnérabilité importants :

- En Estrie, le revenu familial moyen des familles anglophones est inférieur de 13 000 \$ par rapport au revenu familial moyen estrien¹⁶, qui est lui-même légèrement inférieur au revenu familial moyen au Québec. En audience publique, Stéphane Tremblay, PDG du CIUSSS de l'Estrie – CHUS, conclut : « Donc, on a essentiellement des populations qui nécessitent plus d'attention de la part des différents intervenants¹⁷. »
- Parmi les enfants inscrits à la maternelle en Estrie, un enfant d'expression anglaise sur deux (50 %) présente une vulnérabilité, contre 29 % dans le reste de la population, souligne le D^r Alain Poirier, directeur régional de santé publique au CIUSSS de l'Estrie – CHUS et la D^{re} Irma Clapperton, spécialiste en santé publique et médecine au CIUSSS de l'Estrie – CHUS, à partir des données de l'Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle (EQDEM)¹⁸.
- Le portrait estrien déposé par le directeur régional de santé publique mentionne que les conditions socio-économiques des familles anglophones sont plus précaires¹⁹.
- En 2011, Patrimoine Canada rapporte les constats d'une étude basée sur les données du recensement de 2001 où l'on constate le taux de chômage élevé des communautés d'expression anglaise des régions de la Côte-Nord et de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, qui sont respectivement de 30,9 % et 29,2 %²⁰.
- Pour la région de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, l'organisme famille OCF Family Ties mentionne dans une lettre adressée aux commissaires que sa clientèle anglophone a un niveau de scolarité plus bas et un taux de chômage plus élevé que la population francophone²¹.

Malgré cette réalité socio-économique, la preuve recueillie montre qu'il y a un manque important de ressources et de main-d'œuvre dans ces régions pour répondre aux besoins de la communauté anglophone.

L'Estrie

La main-d'œuvre anglophone manque, au point que certains services ne sont pas rendus.

- Johanne Fleurant, directrice de la protection de la jeunesse du CIUSSS de l'Estrie – CHUS, affirme que la clientèle anglophone en situation de vulnérabilité de l'Estrie est isolée et moins bien desservie à cause de la langue. Elle fait état de la rareté de main-d'œuvre bilingue dans sa région. Elle explique que cet enjeu est particulièrement important, car pour donner un bon service, il ne suffit pas de parler anglais, il faut aussi être en mesure de bien saisir la culture anglophone²².

Les ressources communautaires de langue anglaise manquent cruellement.

- Anyk Bergeron, chef de service à l'Application des mesures du CIUSSS de l'Estrie – CHUS, évoque l'absence de ressources offrant des services en anglais²³. Pour les services de protection de la jeunesse, Anyk Bergeron mentionne en audience que : « En ce moment, c'est la disponibilité des ressources humaines qui dicte notre offre de service que l'on dispense aux enfants ou à la famille sur lesquels on a statué sur la compromission²⁴. » Elle explique que son équipe a dû créer des services à même la Direction de la protection de la jeunesse pour pallier l'absence de services qui devraient normalement être offerts dans les CLSC et la communauté.

15 Patrimoine canadien (2011), « Portrait des communautés d'expression anglaise du Québec », p. 3.

16 Témoignages de Stéphane Tremblay, notes sténographiques du 18 février 2020, p. 8.

17 Témoignages de Stéphane Tremblay, notes sténographiques du 18 février 2020, p. 8.

18 CIUSSS de l'Estrie-CHUS, « Voir grand pour les tout-petits, 0-5 ans en Estrie », 18 février 2020, pièce P-134, CSDEPJ, p. 1.

19 CIUSSS de l'Estrie-CHUS, « Voir grand pour nos tout-petits 0-5 ans en Estrie – Rapport du directeur de santé publique », novembre 2019, pièce P-137, CSDEPJ, p. 9.

20 Patrimoine canadien (2011), « Portrait des communautés d'expression anglaise du Québec », p. 7.

21 Family Ties, « Sans titre », 30 janvier 2020, pièce P-292, CSDEPJ, p. 2.

22 Témoignage de Johanne Fleurant, notes sténographiques du 18 février 2020, p. 106.

23 Témoignage d'Anik Bergeron, notes sténographiques du 18 février 2020, p. 106-107.

24 Témoignage d'Anik Bergeron, notes sténographiques du 18 février 2020, p. 108.

- Johanne Fleurant évoque elle aussi l'absence de ressources communautaires offrant des services en langue anglaise²⁵.

L'Outaouais

La pénurie de main-d'œuvre se fait aussi sentir en Outaouais.

- Dans sa déclaration signée, Colette Nadeau, directrice de la protection de la jeunesse au CISSS de l'Outaouais, constate que la proximité avec la province de l'Ontario fait en sorte que 18 % de la population en Outaouais est anglophone. Elle explique qu'ils peinent à pourvoir les postes en protection de la jeunesse. Plus de la moitié des affectations ou postes non comblés requiert le bilinguisme et ce manque de personnel bilingue a un impact sur les délais d'intervention. De plus, quand ils arrivent à pourvoir ces postes, il s'agit souvent de professionnels qui ne sont pas anglophones. Ils ont donc besoin de plus de temps pour rédiger des rapports et témoigner devant le tribunal en anglais. Dès que d'autres postes se libèrent, les professionnels changent de chaise, augmentant l'instabilité pour les familles²⁶.

Les autres régions du Québec : des services quasi inexistantes

Selon l'étude de Patrimoine Canada en 2011, peu de communautés anglophones habitent hors de la région métropolitaine de recensement de Montréal²⁷. Lors des audiences à Sept-Îles en novembre 2019, des témoins nous ont parlé de l'inaccessibilité des services de protection de la jeunesse en langue anglaise.

Wanda Beaudoin, mairesse de Blanc-Sablon, constate que les communications en anglais sont difficiles (par exemple lors d'un signalement) et qu'elles entraînent des retours d'appel très tardifs ou même inexistantes²⁸. Wanda Beaudoin nous a partagé quelques incidents survenus parce que l'accès aux services en langue anglaise est problématique. Par exemple, une personne anglophone voulait signaler une situation d'abus sexuel. Elle n'a pas eu de retour d'appel des services de la protection de la jeunesse et a donc dû se tourner vers la Sûreté du Québec²⁹. La mairesse nous a également raconté qu'elle a accompagné une personne qui souhaitait faire un signalement. Elles se sont fait dire que la seule personne bilingue du service était occupée et ne pouvait pas prendre l'appel³⁰.

Du côté de la région de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, un organisme communautaire famille (OCF Family Ties) offrant des services à la population d'expression anglaise de New Carlisle nous a écrit une lettre afin de nous sensibiliser aux difficultés particulières auxquelles la population anglophone de sa région fait face. La clientèle anglophone est souvent isolée géographiquement et confrontée à une pénurie de ressources, notamment en ce qui a trait aux familles d'accueil³¹. L'organisme constate une détérioration importante des services depuis la réforme de 2015, particulièrement pour les services de santé mentale et la disponibilité des travailleurs sociaux. L'organisme souligne que l'attente pour ces services est plus longue en raison d'un haut taux de roulement et d'absentéisme³². Il souligne également que cette iniquité d'accès aux services a pour effet de détériorer la santé et le bien-être de la population qui fait déjà face à des conditions de vie difficiles.

Des enfants des régions sont déracinés lorsqu'ils doivent être placés

Devant l'absence de ressources anglophones, certains enfants doivent être déplacés jusqu'à Montréal.

- Selon M^e Kim Chiasson, avocate au Centre communautaire juridique de la Côte-Nord, placer de jeunes anglophones de la Côte-Nord dans les services de réadaptation à Montréal ne répond pas toujours adéquatement à leurs besoins, la distance étant très difficile pour maintenir les liens avec la famille et la communauté³³.

25 Témoignage de Johanne Fleurant, notes sténographiques du 18 février 2020, p. 105-106.

26 Colette Nadeau, « Déclaration », 5 juin 2020, pièce P-397, CSDEPJ, p. 4-5.

27 Patrimoine canadien (2011), « Portrait des communautés d'expression anglaise du Québec », p. 3.

28 Témoignage de Wanda Beaudoin, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 134-136.

29 Témoignage de Wanda Beaudoin, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 134-135.

30 Témoignage de Wanda Beaudoin, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 135.

31 Family Ties, « Sans titre », 30 janvier 2020, pièce P-292, CSDEPJ, p. 1.

32 Family Ties, « Sans titre », 30 janvier 2020, pièce P-292, CSDEPJ, p. 1.

33 Témoignage de Kim Chiasson, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 13-14.

Cet enjeu est également décrit dans le forum régional de Baie-Comeau :

Un enfant de la communauté de Kawawachikamach doit parler soit le naskapi ou l'anglais, donc le centre jeunesse, le centre de réadaptation qui est adapté pour lui, c'est Batshaw, Montréal. Donc ça fait des distances épouvantables, des déracinements qui n'ont pas d'allure, les parents pis les familles peuvent pas jouer leur rôle auprès de l'enfant. [...] C'est inhumain à quelque part. Pis au niveau de la région, même sur la Côte-Nord, de prendre un enfant qui va être sur la Basse-Côte et de l'amener à Baie-Comeau parce que les services sont offerts là, ça a pas d'allure³⁴.

Nous constatons que la pénurie de ressources et de main-d'œuvre nuit grandement à l'accessibilité des services en anglais. Même dans les régions de l'Estrie et en Outaouais, où l'on retrouve le plus d'anglophones en dehors de la région du Grand Montréal, nous constatons un manque d'adéquation entre les besoins des familles anglophones et les services offerts en langue anglaise.

À l'extérieur des régions de l'Estrie et de l'Outaouais, les services en anglais sont quasi inexistant, obligeant parfois les enfants qui ont recours aux services de réadaptation à se déplacer à Montréal, les éloignant ainsi de leur milieu de vie.

1.3 À Montréal, les services consacrés aux familles d'expression anglaise se détériorent

Des services de prévention inaccessibles et insuffisants

Les services préventifs sont sous la responsabilité de cinq CIUSSS à Montréal. Le mémoire du CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal explique que les services en anglais sont disparates d'un CIUSSS à l'autre et peuvent être presque inexistant dans certaines parties de l'île de Montréal³⁵.

Plusieurs constatent que les services de prévention en langue anglaise sont insuffisants ou inaccessibles.

- Selon les citoyens et les professionnels ayant assisté au forum anglophone de Montréal, peu de services de première ligne et de services spécialisés (CLSC, centres de réadaptation en déficience intellectuelle et en troubles envahissants du développement, trouble du spectre de l'autisme, etc.) sont offerts en anglais³⁶. Pour dire simplement, et dans les mots de Jennifer Dupuis : « there needs to be more services that are available for Anglophones, and specialized services³⁷. » Même dans la grande région de Montréal, les participants aux forums régionaux rapportaient une iniquité d'accès et un manque d'harmonisation de l'offre de service selon le lieu de résidence de la famille. Par exemple, une équipe d'intervenantes de « première ligne CLSC » dans le secteur Bordeaux-Cartierville-Saint-Laurent émet une recommandation dans son mémoire afin d'augmenter, entre autres, l'offre de service pour les interventions de groupes en anglais et en français dans les CLSC et les écoles³⁸.
- Le CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal (COMTL) explique aussi que ce manque d'accès aux services de première ligne en langue anglaise, incluant les services consacrés à la santé mentale et à la dépendance, a un impact important sur l'aggravation des problématiques chez les populations en situation de vulnérabilité. Cette détérioration peut entraîner une prise en charge par les services de protection de la jeunesse ou encore prolonger la durée de la prise en charge pour l'enfant, parce que la famille n'a pas accès aux services qui pourraient mettre fin à une situation compromettant la sécurité ou le développement de l'enfant³⁹.

Nos consultations nous permettent de constater que les services de première ligne semblent peiner à répondre à la demande de la population anglophone à Montréal. Donc, une première ligne insuffisante engorge le système de protection de la jeunesse.

34 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 56.

35 CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal, « Les liens qui nous unissent », 12 décembre 2019, pièce P-254, CSDEPJ, p. 16.

36 CSDEPJ, « Annexe 1, Comptes rendus des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-333, CSDEPJ, p. 49, 52.

37 Témoignage de Jennifer Dupuis, notes sténographiques du 23 octobre 2019, p. 13-14.

38 Équipe Jeunes en difficulté du RLS Bordeaux-Cartierville-Saint-Laurent (CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal), « Mémoire de l'équipe Jeunes en difficulté du RLS Bordeaux-Cartierville-St-Laurent (CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal) déposé dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », 12 décembre 2019, pièce P-209, CSDEPJ, p. 12.

39 CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal, « Les liens qui nous unissent », 12 décembre 2019, pièce P-254, CSDEPJ, p. 17.

Une détérioration de l'accès aux services de la protection de la jeunesse

À Montréal, le COMTL est le seul centre désigné pour offrir des services en protection de la jeunesse pour la population d'expression anglaise. Il a intégré, en 2015, les Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw.

Le COMTL offre également, selon sa capacité, des services de réadaptation avec hébergement aux jeunes d'expression anglaise d'autres régions ($\pm 20\%$ des jeunes hébergés). Cependant, ce CIUSSS n'a aucun mandat suprarégional ni financement spécifique pour desservir ces jeunes et leurs familles. Dans son mémoire, le COMTL affirme que, puisqu'il essaie d'aider les autres régions en accueillant des jeunes d'expression anglaise, les délais sont beaucoup plus longs pour les jeunes hors Montréal et, par moments, il doit refuser des demandes de services par manque de ressources⁴⁰. Il note également des délais plus longs pour exécuter les ordonnances du tribunal pour des services spécialisés, compte tenu de la difficulté d'accès à ces services en langue anglaise (par exemple, les évaluations psycholégales, pédopsychiatriques, etc.)⁴¹.

Malgré que la desserte des populations anglophones y soit très peu documentée, les trois CISSS de la Montérégie suggèrent, dans leur mémoire déposé conjointement à la CSDEPJ, de :

Mettre en place un chantier national pour réviser l'adéquation entre les besoins des enfants placés et l'offre de service en hébergement de réadaptation en considérant : [...] Les enjeux autour des clientèles à faible masse critique sur le territoire : anglophones, Premières Nations, diagnostics particuliers ou avec troubles concomitants (notamment DI-TSA et troubles du comportement)⁴².

Après la réforme de 2015, des professionnels épuisés et des délais accablants

Dans son mémoire, la Coalition Batshaw souligne un déclin dans la qualité des services aux centres Batshaw depuis la réforme du réseau de la santé et des services sociaux de 2015 :

[...] quelques mois après la fusion au Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal, nos membres ont commencé à signaler le déclin de la qualité des services prodigués aux jeunes et à leurs familles, et la détérioration des conditions de travail du personnel. En 2017, nos membres faisaient état d'une situation de crise dans le réseau de la protection de la jeunesse⁴³.

En date du dépôt de leur mémoire, ils mentionnaient qu'aucune solution viable n'avait été trouvée pour contrer les pertes identifiées.

Les intervenantes expriment leur épuisement et leur frustration devant la charge de travail qui s'alourdit :

À ce moment, la proportion intervenant social-usager était bien au-delà des normes recommandées, allant jusqu'à les doubler! La proportion gestionnaires-employés a également doublé. De plus, la pratique reliée à la supervision régulière a disparu, comme ont disparu les réunions d'équipe hebdomadaires et la formation en cours d'emploi. Parce que des interventions opportunes et qualifiées sont essentielles dans ce domaine, où les besoins émotionnels, psychologiques et physiques des enfants sont en jeu, les effets du nombre ingérable de cas, de l'abandon de la supervision individuelle et de groupe et de la formation personnalisée ont été dévastateurs⁴⁴.

En audience, la Fédération québécoise des directions d'établissement d'enseignement se dit préoccupée par le service de signalements de la DPJ anglophone. Ce service, censé être offert 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, semble moins accessible le vendredi, plus spécifiquement en après-midi. Christine Villiard, directrice de l'école John-F.-Kennedy, ajoute : « Et quand on nous rappelle, on a vraiment l'impression qu'on dérange. Donc, on nous mentionne qu'on aurait dû appeler en avant-midi et non pas à quatorze heures (14 h) le vendredi après-midi⁴⁵. »

40 CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal, « Les liens qui nous unissent », 12 décembre 2019, pièce P-254, CSDEPJ, p. 16.

41 CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal, « Les liens qui nous unissent », 12 décembre 2019, pièce P-254, CSDEPJ, p. 18.

42 CISSS de la Montérégie-Est, CISSS de la Montérégie-Centre et CISSS de la Montérégie-Ouest, « Mémoire pour la commission Laurent - Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », décembre 2019, pièce P-267, CSDEPJ, p. 4.

43 Coalition Batshaw, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-238, CSDEPJ, p. 1.

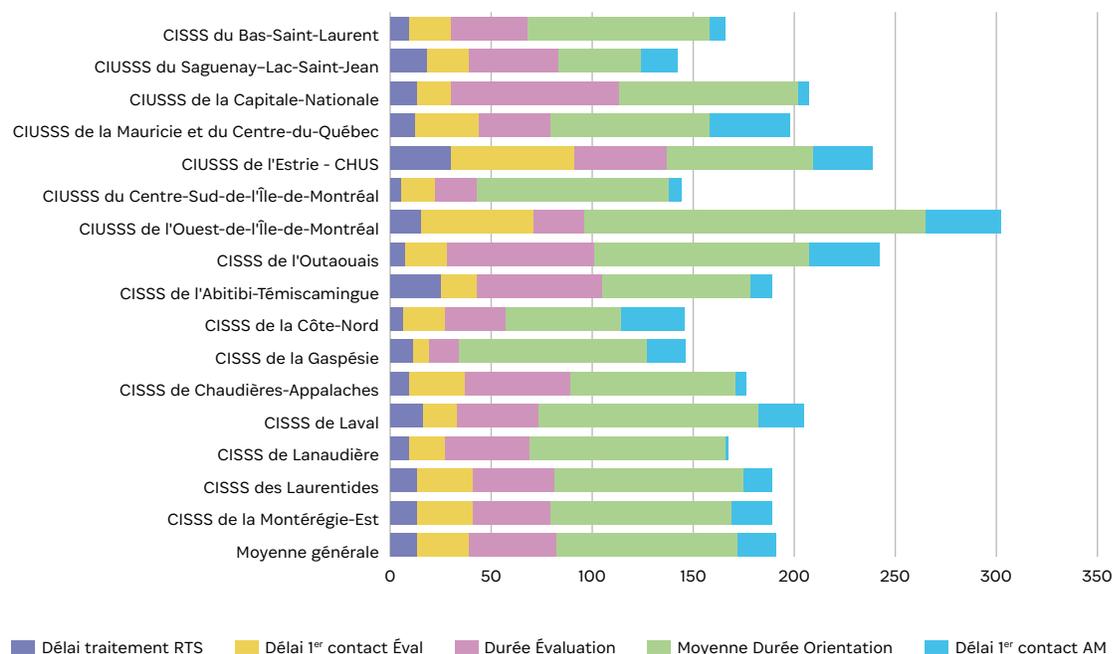
44 Coalition Batshaw, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-238, CSDEPJ, p. 1-2.

45 Témoignage de Christiane Villiard, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 186-187.

Nous constatons également une augmentation des délais entre la rétention des signalements et la fin de l'évaluation des signalements en protection de la jeunesse pour le CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal (COMTL), passant de 43,8 jours en 2015 à 81,1 jours en 2019⁴⁶. Des investissements ont été octroyés en 2018-2019 et en 2019-2020 aux établissements afin de réduire les listes d'attente à la DPJ. Les données obtenues n'ont pas pu prendre en compte les modifications apportées en 2019-2020, le cas échéant.

Le graphique qui suit, à partir des données de 2018-2019 traitées par la Commission⁴⁷, fait état des délais encourus à toutes les étapes du processus de protection de la jeunesse partout au Québec.

Jours d'attente menant à un premier service en application des mesures en relation avec les différentes étapes du processus PJ selon la région sociosanitaire, année fiscale 2018-2019



Le COMTL se démarque par un délai moyen de 303 jours entre le signalement et la prise en charge du jeune par le service d'application des mesures. Ce constat est alarmant : il s'écoule, en 2019, en moyenne environ dix mois entre le signalement et le début des services de protection⁴⁸.

À la lumière de la preuve reçue, nous trouvons important d'agir sur deux fronts :

1. Agir pour assurer des services préventifs aux familles anglophones partout au Québec afin d'assurer une réponse à leurs besoins tout en respectant leurs droits.
2. Assurer l'accès aux services de protection de la jeunesse, incluant les services de réadaptation lorsque requis, aux enfants requérant des services spécialisés.

46 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 31-32. Le calcul est effectué à partir des données de 2014-2015 et 2018-2019 pour le CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal dans les tableaux « Délai entre la rétention du signalement et le premier contact à l'évaluation selon la région sociosanitaire et l'année fiscale » et « Durée moyenne en jours entre le premier contact à l'évaluation et la fin de l'évaluation – Total art. 38 et 38.1, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale ».

47 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 40.

48 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 40.

2. Les commissaires recommandent

2.1 Garantir l'accessibilité des services aux enfants et aux familles de langue anglaise, partout au Québec

- Assurer un suivi étroit des programmes d'accès aux services pour la population d'expression anglaise des établissements.
- Veiller à ce qu'il y ait une adéquation des services de proximité, de protection de la jeunesse et des besoins des populations d'expression anglaise, partout au Québec.
- Prévoir que le Comité provincial pour la prestation de services de santé et des services sociaux en langue anglaise fasse rapport au Commissaire au bien-être et aux droits des enfants sur l'état de situation des services.

2.2 Octroyer un mandat suprarégional à un ou des établissements pour offrir des services de réadaptation aux enfants d'expression anglaise

- Désigner et financer un ou des établissements à mandat suprarégional afin d'assurer une réponse aux besoins de réadaptation des enfants du Québec d'expression anglaise.
- Offrir des services de réadaptation aux enfants d'expression anglaise. La proximité des services près des milieux de vie est souhaitable, tout en tenant compte des contraintes reliées aux territoires géographiques.
- Soutenir à partir du mandat suprarégional les autres établissements dans l'octroi de services de protection de la jeunesse aux populations anglophones à travers la province.

CHAPITRE 12



**RECONNAÎTRE LES IMPACTS
DES CONFLITS FAMILIAUX
ET DE LA VIOLENCE CONJUGALE
SUR LES ENFANTS**

Mise en contexte

L'intervention des services de protection de la jeunesse dans les cas de violence conjugale et de conflits sévères de séparation est un des enjeux ayant fait l'objet du plus grand nombre d'appels et de courriels à la Commission. Nous avons également reçu plusieurs témoignages à ce sujet lors des audiences publiques et des forums régionaux. Ces témoignages ont soulevé de nombreux problèmes : le manque de formation des intervenantes, les difficultés de collaboration entre les différents organismes et l'exercice de la parentalité lors de ces conflits, entre autres. Compte tenu de l'impact de ces situations sur le bien-être et la sécurité des enfants, nous avons choisi d'y consacrer un chapitre dans ce rapport.

La violence conjugale et les conflits sévères de séparation ont tous deux des conséquences importantes sur les enfants. Toutefois, il est important de bien les distinguer.

Dans le Plan d'action gouvernemental en matière de violence conjugale, la violence conjugale est définie comme suit :

La violence conjugale se caractérise par une série d'actes répétitifs, qui se produisent généralement selon une courbe ascendante. [...] [Elle] comprend les agressions psychologiques, verbales, physiques et sexuelles ainsi que les actes de domination sur le plan économique. Elle ne résulte pas d'une perte de contrôle, mais constitue, au contraire, un moyen choisi pour dominer l'autre personne et affirmer son pouvoir sur elle¹.

L'exposition à la violence conjugale fait partie des catégories les plus fréquentes d'incidents fondés en protection de la jeunesse². Elle a des répercussions sur le développement des enfants et des jeunes. D'après les derniers chiffres, 78 % des victimes sont des femmes³.

Quant aux conflits sévères de séparation, ce sont des situations de rupture de couple qui se « cristallisent » autour de la colère, du ressentiment, de l'absence de respect du territoire de l'autre⁴. Les parents s'investissent davantage dans leur conflit conjugal et dans le dénigrement de leur conjoint que dans leur propre vie avec leurs enfants.

Parfois, il s'agit de violence postséparation. Non seulement les enfants peuvent voir leur parent se faire frapper ou menacer, mais ils peuvent aussi entendre des cris et des pleurs, voir lancer des objets et entendre des insultes et des injures. Ils sont exposés à la détresse de leurs parents, souvent leur mère. L'agressivité du parent violent peut faire vivre aux enfants un climat de peur et d'insécurité⁵.

Les signalements d'enfants témoins et victimes de conflits familiaux sont inclus dans la catégorie des « mauvais traitements psychologiques ». Or, cette catégorie de signalements est en hausse, ayant passé de 15,7 % en 2015-2016⁶ à 16,9 % en 2019-2020⁷. Dans leur bilan de 2016, les directeurs de la protection de la jeunesse notent qu'à l'intérieur de cette catégorie :

- 51,8 % des signalements concernent l'exposition à de la violence conjugale
- 14,8 % des signalements concernent les conflits sévères de séparation⁸

1 Secrétariat à la condition féminine (2018), « Plan d'action gouvernemental en matière de violence conjugale 2018-2023 – Contre la violence conjugale agissons », Québec, Gouvernement du Québec, p. 3-4.

2 Sonia Hélie et collab. (2017), « Étude d'incidence québécoise sur les situations évaluées en protection de la jeunesse en 2014 (ÉIQ – 2014) », <https://cwpr.ca/sites/default/files/publications/en/eiq-2014_rapport_final.pdf>, p. 74.

3 Secrétariat à la condition féminine (2018), « Plan d'action gouvernemental en matière de violence conjugale 2018-2023 – Contre la violence conjugale agissons », Québec, Gouvernement du Québec, p. 11.

4 Claire Malo et Diane Rivard (2013), « Aliénation parentale et exposition aux conflits sévères de séparation. Où en sommes-nous? », Montréal, Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire, p. 22.

5 DPJ-DP du Québec (document produit par l'INESSS) (2017), « Les mauvais traitements psychologiques, un mal silencieux – Bilan des directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux », Québec, Gouvernement du Québec, p. 4.

6 DPJ-DP du Québec (document produit par l'INESSS) (2017), « Les mauvais traitements psychologiques, un mal silencieux – Bilan des directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux », Québec, Gouvernement du Québec, p. 19.

7 Directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux (2020), « Plus forts, ensemble! Bilan des directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux 2020 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 20.

8 DPJ-DP du Québec (document produit par l'INESSS) (2017), « Les mauvais traitements psychologiques, un mal silencieux – Bilan des directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux », Québec, Gouvernement du Québec, p. 11.

Les conflits familiaux constituent un deuil de la famille « parfaite » et un traumatisme, non seulement pour le couple, mais aussi pour les enfants. Ils suscitent, la plupart du temps, des déchirements importants, des émotions intenses, provoquant ainsi des répercussions sur l'ensemble de la famille. Les enjeux sont exacerbés et l'intervention nécessaire s'en trouve complexifiée.

Dans le cas de la violence conjugale, on assiste plutôt à une prise de pouvoir d'un parent sur l'autre, qui a des répercussions immenses sur les enfants qui en sont témoins et victimes.

Par ailleurs, le *Code civil du Québec* stipule que l'autorité parentale comporte des droits, mais également des obligations, et ce, même en contexte de séparation ou de conflit. Entre autres, celle de se concerter pour le bien-être des enfants. Les parents doivent protéger leurs enfants physiquement et psychologiquement et veiller à leur sécurité et à leur santé. Ces devoirs doivent se poursuivre lorsqu'il y a rupture du couple; ils demeurent responsables conjointement de prendre soin de ceux-ci⁹.

Le vécu et les besoins des enfants sont-ils suffisamment pris en compte dans ces situations? Les intervenantes de la DPJ sont-elles bien outillées pour distinguer les différentes problématiques liées aux conflits familiaux? Est-ce qu'il y a une façon d'améliorer la collaboration entre la DPJ et les organismes qui viennent en aide aux familles?

1. Nos constats

1.1 Dans les situations de violence conjugale et de conflits sévères de séparation, les enfants sont oubliés

Dans les interventions en situation de conflits familiaux, chaque membre de la famille fait face à des difficultés. Les mères se sentent responsables d'avoir exposé les enfants à la violence et de ne pas les avoir protégés de celle-ci¹⁰. Les pères veulent être partie prenante de l'intervention¹¹, mais se sentent laissés pour compte¹². Quant aux enfants, leurs traumatismes ne sont pas pris en compte et peu de place est allouée pour entendre leur détresse¹³.

Les impacts de la violence conjugale sur les enfants sont négligés

Plusieurs témoins mentionnent les répercussions importantes de la violence conjugale sur le développement et le bien-être des enfants :

- Le Regroupement des organismes ESPACE du Québec rapporte dans son mémoire qu'au Québec, « 25 % des enfants ont été exposés à une forme de violence conjugale (physique, psychologique ou verbale) dans la dernière année ». Cette violence affecte leur sentiment de sécurité et de bien-être, en plus d'entraver leur développement¹⁴.

9 Code civil du Québec, RLRQ c CCQ-1991, art. 599, 600; voir aussi Convention relative aux droits de l'enfant, 1577 RTNU 3, 20 novembre 1989, art. 18(1).

10 Fédération des maisons d'hébergement pour femmes, « L'intervention des services de protection de la jeunesse en contexte de violence conjugale », 12 décembre 2019, pièce P-079, CSDEPJ, p. 3; témoignage de Chantal Arseneault, notes sténographiques du 6 novembre 2019, p. 77-78, 82; L'Alliance des maisons d'hébergement de 2^e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale, « Mémoire déposé dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », décembre 2019, pièce P-080, CSDEPJ, p. 6-7; Refuge pour les femmes de l'Ouest de l'Île, « Mémoire présenté par le Refuge pour les femmes de l'Ouest de l'Île pour la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-265, CSDEPJ, p. 6.

11 Réseau Maisons Oxygène, « Sans titre », 12 février 2020, pièce P-273, CSDEPJ, p. 4.

12 Simon Lapierre, « Déclaration », 25 mai 2020, pièce P-351, CSDEPJ, p. 2; Réseau Masculinités et Société et du Regroupement provincial en santé et bien-être des hommes, « Le soliloque entre les hommes et la DPJ », 12 décembre 2019, pièce P-172, CSDEPJ, p. 5-6, 12; AutonHommie - Centre de ressources pour hommes, « Les pères, une partie du problème ou une partie de la solution? », février 2020, pièce P-272, CSDEPJ, p. 5-6; témoignage de Raymond Villeneuve, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 246-247.

13 Témoignage de Chantal Arseneault, notes sténographiques du 6 novembre 2019, p. 83-86; l'Alliance des maisons d'hébergement de 2^e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale, « Mémoire déposé dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », décembre 2019, pièce P-080, CSDEPJ, p. 16; Refuge pour les femmes de l'Ouest de l'Île, « Mémoire présenté par le Refuge pour les femmes de l'Ouest de l'Île pour la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-265, CSDEPJ, p. 6; Simon Lapierre, « Déclaration », 25 mai 2020, pièce P-351, CSDEPJ, p. 3; Fédération des maisons d'hébergement pour femmes, « L'intervention des services de protection de la jeunesse en contexte de violence conjugale », 12 décembre 2019, pièce P-079, CSDEPJ, p. 15.

14 Regroupement des organismes ESPACE du Québec, « Mémoire Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », décembre 2019, pièce P-179, CSDEPJ, p. 5.

- L'Association à Cœur d'homme – Réseau d'aide aux hommes pour une société sans violence – ajoute que les séquelles de l'exposition à la violence conjugale peuvent être importantes chez les enfants et les jeunes (par exemple la somatisation, l'anxiété, la tristesse, la dépression, les problèmes de comportement, la consommation abusive de drogue ou d'alcool, les retards cognitifs et scolaires). Elles peuvent affecter leur fonctionnement et perdurer à l'âge adulte¹⁵.
- Les enfants vivant dans un contexte de violence conjugale ont davantage de problèmes de santé mentale et physique. Ils sont également plus à risque de reproduire des modèles relationnels violents dans leur vie en devenant à leur tour victimes ou agresseurs¹⁶.
- En audience, Chantal Arseneault, présidente du Regroupement des femmes victimes de violence conjugale, témoigne que lorsque les mères arrivent en maison d'hébergement, la DPJ considère que les enfants ne vivent plus de mauvais traitements psychologiques, parce qu'ils ne vivent plus avec le conjoint violent : « on ne s'occupe pas des impacts de la violence conjugale chez les enfants. C'est un traumatisme que ces enfants vivent¹⁷. »

Les enfants de 0 à 5 ans dont les signalements sont retenus comme fondés et qui présentent eux-mêmes certaines difficultés de fonctionnement, ont des figures parentales qui ont elles-mêmes des difficultés. Selon les données fournies par Sonia Hélie et collaborateurs, le fait de vivre avec une figure parentale ayant un problème de violence conjugale est une réalité partagée par :

- 58 % des enfants ayant un problème d'attachement
- 42 % des enfants ayant un problème scolaire/d'apprentissage
- 34 % des enfants ayant un problème d'attention/hyperactivité
- 46 % des enfants ayant un retard de développement¹⁸.

Certains programmes spécifiques aux enfants témoins de violence conjugale existent à travers le Canada. Au Québec, le programme Confidences est offert à Montréal à de petits groupes d'enfants témoins et victimes¹⁹. Cependant, nous croyons que des services pour soutenir les enfants doivent être déployés.

Le vécu des enfants n'est pas toujours pris en compte

D'autres témoins parlent de l'importance d'écouter les enfants qui vivent dans des situations de violence conjugale et de respecter leur rythme :

- L'Alliance des maisons d'hébergement de 2^e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale affirme que lorsque les enfants expriment des peurs, ils ne sont pas entendus. On priorise le droit de contacts des parents au détriment de l'intégrité psychologique et physique des enfants.²⁰
- Dans un mémoire déposé à la Commission, le Refuge de l'Ouest de l'Île a dénoncé le fait que les intervenantes de la DPJ ne reconnaissent pas le vécu des enfants et ne respectent pas leur rythme²¹. Il mentionne également la pression exercée sur les enfants pour reprendre contact rapidement avec l'agresseur, même

15 Association à cœur d'homme – Réseau d'aide aux hommes, « Pour que les couples et les familles du Québec soient le lieu d'attention, d'affection et de sécurité souhaité par l'ensemble des citoyennes et des citoyens – Plan d'investissement en vue d'une diminution des actes de violence conjugale et familiale au Québec 2017-2028 », 2017, pièce P-327, CSDEPJ, p. 7; voir aussi Regroupement des organismes ESPACE du Québec, « Mémoire Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », décembre 2019, pièce P-179, CSDEPJ, p. 5.

16 Table de concertation en violence de Montréal et Agence de la santé et des services sociaux de Montréal (2010), « Protocole de collaboration intersectorielle pour les enfants exposés à la violence conjugale », p. 1.

17 Témoignage de Chantal Arseneault, notes sténographiques du 6 novembre 2019, p. 79, 83.

18 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 30.

19 Des programmes pour enfants témoins de violence conjugale, incluant le groupe Confidences, sont répertoriés par le Ministère de la Justice (2017), Les programmes de participation et de soutien à l'intention des enfants dont les parents se séparent ou divorcent, <https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/lf-fl/di-voince/2004_2/annexa.html>.

20 L'Alliance des maisons d'hébergement de 2^e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale, « Mémoire déposé dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », décembre 2019, pièce P-080, CSDEPJ, p. 6.

21 Refuge pour les femmes de l'Ouest de l'Île, « Mémoire présenté par le Refuge pour les femmes de l'Ouest de l'Île pour la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P265, CSDEPJ, p. 8.

s'ils disent qu'ils ne sont pas prêts. Il nous partage le témoignage d'un enfant de neuf ans qui réside au Refuge avec sa mère, qui parle ici d'une visite supervisée avec son père :

La journée de la visite, j'étais très stressé. Je ne voulais plus y aller, j'avais mal au ventre et j'ai vomi. Ma mère et les dames de la maison où nous sommes m'ont encouragé et m'ont aidé à me préparer. Au début de la visite, j'étais content de voir mon père, mais je me suis senti [...] mal à l'aise quand il m'a parlé de souvenirs que nous avons ensemble dont je ne me souvenais pas. J'ai demandé à m'en aller après une vingtaine de minutes, et mon intervenante m'a dit que si je voulais quitter et aller rejoindre ma mère, « je devais faire un câlin à papa ». Je n'en avais pas envie, mais je l'ai fait, car je me suis senti obligé²².

- Simon Lapiere est un des membres fondateurs du Collectif de recherche féministe anti-violence (FemAnVi). Dans sa déclaration écrite, il remarque que les enfants sont peu consultés et que leurs opinions ne sont pas prises en compte, surtout quand ils expriment des peurs et ne veulent pas voir leur père. D'après lui, les enfants souhaitent pouvoir parler de leur situation familiale, ainsi que des interventions pour accroître la sécurité de leur mère et pour responsabiliser leur père ou le conjoint de leur mère par rapport à la violence vécue²³.

Les conflits sévères de séparation ont aussi des impacts sur les enfants

En témoignage, Josée Dansereau, présidente de l'Alliance des comités des usagers des centres jeunesse, mentionne que les cas de conflits sévères de séparation sont en hausse et que les comités des usagers ont été très sollicités par des parents aux prises avec cette problématique. Ces situations ont un grand impact sur les enfants, souvent pris dans des conflits de loyauté²⁴.

Le bilan des DPJ de 2016 cite la situation de Julien, un enfant de 11 ans et de ses parents Ana et Martin, telle que racontée par sa grand-mère :

Le père des enfants est allé vivre chez un ami le temps de calmer la tempête, en ayant bien pris soin avant son départ d'accuser Ana d'être responsable de leur séparation. J'ai été témoin de disputes entre eux au téléphone devant les enfants, mais aussi quand Martin vient chercher les enfants.

Afin d'éviter de lui parler, Ana a demandé à Julien de transmettre des messages à son père, par exemple : « Tu diras à ton irresponsable de père de ne pas encore oublier votre pyjama ». Julien déteste ces situations, quand ses deux parents s'adressent des reproches mutuels.

Ma fille m'a aussi rapporté que le professeur de Julien avait constaté qu'il était souvent dans la lune et qu'il vivait plus de conflits avec ses amis. Elle ne comprend pas pourquoi et Julien n'a pas voulu répondre à ses questions. Je crois qu'il a honte²⁵...

Nous comprenons que les enfants vivant dans un contexte de violence conjugale ou familiale, ainsi que ceux qui sont au centre de conflits sévères de séparation, constituent des victimes trop souvent oubliées.

Les parents submergés par leurs propres difficultés et les intervenantes préoccupées de faire cesser les dynamiques toxiques, oublient parfois que ces enfants portent en eux les séquelles de ces conflits parentaux. Comme si le fait d'assurer leur sécurité physique suffisait pour les protéger de souffrances psychologiques.

Nous soulignons l'urgence d'intervenir rapidement dans la vie de ces enfants et de leur apporter le soutien et les ressources nécessaires pour leur venir en aide et pour assurer leur bon développement. Il est essentiel de bien évaluer les besoins des enfants, d'entendre leurs opinions, d'écouter leur détresse et de les accompagner adéquatement, tout en tenant compte de leur rythme.

22 Mémoire du Refuge pour les femmes de l'Ouest de l'Île, « Mémoire présenté par le Refuge pour les femmes de l'Ouest de l'Île pour la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-265, CSDEPJ, p. 8.

23 Simon Lapiere, « Déclaration », 25 mai 2020, pièce P-351, CSDEPJ, p. 3.

24 Témoignage de Josée Dansereau, notes sténographiques du 27 mai 2020, p. 69, 82.

25 DPJ-DP du Québec (document produit par l'INESSS) (2017), « Les mauvais traitements psychologiques, un mal silencieux – Bilan des directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux », Québec, Gouvernement du Québec, p. ii, 6.

1.2 L'approche des intervenantes de la DPJ devrait favoriser la collaboration des parents

Les mères portent le fardeau de la sécurité de leurs enfants

Selon Simon Lapierre, lorsque la DPJ intervient dans les situations de violence conjugale, ce sont « les parents victimes, généralement les mères, qui doivent prendre les moyens nécessaires pour assurer la sécurité de leurs enfants²⁶ ».

Nous avons reçu plusieurs mémoires d'organismes communautaires qui travaillent avec les femmes qui sont victimes de violence conjugale²⁷. Ces organismes parlent de la pression que ressentent les mères et du manque de compréhension de leur situation de la part des intervenantes, et ce, peu importe le moment de l'intervention²⁸.

Les mères sont tenues responsables de protéger leurs enfants

Selon la Fédération des maisons d'hébergement pour femmes, les mères portent souvent le fardeau de protéger leurs enfants, même si elles sont victimes de violence :

- Les mères reçoivent parfois le message qu'elles sont responsables de l'exposition de leurs enfants à la violence
- Elles peuvent se faire reprocher d'alimenter la situation et se faire questionner par les intervenantes de la DPJ sur le rôle qu'elles jouent et la responsabilité qu'elles ont en lien avec le comportement de leur conjoint violent
- Elles sentent que si quelque chose arrive à leurs enfants, elles seront tenues responsables de ne pas les avoir protégés adéquatement²⁹.

Au moment de la séparation, les mères perçoivent des messages contradictoires de la part des intervenantes

- D'après la Maison d'aide et d'hébergement L'Émergence, les mères peuvent être perçues comme instables par la DPJ, car elles sont temporairement hébergées dans une ressource d'aide et n'ont pas de domicile fixe. L'organisme remarque que, souvent, l'élément déclencheur qui pousse les femmes à quitter le domicile familial est le moment où leur conjoint dirige son agressivité envers les enfants. Elles tentent de protéger leurs enfants en fuyant cette violence³⁰.
- Chantal Arseneault, présidente du Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale, exprime le désarroi des mères face à la pression exercée sur elles par les intervenantes de la DPJ. On demande aux mères de favoriser les relations père-enfant, tandis que dans bien des cas, on vient également de leur demander de rompre leur relation pour protéger les enfants. Les mères « se posent beaucoup de questions face à ce paradoxe-là³¹ ».

26 Simon Lapierre, « Déclaration », 25 mai 2020, pièce P-351, CSDEPJ, p. 2.

27 Voir Fédération des maisons d'hébergement pour femmes, « L'intervention des services de protection de la jeunesse en contexte de violence conjugale », 12 décembre 2019, pièce P-079, CSDEPJ; L'Alliance des maisons d'hébergement de 2^e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale, « Mémoire déposé dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », décembre 2019, pièce P-080, CSDEPJ; Refuge pour les femmes de l'Ouest de l'Île, « Mémoire présenté par le Refuge pour les femmes de l'Ouest de l'Île pour la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-265, CSDEPJ; Maison d'aide et d'hébergement L'Émergence, « Le bilan des meurtres d'enfants s'alourdira si la violence conjugale postséparation n'est pas considérée. », décembre 2019, pièce P-259, CSDEPJ; Centre Louise-Amélie, « Mémoire Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 9 décembre 2019, pièce P-241, CSDEPJ.

28 Voir par exemple Fédération des maisons d'hébergement pour femmes, « L'intervention des services de protection de la jeunesse en contexte de violence conjugale », 12 décembre 2019, pièce P-079, CSDEPJ, p. 12-14; L'Alliance des maisons d'hébergement de 2^e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale, « Mémoire déposé dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », décembre 2019, pièce P-080, CSDEPJ, p. 5; Maison d'aide et d'hébergement L'Émergence, « Le bilan des meurtres d'enfants s'alourdira si la violence conjugale postséparation n'est pas considérée. », décembre 2019, pièce P-259, CSDEPJ, p. 4.

29 Fédération des maisons d'hébergement pour femmes, « L'intervention des services de protection de la jeunesse en contexte de violence conjugale », 12 décembre 2019, pièce P-079, CSDEPJ, p. 12-14.

30 Maison d'aide et d'hébergement L'Émergence, « Le bilan des meurtres d'enfants s'alourdira si la violence conjugale postséparation n'est pas considérée. », décembre 2019, pièce P-259, CSDEPJ, p. 4.

31 Témoignage de Chantal Arseneault, notes sténographiques du 6 novembre 2019, p. 82-83.

Après la séparation, les intervenantes peuvent sous-estimer le risque de violence pour les mères

- La Fédération des maisons d'hébergement pour femmes remarque que les situations de violence postséparation sont sous-dépistées par les intervenantes de la DPJ. « La violence est considérée terminée dès lors que les partenaires sont séparés. La littérature scientifique rapporte plutôt que la rupture est en fait un moment charnière où les enfants et les mères sont le plus à risque de subir de nouvelles agressions ou encore d'être victimes d'homicide³²».
- Le témoignage d'une jeune mère à huis clos appuie ces propos : « j'étais morte à trente-cinq (35) ans. J'ai cru naïvement que me séparer allait mettre fin à cette violence psychologique insoutenable, bien ce n'est pas le cas. [...] Je fais des cauchemars à répétition, je suis très anxieuse³³».

L'approche utilisée lors de l'intervention devrait créer un climat où les mères se sentent en confiance

- Dans son mémoire, l'Alliance des comités des usagers des centres jeunesse du Québec explique que l'intervenante de la DPJ peut demander à une mère ayant vécu de la violence physique ou psychologique d'éviter de parler du passé. On l'encourage à mettre sa détresse de côté et à travailler avec son agresseur pour le bien de son enfant. Cette approche peut empêcher la mère de s'ouvrir, augmenter son stress et l'empêcher de collaborer avec l'intervenante³⁴.
- L'Alliance des maisons d'hébergement de 2^e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale mentionne que les mères peuvent se taire face à la violence qu'elles subissent afin de ne pas se faire accuser d'être « aliénantes » par les intervenantes de la DPJ. Leur capacité à accompagner et protéger leurs enfants est alors diminuée³⁵.
- Les mères peuvent sentir que le système protège l'agresseur plutôt que la victime dans certaines situations. En témoignage à huis clos, une mère explique :

Quand on se retrouve dans une situation où personne te croit, que le système ne protège pas tes enfants, qu'on t'accuse d'aliénation parentale, que la violence conjugale postséparation ne soit pas reconnue au final, qu'est-ce qui se passe? Bien, le système permet à des pères d'être dans la toute-puissance³⁶.

Nous constatons que les mères portent le fardeau de protéger leurs enfants dans les situations de violence conjugale et familiale. Ce fardeau serait allégé si les intervenantes prenaient en compte la présence de violence dans leur analyse de la dynamique familiale. Souvent, la séparation constitue un autre chapitre qui commence avec son lot de souffrances pour la mère et ses enfants. Les mères ont besoin que les intervenantes les accompagnent et les soutiennent à travers l'ensemble de leurs démarches, tout en veillant à bien soutenir et protéger leurs enfants.

Des pères se sentent laissés de côté

Certains pères ne se sentent pas traités de façon égalitaire dans l'intervention de la DPJ.

- En témoignage à huis clos, un père se dit honteux de son comportement, c'est le sentiment qu'il a ressenti pour ce qu'il avait fait. Il remarque que, malgré sa prise de conscience, les intervenantes tendent naturellement à interpellier davantage la mère qui s'occupe des soins de l'enfant et à mettre le père de côté. Il dit que les hommes ont besoin d'être interpellés et impliqués aussi³⁷.

32 Fédération des maisons d'hébergement pour femmes, « L'intervention des services de protection de la jeunesse en contexte de violence conjugale », 12 décembre 2019, pièce P-079, CSDEPJ, p. 10.

33 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 6 novembre 2019, cahier huis clos p. 6, 17.

34 L'Alliance des comités des usagers des centres jeunesse du Québec et du Regroupement provincial des comités des usagers, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-206, CSDEPJ, p. 18.

35 L'Alliance des maisons d'hébergement de 2^e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale, « Mémoire déposé dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », décembre 2019, pièce P-080, CSDEPJ, p. 5.

36 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 6 novembre 2019, cahier huis clos, p. 18.

37 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 11 novembre 2019, cahier huis clos p. 103-104.

- Carl Lacharité, psychologue et professeur à l'Université du Québec à Trois-Rivières, et Raymond Villeneuve, directeur général du Regroupement pour la valorisation de la paternité, citent, lors de leurs témoignages, un sondage réalisé auprès des pères québécois. Selon ce sondage, 33 % des pères auraient le sentiment de ne pas être traités de la même façon que les mères par les services de santé et les services sociaux et 55 % d'entre eux pensent que l'application des lois et des règlements est différente entre les mères et les pères. Ils soulignent aussi que le mot « parent » est souvent synonyme du mot « maman » et qu'il ne faut pas oublier que le père joue aussi un rôle important auprès des enfants³⁸.
- Marc Lacour, ex-DPJ et ancien responsable du programme Jeunes en difficulté au MSSS, souligne lors de son audience la difficulté d'aller chercher les hommes dans l'intervention. Les intervenantes débordées peuvent parfois penser que le père est une « contrainte supplémentaire » et omettent de les solliciter systématiquement afin qu'ils assument leurs responsabilités et participent au mieux-être de leurs enfants³⁹.
- Dans leur mémoire, le Réseau Masculinités et Société et le Regroupement provincial en santé et bien-être des hommes présentent une étude réalisée auprès de 229 intervenantes de la DPJ au début des années 2000. Cette étude démontre que non seulement les intervenantes manquent de connaissances lorsque vient le temps d'intervenir auprès des hommes, mais elles se questionnent aussi sur l'intérêt de le faire. Les chercheurs concluent que les intervenantes sont loin d'être convaincues de l'utilité des pères dans l'intervention⁴⁰.

Les pères ont souvent de la difficulté à demander de l'aide

Selon plusieurs sources, lorsque les pères traversent des situations difficiles, ils ne se dirigent pas facilement vers les services d'aide :

- Carl Lacharité témoigne que les hommes peuvent se retrouver isolés dans l'exercice de leur rôle de conjoint et de père, sans avoir le recul nécessaire pour comprendre ce qui leur arrive et trouver des solutions viables⁴¹.
- Le Plan d'action santé et bien-être des hommes 2017-2022 du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) indique que les hommes sont plus difficiles à rejoindre, particulièrement lorsqu'ils sont en contexte de vulnérabilité. De plus, lorsqu'ils demandent de l'aide, ils le font souvent en situation de crise et d'urgence, comme dernier recours⁴².
- Le Réseau Maisons Oxygène, un organisme qui offre des services aux pères en situation de vulnérabilité, rapporte dans son mémoire que les hommes ont honte de demander de l'aide. Souvent, ils appellent lorsqu'ils sont en proie à une grande détresse psychologique, quand ils sont « sur le point de craquer ». Le Réseau mentionne également que plusieurs hommes ont songé au suicide ou ont fait des tentatives de suicide. Fait particulièrement important : la motivation première des pères à chercher de l'aide serait leurs enfants⁴³.

Des témoins nous parlent de deux obstacles possibles à l'intervention auprès de certains pères :

- Dans leur déclaration, Jacques Roy, président du Réseau Masculinités et Société et Valérie Richer, directrice générale du Regroupement provincial en santé et bien-être des hommes, indiquent qu'une grande partie de la clientèle de la DPJ est défavorisée sur le plan socioéconomique et généralement moins scolarisée, ce qui amplifie sa méfiance envers les services publics⁴⁴.
- Le mémoire du Réseau Masculinités et Société explique que c'est parfois difficile pour les intervenantes

38 Témoignage de Raymond Villeneuve, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 243; témoignage de Carl Lacharité, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 261.

39 Témoignage de Marc Lacour, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 203.

40 Réseau Masculinités et Société et Regroupement provincial en santé et bien-être des hommes, « Le soliloque entre les hommes et la DPJ », 12 décembre 2019, pièce P-172, CSDEPJ, p. 5.

41 Témoignage de Carl Lacharité, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 275.

42 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2017) « Plan d'action ministériel – Santé et bien-être des hommes 2017-2022 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 11, 15.

43 Réseau Maisons Oxygène, « Sans titre », 12 février 2020, pièce P-273, CSDEPJ, p. 4.

44 Jacques Roy et Valérie Richer, « Déclaration », 4 juin 2020, pièce P-386, CSDEPJ, p. 5-6.

d'accueillir les émotions des hommes. Elles peuvent interpréter toute parole ou tout geste agressif comme de la violence, alors que l'agressivité et la colère sont les seules émotions valorisées dans les normes sociales de masculinité. L'agressivité et la colère cachent souvent de la peine et la peur⁴⁵.

Nous sommes d'avis qu'il est important d'aider les pères en situation de précarité et de détresse afin de favoriser leur engagement envers leur enfant et de les sensibiliser à l'importance de leur rôle auprès des enfants.

Nous croyons également qu'il faut assurer une offre de service pour les pères ayant des comportements violents. Il faut agir de façon préventive pour mettre fin à la violence, tout en responsabilisant les pères aux impacts de celle-ci, particulièrement sur leurs enfants.

1.3 Les intervenantes ne sont pas suffisamment formées et préparées pour faire face aux situations de violence conjugale et de conflits sévères de séparation

Les situations de violence conjugale et de conflits sévères de séparation sont complexes. Les intervenantes doivent composer avec des situations où s'entremêlent les émotions de colère, de peur, de tristesse ainsi que des enjeux de contrôle et de dénigrement entre les parents qui, eux-mêmes, sont souvent déchirés par des questions de garde d'enfants.

Leur rôle est de travailler avec les deux parents, peu importe la situation compromettant la sécurité et le développement de l'enfant.

Plusieurs témoins ont souligné la difficulté de travailler dans les contextes de violence conjugale et de conflits parentaux et le manque de formation des intervenantes de la DPJ pour y faire face⁴⁶ :

- Le Regroupement pour femmes victimes de violence conjugale déplore que, malgré le fait que la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ) a inclus l'exposition à la violence conjugale comme motif de signalement depuis 2007 et malgré le fait que ces signalements soient en hausse, les intervenantes n'ont pas accès à une formation systématique sur la violence conjugale⁴⁷.
- La Fédération des maisons pour femmes victimes de violence rapporte que, même lorsque les intervenantes sont elles-mêmes témoins de paroles ou de comportements violents de la part d'un conjoint sur l'autre, très peu d'entre elles sont à l'aise de prendre position contre la violence⁴⁸.
- Josée Dansereau mentionne que la coparentalité est un défi, encore plus dans un contexte de violence conjugale, et que les intervenantes devraient être mieux outillées pour intervenir dans ces situations souvent très complexes⁴⁹.

Nous constatons que les intervenantes ont besoin d'avoir une compréhension fine des enjeux reliés aux conflits parentaux et à la violence conjugale afin d'offrir un accompagnement adapté aux parents et aux enfants.

45 Réseau Masculinités et Société et Regroupement provincial en santé et bien-être des hommes, « Le soliloque entre les hommes et la DPJ », 12 décembre 2019, pièce P-172, CSDEPJ, p. 9.

46 Simon Lapierre, « Déclaration », 25 mai 2020, pièce P-351, CSDEPJ, p. 2; témoignage de Louise Riendeau, notes sténographiques du 6 novembre 2019, p. 75; L'Alliance des maisons d'hébergement de 2^e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale, « Mémoire déposé dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », décembre 2019, pièce P-080, CSDEPJ, p. 9, 14, 17; Fédération des maisons d'hébergement pour femmes, « L'intervention des services de protection de la jeunesse en contexte de violence conjugale », 12 décembre 2019, pièce P-079, CSDEPJ, p. 8, 21; CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 62; CALACS Châteauguay, « Mémoire du CALACS Châteauguay présenté dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », 12 décembre 2019, pièce P-240, CSDEPJ, p. 12; Centre Louise-Amélie, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 9 décembre 2019, pièce P-241, CSDEPJ, p. 4.

47 Témoignage de Louise Riendeau, notes sténographiques du 6 novembre 2019, p. 72-73.

48 Fédération des maisons d'hébergement pour femmes, « L'intervention des services de protection de la jeunesse en contexte de violence conjugale », 12 décembre 2019, pièce P-079, CSDEPJ, p. 9.

49 Témoignage de Josée Dansereau, notes sténographiques du 27 mai 2020, p. 69.

La perception et l'évaluation des conflits par les intervenantes de la DPJ diffèrent souvent de celles des parents et des organismes communautaires

Des dizaines de parents nous ont appelés et nous ont écrit pour parler de l'intervention de la DPJ dans leurs conflits familiaux. Au cœur de cet enjeu : la notion d'aliénation parentale et son interprétation par les intervenantes de la DPJ⁵⁰.

Une situation est qualifiée d'aliénation parentale lorsque l'enfant est manipulé par un parent pour dénigrer, rejeter ou disqualifier l'autre parent. L'objectif pour le parent aliénant est d'exclure définitivement l'autre parent de la vie de l'enfant⁵¹. Toutefois, selon les chercheuses Claire Malo et Diane Rivard, les tentatives d'exclusion de l'autre parent doivent être injustifiées pour que nous puissions parler d'aliénation parentale. Nous ne nous retrouvons pas, dans ces situations, face à un parent qui voudrait protéger son enfant de sévices réels⁵².

Or, selon les témoins, les intervenantes de la DPJ ont trop souvent tendance à voir de l'aliénation parentale dans les situations où la mère essaie simplement de protéger ses enfants :

- Plusieurs mères qui ont contacté la ligne « Votre histoire⁵³ » disent qu'elles ne se sont pas senties crues ni aidées par la DPJ et qu'on a fait une mauvaise lecture de leur situation⁵⁴.
- Une mère venue témoigner dit que la violence conjugale « ne fait pas du tout partie du vocabulaire de la DPJ » et qu'on « parle plutôt de conflits sévères de séparation ou encore d'aliénation parentale⁵⁵. »
- Dans son mémoire, l'Alliance des maisons d'hébergement de 2^e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale note que la négation de la présence de violence postséparation et les mauvaises interprétations des situations conduisent souvent à des évaluations erronées. Ces évaluations ciblent les femmes comme étant aliénantes lorsque, dans la réalité, elles tentent simplement de protéger leurs enfants⁵⁶.
- Le Centre d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel (CALACS) L'Ancre, évoque que la grille d'analyse de la DPJ semble être centrée presque exclusivement sur l'aliénation parentale et que ce concept, appliqué aux situations de violence conjugale, porte préjudice aux femmes et aux enfants⁵⁷.

Nous constatons que la DPJ a souvent une compréhension des situations vécues par les familles qui diffère de celle des organismes communautaires et des parents. Le besoin de se doter d'un langage commun a été soulevé par les intervenantes, les parents et les organismes communautaires.

Les intervenantes de première ligne ont aussi besoin de formation

Le CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal souligne dans son mémoire l'importance de former les intervenantes de première ligne sur les questions de violence conjugale⁵⁸. Une même formation spécialisée offerte à la fois aux intervenantes de première ligne et aux intervenantes en protection de la jeunesse leur permettrait d'avoir une lecture commune des situations et d'y intervenir de façon plus efficace.

50 CSDEPJ, « Votre Histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 13.

51 Claire Malo et Diane Rivard (2013), « Aliénation parentale et exposition aux conflits sévères de séparation. Où en sommes-nous? », Montréal, Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire, p. 2-3.

52 Claire Malo et Diane Rivard (2013), « Aliénation parentale et exposition aux conflits sévères de séparation. Où en sommes-nous? », Montréal, Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire, p. 3.

53 Témoignages reçus via la ligne téléphonique et la boîte courriel « Votre histoire ».

54 CSDEPJ, « Votre Histoire – Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 13.

55 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 6 novembre 2019, cahier huis clos p. 5.

56 L'Alliance des maisons d'hébergement de 2^e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale, « Mémoire déposé dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », décembre 2019, pièce P-080, CSDEPJ, p. 2-6, 14.

57 CALACS L'Ancre, « Mémoire présenté à la Commission d'enquête spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », décembre 2019, pièce P-242, CSDEPJ, p. 2.

58 CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal et l'Institut universitaire Jeunes en difficulté, « Plus forts, ensemble », 12 décembre 2019, pièce P-260, CSDEPJ, p. 14-15.

À la lumière des témoignages concernant la formation des intervenantes, nous constatons que les différentes problématiques de violence conjugale, d'aliénation parentale, de conflits sévères de séparation et de violence postséparation semblent mal connues et difficiles à évaluer pour les intervenantes. Il est indéniable que ces dernières se retrouvent démunies face à ces problématiques complexes. Les intervenantes de protection de la jeunesse et les intervenantes de première ligne ont besoin d'être mieux outillées, formées et supervisées pour travailler dans ces contextes familiaux.

1.4 Un manque de collaboration entre la DPJ et les maisons d'hébergement

Les mémoires reçus rapportent un manque d'arrimage important entre les maisons d'hébergement et la DPJ⁵⁹.

Cette situation est préoccupante, car nous savons que ces familles sont souvent connues de plus d'un service. Pensons au cas de la petite fille retrouvée morte dans la région de Québec en 2018. Elle était connue des services de protection de la jeunesse et d'une maison d'hébergement pour femmes et enfants victimes de violence conjugale et familiale. Une enquête de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse révéla des « problèmes de collaboration et de transmission d'informations » entre la DPJ et la maison d'hébergement. Des informations qui auraient été « essentielles à la protection de cette enfant⁶⁰ ».

Par ailleurs, Louise Riendeau, coresponsable des dossiers politiques au Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale, soulignait en audience que les organismes communautaires ne sont pas régis par les mêmes règles entourant la transmission d'informations confidentielles sur les femmes. Elle ajoute : « quand [la DPJ] nous demande ces informations-là de façon très pressante, on a souvent très peu d'informations pour juger de la pertinence de ce qu'on nous demande⁶¹ ».

Simon Lapierre appelle à une collaboration entre les différentes organisations intervenant auprès des enfants vivant dans un contexte de violence conjugale et leurs familles. Cette collaboration doit inclure :

- Les CISSS-CIUSSS, en particulier les DPJ
- Les organismes communautaires œuvrant auprès des femmes et enfants victimes de violence conjugale
- Les organismes œuvrant auprès des conjoints violents
- Les services de police⁶².

D'après Simon Lapierre, « [c]ette collaboration doit être vue comme un moyen pour assurer la sécurité des enfants et des parents victimes, ainsi que pour responsabiliser les parents auteurs de violence⁶³ ».

L'expertise des intervenantes des maisons d'hébergement n'est pas reconnue

Les intervenantes des maisons d'hébergement pour femmes victimes de violence conjugale déplorent que leur expertise ne soit pas prise en compte par les intervenantes de la DPJ. Elles sentent que leur travail n'est pas reconnu et qu'elles sont peu sollicitées à apporter leur évaluation et analyse des situations.

59 Fédération des maisons d'hébergement pour femmes, « L'intervention des services de protection de la jeunesse en contexte de violence conjugale », 12 décembre 2019, pièce P-079, CSDEPJ, p. 20; Maison d'aide et d'hébergement L'Émergence, « Le bilan des meurtres d'enfants s'alourdira si la violence conjugale postséparation n'est pas considérée. », décembre 2019, pièce P-259, CSDEPJ, p. 4; Refuge pour les femmes de l'Ouest de l'île, « Mémoire présenté par le Refuge pour les femmes de l'Ouest de l'île pour la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-265, CSDEPJ, p. 2-4; Centre Louise-Amélie, « Mémoire Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 9 décembre 2019, pièce P-241, CSDEPJ, p. 5; L'Alliance des maisons d'hébergement de 2^e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale, « Mémoire déposé dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », décembre 2019, pièce P-080, CSDEPJ, p. 4, 8-10.

60 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019), 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, <<https://www.cdpcj.qc.ca/fr/actualites/la-commission-des-droits-de-la-121>>.

61 Témoignage de Louise Riendeau, notes sténographiques du 6 novembre 2019, p. 87-88.

62 Simon Lapierre, « Déclaration », 25 mai 2020, pièce P-351, CSDEPJ, p. 4.

63 Simon Lapierre, « Déclaration », 25 mai 2020, pièce P-351, CSDEPJ, p. 4.

- Selon la Maison d'aide et d'hébergement L'Émergence, la vision de la DPJ diverge de celle des maisons d'aide et d'hébergement en ce qui concerne l'intervention à privilégier lors de l'évaluation des situations des familles⁶⁴.
- Les intervenantes du Centre Louise-Amélie disent qu'elles sentent souvent que la DPJ intervient avec une approche d'autorité plutôt que de partenariat⁶⁵.
- Le Refuge de l'Ouest de l'Île avance dans son mémoire que si les DPJ et les maisons d'hébergement arrivaient à une meilleure collaboration et coordination, elles pourraient mieux aider les femmes et les enfants victimes. Pour cet organisme, cela implique une reconnaissance de l'expertise du personnel des organismes communautaires⁶⁶.

Il faut un mécanisme de liaison entre la DPJ et les organismes communautaires

Deux CIUSSS mentionnent l'importance d'arrimer leurs services avec ceux des organismes communautaires dans leurs mémoires. Ils proposent aussi des solutions :

- Le CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal nous parle de la mise en place d'un projet pilote qui vise à cerner les besoins des familles dès l'étape du signalement et à intervenir conjointement en rassemblant les intervenants des différents partenaires (par exemple la DPJ, le CAVAC, le CLSC et les organismes communautaires). On espère ainsi agir précocement dans les dossiers d'enfants exposés à la violence conjugale, avant même la rétention du signalement. Le nombre de signalements retenus qui nécessite une évaluation complète de la DPJ serait alors réduit⁶⁷.
- Le CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal propose d'assurer la présence d'une personne responsable du dossier de la violence conjugale à l'intérieur de chaque CIUSSS-CIUSSS. Il propose également de financer des travaux de concertation en lien avec les enfants exposés à la violence conjugale⁶⁸.

Nous constatons qu'il est crucial d'assurer une concertation et une coordination efficaces de tous les acteurs afin d'assurer de meilleures interventions pour les enfants et leurs parents. Nous croyons qu'une personne responsable du dossier des violences conjugales devrait être désignée à l'intérieur de chaque Direction de la protection de la jeunesse. Cette personne assurerait la liaison entre la DPJ et les maisons d'hébergement, afin d'offrir un service coordonné et adapté aux besoins des familles.

1.5 Le système judiciaire est mal adapté pour les situations de violence conjugale et de conflits sévères entre les parents

Les tribunaux travaillent en silos

Les situations de conflits sévères de séparation et de violence conjugale, déjà complexes, deviennent encore plus compliquées lorsqu'elles sont judiciairisées, puisque les différents tribunaux travaillent en silos. Pour une même situation familiale, il peut y avoir un interdit de contact du conjoint ordonné par un juge de la Chambre criminelle et pénale et une ordonnance de contact supervisée de la Chambre de la jeunesse.

La Fédération des maisons d'hébergement pour femmes mentionne que la Chambre de la jeunesse tient peu compte des jugements de la Chambre criminelle et pénale, et ce, même quand un conjoint est reconnu coupable d'un crime contre l'autre parent. Selon la Fédération, « [I]l manque de cohérence entre les différents paliers de

64 Maison d'aide et d'hébergement L'Émergence, « Le bilan des meurtres d'enfants s'alourdira si la violence conjugale postséparation n'est pas considérée », décembre 2019, pièce P-259, CSDEPJ, p. 4-5.

65 Centre Louise-Amélie, « Mémoire Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 9 décembre 2019, pièce P-241, CSDEPJ, p. 5.

66 Refuge pour les femmes de l'Ouest de l'Île, « Mémoire présenté par le Refuge pour les femmes de l'Ouest de l'Île pour la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-265, p. 6.

67 CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal, « Les liens qui nous unissent », 12 décembre 2019, pièce P-254, CSDEPJ, p. 16.

68 CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal et l'Institut universitaire Jeunes en difficulté, « Plus forts, ensemble », 12 décembre 2019, pièce P-260, CSDEPJ, p. 16.

justice est une lacune importante de notre système. La Protection de la jeunesse y contribue en faisant fi des mesures coercitives mises en place auprès des conjoints violents dans leurs recommandations⁶⁹ ».

Dans son témoignage, Louise Riendeau donne l'exemple d'une mère qui fait un signalement à la DPJ pour dire que son enfant est à risque de mauvais traitements psychologiques de la part du père. Le signalement n'est pas retenu et la DPJ conseille à la mère de se rendre devant la Cour supérieure pour demander la garde de l'enfant. Cependant, selon Louise Riendeau, le tribunal tient peu compte de la violence dont les mères et les enfants sont victimes⁷⁰.

Le système judiciaire peut attiser le conflit familial

Le système judiciaire actuel est basé sur le débat contradictoire où les parties se confrontent et tentent chacune de prouver leur point de vue. Un tel processus peut facilement aggraver les dynamiques familiales déjà tendues.

Dans une situation de violence conjugale et familiale, l'agresseur peut utiliser le tribunal pour contrôler ou punir sa victime

Dans un rapport fédéral sur les facteurs de risque pour les enfants exposés à la violence familiale dans le contexte de la séparation ou du divorce, des chercheurs expliquent comment les agresseurs peuvent instrumentaliser les tribunaux. En effet, les tribunaux peuvent être le théâtre de règlement de compte de l'agresseur, qui s'en sert pour contrôler ou punir sa victime. Dans ce contexte, les enfants sont susceptibles de devenir une arme contre la victime. Par exemple, l'agresseur peut menacer d'éloigner l'enfant de l'autre parent. Les allégations des parents se contredisent et il devient difficile pour les professionnels d'évaluer le risque pour l'enfant⁷¹.

Dans une situation de conflits sévères de séparation, le tribunal peut devenir un champ de bataille

Quant aux parents aux prises avec des conflits sévères de séparation, certains utilisent les tribunaux pour tenter de régler leurs différends. Selon le témoignage de Robert Proulx, juge en chef adjoint à la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec, et Nathaly St-Arnaud, chargée de projets au CISSS de la Montérégie-Est :

- De 20 à 35 % des couples séparés présentent un niveau de conflit important, même deux à trois ans après la séparation.
- Pour certains, les conflits peuvent durer au-delà de 10 ans. Ces familles semblent préférer la bataille juridique à la médiation. Leur but est de démontrer les failles de l'autre parent et ils veulent que les intervenantes ou la justice tranchent le litige.
- Les intervenantes sont instrumentalisées par les parents et se sentent démunies, car ces derniers leur demandent de prendre parti.
- L'enfant est souvent contraint de témoigner. Cela ne peut qu'aggraver les traumatismes possibles causés par la situation.
- Les conflits sont exacerbés, les situations se cristallisent⁷².

Le juge Robert Proulx ajoute :

Les avocats qui connaissent bien la situation ont aussi une vision qui est négative de l'autre parent, justement en raison de leurs échanges précédents devant d'autres instances. Alors, il y a même une animo-

69 Fédération des maisons d'hébergement pour femmes, « L'intervention des services de protection de la jeunesse en contexte de violence conjugale », 12 décembre 2019, pièce P-079, CSDEPJ, p. 8.

70 Témoignage de Louise Riendeau, notes sténographiques du 6 novembre 2019, p. 80-81.

71 Peter Jaffe et collab. (2014), « Les facteurs de risque pour les enfants exposés à la violence familiale dans le contexte de la séparation ou du divorce », Ottawa, Ministère de la Justice du Canada, p. 15.

72 Témoignage de Robert Proulx et Nathaly St-Arnaud, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 203-208.

sité qui se développe entre l’avocat qui représente le parent et l’autre parent. Alors généralement, ces dossiers-là prennent plusieurs jours⁷³.

Fannie Girard, travailleuse sociale et médiatrice familiale, dans sa déclaration écrite, souligne les impacts potentiels de ces conflits sur les enfants :

[L]es parents qui vivent un conflit sévère de séparation sont submergés par le conflit et ils ne sont plus en mesure de répondre à l’ensemble des besoins des enfants. Ils exposent alors les enfants à leurs propres souffrances et peuvent les amener à prendre position en leur faveur, ou pire, ils vont encourager l’enfant à couper le lien avec l’autre parent, comme on le voit dans les cas extrêmes d’aliénation parentale. Les enfants vivent les conséquences des émotions et frustrations vécues par le ou les parents⁷⁴.

Une solution de rechange existe pour les conflits sévères de séparation

Nous tenons à souligner l’intérêt suscité par le projet sociojudiciaire de la Montérégie, présenté par le juge Robert Proulx et par Nathaly St-Arnaud. Ce projet allie le volet judiciaire au volet psychosocial pour mieux répondre aux besoins des familles. Il offre une intervention intensive pour diminuer le conflit parental et améliorer la dynamique familiale. Ses principales caractéristiques :

- Un seul juge est saisi du dossier durant le processus
- Les parents doivent être volontaires à participer au projet
- L’enfant est impliqué, représenté et activement encouragé à exprimer ce qu’il ressent face à la situation familiale
- Une intervenante psychosociale neutre, objective et indépendante intervient une fois par semaine pour une durée de 6 mois auprès des parents, qui sont imputables du succès de la démarche
- L’intervenante de la protection de la jeunesse représente le DPJ en tant que personne autorisée (art. 33)⁷⁵.

Les résultats sommaires du projet démontrent que 94 % des parents ayant participé se disent plus sensibles aux besoins de leur enfant⁷⁶. Nathaly St-Arnaud a partagé le témoignage d’un enfant dont la famille a participé à cette démarche : « Mes parents se sont souri. C’était jamais arrivé avant, je n’avais jamais vu ça⁷⁷. »

Cette approche, qui module l’intervention clinique et judiciaire en fonction des besoins des parents et enfants, nous semble particulièrement porteuse d’espoir. Nous constatons qu’il s’agit d’une solution innovante en intervention dans les contextes de conflits sévères de séparation. Elle permet aux parents de se responsabiliser face à leurs difficultés et d’impliquer l’enfant dans le processus pour qu’il puisse exprimer ce qu’il vit à l’intérieur du conflit. De plus, les intervenantes travaillent ensemble afin de soutenir la famille. Elles se retrouvent ainsi dégagées des enjeux de triangulation fréquents dans ce type de situation et de l’impuissance que cela suscite. Nous désirons toutefois souligner qu’un tel processus nous semble contraindre dans un contexte où il y a de la violence conjugale postséparation.

73 Témoignage de Robert Proulx, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 207.

74 Fannie Girard, « Déclaration », 20 mai 2020, pièce P-338, CSDEPJ, p. 4.

75 Témoignage de Robert Proulx et Nathaly St-Arnaud, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 209-216.

76 Témoignage de Nathaly St-Arnaud, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 216-217.

77 Témoignage de Nathaly St-Arnaud, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 216.

2. Les commissaires recommandent

2.1 Développer des interventions collaboratives intersectorielles qui garantissent la protection des enfants

Établir une réelle collaboration entre la DPJ, les CLSC, les maisons d'hébergement, les ressources pour les pères, les policiers et la justice

- Développer et appliquer un protocole pour mieux définir les balises d'un partenariat véritable entre tous ces acteurs afin d'assurer des services adaptés à la réalité vécue par les mères et les enfants.

Désigner une personne responsable du dossier de la violence conjugale dans chaque Direction de la protection de la jeunesse

Afin d'assurer le travail de collaboration nécessaire entre les DPJ et les organismes communautaires, les commissaires recommandent au MSSS et aux CISSS-CIUSSS de :

- Désigner une personne responsable du dossier de la violence conjugale dans chaque Direction de la protection de la jeunesse (DPJ) pour assurer une liaison efficace entre les différents partenaires; une personne pouvant développer l'expertise, de concert avec les organismes communautaires, pour soutenir les intervenantes.

2.2 Être attentif au vécu de l'enfant témoin et victime de violence conjugale ou de conflits de séparation et le placer au centre de l'intervention

- Offrir des services psychosociaux adaptés, en temps opportun avec l'intensité nécessaire, aux enfants qui sont témoins et victimes de violence conjugale et de conflits de séparation
- Développer et offrir des programmes de soutien destinés aux enfants lorsqu'ils sont témoins et victimes de violence conjugale et de conflits sévères de séparation.

2.3 Mieux soutenir et accompagner les mères victimes de violence conjugale pour mieux protéger les enfants

- Outiller les intervenantes de la DPJ pour mieux comprendre les situations de conflits sévères de séparation, de violence conjugale, vécues par les mères et les enfants qui séjournent dans les maisons d'hébergement afin d'offrir un accompagnement adapté.

2.4 Impliquer les pères par une intervention adaptée afin de mieux protéger les enfants

- Assurer des services d'aide, d'accompagnement et de suivi adaptés aux pères lorsqu'une situation de conflits familiaux risque de dégénérer ou dégénère, et ce, pour mieux protéger les enfants
- Accroître une offre de service adapté pour les pères ayant des comportements violents.

2.5 Développer et maintenir l'expertise chez les intervenantes

Mettre en place une formation continue

L'ensemble des intervenantes psychosociales œuvrant en protection de la jeunesse et des intervenantes aux services psychosociaux consacrés aux jeunes et à leur famille en CLSC devrait avoir accès à une formation continue :

- Sur la violence conjugale, incluant la violence postséparation, sur les conflits sévères de séparation, incluant l'aliénation parentale :
 - Offrant des connaissances théoriques et pratiques pour l'intervention auprès des enfants, des femmes et des hommes concernés.

- Sur l'intervention spécifique auprès des pères afin :
 - D'aider les pères en situation de précarité et de détresse
 - De favoriser leur engagement envers leur enfant
 - De sensibiliser les pères à l'importance de leur rôle auprès de leur enfant.

Assurer une supervision clinique aux intervenantes

- Fournir une supervision clinique en lien avec la violence conjugale, la violence postséparation, les conflits sévères de séparation et l'aliénation parentale.

2.6 Adapter le système judiciaire

Évaluer et, si le résultat est probant, étendre la portée d'autres projets existants

Les commissaires recommandent aux ministères de la Justice et de la Santé et des Services sociaux :

- D'évaluer les projets sociojudiciaires existants ayant pour but d'aider les parents à résoudre leurs conflits en plaçant l'intérêt de l'enfant au centre de la démarche
- D'étendre la portée de ces projets à l'ensemble du Québec si les résultats sont probants.



CHAPITRE 13

**VALORISER, SOUTENIR ET RECONNAÎTRE
LES INTERVENANTES**

Mise en contexte

Dans notre vision de la société bienveillante, les intervenantes qui œuvrent quotidiennement auprès des enfants en situation de vulnérabilité et des enfants pris en charge par la protection de la jeunesse doivent disposer de temps et de latitude pour répondre adéquatement aux besoins des familles.

Pour la plupart, ces intervenantes sont des professionnelles et des techniciennes issues de domaines variés. On compte notamment des travailleuses sociales, des techniciennes en travail social, des techniciennes en éducation spécialisée, des criminologues, des psychologues, des psychoéducatrices, etc. Certaines intervenantes pratiquent en première ligne comme en CLSC, et d'autres œuvrent spécifiquement dans le secteur de la protection de la jeunesse.

Dans tous les cas, le travail psychosocial est un travail d'accompagnement. Il se réalise par l'établissement d'une relation de confiance avec un enfant et sa famille. Ce lien de confiance est essentiel pour permettre aux membres de la famille de mobiliser leurs forces et leur pouvoir d'agir afin d'offrir à l'enfant les conditions qui lui permettent de développer son potentiel. Cette relation de confiance peut seulement s'établir dans un contexte où l'intervenante est disponible de façon stable et continue auprès de la famille et où l'intensité de service, modulée en fonction des besoins, est adéquate.

Or, nous constatons que les intervenantes souffrent des conditions dans lesquelles elles travaillent. Elles sont ensevelies sous le poids de leur lourde charge de travail et des exigences administratives grandissantes. Malgré leur dévouement, le travail des intervenantes est peu reconnu, voire souvent décrié. Elles sont susceptibles de subir de la violence physique ou psychologique dans le cadre de leur pratique. Même des enfants, des parents et des familles d'accueil reconnaissent que ces conditions de travail sont difficiles et qu'elles nuisent à la qualité des services dont ils ont besoin.

Il est crucial de revoir la charge de travail des intervenantes et de leur offrir le soutien et l'encadrement qu'elles requièrent. Le travail des intervenantes doit être reconnu comme étant essentiel et spécialisé, particulièrement en protection de la jeunesse. Elles doivent notamment bénéficier de formations initiales et continues rigoureuses, d'un encadrement soutenu et d'un soutien psychologique adéquat. Ces éléments sont nécessaires pour que les intervenantes puissent gérer les émotions difficiles auxquelles elles sont confrontées, prendre les meilleures décisions et choisir les meilleures stratégies d'intervention auprès des enfants.

Est-ce que la charge de travail des intervenantes en CLSC et en protection de la jeunesse est trop lourde? Est-ce que les standards pour évaluer la charge de travail existent et sont à jour? Est-ce que les intervenantes sont suffisamment protégées dans leur travail? Est-ce que les intervenantes reçoivent la supervision clinique et l'encadrement dont elles ont besoin? La pratique spécialisée en protection de la jeunesse est-elle suffisamment reconnue? La formation des intervenantes est-elle suffisante?

1. Nos constats

1.1 La charge de travail des intervenantes menace la qualité et la stabilité des services

La charge de travail des intervenantes dépasse leur « charge de cas », c'est-à-dire les services directs et indirects qu'elles offrent aux familles qu'elles accompagnent¹. En effet, dans le cadre de leur pratique, les intervenantes effectuent un ensemble de tâches professionnelles et administratives en périphérie de leurs interventions. Elles doivent également s'assurer de consacrer du temps à une foule d'autres activités nécessaires à la qualité des services, par exemple :

- Les discussions cliniques et la collaboration interprofessionnelle
- Les activités de formation, de développement des compétences et de développement professionnel
- La supervision clinique
- Les réunions d'équipe et l'implication sur différents comités².

Nous constatons que la charge de travail des intervenantes est particulièrement lourde, ce qui peut nuire à leur santé et à leur motivation ainsi qu'à la qualité, à la stabilité du suivi des enfants et des familles et à l'intensité des services.

De fait, l'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS) est préoccupée par la surcharge de travail dans l'ensemble du réseau de la santé et des services sociaux : « Nos membres sont à bout de souffle et tiennent ces services à bout de bras³. »

Les intervenantes elles-mêmes reconnaissent que la charge de travail mine leur bien-être. Selon un sondage réalisé pour le compte de l'Ordre des travailleurs sociaux et thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec (OTSTCFQ) auprès de ses membres œuvrant dans le secteur jeunesse, 71 % des répondants pointent la charge de travail comme étant leur principale source d'insatisfaction⁴.

Faute de standards de pratique fiables, la charge de cas des intervenantes est trop lourde

De nombreux témoins lancent un cri du cœur pour dénoncer la lourdeur de la charge de cas des intervenantes, tant dans les services de protection de la jeunesse que dans les services du CLSC⁵.

Une trop lourde charge de cas a des répercussions directes sur les intervenantes et, par conséquent, sur la qualité et l'intensité des services. Une intervenante raconte :

Dans les faits, il y a beaucoup de dossiers qui se retrouvent dans nos charges de cas, qui sont plus sur la liste d'attente, mais qu'on n'a pas le temps de gérer. Donc, nous, on vit tous les soirs avec le sale sentiment terrible de « moi j'ai un enfant que je n'ai pas vu cette semaine dans ma charge de cas pis qui devrait être encore sur la liste [d'attente] pour montrer la réalité au ministère, mais c'est pas le cas, c'est moi qui [dort] avec ce sentiment-là⁶. »

En protection de la jeunesse, les standards de pratique sont désuets et non respectés

Pour assurer la qualité des services et viser l'équité dans la distribution du travail entre les intervenantes, des standards de pratique quantitatifs sont utilisés dans les CISSS-CIUSSS pour mesurer la charge de cas. Ces stan-

1 Ordre des travailleurs sociaux et thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec (2009), « Cadre d'analyse de la charge de cas et de la charge de travail des travailleuses sociales et des travailleurs sociaux », Montréal, OTSTCFQ, p. 8-9.

2 Témoignage de Myriam Ouellet, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 94.

3 Témoignage d'Andrée Poirier, notes sténographiques du 26 mai 2020, p. 113.

4 Ordre des travailleurs sociaux et thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec, « Un rendez-vous incontournable », 26 mai 2020, pièce P-314, CSDEPJ, p. 58, annexe : Sondage Léger Marketing (2020), « Travailleuses sociales et travailleurs sociaux œuvrant auprès de la clientèle jeunesse ».

5 Témoignage de Nathalie Pépin, notes sténographiques du 19 février 2020, p. 125; Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 5 février 2020, cahier huis clos p. 68; Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 25 février 2020, cahier huis clos p. 45.

6 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 26.

dards sont établis en fonction des activités cliniques requises selon le secteur de pratique (par exemple, les différentes étapes du processus de protection de la jeunesse).

Or, il y a lieu de se demander si ces standards quantitatifs sont bien adaptés à la réalité de la pratique et s'ils sont effectivement respectés dans l'attribution des cas.

Nous constatons que les standards établis, tant pour l'étape Évaluation et Orientation que pour l'étape Application des mesures, ne sont plus adaptés aux exigences de la pratique et qu'ils ne sont tout simplement pas respectés.

La charge de cas des intervenantes a augmenté au cours des dernières années, ce qui a nécessairement des impacts négatifs sur l'intensité des services offerts. Des témoins illustrent les enjeux liés à cette augmentation :

- Une intervenante souligne le changement qui s'est opéré au fil des ans : « Quand j'ai commencé ma pratique, il y a environ 17 ans, rencontrer un client avec intensité, c'est-à-dire une fois par semaine, c'était possible. Actuellement, si je suis capable de donner une intensité de suivi une fois aux trois semaines, je me trouve vraiment très bonne⁷. »
- Un témoin exprime pour sa part l'importance d'offrir l'intensité nécessaire : « [C]'est pas en une rencontre par mois d'une heure ou quarante-cinq (45) minutes où on peut faire en sorte que les choses changent réellement. Ça prend une intensité, ça prend du temps aussi pour créer un lien avec les gens qu'on accompagne⁸. »

Dans le cadre de notre analyse, nous avons retracé les différentes démarches entreprises pour établir des standards de pratique au cours des dernières années.

En 2004, l'Association des centres jeunesse du Québec (ACJQ) a proposé des standards de pratique pour tous les services dispensés par les services de la protection de la jeunesse. À l'époque, l'ACJQ indique que :

Pour l'étape Évaluation et Orientation

- Pour chaque poste à temps complet, 52 évaluations doivent être réalisées annuellement⁹.
- En tenant compte de ses vacances, congés fériés et autres motifs d'absence, une intervenante devrait réaliser en moyenne 42,5 évaluations sur une base annuelle¹⁰.
- La complexité des problématiques doit être considérée dans le calcul du temps requis pour évaluer un signalement. Par exemple, les situations d'abus physiques et d'abus sexuels demandent plus de temps¹¹.

Pour l'étape Application des mesures

- La charge de cas moyenne pour une intervenante à temps complet devrait être de 10,7 dossiers d'enfants pris en charge dans le cadre de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ).¹²
- La moyenne du nombre de dossiers peut augmenter à 16 pour une intervenante qui a une charge de cas mixte, composée de 66 % d'enfants pris en charge dans le cadre de la LPJ, et de 33 % d'enfants suivis par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSS)¹³.
- Dans le Cadre de référence sur le partage des responsabilités entre le Centre jeunesse et le CLSC par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) en 2013,¹⁴ la distinction entre les charges de cas LPJ et les charges de cas mixtes a disparu.

7 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 54.

8 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 25 février 2020, cahier huis clos p. 17.

9 Association des centres jeunesse du Québec, « Standards de pratique en Centre jeunesse », 2004, pièce P-425, CSDEPJ, p. 83-84.

10 Association des centres jeunesse du Québec, « Standards de pratique en Centre jeunesse », 2004, pièce P-425, CSDEPJ, p. 83-84.

11 Association des centres jeunesse du Québec, « Standards de pratique en Centre jeunesse », 2004, pièce P-425, CSDEPJ, p. 83-84.

12 Association des centres jeunesse du Québec, « Standards de pratique en Centre jeunesse », 2004, pièce P-425, CSDEPJ, p. 63, 84.

13 Association des centres jeunesse du Québec, « Standards de pratique en Centre jeunesse », 2004, pièce P-425, CSDEPJ, p. 63, 84.

14 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2013), « Cadre de référence pour les ententes de collaboration CSSS-Centres jeunesse. Programme-services Jeunes en difficulté », Gouvernement du Québec, 53 p.

En 2007, le MSSS établit ses standards dans l'offre du Programme-services Jeunes en difficulté 2007-2012, laquelle est reconduite jusqu'en 2018.

Pour l'étape Évaluation et Orientation

- Le standard de 52 évaluations par année pour une intervenante à temps complet est maintenu¹⁵, sans mention particulière sur la question du remplacement des vacances et autre des congés

Pour l'étape Application des mesures

Plutôt que le nombre de dossiers, c'est l'intensité de service qui sert ici de mesure :

- L'intensité de service doit correspondre à une intervention directe avec l'enfant, les parents ou la famille d'une durée moyenne de 60 à 90 minutes par deux semaines. Le nombre de dossiers par intervenante n'est pas précisé¹⁶.

Toutefois, nous constatons que la surcharge de travail actuelle des intervenantes ne permet pas d'atteindre ces standards de qualité et d'intensité de service. En effet, plusieurs témoins nous ont parlé de la réduction considérable du temps d'intervention directe auprès de la clientèle¹⁷.

Nous avons donc analysé les données obtenues pour les différents services afin de vérifier si les standards de pratique sont bien adaptés à la réalité de la pratique et s'ils sont respectés¹⁸.

Pour l'étape Évaluation de la situation de l'enfant, nous constatons que le standard de 52 évaluations par année par intervenante à temps complet n'a jamais été atteint, dans aucune région, au cours de la période analysée, soit de 2014-2015 à 2018-2019 (Graphique 1)¹⁹. Ce constat nous amène à conclure que les standards établis par le MSSS ne sont plus réalistes et ne conviennent plus à l'évolution des exigences de la pratique actuelle. Les intervenantes ne peuvent pas atteindre ce qui est attendu d'elles en termes quantitatifs tout en assurant la qualité clinique des interventions qu'elles ont à réaliser.

15 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2007), « Orientations relatives aux standards d'accès, de continuité, de qualité, d'efficacité et d'efficience 2007-2012 — Programme-services Jeunes en difficulté », Québec, Gouvernement du Québec, p. 41, <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2009/09-838-04.pdf>.

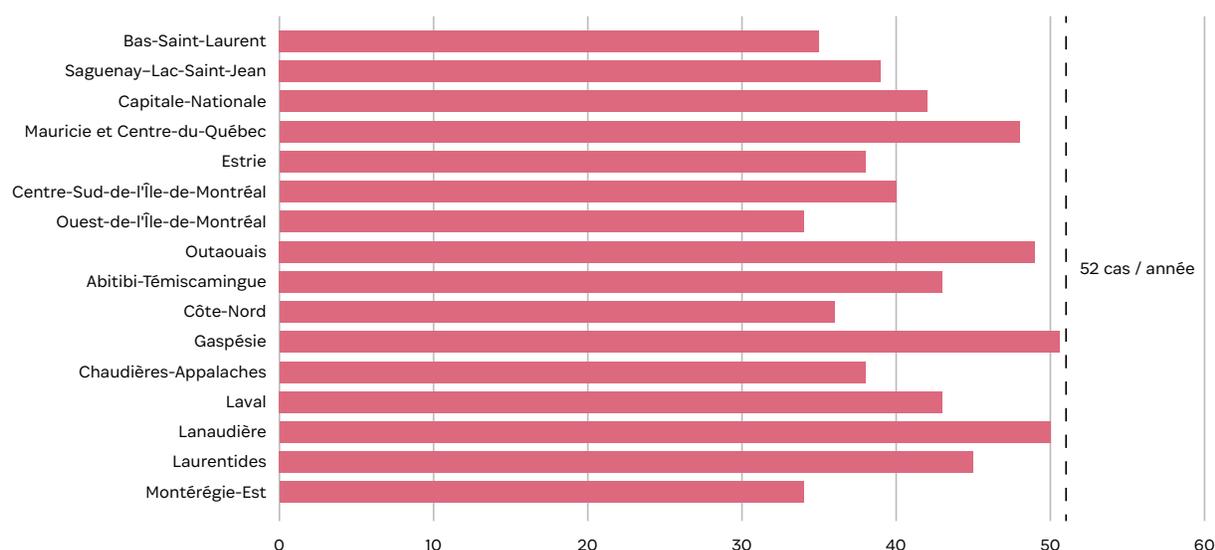
16 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2007), « Orientations relatives aux standards d'accès, de continuité, de qualité, d'efficacité et d'efficience 2007-2012 — Programme-services Jeunes en difficulté », Gouvernement du Québec, p. 44, <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2009/09-838-04.pdf>.

17 Témoignage de Myriam Ouellet, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 93; Témoignage de Nathalie Pépin, notes sténographiques du 19 février 2020, p. 176-179; CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 26, 39-40, 51.

18 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 60-62.

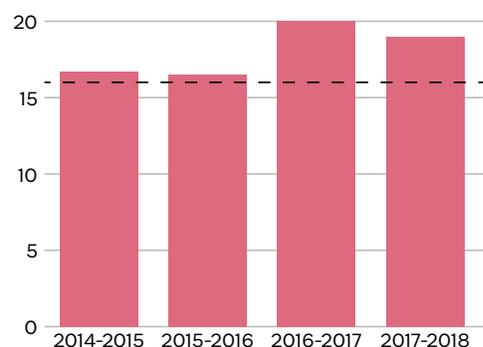
19 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 60.

Graphique 1²⁰ : Moyenne des évaluations terminées par intervenant sur 5 ans



Pour l'étape Application des mesures, nous observons que la charge de cas a augmenté depuis 2014-2015 (Graphique 2). On compte en moyenne 19 dossiers par intervenante à temps complet en 2017-2018. Notons que ce nombre est presque deux fois plus élevé que le standard de 10,7 établi en 2004 par l'ACJQ²¹. Il dépasse aussi le standard de 16 dossiers par intervenante appliqué dans la pratique depuis 2013. Nous remarquons également d'importantes disparités régionales : selon les régions, le nombre moyen de dossiers par intervenante varie entre 14,6 et 23,7²². Les disparités entre les régions font en sorte qu'il existe de l'iniquité dans la qualité du suivi des enfants dont la sécurité ou le développement est compromis.

Graphique 2²³ : État de situation de 2014-2015 à 2017-2018, du nombre moyen de dossiers de protection de la jeunesse confiés à chaque intervenant



Nous avons observé l'évolution du nombre d'heures travaillées aux différentes étapes en relation avec l'évolution du nombre de cas (Graphique 3).

Nous observons que l'augmentation du personnel ne suffit pas à répondre à la demande croissante de services.

20 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 60.

21 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 61; Association des centres jeunesse du Québec, « Standards de pratique en Centre jeunesse », 2004, pièce P-425, CSDEPJ, p. 63.

22 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 61.

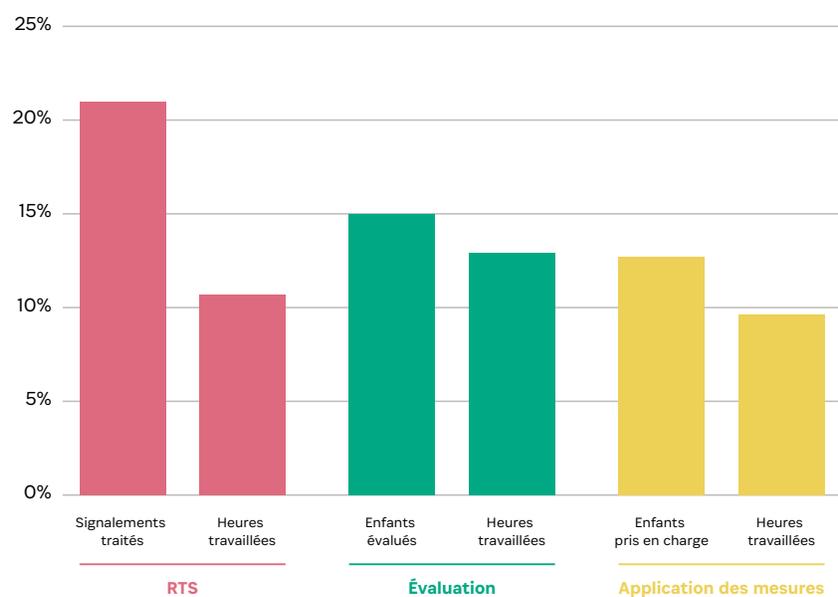
23 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 61.

Malgré une augmentation des heures travaillées, l'augmentation des cas est plus importante et le temps moyen consacré à chacun des cas diminue pour chaque étape du processus de protection de la jeunesse.

En analysant les données entre 2014-2015 et 2018-2019, nous observons que l'augmentation du personnel ne suffit pas à répondre à la demande croissante de services.

- Le nombre de signalements traités a augmenté de 21 %, alors que la croissance du nombre d'heures travaillées à l'étape Réception et traitement du signalement (RTS) a seulement crû de 10,7 %
- Le nombre d'enfants à évaluer a augmenté de 15 %, alors que la hausse des heures travaillées à l'étape Évaluation et Orientation n'a été que de 12,9 %
- Le nombre d'enfants pris en charge à l'étape Application des mesures a augmenté de 12,7 %, alors que le nombre d'heures travaillées a augmenté de 9,6 %²⁴.

Graphique 3²⁵ : Hausse (en %) des volumes d'activités et des heures travaillées (2014-2015 à 2018-2019)



Notre analyse nous permet de mieux comprendre les affirmations des intervenantes²⁶ selon lesquelles celles-ci ne disposent pas du temps nécessaire pour bien accompagner les enfants et les familles et rendre des services de qualité avec l'intensité requise.

Nous estimons que les critères établis par l'ACJQ de 2004 sont désuets et peu adaptés à la réalité de la pratique, qui s'est complexifiée au fil des ans. Des experts sont du même avis :

- Michelle Dionne, ancienne directrice de la Protection de la jeunesse (DPJ), dénonce
« L'absence de mise à jour des standards de pratique. En fait, ça aussi ça fait plusieurs années qu'on réclame la révision des standards de pratique, qui étaient bien au moment où ils ont été établis, mais qui sont largement dépassés. Je sais qu'à ce moment-ci, il y a des travaux en cours et j'ai bon espoir qu'il y ait une réponse satisfaisante qui émerge à court terme²⁷. »

24 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 62.

25 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 62.

26 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 54.

27 Témoignage de Michelle Dionne, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 187.

- Le Vérificateur général du Québec souligne, dans son rapport de 2019-2020, que le MSSS n'a pas revu les normes de pratique clinique utilisées en protection de la jeunesse depuis longtemps. Il précise que ces normes favorisent l'uniformité des interventions et l'efficacité des DPJ, et recommande de réviser les normes encadrant la pratique clinique en protection de la jeunesse et d'apporter des correctifs, s'il y a lieu²⁸.

Par ailleurs, comme le ministre Carmant le soulignait en 2020 au moment où il prenait acte du bilan des DPJ, une démarche de révision est en cours. Nous appuyons donc fortement la démarche de révision des standards de pratique en protection de la jeunesse enclenchée en 2019 par le MSSS²⁹. Il est nécessaire que cette démarche aboutisse dans les meilleurs délais afin que de nouveaux standards, tenant compte d'indicateurs de qualité et de résultat pour les enfants, soient implantés rapidement.

Les intervenantes en protection de la jeunesse doivent avoir l'espace et le temps pour bien protéger les enfants et accompagner les familles.

Dans les services des CLSC, revoir la charge de cas des intervenantes

Nous n'avons pas identifié dans les documents publics les standards et les normes concernant les charges de cas des intervenantes en CLSC. Dans la mesure où nous souhaitons élargir leur rôle, nous croyons que les standards des charges de cas doivent être revus.

Comment s'assurer d'une charge de cas raisonnable permettant d'offrir des services de qualité en l'absence de standards de mesure? Rappelons que ce questionnement est capital parce qu'une charge de cas élevée est l'un des facteurs susceptibles de fragiliser les intervenantes et de précipiter les départs³⁰.

Nous notons par exemple que les Orientations relatives aux standards d'accès, de continuité, de qualité, d'efficacité et d'efficience – Programme-services Jeunes en difficulté 2007-2012 ne déterminent ni durée, ni nombre de rencontres pour les services de proximité³¹. Toutefois, les directeurs et directrices du programme jeunesse stipulent que l'intensité des services du CLSC est définie par des « épisodes de services » se situant généralement entre 10 et 12 rencontres³².

Un passage du mémoire d'une intervenante anonyme est révélateur quant à l'imprécision et l'ambiguïté des standards de pratique.

[U]n nombre revient toujours : 25. Chaque intervenant à temps plein doit avoir à sa charge 25 dossiers/familles/situations. Il va sans dire qu'une charge de cas de 25 familles ou de 25 dossiers n'est pas la même chose. 25 familles, ça peut vouloir dire entre 25 et 100 dossiers, si les familles ont un maximum de 4 membres³³.

L'autrice du mémoire précise que ce nombre est établi sur la base d'un document provenant de l'Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux (AQESSS)³⁴.

Pour amorcer le virage vers une société bienveillante et préventive qui fait en sorte que le moins d'enfants possible sont signalés et pris en charge par la DPJ, il faut garantir aux intervenantes une charge de cas raisonnable leur permettant d'offrir une intensité de service adéquate et d'effectuer un travail efficace.

28 Vérificateur général du Québec (2019), « Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020 », chapitre 5 : « Protection de la jeunesse : gestion des interventions à la suite d'un signalement à un directeur de la protection de la jeunesse », pièce P-046, CSDEPJ, p. 35, 38.

29 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2019), « Protection de la jeunesse – Le ministre délégué Lionel Carmant reconnaît le travail essentiel des équipes et réitère les actions mises en place pour les soutenir », <<https://www.msss.gouv.qc.ca/ministere/salle-de-presse/communique-1974/>>.

30 Équipe Jeunes en difficulté du RLS Bordeaux-Cartierville-Saint-Laurent (CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal), « Mémoire de l'équipe Jeunes en difficulté du RLS Bordeaux-Cartierville-Saint-Laurent (CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal) déposé dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », 12 décembre 2019, pièce P-209, CSDEPJ, p. 7.

31 Le document utilise le mot « proximité » pour faire référence aux services de première ligne.

32 Directrices et directeurs du programme jeunesse, « Enjeux relatifs aux services aux jeunes et aux familles en contexte de vulnérabilité », décembre 2019, pièce P-085, CSDEPJ, p. 6.

33 Anonyme, « État des services de proximité, constats d'une praticienne », 11 décembre 2019, pièce P-306, CSDEPJ, p. 11.

34 Association québécoise des établissements de santé et de services sociaux (2012), « Pistes d'action pour améliorer la performance des CSSS en matière de services aux jeunes en difficulté et à leur famille », p. 16.

La charge de travail ne tient pas compte de la complexité des situations

De façon générale, nous remarquons que la spécificité et la complexité des dossiers des enfants ne sont pas prises en compte dans le calcul de la charge de travail des intervenantes. Cela va à l'encontre de la nature même de la pratique psychosociale, qui prône de prendre le temps nécessaire pour établir une relation de confiance et mobiliser les forces des membres d'une famille³⁵. Mélanie Bourque, professeure agrégée au Département de travail social de l'Université du Québec en Outaouais, mentionne dans son témoignage que : « Le travail social est une pratique prudentielle, c'est-à-dire que c'est une pratique qui vise à accompagner des personnes, évidemment vivant des difficultés, qui demandent un suivi [...] important parce qu'à chaque fois les situations sont complexes et singulières³⁶. »

Des témoins pointent des failles dans la façon dont la charge de travail des intervenantes est établie.

- Andrée Poirier, présidente de l'APTS, souligne que « la charge de travail ne devrait pas être évaluée en fonction du nombre d'enfants suivis, mais plutôt selon la complexité de chaque dossier afin d'assurer l'intensité et la fréquence d'interventions requises par une famille³⁷ ».
- Myriam Ouellet, travailleuse sociale et membre de l'Association des conseils multidisciplinaires du Québec partage cet avis tout en déplorant que « les charges de cas [soient] évaluées de manière quantitative plutôt que qualitative³⁸ ».

Nous remarquons effectivement que le calcul de la charge de travail des intervenantes ne tient pas compte de leur réalité sur le terrain. Pour remédier à cette situation, nous sommes d'avis que la charge de travail des intervenantes doit tenir compte d'indicateurs de qualité clinique adaptés aux besoins des enfants et des familles.

Pour toutes les intervenantes

- La complexité et la spécificité des cas
- Le besoin d'un temps de concertation entre les partenaires et de réflexion à l'intérieur de l'équipe
- Le besoin de temps de préparation individuelle, de codéveloppement et de supervision clinique
- La proximité des ressources disponibles (par exemple, lorsque l'intervenante doit amener un enfant dans un hôpital situé à 2 heures de son lieu d'hébergement)
- L'étendue du territoire et les disparités régionales
- L'expérience de l'intervenante
- La nécessité du mentorat et de l'accompagnement des stagiaires et des employées récemment intégrées dans l'équipe
- Le respect du jugement des intervenantes et de leur autonomie, des règles déontologiques et des principes des lois (notamment la LPJ)³⁹.

Spécifiquement pour les intervenantes en protection de la jeunesse

- Le temps nécessaire pour évaluer un signalement, analyser une situation et intervenir en considérant l'histoire de l'enfant, mobiliser les parents et les proches autour de l'enfant
- La charge de travail supplémentaire occasionnée lorsqu'un dossier est judiciairisé.

Spécifiquement pour les intervenantes en CLSC

- Le rôle de l'intervenante en CLSC qui se voit attribuer des responsabilités légales en vertu de l'article 33 de la LPJ pour assurer une partie du suivi en protection de la jeunesse
- La dispensation de programmes spécifiques requérant plus d'intensité, par exemple le Programme d'intervention en négligence (PIN).

35 Témoignage de Mélanie Bourque, notes sténographiques du 11 décembre 2019, p. 9.

36 Témoignage de Mélanie Bourque, notes sténographiques du 11 décembre 2019, p. 8.

37 Témoignage d'Andrée Poirier, notes sténographiques du 26 mai 2020, p. 114.

38 Témoignage de Myriam Ouellet, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 93.

39 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 54; Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux, « Placer le bien-être des enfants au cœur de nos priorités », 19 mars 2020, pièce P-184, CSDEPJ, p. 21.

La gestion de la performance met une pression supplémentaire sur les intervenantes

Nous remarquons que la culture administrative actuelle, inspirée par la gestion de la performance financière et axée sur la reddition de comptes, tend à la quantification et à l'uniformisation des services.

Un témoin nous mentionne la culture de performance qui s'est développée et qui n'était pas aussi présente au début de sa carrière⁴⁰.

Les indicateurs de performance ne sont pas adaptés à la réalité de la pratique

La gestion basée sur des indicateurs de performance basés sur des volumes d'activité tels que les listes d'attente, le nombre de rencontres, les heures travaillées par client, etc. est critiquée :

- Claire Chamberland, professeure à l'École de travail social de l'Université de Montréal et l'APTS soulignent que les cibles quantitatives ne doivent pas avoir préséance sur le jugement professionnel des intervenantes qui œuvrent auprès des familles⁴¹.
- Dans un forum, une famille d'accueil souligne : « C'est important, va falloir qu'ils comprennent aussi que c'est pas une business, c'est des enfants⁴² .»

Dans ce contexte, le jugement clinique et l'autonomie professionnelle des intervenantes semblent effectivement perdre de l'importance. Des témoins et experts se prononcent sur l'impact des indicateurs quantitatifs et des processus de reddition de comptes déconnectés de la pratique.

- Claire Chamberland, souligne qu'il y a des aspects viciés dans les processus de reddition et les dispositifs qui viennent menacer les conditions fondamentales de l'intervention⁴³.
- Selon Mélanie Bourque, cette culture de la mesure, de moins en moins clinique et de plus en plus axée sur une approche managériale, « ne semble pas avoir beaucoup de sens pour les intervenantes. Donc, atteindre un chiffre, c'est pas quelque chose qui est motivant⁴⁴ ».

Des intervenantes dénoncent la pression liée à une gestion de la performance et à une reddition de comptes qui s'arriment mal à la réalité de leur pratique.

- Certaines intervenantes ont constamment le sentiment de devoir justifier leurs décisions pour des raisons administratives et expliquent qu'avec la pression de la performance et des listes d'attente, il devient difficile de prendre le temps nécessaire pour faire une évaluation complète des besoins⁴⁵.
- Une intervenante explique que la reddition de comptes à laquelle elle est soumise repose uniquement sur des aspects quantitatifs de leur prestation de travail tels que le nombre d'entrevues réalisées, le nombre de dossiers fermés, le nombre de plans d'intervention révisés, etc.⁴⁶.
- Elle souligne également que la situation s'est accentuée au cours des dernières années et que la culture de la performance ajoute effectivement une pression sur les intervenantes : « Je n'ai pas trente ans d'expérience, j'ai [...] d'années, mais je vois quand même une bonne différence entre le début de ma carrière puis aujourd'hui. Donc, on est vraiment dans une culture de performance où on demande toujours plus à l'intervenant⁴⁷. »

Or, la qualité des services dépasse ce que les chiffres peuvent en dire : elle repose sur une analyse clinique complexe, adaptée aux besoins de chaque famille et nécessite donc une forme de souplesse. Le fait que la perfor-

40 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 5 février 2020, cahier huis clos p. 65.

41 Témoignage de Claire Chamberland, notes sténographique du 8 janvier 2020, p. 164-165; Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux, « Placer le bien-être des enfants au cœur de nos priorités », 19 mars 2020, pièce P-184, CSDEPJ, p. 12.

42 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », 7 mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 57.

43 Témoignage de Claire Chamberland, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 165.

44 Témoignage de Mélanie Bourque, notes sténographiques du 11 décembre 2019, p. 20.

45 Témoignage de Delphine Collin-Vézina, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 15; Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 5 février 2020, cahier huis clos p. 65-66; Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 5 février 2020, cahier huis clos p. 86; Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 18 février 2020, cahier huis clos p. 39; Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 25 février 2020, cahier huis clos p. 46.

46 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 5 février 2020, cahier huis clos p. 83.

47 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 5 février 2020, cahier huis clos p. 65.

mance soit aujourd'hui établie sur la base de nombres plutôt que de résultats peut donc nuire à la qualité des services et à la perception que les familles peuvent en avoir.

- Mélanie Bourque souligne que « les travailleuses sociales ont l'impression que les décisions se prennent en fonction d'objectifs administratifs, de quantification, alors qu'elles n'ont pas de discussion clinique⁴⁸ ».
- Dans son mémoire, l'APTS mentionne que certaines intervenantes, dans la perspective d'améliorer l'accessibilité aux services, doivent prendre davantage de dossiers, mais rencontrer moins les familles ou encore fermer rapidement des dossiers⁴⁹.
- Des jeunes et des parents témoignent : « On n'est pas traités cas par cas, comme des humains, on est traités comme des dossiers. [...] On est comme catégorisés dans des cases et ce n'est pas réaliste [...]. Chaque humain est unique⁵⁰. »

L'équipe du Service Jeunes en difficulté du RLS Bordeaux-Cartierville-St-Laurent affirme qu'il faudrait éviter de mesurer la performance uniquement en termes statistiques et émet une série de recommandations :

- Les dossiers doivent être mieux répartis entre les intervenantes et ne pas tenir compte uniquement de la quantité des services rendus.
- Les différentes problématiques, la lourdeur associée et le temps consacré aux suivis doivent être pris en compte et reconnus officiellement par le MSSS.
- La reddition de comptes ne doit pas être demandée en fonction d'un facteur chiffré, tel que celui du délai de 30 jours pour une prise en charge⁵¹.

De fait, dans le but de soutenir les intervenantes et les familles et pour assurer la qualité des services, plusieurs questions se posent : les redditions de comptes que nous exigeons des intervenantes, des cadres et des CIUSSS-CIUSSS mesurent-elles les bonnes cibles? Ces cibles sont-elles principalement administratives? Faudrait-il plutôt faire des redditions de comptes cliniques et constater les impacts sur les problématiques⁵²?

Les tâches administratives alourdissent la charge des intervenantes et les détournent de leur mission première

Des intervenantes dénoncent la lourdeur administrative associée à leurs fonctions.

- Une intervenante explique que les tâches administratives augmentent constamment : « C'est allé en augmentant. Il y a des formulaires, il y a des protocoles, il y a toujours un document à compléter pour justifier une action ou pour justifier un besoin⁵³. »
- Les nombreux rapports et courriels à lire ajoutent un fardeau considérable, et souvent jugé inutile, sur les épaules des intervenantes⁵⁴.
- Des intervenantes disent subir beaucoup de pression pour compléter des évaluations afin de fermer des dossiers pour se conformer à certains échéanciers⁵⁵.
- Des intervenantes témoignent de leurs insatisfactions en regard des services qu'elles ne sont pas en mesure de rendre. Elles affirment que « [l']atteinte des objectifs administratifs semble être plus importante que d'atteindre les objectifs de bien-être de l'enfant⁵⁶ ». Dans les forums régionaux, elles dénoncent le fait que « la "procédurite" a pris le dessus⁵⁷ ».

48 Témoignage de Mélanie Bourque, notes sténographiques du 11 décembre 2019, p. 24.

49 Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux, « Placer le bien-être des enfants au cœur de nos priorités », 19 mars 2020, pièce P-184, CSDEPJ, p. 10.

50 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 54.

51 Équipe Jeunes en difficulté du RLS Bordeaux-Cartierville-Saint-Laurent (CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal), « Mémoire de l'équipe Jeunes en difficulté du RLS Bordeaux-Cartierville-Saint-Laurent (CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal) déposé dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », 12 décembre 2019, pièce P-209, CSDEPJ, p. 11-12.

52 Témoignage de Claude Bilodeau, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 182; Témoignage de Claire Chamberland, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 164-165.

53 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 25 février 2020, cahier huis clos p. 47.

54 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 5 février 2020, cahier huis clos p. 83.

55 CSDEPJ, « Votre histoire : Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 22.

56 CSDEPJ, « Votre histoire : Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 22.

57 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 54.

Dans le même ordre d'idée, l'OTSTCFQ dénonce les dilemmes éthiques et les situations problématiques dans lesquelles certains travailleurs sont placés face à des enjeux administratifs et organisationnels :

La situation est maintenant connue, reconnue et documentée : les conditions d'exercice des travailleurs sociaux dans le réseau de la santé et des services sociaux sont à la fois astreignantes et contraignantes. Les travailleurs sociaux sont aussi confrontés à devoir choisir entre les directives de l'employeur, le respect de leur code de déontologie ainsi que les normes de leur Ordre, se retrouvant parfois en conflit de loyauté. Ils doivent défendre des valeurs sociales fondamentales, étroitement liées à leur pratique et à leur éthique professionnelle, à l'encontre de ce qui est exigé de l'employeur. Ces conditions freinent le déploiement de pratiques réfléchies, assurées, appuyées sur les connaissances scientifiques récentes. Cette situation est accentuée en contexte de protection de la jeunesse⁵⁸.

Le MSSS a annoncé le 30 novembre 2019 sa volonté d'alléger les processus administratifs auxquels les intervenantes sont soumises en maximisant la contribution du personnel administratif pour permettre aux intervenantes de se consacrer majoritairement aux tâches pour lesquelles leurs compétences sont exigées et nécessaires⁵⁹. Nous espérons que cette annonce apportera les résultats escomptés. Nous concluons que l'organisation du travail doit être revue afin de mettre en place des conditions qui répondent aux besoins des enfants et des familles, et qui respectent l'autonomie professionnelle et le jugement clinique des intervenantes.

La pression ressentie par les intervenantes les amène souvent à vouloir quitter les services à la jeunesse

L'ensemble du réseau de la santé et des services sociaux fait actuellement face à un défi majeur sur le plan du recrutement et de la rétention du personnel qui œuvre auprès des jeunes et de leurs familles. Cette problématique est vraie pour l'ensemble des intervenantes, mais elle est plus prononcée pour les intervenantes en protection de la jeunesse⁶⁰.

- Certains blâment le peu d'attrait et les conditions de travail difficiles, tant dans les services du CLSC qu'en protection de la jeunesse⁶¹.
- M^e Jean-François Champoux, avocat au CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec venu témoigner en son nom personnel, souligne que les intervenantes sont à bout de souffle, toujours surchargées et qu'elles ne sont pas satisfaites du contexte de travail actuel, ce qui entraîne leur démotivation. Il affirme qu'il faut faire le maximum pour que le contexte soit intéressant si on veut qu'il y ait des intéressées⁶².

À ce sujet, les résultats de deux sondages réalisés pour l'OTSTCFQ sont révélateurs :

- 81 % des répondants en protection de la jeunesse sont insatisfaits de leurs conditions de pratique⁶³ et 64 % songent régulièrement à quitter leur poste⁶⁴
- 60 % des répondants dans les services du CLSC sont insatisfaits de leurs conditions de pratique⁶⁵
- 49 % de tous les répondants songent régulièrement à quitter leur poste⁶⁶.

58 Ordre des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec, « Un rendez-vous incontournable », 26 mai 2020, pièce P-314, CSDEPJ, p. 26.

59 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2019), « Protection de la jeunesse – Le ministre Lionel Carmant annonce trois mesures pour soutenir les intervenants en protection de la jeunesse », Gouvernement du Québec, <<https://www.msss.gouv.qc.ca/ministere/salle-de-presse/communique-1981/>>.

60 Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux, « Placer le bien-être des enfants au cœur de nos priorités », 19 mars 2020, pièce P-184, CSDEPJ, p. 21.

61 CIUSSS CPEJ Saguenay-Lac-Saint-Jean, « Mémoire pour la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse CIUSSS CPEJ Saguenay-Lac-Saint-Jean », 13 mars 2020, P-187 CSDEPJ, p. 6; Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 5 février 2020, cahier huis clos p. 68-69; Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 25 février 2020, cahier huis clos p. 16.

62 Témoignage de Jean-François Champoux, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 101.

63 Ordre des travailleurs sociaux et thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec, « Un rendez-vous incontournable », 26 mai 2020, pièce P-314 CSDEPJ, p. 50, annexe : Sondage Léger Marketing (2020), « Travailleuses sociales et travailleurs sociaux œuvrant auprès de la clientèle jeunesse ».

64 Ordre des travailleurs sociaux et thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec, « Un rendez-vous incontournable », 26 mai 2020, pièce P-314 CSDEPJ, p. 29, annexe : Sondage SOM (2020).

65 Ordre des travailleurs sociaux et thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec, « Un rendez-vous incontournable », 26 mai 2020, pièce P-314 CSDEPJ, p. 50, annexe : Sondage Léger Marketing (2020), « Travailleuses sociales et travailleurs sociaux œuvrant auprès de la clientèle jeunesse ».

66 Ordre des travailleurs sociaux et thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec, « Un rendez-vous incontournable », 26 mai 2020, pièce P-314 CSDEPJ, p. 45, annexe : Sondage SOM (2020).

Le réseau fait face à un cercle vicieux qui crée une instabilité du personnel

Jean-François Champoux et Michelle Dionne dénoncent le cercle vicieux qui sévit dans le réseau : la pénurie de main-d'œuvre entraîne une charge de travail supplémentaire pour des intervenantes déjà à bout de souffle, provoquant l'exode des intervenantes vers d'autres emplois, renforçant du coup le manque de personnel, et ainsi de suite⁶⁷.

Dans ce cercle vicieux vient se greffer le fait que les intervenantes ont l'impression de ne pas offrir de bons services aux jeunes et à leur famille⁶⁸. Certaines intervenantes qualifient leur pratique de « pompier » pour les situations critiques, urgentes, alors que d'autres familles en besoin doivent patienter⁶⁹.

En conséquence, le secteur des services à la jeunesse est aux prises avec un roulement de personnel important.

- Une intervenante témoigne des départs :

Dans mon équipe de travail, on est 17 et j'ai, je crois, 6 ou 8 collègues qui ont appliqué pour quitter le centre jeunesse. Puis je ne parle pas de collègues, ici, qui ont deux ou trois ans d'expérience, je parle des collègues qui ont plus de 10 ans d'expérience⁷⁰.
- Un intervenant pointe les effets du manque de personnel :

Dans ma réalité personnelle, du mois de juin au mois de janvier, on était 9 employés à l'Étape... sur une possibilité totale de 17. Je ne vous cacherai pas que quand on était 9, la liste d'attente a augmenté énormément parce qu'on est à peine à moitié de l'équipe, on ne peut pas fournir[...]»⁷¹

En plus des intervenantes qui quittent leur emploi dans les services à la jeunesse, plusieurs migrent d'un service à l'autre. Nous remarquons que le taux de mobilité du personnel entre les services s'est accentué entre 2014 et 2019, passant de 15 % à 23 %⁷². Nous remarquons des écarts importants d'une région à l'autre.

- Les intervenantes provenant des services de CLSC se déplacent pour travailler dans d'autres programmes sociaux de leur CIUSSS-CIUSSS⁷³
- Les intervenantes provenant de la protection de la jeunesse migrent d'un service à l'autre à l'intérieur des services du centre jeunesse⁷⁴
- Cette mobilité inquiète le CIUSSS des Laurentides en soulignant que la création des CIUSSS-CIUSSS permet une mobilité du personnel qui entraîne une forte tendance à la discontinuité des services pour le suivi des enfants pris en charge à l'étape Application des mesures⁷⁵.

Le roulement de personnel nuit à la qualité des services

Au cours de notre analyse des 78 trajectoires d'enfants suivis en protection de la jeunesse, nous avons calculé une moyenne de 6 intervenantes par jeune pendant la durée de la prise en charge⁷⁶.

- Dans son mémoire, l'OTSTCFQ souligne que : « La parole des jeunes ayant témoigné est révélatrice. Ils ont fait état du nombre d'intervenants et de professionnels qui se sont succédés auprès d'eux à travers leur parcours en protection de la jeunesse ainsi que les ruptures de liens vécues comme autant de deuils. »⁷⁷ »

67 Témoignage de Jean-François Champoux, notes sténographiques du 26 février 2020, p. 120; Témoignage de Michelle Dionne, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 187-188.

68 Confédération des syndicats nationaux, « Mémoire présenté par la Confédération des syndicats nationaux à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 6 décembre 2019, pièce P-193, CSDEPJ, p. 7; Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 18 février 2020, cahier huis clos p. 12-13.

69 Confédération des syndicats nationaux, « Mémoire présenté par la Confédération des syndicats nationaux à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 6 décembre 2019, pièce P-193, CSDEPJ, p. 8; Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 5 février 2020, cahier huis clos p. 68.

70 Témoignage de Nathalie Pépin, notes sténographiques du 19 février 2020, p. 132.

71 Témoignage à huis clos

72 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 66.

73 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 67.

74 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 67.

75 CIUSSS des Laurentides, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse – Unités d'intervention interdisciplinaires à l'application des mesures par la Direction du programme jeunesse », décembre 2019, pièce P-263, CSDEPJ, p. 6.

76 Annexe 13, « Analyse qualitative de dossiers d'enfants ».

77 Ordre des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec, « Un rendez-vous incontournable », 26 mai 2020, pièce P-314, CSDEPJ, p. 26.

- Le témoignage de Sarah Labrie, témoin citoyenne, résume parfaitement l'enjeu : « Il y a un manque dans le système de stabilité. T'sais, on dit aux parents d'être stables, mais le système n'est pas stable⁷⁸. »
- Les parents sont nombreux à dénoncer le taux de roulement élevé du personnel et à déplorer les conséquences de devoir répéter constamment leur histoire et rebâtir une relation de confiance⁷⁹.
- Les professionnels se retrouvent constamment dans l'obligation de recréer des liens de confiance avec l'enfant, sa famille et les partenaires du réseau⁸⁰. Il devient difficile de réaliser un suivi adéquat avec ce roulement élevé de personnel⁸¹.

L'APTS dénonce également le fait que le manque de stratégies de maintien du personnel dans le secteur de la jeunesse nuit au soutien et à l'accompagnement des nouvelles intervenantes dans leur intégration et dans le développement de leurs compétences⁸².

Conclusion à propos de la charge de travail des intervenantes

Nous constatons que les intervenantes sont à bout de souffle et que leur insatisfaction par rapport à leurs conditions de pratique menace leur motivation, au point qu'elles choisissent parfois de quitter les services à la jeunesse. La charge de travail qui leur est imposée, à la fois trop lourde, éloignée des objectifs qu'elles poursuivent dans leur pratique, semble être la cause d'une grande part de cette insatisfaction. Pour remédier à cette situation, il est impératif de repenser l'organisation du travail. Les standards de pratique doivent notamment être modernisés et définis en fonction des besoins réels des enfants et des familles. Les intervenantes doivent bénéficier d'un meilleur soutien administratif pour pouvoir consacrer leur temps et leur énergie aux interventions cliniques qu'elles mènent auprès des enfants et de leurs familles. Nous recommandons également d'ajuster le nombre d'intervenantes en fonction des demandes de services et des besoins de la clientèle.

1.2 Les intervenantes sont à risque de subir de la violence physique et psychologique

De nombreux témoins rappellent que les intervenantes qui travaillent auprès des jeunes en difficulté et leurs familles sont régulièrement exposées à la violence psychologique, verbale, voire physique, ce qui peut entraîner des conséquences importantes sur leur santé physique et psychologique⁸³.

Michelle Dionne exprime des craintes au cours de son témoignage : « Les manifestations de violence d'une certaine clientèle [...], c'est une problématique qui prend de l'ampleur et qui constitue, à notre avis, une véritable menace à la sécurité des intervenants⁸⁴. »

Or, cette menace à la sécurité physique et psychologique des intervenantes est-elle suffisamment reconnue et prévenue?

78 Témoignage de Sarah Labrie, notes sténographiques du 22 octobre 2019, p. 157.

79 CSDEPJ, « Votre histoire : Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 14; CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 39; Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 11 novembre 2019, cahier huis clos p. 125-126.

80 Ordre des psychologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre des psychologues du Québec présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 19 décembre 2019, pièce P-192, CSDEPJ, p. 17.

81 Table régionale des organismes communautaires et bénévoles de la Montérégie, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-220, CSDEPJ, p. 9.

82 Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux, « Placer le bien-être des enfants au cœur de nos priorités », 19 mars 2020, pièce P-184, CSDEPJ, p. 19.

83 CIUSSS CPEJ Saguenay-Lac-Saint-Jean, « Mémoire pour la Commission sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », 13 mars 2020, pièce P-187, CSDEPJ, p. 4; Réviseurs de la DPJ du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, « Point de vue des réviseurs de la DPJ du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal déposé à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », 13 mars 2020, pièce P-393, CSDEPJ, p. 13; Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux, « Placer le bien-être des enfants au cœur de nos priorités », 19 mars 2020, pièce P-184, CSDEPJ, p. 23; Témoignage de Michelle Dionne, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 186.

84 Témoignage de Michelle Dionne, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 188.

Dans la pratique, le risque d'agression est présent

Les intervenantes sont régulièrement confrontées à des contextes de vie marqués par des histoires de négligence, de maltraitance ou d'abus. Elles doivent parfois affronter l'agressivité de certains individus, essayer les injures, et elles reçoivent parfois des menaces⁸⁵.

Plusieurs témoins soulèvent le risque important auquel les intervenantes doivent faire face dans le cadre de leur pratique.

- Des intervenantes rapportent que les insultes, les cris, les menaces et l'intimidation sont monnaie courante⁸⁶
- Les réviseurs du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal dénoncent l'exposition à des situations mettant en danger la sécurité et l'intégrité des intervenantes⁸⁷.

La sécurité physique des intervenantes est parfois directement menacée.

- Une intervenante souligne que la violence est imprévisible et le fait qu'elles sont peu protégées. Elle relate les propos révélateurs de partenaires policiers : « Vous autres, c'est quand même drôle parce que vous vous en allez dans des milieux que nous, on y va armés, à deux, trois policiers, puis vous autres, vous arrivez avec vos pads puis vos crayons⁸⁸. »
- En audience, un intervenant raconte s'être retrouvé en congé maladie après avoir subi des agressions physiques violentes qui ont entraîné des conséquences dramatiques, allant jusqu'à l'hospitalisation⁸⁹.

Il semble effectivement que les risques pour la sécurité des intervenantes ne soient pas toujours évalués en amont des interventions, et que les intervenantes ne disposent pas des moyens et ressources nécessaires pour les prévenir ou les maîtriser⁹⁰.

Les intervenantes portent une lourde charge émotive et psychologique

Nous constatons que la relation d'aide auprès des enfants et des familles ayant vécu de l'adversité ou des traumatismes a des conséquences sur le vécu émotionnel des intervenantes.

- Les intervenantes qui ont contacté la ligne « Votre histoire⁹¹ » insistent sur les effets psychologiques liés à l'exercice de leur profession dans un contexte aussi difficile. L'ampleur de leurs responsabilités envers les enfants, la gestion constante du risque, les longues heures de travail et cette impression de toujours devoir « privilégier l'urgence de l'urgence » entraînent une charge mentale lourde à supporter⁹².
- Une intervenante explique : « [C]ette gestion-là d'émotions, je vous dirais que c'est quelque chose qui est quand même difficile à faire. Ce qui fait que des fois [...] on peut être... à bout, si je peux dire ça comme ça, puis on peut être fatigués émotionnellement, fatigués mentalement⁹³. »
- Une psychologue, consultante au Centre jeunesse, raconte : « Donc, on vit... on voit un essoufflement important chez les intervenants. On voit de la détresse. Des intervenants qui pleurent dans nos bureaux, qui ne savent plus comment gérer leur charge de cas, qui ne savent plus par quel côté prendre la situation⁹⁴. »

85 Témoignage de Jean Labbé, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 252; Témoignage de Nathalie Pépin, notes sténographiques du 19 février 2020, p. 125, 144-145.

86 Réviseurs de la DPJ du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, « Point de vue des réviseurs de la DPJ du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal déposé à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », 13 mars 2020, pièce P-393, CSDEPJ, p. 12.

87 Réviseurs de la DPJ du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, « Point de vue des réviseurs de la DPJ du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal déposé à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », 13 mars 2020, pièce P-393, CSDEPJ, p. 14.

88 Témoignage de Nathalie Pépin, notes sténographiques du 19 février 2020, p. 133.

89 Témoignage à huis clos

90 Témoignage de Danny McConnell, notes sténographiques du 20 février 2020, p. 57-60; CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 57.

91 Témoignages reçus via la ligne téléphonique et la boîte courriel « Votre histoire ».

92 CSDEPJ, « Votre histoire : Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 21.

93 Témoignage Nathalie Pépin, notes sténographiques du 19 février 2020, p. 126.

94 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 5 février 2020, cahier huis clos p. 68-69.

- Selon l'Ordre des psychologues du Québec (OPQ), « [l]es professionnelles travaillent sous pression, dans un contexte à haut niveau de stress, où l'erreur peut s'avérer lourde de conséquences⁹⁵ ».

Selon Véronique Tessier, étudiante à la maîtrise en service social de l'Université Laval, les conséquences d'une exposition répétée à la détresse peuvent être considérables et affecter la vie professionnelle et personnelle des intervenantes. Ces dernières peuvent notamment développer :

- un stress traumatique secondaire et devenir ainsi des victimes indirectes des traumatismes vécus par les personnes qu'elles accompagnent
- un épuisement professionnel et se désengager de leur travail
- une fatigue de compassion et voir leur intérêt et leur capacité à faire preuve d'empathie réduits⁹⁶.

Plusieurs intervenantes déplorent effectivement le manque de ressources, d'espace et de temps alloués pour discuter de leurs dossiers et « ventiler » avec des collègues ou des ressources spécialisées⁹⁷. Or, nous constatons que les structures en place ne permettent pas de prévenir de tels risques ni de soutenir les intervenantes de façon adéquate. À ce manque de soutien professionnel s'ajoute le poids de la dévalorisation du travail des intervenantes dans le discours public. La pression médiatique et l'opinion publique négative face aux services à la jeunesse ajoutent effectivement une charge émotionnelle aux intervenantes⁹⁸.

- Plusieurs intervenantes affirment être affectées par l'image négative de la DPJ qui est projetée dans les médias : « On s'occupe de nous seulement lorsqu'il y a une crise et qu'on en parle aux nouvelles. Il faut revaloriser la profession⁹⁹. »
- Dans son mémoire, l'OTSTCFQ révèle les résultats d'un sondage réalisé pour son compte par la firme Léger Marketing en 2020. Le sondage rapporte que les travailleurs sociaux considèrent que l'image véhiculée dans l'opinion publique et sur les médias sociaux à l'endroit de leur profession est négative dans une proportion de 77 % pour ceux en CLSC et de 93 % pour ceux en protection de la jeunesse¹⁰⁰.
- Selon le même sondage, 80 % des répondants exerçant en CLSC et 82 % de ceux en protection de la jeunesse considèrent que leur profession n'est pas valorisée au Québec¹⁰¹.

La perte identitaire et l'effritement du sentiment d'appartenance des intervenantes sont d'autres éléments soulevés. Les intervenantes ont l'impression de perdre leurs repères, le sens de leur travail, leur identité professionnelle et d'être « aspirées par le sanitaire¹⁰² ».

Finalement, la charge de travail ajoute elle-même une charge psychologique aux intervenantes. La Confédération des syndicats nationaux (CSN) écrit dans son mémoire que la lourdeur des charges de travail mine le moral des intervenantes, qui n'arrivent pas à suffire à la tâche pendant les heures de travail¹⁰³. La complexité de la pratique,

95 Ordre des psychologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre des psychologues du Québec présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 19 décembre 2019, pièce P-192, CSDEPJ, p. 17.

96 Véronique Tessier, « Prévalence et facteurs de risque les plus fortement associés à la présence de stress traumatique secondaire chez les intervenants sociaux en protection de la jeunesse », 2018, pièce P-297, CSDEPJ, p. 12-13.

97 Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux, « Placer le bien-être des enfants au cœur de nos priorités », 19 mars 2020, pièce P-184, CSDEPJ, p. 23; CSDEPJ, « Votre histoire : Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 21; Témoignage de Nathalie Pépin, notes sténographiques du 19 février 2020, p. 127; Témoignage d'Hélène Dénoy, notes sténographiques du 6 novembre 2019, p.158-161.

98 Réviseurs de la DPJ du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, « Point de vue des réviseurs de la DPJ du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal déposé à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », 13 mars 2020, pièce P-393, CSDEPJ, p. 14; Ordre des travailleurs et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec, « Un rendez-vous incontournable », 26 mai 2020, pièce P-314, CSDEPJ, p. 28; Témoignage de Michelle Dionne, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 188-189; Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 5 février 2020, cahier huis clos p. 70.

99 CSDEPJ, « Votre histoire : Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 22.

100 Ordre des travailleurs et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec, « Un rendez-vous incontournable », 26 mai 2020, pièce P-314, CSDEPJ, p. 83, annexe : Sondage Léger Marketing (2020), « Travailleuses sociales et travailleurs sociaux œuvrant auprès de la clientèle jeunesse ».

101 Ordre des travailleurs et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec, « Un rendez-vous incontournable », 26 mai 2020, pièce P-314, CSDEPJ, p. 76, annexe : Sondage Léger Marketing (2020), « Travailleuses sociales et travailleurs sociaux œuvrant auprès de la clientèle jeunesse ».

102 Témoignage de Mélanie Bourque, notes sténographiques du 11 décembre 2019, p. 10; Véronique Tessier, « Prévalence et facteurs de risque les plus fortement associés à la présence de stress traumatique secondaire chez les intervenants sociaux en protection de la jeunesse », 2018, pièce P-297, CSDEPJ, p. 58; Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 25 février 2020, cahier huis clos p. 49-50.

103 Confédération des syndicats nationaux, « Mémoire présenté par la Confédération des syndicats nationaux à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 6 décembre 2019, pièce P-193, CSDEPJ, p. 8.

le manque de soutien, la pression constante imposée par les listes d'attente, la charge émotionnelle subie sont autant de facteurs qui menacent le bien-être des intervenantes¹⁰⁴.

La santé, la sécurité et le bien-être des intervenantes ont des conséquences directes sur la qualité des services offerts aux jeunes en difficulté et à leurs familles. Entre 2014-2015 et 2018-2019, le taux d'absence pour motif de maladie du personnel des services à la jeunesse a augmenté de 36,3 %¹⁰⁵, comparativement à l'ensemble du secteur de la santé et des services sociaux, où l'augmentation est de 26,8 %¹⁰⁶.

Tenir compte de la charge émotionnelle et prévenir ses conséquences néfastes sur les intervenantes pourraient contribuer à limiter les risques de maladie et d'épuisement et ainsi assurer une meilleure stabilité dans les services à la jeunesse.

Conclusion à propos de la sécurité physique et psychologique des intervenantes

Nous constatons que les intervenantes font face à des risques bien réels dans le cadre de leur pratique : elles sont fréquemment exposées à la violence verbale et psychologique et sont parfois confrontées à des situations qui menacent leur sécurité physique. Or, elles ne bénéficient pas toujours du soutien dont elles auraient besoin pour prévenir ou se remettre de ces agressions.

À la lumière des témoignages entendus, nous reconnaissons que les intervenantes font face régulièrement à une forme ou une autre de risque, et que leur sécurité physique et psychologique n'est pas suffisamment assurée.

Nous constatons aussi qu'au poids de la lourde charge de travail des intervenantes s'ajoute le poids d'une charge émotive et psychologique considérable. Pourtant, les intervenantes dénoncent le manque de temps et de ressources alloués au soutien psychologique dont elles auraient besoin.

Il va sans dire que les risques pour la santé et la sécurité des intervenantes se traduisent en risques pour la qualité des services dispensés en prévention et en protection de la jeunesse. Nous affirmons donc que tout doit être mis en œuvre pour assurer la sécurité physique et psychologique des intervenantes. Évaluer les risques en amont des interventions, définir des stratégies pour les limiter et assurer des services de soutien psychologique à la suite des interventions à lourde charge émotive s'avèrent essentiels.

Nous recommandons de mieux garantir la sécurité des intervenantes par l'évaluation des risques et l'élaboration de stratégies pré-intervention pour limiter ces risques. Nous recommandons également d'offrir des services de soutien psychologique aux intervenantes, particulièrement à la suite d'interventions dans des situations à risque ou chargées émotionnellement.

1.3 La supervision clinique et l'encadrement ne répondent pas aux besoins des intervenantes

La pratique dans les services jeunesse nécessite des connaissances et des habiletés spécifiques dans l'intervention auprès des jeunes et de leur famille. En protection de la jeunesse, la pratique est spécialisée, car elle implique d'établir une relation d'aide en contexte d'autorité dans un cadre légal imposé par la LPJ. Ces secteurs d'activité exigent une supervision clinique et un encadrement compétent et constant.

- Selon le MSSS, les problématiques de plus en plus complexes et les approches en constante évolution demandent des compétences pointues et une supervision clinique importante dans le domaine des services aux enfants, aux jeunes et aux familles¹⁰⁷.

104 Réviseurs de la DPJ du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, « Point de vue des réviseurs de la DPJ du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal déposé à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », 13 mars 2020, pièce P-393 p. 16-17; Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux, « Placer le bien-être des enfants au cœur de nos priorités », 19 mars 2020, pièce P-184, CSDEPJ, p. 19.

105 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 64.

106 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 64.

107 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2017), « 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 », Gouvernement du Québec, p. 26, <<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2017/17-839-04W.pdf>>.

- L'OPQ souligne que le soutien clinique peut à la fois aider les intervenantes à mieux composer avec la complexité des cas et « favoriser l'exploration et la gestion de leurs réactions devant des situations hautement émotionnelles¹⁰⁸ ».

Des failles dans la supervision clinique et dans l'encadrement peuvent notamment avoir de lourds impacts sur la qualité de l'accompagnement des familles. L'Alliance des comités des usagers des centres jeunesse du Québec et le Regroupement provincial des comités des usagers (RPCU) décrivent un cercle vicieux susceptible de s'installer, faute de supervision ou de soutien adéquat :

Par inexpérience et en l'absence de supervision rigoureuse, [certains] intervenants peuvent être perçus comme faisant de l'abus de pouvoir. Plusieurs usagers ont beaucoup de difficulté à leur faire confiance et ont l'impression de ne pas être compris. Conséquemment, réagissant à cette décrédibilisation, certains intervenants feront effectivement preuve de plus de fermeté et d'une attitude moins conciliante que leurs collègues expérimentés¹⁰⁹.

Or, nous constatons que les conditions ne sont pas réunies pour que les intervenantes puissent recevoir une supervision clinique et un encadrement de qualité.

L'organisation du travail ne permet pas un encadrement assez soutenu

Dans les services à la jeunesse, une gestion de proximité est souhaitée, mais plusieurs facteurs rendent actuellement ce type d'encadrement presque impossible.

Les gestionnaires supervisent souvent un trop grand nombre d'intervenantes

Pour les services de protection de la jeunesse, les recommandations en ce qui a trait aux normes et standards de supervision ont évolué au fil des années.

- À la fin des années 1980, le rapport Harvey suggérait qu'un gestionnaire encadre huit intervenantes.¹¹⁰
- Au début des années 2000, l'ACJQ a nuancé cette recommandation en regard de l'étape d'intervention.
 - À l'étape Évaluation et Orientation : un gestionnaire pour sept intervenantes
 - À l'étape Application des mesures et en contexte volontaire : un gestionnaire pour neuf intervenantes
 - Les intervenantes doivent bénéficier de 2 heures à 2,5 heures de soutien clinique par semaine¹¹¹.

Nous constatons toutefois que ces recommandations ne sont pas suivies, ce qui entraîne un encadrement insuffisant¹¹². En effet, notre analyse démontre que le nombre d'heures travaillées par les intervenantes a augmenté entre 2014-2015 et 2018-2019, alors que le nombre d'heures travaillées par les cadres est en baisse pour la même période.

108 Ordre des psychologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre des psychologues du Québec présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 19 décembre 2019, pièce P-192, CSDEPJ, p. 19.

109 Alliance des comités des usagers des centres jeunesse du Québec et Regroupement provincial des comités des usagers, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-206, CSDEPJ, p. 7.

110 Jean Harvey (1988), « Rapport sur l'analyse des activités de réception et de traitement des signalements, et d'évaluation et d'orientation en protection de la jeunesse », Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, p. 71.

111 Association des centres jeunesse du Québec, « Standards de pratique en Centre jeunesse », 2004, pièce P-425, CSDEPJ, p. 62.

112 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 68.

Graphique 4¹¹³ : Heures travaillées, personnel cadre et personnel régulier, selon le centre d'activité et l'année fiscale

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Heures travaillées, Personnel-cadre, Évaluation et orientation	78 245	63 869	61 901	61 326	64 662	-17,4%
Heures travaillées Personnel, Évaluation et orientation	1 218 573	1 158 617	1 210 250	1 276 290	1 380 179	13,3%
Heures travaillées, Personnel-cadre, application des mesures	215 925	189 510	182 855	168 627	164 944	-23,6%
Heures travaillées, Personnel, application des mesures	3 661 851	3 606 240	3 699 755	3 784 045	4 005 048	9,4%

Sources : Pour le nombre d'heures travaillées par le personnel cadre, AS-471 2014-2015 à 2018-2019, compte : Personnel cadre (heures). Pour le nombre d'heures travaillées par le personnel : addition des comptes Personnel-temps régulier et temps supplémentaires. Centres d'activité 5201 Évaluation / orientation (LPJ) et 5402 Assistance et support aux jeunes et à la famille (LPJ-LSSSS)

Les gestionnaires ont également dénoncé le manque de temps, de présence et d'encadrement consacré aux intervenantes¹¹⁴. Les gestionnaires recommandent « [d']améliorer le ratio d'encadrement afin que davantage de gestionnaires puissent supporter les équipes¹¹⁵ ».

L'Ordre professionnel des criminologues du Québec (OPCQ) observe également le manque de soutien et d'encadrement clinique dans le réseau. L'OPCQ fait des recommandations pour diminuer le nombre d'intervenantes supervisées par un même cadre pour offrir un meilleur soutien clinique aux intervenantes et pour offrir des services en étant réellement soucieux du bien-être et de la protection efficace des enfants¹¹⁶.

Le témoignage d'une gestionnaire confirme les enjeux liés à un taux d'encadrement problématique : « [O]n est deux chefs de service alors qu'on devrait en être trois, puis on a assez de personnel pour faire trois équipes, mais on gère à deux... Puis souvent dans les formations de gestion, ce qu'on nous dit, c'est : priorisez les urgences¹¹⁷... »

Plusieurs autres facteurs fragilisent la supervision clinique et l'encadrement

Nous tirons plusieurs constats de notre analyse :

- Le regroupement au sein des CISSS-CIUSSS des services de première ligne du CLSC et des services de prise en charge en protection de la jeunesse sous une même direction a créé « une onde de choc »¹¹⁸
- Les gestionnaires ont de nombreuses responsabilités administratives qui s'ajoutent à l'encadrement clinique¹¹⁹

113 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 68.

114 Gestionnaires au secteur jeunesse de la Mauricie-Centre-du-Québec en concertation avec l'Association des gestionnaires de la santé et des services sociaux, « Mémoire des gestionnaires au secteur jeunesse de la Mauricie- Centre-du-Québec dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 26 mai 2020, pièce P-377, CSDEPJ, p. 5-7; Gina Gaudreault, Nathalie Pearson, François Perron et Sophie Turgeon, « Déclaration », 25 mai 2020, pièce P-354, CSDEPJ, p. 4 ; La Coalition Batshaw, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-238, CSDEPJ, p. 1-2; CSDEPJ, « Rencontres de travail avec les CISSS et les CIUSSS, synthèse des enjeux identifiés », 26 mai 2020, CSDEPJ, pièce P-360, p. 9.

115 Gestionnaires au secteur jeunesse de la Mauricie-Centre-du-Québec en concertation avec l'Association des gestionnaires de la Santé et des services sociaux, « Mémoire des gestionnaires au secteur jeunesse de la Mauricie- Centre-du-Québec dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 26 mai 2020, pièce P-377, CSDEPJ, p. 7.

116 Ordre professionnel des criminologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre professionnel des criminologues du Québec présenté dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits et la protection de la jeunesse », décembre 2019, pièce P-146, CSDEPJ, p. 10-11.

117 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 5 février 2020, cahier huis clos p. 78-79.

118 Gestionnaires au secteur jeunesse de la Mauricie-Centre-du-Québec en concertation avec l'Association des gestionnaires de la santé et des services sociaux, « Mémoire des gestionnaires au secteur jeunesse de la Mauricie- Centre-du-Québec dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 26 mai 2020, pièce P-377, CSDEPJ, p. 3.

119 Gestionnaires au secteur jeunesse de la Mauricie-Centre-du-Québec en concertation avec l'Association des gestionnaires de la santé et des services sociaux, « Mémoire des gestionnaires au secteur jeunesse de la Mauricie- Centre-du-Québec dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 26 mai 2020, pièce P-377, CSDEPJ, p. 7.

- En plus d’avoir un grand nombre d’intervenantes sous leur responsabilité, les gestionnaires ont de vastes territoires à couvrir¹²⁰
- Des gestionnaires sont éprouvés dans leur capacité d’adaptation, de changement et de résilience, étant donné la multitude d’objectifs à atteindre¹²¹.

En protection de la jeunesse, les gestionnaires ne sont plus toujours spécialisés

Le manque de spécialisation de certains gestionnaires est un autre facteur problématique. Nous remarquons différents cas de figure :

- Des gestionnaires provenant de services sans lien direct avec l’intervention jeunesse sont assignés à des remplacements dans un secteur hors de leur domaine d’expertise¹²²
- Des gestionnaires voient leur expertise diluée par l’apprentissage d’une multitude de programmes¹²³
- Des gestionnaires ont un bagage clinique insuffisant ou inadéquat¹²⁴.

Pourtant, les intervenantes soulignent à quel point il est important que les gestionnaires soient issus du milieu de la protection de la jeunesse ou qu’ils aient un bagage clinique pertinent¹²⁵.

Mélanie Bourque exprime, pour sa part, les conséquences du manque de spécialisation des gestionnaires : « [L]e fait d’avoir des gestionnaires provenant d’autres disciplines et le fait aussi d’avoir des gestionnaires qui sont très loin du terrain rendaient difficile la communication déjà, mais aussi faisait en sorte que parfois les intervenantes sont obligées de se justifier¹²⁶. »

Des gestionnaires suggèrent d’ailleurs de renverser le mythe selon lequel un bon gestionnaire réalise 80 % de gestion administrative et 20 % de gestion clinique¹²⁷.

Nous remarquons que certains gestionnaires sont souvent accaparés par les tâches administratives. Cela s’oppose à leur rôle qui implique de porter la responsabilité de la qualité des services cliniques¹²⁸.

Conclusion à propos de la supervision clinique et de l’encadrement

Pour assurer un accompagnement de qualité auprès des jeunes en difficulté et de leurs familles, les intervenantes doivent bénéficier d’une supervision clinique et d’un encadrement soutenus. Or les conditions semblent rarement réunies pour assurer ce soutien essentiel à la pratique des intervenantes. Les intervenantes dénoncent le fait que l’encadrement offert ne répond pas à leurs besoins, tant sur le plan clinique qu’émotionnel. De fait, nous constatons que les gestionnaires, de leur côté, ne disposent pas des conditions nécessaires pour bien soutenir les intervenantes.

120 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 55; CIUSSS CPEJ du Saguenay–Lac-Saint-Jean, « Mémoire pour la Commission sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », 13 mars 2020, pièce P-187, CSDEPJ, p. 5.

121 Gestionnaires au secteur jeunesse de la Mauricie–Centre-du-Québec en concertation avec l’Association des gestionnaires de la santé et des services sociaux, « Mémoire des gestionnaires au secteur jeunesse de la Mauricie–Centre-du-Québec dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 26 mai 2020, pièce P-377, CSDEPJ, p. 3.

122 CIUSSS CPEJ du Saguenay–Lac-Saint-Jean, « Mémoire pour la Commission sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », 13 mars 2020, pièce P-187, CSDEPJ, p. 5.

123 CIUSSS CPEJ du Saguenay–Lac-Saint-Jean, « Mémoire pour la Commission sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », 13 mars 2020, pièce P-187, CSDEPJ, p. 5.

124 CIUSSS CPEJ du Saguenay–Lac-Saint-Jean, « Mémoire pour la Commission sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse sous la présidence de madame Régine Laurent », 13 mars 2020, pièce P-187, CSDEPJ, p. 6.

125 CSDEPJ « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 58.

126 Témoignage de Mélanie Bourque, notes sténographiques du 11 décembre 2019, p. 13.

127 CIUSSS CPEJ Saguenay–Lac-Saint-Jean, « Mémoire pour la Commission sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 13 mars 2020, pièce P-187, CSDEPJ, p. 3.

128 Gestionnaires au secteur jeunesse de la Mauricie–Centre-du-Québec en concertation avec l’Association des gestionnaires de la santé et des services sociaux, « Mémoire des gestionnaires au secteur jeunesse de la Mauricie–Centre-du-Québec dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 26 mai 2020, pièce P-377, CSDEPJ, p. 5-6; Témoignage d’Hélène Dénoimé, notes sténographiques du 6 novembre 2019, p. 177-179.

Dans l'optique d'offrir les meilleurs services aux jeunes en difficulté et à leurs familles, il nous paraît essentiel de relever la qualité de l'encadrement des intervenantes en misant sur une gestion de proximité assurée par des gestionnaires en pleine maîtrise de leur secteur d'activité. Pour ce faire, les gestionnaires doivent eux-mêmes bénéficier des meilleures conditions et superviser un nombre raisonnable d'intervenantes selon un modèle de supervision et d'encadrement uniforme.

1.4 Les connaissances et compétences particulières qu'exige la pratique sont sous-estimées, surtout en protection de la jeunesse

Les intervenantes doivent posséder une formation solide pour garantir la rigueur requise dans le domaine des services sociaux. La formation initiale dans les professions du secteur social devrait être adaptée aux exigences de la pratique, notamment en permettant l'acquisition de connaissances spécialisées¹²⁹.

Par la suite, chaque intervenante qui œuvre dans le domaine des services sociaux doit disposer d'un plan de développement des compétences pour parfaire sa formation initiale et poursuivre son développement professionnel en fonction de son champ d'exercice. Ce plan inclut, entre autres, des mesures reliées à l'accueil des employées et au maintien des compétences¹³⁰. Or, nous remarquons que les programmes de formation en cours d'emploi ne sont pas optimaux.

De nombreux témoignages expriment notamment l'importance que toutes les intervenantes puissent recevoir une formation sur des problématiques précises telles que :

- le trauma complexe¹³¹
- le développement de l'enfant¹³²
- la diversité culturelle¹³³
- la violence conjugale¹³⁴.

À la suite de la preuve entendue, nous croyons nécessaire d'inclure également une formation sur l'attachement¹³⁵ et la maltraitance¹³⁶.

À cette liste, l'APTS ajoute les formations suivantes pour les intervenantes en protection de la jeunesse :

- les différentes lois
- l'adoption
- le concept de protection
- la rédaction de rapport-témoignage¹³⁷.

129 Dans ses orientations ministérielles 2017-2022, le MSSS définit ainsi le Programme-services Jeunes en difficulté (JED) : « [...] contribue à la santé et au bien-être des jeunes et de leur famille. Il regroupe les services destinés aux jeunes, depuis la petite enfance jusqu'à l'âge adulte. Le plus souvent, il y est question de problèmes d'ordre développemental ou comportemental qui peuvent parfois se traduire en difficultés d'adaptation ». Ministère de la Santé et des Services sociaux (2017), « 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 », p. 11, <<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2017/17-839-04W.pdf>>.

130 Loi sur les services de santé et les services sociaux, RLRQ c. S-4.2, art. 231 al. 2.

131 Josée Martel, « Les cris du cœur négligés de nos enfants : comment briser le cycle répétitif de la maltraitance? La maltraitance : un enjeu de santé publique!!! », 4 décembre 2019, pièce P-303, CSDEPJ, p. 12.

132 Caroline Angers, Stéphanie Bélanger-Cateysson et Carole-Anne Cadoret-Lemieux, « Témoignage professionnel et avis, déposés dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 22 janvier 2020, pièce P-313, CSDEPJ, p. 8; Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 5 février 2020, cahier huis clos p. 87.

133 Caroline Angers, Stéphanie Bélanger-Cateysson et Carole-Anne Cadoret-Lemieux, « Témoignage professionnel et avis, déposés dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 22 janvier 2020, pièce P-313, CSDEPJ, p. 4.

134 Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes victimes de violence conjugale, « Comment protéger les enfants exposés à la violence conjugale? », décembre 2005, pièce P-004 en liasse, CSDEPJ, p. 29-31.

135 Témoignage d'Yvon Gauthier, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 69-71.

136 Témoignage de Jean Labbé, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 252.

137 Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux, « Placer le bien-être des enfants au cœur de nos priorités », 19 mars 2020, pièce P-184, CSDEPJ, p. 16.

La formation spécialisée en protection de la jeunesse est de moins en moins dispensée

L'intervention en protection de la jeunesse est une spécialité qui demande une formation initiale adaptée. Des connaissances, des compétences et des habiletés spécifiques sont nécessaires pour agir en contexte d'autorité dans le cadre de la LPJ. Or, la spécialité en protection de la jeunesse tarde à être reconnue et elle ne se reflète pas dans l'offre de formation des établissements collégiaux et universitaires.

La protection de la jeunesse est une spécialité qui tarde à être reconnue

La difficulté de la pratique, la complexité des situations et les défis inhérents au travail en protection de la jeunesse sont effectivement soulignés.

- Dans leur mémoire, les DPJ du Québec décrivent le haut degré de complexité du travail en protection de la jeunesse en ces termes :

[T]ravailler dans l'urgence et dans la crise, faire face à la méfiance et à la colère des parents, être témoin de la détresse et de la souffrance des enfants et des parents, nourrir l'espoir d'enfants et de parents blessés par la vie et réussir à les mobiliser dans une démarche de changement, porter le fardeau de la preuve au tribunal de la jeunesse, témoigner longuement de ses interventions, être exposé constamment au regard critique de plusieurs acteurs tels que la Chambre de la jeunesse, le commissaire aux plaintes, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), le Protecteur du citoyen et ultimement, les médias, constitue en soi une grande pression¹³⁸.
- L'Alliance des comités des usagers des centres jeunesse du Québec et le Regroupement provincial des comités des usagers (RPCU) affirment que le doigté et les compétences des intervenantes sont importants, particulièrement à l'étape Évaluation. Les interventions peuvent avoir de lourdes conséquences sur les sentiments et le vécu des parents et des enfants.¹³⁹
- Dr Jean Labbé, pédiatre et professeur émérite de la Faculté de médecine de l'Université Laval, souligne le poids des décisions en protection de la jeunesse : « Ces intervenants sont confrontés régulièrement à des enfants souffrants, à des parents souffrants [...] Ils ont sans cesse à prendre des décisions difficiles. Ils doivent vivre avec leurs conséquences. Combien d'entre eux sont torturés par la crainte de décisions mal avisées qui pourraient éventuellement mener à un drame ?¹⁴⁰ »
- Un sondage de l'Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux (ACTS) détaille certaines difficultés inhérentes à la pratique en protection de la jeunesse. L'intervenante doit agir dans un contexte de problèmes communautaires comme la pauvreté, le manque de programmes et de services de traitement communautaire, le manque de familles d'accueil et de personnes significatives. Elle doit intervenir auprès d'une clientèle dont les capacités parentales sont compromises, dont les enfants et les jeunes sont aux prises avec des problèmes de santé mentale, des jeunes mal préparés à la transition à la vie adulte, une surreprésentation de la clientèle autochtone et de réfugiés ayant des traumatismes qui peuvent brimer leur capacité parentale à développer¹⁴¹.
- Marie-Christine St-Jacques, professeure titulaire à l'École de travail social et de criminologie de l'Université Laval, soutient que les interventions en protection de la jeunesse sont spécialisées pour les raisons suivantes :
 - Il s'agit d'une relation d'aide en contexte d'autorité
 - L'application de la LPJ est complexe
 - Les problématiques complexes et diversifiées exigent des connaissances et compétences multiples
 - Le contexte d'intervention comporte un risque pour la sécurité des enfants¹⁴².

138 DPJ-DP du Québec, « Ensemble, unissons nos voix pour les enfants », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 12.

139 Alliance des comités des usagers des centres jeunesse du Québec et Regroupement provincial des comités des usagers, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 12 décembre 2019, pièce P-206, CSDEPJ, p. 7. Témoignage de Josée Dansereau, notes sténographiques du 27 mai 2020, p.62-63.

140 Témoignage de Jean Labbé, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 252.

141 Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux (2018), « Mieux comprendre les travailleuses et travailleurs sociaux en protection de l'enfance : Constatations du sondage pancanadien et des interviews avec les experts — Sommaire exécutif et résumé », Ontario, p. 4-7.

142 Témoignage de Marie-Christine Saint-Jacques, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 232-234.

Notons que les principaux ordres professionnels concernés par la pratique jeunesse affirment également que la protection de la jeunesse est une pratique spécialisée, notamment en raison des grandes responsabilités des intervenantes et du haut degré de complexité des interventions¹⁴³.

Les professionnels ayant participé aux forums régionaux souhaitent, quant à eux, une reconnaissance de la spécialisation de la pratique dès les programmes d'études et de formation continue. Il ressort des témoignages que cette reconnaissance apporterait une plus grande rétention du personnel, notamment en protection de la jeunesse¹⁴⁴.

Nous notons effectivement que la pratique spécialisée en protection de la jeunesse n'est pas explicitement reconnue par les CISSS-CIUSSS. L'analyse des affichages de postes reçus des CISSS-CIUSSS reflète une grande disparité dans les exigences recherchées. Par exemple, les descriptifs des postes d'agent de relations humaines sont vagues dans les exigences requises en fonction du secteur d'intervention et des activités réservées¹⁴⁵.

La pratique spécialisée en protection de la jeunesse n'est pas non plus reconnue dans les avantages sociaux attribués à l'ensemble des intervenantes en protection de la jeunesse. La Convention collective nationale 2016-2020 de l'APTS prévoit à l'annexe 8 que seules les intervenantes à l'étape Évaluation des signalements reçoivent une prime hebdomadaire ainsi que des congés mobiles supplémentaires. Les intervenantes psychosociales des autres secteurs d'activité en protection de la jeunesse n'y ont pas accès¹⁴⁶. L'encadrement établi ou la charge de travail fixée ne sont pas non plus adaptés alors qu'ils sont également essentiels pour préparer la relève.

En cela, nous appuyons les propos de Jean Labbé : « Le travail pour la DPJ est tellement particulier et complexe qu'il vaudrait la peine d'exiger pour les nouveaux postulants une formation supplémentaire de niveau universitaire. Leur rémunération serait haussée en conséquence et leurs conditions de travail bonifiées dans l'espoir d'attirer les meilleurs éléments et de les garder en poste¹⁴⁷. »

Les programmes des cégeps et des universités ne reflètent pas le caractère spécialisé de l'intervention en protection de la jeunesse

Nous constatons un décalage entre l'offre de formation des réseaux universitaire et collégial et la réalité de la pratique spécialisée en protection de la jeunesse, qui exige un haut niveau de compétence et de connaissance.

Plusieurs personnes et organisations se prononcent à propos de la spécialisation de la formation initiale qui est essentielle, mais insuffisante.

- Selon Marie-Christine St-Jacques, une formation universitaire spécialisée est requise pour exercer en protection de la jeunesse¹⁴⁸. Elle souligne aussi que dans le domaine du travail social, la formation est inégale d'une université à l'autre, et surtout que « [l'] on peut travailler en Protection de la jeunesse sans avoir suivi de cours dans ce domaine-là. Donc, la formation, elle est peu spécialisée¹⁴⁹. »
- Georges Tarabulsy, directeur scientifique au Centre de recherche universitaire sur les jeunes et les familles (CRUJeF), abonde dans le même sens en soulignant le caractère général des formations collégiales et universitaires :

[...] on prépare des gens à être des intervenants sociaux de manière générale. Et je pense qu'une des choses qu'il faut dire, l'intervention auprès des familles et des enfants qui sont à risque, c'est une intervention spécialisée. Il y a des informations, [...] des compétences qui ne font pas partie de la formation générale et ces compétences-là [...] doivent faire partie de la formation¹⁵⁰.

143 Ordre des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec, « Un rendez-vous incontournable », 26 mai 2020, pièce P-314, CSDEPJ, p. 33-35; Ordre des psychologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre des psychologues du Québec présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 19 décembre 2019, pièce P-192, CSDEPJ, p. 24; Ordre professionnel des criminologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre professionnel des criminologues du Québec », décembre 2019, pièce P-146, CSDEPJ, p. 7.

144 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 7, 62.

145 Annexe 14, « Description de la méthodologie d'analyse des formations initiales, des activités réservées et des profils recherchés dans les CISSS/CIUSSS du Québec ».

146 Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux, « Convention collective 2016-2020 », 2017, annexe 8, p. 207.

147 Témoignage de Jean Labbé, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 252-253.

148 Témoignage de Marie-Christine Saint-Jacques, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 248-249.

149 Témoignage de Marie-Christine Saint-Jacques, notes sténographiques 9 janvier 2020, p. 236.

150 Témoignage de George Tarabulsy, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 21.

- Le CIUSSS du Saguenay–Lac-Saint-Jean confirme l’ensemble de ces propos : « [L]es connaissances relatives aux enjeux des jeunes en difficulté, ainsi que les défis liés spécifiquement à la protection de la jeunesse ne sont pas suffisamment [présents] dans les programmes de formation¹⁵¹. »
- Lors des forums régionaux, les citoyens et les professionnels ont eux aussi mentionné l’importance de bonifier l’offre de formation et de créer un programme universitaire spécialisé en protection de la jeunesse¹⁵². Des citoyens souhaitent notamment que les intervenantes soient mieux formées pour des problématiques spécifiques¹⁵³.
- Jacques Perreault, ancien directeur de la protection de la jeunesse, considère qu’il faut que les personnes qui proviennent des universités soient mieux formées, notamment en protection de la jeunesse. Pour cela, une spécialisation est nécessaire pour régler le problème à la base¹⁵⁴.

Des experts soulignent que l’offre de stage doit aussi être bonifiée pour préparer les intervenantes à la réalité de la pratique spécialisée en protection de la jeunesse.

- Mélanie Bourque mentionne : « [O]n peut ouvrir davantage, mais il faut absolument avoir des places de stages¹⁵⁵. »
- Claude Bilodeau, ancien directeur de la protection de la jeunesse, abonde dans le même sens en insistant sur l’importance des stages pour bien préparer l’intervenant à la pratique. Il fait une analogie avec la nécessité de l’internat pour les médecins¹⁵⁶.

Notre propre analyse des cursus de formation collégiale et universitaire de la province, dans les disciplines associées à l’intervention en protection de la jeunesse, confirme les éléments soulevés par les témoins, les experts et les chercheurs. La formation demeure effectivement générale¹⁵⁷.

- Les connaissances liées à l’intervention jeunesse ne sont pas toutes intégrées dans les cursus des différents établissements d’enseignement supérieur.
- Lorsqu’elles sont présentes, elles se retrouvent en majorité dans les cours optionnels et une grande disparité est présente d’une université à l’autre.
- En travail social, seulement trois universités sur neuf offrent un cours obligatoire sur le développement de l’enfant. Un seul cours obligatoire associé à la pratique jeunesse est offert dans toutes les universités : intervention individuelle et familiale.
- En criminologie, une seule université offre un cours sur le développement de l’enfant, mais de manière optionnelle. Aucune université n’offre un cours obligatoire en intervention auprès des familles.
- En psychoéducation, le nombre d’universités qui offrent un cours sur le développement de l’enfant grimpe à 5 sur 6, mais une seule le rend obligatoire. Une seule université offre un cours obligatoire en intervention auprès des familles.
- Les problématiques qui touchent les jeunes et les familles telles que la négligence, la violence familiale ou les troubles de comportement se retrouvent dans les cours optionnels seulement.
- Les programmes collégiaux en services sociaux étudiés ne sont pas uniformes en ce qui concerne les cours offerts¹⁵⁸.

Pourtant, en 2014, lors d’un colloque du Réseau universitaire intégré jeunesse (RUIJ) réunissant des représentants des ordres professionnels, des universités, des établissements et des ministères, on soulignait que la spécialisation

151 CIUSSS Saguenay–Lac-Saint-Jean, « Mémoire déposé pour la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », janvier 2020, pièce P-186, CSDEPJ, p. 18.

152 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 7, 62.

153 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 62–63.

154 Témoignage de Jacques Perreault, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 222.

155 Témoignage de Mélanie Bourque, notes sténographiques du 11 décembre 2019, p. 39.

156 Témoignage de Claude Bilodeau, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 186.

157 Annexe 14, « Description de la méthodologie d’analyse des formations initiales, des activités réservées et des profils recherchés dans les CISSS/CIUSSS du Québec ».

158 Annexe 14, « Description de la méthodologie d’analyse des formations initiales, des activités réservées et des profils recherchés dans les CISSS/CIUSSS du Québec ».

de la pratique était nécessaire. Les participants proposaient l'implantation d'un continuum de formation intégrée ainsi qu'une concertation des différents milieux d'enseignement et de pratique et des ordres professionnels¹⁵⁹.

De fait, la formation des intervenantes ne se limite pas à leur formation initiale : il est essentiel que les activités de formation se poursuivent dans le cadre de la pratique pour assurer un développement professionnel optimal.

Les programmes d'accueil et d'orientation sont insuffisants pour bien préparer les intervenantes à la pratique

Compte tenu des exigences de la pratique dans les services à la jeunesse, des programmes d'accueil et d'orientation des nouvelles employées s'avèrent indispensables, tant dans les services du CLSC que dans les services de protection de la jeunesse.

- De fait, l'OPCQ cite les difficultés liées à l'intégration à l'emploi parmi les enjeux pouvant repousser l'idéal d'un réseau de services soucieux du bien-être et de la protection des enfants¹⁶⁰.
- Les directeurs et directrices du programme jeunesse disent être confrontés à une main-d'œuvre en changement, associée à une arrivée massive de jeunes intervenantes qui se retrouvent dans des services spécifiques et spécialisés¹⁶¹. Ces intervenantes ont besoin d'un plan de développement rigoureux pouvant répondre à leurs attentes et besoins¹⁶².

Or, les programmes d'accueil et d'orientation n'arrivent pas à répondre aux besoins des intervenantes et échouent donc à bien les préparer à la pratique.

- Au cours de son témoignage, une gestionnaire confirme : « On a beaucoup de jeune personnel, [des intervenantes] qui [sort] de l'école, et on a peu de temps pour les former adéquatement. Donc, on les envoie rapidement sur le terrain avec peu d'outils cliniques, mais peu d'outils, aussi, professionnels, et [elles] ont peu d'acquis, [elles] viennent d'arriver¹⁶³. »
- L'APTS explique que le nombre élevé de demandes dans les services et la pression de l'organisation appauvrit effectivement l'accueil des nouvelles employées. Ainsi, la formation d'accueil est davantage administrative que clinique. Les nouvelles employées ne sont pas préparées à faire face à l'ampleur de leurs nouvelles fonctions¹⁶⁴.
- Les professionnels qui se sont exprimés dans les forums régionaux font certaines recommandations concernant les programmes d'accueil :
 - Bonifier l'offre de formation existante
 - Revoir le processus de formation à l'embauche, en augmentant l'offre de formations cliniques spécifiques (attachement, suicide, médiation, alcoolisme fœtal, etc.) et en donnant des formations en personne plutôt que par visioconférence
 - Rendre accessible un programme de formation adaptée et continue dès le début du parcours des professionnels, en conformité avec les exigences de leurs ordres respectifs
 - Instaurer un programme de formation avec un nombre minimal d'heures¹⁶⁵.

En protection de la jeunesse, les enjeux sont encore plus criants, vu la complexité de la charge.

159 Réseau universitaire intégré jeunesse (2014), « Atelier sur la vision d'un continuum intégré de formation et moyens de l'actualiser — 2^e colloque du RUIJ sur la modernisation des pratiques », p. 1-5, <https://ruij.qc.ca/documents_20140212/SyntheseSeminaireRUIJ2014.pdf>.

160 Ordre professionnel des criminologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre professionnel des criminologues du Québec présenté dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits et la protection de la jeunesse », décembre 2019, pièce P-146, CSDEPJ, p. 10-15.

161 Directrices et directeurs du programme jeunesse, « Enjeux relatifs aux services aux jeunes et aux familles en contexte de vulnérabilité », décembre 2019, pièce P-085, CSDEPJ, p. 10-11.

162 Directrices et directeurs du programme jeunesse, « Enjeux relatifs aux services aux jeunes et aux familles en contexte de vulnérabilité », décembre 2019, pièce P-085, CSDEPJ, p. 10-11; Ordre professionnel des criminologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre professionnel des criminologues du Québec présenté dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits et la protection de la jeunesse », décembre 2019, pièce P-146, CSDEPJ, p. 10.

163 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 5 février 2020, cahier huis clos p. 69-70.

164 Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux, « Placer le bien-être des enfants au cœur de nos priorités », 19 mars 2020, pièce P-184, CSDEPJ, p. 19.

165 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 62-63.

L'Ordre des psychoéducateurs et psychoéducatrices du Québec (OPPQ) souligne que les postes à la DPJ sont souvent donnés à des intervenantes qui commencent leur carrière. Pourtant, un bagage professionnel est essentiel en regard des décisions importantes à prendre sur le devenir d'un enfant. Il y a peu de soutien et de mentorat malgré les besoins complexes et l'intervention spécialisée requise¹⁶⁶.

Des témoins relatent des exemples de situations problématiques liées à une intégration abrupte.

- Des « intervenantes se voient confier des cas dès leur première journée, sans même avoir reçu l'accès informatique au dossier qui permet de prendre connaissance de l'ensemble [...] de la situation de l'enfant¹⁶⁷ ».
- Des intervenantes « ayant hérité de la charge de cas de personnes absentes depuis un certain temps, doivent se présenter au tribunal la semaine même de leur arrivée¹⁶⁸ ».

Nous avons analysé 14 programmes d'accueil et d'orientation des CISSS-CIUSSS des services du Programme-services Jeunes en difficulté (JED). À la lumière de cette analyse, nous constatons une disparité importante entre les établissements de la province. Certains sont peu élaborés, tandis que d'autres sont complets et pourraient servir de modèle pour une uniformisation nationale. Nous en tirons plusieurs constats :

- L'accent sur l'accompagnement est plus important dans les services de protection de la jeunesse que dans les services du CLSC
- Le type d'accompagnement varie : journées d'accueil et sensibilisation, activités d'intégration, formations, mentorat
- La durée est variable, allant d'une journée à des mois ou années d'accompagnement¹⁶⁹.

Ainsi, nous remarquons et soulignons l'absence de vision d'ensemble et d'orientations claires des programmes d'accueil et d'orientation, tant sur le plan local que national.

L'offre de formation en cours d'emploi manque de rigueur

La pratique des intervenantes dans les services sociaux nécessite également un plan de développement des compétences et une formation continue en cours d'emploi.

Une offre de formation spécialisée dans l'intervention auprès des jeunes en difficulté a été mise en place au début des années 2000, sous l'égide de l'ACJQ. Danielle Lalande, ancienne coordonnatrice, et Ginette Sarrazin, ancienne responsable pédagogique du Carrefour de formation du RUIJ de 2014 à 2016, expliquent lors de leur témoignage que le Programme national de formation (PNF) visait toutes les intervenantes œuvrant auprès des jeunes en difficulté, tant en protection de la jeunesse qu'en CLSC. Ce programme a été élaboré à la suite des recommandations de la CDPDJ qui constatait, au regard de l'Affaire de Beaumont¹⁷⁰, des déficits importants sur le plan des connaissances et compétences requises. Le Carrefour de formation du RUIJ a repris en 2012 cette offre de formation spécialisée et les formations étaient obligatoires dans les centres jeunesse jusqu'en 2015¹⁷¹. Elles soulignent toutefois que « l'avenir du Carrefour de formation est devenu incertain en raison du modèle de formation continue partagée mis de l'avant par le Ministère dans la foulée de la réforme¹⁷². »

166 Ordre des psychoéducateurs et psychoéducatrices du Québec, « Mémoire sur la trajectoire de services destinés aux enfants vulnérables et à leurs familles », janvier 2020, pièce P-188, CSDEPJ, p. 21.

167 Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux, « Placer le bien-être des enfants au cœur de nos priorités », 19 mars 2020, pièce P-184, CSDEPJ, p. 20.

168 Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux, « Placer le bien-être des enfants au cœur de nos priorités », 19 mars 2020, pièce P-184, CSDEPJ, p. 20.

169 Annexe 15, « Description de la méthodologie d'analyse des plans de développement des ressources humaines – PDRH en lien avec la formation continue ».

170 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (1998), « Sommaire – Rapport sur l'Affaire de Beaumont »; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », mai 2020, pièce P-361, CSDEPJ, p. 59.

171 Danielle Lalande et Ginette Sarrazin, « Présentation à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la Protection de la jeunesse », 28 novembre 2019, pièce P-021, CSDEPJ, p. 1-4.

172 Danielle Lalande et Ginette Sarrazin, « Présentation à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la Protection de la jeunesse », 28 novembre 2019, pièce P-021, CSDEPJ, p. 67

Or, à la suite de notre analyse des plans de développement des ressources humaines (PDRH), nous remarquons que cette offre de formation varie maintenant d'un endroit à l'autre et qu'elle présente des incohérences¹⁷³. Le manque de structure face au développement professionnel a été pointé par l'OPCQ comme étant un élément qui peut nuire à la qualité des services¹⁷⁴.

Il est parfois difficile de saisir le lien entre la formation offerte et les besoins du personnel. À ce sujet, une intervenante raconte : « On doit participer à des rencontres, des formations qui ne sont pas nécessairement en lien avec nos besoins, mais on doit le faire, maintenant, au nom du CISSS¹⁷⁵. »

L'APTS rappelle qu'en protection de la jeunesse, les intervenantes sont confrontées à un important fardeau décisionnel et à une grande gestion du risque. Cela exige que les intervenantes aient accès à des espaces de concertation, à des communautés de pratique et à du mentorat qui correspondent à leurs besoins¹⁷⁶.

Nous tirons plusieurs constats de l'analyse des plans de formation :

- D'une année à l'autre, il est difficile de capter les orientations et la vision des deux directions du Programme-services Jeunes en difficulté (JED) (programme jeunesse et protection de la jeunesse).
- Des formations recommandées par le MSSS ou en fonction des besoins et des meilleures pratiques ne sont pas dispensées chaque année.
- Entre 2015 et 2019, on constate la disparition graduelle des formations présentes dans les centres jeunesse avant la création des CISSS-CIUSSS. Par exemple, les formations offertes par le carrefour de formation du RUIJ ont diminué dans certains établissements et ont complètement disparu dans d'autres.
- Il est difficile de départager quelles formations sont offertes pour chaque direction selon le CISSS-CIUSSS étudié.
- On observe également que plusieurs formations sont annulées ou reportées¹⁷⁷.

Le nombre d'heures de développement du personnel salarié a connu un creux important en 2016-2017. Malgré une reprise notable des heures de formation par la suite¹⁷⁸, nous constatons que les formations dispensées ne répondent pas toujours aux besoins cliniques des intervenantes.

Nous sommes d'avis que ces espaces de développement professionnel devraient répondre aux besoins cliniques et être considérés dans la charge de travail des intervenantes afin qu'elles aient le temps nécessaire d'assister aux sessions de formation et d'intégrer ces nouvelles connaissances dans leur pratique.

Conclusion à propos des programmes de formation

Nous remarquons des failles dans le continuum de formation des intervenantes qui œuvrent dans les services à la jeunesse.

Pour l'ensemble des services sociaux, nous soulignons l'importance d'assurer un développement professionnel continu, notamment par des programmes d'accueil-orientation obligatoires et uniformes et des plans de développement des compétences personnalisés pour chaque intervenante.

Nous croyons qu'il est nécessaire de reconnaître que l'intervention en protection de la jeunesse exige une spécialisation. Conséquemment, la formation doit être rehaussée afin qu'il y ait une cohérence entre la formation initiale, la formation spécialisée et la formation continue.

173 Annexe 15, « Description de la méthodologie d'analyse des plans de développement des ressources humaines – PDRH en lien avec la formation continue ».

174 Ordre professionnel des criminologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre professionnel des criminologues du Québec présenté dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits et la protection de la jeunesse », décembre 2019, pièce P-146, CSDEPJ, p. 10.

175 Témoignage à huis clos, notes sténographiques du 5 février 2020, cahier huis clos p. 63.

176 Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux, « Placer le bien-être des enfants au cœur de nos priorités », 19 mars 2020, pièce P-184, CSDEPJ, p. 21.

177 Annexe 15, « Description de la méthodologie d'analyse des plans de développement des ressources humaines – PDRH en lien avec la formation continue ».

178 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 65.

Nous sommes conscients des enjeux de main-d'œuvre dans toutes les régions du Québec et nous reconnaissons que les communautés autochtones ont une réalité particulière relativement à la formation et à la spécialisation de la pratique. Ces enjeux sont brièvement abordés au chapitre 9¹⁷⁹.

Ainsi, un plan de transition est nécessaire, car il est essentiel que la pratique en protection de la jeunesse soit reconnue et valorisée par des moyens concrets. Cela permettra d'attirer de nouvelles employées et de les retenir par de meilleures conditions d'exercice qui passent, entre autres, par l'acquisition de meilleures connaissances et compétences.

2. Les commissaires recommandent

2.1 Revoir la charge de travail des intervenantes pour assurer des services de qualité

- Établir des standards de pratique pour les intervenantes en CLSC qui tiennent compte des normes de qualité, des besoins réels des enfants et des familles, incluant l'élargissement du rôle proposé en regard des enfants suivis en protection de la jeunesse.
- Ajuster le nombre d'intervenantes en fonction des demandes de services et des besoins de la clientèle.
- Accélérer et finaliser à court terme la démarche de révision des standards de pratique en protection de la jeunesse basée sur des critères de qualité clinique et de résultats pour les enfants et les implanter dès leur adoption.
 - D'ici la finalisation de la révision des standards de pratique, respecter les standards établis par l'Association des centres jeunesse du Québec (ACJQ) en 2004, soit en moyenne 42,5 évaluations annuellement pour les intervenantes à l'étape Évaluation et Orientation
 - 16 dossiers d'enfants pris en charge en moyenne à l'étape Application des mesures.
- Poursuivre le travail débuté par le MSSS pour fournir un meilleur soutien administratif et dégager les intervenantes des tâches administratives.

2.2 Assurer la sécurité physique et psychologique des intervenantes

- Garantir la sécurité des intervenantes par l'évaluation des risques et l'élaboration de stratégies pré-intervention pour limiter ces risques.
- Offrir des services de soutien psychologique, particulièrement à la suite d'interventions dans des situations à risque ou chargées émotionnellement.

2.3 Offrir un meilleur soutien et un meilleur encadrement aux intervenantes

- Assurer une gestion de proximité par des gestionnaires en maîtrise du secteur d'activité sous leur responsabilité et selon un ratio raisonnable et uniforme afin de répondre aux besoins cliniques des intervenantes des services jeunesse.
- Accroître les connaissances des gestionnaires pour les aider à prioriser les stratégies d'intervention et de prévention par une connaissance approfondie de la gestion, des programmes de prévention, de la parentalité et du développement des enfants en situation de vulnérabilité.
- Développer un modèle de soutien clinique et d'encadrement uniforme pour répondre aux besoins cliniques des intervenantes des CLSC et de la protection de la jeunesse.

179 Voir le chapitre 9 du présent rapport.

2.4 Améliorer la formation initiale et le développement professionnel

- Créer un chantier réunissant des représentants des milieux de pratique, de l'enseignement, des ordres professionnels, des ministères de la Santé et des Services sociaux et de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur pour établir un continuum intégré de formation initiale, spécialisée, continue pour les programmes concernés (travail social, criminologie, psychoéducation) d'ici 18 mois.
 - D'ici là, préserver les formations continues du carrefour de formation du RUIJ en réinstaurant un plan de formation pour l'intégration des nouvelles employées, échelonné sur un temps défini et en rétablissant le caractère obligatoire de formations spécifiques avant de poser certains actes reliés à une expertise particulière.
- Développer un programme d'accueil-orientation uniformisé au plan national et le dispenser obligatoirement à toute nouvelle employée du Programme-services Jeunes en difficulté (JED) préalablement à son entrée en fonction.
- Implanter un plan de formation national basé sur les meilleures pratiques et obliger le suivi des formations préalables pour exercer certaines fonctions ou activités cliniques.
- Mettre en place un plan de développement des compétences adapté aux besoins de chaque intervenante, et en assurer le suivi par une offre de formation disponible et s'assurer de l'intégration des acquis.
- Assurer un développement professionnel continu devant être une responsabilité partagée entre l'intervenante sociale et l'établissement.
- Libérer du temps et soutenir au plan financier le développement professionnel et considérer le temps requis à l'intérieur de l'appréciation de la charge de travail.

Dans le chapitre 6, nous avons fait une recommandATION quant à la formation des intervenantes sur le plan légal, nous la rappelons ici :

- Former les intervenantes sur les aspects juridiques de l'intervention pour qu'elles puissent mieux accompagner les parents et les enfants.

2.5 Reconnaître la pratique spécialisée en protection de la jeunesse

- Créer un nouveau titre d'emploi, « intervenante en protection de la jeunesse » qui reconnaît que la pratique en protection de la jeunesse est une pratique spécialisée.
 - Exiger que l'intervenante ait suivi ou soit en train de suivre une formation spécialisée à être développée par les milieux universitaires et
 - Exiger qu'elle soit membre de son ordre professionnel pour avoir accès au titre d'emploi d'intervenante en protection de la jeunesse.
- Reconnaître le haut niveau de responsabilités et la complexité du travail en harmonisant les primes et les avantages sociaux à toutes les étapes de l'intervention en protection de la jeunesse.



CHAPITRE 14

**RÉTABLIR UN LEADERSHIP FORT
AU SEIN DES SERVICES SOCIAUX**

Mise en contexte

Les réformes du réseau ont fragilisé les services sociaux

Le réseau de la santé et des services sociaux tel que nous le connaissons aujourd'hui a été mis en place en 1972 dans la foulée de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social (Rapport Castonguay-Nepveu).

Cette réforme, qui s'appuie sur le postulat fondamental selon lequel santé et bien-être des individus sont intimement liés, nationalise l'ensemble des institutions de santé et en intégrant dans un même ensemble la santé et les services sociaux¹.

La première réforme majeure du réseau de la santé et des services sociaux (la réforme du ministre Côté) survient en 1992 et s'appuie sur les conclusions de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux (Rapport Rochon). Les services sociaux y ont fait l'objet d'une attention particulière, notamment en proposant de développer une politique de santé et bien-être au Québec et de mettre en place des instituts universitaires dans le secteur social².

La seconde réforme (la réforme du ministre Couillard) survient en 2003, dans le contexte du vieillissement de la population et de la pression occasionnée de ce fait sur le système de santé. Elle vise principalement le renforcement de la première ligne. Cette nouvelle réforme crée les centres de santé et de services sociaux (CSSS). Chaque CSSS est responsable de la santé de la population de son territoire.

La dernière réforme (la réforme du ministre Barrette) en 2015 vise à :

- Favoriser et simplifier l'accès aux services pour la population
- Contribuer à l'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins
- Accroître l'efficience et l'efficacité du réseau³.

Cette fois-ci, les services sociaux spécialisés, antérieurement sous la responsabilité d'établissements indépendants réservés à des clientèles spécifiques (par exemple, les jeunes en difficulté, les personnes ayant une déficience intellectuelle ou un problème de dépendance) sont intégrés dans les nouveaux centres intégrés et centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CISSS-CIUSSS)⁴.

Les chercheuses Mélanie Bourque et Josée Grenier examinent les conséquences de ces réformes dans leur mémoire. Elles concluent que :

- Au fil des années, les rapports qui mènent aux réformes laissent tranquillement de côté la question des services sociaux. Le sujet est très présent dans le Rapport Castonguay-Nepveu de 1968, mais de moins en moins dans les rapports suivants⁵
- L'augmentation constante des coûts du système de santé combinée à l'état des finances publiques conditionne les réformes qui se succèdent dans la perspective de la nouvelle gestion publique
- Selon les intervenantes du réseau, la réforme de 2015 est le point de rupture dans la dispensation et l'organisation des services sociaux⁶.

1 Jean-Pierre Bélanger (1992), « De la Commission Castonguay à la Commission Rochon... Vingt ans d'histoire de l'évolution des services de santé et des services sociaux au Québec », *Service social*, vol. 41, n° 2, p. 56; Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux (1988), « Rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux », Québec, Gouvernement du Québec, p. 694-695; Gouvernement du Québec (2010), « Cadre de référence pour la désignation universitaire des établissements du secteur des services sociaux : Mission, principes et critères », Québec, La Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, p. 11.

2 Jean-Pierre Bélanger (1992), « De la Commission Castonguay à la Commission Rochon... Vingt ans d'histoire de l'évolution des services de santé et des services sociaux au Québec », *Service social*, vol. 41, n°2, p. 59.

3 *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.

4 Voir la *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, annexe I.

5 Mélanie Bourque et Josée Grenier, « Les conséquences des réformes Couillard et Barrette sur les services sociaux », décembre 2019, pièce P-269, CSDEPJ, p. 6.

6 Mélanie Bourque et Josée Grenier, « Les conséquences des réformes Couillard et Barrette sur les services sociaux », décembre 2019, pièce P-269, CSDEPJ, p. 7.

D'autres mentionnent que les gains de la réforme de 2015 sont très peu perceptibles et que plusieurs objectifs visés par celle-ci n'ont pas été atteints⁷.

La réforme de 2015 a accéléré la perte de leadership dans les services aux Jeunes en difficulté

Nombreux sont les témoins qui ont évoqué les impacts de la dernière réforme et les lacunes du leadership assumé dans les services sociaux, tant au niveau provincial que local⁸.

L'intervention auprès des jeunes en difficulté, et particulièrement des jeunes en besoin de protection, exige des pratiques cohérentes, rigoureuses et harmonisées. En effet, l'enjeu de la qualité des services et de la protection des enfants est au cœur des préoccupations de cette commission.

En 30 ans, le réseau est passé de plus de 900⁹ établissements à 34¹⁰ établissements. Le leadership psychosocial, bien incarné lors de la création du réseau par des établissements exclusivement consacrés aux services sociaux, s'est graduellement disséminé dans des établissements multimités de plus en plus gros, intégrant les missions de santé et les missions sociales.

Le leadership provincial en protection de la jeunesse est-il suffisant? La structure des CISSS-CIUSS est-elle adaptée à la réalité des services sociaux? La concertation entre les milieux cliniques et universitaires est-elle suffisante? Est-ce que les décideurs ont accès aux données nécessaires pour prendre de bonnes décisions?

1. Nos constats

1.1 Les services de protection de la jeunesse ont besoin de leadership au niveau national

La perte d'un leadership national pour l'amélioration des pratiques en protection de la jeunesse

Actuellement, un directeur de protection de la jeunesse (DPJ) est nommé pour chacun des établissements qui exploitent un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse¹¹. Il existe 20 DPJ au Québec : un dans chaque région administrative, sauf à Montréal (2). Parmi ces 20, il y en a 4 dans les territoires autochtones.

Chaque DPJ est responsable de l'application de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ) sur son territoire.

Jusqu'en 2015, l'Association des centres jeunesse du Québec (ACJQ) exerçait un leadership quant à l'amélioration des pratiques en protection de la jeunesse. Cette association servait de lien entre les centres jeunesse du Québec et leur permettait de partager leurs meilleures pratiques, assurant l'uniformité des services à travers la province. L'ACJQ contribuait également à sensibiliser et informer la population en regard des besoins des enfants et des familles en situation de vulnérabilité du Québec, en plus de tisser des liens avec les partenaires nationaux¹². Elle a joué un rôle déterminant dans le développement des bonnes pratiques en impliquant les milieux scientifiques et académiques.

7 Témoignage de Damien Contandriopoulos, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 178-228; témoignage de Jean-Pierre Hotte, notes sténographiques du 26 novembre 2019, p. 44-49; témoignage de Wanda Beaudoin, notes sténographiques du 12 novembre 2019, p. 117; CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ p. 22, 27, 51.

8 CSDEPJ, « Votre histoire : Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 22; Confédération des syndicats nationaux, « Déclaration », 26 mai 2020, pièce P-365, CSDEPJ, p. 6; Valérie Pilote et Michelle Lavoie, « Déclaration », 2 juin 2020, pièce P-382, CSDEPJ, p. 4; Gina Gaudreault et collab., « Déclaration », 25 mai 2020, pièce P354, CSDEPJ, p. 4; Coalition Batshaw, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », pièce P-238, CSDEPJ, p. 2-3; Anonyme, « État des services de proximité, constats d'une praticienne », 11 décembre 2019, pièce P-306, CSDEPJ, p. 8-26; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 5 février 2020, cahier huis clos p. 61; témoignage de Louise Lortie, notes sténographiques du 6 février 2020, p. 120; DPJ-DP du Québec, « Ensemble, unissons nos voix pour les enfants », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 18; Association des conseils multidisciplinaires du Québec, « Pour un réel continuum de services en jeunesse : Place à la collaboration! », novembre 2019, pièce P-023, CSDEPJ, p. 15.

9 Santé et services sociaux (2004), « INFO – SÉRHM : Bulletin d'information concernant les ressources humaines et institutionnelles du système sociosanitaire québécois », Québec, Gouvernement du Québec, p. 6.

10 Ministère de la santé et des services sociaux (2019), Portrait organisationnel du réseau, <<https://www.msss.gouv.qc.ca/reseau/portrait-organisationnel/>>.

11 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c P-34.1, art. 31 al. 1.

12 Association des conseils multidisciplinaires du Québec, « Pour un réel continuum de services en jeunesse : Place à la collaboration! », novembre 2019, pièce P-023, CSDEPJ, p. 11-12.

En plus de l'élaboration de formations spécialisées diffusées par l'ACJQ via le Programme national de formation (PNF), des guides de pratique, des cadres de référence et des programmes ont été développés :

- S'occuper des enfants (SOCEN)
- Le Programme Qualification des Jeunes (PQJ)
- Plan de cheminement vers l'autonomie
- Ma famille ma communauté
- Projet de vie
- Programme négligence

Ces quelques exemples illustrent les réalisations de cet organisme visant à soutenir les pratiques.

L'ACJQ a été abolie lors de la réforme de 2015. La preuve nous révèle que sa disparition a eu des impacts majeurs sur la capacité d'améliorer et d'harmoniser les pratiques en protection de la jeunesse au Québec :

- Lors des audiences, des témoins mentionnent que depuis 2015, les attentes ne sont pas satisfaites au regard de la formation des intervenantes, de la concertation des acteurs, de la diffusion des guides et de l'animation des milieux de pratique. Des écarts de pratique sont de plus en plus constatés d'un milieu à l'autre et d'une région à l'autre. L'information ne circule plus et un vide est observé au niveau de la transmission des connaissances¹³
- Dans son rapport annuel 2019-2020, le Protecteur du citoyen rappelle quelle était la mission de l'ACJQ et donne des exemples de son implication en matière de formation, de développement et d'uniformisation des pratiques. Il précise du même coup que le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) est maintenant responsable de la mise à jour des politiques, mais qu'il tarde à le faire¹⁴
- Le Vérificateur général du Québec va dans le même sens dans son rapport à l'Assemblée nationale 2019-2020 : « aucune instance n'a été désignée explicitement comme ayant la reconnaissance et la légitimité du leadership provincial dans le domaine de la protection de la jeunesse¹⁵. »

Des associations professionnelles et un CIUSSS mentionnent également dans leur mémoire que l'intervention auprès des jeunes en difficulté demande un leadership fort afin de favoriser l'intégration des services de première et deuxième ligne dans le but d'intervenir le plus tôt possible et de prévenir la dégradation des situations¹⁶.

Nous avons de fait constaté, en analysant certaines données, que des écarts de pratique importants existent actuellement, par exemple sur l'accès aux services, sur les charges de travail, sur le placement, sur la judiciarisation, etc.¹⁷.

Dans leur mémoire et lors de leur témoignage, des représentants de l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS) constatent les impacts importants de la réforme et disent vouloir assurer un leadership plus important. Ils constatent également l'enjeu lié à l'appropriation et à la mise en œuvre des avis et guides pour améliorer les pratiques et le manque de moyens pour produire de réels changements¹⁸.

Sur ce point, les représentants du MSSS confirment avoir confié des mandats à l'INESSS de développer certains avis et guides de pratique, mais qu'un enjeu subsiste au regard de la diffusion et de l'implantation de ces guides¹⁹.

13 Témoignage de Denis Lafortune, notes sténographiques du 27 février 2020, p. 117-125; témoignage de Georges Tarabulsky, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 44-48; témoignage de Patrick Lebel, notes sténographiques du 28 mai 2020, p. 75-76.

14 Protecteur du citoyen (2020), « Rapport annuel d'activités 2019-2020 », Québec, Protecteur du citoyen, p. 110.

15 Vérificateur général du Québec, « Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020 – Chapitre 5 : Protection de la jeunesse : gestion des interventions à la suite d'un signalement à un directeur de la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-046, CSDEPJ, p. 37.

16 Ordre professionnel des criminologues du Québec, « Mémoire de l'Ordre professionnel des criminologues du Québec présenté dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », décembre 2019, pièce P146, CSDEPJ, p. 10; Association des conseils multidisciplinaires du Québec, « Pour un réel continuum de services en jeunesse : Place à la collaboration! », novembre 2019, pièce P-023, CSDEPJ, p. 9-10; CIUSSS de l'Estrie-CHUS, « Pour que la protection des enfants devienne l'affaire de tous », 11 décembre 2019, pièce P-131, CSDEPJ, p. 5, 12, 20.

17 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 11, 13, 16, 31-32, 34-35, 38-40, 44, 52-53, 55, 60-61, 67.

18 L'INESSS a le mandat de donner des avis au Ministère sur les pratiques cliniques du réseau. INESSS, « Mémoire présenté dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits et la protection de la jeunesse », avril 2020, pièce P191, CSDEPJ, p. 10, 13-19; témoignage de Lyne Jobin, notes sténographiques du 21 mai 2020 p. 84-88; témoignage de Luc Boileau, notes sténographiques du 21 mai 2020 p. 82-84.

19 Témoignage de Lyne Jobin, notes sténographiques du 5 décembre 2019, p. 49-50.

Lors des audiences, Lyne Jobin, alors sous-ministre adjointe à la Direction générale des programmes dédiés aux personnes, aux familles et aux communautés au MSSS, mentionne à cet égard :

On est absolument d'accord qu'il faut un dispositif plus serré, je dirais plus systématique [...] [!] faut vraiment se mettre en proaction, faire le scan des bonnes pratiques en jeunesse tant première ligne que Protection de la jeunesse. [...] Donc, ça nous prend un dispositif plus clair et qui devrait aussi inclure [...] la démarche de mesure, de performance, d'indicateurs, de suivis. Ça devrait faire partie d'un tout pour améliorer les services aux jeunes et aux familles²⁰.

De ce fait, plusieurs témoins demandent de réinstaurer rapidement un leadership afin de rétablir des services sociaux de qualité au bénéfice de l'enfant et de sa famille²¹.

Les services de protection de la jeunesse ne sont pas suffisamment soutenus et appuyés au niveau du Ministère

Dans son mémoire, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) remarque qu'il ne semble pas exister d'instance ou de personne mandatée au MSSS pour s'assurer que les intérêts et droits des enfants sont pris en compte dans le développement, l'organisation et le déploiement des services²².

Des témoins soulignent la complexité de l'organisation des services en protection de la jeunesse au sein même du MSSS. Selon la Centrale des syndicats démocratiques, l'organigramme lui-même témoigne de l'absence d'une « ligne [...] plus directe entre la protection de la jeunesse et la ministre [...] »²³.

Pour les DPJ, le manque de soutien au niveau national rend leur rôle difficile à assumer au sein des CISSS-CIUSSS²⁴.

Le MSSS est organisé autour de neuf « Programmes-services » destinés à la population, dont deux sont destinés à l'ensemble de la population :

- Santé publique
- Services généraux

Les sept autres sont consacrés à des problématiques particulières :

- Soutien à l'autonomie des personnes âgées
- Déficience physique
- Déficience intellectuelle et trouble du spectre de l'autisme
- Dépendances
- Santé physique
- Santé mentale
- Jeunes en difficulté²⁵

En 2016, les programmes sociaux, dont le Programme-services Jeunes en difficulté (JED), relevaient de la Direction générale des services sociaux.

20 Témoignage de Lyne Jobin, notes sténographiques du 5 décembre 2019, p. 49-51.

21 Témoignage d'Alain St-Pierre, notes sténographiques 18 février 2020, p. 80-81; Jean-Pierre Hotte, « Redonner une voix aux enfants vulnérables avec un directeur(trice) national(e) de la protection de la jeunesse », 26 novembre 2019, pièce P-010, CSDEPJ, p. 7-8; Témoignage de Jean-Pierre Hotte, notes sténographiques du 26 novembre 2019, p. 27-32; Colette Nadeau, « Déclaration signée de Colette Nadeau », 5 juin 2020, pièce P-397, CSDEPJ, p.6

22 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », mai 2020, pièce P-361, CSDEPJ, p. 201.

23 Centrale des syndicats démocratiques, « Les familles d'accueil veulent être traitées en partenaires », novembre 2019, pièce P-198, CSDEPJ, p. 24.

24 DPJ-DP du Québec, « Ensemble, unissons nos voix pour les enfants », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 18-20.

25 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2017), « Le système de santé et de services sociaux au Québec : En bref », Québec, Gouvernement du Québec, p. 12.

Entre 2016 et 2020, la Direction générale des services sociaux s'est transformée pour devenir la Direction générale des programmes dédiés aux personnes, aux familles et aux communautés (DGPPFC). Cette nouvelle direction générale, en plus de couvrir les programmes sociaux, chapeaute aussi maintenant la Direction des services en santé mentale et en psychiatrie légale, de même que la Direction santé mère-enfant. En contrepartie, la Direction des services aux aînés, auparavant au sein de la Direction générale des services sociaux, est devenue une nouvelle direction générale, sous la responsabilité d'un sous-ministre adjoint consacré²⁶.

Nous retenons de cette évolution que l'identité propre des services sociaux s'est étiolée au fil des ans, au bénéfice d'une direction générale, la DGPPFC, dont le mandat est très large, couvrant tous les programmes destinés aux problématiques particulières, autres que la santé physique, la santé publique et les personnes âgées. Cela influencera le choix des priorités, notamment à l'intérieur des deux derniers plans stratégiques du MSSS.

En prenant connaissance de ceux-ci, nous constatons le manque de cohérence et de continuité entre ceux-ci ainsi que le peu d'importance accordée aux jeunes en difficulté. Bien que nous soyons conscients que toutes les actions à déployer ne sont pas forcément répertoriées à l'intérieur de ces plans, nous sommes cependant préoccupés par le niveau d'importance accordé aux jeunes en difficulté ainsi que celui des ressources consenties à tous les niveaux de la gouvernance, soit du MSSS jusqu'aux CISSS-CIUSSS.

En effet, en examinant les plans stratégiques du MSSS de 2015-2020 et 2019-2023, nous constatons qu'ils contiennent bien peu d'éléments qui concernent les jeunes en difficulté.

- Le plan 2015-2020 comporte un seul objectif visant à améliorer le soutien aux familles en contexte de négligence²⁷. Très peu d'éléments de contexte ou d'analyse expliquent l'objectif. Il n'y a qu'un court paragraphe qui explique que la négligence est la principale cause des signalements retenus en protection de la jeunesse.
- Le plan stratégique 2019-2023 offre une :
 - vision un peu plus élaborée, notamment dans la perspective d'agir tôt et de manière concertée pour soutenir le développement des tout-petits. Quoique dans la mise en contexte, un constat soit fait d'une augmentation importante des signalements retenus (21,3 %), depuis les cinq dernières années, aucun objectif n'est repris sur ce sujet en suivi du précédent plan stratégique qui ciblait justement une diminution du taux de prise en charge des situations de négligence en protection par une meilleure intervention en amont
 - Ce dernier plan mentionne aussi la mise sur pied de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse (CSDEPJ) par le gouvernement. Il attend nos conclusions pour déterminer ses cibles stratégiques.

Nous constatons donc la perte de leadership national en protection de la jeunesse. Il n'y a plus d'instance qui soutient efficacement la détermination et la mise en œuvre des meilleures pratiques cliniques et de gestion pour assurer la qualité et la sécurité des services aux jeunes en difficulté et de leurs familles. Bien peu d'éléments concernant les jeunes en difficulté se retrouvent au sein des priorités ministérielles.

Le Québec a besoin d'un DPJ national

Les DPJ remplissent une mission sociojudiciaire nationale qui nécessite une vision stratégique globale des services psychosociaux offerts à la population et aux enfants en particulier. Ils exercent avant tout un mandat légal, et non pas une mission de services et de soins. Un consensus se dégage à l'effet qu'ils doivent être en mesure de mobiliser les soins et les services requis autour de l'enfant et de ses parents dans les situations particulières.

26 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2017), « Rapport annuel de gestion du ministère de la Santé et des Services sociaux 2016-2017 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 126-127; Ministère de la Santé et des Services sociaux (2020), Organigramme – 8 octobre 2020, <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/sante-services-sociaux/publications-adm/ORG_organigramme_MSSS_01.pdf?1595622723>.

27 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2017), « Plan stratégique du ministère de la Santé et des Services sociaux 2015-2020 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 17.

Les DPJ doivent être appuyés pour exercer leur rôle social auprès des acteurs de la communauté afin d'éviter l'émergence de situations de compromission. Pour ce faire, ils doivent disposer de l'autorité et des moyens nécessaires à la mobilisation des partenaires et de la population en général.

L'idée d'un directeur national de la protection de la jeunesse (DPJ national) a été évoquée par plusieurs témoins tout au long des audiences, pour rétablir ce leadership perdu dans le contexte de la mise en œuvre de la réforme de 2015²⁸.

- Dans son mémoire, Jean-Pierre Hotte, ex-DPJ et ex-directeur général de l'ACJQ, recommande la création d'un poste qui serait l'équivalent du directeur national de la santé publique, mais pour les enfants en situation de vulnérabilité. Selon lui, un DPJ national assurerait « une plus grande cohérence au niveau des concepts, des orientations, des décisions et de la qualité, et ce, à travers le Québec²⁹ »
- Questionnée en audience sur la question du leadership en protection de la jeunesse, la direction du CIUSSS de l'Estrie – CHUS mentionne que « [l]a transformation du réseau vécue en deux mille quinze (2015), a créé un vide [...] [!] faut qu'on retrouve... probablement sous le leadership du DPJ national, un moment ou une zone de réflexion au sein du réseau, qui existait avec l'Association des centres jeunesse³⁰ »
- Dans leur mémoire, les DPJ régionaux disent que « le maintien de nos expertises nécessite la création d'une instance indépendante³¹ ». Cette instance indépendante exercerait une vigie sur les meilleures pratiques, faciliterait l'harmonisation des pratiques et permettrait de coconstruire des savoirs. En somme, elle « ferait office de porte-parole provincial quant à l'ensemble des enjeux en matière de protection de la jeunesse avec l'appareil gouvernemental³² ».

Nous constatons que l'intégration des DPJ dans les CISSS-CIUSSS a fragilisé leur rôle.

À l'instar de plusieurs témoins, nous en venons à la conclusion qu'il est nécessaire d'instituer une autorité provinciale, un DPJ national de la protection de la jeunesse, sous l'égide du MSSS. Le directeur ou la directrice aurait un statut de sous-ministre.

Ce DPJ national aurait le mandat suivant :

- Développer et harmoniser les pratiques en protection de la jeunesse
- Promouvoir les besoins des enfants et des familles en situation de vulnérabilité du Québec – rôle social des DPJ – et effectuer les représentations nécessaires pour y répondre tant au sein du MSSS qu'auprès des ministères concernés par l'enfance en difficulté afin d'assurer une utilisation judicieuse du recours à la LPJ
- Déterminer les orientations et les normes de pratique clinique et de gestion applicables à la protection de la jeunesse
- Assurer la mise en œuvre et le respect des orientations et normes de pratique dans toutes les régions du Québec
- Exercer un leadership et soutenir l'action des DPJ régionaux, des directions de programme jeunesse et des responsables de contentieux à l'égard d'une mise en œuvre cohérente de la LPJ
- Exercer les contrôles requis pour assurer que les interventions en protection de la jeunesse respectent les plus hauts standards

28 Témoignage de Michelle Dionne, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 197-198; témoignage de Michèle Goyette, notes sténographiques du 25 février 2020, p. 65, 71; Jean-Pierre Hotte, « Redonner une voix aux enfants vulnérables avec un directeur(trice) national(e) de la protection de la jeunesse », 26 novembre 2019, pièce P-010, CSDEPJ, p. 9-13; DPJ-DP du Québec, « Ensemble, unissons nos voix pour les enfants », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 18-20; témoignage de Michelle Dionne, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 197-198; Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux, « Placer le bien-être des enfants au cœur de nos priorités », 19 mars 2020, pièce P-184, CSDEPJ, p. 16-17.

29 Jean-Pierre Hotte, « Redonner une voix aux enfants vulnérables avec un directeur(trice) national(e) de la protection de la jeunesse », 26 novembre 2019, pièce P-010, CSDEPJ, p. 10.

30 Témoignage de Stéphane Tremblay, notes sténographiques du 18 février 2020, p. 81-82.

31 DPJ-DP du Québec, « Ensemble, unissons nos voix pour les enfants », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 18.

32 DPJ-DP du Québec, « Ensemble, unissons nos voix pour les enfants », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 20.

- Assurer une concertation efficace des ministères de la Santé et des Services sociaux, de la Justice et de la Sécurité publique, conjointement responsables de l'application des lois particulières – la LPJ et la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (LSJPA)
- Exercer un suivi rigoureux sur les parcours de services aux enfants et aux familles et voir à mesurer les effets des interventions
- Participer au processus de sélection et de nomination des DPJ régionaux.

1.2 En première ligne, les services sont affaiblis

Le renforcement et le financement des services de première ligne pour les jeunes en difficulté constituent un enjeu de fond depuis la création des CLSC.

- Le Rapport Rochon affirme déjà en 1988 qu'il y a « une insuffisance de services de première ligne [et que] l'accès aux services sociaux [se fait] par le seul canal de la protection de la jeunesse » et souligne aussi « la persistance des listes d'attente³³ »
- Dans leur mémoire, les chercheuses Mélanie Bourque et Josée Grenier expliquent que la création des CSSS en 2003 est marquante en termes de perte d'influence du secteur social dans un environnement de plus en plus sanitaire et médical³⁴
- Dans le cadre des consultations du gouvernement qui ont mené à la réforme de 2015, les représentants de l'ACJQ ont rappelé que la création des CSSS en 2003 avait engendré certaines permutations de sommes consacrées au Programme-services JED vers d'autres services en première ligne. Dans un contexte où la pression exercée par les besoins des personnes âgées et les soins de santé physique était toujours forte, ils recommandent de prendre des mesures robustes pour éviter que cette situation ne se reproduise³⁵
- Les témoignages que nous avons entendus concernant la première ligne y font écho. Ceux-ci portent principalement sur les problèmes d'accessibilité, les limites de l'offre de service et la disparité ainsi que l'iniquité entre les territoires³⁶
- Notre analyse sur l'évolution des budgets démontre que l'investissement réel a diminué en première ligne entre 2008 et 2019 si l'on tient compte de l'augmentation des salaires et de l'inflation³⁷.

Face à ces enjeux, nous nous sommes interrogés quant au leadership exercé pour pallier ces lacunes, et ce, plus spécifiquement en ce qui concerne le développement et l'harmonisation des pratiques de première ligne.

Au MSSS, nous avons identifié une démarche structurante dans la publication des « Orientations relatives aux standards d'accès, de continuité, de qualité, d'efficacité et d'efficience du programme-services Jeunes en difficulté 2007-2012 ».

L'offre de service à déployer pendant cette période, tant pour la première ligne que la deuxième ligne, y est présentée sous forme d'un ensemble de fiches décrivant les services à déployer et les standards à respecter³⁸.

33 Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux (1988), « Rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux », Québec, Gouvernement du Québec, p. 206.

34 Mélanie Bourque et Josée Grenier, « Les conséquences des réformes Couillard et Barrette sur les services sociaux », décembre 2019, pièce P-269, CSDEPJ, p. 8.

35 Association des centres jeunesse du Québec (2014), « Mémoire de l'Association des centres jeunesse du Québec dans le cadre des consultations du gouvernement du Québec sur le projet de loi n° 10, *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la Santé et des Services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* : Pour un meilleur continuum des services aux enfants, aux jeunes et aux familles en difficulté », p. 21-22, 33.

36 Témoignage de Camil Bouchard, notes sténographiques du 26 novembre 2019, p. 139; témoignage d'Hélène Dénommé, notes sténographiques du 6 novembre 2019, p. 168; Ordre des psychoéducateurs et psychoéducatrices du Québec, « Mémoire sur la trajectoire de services destinés aux enfants vulnérables et à leurs familles », janvier 2020, pièce P-188, CSDEPJ, p. 17-18; Pétales Québec, « La prise en charge des familles par la DPJ au risque de la rupture du lien », octobre 2019, pièce P-237, CSDEPJ, p. 20; Employées du CISSS de la Montérégie-Est, « Prendre soin des intervenantes œuvrant dans le domaine de la protection de la jeunesse, c'est prendre soin des enfants les plus vulnérables de notre société », 11 décembre 2019, pièce P-389, CSDEPJ, p. 4; témoignage d'Odile Lapierre, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 259-261.

37 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2021, p. 73-74.

38 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2007), « Orientations relatives aux standards d'accès, de conduite, de qualité, d'efficacité et d'efficience; programme-services Jeunes en difficulté, Offre de service 2007-2012 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 19-80.

Ces orientations ont été reconduites pour la période 2012-2015, puis mises à jour deux ans plus tard en 2017. Les orientations mises à jour nous apparaissent moins précises que celles de 2007-2012.

Les premières orientations :

- Prescrivent des types de service (p. ex. des programmes d'intervention en négligence, des équipes d'intervention jeunesse)
- Prévoient une reddition de comptes spécifique pour assurer la mise en place de l'offre de service 2007-2012.

Les orientations mises à jour :

- Sont plus générales, laissant le soin aux CISSS-CIUSSS d'ajuster leur offre de service;
- Ne demandent pas de reddition de comptes spécifique aux orientations³⁹.

Lors de leur témoignage en audience, les représentantes du MSSS ont souligné que les services de première ligne devaient être rehaussés en termes de ressources, mais aussi adaptés aux nouvelles problématiques qui se sont complexifiées. Toutefois, pour ce faire, il est aussi nécessaire de procéder à une analyse plus approfondie de ce que doit comporter cette offre de service⁴⁰.

L'offre de service peut varier énormément entre les CISSS-CIUSSS. À certains endroits, par exemple au CIUSSS de l'Est-de-l'Île-de-Montréal, on retrouve une offre de service basée sur les données probantes et sur les meilleures pratiques⁴¹. Par contre, une telle offre de service n'existe pas dans toutes les régions du Québec⁴².

Nous constatons la fragilité d'une telle situation, où la qualité de l'offre de service dépend du bon vouloir des personnes en place.

Nous en venons à la conclusion qu'il y a un déficit de leadership national qui perdure en ce qui concerne la vision, la détermination et l'implantation d'une offre de service de qualité, harmonisée à l'échelle de tout le Québec et adaptée aux besoins des familles.

Nous sommes aussi d'avis que le Ministère doit exercer un leadership beaucoup plus important et qu'une analyse plus approfondie de ce que doit comporter l'offre de service de première ligne, évoquée par les représentantes du MSSS, est nécessaire.

Au sein de la Direction générale des programmes dédiés aux personnes, aux familles et aux communautés du MSSS, l'instance responsable du programme-services JED est la Direction générale adjointe des services à la famille, à l'enfance et à la jeunesse.

Nous croyons que le mandat de la Direction des services à la famille, à l'enfance et à la jeunesse doit être plus clair et plus directif dans ses attentes quant à la vision, la détermination et l'implantation d'une offre de service harmonisée de qualité aux jeunes et aux familles.

Ce mandat doit donc aussi être recentré sur la première ligne, afin de pouvoir agir de manière complémentaire et coordonnée avec la Direction nationale de protection de la jeunesse, proposée précédemment.

1.3 La structure des CISSS-CIUSSS est mal adaptée à la réalité des services sociaux

Lors de la réforme du ministre Barrette de 2015, les centres jeunesse ont été intégrés dans les CISSS-CIUSSS.

39 Voir Ministère de la Santé et des Services sociaux (2017), « 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 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 56.

40 Témoignage de Lyne Jobin, notes sténographiques du 5 décembre 2019, p. 27-30.

41 CIUSSS de l'Est-de-l'Île-de-Montréal, « Pour un meilleur soutien au développement des enfants, des jeunes et de leur famille dans leur environnement », décembre 2019, pièce P-239, CSDEPJ, p. 5, 10-11.

42 Regroupement québécois des ressources de supervision des droits d'accès, « La supervision des droits d'accès : L'enfant d'abord! », 12 décembre 2019, pièce P-253, CSDEPJ, p. 13; Caroline Angers, Stéphanie Bélanger-Cateysson et Carole-Anne Cadoret-Lemieux, « Témoignage professionnel et avis, déposés dans le cadre de la commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse (DPJ) », 22 janvier 2020, pièce P-313, CSDEPJ, p. 1-4.

L'intégration des centres jeunesse au sein des CISSS-CIUSSS de 2015 cause un désengagement des intervenantes

Plusieurs intervenantes parlent des effets négatifs sur leur travail constatés à la suite de l'intégration en 2015 des centres jeunesse au sein des CISSS-CIUSSS :

- Dans les forums régionaux et les témoignages à huis clos, les professionnelles nous disent qu'elles se sentent seules et débordées. Plusieurs associent la surcharge de travail à une augmentation de leurs tâches administratives. Elles souhaitent que le temps de travail consacré à l'administration soit réduit pour remettre l'intervention au cœur de la pratique⁴³
- La chercheuse Mélanie Bourque témoigne que les travailleurs sociaux ont eu l'impression d'une aspiration professionnelle du social par la santé. Ils peinent à trouver un sens à leur travail, car ils doivent atteindre des objectifs administratifs plutôt que cliniques⁴⁴
- Plusieurs intervenantes du DPJ ayant contacté la ligne « Votre histoire⁴⁵ » mentionnent qu'avec cette intégration, leur sentiment d'appartenance s'est effrité⁴⁶
- Dans son mémoire, une coalition formée par l'Association des anciens des Centre Batshaw, l'organisme C.A.R.E Jeunesse et l'Association des éducateurs et éducatrices du Québec (AEQ) indique la même chose :
en plus des services et des programmes de qualité, c'est également le sentiment « d'identité, de communauté et de fierté » qui a été perdu⁴⁷. Cette coalition ajoute que « [l]a fusion a considérablement nui aux activités de consolidation d'équipes, aux possibilités de communication et aux initiatives de bien-être du personnel⁴⁸ ». À la suite de l'intégration, de nombreux employés prennent des congés de maladie, remettent leur démission ou prennent une retraite anticipée⁴⁹
- La Confédération des syndicats nationaux (CSN) rapporte que depuis la réforme de 2015, les conditions de travail des intervenantes sont difficiles. Ces conditions ont un effet négatif indéniable sur l'engagement des intervenantes, ce qui rend l'attraction et la rétention du personnel en protection de la jeunesse plus difficile⁵⁰
- Les DPJ constatent que « la grande mobilité du personnel qui a suivi la fusion, de même que l'intégration de l'application des mesures dans le programme jeunesse », ont entraîné une perte de l'expertise en protection de la jeunesse⁵¹.

Les opinions divergent quant à l'opportunité de changer la réforme par une autre réforme

Certains témoins demandent que les services de la protection de la jeunesse soient retirés des CISSS-CIUSSS :

- Lors des forums régionaux, un grand nombre de participants souhaitent la « défusion ». Ils proposent de dissocier les équipes jeunesse des CISSS-CIUSSS et de les regrouper sous une nouvelle instance⁵²
- Valérie Pilote et Michelle Lavoie sont réviseuses à la protection de la jeunesse du CIUSSS du Saguenay – Lac-Saint-Jean. À deux, elles cumulent 40 ans d'expérience dans le milieu. Dans leur déclaration, elles demandent que les services du DPJ soient retirés des CIUSSS⁵³
- L'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS) affirme qu'une structure complètement indépendante est nécessaire. L'APTS ne se prononce pas à savoir si cette structure doit passer par une direction unique ou par une entité complètement distincte. Selon elle, la

43 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 26-27; témoignage à huis clos, notes sténographiques du 5 février 2020, cahier huis clos p. 65-66.

44 Témoignage de Mélanie Bourque, notes sténographiques du 11 décembre 2019, p. 10-11.

45 Témoignages reçus via la ligne téléphonique et la boîte courriel « Votre histoire ».

46 CSDEPJ, « Votre histoire : Synthèse des témoignages », 7 mai 2020, pièce P-315, CSDEPJ, p. 22.

47 Coalition Batshaw, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-238, CSDEPJ, p. 2.

48 Coalition Batshaw, « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-238, CSDEPJ, p. 2.

49 Coalition Batshaw « Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, CSDEPJ, pièce P-238, p. 2.

50 Confédération des syndicats nationaux, « Déclaration », 26 mai 2020, pièce P-365, CSDEPJ, p. 4.

51 DPJ-DP du Québec, « Ensemble, unissons nos voix pour les enfants », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 20.

52 CSDEPJ, « Synthèse des 42 forums régionaux », mai 2020, pièce P-332, CSDEPJ, p. 61.

53 Valérie Pilote et Michelle Lavoie, « Déclaration », 2 juin 2020, pièce P-382, CSDEPJ, p. 1, 8.

dernière option mérite d'être considérée⁵⁴.

Au contraire, d'autres témoins affirment qu'une nouvelle réforme n'est pas souhaitable⁵⁵.

Lors de son témoignage, Jacques Perreault, ancien directeur de la protection de la jeunesse, affirme qu'il a vécu plusieurs structures à travers les différentes réformes et que les structures ne règlent pas à elles seules les problèmes. Cependant, il a vu des gens à l'intérieur de ces structures venir les solutionner⁵⁶.

Nous constatons que l'intégration des services de protection de la jeunesse dans les CISSS-CIUSSS a été très difficile pour les intervenantes en 2015. Leur sentiment d'appartenance a été fortement ébranlé dans les nouvelles structures. Pour les témoins, cette réforme a également contribué à la détérioration des conditions de travail et des pratiques cliniques. Les avis sont cependant partagés sur l'opportunité ou non d'une nouvelle réforme.

Nous ne croyons pas que la « défusion » soit la meilleure voie à emprunter. Cependant, des mesures qui visent à leur faire retrouver un sentiment de fierté et d'appartenance ainsi qu'une identité propre doivent être mises de l'avant. Le rétablissement de conditions de pratique adéquates, la mise en place d'un encadrement clinique et professionnel approprié pour les reconnaître et permettre leur épanouissement professionnel font aussi partie des incontournables.

Nous ne retenons donc pas l'idée d'une nouvelle réforme de structure. Les coûts humains, financiers, les efforts requis ainsi que la déstabilisation en découlant nous apparaissent contre-productifs dans la perspective d'améliorer à court terme les services aux jeunes et aux familles. Au surplus, le modèle des services intégrés peut être porteur, pour autant que le leadership psychosocial puisse s'incarner et s'affirmer dans les structures en place.

La structure des CISSS-CIUSSS laisse peu de place aux services psychosociaux

Les CISSS-CIUSSS sont maintenant des établissements multimissions. Les missions sociales y sont « en théorie » tout aussi importantes que les missions de santé. Selon la nature du programme-services, le volet de la santé ou des services sociaux prédomine. À plus haut niveau, dans la structure des CISSS-CIUSSS, cette réalité est reflétée. On y retrouve deux continuums, les « programmes sociaux et de réadaptation » et les « programmes santé physique générale et spécialisée ». Chacun de ces continuums relève selon les CISSS-CIUSSS d'un PDG adjoint ou d'un DG adjoint.

Les professions présentes dans les missions de santé et de services sociaux relèvent de deux grands champs académiques et disciplinaires, les sciences de la santé et les sciences humaines et sociales.

Lors de la création des CISSS-CIUSSS, le MSSS a déterminé un modèle de structure organisationnelle obligatoire pour ces nouveaux établissements. Ce modèle de structure est issu directement du milieu hospitalier. Celui-ci prévoit :

- Une Direction des services professionnels (DSP) (médecins, dentistes et pharmaciens)
- Une Direction des soins infirmiers (DSI) (infirmières et infirmières auxiliaires)
- Une Direction des services multidisciplinaires (DSM) (toutes les autres disciplines)⁵⁷.

Les trois conseils professionnels prévus à la loi reflètent cette structure : le Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens (CMDP), le Conseil des infirmières et infirmiers (CII) et le Conseil multidisciplinaire⁵⁸.

54 Témoignage de Nancy Poulin, notes sténographiques du 26 mai 2020, p. 129-130.

55 Témoignage de Jacques Perrault, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 203-204; témoignage de Mélanie Bourque, notes sténographiques du 11 décembre 2019, p. 53; Mélanie Bourque et Josée Grenier, « Les conséquences des réformes Couillard et Barrette sur les services sociaux », décembre 2019, pièce P-269, CSDEPJ, p. 3, 18; CSDEPJ, « Rencontres de travail avec les CISSS et les CIUSSS : Synthèse des enjeux identifiés », 26 mai 2020, pièce P-360, CSDEPJ, p. 8-10.

56 Témoignage de Jacques Perrault, notes sténographiques du 10 janvier 2020, p. 203-204.

57 Voir les organigrammes au Ministère de la Santé et des Services sociaux (2020), Organigrammes des CISSS et CIUSSS, <<https://www.msss.gouv.qc.ca/reseau/portrait-organisationnel/renseignements-sur-les-etablissements/>>.

58 *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, RLRQ c S-4.2, art. 213-230.

Ces instances (directions et conseils) ont le mandat de veiller à la qualité et à l'amélioration des soins et services et des pratiques professionnelles au sein des CISSS-CIUSSS.

L'activité principale d'un hôpital est de prodiguer des soins pour rétablir la santé des patients. Les activités médicales, infirmières et pharmaceutiques constituent donc le cœur des activités cliniques. Les autres disciplines sont en appui à la mission médicale et infirmière (inhalothérapie, technique de laboratoire, diététique, travail social, psychologie, etc.). Ainsi, dans la logique hospitalière, il apparaît raisonnable que les autres disciplines, complémentaires à l'activité clinique principale, soient regroupées sous une seule direction professionnelle : les services multidisciplinaires.

Or, au sein du Programme-services JED (l'ensemble des services offerts par les CISSS-CIUSSS aux jeunes qui vivent des difficultés et leurs familles), les services psychosociaux constituent l'activité principale. L'activité médicale et de soins infirmiers y est également présente, mais de manière complémentaire aux services psychosociaux.

Nous constatons que la structure des directions professionnelles des CISSS-CIUSSS (DSP, DSI, DSM) ne reflète pas cette dualité des deux grands champs académiques et disciplinaires et n'incarne pas d'emblée l'exercice d'un leadership professionnel psychosocial. Le leadership psychosocial y est dilué, voire inexistant au sein des directions des services multidisciplinaires. En consultant la liste des disciplines sous la responsabilité des DSM, nous remarquons que sur les 75 concernées, 16 seulement sont des disciplines psychosociales⁵⁹.

Ce leadership était auparavant incarné dans la structure des centres jeunesse par des directions de services professionnels (DSP) consacrées aux services psychosociaux dans le crêneau d'expertise spécifique des jeunes en difficulté. Les DSP des centres jeunesse étaient regroupées au sein d'une table provinciale sous l'égide de l'ACJQ pour la détermination des bonnes pratiques et des normes de pratiques et de qualité.

Lors de leurs témoignages, Isabelle Simard, directrice des services multidisciplinaires au CIUSSS de la Capitale – Nationale et Pierre-Paul Milette, directeur des services multidisciplinaires au CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, décrivent clairement le rôle que les directions des services multidisciplinaires devraient jouer à l'égard des pratiques professionnelles. Or, ils reconnaissent que les moyens manquent pour ce faire.⁶⁰ Pierre-Paul Milette mentionne également que la table nationale des directeurs des services multidisciplinaires du MSSS, censée soutenir leur action, ne siège pas, car il y a un moratoire et des discussions en cours sur son avenir⁶¹.

Pour l'Ordre des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec (OTSTCFQ), l'ampleur des responsabilités des DSM est trop grande pour qu'ils puissent assumer un leadership clinique de premier plan, près du terrain, des intervenantes et des équipes⁶². L'OTSTCFQ demande la remise en place de mesures d'encadrement et de soutien au développement sur une base régulière⁶³.

Nous constatons que les Directions des services multidisciplinaires ne sont pas en mesure de répondre aux besoins de soutien à la pratique professionnelle dans le Programme-services JED.

Il faut créer des Directions de services professionnels psychosociaux au sein des CISSS-CIUSSS

Il nous apparaît que la structure actuelle des CISSS-CIUSSS ne permet pas de guider, soutenir et appuyer des pratiques professionnelles de qualité pour les jeunes en difficulté. Nous croyons que les services psychosociaux doivent s'incarner dans la structure des directions professionnelles des CISSS-CIUSSS.

59 Table des DSM du Québec (2014), « Mémoire de la table des directions et services multidisciplinaires (DSM) du Québec : Projet de loi n°10, loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux », p. 8-9.

60 Témoignage de Pierre-Paul Milette et Isabelle Simard, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 86-99; CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, « Recueil de pratiques : Direction des services multidisciplinaires du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal et du CIUSSS de la Capitale-Nationale », août 2020, pièce P-415, CSDEPJ.

61 Témoignage de Pierre-Paul Milette, notes sténographiques du 27 novembre 2019, p. 108-109.

62 Témoignage de Guylaine Ouimette, notes sténographiques du 26 mai 2020, p. 84.

63 Témoignage de Guylaine Ouimette, notes sténographiques du 26 mai 2020, p. 63.

Nous concluons donc qu'il est nécessaire de scinder les directions de services multidisciplinaires actuelles pour créer des directions de services professionnels psychosociaux. Celles-ci seraient davantage en mesure de soutenir et d'encadrer les pratiques cliniques psychosociales, mais également d'influencer les décisions des CISSS-CIUSSS.

De la même manière, comme les conseils professionnels reflètent la structure des directions⁶⁴, il y aurait lieu de scinder les conseils multidisciplinaires actuels pour créer un conseil professionnel propre aux professions psychosociales. Un tel conseil des intervenantes et intervenants psychosociaux refléterait ainsi le pôle « services sociaux » du réseau de la santé et des services sociaux. En conclusion, nous ne croyons pas qu'il suffirait seulement d'ajouter des moyens aux directions des services multidisciplinaires actuelles pour pallier le déficit de leadership identifié.

Ces modifications incontournables aux structures organisationnelles des CISSS-CIUSSS permettraient de replacer dans les structures actuelles une instance de gouvernance spécifique aux services sociaux. Elles permettraient également au secteur psychosocial de retrouver une voix et une certaine autonomie, créant un meilleur équilibre avec le volet santé.

1.4 Le manque de concertation entre le milieu clinique et le milieu universitaire

En 1988, le Rapport Rochon émet des constats « plutôt sévères à l'endroit des pratiques et de la recherche dans le secteur social⁶⁵ ». Il met en lumière le peu de recherches sociales appliquées et le manque de connexion entre les milieux de recherche et les milieux de pratique. Le rapport mentionne le fait que la recherche sociale ne se soucie pas d'évaluer les programmes en place⁶⁶.

C'est dans la foulée du Rapport Rochon qu'apparaissent les désignations d'institut universitaire de certains établissements de services sociaux. Ces désignations sont l'équivalent des hôpitaux désignés universitaires dans le secteur de la santé. Les Centres jeunesse de Québec (en 1995), puis de Montréal (en 1996), reçoivent la désignation d'institut universitaire dans le secteur des services sociaux pour les jeunes en difficulté⁶⁷. En créant les instituts universitaires, le MSSS a souhaité créer des pôles de recherche scientifique, d'expertise professionnelle et d'enseignement dans les établissements du réseau offrant des services sociaux⁶⁸.

Un soutien ministériel jusqu'en 2015

Le Comité sur l'organisation universitaire des services sociaux allait produire en 2004 un rapport contenant un ensemble de recommandations visant à renforcer le partenariat entre les établissements et les universités et dynamiser l'organisation universitaire des services sociaux⁶⁹.

Le rapport recommande la mise en place d'une table de concertation nationale des instituts universitaires dans le secteur social. Cette table nationale était sous la responsabilité du MSSS afin de développer un leadership fort en regard de la mission universitaire dans le secteur des services sociaux⁷⁰. La table nationale regroupant les universités et les instituts universitaires sociaux siège jusqu'en 2015, moment où elle fut abolie au tournant de la réforme.

Le rapport recommande également la mise en place de tables de concertation spécifiques à chaque programme-service. C'est dans ce contexte qu'a été mis en place le Réseau universitaire intégré jeunesse (RUIJ), comme cela existe en santé à travers les réseaux universitaires intégrés de santé (RUIS).

64 *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, RLRQ c S-4.2, art. 213-230.

65 Gouvernement du Québec (2010), « Cadre de référence pour la désignation universitaire des établissements du secteur des services sociaux : Mission, principes et critères », Québec, La Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, p. 11.

66 Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux (1988), « Rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux », Québec, Gouvernement du Québec, p. 421.

67 Comité sur l'organisation universitaire des services sociaux (2005), « Rapport du comité sur l'organisation universitaire des services sociaux : Le développement de la mission universitaire dans les établissements du domaine des services sociaux », Québec, Gouvernement du Québec, p. 67.

68 Comité sur l'organisation universitaire des services sociaux (2005), « Rapport du comité sur l'organisation universitaire des services sociaux : Le développement de la mission universitaire dans les établissements du domaine des services sociaux », Québec, Gouvernement du Québec, p. 13.

69 Voir Comité sur l'organisation universitaire des services sociaux (2005), « Rapport du comité sur l'organisation universitaire des services sociaux : Le développement de la mission universitaire dans les établissements du domaine des services sociaux », Québec, Gouvernement du Québec, p. 4, 53-56.

70 Comité sur l'organisation universitaire des services sociaux (2005), « Rapport du comité sur l'organisation universitaire des services sociaux : Le développement de la mission universitaire dans les établissements du domaine des services sociaux », Québec, Gouvernement du Québec, p. 55-56.

Le Réseau universitaire intégré jeunesse (RUIJ) était un lieu d'échanges importants entre les acteurs du milieu

Les deux instituts universitaires consacrés aux jeunes en difficulté créent en 2010 le Réseau universitaire intégré jeunesse (RUIJ) afin d'élargir le rayonnement de leur mission universitaire auprès des autres établissements qui œuvrent dans le Programme-services JED⁷¹. Le RUIJ est actif jusqu'en 2015 et se veut un lieu de rencontres et d'échanges entre les acteurs impliqués dans ces services.

Parmi les réalisations du RUIJ :

- La production d'une collection numérique de tous les documents cliniques produits par les centres jeunesse⁷²
- Un inventaire complet des activités de recherche et des innovations de tous les centres jeunesse⁷³
- L'accès à des comités d'éthique de la recherche spécialisés dans le domaine des jeunes en difficulté⁷⁴
- Le soutien à l'émergence de projets à caractère universitaire dans les milieux d'intervention⁷⁵
- Des séminaires réunissant les acteurs des milieux universitaires, des milieux de pratique et des ordres professionnels. On y aborde des thématiques comme la formation, le transfert des connaissances et le développement des compétences⁷⁶.
- La reprise du programme national de formation (PNF) par la mise en place du Carrefour de formation du RUIJ⁷⁷

La réflexion sur l'élargissement du rôle des Réseaux universitaires intégrés de santé (RUIS) a annoncé la fin du RUIJ

Au tournant de la réforme de 2015, le MSSS a demandé la suspension des activités du RUIJ. Selon le témoignage de Danielle Lalande, ancienne coordonnatrice, et Ginette Sarrazin, ancienne responsable pédagogique du Carrefour de formation du RUIJ de 2014 à 2016, une réflexion s'est amorcée afin d'intégrer un volet social aux RUIS. Cette intégration allait malheureusement annoncer la fin au RUIJ :

Le développement du RUIJ et du Carrefour de formation a été fortement impacté suite à l'adoption en deux mille quinze (2015) de la Loi 10 [...] Cette dernière a provoqué une véritable onde de choc à la suite des changements de structure mis de l'avant, délogeant au passage un nombre important de partenaires de la première heure du RUIJ. En l'absence de ces derniers et d'une méconnaissance de son historique par les nouveaux décideurs et partenaires, la mission première du RUIJ, y compris celle du Carrefour, sont laissées en plan sans qu'aucune décision officielle ne soit prise à ce jour sur leur existence⁷⁸.

Cet état de situation nous amène donc à nous questionner sur l'offre de service de formation continue spécialisée Jeunes en difficulté. Ces formations spécialisées, dispensées par le Carrefour de formation du RUIJ, ne sont plus obligatoires dans les CISSS-CIUSSS. Ces derniers peuvent maintenant déterminer localement leurs priorités de formation⁷⁹. Nous constatons que dans cette situation, l'offre de formation spécialisée Jeunes en difficulté risque fort de se noyer dans l'ensemble des formations du réseau, ce qui devrait encore se faire au détriment du secteur psychosocial.

71 Réseau universitaire intégré jeunesse (RUIJ) (2010), Le RUIJ : Historique, <http://www.ruij.qc.ca/le_ruij/historique.html>.

72 Réseau universitaire intégré jeunesse (RUIJ) (2010), Les réalisations du RUIJ, <http://www.ruij.qc.ca/les_realisations.html>.

73 Réseau universitaire intégré jeunesse (RUIJ) (2010), Les réalisations du RUIJ, <http://www.ruij.qc.ca/les_realisations.html>.

74 Réseau universitaire intégré jeunesse (RUIJ) (2010), Les réalisations du RUIJ, <http://www.ruij.qc.ca/les_realisations.html>.

75 Réseau universitaire intégré jeunesse (RUIJ) (2010), Les projets du RUIJ, <http://www.ruij.qc.ca/les_projets.html>.

76 Réseau universitaire intégré jeunesse (RUIJ) (2010), Les projets du RUIJ, <http://www.ruij.qc.ca/les_projets.html>.

77 Ginette Sarrazin et Danielle Lalande, « Présentation à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la Protection de la jeunesse », 28 novembre 2019, pièce P-021, CSDEPJ, p. 3.

78 Témoignages de Danielle Lalande, notes sténographiques du 28 novembre 2019, p. 64-65.

79 Ginette Sarrazin et Danielle Lalande, « Présentation à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 28 novembre 2019, pièce P-021, CSDEPJ, p. 5.

Les RUISSS ne semblent pas adaptés à la réalité des services sociaux

La réforme de 2015 mène à une reconfiguration des RUIS. On y intègre le volet des services sociaux et ils deviennent les Réseaux universitaires intégrés de santé et de services sociaux (RUISSS). Les RUISSS servent de plateau de concertation et d'interface entre les acteurs académiques du milieu universitaire et ceux des CISSS-CIUSSS⁸⁰. La présidence de chaque RUISSS est assurée par le PDG du centre hospitalier universitaire (CHU) de son territoire. Mais celui-ci est maintenant secondé de deux vice-présidents : l'un issu des facultés des sciences de la santé et l'autre des facultés de sciences humaines ou sociales⁸¹.

Nous constatons ici que, malgré cet effort d'intégrer le volet social par le biais des facultés de sciences humaines, les nouveaux RUISSS restent sous l'égide des centres hospitaliers universitaires (CHU), sans mention particulière des instituts universitaires sociaux dans leur gouverne.

La consultation des sites Web des quatre RUISSS (Université McGill, Université de Montréal, Université de Sherbrooke et Université Laval) n'a pas permis d'identifier d'activités ou de réalisations propres aux services sociaux depuis 2017⁸².

À l'analyse, le mandat des RUISSS apparaît sensiblement de même nature que celui que s'était donné le RUIJ pour le secteur d'activité spécifique Jeunes en difficulté. Le RUIJ avait cependant une portée nationale, alors que le découpage des RUISSS est basé sur les territoires de desserte des facultés de médecine.

Une intégration du secteur des affaires universitaires au MSSS sous l'égide de la santé physique

La responsabilité de la recherche et des affaires universitaires du secteur social au MSSS relevait en 2015-2016 d'une direction générale planification, évaluation et qualité (DGPEQ). Cette direction avait un caractère transversal à tous les programmes-service⁸³. Aujourd'hui, cette responsabilité incombe à la Direction générale des affaires universitaires, médicales, infirmières et pharmaceutiques (DGAUMIP). Les affaires universitaires relèvent donc maintenant de la Direction générale responsable de la santé physique et des CHU sous l'égide du MSSS⁸⁴.

Nous constatons que les instances propres aux services sociaux, en matière de concertation entre les milieux cliniques et les milieux universitaires, ont été dissoutes et intégrées aux structures sous l'égide de la santé physique et des CHU.

Nous sommes d'avis qu'une telle intégration risque de causer un préjudice au réel exercice d'un leadership psychosocial et à l'efficacité des actions en cette matière. Le caractère spécifique des services sociaux est noyé dans l'univers de la santé, qui a sa propre logique et ses propres priorités.

Il faut rétablir une concertation entre les milieux cliniques et universitaires pour les jeunes en difficulté

Les instituts universitaires Jeunes en difficulté, les chercheurs et les universités qui y sont associés ne bénéficient plus d'une structure leur permettant d'agir en réseau avec l'ensemble des milieux de pratique. Il en résulte un net recul quant à la capacité collective d'améliorer les pratiques, les connaissances et les compétences dans le champ d'intervention jeunesse.

80 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2020), « Les réseaux universitaires intégrés de santé et de services sociaux », Québec, Gouvernement du Québec, p. 1-2.

81 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2020), « Les réseaux universitaires intégrés de santé et de services sociaux », Québec, Gouvernement du Québec, p. 2.

82 RUISSS McGill, Welcome to RUISSS McGill, <<https://www.mcgill.ca/ruiss/>>; RUISSS Université de Montréal, Bienvenue sur le site du RUISSS de l'UdeM, <<http://ruis.umontreal.ca/>>; Réseau universitaire intégré de santé Sherbrooke (2021), RUIS Sherbrooke, <<http://www.ruisherbrooke.ca/>>; Université Laval, Faculté de médecine (2021), Le réseau le plus étendu au Québec, <<https://www.fmed.ulaval.ca/faculte-et-reseau/reseau-de-la-faculte/reseau-de-formation-clinique/>>.

83 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2016), « Rapport annuel de gestion du ministère de la Santé et des Services sociaux 2015-2016 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 98-99.

84 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2017), « Rapport annuel de gestion du ministère de la Santé et des Services sociaux 2016-2017 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 126-127; ministère de la Santé et des Services sociaux (2020), « Organigramme – 8 octobre 2020 », <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/sante-services-sociaux/publications-adm/ORG_organigramme_MSSS_01.pdf?1595622723>.

Nous croyons nécessaire qu'une plateforme nationale indépendante, sous l'égide des deux établissements porteurs d'une désignation universitaire Jeunes en difficulté, soit mise en place afin d'assurer une concertation entre les milieux universitaires et les milieux cliniques. Ce nouveau « Réseau national universitaire intégré Jeunes en difficulté », qui agirait de manière complémentaire aux RUISSS, aurait pour mandat spécifique de contribuer à l'avancement des pratiques et des connaissances, au développement des compétences et à l'amélioration des trajectoires de soins et de services des enfants et des familles.

Un tel réseau s'inscrirait en soutien à la Direction nationale de la protection de la jeunesse proposée précédemment pour les services spécialisés et à l'exercice du mandat renouvelé de la Direction générale adjointe des services à la famille, à l'enfance et à la jeunesse pour les services de première ligne. L'INESSS, dans le cadre de ses mandats propres, pourrait être associé au nouveau réseau et le soutenir en conséquence.

1.5 Les décideurs n'ont pas toutes les données nécessaires pour prendre des décisions éclairées

L'amélioration des services offerts aux enfants et aux familles repose en grande partie sur la qualité des informations qui sont à la disposition des décideurs. Toutefois, nous constatons un fort consensus sur l'insuffisance des données actuelles ou encore sur la grande difficulté de les exploiter adéquatement pour améliorer les services aux familles. Les données dont il est question ici sont des données anonymisées, visant à permettre aux décideurs d'améliorer les offres de service dans le respect des règles de confidentialité actuelles visant à assurer le respect de la vie privée.

Un grand nombre de témoins, décideurs et chercheurs sont venus faire part de lacunes importantes dans l'information disponible pour évaluer les effets des interventions sur les familles.

Les préoccupations des chercheurs et des acteurs du terrain

Les directeurs et directrices de la protection de la jeunesse recommandent de développer un système d'information permettant le suivi d'indicateurs en protection de la jeunesse afin de développer une meilleure compréhension des trajectoires des enfants.

Les directeurs et directrices du programme jeunesse partagent les mêmes préoccupations. Ils recommandent de développer un système d'information clinique unique pour la clientèle jeunesse, intégrant les services en première ligne (I-CLSC) et les services spécialisés en protection de la jeunesse (PIJ).

L'Équipe de recherche sur le placement et l'adoption en protection de la jeunesse fait valoir que les trajectoires de vie des enfants placés en familles d'accueil sont méconnues. « [I] est impossible au Québec de dresser un portrait fiable des trajectoires de placements des enfants qui tient compte des types de familles d'accueil [régulière, de proximité et banque mixte]. » Il y a plusieurs disparités régionales. Cela complique la connaissance des trajectoires de placement et, ultimement, l'adaptation des services⁸⁵.

Tonino Esposito, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en services sociaux pour les enfants vulnérables, constate que la rareté de la recherche longitudinale sur la violence et la négligence envers les enfants est liée au manque de recherche sur l'efficacité des services en protection de la jeunesse. Tonino Esposito propose de « soutenir le développement d'une infrastructure qui permet la gouvernance provinciale dans un processus d'appropriation sur les trajectoires [et] l'efficacité des services en Protection de la jeunesse⁸⁶ ». Il préconise que cette infrastructure développe et suive des indicateurs longitudinaux, permettant de mieux comprendre les variations dans le temps et entre les juridictions sur l'accompagnement, le suivi et les services en protection de la jeunesse, mais également en amont et en aval de ceux-ci.

Nous constatons donc un fort consensus entre chercheurs et acteurs terrain sur l'insuffisance des données actuelles ou encore sur la grande difficulté de les exploiter adéquatement pour améliorer les services aux familles.

85 Marie-Andrée Poirier et collab., « Le placement en protection de la jeunesse : préparer, accompagner et soutenir les familles d'accueil pour mieux répondre aux besoins des enfants placés », 20 décembre 2019, pièce P-413, CSDEPJ, p. 6.

86 Témoignage de Tonino Esposito, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 306.

Le MSSS ne suit pas les bons indicateurs

En 2019, la Vérificatrice générale critique sévèrement l'incapacité du MSSS à évaluer la performance clinique des DPJ :

Il est important que le MSSS puisse s'appuyer sur des informations névralgiques afin d'apprécier dans quelle mesure les DPJ remplissent leur mandat de manière efficace. Actuellement, les indicateurs suivis par le MSSS ne lui permettent pas de mesurer l'amélioration du bien-être des enfants due aux interventions des DPJ ni d'être informé de situations problématiques. Par exemple, le MSSS se base sur des délais d'attente moyens et des durées d'intervention moyennes. Il est inapproprié de se baser sur le respect de moyennes lorsque la protection d'enfants est en jeu. Le suivi d'autres indicateurs beaucoup plus significatifs, comme le taux d'enfants resignalés, devrait être envisagé pour mieux recenser les risques potentiels liés à la sécurité de l'enfant. Ce taux de signalement, qui n'est plus suivi par le MSSS depuis 2015, permettrait une certaine mesure de l'efficacité des interventions des DPJ.

[...]

La preuve la plus éloquente des faiblesses du MSSS à l'égard de la surveillance est le fait qu'il ne nous est pas possible de présenter dans ce rapport des données provinciales provenant de la Banque de données communes gérée par le MSSS, car ces données ne sont pas fiables⁸⁷.

Le Ministère est conscient du problème

En 2017, le MSSS publie des orientations relatives au programme-services destiné aux jeunes en difficulté pour mieux encadrer les CIUSSS-CIUSSS. Une de ces orientations précise les ajustements qui doivent être faits pour :

- Assurer une offre de service complète et de qualité aux jeunes en difficulté et à leur famille
- Atteindre les standards ministériels
- Mieux évaluer les effets de ces services sur l'amélioration du bien-être des enfants⁸⁸.

Plusieurs acteurs contribuent à l'évaluation de la performance clinique, c'est-à-dire les résultats sur la santé et le bien-être des enfants et des familles.

Pour évaluer la pertinence, la cohérence, la continuité et l'efficacité des pratiques cliniques et des programmes, un partenariat entre le Ministère, les centres intégrés, les instituts de recherche, les chercheurs, l'INESSS et les milieux de pratique demeure incontournable.

À cet effet, en 2019, un consortium de partenaires du réseau propose au MSSS d'instaurer un comité permanent afin « d'améliorer [les] connaissances collectives sur les effets de nos interventions sur le bien-être des enfants et des familles, dans le but d'augmenter notre impact pour répondre à leurs besoins⁸⁹. » Dans la foulée de cette proposition, le MSSS met en place un comité de travail pour développer un mandat menant à la « définition de trajectoires optimales de services pour les jeunes à risque ou en situation de négligence ».

Nous croyons, à ce stade-ci, que la portée de ce mandat est trop limitée en regard de l'évaluation des effets des interventions et de l'analyse des trajectoires réelles vécues par les familles au sein du réseau de services de santé et de services sociaux.

87 Vérificateur général du Québec, « Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020 – Chapitre 5 : Protection de la jeunesse : gestion des interventions à la suite d'un signalement à un directeur de la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-046, CSDEPJ, p. 37.

88 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2017), « 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 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 56.

89 CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal et collab., « Proposition pour le ministère de la Santé et des Services sociaux : Appréciation de la performance clinique des services aux jeunes en difficulté et leur famille », 7 janvier 2019, pièce P-417, CSDEPJ, p. 7.

Les données disponibles sont morcelées, incomplètes et sous-utilisées

Certaines études existantes permettent d'évaluer certains aspects des effets des interventions.

- Le partenariat de Gestion fondée sur des indicateurs de services cliniques (GFISC)
- L'Étude d'incidence québécoise sur les enfants évalués en protection de la jeunesse (EIQ)
- La vigie prévue par la LPJ⁹⁰

La démarche GFISC permet de suivre plusieurs indicateurs importants

En 2006, les Centres jeunesse du Québec ont signé une entente avec l'équipe de chercheurs sous la direction de Tonino Esposito et Nico Trocmé pour coconstruire une démarche intitulée GFISC. Elle visait à développer des indicateurs pour mesurer les effets des interventions sur le développement et le bien-être des enfants. L'objectif était de produire des données probantes pour mieux comprendre et expliquer les différentes trajectoires des enfants, permettant aux gestionnaires de la protection de la jeunesse de baser leurs décisions sur ces données pour améliorer la qualité et l'efficacité des services⁹¹.

Cette initiative a suivi de façon longitudinale certains indicateurs dans les trajectoires de services des enfants desservis par les centres jeunesse du Québec. En particulier, les chercheurs ont suivi les taux de :

- Judiciarisation
- Délinquance
- Placement
- Déplacement
- Durée de placement
- Réunification
- Récurrence⁹²

Une dernière collecte de données a été effectuée en 2017. Actuellement, aucune infrastructure n'existe pour produire et diffuser un rapport annuel des données disponibles.

L'Étude d'incidence québécoise sur les enfants évalués en protection de la jeunesse (EIQ) documente le profil et le parcours des enfants en protection de la jeunesse⁹³

L'EIQ est réalisée auprès des intervenants des services de protection du Québec tous les cinq ans depuis 1998. Elle fait partie d'une démarche pancanadienne et examine l'évolution de plusieurs indicateurs :

- Le taux d'enfants évalués par la protection de la jeunesse
- La nature et la sévérité des faits de maltraitance rapportés
- Les caractéristiques des figures parentales et des milieux de vie de ces enfants possiblement négligés ou maltraités

Malheureusement, le 5^e cycle de l'étude, qui devait avoir lieu à l'automne 2019, a été reporté d'un an à la demande du MSSS. Dans le contexte pandémique qui prévaut actuellement, la réalisation d'une collecte de données auprès des intervenants des services de protection à l'automne 2020 n'est pas indiquée. À ce jour, rien n'est confirmé pour un éventuel report de ce cycle.

90 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c P-34.1, art. 156.1, 156.2.

91 Tonino Esposito et collab. (2017), « Gestion fondée sur les indicateurs de suivi clinique (GFISC) en protection de la jeunesse : Rapport-synthèse », Québec, Institut national d'excellence en santé et en services sociaux, p. 1.

92 Tonino Esposito, « Trajectoires en protection de la jeunesse (placement, stabilité, réunification et récurrences) », 10 décembre 2019, pièce P-032, CSDEPJ, p. 10.

93 Voir Portail canadien de la recherche en protection de l'enfance (2021), Étude d'incidence québécoise, <<https://cwrp.ca/fr/etude-d-incidence-quebecoise>>.

La vigie sur l'application de la LPJ prévue par la loi permet de suivre d'autres indicateurs

En 2006, deux dispositions ont été introduites à la LPJ pour surveiller son application :

- La première confie à CDPDJ l'obligation de faire rapport tous les cinq ans sur la mise en œuvre de la loi et sur l'opportunité de la modifier.
- La seconde confie au MSSS l'obligation de déposer à l'Assemblée nationale, aussi tous les cinq ans, une étude mesurant les impacts de la loi sur la stabilité et les conditions de vie des enfants et, le cas échéant, de recommander des amendements à la loi⁹⁴.

Pour répondre aux exigences de cette seconde disposition, le MSSS a offert en 2008, 2013 et 2017 un soutien financier par voie de concours pour évaluer l'évolution de la stabilité et de la permanence des projets de vie des enfants suivis en protection de la jeunesse. Au fil de ces trois cycles d'évaluation, une série d'indicateurs de stabilité et de permanence a été développée⁹⁵. D'un cycle à l'autre, ces indicateurs sont mesurés de manière longitudinale et des recommandations sont formulées à l'intention du MSSS. Les résultats du troisième cycle d'évaluation ont été divulgués en décembre 2020⁹⁶.

Plusieurs sources d'information, mais pas de vision d'ensemble

Suivre les données pour apprécier l'efficacité des interventions et des trajectoires de services en protection de la jeunesse nous apparaît nécessaire afin de prendre les meilleures décisions concernant les services à dispenser. Ces sources d'information constituent des appuis solides à la gestion pour améliorer les services en protection de la jeunesse.

Nous notons également que l'évaluation des services en première ligne et l'évaluation des trajectoires entre la première et la deuxième ligne demeurent sous-utilisées, voire inexistantes⁹⁷.

Nous estimons donc qu'il importe de confier à une instance provinciale le mandat de développer et d'assurer le suivi d'indicateurs de performance clinique pour le Programme-services JED. Cette instance devrait également :

- Produire des données, minimalement sur une base annuelle.
- Accompagner le Ministère et les CISSS-CIUSSS (directeurs de programme jeunesse et DPJ) dans l'appropriation et l'interprétation des données.
- Coordonner des initiatives pour mieux utiliser les données à des fins d'amélioration des services offerts aux jeunes et aux familles.

Le Réseau national universitaire intégré Jeunes en difficulté, proposé dans ce chapitre, pourrait être l'instance à qui ce mandat est confié. Il lui incomberait, en collaboration avec le MSSS, d'identifier et de développer des indicateurs permettant de mieux apprécier les trajectoires de service vécues par les enfants et les familles et les effets de l'intervention sur leur bien-être.

Nous demeurons préoccupés, à l'instar de la Vérificatrice générale, de la capacité du MSSS à apprécier la performance clinique des DPJ⁹⁸. Rappelons que les indicateurs utilisés par le MSSS sont reliés principalement aux volumes d'activité et à l'accessibilité (les délais). La mise en place éventuelle d'un système d'indicateurs de performance clinique plus élaboré par le biais de ce modèle permettra sans doute de répondre en partie à cette préoccupation.

94 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c P-34.1, art. 156.2.

95 Voir par exemple Sonia Hélie et collab. (2020), « *Évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Point de mire sur la réunification familiale* », Montréal, Institut universitaire Jeunes en difficulté, p. 23-24.

96 Voir Sonia Hélie et collab. (2020), « *Évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Point de mire sur la réunification familiale* », Montréal, Institut universitaire Jeunes en difficulté.

97 Témoignage de Nico Trocmé, notes sténographiques du 10 décembre 2019, p. 116.

98 Vérificateur général du Québec, « Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020 – Chapitre 5 : Protection de la jeunesse : gestion des interventions à la suite d'un signalement à un directeur de la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-046, CSDEPJ, p. 3, 35-38.

À court terme, nous croyons nécessaire que le MSSS s'assure que des audits internes sont réalisés annuellement. Ces audits contrôleraient la qualité des services dispensés ainsi que leur conformité aux dispositions réglementaires et législatives, aux cadres de référence et aux normes et guides de pratique.

La responsabilité de réaliser ces audits et de choisir ceux qui sont prioritaires incombera à la nouvelle Direction nationale de la protection de la jeunesse proposée dans ce chapitre.

Les systèmes d'information de prévention et de protection de la jeunesse ne se « parlent » pas

Il est nécessaire de pouvoir analyser quels services de santé et de services sociaux sont offerts aux enfants et aux parents par différents dispensateurs de services, notamment les CLSC et les services spécialisés en protection de la jeunesse. Actuellement, ces instances utilisent des systèmes d'information qui « ne se parlent pas ». Dans leur mémoire, les directeurs et directrices du programme jeunesse au sein des CISSS-CIUSSS recommandent de développer un système d'information clinique unique pour la clientèle jeunesse. Ce système incorporerait l'information des services de première ligne et l'information des services spécialisés en protection de la jeunesse⁹⁹.

Nous estimons que le cloisonnement des systèmes d'information à l'intérieur du Programme-services JED constitue un réel problème. Les services sociaux auprès des jeunes en difficulté et leurs familles visent à rejoindre les familles le plus tôt possible dans la trajectoire de vie de l'enfant, afin de mettre en place les services requis. Si le recours à la protection de la jeunesse devient nécessaire, il importe de savoir si les bons services ont été rendus au bon moment, avant, pendant ou après une prise en charge en protection.

Pour ces motifs, nous sommes d'avis que le MSSS doit considérer l'intégration des systèmes d'information de première ligne et de deuxième ligne des services aux jeunes en difficulté, c'est-à-dire les systèmes d'information PIJ et I-CLSC.

Il n'est pas possible de mettre en commun l'information des différents réseaux de services publics

Les enfants naissent et grandissent en relation avec un ensemble de services publics (éducation, famille, santé et services sociaux, justice, etc.). Les enfants en situation de vulnérabilité présentent des besoins particuliers auxquels les différents services sollicités devront répondre.

Quel est le taux de réussite scolaire des enfants suivis en protection de la jeunesse? Quelle proportion des enfants suivis en protection de la jeunesse reçoit des services complémentaires en milieux scolaires? Ces services complémentaires sont-ils adaptés aux caractéristiques de ces enfants? Quelle proportion des enfants en situation de vulnérabilité ou connus du DPJ bénéficie d'une place en services de garde de qualité? Pouvoir répondre à des questions de cette nature permettrait d'améliorer l'offre de service des différents réseaux pour mieux soutenir le développement harmonieux et le bien-être des enfants.

Or, dans les faits, les différents réseaux de services publics sont peu informés de la vigie faite par les uns et les autres. Chacun suit (ou non) sa série d'indicateurs, propres à son secteur d'activité, sans avoir la possibilité de croiser des données anonymisées. Un tel croisement permettrait d'améliorer la cohérence et l'efficacité du travail intersectoriel afin d'identifier des tendances pour répondre aux besoins des enfants dans des délais raisonnables et avec des services adéquats.

Les auteurs Catherine Haeck et Marie Connolly, soulignent l'intérêt de mettre en commun les données provenant de différents ministères ou organismes : « Mises ensemble, ces données offriraient un portrait représentatif de plusieurs dimensions déterminantes de la vie d'un enfant. Ces données pourraient être complétées par les informations présentes dans les recensements canadiens, ou par des enquêtes ciblées sur des thèmes tels que le bien-être et les comportements¹⁰⁰. »

99 Directrices et directeurs du programme jeunesse, « Enjeux relatifs aux services aux jeunes et aux familles en contexte de vulnérabilité », décembre 2019, pièce P-085, CSDEPJ, p. 10.

100 Catherine Haeck et Marie Connolly (2019), « Point de vue sur l'accessibilité aux données des administrations publiques », Research Group on Human Capital, p. 12.

L'arrimage des données entre les différents services permettrait :

- de comprendre l'impact des caractéristiques individuelles des enfants en relation avec l'efficacité des services qui leur sont destinés
- d'évaluer l'effet des services de prévention ou de protection sur d'autres dimensions déterminantes (p. ex. la scolarisation, la santé physique et mentale, l'employabilité, la criminalité).

En particulier, plusieurs témoins soulèvent l'intérêt d'arrimer les données des services de protection de la jeunesse avec le secteur de l'éducation :

- Le CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal fait valoir dans son mémoire « [qu']il est essentiel que l'on se dote de moyens pour suivre le parcours de scolarisation de nos jeunes, et ce, avec l'aide du milieu de recherche¹⁰¹. »
- Deux commissions scolaires, celle de Montréal¹⁰² et celle de la Seigneurie-des-Mille-Îles¹⁰³, affirment qu'on sait peu de choses sur la trajectoire des élèves qui sont suivis par les services de protection de la jeunesse à l'école. Le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) ne leur attribue pas de code administratif particulier. Interrogé à ce sujet, le Ministère dit craindre la stigmatisation des élèves. En contrepartie, cela nuit pourtant à une vigie qui pourrait être nécessaire pour mieux répondre à leurs besoins¹⁰⁴.
- Selon les chercheuses Élodie Marion et Nadia Desbiens, issues du milieu de l'éducation, les travaux menés depuis une vingtaine d'années (au Québec et ailleurs) montrent que les parcours scolaires des enfants et des jeunes pris en charge par la protection de la jeunesse sont difficiles. Les chercheuses soutiennent que le Québec ne dispose pas d'un portrait d'ensemble, surtout quant aux sous-groupes d'élèves qui présentent des besoins particuliers. Elles sont notamment préoccupées par la réussite éducative de ces élèves et par le maintien de leur stabilité scolaire. Elles soulignent l'importance de bien identifier leurs besoins et de colliger des données sur ces sujets¹⁰⁵.

Un identifiant unique pour chaque enfant faciliterait la mise en commun d'information

Les chercheurs disposent de moyens très limités pour jumeler les données administratives des services de protection de la jeunesse avec celles des autres systèmes.

Cet enjeu apparaît aussi à l'intérieur des services aux jeunes en difficulté. Dans son mémoire, l'Institut universitaire Jeunes en difficulté de Montréal explique que chaque région administrative a sa propre banque de données sur les enfants pris en charge par la protection de la jeunesse. C'est donc difficile pour un chercheur de suivre la trajectoire d'un enfant qui a reçu des services dans plus d'une région. L'Institut soulève également l'impossibilité de retracer de façon anonymisée le parcours des enfants ayant tantôt reçu des services en CLSC, tantôt en protection de la jeunesse. Donc, « on ne connaît pas la portion des enfants connus des services de PJ [protection de la jeunesse] de la province qui ont déjà consulté et reçu des services en première ligne¹⁰⁶ ».

Pour résoudre ce problème, l'Institut universitaire Jeunes en difficulté de Montréal préconise le recours à un identifiant unique qui permettrait de repérer les enfants dans les différents systèmes d'information des domaines publics¹⁰⁷.

101 CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal et l'Institut universitaire Jeunes en difficulté, « Plus fort ensemble », 12 décembre 2019, pièce P-260, CSDEPJ, p. 13.

102 Commission scolaire de Montréal, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-087, CSDEPJ, p. 5.

103 Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles, « L'école : un maillon essentiel à la protection des enfants vulnérables », 12 décembre 2019, pièce P-224, CSDEPJ, p. 14.

104 Témoignage d'Anne-Marie Lepage, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 22-24.

105 Élodie Marion et Nadia Desbiens, « Les parcours scolaires des enfants et adolescents pris en charge par la protection de la jeunesse », 9 janvier 2020, pièce P-062, CSDEPJ, p. 4, 9-10.

106 CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal et Institut universitaire Jeunes en difficulté, « Soutenir la recherche en protection de la jeunesse – Un incontournable pour guider l'amélioration des pratiques et des services », 12 décembre 2019, pièce P261, CSDEPJ, p. 9.

107 CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal et Institut universitaire Jeunes en difficulté, « Soutenir la recherche en protection de la jeunesse – Un incontournable pour guider l'amélioration des pratiques et des services », 12 décembre 2019, pièce P261, CSDEPJ, p. 10.

L'accès à un identifiant unique améliorerait beaucoup les perspectives de recherche et d'évaluation des pratiques, tant en protection de la jeunesse que pour l'ensemble des services publics qui gravitent autour des enfants. Relier les données des différents réseaux et optimiser leur utilisation grâce au suivi longitudinal nous permet de mieux comprendre le contexte et les défis auxquels sont confrontées les familles en situation de vulnérabilité. De plus, un identifiant unique protégerait mieux la confidentialité des données, puisque les chercheurs n'auraient plus besoin de recourir à des informations personnelles pour croiser les données.

Nous croyons à la grande pertinence de cette requête des chercheurs et des décideurs de pouvoir mettre en commun les informations des différents réseaux publics de façon anonymisée, afin d'adapter et d'améliorer les offres de services aux enfants en situation de vulnérabilité.

Nous croyons qu'il est impératif d'améliorer les connaissances des trajectoires des enfants dans les services publics et des impacts sur la santé et le bien-être des jeunes, tant à l'intérieur du MSSS qu'entre les différents dispensateurs de services (santé et services sociaux, éducation, famille, justice, etc.).

Quoique le projet d'un identifiant unique traversant tous les réseaux publics puisse paraître ambitieux à première vue, nous croyons que certaines actions plus accessibles à court terme sont possibles. Vous les retrouverez dans le cadre de nos recommandATIONS.

En Colombie-Britannique, le gouvernement a adopté le concept d'« Open data ». L'objectif de cette approche est d'assurer une transparence exemplaire en rendant publiques les données de différents domaines. Le Ministry of Children and Family Development a développé un portail qui contient des données et des tendances ainsi que l'ensemble des indicateurs de performance du Ministère en lien avec les services aux enfants et leurs familles dans six domaines (petite enfance, enfants avec des besoins particuliers, santé mentale des jeunes, protection de la jeunesse, adoption et jeunes contrevenants). Lors de son passage à la CSDEPJ, Damien Contandriopoulos, professeur titulaire à l'École des sciences infirmières de l'Université de Victoria, a indiqué qu'une des meilleures façons de faire évoluer la qualité des services est de rendre les données les plus transparentes possible et de les rendre accessibles au public¹⁰⁸.

En conclusion :

L'ensemble des témoignages recueillis et des documents analysés dans ce chapitre nous amène à reconnaître qu'au fil des réformes, il y a eu un affaiblissement marqué du leadership psychosocial. Ce leadership s'incarnait davantage dans des établissements exclusivement consacrés aux services sociaux.

Le leadership psychosocial s'est effrité dans les CISSS-CIUSSS qui ont cumulé les missions sociales et sanitaires, au détriment de la qualité des pratiques cliniques. Le même effritement a été constaté dans la gouvernance du MSSS au fil du temps.

La combinaison des missions de santé et de services sociaux, à l'origine de notre réseau, repose sur une conviction profonde : l'intime relation entre la santé et le bien-être. Ce système intégré de santé et de services sociaux, très rare dans les autres juridictions, demeure à notre avis un modèle d'une grande valeur.

Cependant, nous constatons que cette intégration est allée trop loin, en faisant disparaître plusieurs instances spécifiques de gouvernance clinique consacrées aux services sociaux au sein du réseau intégré et en les plaçant sous l'égide du sanitaire. L'identité propre des services sociaux, pourtant incarnée dans l'appellation même du Ministère, est disparue de sa gouvernance.

Ainsi, nous formulons les recommandATIONS suivantes dans la perspective de rétablir un équilibre dans les structures actuelles, entre le social et le sanitaire, permettant de mieux soutenir la qualité des services et des pratiques professionnelles au bénéfice des jeunes en difficulté.

108 Témoignage de Damien Contandriopoulos, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 212-213.

2. Les commissaires recommandent

2.1 Rétablir un leadership fort dans les services aux jeunes en difficulté

- Instituer une autorité provinciale, un directeur national de la protection de la jeunesse (DPJ national) sous l'égide du MSSS, responsable de la mise en œuvre des bonnes pratiques et de la cohésion d'application des lois particulières sur le territoire québécois
- Revoir et préciser le mandat de la Direction générale adjointe des services à la famille, à l'enfance et à la jeunesse du MSSS dans le but d'assurer l'exercice d'un leadership fort sur le développement et l'harmonisation des services de première ligne
- Instituer une instance nationale indépendante, le Réseau national universitaire intégré Jeunes en difficulté, visant principalement le soutien à l'avancement des pratiques et des connaissances, ainsi que l'amélioration des trajectoires de soins et de services des enfants et des familles.

2.2 Adapter le modèle des CISSS-CIUSSS à la réalité des services sociaux

- Scinder au sein des CISSS-CIUSSS la Direction des services multidisciplinaires, par la création d'une Direction des services professionnels psychosociaux
- Scinder au sein des CISSS-CIUSSS le Conseil multidisciplinaire, par la création d'un Conseil professionnel des intervenants psychosociaux.

2.3 Exercer un suivi rigoureux sur les parcours de services des enfants et mesurer les effets des interventions

- Instaurer un mécanisme provincial de pilotage chargé de soutenir et d'assurer l'évaluation de la performance clinique du Programme-services Jeunes en difficulté (JED)
- S'assurer que des audits internes, sur une base annuelle, sont réalisés afin de contrôler la qualité des services dispensés et leur conformité eu égard aux dispositions réglementaires, législatives pertinentes, aux cadres de référence ainsi qu'aux normes et guides de pratique
- Considérer une intégration des systèmes d'information consacrés à la trajectoire des jeunes en difficulté et leur famille par le MSSS (PIJ et I-CLSC)
- Améliorer les connaissances des trajectoires des enfants dans les services publics et des impacts sur leur santé et leur bien-être tant à l'intérieur du MSSS qu'entre les différents ministères concernés (Santé et Services sociaux, Éducation, Famille, Justice, etc.)

À court terme :

- Rendre accessible aux chercheurs l'identifiant unique provincial de la RAMQ dans les banques de données informationnelles des services de protection, mais également dans les données des services de première ligne et autres services de santé et services sociaux
- Réaliser les ententes nécessaires pour croiser les données entre divers ministères (Éducation et Enseignement supérieur, Santé et Services sociaux, Famille, Justice, etc.) pour mieux planifier les services destinés aux jeunes et à leurs familles
- Élaborer des procédures pour faciliter l'utilisation sécuritaire de données provenant de différents systèmes tout en assurant le respect des principes de confidentialité et de respect de la vie privée
- Rendre disponibles à la population les données clés issues des analyses qui en découleraient, dans un souci de transparence et d'amélioration.



CHAPITRE 15

**INVESTIR POUR OFFRIR
LE BON SERVICE, AU BON MOMENT**

Mise en contexte

L'état des finances publiques s'est considérablement fragilisé dans le contexte de la pandémie. Le Québec se dirige vers un déficit important et plusieurs choix difficiles s'annoncent pour le gouvernement.

La protection de nos enfants doit demeurer une priorité. Nous ne pouvons pas les laisser tomber.

Les services de protection de la jeunesse n'ont jamais été financés à la hauteur de leurs besoins. Lorsque la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ) entre en vigueur en 1979, les Centres de services sociaux (CSS) sont mandatés pour la mettre en œuvre. Le gouvernement de l'époque leur octroie une somme supplémentaire de neuf millions de dollars au budget existant.

Ces neuf millions injectés étaient insuffisants pour mettre en œuvre la LPJ. Ils traduisaient, selon les CSS, « un manque à gagner de l'ordre de 49 %, par rapport aux ressources financières requises pour répondre à la nouvelle clientèle¹. » Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) reconnaissait ce manque de financement des CSS dès 1979, qu'il évaluait selon différentes hypothèses élaborées entre 25 % et 46,6 %².

Or, deux années plus tard, le gouvernement fait des compressions budgétaires et retranche 14 millions du budget total des CSS³.

Du côté des services de prévention, le financement initial des services de première ligne pour les jeunes en difficulté est lui aussi déficient dès le départ. Il est inégal d'un CLSC à l'autre et n'est pas nécessairement planifié en fonction d'une évaluation des besoins de la population⁴. Les effectifs sociaux des CLSC provenaient principalement de transferts de ressources humaines des CSS, déjà sous-financés pour la mission de protection de la jeunesse. Le tiers seulement du budget des CLSC a été constitué d'argent neuf⁵.

Nous constatons un sous-investissement initial, tant dans la mise en place des services de protection de la jeunesse que pour la première ligne.

De plus, entre 1995 et 1998, le gouvernement impose des compressions budgétaires évaluées à plus d'un milliard de dollars au réseau de la santé et des services sociaux⁶.

Aujourd'hui encore, le financement des services de première ligne est insuffisant⁷. De ce fait, des lacunes quant à l'accessibilité aux services et au manque d'adaptation de cette même offre pour répondre aux besoins des personnes en situation de vulnérabilité sont constatées. En clair, la situation des enfants et des familles se détériore, faute de soutien approprié. Cela crée une pression indue sur les services de protection de la jeunesse. Et les coûts humains, sociaux et économiques de ne pas offrir le bon service au bon moment sont énormes.

La maltraitance envers les enfants coûte cher à la société

Quatre milliards de dollars par an. C'est l'estimation, en 2020, des coûts directs et indirects de la maltraitance envers les enfants au Québec qu'avance Marie-Hélène Gagné, directrice du Centre de recherche sur l'adaptation des jeunes et des familles à risque (JEFAR)⁸. Ce chiffre est une extrapolation d'une étude canadienne de 2003⁹ portant sur l'évaluation des coûts économiques des effets de la violence dans six principaux domaines : système judiciaire, services sociaux, éducation, santé, emploi et coûts personnels.

1 Benoit Blanchet et Pierre Pinard (1987), « Le concept de protection, une comparaison Québec-Ontario », Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, p. 58.

2 Benoit Blanchet et Pierre Pinard (1987), « Le concept de protection, une comparaison Québec-Ontario », Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, p. 38.

3 Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux (1988), « Rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux », Québec, Gouvernement du Québec, p. 204.

4 Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux (1988), « Rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux », Québec, Gouvernement du Québec, p. 212-215.

5 Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux (1988), « Rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux », Québec, Gouvernement du Québec, p. 215-216.

6 Josée Grenier, Mélanie Bourque et Nathalie St-Amour, (2014), « L'évolution des services sociaux du réseau de la santé et des services sociaux du Québec : La NGP ou le démantèlement progressif des services sociaux », Université du Québec en Outaouais, campus Saint-Jérôme, p. 70.

7 Voir le chapitre 2 du présent rapport.

8 Témoignage de Marie-Hélène Gagné, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 4-5; Audra Bowlus et collab. (2003), « Coûts et conséquences économiques des sévices infligés aux enfants au Canada », Commission du droit du Canada, <https://cwrp.ca/sites/default/files/publications/fr/Report-Economic_Cost_Child_AbuseFR.pdf>, p. v-vi.

9 Audra Bowlus et collab. (2003), « Coûts et conséquences économiques des sévices infligés aux enfants au Canada », Commission du droit du Canada, p. v-vi.

Dans un rapport remis au Comité-conseil Agir pour que chaque tout-petit développe son plein potentiel en 2019, la professeure Catherine Haeck insiste sur l'importance d'intervenir tôt. Elle mentionne que « plusieurs études réputées en sciences économiques démontrent de manière rigoureuse l'importance d'agir tôt pour assurer le développement de l'enfant sur [tous les plans] »¹⁰. Elle ajoute que le fait de retarder le moment de l'intervention augmente les coûts totaux que doit supporter la société par des interventions moins efficaces plus tard dans la vie. Elle conclut : « On estime que la majorité des interventions rentables se font avant l'âge de 3 ans¹¹. »

James Heckman, prix Nobel d'économie en 2000, énonçait aussi que plus l'investissement se fait tôt pour soutenir le développement des enfants, plus grand est le retour sur l'investissement. Il mentionnait qu'amorcer l'intervention après l'âge de trois ans était déjà trop peu trop tard¹².

En 2011, Le Commissaire à la santé et au bien-être, Robert Salois, écrit :

Sur la base des données probantes actuelles, de nombreux experts, qu'ils soient économistes ou spécialistes de la santé publique, s'entendent pour dire que l'investissement dans le développement de la petite enfance est l'un des meilleurs qu'un État puisse faire, non seulement parce que le rendement d'ordre social, tout au long du cycle de vie des individus, dépasse de loin l'investissement de départ, mais aussi, et surtout, parce que l'enfant y gagne dès ses premiers instants de vie. [...] Pour l'enfant, et l'adulte qu'il deviendra, les gains physiques, cognitifs, émotionnels et sociaux sont notables non seulement à court terme, mais aussi à long terme¹³.

Dans le rapport 2019-2020 du Vérificateur général du Québec, les observations du Commissaire au développement durable sur les audits de vérification en protection de la jeunesse font aussi écho à ces préoccupations. Il énonce : « Plus une forme de maltraitance est considérée comme sévère, plus elle se présente tôt dans la vie de l'enfant, est récurrente et survient conjointement avec d'autres formes de maltraitance, plus les impacts à court et à long terme sont importants, et même irréversibles sur le plan neurobiologique¹⁴. »

S'appuyant sur le rapport de l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) de 2018 portant sur la violence et la santé¹⁵, le Commissaire au développement durable illustre les principales conséquences de la maltraitance à court terme durant l'enfance et à long terme durant l'adolescence et l'âge adulte. Parmi ces conséquences, il attire particulièrement l'attention sur les impacts sur la santé, le parcours scolaire et professionnel. Concernant la santé, il mentionne les habitudes de vie dommageables pour la santé, les problèmes de santé mentale, les maladies chroniques et la mortalité prématurée. Concernant le parcours scolaire et professionnel, il note chez les enfants victimes de maltraitance les problèmes d'apprentissage et de réussite scolaire¹⁶.

Enfin, le Commissaire au développement durable rappelle que la prévention de la maltraitance est reconnue comme une priorité par diverses autorités de santé publique, comme l'Organisation mondiale de la Santé¹⁷. Il incite par la suite à une action efficace en prévention en citant différents programmes et approches qui ont fait leurs preuves¹⁸.

Lors de son témoignage, Delphine Collin-Vézina, directrice du Centre de recherche sur l'enfance et la famille de l'Université McGill, propose de voir les dépenses en prévention comme un investissement.

10 Catherine Haeck (2019), « Les retombées économiques d'agir durant la petite enfance », <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/L_retombees-economiques_CHaek.pdf>, p. 7.

11 Catherine Haeck (2019), « Les retombées économiques d'agir durant la petite enfance », <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/L_retombees-economiques_CHaek.pdf>, p. 7.

12 James Heckman (2021), Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy, <<https://heckmanequation.org/resource/invest-in-early-childhood-development-reduce-deficits-strengthen-the-economy/>>.

13 Commissaire à la santé et au bien-être (2011), « Rapport d'appréciation de la performance du système de santé et des services sociaux 2011 : Pour une vision à long terme en périnatalité et en petite enfance : enjeux et recommandations », Québec, Gouvernement du Québec, p. 153.

14 Vérificateur général du Québec, « Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020 – Chapitre 5 : Protection de la jeunesse : gestion des interventions à la suite d'un signalement à un directeur de la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-046, CSDEPJ, p. 42.

15 Voir Institut national de santé publique du Québec (2018), « Rapport québécois sur la violence et la santé », Québec, Gouvernement du Québec.

16 Vérificateur général du Québec, « Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020 – Chapitre 5 : Protection de la jeunesse : gestion des interventions à la suite d'un signalement à un directeur de la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-046, CSDEPJ, p. 44.

17 Vérificateur général du Québec, « Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020 – Chapitre 5 : Protection de la jeunesse : gestion des interventions à la suite d'un signalement à un directeur de la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-046, CSDEPJ, p. 45.

18 Vérificateur général du Québec, « Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020 – Chapitre 5 : Protection de la jeunesse : gestion des interventions à la suite d'un signalement à un directeur de la protection de la jeunesse », novembre 2019, pièce P-046, CSDEPJ, p. 48-49.

[...] si on fait l'exercice de penser qu'un enfant à qui on aura réussi de modifier sa trajectoire de vie, qu'il pourra réussir à avoir moins d'interventions en protection de la jeunesse, pourra compléter son secondaire, aura moins de problèmes de santé, moins de problèmes de santé mentale, aura une possibilité d'un avenir futur, il y a un signe de dollar qu'on peut mettre ici qui est très facile pour notre société. Alors, je pense sincèrement que cette réforme doit supposer que l'investissement en protection de la jeunesse ne soit pas vu comme une dépense, mais comme un investissement¹⁹.

Nous constatons la grande convergence des différents rapports et études sur les coûts humains, sociaux et économiques liés à la maltraitance des enfants et sur l'importance d'agir le plus tôt possible, en amont des difficultés.

Le fait de ne pas consentir l'investissement requis pour rendre le bon service au bon moment, avec l'intensité nécessaire, entraîne des dépenses beaucoup plus importantes que la société n'aura pas le choix de faire, à fort prix, dans des interventions de nature curative.

La maltraitance coûte cher à la société. Sans compter la souffrance des enfants et des adultes qu'ils deviendront.

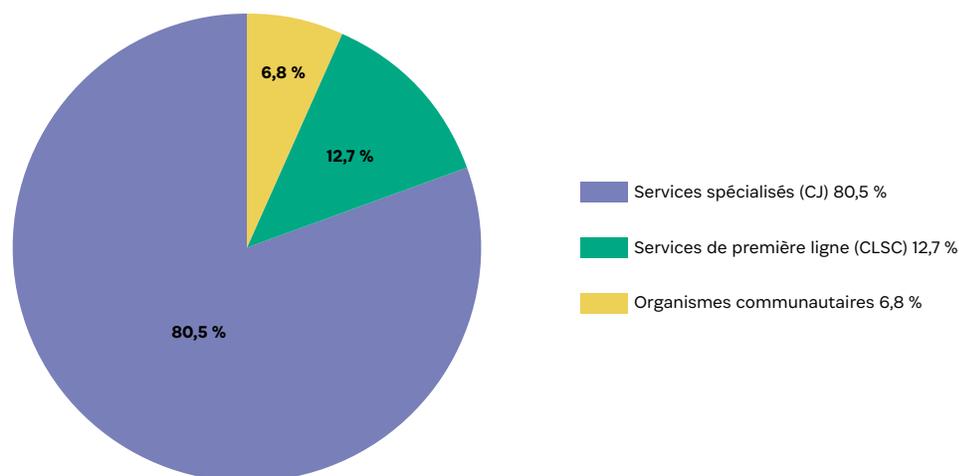
D'un point de vue de financement, qu'est-ce qui doit être fait pour enlever de la pression sur les services de protection de la jeunesse? Où doit-on investir en priorité pour diminuer les listes d'attente?

1. Nos constats

1.1 En prévention, l'investissement est grandement insuffisant

Nous dépensons beaucoup en protection, et peu en prévention, lorsque nous examinons le budget du Programme-services Jeunes en difficulté (JED). Ce programme représente l'ensemble des services psychosociaux offerts par les CISSS-CIUSSS aux jeunes qui vivent des difficultés et leurs familles. En 2018-2019, le budget de ce programme était de 1,4 milliard de dollars²⁰. Voici comment cet argent a été distribué²¹ :

Budget jeunes en difficulté 2018-2019



19 Témoignage de Delphine Collin-Vézina, notes sténographiques du 5 novembre 2019, p. 50-52.

20 Ministère de la Santé et des Services sociaux (2020), « Comptes de la santé 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 20.

21 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2020, p. 70.

Dans le budget 2018-2019 :

- 12,7 % du budget était consacré aux dépenses reliées aux services du CLSC
- 6,8 % était consacré aux organismes communautaires
- 80,5 % était consacré aux centres jeunesse (services spécialisés de protection incluant les centres de réadaptation)²².

Presque 10 ans plus tôt, en 2009-2010 :

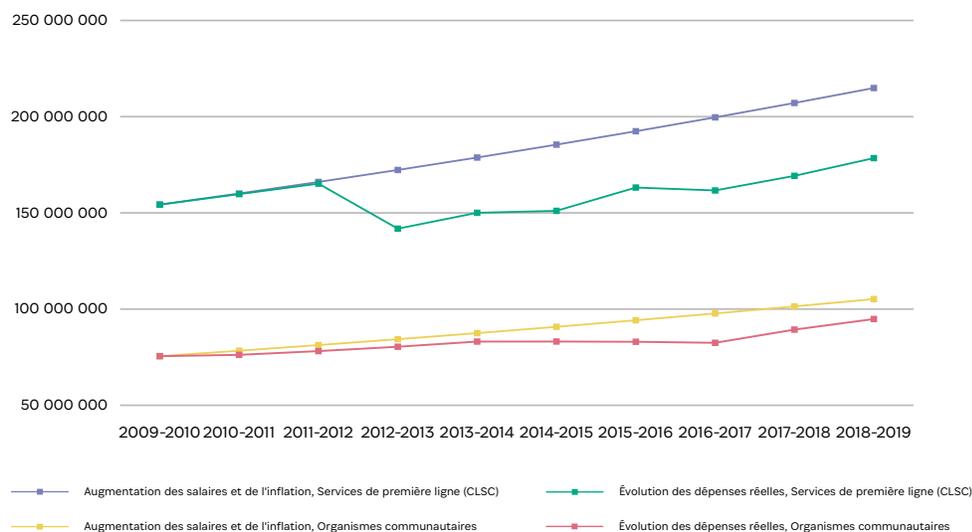
- 15,4 % du budget était consacré aux dépenses reliées aux services du CLSC
- 7,5 % était consacré aux organismes communautaires
- 77,1 % du budget était consacré aux centres jeunesse (services spécialisés de protection incluant les centres de réadaptation)²³.

Ainsi, non seulement la prévention obtient une très petite part du budget global JED, mais celle-ci tend, toutes proportions gardées, à diminuer au fil des ans.

Les chiffres confirment la pression sur les services de prévention

Nous avons aussi analysé l'évolution des dépenses en services de première ligne pour la même période de 2009-2010 à 2018-2019, en relation avec l'évolution des coûts liés à l'augmentation annuelle des salaires et de l'inflation. Nous constatons un appauvrissement relatif de la première ligne au cours des neuf années observées, l'augmentation des coûts liés aux salaires et à l'inflation étant supérieure à l'augmentation des dépenses. Le graphique suivant le démontre²⁴.

Évolution des dépenses réelles, Service de proximité CLSC et organismes communautaires, en relation avec l'augmentation des salaires et de l'inflation (+3,75% annuellement)



Enfin, nous avons analysé l'évolution des heures travaillées en relation avec l'évolution du nombre de jeunes et de familles qui reçoivent des services en CLSC, entre 2014-2015 et 2018-2019, pour constater une diminution de l'intensité de services. On constate que le nombre d'heures travaillées a augmenté de 6,1 %, alors que le nombre de jeunes et leur famille servis a augmenté de 13,1 %. Cela signifie une baisse de 6,2 % du temps consacré à chaque jeune ou famille²⁵.

22 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2020, p. 70.

23 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2020, p. 70.

24 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2020, p. 73. Les coûts annuels liés à l'augmentation des salaires et à l'inflation sont estimés à 3,75 %.

25 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2020, p. 77.

Les experts nous disent depuis plus de 30 ans qu'il faut investir en prévention

Depuis plus de 30 ans, les rapports et études nous disent qu'il faut renforcer les services de première ligne pour faire diminuer la demande en protection de la jeunesse.

En 1988, la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux publie son rapport d'enquête sur les services de santé et les services sociaux (Rapport Rochon). À cette époque, il y a déjà des listes d'attente pour les services de protection de la jeunesse. Le rapport aborde ce problème. Parmi les facteurs nommés pour expliquer la persistance des listes d'attente se trouvent « l'insuffisance des services en première ligne » et « l'accès aux services sociaux par le seul canal de la protection dans le cas des jeunes²⁶ ».

En 1998, le MSSS demande à un groupe d'experts de proposer des solutions au problème des listes d'attente en protection de la jeunesse. Le groupe d'experts recommande d'allouer les budgets de développement en priorité aux CLSC « car c'est en amont de la protection qu'il faut assurer le maximum de services dans chacune des régions du Québec²⁷ ».

En 2000, dans un rapport de suivi, le même groupe d'experts déplore le fait que :

[T]rop de nos ressources les plus coûteuses s'adressent, trop tard, à une portion très limitée de notre clientèle [...] En somme, il faudrait affecter plus de ressources aux interventions précoces de manière à rejoindre les jeunes adultes et les familles les plus vulnérables et les plus à risque [...] Paradoxalement, en hésitant à investir dans les interventions précoces, nous perpétons la pression des listes d'attente et de l'engorgement des ressources curatives. De plus, nous réalisons que le manque d'intensité et l'absence d'interventions précoces nous coûtent cher, puisque nous ne sommes pas aussi efficaces que nous l'espérons²⁸.

En 2001, la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux (Rapport Clair) publie un rapport sur l'état des services de santé et les services sociaux. Son analyse va dans le même sens :

Le consensus est généralisé sur le manque de services de base aux jeunes et à leur famille. La moitié des 50 000 signalements adressés au directeur de la protection de la jeunesse ne sont pas retenus parce qu'ils ne correspondent pas aux critères de la *Loi sur la protection de la jeunesse*... Une organisation de services bien intégrés et offrant une bonne continuité dans l'intervention éviterait nombre de signalements et la détérioration de certaines situations. Faute de ressources bien organisées et accessibles en amont comme en aval, la direction de la protection de la jeunesse (DPJ) est devenue une sorte « d'urgence de l'hôpital » : une porte d'entrée en même temps qu'une porte de dernier recours²⁹.

Tous ces rapports et études arrivent à la même conclusion : il faut investir dans les services de première ligne afin d'alléger la pression sur les services de protection de la jeunesse.

Toutefois, cette solution n'a pas été appliquée et les problèmes identifiés à l'époque demeurent d'actualité aujourd'hui. Le système de protection de la jeunesse demeure débordé. Les DPJ du Québec ont reçu 118 316 signalements en 2019-2020³⁰, plus de deux fois les signalements évoqués par le Rapport Clair en 2001.

Les experts nous le redisent aujourd'hui

« La question n'est pas de savoir si on va dépenser, mais plutôt quand est-ce qu'on va dépenser et à quelle hauteur, et pour quel objectif on va dépenser? », témoigne Georges Tarabulsy, directeur scientifique au Centre de

26 Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux (1988), « Rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux », Québec, Gouvernement du Québec, p. 206.

27 Groupe d'experts en organisation clinique en matière jeunesse (1998), « État de la situation et recommandations au regard des listes d'attente en protection de la jeunesse et de l'accessibilité aux services à la jeunesse » Québec, Gouvernement du Québec, <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/1998/98_853.pdf>, p. 40.

28 Groupe d'experts en organisation clinique en matière jeunesse (1999), « Liste d'attente en protection de la jeunesse et accessibilité aux services à la jeunesse : Bilan 1998-1999 », Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, <<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/1999/99-855.pdf>>, p. 46.

29 Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux (2000), « Les solutions émergentes : Rapport et recommandations », Québec, Gouvernement du Québec, <<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2000/00-109.pdf>>, p. 57-58.

30 Directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux (2020), « Plus forts, ensemble! Bilan des directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux 2020 », Québec, Gouvernement du Québec, p. 15.

recherche universitaire sur les jeunes et les familles (CRUJeF). Il conclut que l'absence de programmes de prévention et d'intervention efficaces pour les enfants en bas âge mène à des dépenses plus importantes dans tous les autres secteurs de services : en éducation, en santé, en services sociaux et en sécurité publique³¹.

Les autres experts abondent dans le même sens :

- Nathalie Garon, directrice du Programme jeunesse-famille du CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec, souligne que la pression sur les services de prévention est forte et que la demande augmente. Elle ajoute que l'intensité des services requise n'est pas au rendez-vous, puisque les intervenantes dans ces services doivent parfois jauger entre l'intensité requise et l'importance de répondre au plus grand nombre de familles³².
- Les directeurs de la protection de la jeunesse font une recommandation à cet égard dans leur mémoire : « S'assurer que les ressources adéquates soient investies dans le Programme-services destiné aux jeunes en difficulté et en santé publique afin que nous puissions être en mesure de répondre adéquatement aux besoins des enfants et de leurs familles, et ce avant qu'ils ne soient en besoin de protection³³. »
- Le syndicat de l'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS) déplore aussi que les services curatifs prennent de plus en plus la grosse part du gâteau, tandis que les services de première ligne jonglent avec des ressources insuffisantes. La hausse constante des signalements révélée par les données disponibles est, selon eux, un indice du dysfonctionnement du système de protection des enfants, et plus largement de protection sociale³⁴.
- Dans son mémoire, le CIUSSS de la Capitale-Nationale nous fait part de la difficulté de mettre en place des programmes pourtant reconnus efficaces en prévention. Il écrit :

Le manque de ressources au niveau de ces programmes a des conséquences observables à un autre niveau. Un choix s'impose : celui de devoir cibler une tranche de la population très restreinte pour leur application, ce qui amène globalement une limite au niveau de l'accessibilité. Cet accès restreint contribue en partie à la dégradation des situations familiales, mais aussi au réflexe tout naturel d'en référer à la Direction de la protection de la jeunesse. De fil en aiguille, la loi d'exception s'est transformée en loi d'accès aux services sociaux pour les professionnels dépassés par la lourdeur des situations qu'ils doivent traiter (milieu scolaire, policiers, intervenants de proximité), ce qu'illustre bien la hausse constante des signalements à laquelle nous sommes confrontés³⁵.

Enfin, soulignant les coûts énormes du système de protection, le CIUSSS de la Capitale-Nationale conclut en rappelant l'importance de miser davantage sur les programmes et les services de soutien parental aux familles en situation de vulnérabilité en les dotant des ressources nécessaires à leur bonne application³⁶.

- Le mémoire du CIUSSS de l'Estrie – CHUS note que la constitution d'un filet de protection sociale demande de l'investissement, du soutien et de la persistance. Celui-ci doit être maintenu, entretenu, protégé et valorisé³⁷.
- D'Alain Poirier, directeur régional de santé publique au CIUSSS de l'Estrie – CHUS, a plaidé en faveur de la prévention dans son témoignage :

La politique gouvernementale de prévention en santé met quelques millions dans quinze (15) ministères : vingt-cinq millions (25 M) dans quinze (15) ministères, [...] on a déjà mis, pendant que j'étais sous-ministre, trente millions (30 M) juste sur la chirurgie bariatrique. C'est bien, la chirurgie bari-

31 Témoignage de Georges Tarabulsy, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 10.

32 Témoignage de Nathalie Garon, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 24-25.

33 Directeurs de la protection de la jeunesse-Directeurs provinciaux, « Ensemble, unissons nos voix pour les enfants », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 25.

34 L'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux, « Placer le bien-être des enfants au cœur de nos priorités », 19 mars 2020, pièce P-184, CSDEPJ, p. 3, 9.

35 CIUSSS de la Capitale-Nationale, « Doter la première ligne des ressources nécessaires au renforcement de son action préventive et redonner à la Loi sur la protection de la jeunesse son caractère d'exception », janvier 2020, pièce P-167, CSDEPJ, p. 11.

36 CIUSSS de la Capitale-Nationale, « Doter la première ligne des ressources nécessaires au renforcement de son action préventive et redonner à la Loi sur la protection de la jeunesse son caractère d'exception », janvier 2020, pièce P-167, CSDEPJ, p. 11.

37 CIUSSS de l'Estrie-CHUS, « Pour que la protection des enfants devienne l'affaire de tous », 11 décembre 2019, pièce P-131, CSDEPJ, p. 11.

trique, mais il n’y avait pas un sou pour le Plan d’action gouvernemental sur les saines habitudes de vie. [...] Ça va beaucoup mieux quand on a quelqu’un qui saigne. C’est plus facile de dire : « On va investir-là » que de dire « on va travailler, dès l’avis de grossesse, sur le développement normal des tout-petits [...] »³⁸

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), chargée de produire un rapport tous les cinq ans sur la mise en œuvre de la LPJ, fait les constats suivants, d’abord en 2011 :

« La Commission a aussi observé que l’accès aux services pour les familles vulnérables demeure un problème. Pourtant, les modifications à la LPJ, notamment l’objectif de faire de cette loi une loi d’exception, s’appuyaient sur un renforcement adéquat de la première ligne. »

La CDPDJ souligne à ce sujet que le Programme intégré en négligence (PIN) n’est pas implanté dans toutes les régions du Québec et que les situations de négligence sont souvent chroniques et qu’elles requièrent des interventions à long terme³⁹.

En 2015, la CDPDJ va encore plus loin. Elle énonce, relativement à des situations familiales plus complexes référées à la première ligne :

[...] la Commission comprend que l’intensité de l’intervention en CSSS est susceptible d’être incompatible avec certaines situations complexes vécues par des familles qui doivent être prises en charge. Cette situation risque de provoquer des vides de services, à l’instar de ce qui a été souligné dans le précédent rapport de mise en œuvre de la Commission [...] La Commission est préoccupée par cette situation, qui se traduit souvent par une absence ou une insuffisance de services pour des jeunes très vulnérables. Nous estimons en conséquence que le gouvernement doit investir davantage de ressources financières et humaines dans la première ligne de services, afin de la renforcer et ainsi parvenir à maintenir une continuité dans les soins et les services⁴⁰.

Nous concluons, à la lumière de la preuve étudiée, que la prévention par l’accès aux services de première ligne demeure le maillon faible du système. Nous constatons que les consensus d’hier valent encore aujourd’hui sur l’importance de financer adéquatement les services de la première ligne pour améliorer le sort des enfants d’abord, mais aussi pour diminuer éventuellement les coûts du système de protection de la jeunesse : rendre le bon service au bon moment, au bon endroit, et avec intensité avant que la situation des enfants et des familles ne se dégrade.

1.2 En protection, il faut rehausser et protéger les budgets

Il y a de plus en plus de pression sur le système de protection de la jeunesse. La demande pour les services augmente, les coûts de ces services aussi, mais le financement demeure insuffisant.

Le financement en protection de la jeunesse demeure fragile et instable

Le financement en protection de la jeunesse est surtout associé aux crises en lien avec les listes d’attente qui s’allongent. Marie-Sylvie Bêche, membre du collectif de directeurs et directrices généraux retraités des centres jeunesse du Québec témoigne que « chaque fois qu’il y avait des crises ou des moments difficiles ou un besoin d’améliorer les services, il y a eu des budgets importants [...] Le problème, c’est qu’il arrive des compressions, des changements de structure et oups, ça disparaît. C’est un éternel recommencement⁴¹ ».

38 Témoignage d’Alain Poirier, notes sténographiques du 19 février 2020, p. 27, 29.

39 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2011), « Rapport sur la mise en œuvre de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (article 156.1 de la LPJ) », Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, p. 104.

40 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2015), « Rapport sur la mise en œuvre de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (article 156.1 de la LPJ) », Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, p. 23-24.

41 Témoignage de Marie-Sylvie Bêche, notes sténographiques du 5 décembre 2019, p. 170. Elle témoigne au nom d’un collectif de directeurs et directrices généraux retraités des centres jeunesse du Québec formé de Marie-Sylvie Bêche, Lise Bernatchez, Serge Bisailon, Marie Caron, Margaret Douek, Pierre Morin et Danièle Riverin. Voir Marie-Sylvie Bêche et collab., « Une volonté de faire pour nos enfants », 8 novembre 2019, pièce P-027, CSDEPJ.

Certains enfants ne reçoivent pas toute la protection dont ils ont besoin, faute de financement

- Jacques Dumais, président du Comité d'expert sur la révision de la *Loi sur la protection de la jeunesse* et ancien DPJ, témoigne que « le système de protection est en souffrance, que ces enfants et les parents méritent mieux que ce que nous leur offrons aujourd'hui. Je suis persuadé que c'est dans les moyens que nous nous sommes donnés que proviennent nos principales difficultés⁴² ».
- Dans son mémoire, le CIUSSS de la Capitale-Nationale relate que « les réductions de dépenses ne nous ont pas permis d'améliorer l'accès souhaité aux services, malgré quelques investissements ciblés associés à la hausse des signalements et à la pénurie de main-d'œuvre⁴³ ».
- Dans leur mémoire, les directeurs de la protection de la jeunesse du Québec font un constat similaire à celui du Vérificateur général en 2019, à savoir que :

la répartition des ressources en protection de la jeunesse est variable selon les établissements [...] alors que la LPJ prévoit que l'enfant et ses parents ont 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 (art. 8, LPJ). De surcroît, tous devraient avoir droit aux mêmes services⁴⁴.

Enfin, ils recommandent « [q]ue les ressources allouées à la protection de la jeunesse reflètent les réels besoins, afin que les enfants et leurs familles aient accès à des services en adéquation avec leurs besoins et que les budgets alloués à la protection de la jeunesse soient protégés⁴⁵ ».

Par ailleurs, les données que nous avons analysées confirment des variations régionales importantes et le fait que certaines régions sont particulièrement sous pression avec un volume significativement plus important de signalements, d'évaluations et de prises en charge⁴⁶.

La demande de services en protection de la jeunesse augmente, mais le financement ne suit pas

Sur une période de cinq ans, entre 2014-2015 et 2018-2019, le nombre de signalements a augmenté de 21 %⁴⁷.

Nous pouvons croire que, lorsque le nombre de signalements augmente, si le financement ne suit pas, la charge de travail des intervenantes augmente.

Or, entre 2014-2015 et 2018-2019 :

- À l'étape Réception et traitement du signalement (RTS), le nombre d'heures travaillées a augmenté de 10,7 %, alors que le nombre de signalements s'est accru de 21 %.
- À l'étape Évaluation et Orientation, le nombre d'heures travaillées a augmenté de 12,9 %, alors que le nombre d'évaluations à réaliser s'est accru de 15 %.
- À l'étape Application des mesures, le nombre d'heures travaillées a augmenté de 9,6 %, alors que le nombre d'enfants pris en charge s'est accru de 12,7 %⁴⁸.

Nous constatons que l'augmentation des ressources, donc du temps consacré aux différentes étapes du processus de traitement du signalement, aux évaluations et à la prise en charge des enfants, ne suit pas l'accroissement de la demande.

Cet écart se matérialise par une diminution du temps consacré à chacune de ces étapes. Ceci fait écho aux témoignages des intervenantes, tels qu'évoqués dans les précédents chapitres, en ce qui concerne la surcharge de travail et, conséquemment, de la pression qui s'accroît sur elles.

42 Témoignage de Jacques Dumais, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 190.

43 CIUSSS de la Capitale-Nationale, « Doter la première ligne des ressources nécessaires au renforcement de son action préventive et redonner à la *Loi sur la protection de la jeunesse* son caractère d'exception », janvier 2020, pièce PI67, CSDEPJ, p. 9.

44 Directeurs de la protection de la jeunesse-Directeurs provinciaux, « Ensemble, unissons nos voix pour les enfants », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 21.

45 Directeurs de la protection de la jeunesse-Directeurs provinciaux, « Ensemble, unissons nos voix pour les enfants », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 21.

46 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2020, p. 10-13.

47 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2020, p. 62.

48 Document annexe, « Données quantitatives », 14 février 2020, p. 62.

En résumé :

- Les intervenantes consacrent moins de temps aux étapes de Réception et traitement du signalement, à l'Évaluation et à l'Orientation
- L'intensité de l'intervention auprès des enfants pris en charge en protection de la jeunesse a diminué.

Nous sommes préoccupés par le temps réellement consacré aux enfants et aux familles. Or, il s'avère être en diminution. Considérant la très grande complexité des situations analysées et traitées, cela s'avère fort préoccupant.

Conclusion à propos du budget en protection de la jeunesse

Nous constatons que les dépenses en protection de la jeunesse ont augmenté, mais de façon insuffisante pour compenser l'augmentation de la demande pour ces services afin qu'ils soient offerts en temps opportun et avec l'intensité nécessaire.

La sensibilité face à l'augmentation des listes d'attente en protection de la jeunesse, souvent comparée aux urgences d'hôpitaux dans le secteur de la santé, a amené certains budgets supplémentaires. Ceux-ci, par contre, se font en mode rattrapage, le plus souvent face à des listes d'attente en forte hausse.

1.3 Le financement des programmes n'est pas planifié en fonction de données probantes

Le Québec a une richesse de connaissances, de chercheurs émérites, de programmes novateurs et progressistes. Le CIUSSS de la Capitale-Nationale, où se trouve le Centre de recherche universitaire sur les jeunes et les familles (CRUJeF), explique dans son mémoire que nous avons au Québec un bagage d'environ cinquante années de recherche sur lequel nous pouvons tabler pour améliorer l'efficacité des pratiques cliniques. Les auteurs du mémoire concluent en mentionnant que les efforts en ce sens n'ont pas été à la hauteur des besoins au cours des dernières années, rappelant au passage la diminution importante des ressources en petite enfance et en santé publique⁴⁹.

Les programmes éprouvés ont besoin de financement stable et d'être rendus accessibles à tous les enfants du Québec

Un certain nombre de programmes, basés sur des données probantes, ont été implantés et évalués au cours des 20 dernières années. Or, les ressources nécessaires ne sont pas toujours suffisantes pour :

- Soutenir leur implantation
- Assurer leur pérennité
- Garantir leur continuité
- Faire les suivis nécessaires pour mesurer leurs impacts
- Les implanter à travers la province

Nous abordons ces enjeux dans les prochaines sections.

Des programmes qui ont fait leurs preuves ne sont pas financés adéquatement

Plusieurs témoins insistent sur l'importance de soutenir adéquatement les programmes reconnus efficaces, surtout dans le domaine de la prévention⁵⁰, par exemple :

49 CIUSSS de la Capitale-Nationale, « Doter la première ligne des ressources nécessaires au renforcement de son action préventive et redonner à la Loi sur la protection de la jeunesse son caractère d'exception », janvier 2020, pièce P-167, CSDEPJ, p. 10.

50 Témoignage de Camil Bouchard, notes sténographiques du 26 novembre 2019, p. 134, 136-137; Témoignage de Jean Labbé, notes sténographiques du 3 décembre 2019, p. 244; Témoignage de Georges Tarabulsky, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 6-8; Témoignage de Marie-Hélène Gagné, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 22-23; Témoignage de Sonia Daly, notes sténographiques du 4 février 2020, p. 123-124, 127-128.

- En audience publique, Claire Chamberland, professeure à l'École de travail social de l'Université de Montréal, et Danielle Lessard, coordonnatrice de l'initiative, présentent l'approche Action Intersectorielle pour le Développement des Enfants et leur Sécurité (AIDES)⁵¹. Celle-ci « a pour mission de favoriser et de soutenir les démarches de collaboration entre les parents et les intervenants de divers réseaux qui œuvrent auprès d'enfants âgés de 0 à 17 ans qui grandissent en contexte de vulnérabilité et dont des besoins sont à combler⁵² ». Cette approche a été évaluée en 2007 et 2012. Elle est implantée, ou partiellement implantée, dans 14 territoires du Québec, mais demeure toujours fragile. Le projet survit d'une subvention à l'autre⁵³.
- Les directeurs régionaux de santé publique citent en exemple les services intégrés en périnatalité et en petite enfance (Programme SIPPE) dans leur mémoire. Bien que le programme s'appuie sur des données probantes, ils mentionnent que le respect des conditions organisationnelles pour respecter son efficacité est souvent difficile⁵⁴.
- Le mémoire du CIUSSS de la Capitale-Nationale précise que l'investissement dans un programme comme le SIPPE doit être suffisant pour réunir les conditions essentielles d'efficacité :

[...] qu'il s'agisse de doter les ressources humaines et les cadres d'une formation adéquate, de maintenir une charge de travail appropriée pour les intervenants, d'assurer la mise en place de corridors de services pour l'accès rapide à des services spécialisés dans les situations complexes (santé mentale, dépendances), pour ne nommer que celles-là⁵⁵.
- Le Programme d'intervention en négligence (PIN) a pour but de mieux répondre aux familles qui présentent des risques ou des problèmes de négligence et vise le maintien ou la réintégration des enfants dans leur milieu familial⁵⁶. Dans une évaluation du PIN, un groupe de chercheurs constate que divers obstacles freinent son implantation efficace, dont un financement qui n'est pas à la hauteur des besoins. Selon eux, « [u]n financement aléatoire crée une instabilité ayant des effets néfastes sur l'ensemble des personnes, tant les chefs de programme, les intervenants, la clientèle, que les partenaires⁵⁷. »

Si ce constat est fait à maintes reprises pour les services de prévention, les directeurs de protection de la jeunesse du Québec insistent qu'il faut également continuer à soutenir les pratiques spécialisées en protection de la jeunesse. Ils expliquent dans leur mémoire que la transformation du réseau a inhibé leur capacité d'implanter et d'évaluer de bonnes pratiques, du fait qu'il n'y a plus de coordination nationale pour harmoniser le déploiement de pratiques basées sur des données probantes⁵⁸. Ils citent à titre d'exemples trois projets pour lesquels la coordination n'est plus soutenue :

- Le plan d'action sur l'attachement, pour lequel aucun suivi n'est désormais réalisé
- Le recul important de l'approche S'occuper des enfants (SOCEN) ou encore
- Les projets de Gestion fondée sur les indicateurs de suivi clinique (GFISC)⁵⁹.

Dans leur mémoire, les directeurs du programme jeunesse soulignent que : « Tant dans le réseau communautaire que dans le réseau institutionnel, il manque de ressources pour pouvoir soutenir une véritable coordination des actions, pour mettre en place des actions qui s'appuient sur des données probantes et pour évaluer les effets de ces actions »⁶⁰.

51 Témoignage de Claire Chamberland, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 126-137.

52 Initiative AIDES, Initiatives Aides, <https://initiativeaides.ca/?page_id=92>.

53 Témoignage de Claire Chamberland, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 143-146.

54 Directrices et directeurs régionaux de la santé publique, « Mémoire des directrices et directeurs régionaux de la santé publique », 2019, pièce P-086, CSDEPJ, p. 18.

55 CIUSSS de la Capitale-Nationale, « Doter la première ligne des ressources nécessaires au renforcement de son action préventive et redonner à la Loi sur la protection de la jeunesse son caractère d'exception », janvier 2020, pièce P-167, CSDEPJ, p. 12.

56 Ministère de la Santé et des Services sociaux, « Orientations relatives aux standards d'accès, de continuité, de qualité, d'efficacité et d'efficience, Programme-services Jeunes en difficulté, Offre de service 2007-2012 », Gouvernement du Québec, p. 29-31.

57 Annie Bérubé et collab., « Projet d'évaluation de programmes en négligence : Résultats de l'évaluation de l'implantation », novembre 2012, pièce P-357, CSDEPJ, p. 54.

58 Directeurs de la protection de la jeunesse-Directeurs provinciaux, « Ensemble, unissons nos voix pour les enfants », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 18-19.

59 Directeurs de la protection de la jeunesse-Directeurs provinciaux, « Ensemble, unissons nos voix pour les enfants », 12 décembre 2019, pièce P-081, CSDEPJ, p. 18-19.

60 Directrices et directeurs du programme jeunesse, « Enjeux relatifs aux services aux jeunes et aux familles en contexte de vulnérabilité », janvier 2020, pièce P-085, CSDEPJ, p. 5.

Des programmes qui ont fait leurs preuves ne sont pas déployés à travers la province

La preuve révèle également que bien des programmes efficaces ne sont pas accessibles à l'ensemble des enfants québécois, surtout en prévention.

- Marie-Hélène Gagné explique dans son témoignage que dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la famille, certaines stratégies sont reconnues, dont le renforcement du soutien économique aux familles, le soutien aux pratiques parentales positives, l'offre de services de garde éducatifs de qualité aux enfants et outiller les intervenants. Elle mentionne que le programme Triple P, sur les pratiques parentales positives, est un exemple de programme de soutien parental basé sur les données probantes, auquel se greffe une démarche communautaire. Selon elle, Triple P a entraîné des changements familiaux rapides, positifs et importants dans les familles qui y ont participé. Enfin, elle signale que le programme n'est offert que dans deux régions et n'est pas généralisé à l'ensemble du Québec⁶¹.
- Les directrices et directeurs régionaux de santé publique affirment aussi que les connaissances existent pour prévenir la maltraitance et que plusieurs programmes et services les utilisent. Cependant, ils soulignent que « des gains sont encore fortement attendus en ce qui a trait à l'accès et au déploiement à grande échelle de ces interventions ainsi qu'à l'amélioration de leur implantation, notamment à la mise en place des conditions assurant leur efficacité⁶². »
- Dans son témoignage, Claire Chamberland donne l'exemple du PIN, « qui peut varier selon les territoires parce qu'il y a, peut-être, un manque de volonté de dire : On va dans cette direction-là. Et c'est une question, pour moi, de justice, aussi par rapport à tous les territoires⁶³. »

Nous croyons que ces quelques exemples illustrent le manque de planification de services basés sur les données probantes. Certaines approches évaluées et porteuses demeurent fragiles. Ce manque de planification interpelle tant l'enjeu du financement que celui du leadership. Il apparaît impératif d'assurer un meilleur suivi des programmes offerts afin d'augmenter les impacts sur la santé et le bien-être des enfants et leur famille, et ce, à travers la province.

Repérer, évaluer et financer les pratiques innovantes sur le terrain

Un des enjeux soulevés par certains témoins touche les innovations québécoises issues des initiatives terrain développées par les établissements publics et les organismes communautaires pour mieux répondre aux besoins des jeunes et de leurs familles. D'après eux, ces initiatives sont peu repérées, évaluées et financées.

Voici quelques exemples de ces pratiques innovantes :

- Les Services intégrés en abus et maltraitance (SIAM) sont une initiative dans la région de Québec. Le SIAM permet aux enfants et aux jeunes qui sont victimes de maltraitance de recevoir les services dont ils ont besoin sous un même toit. Paule Vachon témoigne du chemin parcouru pour assurer le financement nécessaire à « faire vivre » cette initiative. Elle mentionne que la survie du projet est assurée parce que le CIUSSS de la Capitale-Nationale a mis le SIAM dans ses projets prioritaires⁶⁴.
- Nicolas Berthelot est psychologue et professeur titulaire au département des sciences infirmières de l'Université du Québec à Trois-Rivières. Il codirige le projet Soutenir la Transition et l'Engagement dans la Parentalité (STEP), un projet pour des parents ayant vécu de mauvais traitements ou autres traumatismes. Dans son mémoire, il affirme que le projet STEP est la première intervention de ce type à travers le monde. Il recommande de : « soutenir l'innovation par un soutien accru à la recherche clinique susceptible de mener à des applications concrètes pour les gens ayant vécu de mauvais traitements ou d'autres formes de traumatismes⁶⁵. »

61 Témoignage de Marie-Hélène Gagné, notes sténographiques du 9 janvier 2020, p. 6-8, 15-16.

62 Directrices et directeurs régionaux de la santé publique, « Mémoire des directrices et directeurs régionaux de la santé publique », 2019, pièce P-086, CSDEPJ, p. 14.

63 Témoignage de Claire Chamberland, notes sténographiques du 8 janvier 2020, p. 146.

64 Témoignage de Paule Vachon, notes sténographiques du 4 décembre 2019, p. 156-157.

65 Nicolas Berthelot, « Soutenir les parents ayant vécu de mauvais traitements ou des traumatismes développementaux afin d'interrompre les trajectoires de risque intergénérationnelles », 12 décembre 2019, pièce P-207, CSDEPJ, p. 7.

- Le CISSS des Laurentides présente dans son mémoire les « Unités d'intervention interdisciplinaires à l'application des mesures ». Ici, on propose une organisation du travail en interdisciplinarité dans le respect du rôle et des responsabilités de la personne autorisée par le DPJ. Selon leur évaluation, ces unités permettent de favoriser une meilleure continuité des services auprès de la clientèle, tout en améliorant la santé et la mobilisation de leur personnel⁶⁶.
- Le programme Rond-Point est un autre exemple de services intégrés, cette fois-ci dans la région de Montréal. Selon leur mémoire, il « offre, dans un même lieu, des services de santé et psychosociaux aux femmes enceintes, aux enfants de 0 à 5 ans et leurs parents ayant des enjeux en lien avec la dépendance. ⁶⁷». Le Rond-Point est issu d'une entente de collaboration entre plusieurs partenaires, dont le CHUM, le CIUSSS Centre-Sud-de-l'île-de-Montréal, et les organismes Portage mère-enfant, Dans la Rue, le Dispensaire diététique de Montréal, le Centre de pédiatrie sociale-Centre-Sud. Le mémoire insiste sur la nécessité de soutenir financièrement des programmes novateurs tels le Rond-Point.⁶⁸

Nicolas Zorn, directeur général de l'Observatoire québécois des inégalités, suggère de créer une « boîte de prototypage » et de mandater une instance pour suivre les projets novateurs. Selon lui, « il y a des projets à petite échelle qui sont faits partout, dans tous les centres jeunesse. Personne n'est au courant que ça se fait ailleurs. L'efficacité de ces initiatives-là est rarement évaluée et [les projets] sont rarement comparés⁶⁹ ». Dans son témoignage, il fait le parallèle avec les « What Works Centres » au Royaume-Uni⁷⁰. Grâce à ces centres, les décideurs peuvent savoir « qu'est-ce qui fonctionne puis qu'est-ce qui ne fonctionne pas. Qu'est-ce qui coûte cher et qu'est-ce qui ne coûte pas cher. Puis est-ce que la preuve scientifique est assez solide ou pas ?⁷¹ ».

Les organismes communautaires et les établissements publics sont innovants. Nous croyons que ces innovations auraient avantage à être repérées et évaluées, afin qu'elles soient étendues si elles sont probantes et pertinentes dans de nouveaux contextes. Pour ce faire, un partenariat est nécessaire avec les milieux de la recherche. D'après nous, une telle approche permettrait d'améliorer l'efficacité des interventions et, ultimement, de diminuer les coûts des interventions les plus lourdes.

1.4 Conclusion sur le financement

Nous en arrivons à la conclusion que le financement n'a jamais été historiquement à la hauteur des besoins.

- Un réinvestissement prioritaire est nécessaire dans la prévention, pour mieux structurer l'offre de service de première ligne.
- De plus, tant que la pression demeurera sur les services de protection, un budget suffisant doit être consacré pour assurer une protection efficace des enfants, non seulement pour assurer leur sécurité, mais aussi pour rétablir le cours normal de leur développement.

À notre avis, encore aujourd'hui, l'investissement est insuffisant. Un réinvestissement significatif est nécessaire. C'est la voie pour mieux soutenir et accompagner les familles et les enfants, le plus tôt possible dans leur parcours de vie. À terme, cet investissement est de nature à diminuer les coûts du système de protection de la jeunesse, système qui accapare pour le moment la grosse part du gâteau. Cela réduirait d'autres coûts dans la société en général.

Investir pour prévenir et contrer la maltraitance est payant. Humainement et socialement d'abord, pour les enfants qui sont en droit de s'attendre d'une société bienveillante qu'elle se préoccupe de leur développement harmonieux. Trop d'enfants ont vécu détresse et souffrances inutiles depuis 40 ans, alors que l'État québécois était censé s'être donné les moyens de les aider et de les protéger. Nous avons reçu beaucoup de témoignages à cet effet.

66 CISSS des Laurentides, « Unités d'intervention interdisciplinaires à l'application des mesures », décembre 2019, pièce P-263, CSDEPJ, p. 10-13.

67 Rond-Point, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 5 novembre 2019, pièce p-082, CSDEPJ, p. 2

68 Rond-Point, « Mémoire présenté à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse », 5 novembre 2019, pièce p-082, CSDEPJ, p. 2

69 Témoignage de Nicolas Zorn, notes sténographiques du 24 octobre 2019, p. 25.

70 Voir Uk Government (2019), Guidance: What Works Network, <<https://www.gov.uk/guidance/what-works-network>>.

71 Témoignage de Nicolas Zorn, notes sténographiques du 24 octobre 2019, p. 26.

Nous avons aussi reçu des témoignages à l'effet inverse. Des milliers d'enfants et de familles ont été soutenus depuis 40 ans, cela ne fait pas de doute. Mais force est de constater qu'entre les ambitions bienveillantes du départ et les moyens qui ont été consentis pour les réaliser, un écart important reste à combler.

Investir en prévention pour contrer la maltraitance est aussi payant économiquement. On le sait depuis longtemps. Les preuves sont abondantes. Le « retour sur investissement » n'est cependant pas immédiat. Il survient des années plus tard. Investir en ce sens demande de la vision à long terme et du courage sur le plan politique. Discutant des choix difficiles que doit faire le gouvernement entre ses différentes missions, le Rapport Rochon énonçait en 1988 de façon presque prémonitoire :

Dans un tel contexte, le secteur des services sociaux risque fort de faire figure de parent pauvre : les enjeux éthiques, politiques et économiques y sont moins bruyants et moins puissants que dans le domaine de la santé, même si l'on s'indigne régulièrement du sort réservé par exemple aux enfants maltraités, aux femmes battues, ou aux personnes sans abri⁷².

Nous savons également depuis longtemps que le système de protection de la jeunesse demeure trop souvent la porte d'entrée pour obtenir des services. Nous savons que la première ligne manque de moyens pour agir efficacement en amont des problèmes les plus graves, et les prévenir. La pression sur le système de protection de la jeunesse n'a cessé d'augmenter au cours des 40 dernières années. Différents rapports ont fait le plaidoyer d'investir en amont pour réduire les listes d'attente⁷³.

En 2001, un avis du Comité de coordination des chantiers jeunesse mis en place par le MSSS énonce :

On n'insistera jamais assez sur l'importance de cette mesure dans une stratégie qui entend lutter efficacement contre la détresse et les difficultés graves des jeunes. Car en rendant disponible cette gamme complète de services généraux sur l'ensemble du territoire québécois, non seulement renforce-t-on la base des services, on remplit du même coup une des conditions préalables essentielles au recours judiciaire et au fonctionnement efficace des services spécialisés⁷⁴.

Le Comité de coordination des chantiers jeunesse ne néglige pas pour autant les services de protection de la jeunesse en proposant également une mesure importante visant à les compléter et les consolider⁷⁵. Enfin, le Comité anticipait que la mise en place de la stratégie proposée allait exiger un financement de transition, estimant qu'à terme « la stratégie se financera en recyclant les économies générées par les mesures clés et par la réduction des coûts occasionnés actuellement par les pratiques contre-performantes⁷⁶ ». Ce budget de transition menant à terme à l'autofinancement de ce virage ne s'est jamais concrétisé. Il n'y a pas eu de budget de transition.

Les trois crises des finances publiques des 30 dernières années (1982, 1996, 2008), juxtaposées aux trois réformes du réseau de la santé et des services sociaux (1992, 2003, 2015) ont déstabilisé la trame d'amélioration du système d'aide et de protection des jeunes et des familles⁷⁷.

72 Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux (1988), « Rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux », Québec, gouvernement du Québec, p. 319.

73 Groupe d'experts en organisation clinique en matière jeunesse (1998), « État de la situation et recommandations au regard des listes d'attente en protection de la jeunesse et de l'accessibilité aux services à la jeunesse » Québec, Gouvernement du Québec, <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/1998/98_853.pdf>, p. 40; Groupe d'experts en organisation clinique en matière jeunesse (1999), « Liste d'attente en protection de la jeunesse et accessibilité aux services à la jeunesse : Bilan 1998-1999 », Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, <<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/1999/99-855.pdf>>, p. 46; Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux (2000), « Les solutions émergentes : Rapport et recommandations », Québec, Gouvernement du Québec, <<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2000/00-109.pdf>>, p. 57-58.

74 Comité de coordination des chantiers jeunesse, « Faire front commun contre la détresse et les difficultés graves des jeunes », novembre 2001, pièce P-426, CSDEPJ, p. 25.

75 Comité de coordination des chantiers jeunesse, « Faire front commun contre la détresse et les difficultés graves des jeunes », novembre 2001, pièce P-426, CSDEPJ, p. 94.

76 Comité de coordination des chantiers jeunesse, « Faire front commun contre la détresse et les difficultés graves des jeunes », novembre 2001, pièce P-426, CSDEPJ, p. 96.

77 Amélie Labelle et collab., « Rapport final : Bilan de l'implantation de la direction adjointe du continuum social jeunesse du CISSS des Laurentides », juillet 2019, pièce P-274, CSDEPJ, p. 10-12; CSDEPJ, « Mémoires en liasse — partie 3 », juin 2020, pièce P-411, CSDEPJ, p. 98; Mélanie Bourque et Josée Grenier, « Les conséquences des réformes Couillard et Barrette sur les services sociaux », décembre 2019, pièce P-269, CSDEPJ, p. 6-10.

Nous savons collectivement ce qu'il faut faire depuis longtemps. L'évolution des connaissances des dernières années nous indique les bonnes pratiques et les conditions à mettre en place pour en assurer l'efficacité afin d'améliorer le bien-être des enfants et éviter les gaspillages. Nous savons comment bien investir. Nous savons qu'il faut agir tôt. Nous savons qu'il faut investir maintenant pour diminuer les coûts humains, sociaux et économiques de la maltraitance.

2. Les commissaires recommandent

2.1 Investir massivement dans les services de prévention

- Renforcer les services de première ligne pour contrer la maltraitance faite aux enfants.
- Augmenter les ressources consacrées à la prévention afin de donner une réponse en temps opportun pour les enfants et les familles avec l'intensité requise.
- Garantir un financement des programmes et des services de soutien parental aux familles en situation de vulnérabilité et allouer les ressources humaines nécessaires à leur bonne application.

2.2 Accorder les ressources nécessaires pour protéger les enfants et rétablir le cours de leur bon développement

- Rehausser le financement des ressources consacrées non seulement à la protection de la jeunesse, mais également à l'ensemble des services spécialisés requis par ces enfants et leurs parents.
- S'assurer que les ressources allouées à la protection de la jeunesse dans chacun des CISSS-CIUSSS répondent aux besoins réels des enfants et leurs familles dans toutes les régions du Québec.

2.3 Assurer une continuité du financement à travers les cycles budgétaires pour maintenir l'efficacité des interventions

- Protéger les budgets consacrés aux ressources allouées tant à la prévention auprès des jeunes en difficulté et leurs familles, qu'à la protection de la jeunesse.

2.4 Financer des processus d'amélioration des pratiques basés sur les données probantes, les innovations et l'évaluation des programmes

- Créer des partenariats avec les milieux de la recherche afin d'améliorer l'efficacité des interventions et, ultimement, de diminuer les coûts des interventions les plus lourdes.
- Soutenir financièrement la recherche clinique innovante.



CONCLUSION

UN QUÉBEC DIGNE DE SES ENFANTS

Mise en contexte

Le décès d'une petite fille de sept ans, à Granby, le 30 avril 2019, a mis le Québec en état de choc. Le Québec s'est indigné et cherchait à comprendre. Comment peut-on « échapper » une enfant connue et suivie dès sa naissance par la presque totalité de nos services à l'enfance (services sociaux, milieu de garde, écoles, protection de la jeunesse, tribunal)?

Le gouvernement a mis en place une commission d'enquête pour l'éclairer sur les correctifs à apporter à nos services à l'enfance pour que plus jamais de tels événements ne se produisent. Lors du lancement de la Commission le 30 mai 2019, le premier ministre lui-même s'y est engagé.

Le mandat était vaste, et nous avons compris qu'il fallait retourner toutes les pierres et déceler tous les angles morts de notre système afin de recommander des solutions.

1.1 Une commission d'enquête spéciale

Le décret gouvernemental qui officialisait notre mandat nous a définis comme une commission d'enquête « spéciale ». Spéciale, elle le fut! D'abord dans sa composition. Une commission composée de 12 commissaires signataires du rapport final, présidée par une femme extérieure au milieu de l'enquête pour permettre un regard neutre et objectif, et également composée de quatre commissaires élus représentant tous les partis politiques à l'Assemblée nationale. C'était audacieux et avisé. Ce choix s'est avéré, finalement, un immense atout. Par la signature unanime de ce rapport, nous espérons pouvoir nous appuyer sur tous les partis de l'Assemblée nationale pour porter la cause des enfants en situation de vulnérabilité du Québec.

Pour ajouter à la complexité, à l'intérieur du groupe des 12 commissaires, deux vice-présidents provenant du milieu à l'étude et cinq experts sont nommés. Issus de champs de pratique diversifiés et complémentaires, leur caractéristique commune est d'avoir été des professionnels ayant un bagage d'expérience « terrain » dans toutes les facettes du continuum des services aux jeunes en situation de vulnérabilité ou en difficulté.

Le défi était ambitieux, car faire équipe et travailler harmonieusement demande du temps, mais ajoute à l'intelligence collective. Orienter, consulter, analyser, débattre, conclure, recommander à 12 et faire consensus pour des personnes d'horizons différents était en soi un parcours exigeant. Les commissaires ont choisi de s'adjoindre une conseillère provenant du domaine scolaire. L'engagement de tout un chacun envers la cause des enfants et la diversité des points de vue et des expertises ont constitué la richesse de cette Commission. Le rapport que nous déposons en est le résultat.

De plus, il était audacieux de confier un mandat aussi vaste et systémique, assorti d'un échéancier de 18 mois. L'intérêt qu'a suscité la Commission et l'immense somme de matériel recueilli, nous ont obligés à prendre le temps nécessaire pour bien approfondir nos réflexions et nos analyses afin de respecter toute la richesse de cette imposante participation. La pandémie n'aura rien facilité, car depuis mars 2020, nous avons dû, comme toute la société québécoise, réaménager nos modèles de consultation, de travaux d'analyse et de rédaction.

Certains croyaient que le drame de Granby était une malheureuse exception. L'actualité s'est malheureusement chargée de nous remettre sous les yeux plusieurs événements dramatiques de morts d'enfants survenus tout au long de notre mandat. Chacune de ces situations nous a motivés davantage à travailler avec courage et audace. Au terme de notre mandat, nous remettons nos recommandations avec la certitude de donner, au premier ministre, les moyens de faire écho à son engagement : « Il y aura un avant et un après-Granby. »

1.2 Un projet de société

Nous ne proposons rien de moins qu'un projet de société : celui de bâtir collectivement une société bienveillante pour nos enfants, et de consacrer son importance par une Charte des droits de l'enfant. Ce projet fait appel à une responsabilité collective qui exige la conjugaison des efforts du gouvernement et de la population.

« Ensemble » est la condition incontournable de la réussite de ce projet de société. Ensemble à toutes les étapes de la trajectoire du développement des enfants, qui démarre dès sa conception et se déploie jusqu'à son passage à l'âge adulte. Ensemble sur le plan politique, ensemble avec l'appui de la population, ensemble par une complémentarité et une complémentarité de toutes les organisations de services susceptibles de soutenir le développement optimal de nos enfants. Collectivement tout faire ce qui est possible, dès le plus jeune âge.

Une société bienveillante est soucieuse de donner une voix à ses enfants. Nelson Mandela affirmait le 22 novembre 1997 : « Nos enfants sont notre plus grande richesse. Ils sont notre avenir. Ceux qui les maltraitent détruisent à la fois les fondements de notre société et affaiblissent notre nation. » Or les enfants du Québec n'ont pas de voix. Ils ne votent pas. Nous recommandons de faire la promotion des droits et du bien-être des enfants, qu'on les consulte et que, régulièrement, un état de situation faisant le portrait du bien-être des enfants québécois soit déposé à l'Assemblée nationale. Cette fonction de promouvoir le bien-être des enfants doit être clarifiée et réaffirmée. Cette nouvelle fonction, qui combine la promotion de leur bien-être avec le respect de leurs droits, doit s'incarner au plus haut niveau de la structure de l'État.

Une société bienveillante nous engagera résolument vers un virage prévention. Au Québec, nous avons tardé et nous avons peiné à développer des services sociaux de prévention qui permettent de répondre aux besoins de soutien des enfants et des familles, dès l'apparition des premiers signes de vulnérabilité. Dans l'intérêt de l'enfant et de la société québécoise, il importe de tout faire pour miser sur un accompagnement précoce, intensif, continu et stable. Cet accompagnement s'adresse à toutes les familles du Québec, mais ce sont les enfants les plus vulnérables qui en bénéficieront le plus.

Pour ce faire, plusieurs recommandATIONS indiquent le chemin à suivre, mais la clé du succès repose sur notre capacité à unir nos efforts, à briser les silos et à travailler ensemble pour tisser une véritable toile de bienveillance autour des enfants du Québec. La mise à contribution de tous les partenaires est le fil conducteur de la réussite. Ensemble, c'est rendre complices et complémentaires tous les acteurs allant des organismes communautaires aux organismes les plus spécialisés, et ce, de l'avis de grossesse jusqu'à l'âge adulte, et même au-delà de l'âge de 18 ans, pour répondre aux besoins des enfants en situation de vulnérabilité.

Nous croyons qu'en offrant en temps opportun une réponse adéquate pour stimuler le développement des enfants et soutenir les parents, nous ferons en sorte que seuls les enfants qui en ont véritablement besoin seront confiés à la protection de la jeunesse. Pour ceux-ci, rappelons que la protection de la jeunesse au Québec est une responsabilité de l'État.

1.3 La protection de la jeunesse, mission d'État

L'État confie au directeur de la protection de la jeunesse (DPJ), à titre personnel, la responsabilité d'intervenir en son nom pour assurer la protection des enfants dont la sécurité ou le développement est compromis. Il s'agit de la volonté de la société québécoise, incarnée dans la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ), de faire en sorte qu'au Québec, l'État intervienne d'autorité pour protéger un enfant dont la situation le requiert, lorsque les parents n'y arrivent pas. Le DPJ a alors la responsabilité de mobiliser les services nécessaires pour assurer accompagnement, aide et soutien, et rétablir la situation.

L'exercice de cette fonction d'État doit bénéficier des moyens à la hauteur de cette exigeante mission. Ce travail en est un des plus délicats. La complexité des situations à traiter requiert la présence de professionnels judicieusement formés et accompagnés. On doit leur offrir un environnement de travail qui leur permet de fournir un accompagnement intensif, continu et stable aux enfants et aux familles, et ce, à toutes les étapes de l'intervention en protection de la jeunesse. Nos recommandATIONS prescrivent qu'il faut accroître la mise à contribution des enfants et des parents dans la recherche des solutions. La participation et la mise à contribution ne s'arrêtent pas aux enfants et aux parents, elle doit s'étendre aux partenaires de tous les réseaux de services.

Assurer à chaque enfant une famille stable et bienveillante pour la vie, lui permettant de s'attacher et de se développer sainement, est implicite dans le projet d'une société bienveillante qui a confié à l'État la responsabilité de veiller à la protection de ses enfants. Trop d'enfants vivent des situations de détresse et d'instabilité les empêchant de s'enraciner et de développer des liens d'attachement rassurants et sécurisants. Chaque enfant mérite

d'avoir auprès de lui au moins un adulte stable et aimant qui lui permet de grandir sainement et de s'épanouir. Une société bienveillante vise à ce que chaque enfant ait une famille pour la vie.

Bien d'autres thématiques ont été traitées dans notre rapport. Plusieurs d'entre elles se sont imposées à la suite des audiences, mémoires, forums régionaux et prises de parole à travers notre ligne « Votre histoire¹ ». Certaines de ces thématiques, telles la violence conjugale et l'exploitation sexuelle, ont fait l'objet de rapports distincts. Il est ainsi également pour la situation des enfants autochtones. Malgré l'angle d'étude de notre Commission, qui portait davantage sur les effets de ces problématiques sur les enfants et les familles, nous avons tenu à souligner la convergence des conclusions de tous ces rapports. Il en est ainsi pour la situation des enfants autochtones qui présente des enjeux qui ont été largement traités par plusieurs commissions d'études, dont les recommandations sont des jalons de solutions incontournables. Toutes ces convergences devraient favoriser une application plus rapide et efficace des solutions à implanter. Concernant d'autres thématiques comme les services de réadaptation, les services aux communautés ethnoculturelles et la réponse aux besoins des populations anglophones, nous avons suffisamment de preuves pour déterminer des enjeux importants, mais nos recommandATIONS vont dans le sens de poursuivre l'analyse de la situation puisque nous n'avons pas eu la possibilité d'approfondir l'ensemble des pistes de solutions requises dans le temps qui nous était imparti.

1.4 Le temps d'agir

Nous terminons ce rapport avec un certain nombre de certitudes, qui sont des déclinaisons d'une grande vérité : le temps est venu de passer à l'action. Il aura fallu un certain courage pour lancer la Commission, nous aurons besoin du même courage pour concrétiser les solutions proposées, surtout dans le contexte économique fragilisé par la pandémie. Le premier grand message est celui qu'il faudra investir dans la jeunesse, particulièrement afin d'assurer le bien-être et les droits des enfants en situation de vulnérabilité.

Investir est le mot juste. Il s'agit bel et bien d'un investissement qui aura des retombées tangibles sur les plans humain et social.

Investir pour prévenir et contrer la maltraitance est valable économiquement. Les preuves sont abondantes, incontestées. On le sait depuis longtemps. Le « retour sur l'investissement » n'est cependant pas immédiat, mais il se fera sentir graduellement, par la diminution des coûts en protection de la jeunesse, en services de soutien scolaire, en santé physique et mentale, en sécurité publique et en administration de la justice. Investir en prévention de la maltraitance permet à des enfants en situation de vulnérabilité de devenir des citoyens qui participent à la société, en plus de soulager leurs souffrances et d'assurer le respect de leurs droits.

Les recommandATIONS que nous vous faisons découlent d'un consensus clair, qui émerge des témoignages et de la preuve récoltés pendant nos travaux.

Ce consensus est au diapason des nombreux rapports qui ont jalonné l'histoire des services jeunesse au Québec. Déjà en 1988, la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux constatait le sous-financement de la protection de la jeunesse et des services aux familles en CLSC, expliquant ainsi la persistance des listes d'attente.

En 1990, un groupe de travail fut créé avec mission de faire des recommandations susceptibles de réduire les risques de détresse, de dérive, de dérapages et ultimement de décrochage de la vie face auxquels trop d'enfants et de jeunes se retrouvaient. Après 12 mois de travail, le groupe publie *Un Québec fou de ses enfants*, un rapport dont le titre était, selon son président, davantage une invitation qu'un constat.

En 2001, la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux allait dans le même sens en constatant le consensus généralisé sur le manque de services de base pour les familles, en concluant que la DPJ est devenue une sorte d'urgence d'hôpital qui est à la fois la « porte d'entrée » et la porte de « dernier recours » pour obtenir des services.

¹ Témoignages reçus via la ligne téléphonique et la boîte courriel « Votre histoire ».

Fin 2001, un avis produit par le Comité de coordination des chantiers jeunesse recommandait une mesure structurante visant la mise en place d'une gamme complète et commune de services généraux requis par les familles en situation de vulnérabilité. Le Comité recommandait un financement de transition, étant convaincu qu'à terme, les coûts des mesures les plus lourdes en protection de la jeunesse diminueraient. Cet avis faisait l'objet d'un large consensus de tous les acteurs consultés. Nous nous inscrivons tout à fait dans une cohérence historique.

De plus, l'évolution majeure des connaissances scientifiques dans le domaine de la maltraitance et la présence de nombreux chercheurs et scientifiques québécois de haut niveau font en sorte que nous sommes assurés d'avoir plus que jamais le savoir-faire et les connaissances pour mettre en place des pratiques validées et efficaces susceptibles de mettre un terme à la souffrance de plusieurs enfants et familles vulnérables. Le temps est venu d'agir, et nous pouvons développer et consolider les moyens nécessaires pour faire cesser la souffrance des enfants et des familles en situation de vulnérabilité, car nous savons quoi faire et nous savons comment le faire.

Il faut tirer profit du fait que le Québec compte sur des acquis importants pour consolider ses services à la jeunesse.

Une autre leçon de l'histoire est que pour maximiser nos chances de réussir l'implantation des orientations d'un rapport de l'envergure de celles de notre Commission, il faut s'appuyer sur un mécanisme qui exerce une vigie et un suivi rigoureux de ces recommandations. Passer à l'action nécessite un plan. Il doit y avoir un porteur responsable qui veille à la mise en œuvre et détermine des étapes de réalisation, le tout devant faire l'objet d'une reddition de comptes systématique.

En 2019, la mort d'une fillette que nous aurions dû mieux protéger sonna une nouvelle et retentissante alarme. L'indignation de la population fut à ce point forte qu'elle marqua un point de bascule. Les choses devaient désormais changer.

Cette indignation est légitime et saine. Mais alors que l'indignation peut être une force motrice de changement, elle alimente principalement le blâme sur la place publique à l'égard de celles et ceux qui se dévouent quotidiennement pour les enfants, avec les moyens qu'on leur accorde.

Nous devons désormais passer du blâme des autres à la responsabilité de tout un chacun. Nous devons passer du déni dans lequel nous nous sommes trop longtemps réfugiés à l'aveu que nous n'avons pas pris les moyens suffisants, pourtant connus depuis longtemps, pour assurer à nos enfants, et particulièrement aux plus vulnérables d'entre eux, un environnement soutenant, stimulant, bienveillant et aimant.

La mort de cette fillette de Granby n'est pas que l'échec de nos services aux enfants, aux jeunes et à leurs parents, c'est notre échec collectif. Nous devons passer de l'indignation à la dignité. Nous devons transformer notre colère en actions, nous devons nous montrer dignes de nos enfants et de nos jeunes, dignes de la mission qu'ils nous demandent de remplir en tout temps : les aider à se développer et à grandir en toute sécurité et pleinement.

Nous devons passer d'un « Québec fou de ses enfants » à un « Québec digne de ses enfants ».

Les commissaires

Régine Laurent

Présidente et commissaire

André Lebon

Vice-président et commissaire

Michel Rivard

Vice-président et commissaire

Hélène David

Commissaire

Andrés Fontecilla

Commissaire

Gilles Fortin

Commissaire

Jean Simon Gosselin

Commissaire

Lesley Hill

Commissaire

Lise Lavallée

Commissaire

Jean-Marc Potvin

Commissaire

Lorraine Richard

Commissaire

Danielle Tremblay

Commissaire



LISTE DES ANNEXES AU RAPPORT

Table des matières

ANNEXE 1	1
Données quantitatives	
ANNEXE 2	79
Liste des recommandations	
ANNEXE 3	101
Les travaux de la Commission spéciale sur l'exploitation sexuelle des mineurs et du Comité d'experts sur l'accompagnement des victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale	
ANNEXE 4	107
Les principales modifications législatives découlant du rapport de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse	
ANNEXE 5	119
Points saillants des modifications législatives à la Loi sur la protection de la jeunesse – LPJ de 1977 à 2019	

Table des matières

1. Introduction générale	4
Provenance des données.....	4
Méthodologie de traitement et d'analyse.....	5
Utilisation de l'annexe.....	6
Remerciements.....	6
2. Historique des services en protection de la jeunesse	7
3. Services de proximité en CLSC	14
Services psychosociaux pour les Jeunes en difficultés et leur famille.....	14
Références des centres jeunesse vers les services psychosociaux du CLSC.....	19
Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance.....	23
Services psychosociaux généraux.....	25
Santé mentale pour les jeunes et les jeunes adultes.....	25
4. Processus de protection de la jeunesse	27
Réception et traitement des signalements.....	27
Évaluation et orientation.....	30
Application des mesures.....	36
5. Enfants autochtones dans le système de protection de la jeunesse	42
6. Placement et stabilité des enfants	44
Projets de vie des enfants (statut de permanence).....	45
Adoption et tutelle.....	46
Ressources de type familial.....	48
Centres de réadaptation.....	51
Mesures de contrôle.....	51
7. Processus judiciaire	54
Durée de la procédure judiciaire.....	54
Conférences de règlements à l'amiable (CRA) et projets d'entente.....	59
Révision sans audition des parties (révision accélérée).....	59
8. Ressources humaines	60
Conformité aux standards en protection de la jeunesse.....	60
Volumes d'activités et heures travaillées en protection de la jeunesse.....	62
Assurance salaire.....	62
Taux de CNESST.....	65
Formation et développement professionnel.....	65
Mobilité du personnel.....	66
Évolution des heures travaillées par les personnel cadre et syndiqué.....	68
9. Financement	69
Dépenses ministérielles.....	69
Répartition du budget Jeunes en difficultés en 2018-2019.....	70
Coûts par usager.....	75
Évolution des volumes d'activités et du temps consacré par usager.....	77

1. Introduction générale

Nous allons, à l'intérieur de cette introduction, chercher à répondre aux trois questions suivantes : d'où proviennent les données? Quelle a été notre méthodologie de traitement et d'analyse? Comment utiliser cette annexe?

Provenance des données

Les données utilisées pour produire cette annexe proviennent de différentes sources :

Des sources publiques

Certaines de ces sources sont publiques et facilement accessibles :

- Rapports statistiques annuels des centres jeunesse – Général et autochtones (les AS-480 G et AS-480A)
- Rapports financiers annuels des établissements (les AS-471)
- Contour financier Statistiques et données

Les documents Excel qui s'associent à ces publications ont été repérés puis téléchargés suite aux recherches menées à partir du site ministériel suivant¹ : <https://publications.msss.gouv.qc.ca/>.

D'autres documents aussi, tels que

- Info – Jeunesse – LPJ²
- Bilans annuels des directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux (de 2015 à 2020).

Des demandes spécifiques adressées aux ministères concernés

D'autres documents sources nous ont été acheminés par voie électronique par le Ministère de la santé et des services sociaux, suite à des demandes formelles de la Commission, par le biais de sa Secrétaire générale. La Direction générale adjointe des programmes Famille, enfance et jeunesse a en a assuré le suivi et la réalisation.

Treize dates de transmission d'informations sont ainsi à documenter, soit les 6 et 19 décembre 2019, le 31 janvier 2020, le 16 avril 2020, le 14 mai 2020, le 18 juin 2020, les 9, 20, 22 et 25 juillet 2020, ainsi que les 3, 11 et 24 août 2020. Les documents transférés dont le rapport fait usage ont été enregistrés, puis intégrés à l'intérieur d'un document déposé en preuve sous la cote P-422.

Soulignons qu'une démarche similaire a aussi été entreprise auprès du Ministère de la Justice. Après analyse, les documents acheminés n'ont fait l'objet d'aucun traitement en particulier, leur qualité ayant été jugée insuffisante.

Autres sources de données

Deux autres sources de données sont à documenter :

- La première provient du Cube informationnel Cognos, auquel le Ministère de la santé et des services sociaux nous a permis l'accès. Des salariés de la Commission ont veillé à extraire des données se rapportant à différentes étapes du processus PJ (signalements, évaluations, applications des mesures).
- La deuxième provient de l'évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse³ et de l'Étude d'incidence québécoise sur les situations évaluées en protection de la jeunesse.⁴ Des analyses secondaires ont été conduites, aux frais de la Commission, par une des chercheuses responsables de ces travaux.

¹ Les résultats de recherche menant aux hyperliens ministériels faisant fréquemment l'objet d'une réactualisation, nous n'estimons pas pertinent de les reproduire ici.

² Santé et services sociaux (2008), « Info – jeunesse – LPJ : Bulletin d'information sur les statistiques relatives à l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse », Direction de la gestion intégrée de l'information, Service du développement de l'information.

³ Analyse secondaire de Sonia Hélie, tiré de Sonia Hélie et al. (2020), « Évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Point de mire sur la réunification familiale », Montréal, Institut universitaire Jeunes en difficulté, 423 p.

⁴ Analyse spéciale de Sonia Hélie, tiré de Sonia Hélie et al. (2017), « Étude d'incidence québécoise sur les situations évaluées en protection de la jeunesse en 2014 (ÉIQ, 2014) », Québec, Ministère de la Santé et des Services Sociaux.

Méthodologie de traitement et d'analyse

D'importants efforts ont été déployés afin de colliger puis de classer les informations puisées dans les feuilles Excel attachées aux Rapports statistiques annuels des centres jeunesse ainsi qu'aux Rapports financiers annuels des établissements, ceci afin de pouvoir les traiter et les mettre en tableaux.

Nous avons, au regard des Rapports statistiques annuels des centres jeunesse (les AS-480), colligé les informations inscrites aux pages suivantes :

- Page 1 – Ressources jeunesse de l'établissement
- Page 2 – Accueil à la jeunesse (du 1^{er} avril au 31 mars)
- Page 3 – Évaluation / orientation (du 1^{er} avril au 31 mars)
- Page 4 – Information ventilée en fonction des alinéas des articles 38 et 38.1 de la L.P.J. (regroupés par problématique) (du 1^{er} avril au 31 mars)
- Page 11 – Révisions des mesures en LPJ et en LSJPA (du 1^{er} avril au 31 mars)
- Page 12 – Services à la famille (du 1^{er} avril au 31 mars)
- Page 14 – Informations complémentaires – données ventilées par loi (du 1^{er} avril au 31 mars)
- Page 16 – Informations complémentaires – ventilation des heures travaillées et des usagers du centre d'activités 5402 – assistance et support aux jeunes et à la famille - LPJ - LSSSS (du 1^{er} avril au 31 mars)
- Page 17 – Informations complémentaires – aide financière à la tutelle (du 1^{er} avril au 31 mars)
- Page 18 – Informations complémentaires – nombre d'enfants sous tutelle selon le niveau de services (au 31 mars)

Les tableaux utilisant cette source (les AS-480) veillent à identifier la page de provenance des informations traitées. Notons que nous utilisons principalement les Rapports statistiques qui touchent la population générale (les AS-480 G) mais que les Rapports statistiques qui concernent plus spécifiquement la population autochtone (les AS-480 A) ont également fait l'objet d'une compilation.

Au regard des Rapports financiers annuels des établissements (les AS-471), nous nous sommes concentrés sur la collection des informations liées aux centres d'activités suivants. Ces centres d'activités, définis à l'intérieur des Manuels de gestion financière (Normes et pratiques de gestion), ont servi de clés de tri dans l'opération de simplification des fichiers Excel :

- 5100 Accueil à la jeunesse (LPJ - LSJPA - LSSSS)
- 5201 Évaluation / orientation (LPJ)
- 5402 Assistance et support aux jeunes et à la famille (LPJ-LSSSS)
- 5500 Unités de vie pour jeunes
- 5521 Familles d'accueil - Jeunes en difficulté
- 5910 Services psychosociaux pour les jeunes en difficulté
- 6989 Foyers de groupe - Jeunes en difficultés (LPJ - LSJPA - LSSSS)

Cinq comptes ont retenu notre attention.

- Personnel-cadre (nombre d'heures travaillées)
- Personnel-temps régulier (nombre d'heures travaillées en temps régulier)
- Temps supplémentaire (nombre d'heures travaillées en temps supplémentaire)
- Coûts directs bruts (en \$)
- L'utilisateur (nombre d'utilisateurs)

Les tableaux utilisant les informations colligées dans les Rapports financiers annuels des établissements précisent les centres d'activités concernés de même que les comptes à la base des calculs opérés.

Nous avons veillé à instruire le MSSS de nos attentes en matière de production d'informations. Des tableaux Excel et des documents PDF permettant de rapidement saisir les objets, les régions et les périodes touchés par nos demandes de documents nous ont été acheminés. Les tableaux produits à partir des informations transmises identifient le nom des documents utilisés de même que la date du courriel dans lesquels ils étaient nichés.

Retenons que :

- les données ont été traitées afin de produire des tableaux déclinés en fonction des 16 régions sociosanitaires.
- la période couverte peut varier. Cependant et dans l'ensemble, c'est la période allant de 2014-2015 à 2018-2019 (5 ans) qui est considérée.
- certaines données ont été utilisées pour établir des taux populationnels (par 1000 enfants de moins de 18 ans), pour comprendre certains phénomènes sur une base plus longitudinale.
- des données, fort éclairantes, d'autres recherches et évaluations^{5 6 7 8} ont été utilisées notamment en lien avec les services en protection de la jeunesse et la stabilité et la permanence des enfants.
- un comité d'analyse, incluant des chercheurs associés, a accompagné le processus d'analyse des données.

Utilisation de l'annexe

Cette annexe est divisée en neuf sections :

1. Introduction générale, provenance des données, méthodologie de traitement et d'analyse
2. Historique des services en protection de la jeunesse, évolution entre 1996 et 2019
3. Services de première ligne en CLSC, des populations, les délais d'attente ainsi que les services offerts en CLSC
4. Processus de la protection de la jeunesse (du signalement à la révision/fermeture des dossiers) en fonction des populations, des motifs de rétention, des références, des taux de judiciarisation (à l'étape de l'orientation, à l'étape de l'application des mesures) et des délais d'accès
5. Enfants autochtones dans le système de protection de la jeunesse
6. Placement et stabilité des enfants
7. Processus judiciaire
8. Ressources humaines
9. Financement

Une table des matières étoffée permet au lecteur de rapidement identifier la section davantage susceptible de l'intéresser. Une attention est aussi mise à s'assurer que les graphiques inscrits au rapport principal soient reproduits et détaillés dans l'annexe.

⁵ Notamment Sonia Hélie et al. (2020), « *Évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Point de mire sur la réunification familiale* », Montréal, Institut universitaire Jeunes en difficulté, 423 p.

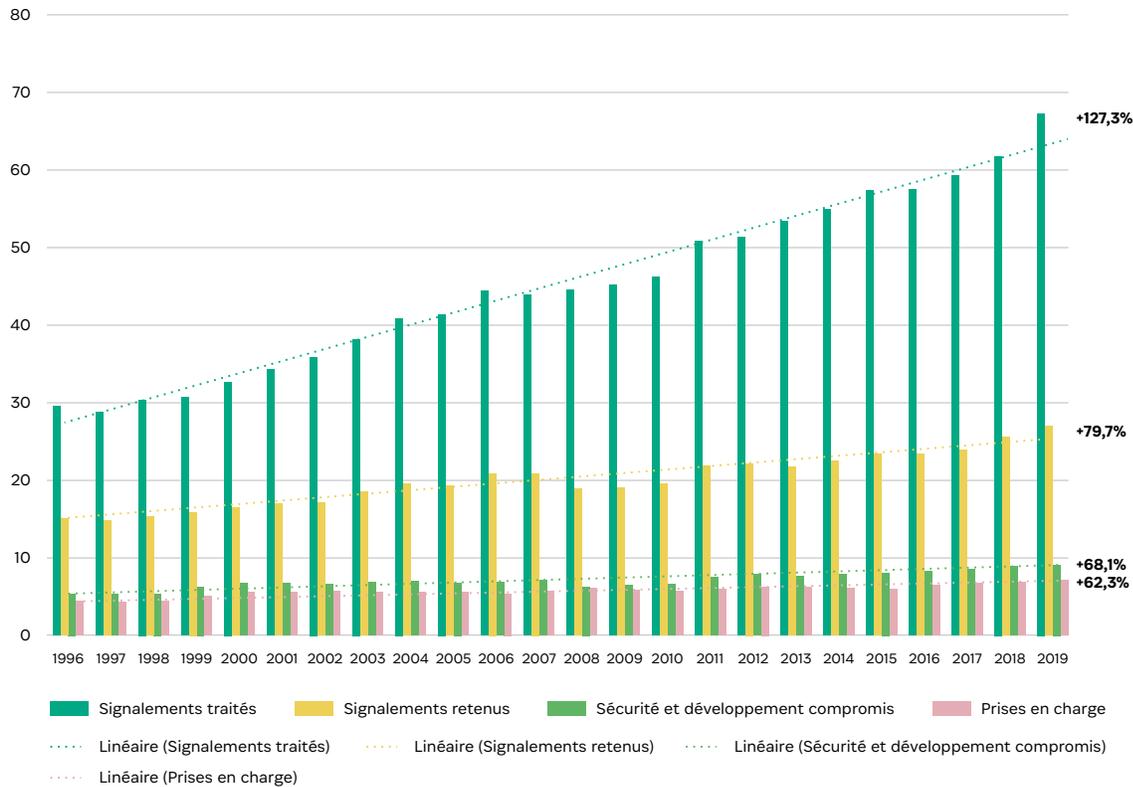
⁶ Mireille De La Sablonnière-Griffin et al. (2016), « Analyse des trajectoires des jeunes des Premières Nations assujettis à la Loi sur la protection de la jeunesse VOLET 3 : Analyse de données de gestion des établissements offrant des services de protection de la jeunesse », Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador.

⁷ Tonino Esposito et al. (2019), « Gestion fondée sur les indicateurs de suivi clinique en protection de la jeunesse (GFISC) : Rapport provincial GFISC », Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS). 32 p.

⁸ Sonia Hélie et al. (2017), « Étude d'incidence québécoise sur les situations évaluées en protection de la jeunesse en 2014:(ÉIQ-2014) », Centre jeunesse de Montréal-Institut universitaire.

2. Historique des services en protection de la jeunesse

Taux populationnel (sur 1000 enfants de moins de 18 ans) de signalements traités, de signalements retenus, d'évaluations de compromission et de nouvelles prises en charge selon année. Ensemble du Québec



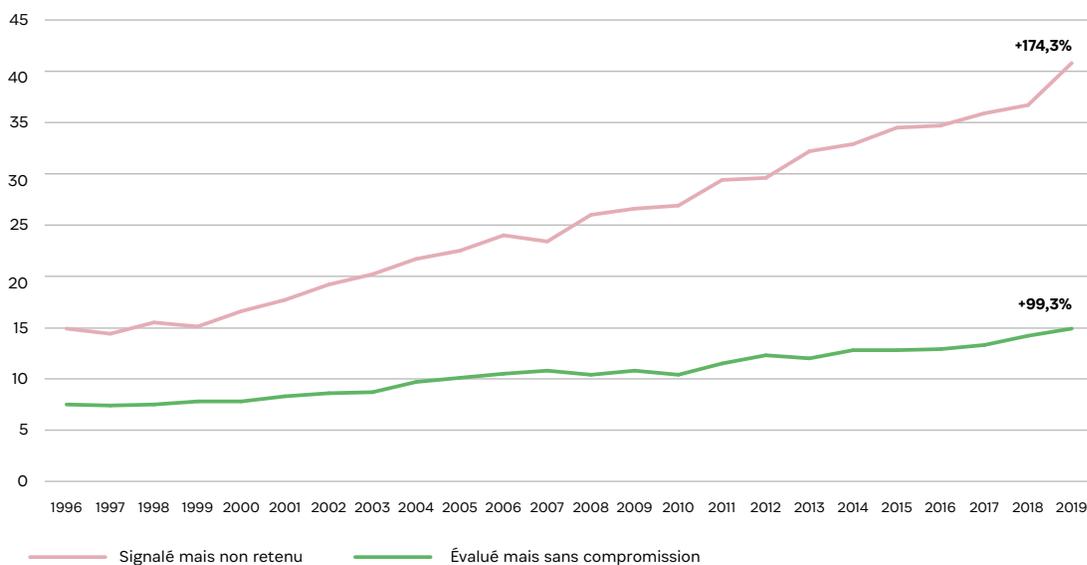
Taux de rétention des signalements traités en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse, d'après année fiscale, Ensemble du Québec



Taux de compromission des évaluations réalisées en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse, d'après année fiscale



Taux populationnel (sur 1000 enfants de moins de 18 ans) du nombre de signalements traités mais non retenus et d'évaluations réalisées ne menant pas à une déclaration de compromission selon année. Ensemble du Québec



Retenons de ces quatre graphiques qu'entre 1996 et 2019 :

- Le taux de signalements traités par 1000 enfants a progressé de 127,3 %, passant de 29,6 à 67,3.
- Le taux de signalements retenus par 1000 enfants a progressé de 79,7 %, passant de 14,7 à 26,4.
- Le taux par 1000 enfants des évaluations où la sécurité ou le développement ont été déclarés compromis a augmenté de 68,1 %, passant de 5,6 à 9,3.
- Le taux sur 1000 enfants de nouvelles prises en charge a connu une poussée vers le haut de + 62,3 %, passant de 4,4 à 7,1.
- Le taux de rétention des signalements traités est passé de 49,7 % à 39,3 %, soit une baisse supérieure à 10 points de pourcentage.
- Le taux de déclaration de compromission liée aux évaluations réalisées est passé de 41,8 % à 39,4 %, pour une baisse de 2,4 points de pourcentage.
- Le taux sur 1000 enfants des signalements reçus mais non retenus s'est accru de 173,3 %, passant de 14,9 à 48,8.
- Le taux sur 1000 enfants des évaluations réalisées mais ne menant pas à une déclaration de compromission s'est accru de 99,3 %, passant de 7,5 à 14,9.

Considérations techniques

Deux des graphiques présentés s'appuient sur la production puis sur la comparaison de taux populationnels (taux sur 1000 enfants de moins de 18 ans).

Pour composer le dénominateur nécessaire à ce type de production, un tableau présentant la population québécoise des 0-17 ans selon l'année et la région a été produit, ce à partir d'un document Excel en provenance de l'Institut de la Statistique du Québec intitulé «Estimations de la population des MRC selon le groupe d'âge et le sexe, âge médian et âge moyen, Québec, 1^{er} juillet 1996 à 2019».⁹ Il importe ici de retenir que les régions administratives 04 (Mauricie) et 17 (Centre-du-Québec) ont été agglomérées. L'Estrie et la Montérégie font l'objet d'un traitement historique; le déplacement récent (2016-2017) d'un territoire socio-sanitaire vers un autre (de la Montérégie vers l'Estrie) n'est ainsi pas considéré. Les populations 0-17 ans du Nord du Québec ainsi que celles servies par le CS Inuulitsivik, par le CS Tulattavik de l'Ungava et par le Conseil Cri de la Baie-James, non couvertes par la présente annexe, ne sont pas inscrites au total.

⁹ Ce document a été téléchargé à partir de l'url suivant : <https://statistique.quebec.ca/fr/document/population-et-structure-par-age-et-sexe-municipalites-regionales-de-comte-mrc>.

Ce tableau présente, sous un mode abrégé,¹⁰ la population décomptée.

Population 0-17 ans selon région du Québec et année

Région	1996	2001	2006	2011	2016	2019	Augmentation
1 Bas-Saint-Laurent	48 832	41 365	37 328	33 802	32 909	32 718	-33,0%
2 Saguenay-Lac-Saint-Jean	74 387	61 565	54 010	49 300	48 874	48 594	-34,7%
3 Capitale-Nationale	13 3295	121 870	118 581	118 680	125 035	129 133	-3,1%
4 Mauricie et Centre-du-Québec	112 309	99 417	93 356	88 795	89 142	90 513	-19,4%
5 Estrie	67 177	63 314	61 590	59 104	59 270	60 078	-10,6%
6 Montréal	350 871	349 681	344 447	340 091	348 728	367 479	4,7%
7 Outaouais	78 011	75 772	75 982	76 096	78 162	80 012	2,6%
8 Abitibi-Témiscamingue	41 973	35 985	32 295	29 878	28 917	28 845	-31,3%
9 Côte-Nord	26 763	23 192	21 045	19 116	17 878	17 197	-35,7%
11 Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	24 515	19 758	17 079	14 932	13 280	12 952	-47,2%
12 Chaudière-Appalaches	96 622	86 408	81 428	79 796	80 453	81 177	-16,0%
13 Laval	78 374	77 080	80 496	83 996	85 765	87 694	11,9%
14 Lanaudière	101 481	96 469	97 633	98 302	99 736	103 742	2,2%
15 Laurentides	112 831	112 795	116 767	115 743	115 560	118 384	4,9%
16 Montérégie	321 539	302 810	303 085	298 235	302 412	312 106	-2,9%
Total général	1 668 980	1 567 481	1 535 122	1 505 866	1 526 121	1 570 624	-5,9%

Source : Document excel intitulé «Estimations de la population des MRC selon le groupe d'âge et le sexe, âge médian et âge moyen, Québec, 1^{er} juillet 1996 à 2019», téléchargé à partir de <https://statistique.quebec.ca/fr/document/population-et-structure-par-age-et-sexe-municipalites-regionales-de-comte-mrc>

La population québécoise des 0-17 ans telle que nous la décomptons a décroché de 5,9 % entre 1996 et 2019, passant de 1 668 980 en 1996 à 1 570 624 en 2019. Ce phénomène de décroissance populationnelle est davantage perceptible en certaines régions (Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine ; Côte-Nord, Saguenay Lac Saint-Jean, Gaspésie; Bas-Saint-Laurent) qu'il ne l'est dans d'autres (Laval).

Ces prochains tableaux reproduisent, en mode abrégé, les données utilisées afin de produire les précédents graphiques.

Nombre de signalements traités en vertu de la Loi sur la Protection de la Jeunesse, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS	1995-1996	2000-2001	2005-2006	2010-2011	2015-2016	2018-2019	Augmentation
1 Bas-Saint-Laurent	1 879	1 944	2 145	2 191	2 282	2 816	49,9%
2 Saguenay-Lac-Saint-Jean	2 428	2 387	3 337	4 496	5 036	4 794	97,4%
3 Capitale-Nationale	4 243	5 148	6 323	6 558	9 525	10 606	150,0%
4 Mauricie et Centre-du-Québec	3 437	3 639	5 887	6 809	6 700	8 022	133,4%
5 Estrie	1 907	1 836	2 150	2 572	2 800	6 040	216,7%
6 Montréal	10 227	10 445	11 731	12 607	12 275	15 029	47,0%
7 Outaouais	3 126	4 448	4 040	5 011	5 680	6 550	109,5%
8 Abitibi-Témiscamingue	1 514	1 524	2 014	3 290	4 065	3 491	130,6%
9 Côte-Nord	1 615	1 825	2 197	2 283	3 051	3 540	119,2%
11 Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	1 051	1 189	865	1 065	1 437	1 577	50,0%
12 Chaudière-Appalaches	2 225	3 176	3 900	4 249	4 282	5 474	146,0%
13 Laval	1 580	1 991	2 256	2 323	3 018	3 801	140,6%
14 Lanaudière	2 984	3 393	4 961	5 355	6 248	8 381	180,9%
15 Laurentides	4 765	4 387	7 055	6 354	8 411	10 544	121,3%
16 Montérégie	6 407	6 426	9 372	11 304	12 990	14 979	133,8%
Total général	49 388	53 758	68 233	76 467	87 800	105 644	113,9%

Documents sources : De 1995-1996 à 2006-2007 : INFO-JEUNESSE-LPJ, avril 2008, page 8; De 2010-2011 à 2018-2019 : AS-480G, page 2. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

¹⁰ L'utilisation du mode abrégé a ici pour seule fonction de simplifier la lecture du tableau déposé.

Nombre de signalements retenus en vertu de la Loi sur la Protection de la Jeunesse selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS		1995-1996	2000-2001	2005-2006	2010-2011	2015-2016	2018-2019	Augmentation
1	Bas-Saint-Laurent	1 121	866	1 006	858	916	1 033	-7,9%
2	Saguenay-Lac-Saint-Jean	1 107	1 376	1 540	1 664	1 466	1 727	56,0%
3	Capitale-Nationale	1 961	2 530	3 186	2 506	3 464	4 082	108,2%
4	Mauricie et Centre-du-Québec	1 413	1 760	2 617	2 686	2 808	3 366	138,2%
5	Estrie	1 297	843	1 021	1 015	1 256	2 257	74,0%
6	Montréal	4 629	5 671	5 935	5 818	5 655	6 696	44,7%
7	Outaouais	1 602	1 538	1 796	1 960	2 195	2 408	50,3%
8	Abitibi-Témiscamingue	744	818	977	1 273	1 442	1 482	99,2%
9	Côte-Nord	791	1 159	1 020	1 218	1 055	1 032	30,5%
11	Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	528	520	4 25	575	628	580	9,8%
12	Chaudière-Appalaches	1 098	1 178	2 050	1 730	1 973	2 262	106,0%
13	Laval	762	981	1 141	1 045	1 453	1 517	99,1%
14	Lanaudière	1 480	1 516	1 895	2 071	2 281	3 025	104,4%
15	Laurentides	2 322	2 107	2 951	2 837	3 369	3 946	69,9%
16	Montérégie	3 698	3 200	3 841	5 007	4 950	6 117	65,4%
Total général		24 553	26 063	31 401	32 263	34 911	41 530	69,1%

Documents sources : De 1995-1996 à 2006-2007 : INFO-JEUNESSE-LPJ, avril 2008, Page 9; De 2010-2011 à 2018-2019 : AS-480G, AS-480G, page 2. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Taux de rétention des signalements traités en vertu de la Loi sur la Protection de la Jeunesse, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS		1995-1996	2000-2001	2005-2006	2010-2011	2015-2016	2018-2019	Augmentation
1	Bas-Saint-Laurent	59,7%	44,5%	46,9%	39,2%	40,1%	36,7%	-23,0%
2	Saguenay-Lac-Saint-Jean	45,6%	57,6%	46,1%	37,0%	29,1%	36,0%	-9,6%
3	Capitale-Nationale	46,2%	49,1%	50,4%	38,2%	36,4%	38,5%	-7,7%
4	Mauricie et Centre-du-Québec	41,1%	48,4%	44,5%	39,4%	41,9%	42,0%	0,8%
5	Estrie	68,0%	45,9%	47,5%	39,5%	44,9%	37,4%	-30,6%
6	Montréal	45,3%	54,3%	50,6%	46,1%	46,1%	44,6%	-0,7%
7	Outaouais	51,2%	34,6%	44,5%	39,1%	38,6%	36,8%	-14,5%
8	Abitibi-Témiscamingue	49,1%	53,7%	48,5%	38,7%	35,5%	42,5%	-6,7%
9	Côte-Nord	49,0%	63,5%	46,4%	53,4%	34,6%	29,2%	-19,8%
11	Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	50,2%	43,7%	49,1%	54,0%	43,7%	36,8%	-13,5%
12	Chaudière-Appalaches	49,3%	37,1%	52,6%	40,7%	46,1%	41,3%	-8,0%
13	Laval	48,2%	49,3%	50,6%	45,0%	48,1%	39,9%	-8,3%
14	Lanaudière	49,6%	44,7%	38,2%	38,7%	36,5%	36,1%	-13,5%
15	Laurentides	48,7%	48,0%	41,8%	44,6%	40,1%	37,4%	-11,3%
16	Montérégie	57,7%	49,8%	41,0%	44,3%	38,1%	40,8%	-16,9%
Total général		49,7%	48,5%	46,0%	42,2%	39,8%	39,3%	-10,4%

Documents sources : De 1995-1996 à 2006-2007 : INFO-JEUNESSE-LPJ, avril 2008; De 2010-2011 à 2018-2019 : AS-480G

Nombre d'évaluations réalisées en vertu de la Loi sur la Protection de la Jeunesse, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

Région sociosanitaire	1995-1996	2000-2001	2005-2006	2010-2011	2015-2016	2018-2019	Augmentation
1 Bas-Saint-Laurent	976	802	896	782	846	940	-3,7%
2 Saguenay-Lac-Saint-Jean	835	1 067	1 047	1 236	1 249	1 465	75,4%
3 Capitale-Nationale	1 523	2 182	2 486	2 139	3 017	3 489	129,1%
4 Mauricie et Centre-du-Québec	1 371	1 616	2 338	2 508	2 650	3 120	127,6%
5 Estrie	988	780	853	878	1 259	1 972	99,6%
6 Montréal	3 966	5 096	5 183	5 017	5 304	5 950	50,0%
7 Outaouais	1 394	1 395	1 539	1 681	1 888	1 981	42,1%
8 Abitibi-Témiscamingue	725	741	853	1 117	1 347	1 335	84,1%
9 Côte-Nord	634	784	700	914	861	872	37,5%
11 Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	446	436	389	537	578	557	24,9%
12 Chaudière-Appalaches	1 025	1 140	1 588	1 491	1 916	2 109	105,8%
13 Laval	749	929	976	986	1 389	1 456	94,4%
14 Lanaudière	1 464	1 318	1 727	1 772	2 118	2 749	87,8%
15 Laurentides	1 798	2 112	2 460	2 705	3 201	3 764	109,3%
16 Montérégie	3 606	3 125	3 644	4 814	4 851	5 909	63,9%
Ensemble du Québec	21 500	23 523	26 679	28 577	32 474	37 668	75,2%

Documents sources : De 1995-1996 à 2006-2007 : INFO-JEUNESSE-LPJ, avril 2008, Page 11; De 2010-2011 à 2018-2019 : AS-480G, page 3. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Nombre d'évaluations où la sécurité et le développement du jeune sont compromis en vertu de la Loi sur la Protection de la Jeunesse, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS	1995-1996	2000-2001	2005-2006	2010-2011	2015-2016	2018-2019	Augmentation
1 Bas-Saint-Laurent	554	400	381	325	359	376	-32,1%
2 Saguenay-Lac-Saint-Jean	345	410	360	419	439	699	102,6%
3 Capitale-Nationale	653	885	828	942	1 095	1 065	63,1%
4 Mauricie et Centre-du-Québec	668	736	1 143	1 169	1 169	1 469	119,9%
5 Estrie	303	364	395	437	514	834	175,2%
6 Montréal	1 829	2 648	2 390	2 099	2 572	2 519	37,7%
7 Outaouais	442	547	622	605	630	734	66,1%
8 Abitibi-Témiscamingue	297	364	379	503	552	600	102,0%
9 Côte-Nord	275	345	292	396	407	390	41,8%
11 Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	199	206	189	238	309	253	27,1%
12 Chaudière-Appalaches	437	465	535	615	534	758	73,5%
13 Laval	269	372	283	194	419	506	88,1%
14 Lanaudière	713	525	547	672	734	857	20,2%
15 Laurentides	570	912	915	910	1 352	1 286	125,6%
16 Montérégie	1 488	1 398	1 332	1 803	1 638	1 962	31,9%
Ensemble du Québec	9 042	10 577	10 591	11 327	12 723	14 308	58,2%

Documents sources : De 1995-1996 à 2006-2007 : INFO-JEUNESSE-LPJ, avril 2008, Page 12; De 2010-2011 à 2018-2019 : AS-480G page 4. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Taux de déclaration de compromission du développement en vertu de la Loi sur la Protection de la Jeunesse, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS		1995-1996	2000-2001	2005-2006	2010-2011	2015-2016	2018-2019	Augmentation
1	Bas-Saint-Laurent	56,8%	49,9%	42,5%	41,6%	42,4%	40,0%	-16,8%
2	Saguenay-Lac-Saint-Jean	41,3%	38,4%	34,4%	33,9%	35,1%	47,7%	6,4%
3	Capitale-Nationale	42,9%	40,6%	33,3%	44,0%	36,3%	30,5%	-12,4%
4	Mauricie et Centre-du-Québec	48,7%	45,5%	48,9%	46,6%	44,1%	47,1%	-1,6%
5	Estrie	30,7%	46,7%	46,3%	49,8%	40,8%	42,3%	11,6%
6	Montréal	46,1%	52,0%	46,1%	41,8%	48,5%	42,3%	-3,8%
7	Outaouais	31,7%	39,2%	40,4%	36,0%	33,4%	37,1%	5,3%
8	Abitibi-Témiscamingue	41,0%	49,1%	44,4%	45,0%	41,0%	44,9%	4,0%
9	Côte-Nord	43,4%	44,0%	41,7%	43,3%	47,3%	44,7%	1,3%
11	Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	44,6%	47,2%	48,6%	44,3%	53,5%	45,4%	0,8%
12	Chaudière-Appalaches	42,6%	40,8%	33,7%	41,2%	27,9%	35,9%	-6,7%
13	Laval	35,9%	40,0%	29,0%	19,7%	30,2%	34,8%	-1,2%
14	Lanaudière	48,7%	39,8%	31,7%	37,9%	34,7%	31,2%	-17,5%
15	Laurentides	31,7%	43,2%	37,2%	33,6%	42,2%	34,2%	2,5%
16	Montérégie	41,3%	44,7%	36,6%	37,5%	33,8%	33,2%	-8,1%
Ensemble du Québec		41,8%	44,1%	39,7%	39,8%	39,4%	39,4%	-2,4%

Documents sources : De 1995-1996 à 2006-2007 : INFO-JEUNESSE-LPJ, avril 2008; De 2010-2011 à 2018-2019 : AS-480G CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Nombre total de nouvelles prises en charge en vertu de la Loi sur la Protection de la Jeunesse, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS		1995-1996	2000-2001	2005-2006	2010-2011	2015-2016	2018-2019	Augmentation
1	Bas-Saint-Laurent	354	338	307	312	267	290	-18,1%
2	Saguenay-Lac-Saint-Jean	246	313	279	400	423	615	150,0%
3	Capitale-Nationale	539	749	667	764	719	819	51,9%
4	Mauricie et Centre-du-Québec	558	589	793	798	891	1 190	113,3%
5	Estrie	277	361	335	365	493	700	152,7%
6	Montréal	1 513	2 066	1 754	1 527	1 973	1 677	10,8%
7	Outaouais	293	409	461	501	423	587	100,3%
8	Abitibi-Témiscamingue	278	349	335	477	447	477	71,6%
9	Côte-Nord	238	293	256	256	297	321	34,9%
11	Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	158	156	122	142	179	166	5,1%
12	Chaudière-Appalaches	341	350	411	464	511	574	68,3%
13	Laval	221	276	209	199	322	371	67,9%
14	Lanaudière	518	423	474	576	572	692	33,6%
15	Laurentides	483	706	775	745	1 122	1 053	118,0%
16	Montérégie	1 249	1 369	1 163	1 482	1 315	1 567	25,5%
Ensemble du Québec		7 266	8 747	8 341	9 008	9 954	11 099	52,8%

Documents sources : De 1995-1996 à 2006-2007 : INFO-JEUNESSE-LPJ, avril 2008, Page 15; De 2010-2011 à 2018-2019 : AS-480G, page 4 CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

3. Services de première ligne en CLSC

Cette section vise à exposer, à la suite, différents services offerts par les CLSC, à commencer par les Services psychosociaux pour les Jeunes en difficultés et leur famille. Les programmes associés aux Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance (SIPPE), aux Services psychosociaux généraux et aux Services de santé mentale sont également documentés. Chacun de ces programmes est, autant que possible, traité selon les populations qu'il sert, les délais d'accès aux services ainsi que par le nombre, les lieux et les modalités des interventions qu'on y mène.

Services psychosociaux pour les Jeunes en difficultés et leur famille

Population

Deux populations différentes peuvent, à partir de documents provenant du Ministère de la santé et des services sociaux, être comptées.

La première population, appelée « Jeunes et leur famille », se compose de toutes les personnes (usagers), jeunes ou parents, rejoints par les Services psychosociaux pour les Jeunes en difficultés au CLSC. Cette population s'est accrue de 10,9 % entre 2015-2016 et 2018-2019, passant de 121 456 à 134 651.

Nombre d'usagers (Jeunes et leur famille), Services psychosociaux pour les Jeunes en difficulté, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS		2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
1	Bas-Saint-Laurent	2 986	3 380	3 446	4 138	38,6%
2	Saguenay-Lac-Saint-Jean	4 311	4 486	4 322	4 634	7,5%
3	Capitale-Nationale	10 596	10 875	10 216	10 545	-0,5%
4	Mauricie et Centre-du-Québec	10 291	10 915	10 301	10 108	-1,8%
5	Estrie	7 318	7 066	6 831	6 765	-7,6%
6	Montréal	24 312	23 744	25 496	27 973	15,1%
7	Outaouais	4 625	3 952	3 872	4 280	-7,5%
8	Abitibi-Témiscamingue	3 117	3 336	3 657	3 932	26,1%
9	Côte-Nord	2 239	2 310	2 008	2 156	-3,7%
10	Nord-Du-Québec	406	397	471	528	30,0%
11	Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	858	874	811	684	-20,3%
12	Chaudière-Appalaches	8 093	8 550	10 207	11 330	40,0%
13	Laval	6 377	6 455	6 906	6 800	6,6%
14	Lanaudière	7 972	7 764	7 980	7 932	-0,5%
15	Laurentides	8 903	8 831	8 620	9 344	5,0%
16	Montérégie	19 052	19 865	21 315	23 502	23,4%
Total		121 456	122 800	126 459	134 651	10,9%

Source JED_Ind_1.06.xlsx. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

La deuxième population, appelée « Jeunes de moins de 18 ans », se compose de tous les usagers âgés de moins de 18 ans rejoints par les Services psychosociaux pour les Jeunes en difficultés au CLSC. Deux sources d'information différentes permettent de la documenter.

La première source permet de montrer une progression de 8,5 % des usagers de moins de 18 ans entre 2015-2016 et 2018-2019 rejoints par les CLSC, leur nombre passant de 67 197 à 72 900.

Nombre d'usagers (Moins de 18 ans), Services psychosociaux pour les Jeunes en difficulté, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS		2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
1	Bas-Saint-Laurent	2 986	3 380	3 446	4 138	38,6%
2	Saguenay-Lac-Saint-Jean	4 311	4 486	4 322	4 634	7,5%
3	Capitale-Nationale	10 596	10 875	10 216	10 545	-0,5%
4	Mauricie et Centre-Du-Québec	10 291	10 915	10 301	10 108	-1,8%
5	Estrie	7 318	7 066	6 831	6 765	-7,6%
6	Montréal	13 353	13 296	14 232	15 534	16,3%
7	Outaouais	2 973	2 471	2 398	2 480	-16,6%
8	Abitibi-Témiscamingue	1 662	1 748	1 955	2 136	28,5%
9	Côte-Nord	1 326	1 349	1 363	1 353	2,0%
10	Nord-Du-Québec	260	238	264	300	15,4%
11	Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	604	657	715	616	2,0%
12	Chaudière-Appalaches	3 935	4 214	4 960	5 446	38,4%
13	Laval	3 405	3 414	3 524	3 516	3,3%
14	Lanaudière	5 450	5 279	5 508	6 048	11,0%
15	Laurentides	4 903	4 897	5 084	5 190	5,9%
16	Montérégie	13 758	13 590	14 116	14 754	7,2%
Total		67 197	67 931	69 383	72 900	8,5%

Source JED_Ind_1.06.xlsx. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

La deuxième source mène à dégager une augmentation de 6,9 %, entre 2014-2015 et 2018- 2019, du taux sur 1000 des enfants pris en charge par les services sociaux pour les jeunes en difficulté, le taux passant de 43,2 à 46,2.¹¹

¹¹ 4,3% et 4,6 %.

Taux sur 1000 jeunes d'enfants pris en charge par les services de première ligne mission CLSC - Services JED, selon la région socio-sanitaire et l'année fiscale

RSS	Établissement	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
01	CISSS du Bas-St-Laurent	46,1	49,1	55,7	52,8	60,2	30,6%
02	CIUSSS du Saguenay-Lac-St-Jean	47,2	50	52,1	50	49	3,8%
03	CIUSSS de la Capitale-Nationale	38,7	41,8	42	36,3	35,6	-8,0%
04	CIUSSS de Mauricie-Centre-du-Québec	64,6	67,3	70,6	63,1	60,3	-6,7%
05	CIUSSS Estrie-CHUS*	39,9	40,3	38,7	37,3	35,7	-10,5%
06	CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal	25,4	25,2	26,9	24,1	23,8	-6,3%
06	CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal	34,4	39,2	38	40,5	38,1	10,8%
06	CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal**	64,2	61	62,2	65	67,4	5,0%
06	CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal	44,8	44,4	40,5	42,3	42,9	-4,2%
06	CIUSSS de l'Est-de-l'Île-de-Montréal	31,1	31	30,9	36,3	45,2	45,3%
Total 06	Montréal	37,4	37,8	37,1	39,3	41,9	12,0%
07	CISSS de l'Outaouais	39,4	39,1	32,2	31	31	-21,3%
08	CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue	59	57,4	60,7	68	72,5	22,9%
09	CISSS de la Côte-Nord	69,6	73,8	76,9	78,6	73,9	6,2%
10	CRSSS de la Baie-James	88,3	93	87,1	96,4	103,4	17,1%
11	CISSS des Îles	58,3	47,6	52,6	48,6	69,1	18,5%
11	CISSS de la Gaspésie	47,3	44,5	49,2	55,3	42,5	-10,1%
Total 11	Gaspésie/ les Îles	48,7	44,9	49,6	54,5	45,6	-6,4%
12	CISSS de Chaudière-Appalaches	50,8	49,6	52,8	61,9	67,2	32,3%
13	CISSS de Laval	40,4	39,9	39,5	40	38,4	-5,0%
14	CISSS de Lanaudière	53,5	55,5	53,3	55	57,5	7,5%
15	CISSS des Laurentides	40,5	43,2	42,9	44,2	44,1	8,9%
16	CISSS de la Montérégie-Centre	36,2	40	42	45,6	52,1	43,9%
16	CISSS de la Montérégie-Est	36,4	37,8	38,6	36,9	39,6	8,8%
16	CISSS de la Montérégie-Ouest	43,4	43,2	44,7	48,2	46,8	7,8%
Total 16	Montérégie	38,8	40,3	41,7	43,4	45,7	17,8%
Ensemble du Québec		43,2	44,4	44,5	45	46,2	6,9%

Source : Taux d'enfants pris en charge par les services de première ligne mission CLSC - Services JED (par 1000 enfants). CSDEPJ, «Tableaux sources des quantités», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Délai d'accès aux services

Une première source d'informations, fondée sur la population « Jeunes et leur famille » permet d'observer que le délai moyen en jours pour obtenir une première intervention aux services psychosociaux pour les jeunes en difficultés a diminué de 8,1 % entre 2015-2016 et 2018-2019. Cette même source révèle que le pourcentage d'interventions reçues en 30 jours et moins a augmenté de 2,2 points de pourcentage à l'intérieur des mêmes années.

Délai moyen (en jours) pour obtenir une 1^{ère} intervention aux services psychosociaux pour les Jeunes en difficulté, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

		2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
01	Bas-Saint-Laurent	36,1	32,4	44,1	37,9	5,0%
02	Saguenay-Lac-Saint-Jean	32,3	35,1	31,9	32,4	0,3%
03	Capitale-Nationale	31	28,2	27,5	23,2	-25,2%
04	Mauricie et Centre du Québec	29,9	26,6	32,6	34,8	16,4%
05	Estrie	41,7	41,9	44,5	30,4	-27,1%
06	Région de Montréal	27,8	32,6	27,6	26,6	-4,3%
07	Outaouais	30	30,9	49,5	35,5	18,3%
08	Abitibi-Témiscamingue	30,5	29,1	29,9	32,8	7,5%
09	Côte-Nord	23,8	23,2	39,9	37,5	57,6%
10	Nord-du-Québec	24,9	35,6	37,8	37,9	52,2%
11	Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	29,5	20,9	19,8	21,5	-27,1%
12	Chaudière-Appalaches	43,2	35,3	34,3	22,8	-47,2%
13	Laval	26,1	30,7	27,4	15,7	-39,8%
14	Lanaudière	21,4	24	23,8	32,2	50,5%
15	Laurentides	40,2	37,9	35,9	37,1	-7,7%
16	Montérégie	36,5	39,4	39,4	31,6	-13,4%
Provincial		32,2	32,7	33,3	29,6	-8,1%

Source JED_Ind_Délai_assign.xls. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Pourcentage d'interventions reçues en 30 jours et moins aux Services psychosociaux pour les Jeunes en difficultés, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

		2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
01	Bas-Saint-Laurent	69,4%	68,7%	61,4%	65,1%	-4,3%
02	Saguenay-Lac-Saint-Jean	67,4%	58,7%	64,5%	63,4%	-4,0%
03	Capitale-Nationale	67,7%	70,5%	70,7%	75,2%	7,5%
04	Mauricie et Centre du Québec	68,1%	70,3%	62,4%	65,4%	-2,7%
05	Estrie	57,6%	61,4%	59,8%	72,5%	15,0%
06	Montréal	70,9%	67,0%	69,7%	72,4%	1,5%
07	Outaouais	71,0%	70,0%	58,0%	67,7%	-3,2%
08	Abitibi-Témiscamingue	67,2%	64,9%	68,0%	60,7%	-6,5%
09	Côte-Nord	81,0%	76,6%	65,0%	67,3%	-13,6%
10	Nord-du-Québec	73,9%	64,5%	67,1%	64,4%	-9,5%
11	Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	67,7%	77,8%	81,9%	81,0%	13,2%
12	Chaudière-Appalaches	59,0%	68,5%	68,5%	77,7%	18,6%
13	Laval	77,6%	67,7%	67,4%	86,3%	8,7%
14	Lanaudière	77,6%	76,9%	75,6%	64,7%	-12,8%
15	Laurentides	65,6%	64,6%	67,1%	67,7%	2,2%
16	Montérégie	67,8%	65,2%	63,1%	71,3%	3,5%
Provincial, Ensemble du Québec		68,8%	67,7%	66,7%	70,9%	2,2%

Source JED_Ind_Délai_assign.xls. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Des données d'une autre source ministérielle, rattachées à la population «Jeunes de moins de 18 ans », permettent d'observer que la situation diffère légèrement pour les 18 ans et moins, pour qui les délais d'accès moyen à une première intervention excèderaient les 40 jours. Près de 40 % des jeunes n'accéderaient pas à l'intervention dans un délai de 30 jours.

Délai d'accès moyen en jours de l'utilisateur (Jeunes moins de 18 ans) au programme Jeunes en difficulté, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

		2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
01	Bas-Saint-Laurent	50,8	50,5	55,2	67,7	62,8	12,1
02	Saguenay-Lac-Saint-Jean	49,5	45,9	46,1	42,1	45,0	-4,4
03	Capitale-Nationale	54,6	49,9	43,1	38,8	32,7	-21,9
04	Mauricie et Centre du Québec	36,8	42,8	38,5	45,7	51,8	15,0
05	Estrie	50,4	54,5	54,5	61,5	56,2	5,8
06	Montréal	40,3	37,3	46,0	42,0	39,4	-0,9
07	Outaouais	46,2	48,2	48,0	46,4	41,2	-5,0
08	Abitibi-Témiscamingue	41,7	42,5	43,2	46,5	44,2	2,6
09	Côte-Nord	28,9	29,2	30,7	51,0	49,9	21,0
10	Nord-du-Québec	47,7	41,9	69,5	81,0	62,0	14,3
11	Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	28,6	37,5	28,3	17,0	12,1	-16,6
12	Chaudière-Appalaches	46,4	56,4	45,1	42,0	33,6	-12,8
13	Laval	35,7	41,8	41,1	35,7	21,3	-14,4
14	Lanaudière	34,9	34,0	36,9	40,9	39,2	4,2
15	Laurentides	58,0	61,8	59,4	54,8	56,9	-1,1
16	Montérégie	44,1	51,3	56,5	55,7	45,2	1,0
Provincial		43,6	45,7	46,5	46,1	41,7	-1,8

Source : RAMQ(2014-2015-P13F)-Délais accès par programme (CSSS)-V3.1.xls; Délais accès par programme_2015-2016_P13F_v1.0.xlsx; Délais accès par programme_2016-2017_P13F_v1.0.xlsx; Délais accès par programme_2017-2018_P13F_v1.0.xlsx; Délai accès au premier service épisode_2018-2019_P13 Finale_v1.0.xlsx. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Pourcentage d'utilisateurs (Jeunes moins de 18 ans) avec un délai d'accès de moins de 30 jrs, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

		2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
01	Bas-Saint-Laurent	51,5%	52,3%	46,5%	44,5%	46,1%	-5,4%
02	Saguenay-Lac-Saint-Jean	54,9%	53,1%	47,6%	52,3%	52,1%	-2,8%
03	Capitale-Nationale	49,2%	48,1%	53,8%	58,9%	64,5%	15,2%
04	Mauricie et Centre du Québec	63,7%	55,7%	58,0%	47,8%	45,4%	-18,3%
05	Estrie	46,4%	44,3%	47,4%	41,6%	50,4%	4,0%
06	Montréal	60,9%	64,7%	56,9%	58,4%	61,7%	0,8%
07	Outaouais	61,2%	59,1%	57,4%	57,3%	63,3%	2,0%
08	Abitibi-Témiscamingue	57,4%	56,1%	53,8%	51,6%	47,8%	-9,6%
09	Côte-Nord	76,4%	77,6%	73,7%	57,3%	61,3%	-15,0%
10	Nord-du-Québec	53,0%	62,8%	44,4%	42,0%	45,9%	-7,0%
11	Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	69,9%	65,0%	72,9%	83,2%	78,2%	8,3%
12	Chaudière-Appalaches	52,1%	47,1%	59,7%	62,7%	72,1%	20,0%
13	Laval	57,9%	55,0%	55,6%	56,9%	78,2%	20,3%
14	Lanaudière	76,8%	75,8%	73,3%	69,4%	55,0%	-21,7%
15	Laurentides	51,5%	53,2%	49,5%	53,5%	57,1%	5,6%
16	Montérégie	61,9%	55,9%	52,8%	51,4%	63,5%	1,6%
Provincial		59,6%	57,8%	56,4%	56,2%	60,9%	1,4%

Source : RAMQ(2014-2015-P13F)-Délais accès par programme (CSSS)-V3.1.xls; Délais accès par programme_2015-2016_P13F_v1.0.xlsx; Délais accès par programme_2016-2017_P13F_v1.0.xlsx; Délais accès par programme_2017-2018_P13F_v1.0.xlsx; Délai accès au premier service épisode_2018-2019_P13 Finale_v1.0.xlsx. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Références des centres jeunesse vers les services psychosociaux du CLSC

Les centres jeunesse peuvent référer aux services de première ligne (CLSC) des familles ayant besoin de services psychosociaux.

Selon les données obtenues, le pourcentage d'utilisateurs (jeunes et leur famille) référés devant attendre moins de 30 jours avant d'avoir accès à une première intervention offerte au programme JED se situe autour de 60 %.

Programme Jeunes en difficulté - Demande référée par un centre jeunesse, Pourcentage d'utilisateurs en attente de moins de 30 jrs, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

		2016-2017	2017-2018
01	Bas-Saint-Laurent	41,3%	65,6%
02	Saguenay-Lac-Saint-Jean	48,7%	54,4%
03	Capitale-Nationale	52,4%	58,9%
04	Mauricie et Centre du Québec	68,6%	47,9%
05	Estrie	43,7%	25,0%
06	Montréal	64,1%	59,2%
07	Outaouais	48,4%	27,8%
08	Abitibi-Témiscamingue	64,4%	67,0%
09	Côte-Nord	78,4%	47,1%
10	Nord-du-Québec	55,6%	60,0%
11	Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	83,3%	77,4%
12	Chaudière-Appalaches	57,1%	66,0%
13	Laval	58,9%	62,6%
14	Lanaudière	88,6%	89,7%
15	Laurentides	68,6%	51,3%
16	Montérégie	39,2%	39,5%
	Provincial	64,0%	58,3%

Source : 20190314A - Délai d'accès par programme référée par un CJ_2016-2017_P13 Finale_v1.0.xlsx. 20190314A - Délai d'accès par programme référée par un CJ_2017-2018_P13 Finale_v1.0.xlsx. CSDEPJ, «Tableaux sources des quantités», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Services offerts

Selon les informations obtenues, on observe une augmentation de 9,0 %, entre 2015-2016 et 2018-2019 dans le nombre d'interventions menées auprès de la population « Jeunes et leur famille ». Le nombre moyen d'intervention par usager est, pour sa part, assez stable, se situant autour de 7.

Nombre d'interventions (Jeunes et leur famille) aux Services psychosociaux pour les Jeunes en difficulté, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS		2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
01	Bas-Saint-Laurent	22 585	28 668	25 846	31 075	37,6%
02	Saguenay-Lac-Saint-Jean	29 815	29 818	27 470	28 683	-3,8%
03	Capitale-Nationale	78 218	82 165	75 441	79 779	2,0%
04	Mauricie et Centre-du-Québec	69 438	74 560	68 156	70 318	1,3%
05	Estrie	48 905	48 088	46 915	48 495	-0,8%
06	Montréal	197 880	198 277	213 567	216 819	9,6%
07	Outaouais	31 486	31 973	27 960	31 262	-0,7%
08	Abitibi-Témiscamingue	23 024	26 181	29 561	30 880	34,1%
09	Côte-Nord	12 896	13 955	12 840	13 281	3,0%
10	Nord-Du-Québec	3 340	3 644	5 005	4 998	49,6%
11	Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	6 813	6 980	6 727	5 662	-16,9%
12	Chaudière-Appalaches	62 458	60 988	69 600	74 115	18,7%
13	Laval	46 230	46 801	48 824	47 943	3,7%
14	Lanaudière	49 265	51 420	52 013	55 954	13,6%
15	Laurentides	60 147	63 320	65 394	72 047	19,8%
16	Montérégie	132 223	134 932	133 963	142 351	7,7%
Total		874 723	901 770	909 282	953 662	9,0%

Source JED_Ind_1.06.xlsx. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Nombre moyen d'interventions (Jeunes et leur famille) aux Services psychosociaux pour les Jeunes en difficulté, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS		2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
01	Bas-Saint-Laurent	7,6	8,5	7,5	7,5	-0,7%
02	Saguenay-Lac-Saint-Jean	6,9	6,6	6,4	6,2	-10,5%
03	Capitale-Nationale	7,4	7,6	7,4	7,6	2,5%
04	Mauricie et Centre-du-Québec	6,7	6,8	6,6	7,0	3,1%
05	Estrie	6,7	6,8	6,9	7,2	7,3%
06	Montréal	8,1	8,4	8,4	7,8	-4,8%
07	Outaouais	6,8	8,1	7,2	7,3	7,3%
08	Abitibi-Témiscamingue	7,4	7,8	8,1	7,9	6,3%
09	Côte-Nord	5,8	6,0	6,4	6,2	7,0%
10	Nord-Du-Québec	8,2	9,2	10,6	9,5	15,1%
11	Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	7,6	8,5	7,5	7,5	-0,7%
12	Chaudière-Appalaches	7,7	7,1	6,8	6,5	-15,2%
13	Laval	7,2	7,3	7,1	7,1	-2,7%
14	Lanaudière	6,2	6,6	6,5	7,1	14,2%
15	Laurentides	6,8	7,2	7,6	7,7	14,1%
16	Montérégie	6,9	6,8	6,3	6,1	-12,7%
Total		7,2	7,3	7,2	7,1	-1,7%

Source JED_Ind_1.06.xlsx. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Les interventions CLSC aux services psychosociaux pour les jeunes en difficultés peuvent se dérouler au CLSC ou encore dans un lieu différent, par exemple, à l'école, en services de garde ou bien au domicile de la famille. Nous observons une tendance à la baisse de la proportion des interventions dispensées dans un lieu différent du CLSC. Ainsi, les interventions faites par le CLSC à l'école ont diminué de 41,4 % en cinq ans, passant de 63 788 interventions en 2014-2015 à seulement 37 372 interventions en 2018-2019.

Pourcentage des interventions dispensées dans un lieu différent d'un CLSC, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS		2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
01	Bas-Saint-Laurent	54,5%	57,5%	58,0%	59,8%	55,2%	1,3%
02	Saguenay-Lac-Saint-Jean	51,7%	51,7%	50,9%	49,1%	52,4%	1,5%
03	Capitale-Nationale	36,5%	39,0%	38,3%	37,8%	35,9%	-1,5%
04	Mauricie et Centre du Québec	52,1%	59,2%	58,9%	59,3%	59,2%	13,5%
05	Estrie	47,4%	47,1%	47,4%	47,7%	46,7%	-1,5%
06	Montréal	46,1%	44,4%	43,0%	42,7%	39,6%	-14,2%
07	Outaouais	45,7%	50,5%	49,7%	42,8%	40,7%	-10,9%
08	Abitibi-Témiscamingue	50,3%	46,2%	47,0%	46,7%	42,4%	-15,7%
09	Côte-Nord	43,4%	37,0%	39,0%	44,5%	37,3%	-14,1%
10	Nord-du-Québec	52,6%	46,7%	44,1%	49,6%	48,6%	-7,5%
11	Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	37,1%	31,2%	30,8%	31,2%	25,5%	-31,1%
12	Chaudière-Appalaches	48,4%	49,3%	44,5%	43,9%	45,4%	-6,3%
13	Laval	58,0%	57,4%	56,3%	59,2%	63,1%	8,9%
14	Lanaudière	41,4%	35,8%	34,0%	31,0%	30,6%	-26,0%
15	Laurentides	37,1%	34,7%	34,1%	31,8%	32,6%	-12,2%
16	Montérégie	60,6%	54,6%	52,4%	51,6%	46,6%	-23,0%
Provincial		48,1%	47,2%	45,9%	44,9%	43,2%	-10,0%

Source : 20190872A-MSSS_Tableaux-CSDEP_v1.0.xlsx, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Nombre d'interventions réalisées aux Services psychosociaux pour les Jeunes en difficulté selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

		2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
120	Au domicile	164246	168750	168240	171015	173222	5,5%
145	École en santé Privée	0	0	3	799	896	
150	À l'école	63788	58233	56249	43521	37372	-41,4%
155	École en santé Publique.	81732	77457	79605	84030	85920	5,1%
160	En ressource intermédiaire	129	89	157	168	188	45,7%
170	En ressource de type familial	325	217	339	343	208	-36,0%
200	En service de garde	8168	8530	8802	8377	7219	-11,6%
301	Au CISSS ou CIUSSS (Mission CLSC)	331474	352993	371185	377350	404935	22,2%
500	Dans les locaux d'un organisme communautaire ou d'un groupe du milieu	6834	7894	8234	8770	7734	13,2%
	Autres lieux	23146	19218	19782	19952	22951	-0,8%
Tous les lieux		679842	693381	712596	714325	740645	8,9%

Source : 20200388A - Nombre et pourcentage des interventions réalisées avec un CA 5910 et un profil d'intervention 810 ou 811_v1.0.xlsx, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Pourcentage des interventions réalisées aux Services psychosociaux pour les Jeunes en difficulté selon le lieu de l'intervention, d'après l'année fiscale, Ensemble du Québec

		2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
120	Au domicile	24,2%	24,3%	23,6%	23,9%	23,4%
150	À l'école	9,4%	8,4%	7,9%	6,1%	5,0%
155	École en santé Publique	12,0%	11,2%	11,2%	11,8%	11,6%
200	En service de garde	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,0%
301	Au CISSS ou CIUSSS (Mission CLSC)	48,8%	50,9%	52,1%	52,8%	54,7%
500	Dans les locaux d'un organisme communautaire ou d'un groupe du milieu	1,0%	1,1%	1,2%	1,2%	1,0%
	Autres lieux	3,4%	2,8%	2,8%	2,8%	3,1%
Tous les lieux		99,9%	100,0%	99,9%	99,8%	99,8%

Source : 20200388A - Nombre et pourcentage des interventions réalisées avec un CA 5910 et un profil d'intervention 810 ou 811_v1.0.xlsx, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

On observe, ici encore, que les interventions qui ne sont pas pratiquées au domicile des usagers tendent de plus en plus à se réaliser en CLSC.

Par ailleurs, toutes les interventions menées par les CLSC aux services psychosociaux pour les jeunes en difficultés et leur famille ne supposent pas un contact direct entre l'utilisateur et une intervenante. D'autres modalités, dont la conversation téléphonique ou des rencontres de concertation entre les partenaires, sans la présence de l'utilisateur, peuvent s'appliquer. Ces interventions menées en absence physique de l'utilisateur comptent, selon les données obtenues, pour plus du tiers des interventions réalisées.

Pourcentage des interventions réalisées aux Services psychosociaux pour les Jeunes en difficulté avec le mode d'intervention téléphonique ou sans présence de l'utilisateur, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

		2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
01	Bas-Saint-Laurent	30,7%	29,1%	27,2%	24,4%	26,4%	-4,3%
02	Saguenay-Lac-Saint-Jean	29,3%	28,8%	28,4%	29,7%	24,6%	-4,8%
03	Capitale-Nationale	38,3%	38,7%	39,9%	40,8%	43,1%	4,9%
04	Mauricie et Centre du Québec	35,6%	36,5%	36,4%	34,1%	33,2%	-2,4%
05	Estrie	25,9%	26,4%	27,2%	28,7%	30,9%	5,0%
06	Montréal	40,1%	40,4%	41,1%	42,8%	40,9%	0,9%
07	Outaouais	36,1%	40,0%	42,7%	43,9%	44,3%	8,2%
08	Abitibi-Témiscamingue	20,6%	23,1%	26,4%	23,7%	28,9%	8,2%
09	Côte-Nord	31,8%	31,4%	32,5%	30,0%	29,9%	-1,9%
10	Nord-du-Québec	25,3%	22,6%	23,2%	23,3%	21,0%	-4,3%
11	Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	46,6%	47,3%	52,7%	57,3%	61,1%	14,5%
12	Chaudière-Appalaches	35,5%	37,4%	40,6%	37,8%	40,1%	4,7%
13	Laval	36,8%	37,9%	38,3%	28,2%	22,4%	-14,4%
14	Lanaudière	43,5%	45,4%	43,9%	33,4%	26,7%	-16,8%
15	Laurentides	40,6%	41,0%	43,3%	42,1%	41,6%	1,0%
16	Montérégie	32,6%	32,8%	34,2%	33,3%	32,3%	-0,3%
Provincial		36,0%	36,8%	37,8%	36,7%	35,8%	-0,2%

Source : 20190872A-MSSS_Tableaux-CSDEPJ_v1.0.xlsx, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Nous ne disposons pas, en propre, de données détaillées se rapportant à l'application des principaux programmes d'intervention nichés à l'intérieur des services psychosociaux pour les jeunes en difficulté. Certaines informations se rapportant au Programme d'intervention de crise (aussi nommé Crise ado famille enfance) ainsi qu'au programme d'intervention en négligence nous ont cependant été partagées.

Nombre de jeunes et leurs parents rejoints par le Programme d'intervention de crise et par le programme d'intervention en négligence selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Programme d'intervention de crise (CAFE)	9 147	N.D.	10 886	11 091	9 974
Programme d'intervention en négligence	7 427	7 269	11 592	13 194	11 314

CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance

Population

La population servie par les Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance est inscrite à l'intérieur du centre d'activité 4112, développement, adaptation et intégration sociale enfants (0-5 ans) et leur famille. Une estimation de la population des enfants de 0-5 ans rejoints par le programme peut ainsi être fondée.

Nombre d'usagers différents selon l'âge Enfant (0-5 ans) au centre d'activité 4112, Développement, adaptation et intégration sociale selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
moins de 1 an	8 152	7 888	7 582	6 928	6 007	-26,3%
de 1 à 5 ans	6 038	5 924	5 166	5 016	4 645	-23,1%
Total	14 190	13 812	12 748	11 944	10 652	-24,9%

Source : PROVINCIAL_EGB2R10_2014-04-01_2015-03-31.pdf; PROVINCIAL_EGB2R10_2015-04-01_2016-03-31.pdf; PROVINCIAL_EGB2R10_2016-04-01_2017-03-31.pdf; PROVINCIAL_EGB2R10_2017-04-01_2018-03-31.pdf; PROVINCIAL_EGB2R10_2018-04-01_2019-03-31.pdf. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Une source d'information additionnelle permet également d'estimer de la population dirigée une première fois vers le Service.

Nombre d'usagers différents accédant à un premier service au programme SIPPE selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Usagers différents	5 752	5 415	5 274	4 969	4 004	-30,4%

Source : RAMQ(2014-2015-P13F)-Délais accès par programme (CSSS)-V3.1.xls; Délais accès par programme_2015-2016_P13F_v1.0.xlsx; Délais accès par programme_2016-2017_P13F_v1.0.xlsx; Délais accès par programme_2017-2018_P13F_v1.0.xlsx; Délai accès au premier service épisode_2018-2019_P13 Finale_v1.0.xlsx. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Une diminution de la population rejointe est à documenter.

Délais d'accès aux services

Malgré qu'aucune cible n'existe pour les délais d'accès au programme SIPPE, nous avons regardé l'accessibilité aux services. Une même source d'information permet de composer deux indicateurs des délais encourus quant à l'accès aux services. Le délai d'accès moyen se situe autour de 20 jours et environ 80 % des usagers orientés vers le programme SIPPE peuvent y accéder dans un délai inférieur à 30 jours.

Délai d'accès moyen de l'utilisateur (jrs) au programme SIPPE selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Délai moyen	22,5	22,2	21,0	20,2	20,1	-2,4

Source : RAMQ(2014-2015-P13F)-Délais accès par programme (CSSS)-V3.1.xls; Délais accès par programme_2015-2016_P13F_v1.0.xlsx; Délais accès par programme_2016-2017_P13F_v1.0.xlsx; Délais accès par programme_2017-2018_P13F_v1.0.xlsx; Délai accès au premier service épisode_2018-2019_P13 Finale_v1.0.xlsx. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Pourcentage d'utilisateurs avec un délai d'accès de moins de 30 jrs au programme SIPPE selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Délai d'accès de moins de 30 jours	79,5%	78,7%	81,3%	81,9%	82,0%	2,5%

Source : RAMQ(2014-2015-P13F)-Délais accès par programme (CSSS)-V3.1.xls; Délais accès par programme_2015-2016_P13F_v1.0.xlsx; Délais accès par programme_2016-2017_P13F_v1.0.xlsx; Délais accès par programme_2017-2018_P13F_v1.0.xlsx; Délai accès au premier service épisode_2018-2019_P13 Finale_v1.0.xlsx. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Services offerts

Des indicateurs de services (nombre de visites, nombre moyen de visites en SIPPE) sont disponibles. On remarque que si le nombre moyen de visites à domicile auprès des femmes suivies dans les SIPPE tend à augmenter avec les années, les seuils attendus, tels qu'inscrits au Cadre de référence de 2004 des SIPPE, n'ont pour leur part jamais été atteints.¹² Une période d'intervention (de la naissance à la 6e semaine de vie de l'enfant (Postnatale 1)) se trouve ici à prédominer quant à l'intensité des services qui s'y trouvent offerts. On retient qu'en période prénatale, le nombre de visite est en baisse de 15,6 %, tandis que la cible ministérielle n'est rencontrée qu'à 76 %.

Nombre de visites à domicile par semaine auprès des femmes suivies au programme SIPPE selon la période, d'après l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
de la 12 ^e semaine de grossesse à l'accouchement moins un jour (Prénatale)	19 484	18 860	17 373	16 442	-15,6%
de la naissance à la 6 ^e semaine de vie de l'enfant (Postnatale 1)	13 302	13 828	12 938	11 770	-11,5%
de la 7 ^e semaine au 12 ^e mois de vie de l'enfant (Postnatale 2)	29 824	30 123	30 407	28 876	-3,2%
du 13 ^e au 60 ^e mois de vie de l'enfant (Postnatale 3)	28 177	26 855	25 761	26 099	-7,4%

Source : Rapport périodique_indicateur 1.01.12.B .pdf, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Nombre moyen de visites à domicile par semaine auprès des femmes suivies dans les SIPPE selon le moment, d'après l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2009-2010	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Seuil attendu
de la 12 ^e semaine de grossesse à l'accouchement moins un jour (Prénatale)	0,23	0,34	0,36	0,36	0,38	0,50
de la naissance à la 6 ^e semaine de vie de l'enfant (Postnatale 1)	0,67	0,79	0,83	0,83	0,85	1,0
de la 7 ^e semaine au 12 ^e mois de vie de l'enfant (Postnatale 2)	0,17	0,27	0,27	0,29	0,30	0,50
du 13 ^e au 60 ^e mois de vie de l'enfant (Postnatale 3)	0,09	0,15	0,16	0,16	0,16	0,25

Source : Gouvernement du Québec, 2011, p.16.; Rapport périodique_indicateur 1.01.12.B .pdf, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Selon une autre source, le nombre moyen d'interventions par enfant de 0-5 ans était de 6,6 interventions en 2018-2019.

¹² Les informations reliées à l'année 2009-2010 de même que la référence au seuil attendu ont été tirées du document suivant : Gouvernement du Québec (2011), « Optimisation des services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance (SIPPE) à l'intention des familles vivant en contexte de vulnérabilité : rapport du comité conseil post-chantiers sur les SIPPE déposé au ministère de la santé et des services sociaux », Québec, La Direction des communications du ministère de la Santé et des Services Sociaux du Québec, p. 16.

Ratio nombre d'interventions par d'usagers différents Enfant (0-5 ans) et leur famille, selon l'âge au centre d'activité 4112, Développement, adaptation et intégration sociale, d'après année financière, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
moins de 1 an	6,3	6,2	6,7	6,7	7,3	16,0%
de 1 à 5 ans	5,8	5,6	6,0	5,5	5,6	-3,9%
Tous	6,1	6,0	6,4	6,2	6,6	7,6%

Source : PROVINCIAL_EGB2R10_2014-04-01_2015-03-31.pdf; PROVINCIAL_EGB2R10_2015-04-01_2016-03-31.pdf; PROVINCIAL_EGB2R10_2016-04-01_2017-03-31.pdf; PROVINCIAL_EGB2R10_2017-04-01_2018-03-31.pdf; PROVINCIAL_EGB2R10_2018-04-01_2019-03-31.pdf. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Services psychosociaux généraux

Population

Nous disposons d'une source d'informations permettant de rendre compte du nombre d'usagers différents orientés vers une intervention menée par les services psychosociaux généraux. À cet effet, une baisse de la population (-23,5 %) rejointe est à documenter.

Nombre d'usagers différents accédant aux services psychosociaux généraux selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Usagers différents	24 436	24 268	21 625	18 640	18 687	-23,5%

Source : RAMQ(2014-2015-P13F)-Délais accès par programme (CSSS)-V3.1.xls; Délais accès par programme_2015-2016_P13F_v1.0.xlsx; Délais accès par programme_2016-2017_P13F_v1.0.xlsx; Délais accès par programme_2017-2018_P13F_v1.0.xlsx; Délai accès au premier service épisode_2018-2019_P13 Finale_v1.0.xlsx. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Délais d'accès aux services

Cette même source d'information permet de composer deux indicateurs de délais encourus quant à l'accès à une intervention aux services psychosociaux généraux. Ces indicateurs témoignent d'une légère diminution des délais d'accès.

Délai moyen d'accès (jrs) de l'utilisateur aux Services psychosociaux généraux selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Délai moyen	33,5	34,9	31,9	31,6	31,9	-4,9%

Source : RAMQ(2014-2015-P13F)-Délais accès par programme (CSSS)-V3.1.xls; Délais accès par programme_2015-2016_P13F_v1.0.xlsx; Délais accès par programme_2016-2017_P13F_v1.0.xlsx; Délais accès par programme_2017-2018_P13F_v1.0.xlsx; Délai accès au premier service épisode_2018-2019_P13 Finale_v1.0.xlsx. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Pourcentage d'usagers avec un délai d'accès de moins de 30 jours aux Services psychosociaux généraux selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Délai d'accès de moins de 30 jours	67,7%	67,1%	69,3%	70,9%	71,2%	5,1%

Source : RAMQ(2014-2015-P13F)-Délais accès par programme (CSSS)-V3.1.xls; Délais accès par programme_2015-2016_P13F_v1.0.xlsx; Délais accès par programme_2016-2017_P13F_v1.0.xlsx; Délais accès par programme_2017-2018_P13F_v1.0.xlsx; Délai accès au premier service épisode_2018-2019_P13 Finale_v1.0.xlsx. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Santé mentale pour les jeunes et les jeunes adultes

Population

Nous pouvons chiffrer, en fonction de sources différentes, autant le nombre d'usagers différents accédant, suite à une orientation, à une intervention offerte aux services de santé mentale ambulatoire pour les moins de 18 ans que le nombre d'usagers de 18-21 ans rejoints par les CLSC dans le cadre du programme santé mentale adulte. Dans chacun de ces deux cas, les populations servies sont en croissance.

Nombre d'usagers en attente aux services de Santé mentale (ambulatoire -18 ans) selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Usagers différents	7 700	8 119	8 447	8 379	8 392	9,0%

Source : RAMQ(2014-2015-P13F)-Délais accès par programme (CSSS)-V3.1.xls; Délais accès par programme_2015-2016_P13F_v1.0.xlsx; Délais accès par programme_2016-2017_P13F_v1.0.xlsx; Délais accès par programme_2017-2018_P13F_v1.0.xlsx; Délai accès au premier service épisode_2018-2019_P13 Finale_v1.0.xlsx. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Nombre d'usagers 18-21 ans rejoints par les CLSC dans le cadre du programme santé mentale selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Provincial	6333	6919	7449	7446	7639	20,6%

Source : 20190872A-MSSS_Tableaux-CSDEPJ_v1.0.xlsx, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Délais d'accès aux services

Une source d'informations datant de septembre 2019 permet d'observer les délais reliés à l'accès aux services en 1^{ère} ligne en santé mentale aux secteurs Jeunes et adultes.

Suivi des listes d'attente pour les services en 1ère ligne en santé mentale, Services Jeunes et adultes, au 14 septembre 2019. Ensemble du Québec

Services	Nombre d'usagers en attente	Nombre de cas hors délai (>30 jrs)	Délai d'attente (jrs)		
			Med	Min	Max
Services Jeunes	3 024	2 403	80	0	424
Services Adultes	12 305	8 982	62	0	440

Source: Suivi amélioration accessibilité services SM- jeunes et adultes.docx CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

4. Processus de protection de la jeunesse

Cette section se divise en 4 parties distinctes :

- Le traitement des signalements;
- l'évaluation et l'orientation;
- l'application des mesures
- la révision et à la fin de l'intervention en protection de la jeunesse.

Une attention est également portée aux motifs de rétention des signalements, aux références, aux taux de judiciarisation ainsi qu'aux délais encourus aux différents temps du processus.

Réception et traitement des signalements

Motifs de rétention des signalements

Notes explicatives en lien avec les motifs de rétention des signalements :

Les motifs de rétention présentés diffèrent, dans leur composition, de ceux que l'on retrouve inscrits à l'intérieur des bilans annuels des Directeurs de la Protection de la Jeunesse / Directeurs provinciaux. Nous nous sommes ici moulés aux instructions données aux pilotes PIJ afin de produire les données inscrites à la page 4 des Rapports statistiques annuels des centres jeunesse. De ce contexte particulier, on retient que

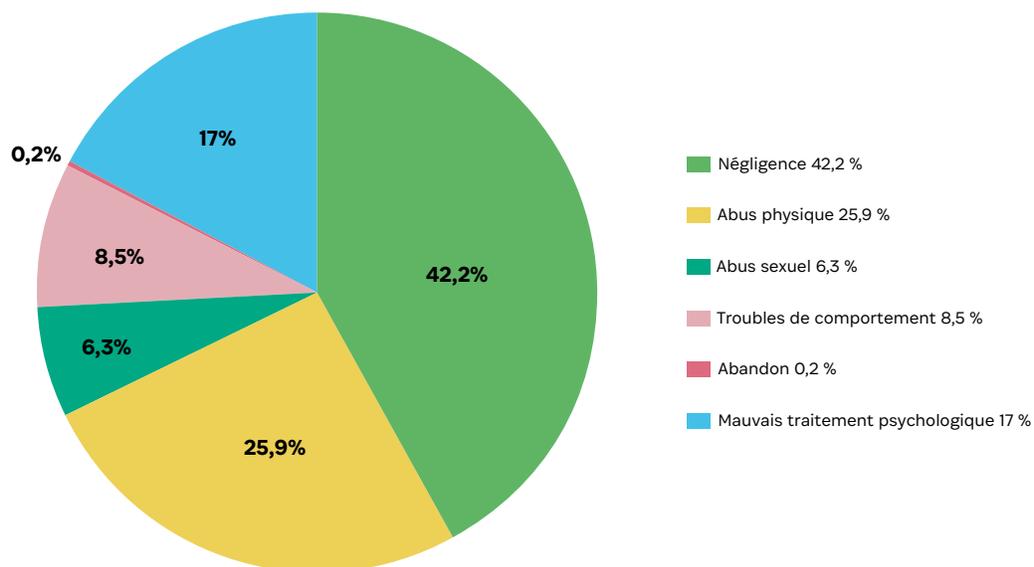
- Le motif de négligence renvoie aux alinéas suivants de la LPJ : 38 b) 1i négligence sur le plan physique; 38 b) 1ii négligence sur le plan de la santé; 38 b) 1iii négligence sur le plan éducatif; 38 b) 2 risque sérieux de négligence; 38 d) 2 risque sérieux d'abus sexuels; 38 e) 2 risque sérieux d'abus physiques.
- Le motif du trouble de comportement réfère aux alinéas suivants de la LPJ : 38 f) troubles de comportement sérieux; 38.1 a) fugue; 38.1 b) non fréquentation scolaire.
- Le motif d'abandon renvoie aux alinéas suivants : 38 a) responsabilités parentales non assumées par une autre personne; 38.1 c) délaissement de l'enfant placé.

Tableau synthèse, motifs de rétention des signalements selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Négligence	16 264	15 929	16 058	16 754	17 575	8,1%
Abus physique	8 053	8 359	8 557	9 653	10 763	33,7%
Abus sexuel	1 848	1 894	2 174	2 328	2 604	40,9%
Troubles de comportement	3 422	3 180	3 154	3 419	3 517	2,8%
Abandon	90	57	78	75	64	-28,9%
Mauvais traitement psychologique	5 147	5 631	6 188	6 961	7 086	37,7%
Total	34 824	35 050	36 209	39 190	41 609	19,5%

Source : AS-480 G, de 2014-2015 à 2018-2019. Page 4.

Taux de compromission des évaluations réalisées en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse, d'après année fiscale



Observations : La négligence, les abus physique et les mauvais traitements psychologiques constituent, dans la durée, les trois principaux motifs de rétention des signalements. Les motifs liés aux abus sexuels et aux mauvais traitements psychologiques sont ceux qui ont le plus progressé entre 2014-2015 et 2018-2019.

Références vers les services

Le prochain tableau démontre que moins de 15 % des signalements non retenus font l'objet d'une référence.

Tableau synthèse, Références selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	Augmentation
Accueil à la jeunesse - Signalements traités	87749	91163	95913	105545	118297	34,8%
Accueil à la jeunesse - Signalements retenus	34889	35971	38882	41457	43490	24,7%
Accueil à la jeunesse - Signalements non retenus	52860	55192	57031	64088	74807	41,5%
Nombre de signalements non-retenus avec référence	7832	7560	7504	8406	8478	8,2%
% de signalements non-retenus avec référence	14,8%	13,7%	13,2%	13,1%	11,3%	-3,5%

Source : IND04-Liste signalements traités avec info réf 2015-2019, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Durée de traitement des signalements

Durée moyenne de traitement (en jours) des signalements selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Durée de traitement	13,8	11,6	13,3	14,8	13,2	-3,7%

Source : AS-480 G, de 2014-2015 à 2018-2019. Page 2.

La durée moyenne de traitement des signalements est d'environ 13 jours. Elle varie selon les régions.

Accueil à la jeunesse - Durée moyenne de traitement des signalements, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
1 CISSS du Bas-Saint-Laurent	5	6	7	8	9	78,4%
2 CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean	9	9	12	18	18	102,9%
3 CIUSSS de la Capitale-Nationale	13	10	10	12	13	0,0%
4 CIUSSS de la Mauricie et du Centre-du-Québec	8	8	10	13	12	51,6%
5 CIUSSS de l'Estrie - CHUS	30	27	37	41	30	0,0%
6 CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal	5	6	6	6	5	5,2%
CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal	15	10	14	13	15	2,5%
7 CISSS de l'Outaouais	8	5	7	9	7	-15,4%
8 CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue	22	20	19	23	25	12,0%
9 CISSS de la Côte-Nord	8	8	6	7	6	-24,4%
11 CISSS de la Gaspésie	9	12	21	22	11	23,6%
12 CISSS de Chaudières-Appalaches	26	10	10	13	9	-64,9%
13 CISSS de Laval	16	19	14	14	16	0,0%
14 CISSS de Lanaudière	14	11	14	10	9	-38,0%
15 CISSS des Laurentides	19	12	15	15	13	-30,3%
16 CISSS de la Montérégie-Est	13	12	10	12	13	1,5%
Moyenne générale	13,8	11,6	13,3	14,8	13,2	-3,7%

Source : AS-480 G, de 2014-2015 à 2018-2019. Page 2.

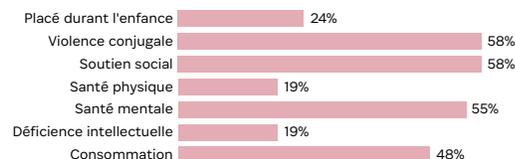
Évaluation et orientation

Difficultés des enfants de 0-5 ans et leurs parents

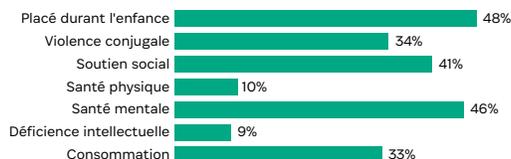
Le graphique suivant détaille les difficultés vécues par les enfants de 0-5 ans dont la sécurité et le développement sont compromis et leurs parents.¹³

Les enfants (0-5 ans, fondés SDC) qui présentent certaines difficultés de fonctionnement ont des figures parentales qui présentent souvent des difficultés

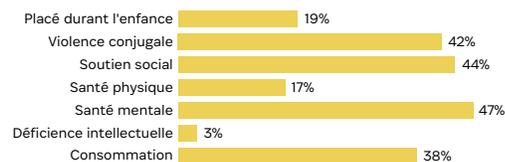
Enfants 0-5 ans fondé SDC avec problème d'attachement



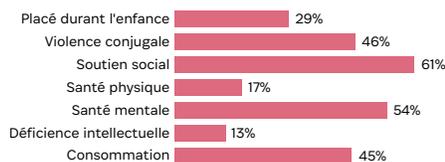
Enfants 0-5 ans fondé SDC avec problème attention/hyperactivité



Enfants 0-5 ans fondé SDC avec problème scolaire/apprentissage



Enfants 0-5 ans fondé SDC avec retard de développement



Délai moyen à l'évaluation

Tableau synthèse, Délai d'attente moyen à l'évaluation LPJ selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Délai d'attente à l'évaluation	17,1	15,4	17,3	21,0	26,0	52,4%
Délai d'attente, évaluation, par âges						
0 à 5 ans	12,2	11,6	12,7	14,1	16,0	31,0%
6 à 11 ans	16,6	15,7	17,3	20,2	24,0	45,1%
12 à 17 ans	16,2	16,0	18,0	21,5	25,4	57,2%

Source : DonneesAttente_Eval_AM_2014-2019.xlsx, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Selon une première source d'information, le délai d'attente à l'évaluation a augmenté de plus de 50 % entre 2014-2015 et 2018-2019, passant de 17 à 26 jours. Le délai d'attente de 0 à 5 ans serait, selon une deuxième source, plus court que ceux observés chez les 6 à 11 ans et les 12 à 17 ans. Des différences régionales sont à observer.

¹³ Analyse spéciale de la banque de données de l'ÉIQ-2014 de Sonia Hélie, tiré de Sonia Hélie et al. (2017), « Étude d'incidence québécoise sur les situations évaluées en protection de la jeunesse en 2014 (ÉIQ, 2014) », Québec, Ministère de la Santé et des Services Sociaux.

Délai entre la rétention du signalement et le premier contact à l'évaluation selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS	Nom région	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
01	Bas-Saint-Laurent	9,6	10,5	12,8	19,9	20,9
02	Saguenay-Lac-Saint-Jean	15,5	16,1	17,9	15,3	20,5
03	Québec	10,6	9,7	10,4	9,4	16,5
04	Mauricie et Centre-du-Québec	18,7	19,7	25,1	28,6	31,8
05	Estrie	27,2	28,9	26,2	43,1	60,6
06	Montréal (Ouest-de-l'Île)	15,8	16,0	15,6	23,5	56,1
06	Montréal (Centre-Sud-de-l'Île)	13,2	14,4	14,5	16,9	16,7
07	Outaouais	8,1	11,1	14,7	14,5	20,7
08	Abitibi-Témiscamingue	16,7	14,2	12,6	16,3	18,1
09	Côte-Nord	11,9	24,1	12,5	15,2	21,3
11	Gaspésie / Les-Îles	15,7	14,5	16,8	11,7	8,4
12	Chaudière-Appalaches	13,0	13,1	17,5	20,6	27,6
13	Laval	14,1	9,2	16,2	12,2	17,1
14	Lanaudière	12,2	9,0	10,7	19,2	18,0
15	Laurentides	17,5	23,0	28,3	26,6	28,4
16	Montérégie	30,5	15,2	17,8	25,2	28,4
Ensemble du Québec		17,1	15,4	17,3	21,0	26,0

Source : Délai moyen d'attente à l'évaluation en Protection de la jeunesse pour les jeunes de 0 à 17 ans, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Durée moyenne à l'évaluation

Durée moyenne des évaluations selon année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Durée moyenne en jour entre le premier contact à l'évaluation et la fin de l'évaluation - Total Art.38 et 38.1	43,4	43,4	41,4	42,3	42,7	-1,7%

Source : AS-480 G, de 2014-2015 à 2018-2019. Page 4.

Des différences régionales sont à observer.

Durée moyenne en jour entre le premier contact à l'évaluation et la fin de l'évaluation - Total Art.38 et 38.1, selon la région socio-sanitaire et l'année fiscale

RSS	NomAbreg	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
1	CISSS du Bas-Saint-Laurent	39	41	42	34	38	-1,9%
2	CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean	40	42	42	45	44	9,9%
3	CIUSSS de la Capitale-Nationale	70	69	63	69	83	18,6%
4	CIUSSS de la Mauricie et du Centre-du-Québec	35	38	32	35	35	-1,3%
5	CIUSSS de l'Estrie - CHUS	53		47	50	46	-13,2%
6	CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal	38	28	24	23	21	-44,9%
	CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal	28	27	25	27	25	-10,1%
7	CISSS de l'Outaouais	66	71	73	82	73	10,4%
8	CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue	57	54	63	65	62	8,5%
9	CISSS de la Côte-Nord	43	46	25	26	30	-30,4%
11	CISSS de la Gaspésie	13	12	18	13	15	18,7%
12	CISSS de Chaudières-Appalaches	46	44	47	55	52	12,4%
13	CISSS de Laval	55	50	54	41	40	-27,3%
14	CISSS de Lanaudière	32	35	36	39	42	29,7%
15	CISSS des Laurentides	38	51	37	39	40	5,1%
16	CISSS de la Montérégie-Est	42		35	34	38	-9,3%
Moyenne générale		43,4	43,4	41,4	42,3	42,7	-1,7%

Source : AS-480 G, de 2014-2015 à 2018-2019. Page 4.

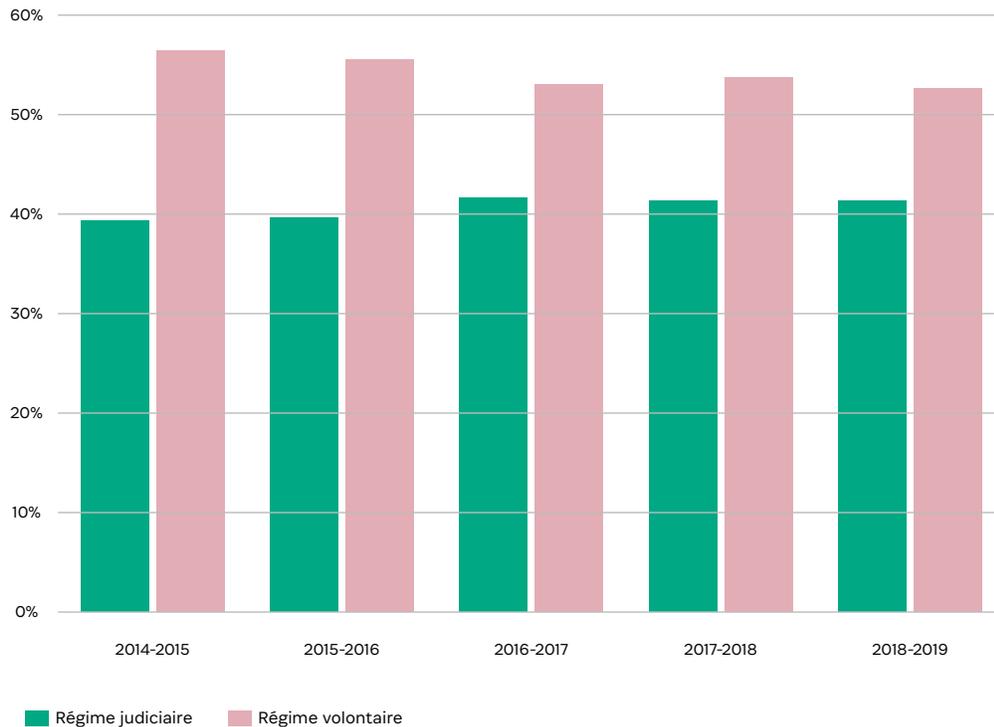
Régimes décidés à l'étape de l'orientation

Tableau synthèse : Choix du régime à l'orientation, selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Nombre d'ententes sur mesures volontaires	4320	4781	4771	5109	5275	22,1%
Nombre d'interventions terminales	1860	1512	1504	1459	1451	-22,0%
Nombre d'applications de mesures judiciaires	4230	4413	4840	4977	5211	23,2%
Nombre de rejets de la requête par le tribunal	79	69	86	72	69	-12,7%
Fermetures autres motifs	477	555	634	610	777	62,9%
Nombre total des orientations effectuées	10966	11330	11835	12227	12783	16,6%
Taux de mesures volontaires	56,4%	55,5%	53,0%	53,7%	52,6%	-3,7%
Taux de judiciarisation	39,3%	39,6%	41,6%	41,3%	41,3%	2,0%

Source : AS-480 G, de 2014-2015 à 2018-2019. Page 3.

Proportion de régime volontaire et de régime judiciaire à l'orientation, selon année fiscale

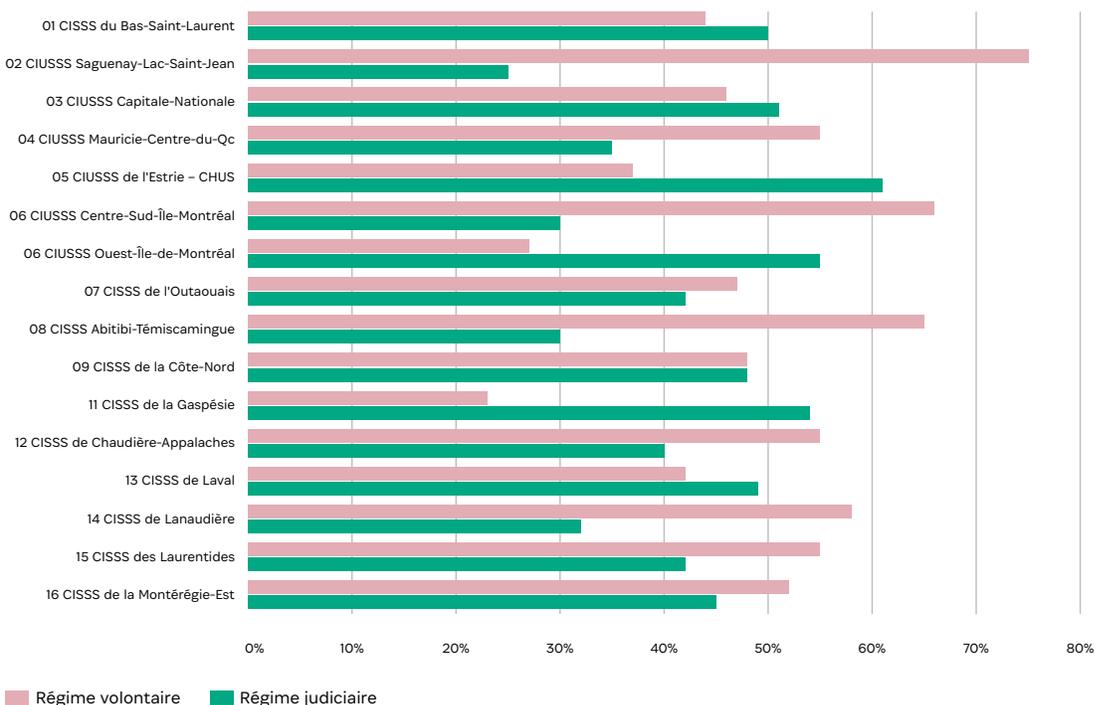


NOTES EXPLICATIVES : Le régime volontaire est défini comme étant l'addition, à l'étape de l'orientation, des ententes sur mesures volontaires et des interventions terminales, divisée par le nombre total d'orientations. Le régime judiciaire est quant à lui défini par l'addition, à l'étape de l'orientation, des applications de mesures judiciaires et des rejets de la requête par le tribunal, divisée par le nombre total d'orientations. L'addition des régimes décomptés (volontaire + judiciaire) ne donne pas 100 %, puisqu'un résidu de ± 5 %, associé à la fermeture du dossier/arrêt de l'orientation demeure.

Nous assistons, entre 2014-2015 et 2018-2019, à une légère augmentation (+2,0 %) de la proportion des régimes judiciaires et, inversement, à un léger déclin (-3,7 %), de la proportion des régimes volontaires. Les proportions régime volontaire / régime judiciaire varient considérablement selon les régions, comme le montre le graphique suivant, graphique également inscrit au chapitre 6 du rapport principal.¹⁴

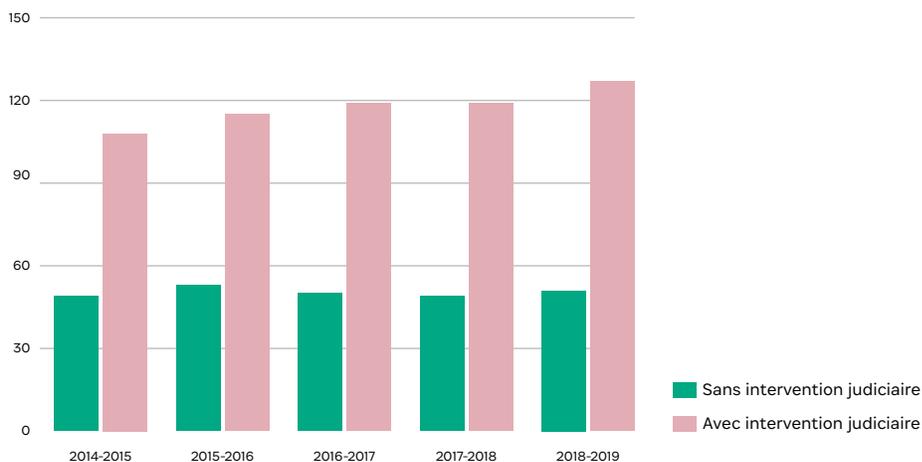
¹⁴ Source AS-480 G, 2018-2019, p. 3.

Régime volontaire ou judiciaire à l'orientation selon région sociosanitaire, 2018-2019



Durée moyenne des orientations

Durée moyenne (en jours) des orientations réalisées selon qu'il y ait ou non intervention judiciaire, selon année fiscale. Ensemble du Québec



Ce graphique,¹⁵ qui se retrouve à l'intérieur du document principal, montre que la durée moyenne des orientations réalisées varie considérablement selon qu'il y ait, ou pas, intervention judiciaire, cette dernière menant à un allongement du temps imparti.

15 Ce calcul exclu les données de la région 05 (Estrie) pour l'année 2015-2016.

Les tableaux qui suivent permettent de montrer les données à la base des calculs opérés.

Durée moyenne (en jours) des orientations réalisées sans intervention judiciaire selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS		2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
01	CISSS du Bas-Saint-Laurent	60	71	66	72	78	29,6%
02	CIUSSS Saguenay-Lac-Saint-Jean	30	28	23	27	25	-15,5%
03	CIUSSS Capitale-Nationale	61	73	72	72	63	3,3%
04	CIUSSS Mauricie-Centre-du-Qc	54	53	48	43	40	-25,0%
05	CIUSSS de l'Estrie - CHUS	25		23	21	25	0,0%
06	CIUSSS Centre-Sud-Île-Montréal	48	45	46	40	36	-24,9%
06	CIUSSS Ouest-Île-de-Montréal	65	62	73	74	87	33,8%
07	CISSS de l'Outaouais	55	63	65	62	50	-9,0%
08	CISSS Abitibi-Témiscamingue	64	69	56	56	54	-15,4%
09	CISSS de la Côte-Nord	49	50	34	36	41	-16,3%
11	CISSS de la Gaspésie	42	38	51	47	65	55,3%
12	CISSS de Chaudière-Appalaches	41	37	40	37	42	3,3%
13	CISSS de Laval	54	59	61	62	60	11,1%
14	CISSS de Lanaudière	56	59	66	61	60	6,9%
15	CISSS des Laurentides	35	37	36	38	38	7,3%
16	CISSS de la Montérégie-Est	42		41	40	45	7,6%
Moyenne générale		48,8	53,1	50,1	49,3	50,6	3,7%

Source : AS-480 G 2014-2015 à 2018-2019. Page 4.

Durée moyenne (en jours) des orientations réalisées avec intervention judiciaire selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS		2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
01	CISSS du Bas-Saint-Laurent	82	80	96	96	97	18,6%
02	CIUSSS Saguenay-Lac-Saint-Jean	76	76	76	81	84	9,9%
03	CIUSSS Capitale-Nationale	118	121	123	131	111	-5,9%
04	CIUSSS Mauricie-Centre-du-Qc	117	125	128	140	134	14,5%
05	CIUSSS de l'Estrie - CHUS	109		84	91	98	-10,1%
06	CIUSSS Centre-Sud-Île-Montréal	159	182	169	180	184	16,0%
06	CIUSSS Ouest-Île-de-Montréal	149	167	165	182	191	28,5%
07	CISSS de l'Outaouais	108	122	142	124	154	42,4%
08	CISSS Abitibi-Témiscamingue	97	92	105	96	109	12,2%
09	CISSS de la Côte-Nord	72	73	88	70	69	-3,6%
11	CISSS de la Gaspésie	93	93	93	94	104	11,6%
12	CISSS de Chaudière-Appalaches	102	108	111	112	131	28,1%
13	CISSS de Laval	116	134	131	129	142	22,4%
14	CISSS de Lanaudière	113	116	134	136	146	29,6%
15	CISSS des Laurentides	118	125	133	127	149	26,2%
16	CISSS de la Montérégie-Est	101		120	118	134	32,6%
Moyenne générale		108,1	115,3	118,6	119,2	127,3	17,8%

Source : AS-480 G 2014-2015 à 2018-2019. Page 4.

Application des mesures

Tableau synthèse, Assistance et support aux jeunes et famille(LPJ-LSSSS) selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Nombres d'usagers différents ayant fait l'objet d'une intervention du Centre Jeunesse à l'application des mesures	39 436	39 882	41 699	43 198	45 596	15,6%
Nombres d'usagers à la fin de la période (en mars)	26 783	27 908	28 615	30 064	31 562	17,8%

Source : AS-480 G, de 2014-2015 à 2018-2019. Page 16

Selon les données des Rapports statistiques annuels des centres jeunesse, le nombre d'usagers différents ayant fait l'objet d'une intervention du Centre Jeunesse à l'application des mesures s'est accru de 15,6 % entre 2014-2015 et 2018-2019, passant de 39 436 à 45 596. Le nombre d'usagers à la fin de la période (au 31 mars) a quant à lui et pour la même période cru de 17,8 %, passant de 26 783 à 31 562. Les prochains tableaux ventilent ces informations en fonction des régions sociosanitaires.

Nombre d'usagers différents ayant fait l'objet d'une intervention du Centre Jeunesse à l'application des mesures, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS	NomAbreg	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
01	CISSS du Bas-Saint-Laurent	1176	1162	1129	1182	1256	6,8%
02	CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean	1665	1653	1743	1881	2056	23,5%
03	CIUSSS de la Capitale-Nationale	2973	3000	3128	3364	3428	15,3%
04	CIUSSS de la Mauricie et du Centre-du-Québec	3715	3791	4036	4480	4689	26,2%
05	CIUSSS de l'Estrie - CHUS	1770	1875	2799	2913	3124	76,5%
06	CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal	6249	6050	6111	6191	6273	0,4%
	CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal	2058	2102	2177	2233	2370	15,2%
07	CISSS de l'Outaouais	1629	1616	1636	1784	1974	21,2%
08	CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue	1904	1848	1883	1905	1870	-1,8%
09	CISSS de la Côte-Nord	1058	1069	1080	1142	1203	13,7%
11	CISSS de la Gaspésie	642	673	569	724	754	17,4%
12	CISSS de Chaudières-Appalaches	1883	1934	1917	2006	2115	12,3%
13	CISSS de Laval	1306	1416	1535	1624	1743	33,5%
14	CISSS de Lanaudière	2320	2337	2473	2474	2783	20,0%
15	CISSS des Laurentides	3399	3703	3817	3757	4071	19,8%
16	CISSS de la Montérégie-Est	5689	5653	5666	5538	5887	3,5%
Total général		39436	39882	41699	43198	45596	15,6%

Source : AS-480 G, de 2014-2015 à 2018-2019. P.16

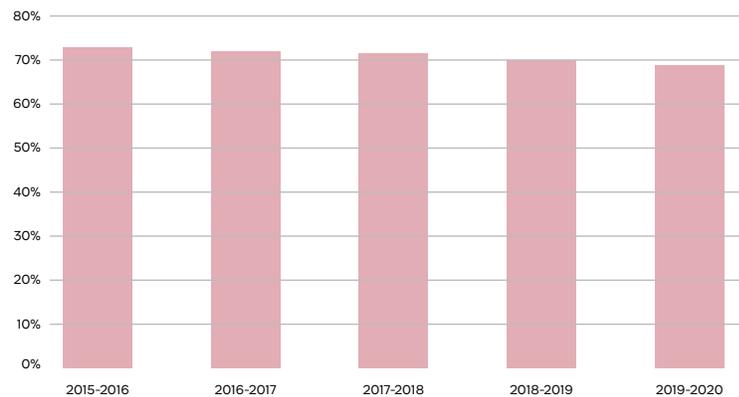
Nombre d'usagers à la fin de la période (en mars) en application des mesures, selon région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS	NomAbreg	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
01	CISSS du Bas-Saint-Laurent	729	710	725	764	768	5,3%
02	CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean	1175	1139	1222	1399	1488	26,6%
03	CIUSSS de la Capitale-Nationale	1914	2005	2108	2197	2367	23,7%
04	CIUSSS de la Mauricie et du Centre-du-Québec	2638	2599	2911	3210	3222	22,1%
05	CIUSSS de l'Estrie - CHUS	1254	1823	2091	2020	2296	83,1%
06	CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal	4216	4133	4194	4342	4348	3,1%
	CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal	1346	1406	1470	1509	1461	8,5%
07	CISSS de l'Outaouais	1086	1073	1125	1291	1371	26,2%
08	CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue	1350	1340	1453	1320	1415	4,8%
09	CISSS de la Côte-Nord	741	742	797	862	908	22,5%
11	CISSS de la Gaspésie	427	481	433	538	567	32,8%
12	CISSS de Chaudières-Appalaches	1233	1295	1278	1317	1484	20,4%
13	CISSS de Laval	824	978	1029	1127	1165	41,4%
14	CISSS de Lanaudière	1612	1594	1693	1701	1707	5,9%
15	CISSS des Laurentides	2337	2643	2454	2687	2882	23,3%
16	CISSS de la Montérégie-Est	3901	3947	3632	3780	4113	5,4%
Total général		26783	27908	28615	30064	31562	17,8%

Source : AS-480 G, de 2014-2015 à 2018-2019. P.16.

Taux de judiciarisation à l'application des mesures

Taux de judiciarisation de tous les dossiers à l'application des mesures selon année financière, Ensemble du Québec



Le tableau qui suit permet chiffrer le nombre d'application de mesures judiciairisées, de regarder ce résultat sous un angle régional, ainsi que d'indiquer la source de provenance des données traitées.

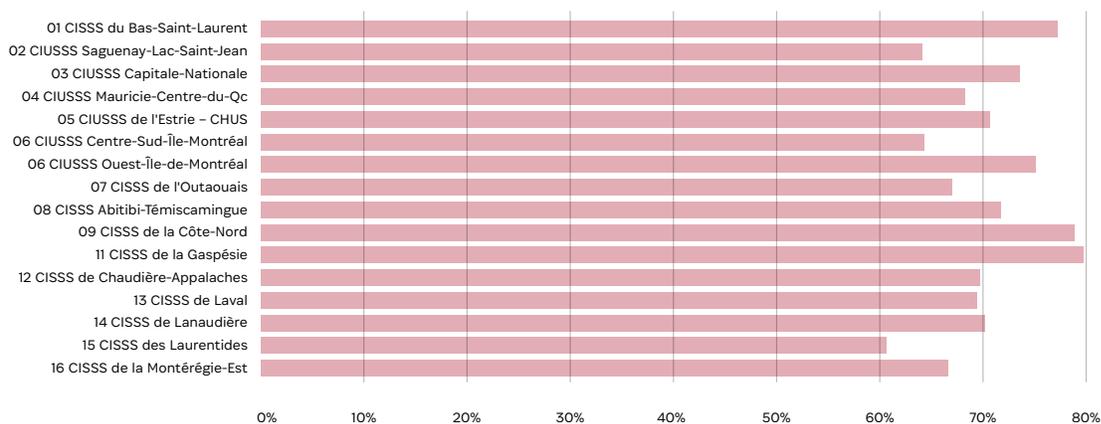
Nombre et taux de judiciairisation de tous les dossiers en application des mesures selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

		2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Nombre d'application de mesures judiciairisées		16631	17212	18064	18527	19558
Taux de judiciairisation par RSS						
01	CISSS du Bas-Saint-Laurent	74,7%	75,5%	76,6%	76,3%	77,2%
02	CIUSSS Saguenay-Lac-Saint-Jean	67,9%	65,2%	67,0%	64,3%	64,1%
03	CIUSSS Capitale-Nationale	74,6%	74,5%	77,3%	73,6%	73,5%
04	CIUSSS Mauricie-Centre-du-Qc	76,8%	72,5%	68,2%	67,8%	68,2%
05	CIUSSS de l'Estrie – CHUS	78,5%	80,2%	79,2%	75,8%	70,6%
06	CIUSSS Centre-Sud-Île-Montréal	70,8%	68,4%	66,6%	63,1%	64,3%
06	CIUSSS Ouest-Île-de-Montréal	71,7%	67,3%	71,9%	74,6%	75,1%
07	CISSS de l'Outaouais	69,9%	68,7%	68,0%	70,5%	67,0%
08	CISSS Abitibi-Témiscamingue	71,6%	70,6%	72,2%	70,4%	71,7%
09	CISSS de la Côte-Nord	72,6%	71,3%	74,3%	81,7%	78,8%
11	CISSS de la Gaspésie	83,5%	86,8%	84,5%	85,9%	79,7%
12	CISSS de Chaudière-Appalaches	72,3%	70,5%	74,3%	66,1%	69,7%
13	CISSS de Laval	79,5%	79,2%	70,2%	71,1%	69,4%
14	CISSS de Lanaudière	74,3%	77,5%	71,2%	72,6%	70,2%
15	CISSS des Laurentides	60,8%	65,9%	67,1%	65,2%	60,6%
16	CISSS de la Montérégie-Est	77,0%	72,7%	72,0%	68,7%	66,6%
Taux moyen		72,8%	71,9%	71,4%	70,0%	68,8%

Source : IND07-Taux_Judiciairisation_En_AM_Sous_MesJud, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Ce prochain graphique, inscrit au chapitre 6 du rapport principal, a été produit à partir des colonnes taux de judiciairisation par RSS et 2019-2020 du précédent tableau.

Taux de judiciairisation de tous les dossiers en application des mesures selon région sociosanitaire au 31 mars 2020



Délai entre la fin de l'orientation et le début de l'application des mesures

Tableau synthèse, Délais moyens en jours d'attente à l'application des mesures (0-17 ans) selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Délai moyen	11,6	11,3	11,9	17,4	18,8	62,7%

Source : Délai moyen d'attente à l'application des mesures à la protection de la jeunesse pour les jeunes de 0 à 17 ans, CSDEPJ, «Tableaux sources des quantités», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Selon les informations obtenues, le délai moyen en jour d'attente à l'application des mesures s'est haussé de 62,7 % entre 2014-2015 et 2018-2019, passant de 11,6 à 18,8 jours. Le tableau qui suit ventile cette information.

Délais moyens d'attente à l'application des mesures (0-17 ans) selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

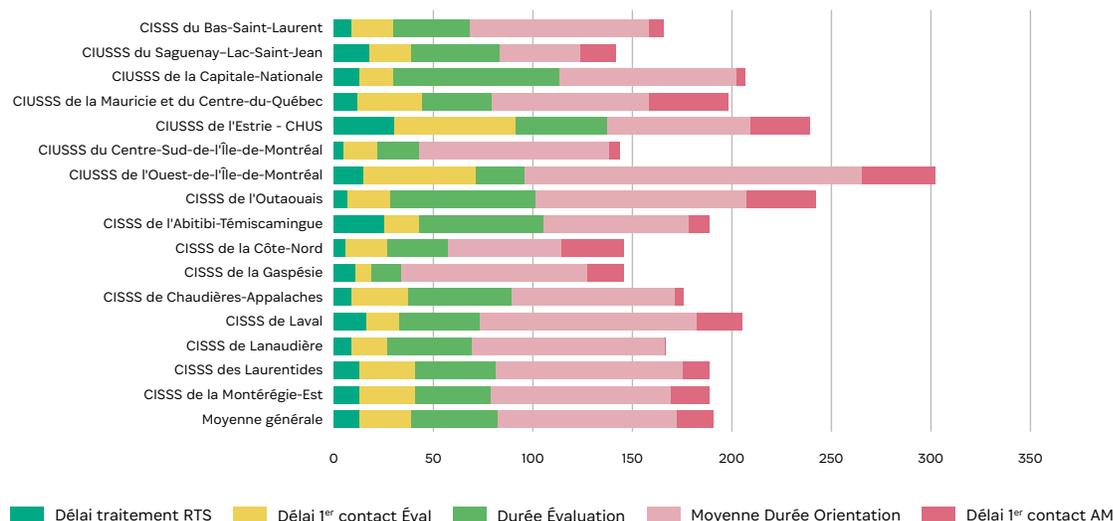
RSS	NomAbreg	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
1	CISSS du Bas-Saint-Laurent	5,0	6,5	5,3	8,1	7,8	57,6%
2	CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean	26,1	28,5	22,7	23,5	17,9	-31,5%
3	CIUSSS de la Capitale-Nationale	5,2	5,2	4,2	5,5	5,4	3,8%
4	CIUSSS de la Mauricie et du Centre-du-Québec	28,5	22,4	23,2	41,5	40,0	40,5%
5	CIUSSS de l'Estrie - CHUS	14,0	28,2	14,0	22,7	30,2	116,0%
6	CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal	11,7	14,1	20,2	28,0	37,3	219,6%
	CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal	6,1	5,1	5,9	8,2	6,3	3,4%
7	CISSS de l'Outaouais	4,9	5,6	10,6	17,7	34,6	606,1%
8	CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue	6,3	6,9	7,3	8,2	10,6	69,3%
9	CISSS de la Côte-Nord	23,5	34,2	34,0	31,6	32,3	37,6%
11	CISSS de la Gaspésie	20,0	21,1	24,1	23,6	19,1	-4,6%
12	CISSS de Chaudières-Appalaches	8,3	5,0	3,8	5,8	4,9	-41,1%
13	CISSS de Laval	9,7	7,4	9,9	11,0	23,2	138,2%
14	CISSS de Lanaudière	2,4	1,6	1,3	0,8	1,0	-57,8%
15	CISSS des Laurentides	8,1	7,6	11,1	11,9	14,2	76,0%
16	CISSS de la Montérégie-Est	13,5	10,0	10,6	13,0	19,6	45,0%
	Ensemble du Québec	11,6	11,3	11,9	17,4	18,8	62,7%

Source : Délai moyen d'attente à l'application des mesures à la protection de la jeunesse pour les jeunes de 0 à 17 ans, courriel du 6 décembre 2019., CSDEPJ, «Tableaux sources des quantités», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Délais cumulés avant l'obtention d'un premier service en application des mesures

Ce prochain graphique, également inscrit à l'intérieur du rapport principal, illustre, pour une année donnée (2018-2019), la séquence des délais cumulés entre la réception d'un signalement et l'obtention d'un premier contact en application des mesures. Les sources, les données régionales et les méthodes de calcul utilisées pour produire le graphique sont ensuite présentées.

Jours d'attente menant à un premier service en application des mesures en relation avec les différentes étapes du processus PJ selon la région sociosanitaire, année fiscale 2018-2019



16

Cumul de jours entre la réception du signalement et le début du service à l'application des mesures selon la région sociosanitaire, 2018-2019

Région sociosanitaire	Délai traitement RTS	Délai 1 ^{er} contact Éval	Durée Évaluation	Moyenne Durée Orientation	Délai 1 ^{er} contact AM	Délai total
CISSS du Bas-Saint-Laurent	9	21	38	90	8	166
CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean	18	21	44	41	18	142
CIUSSS de la Capitale-Nationale	13	17	83	89	5	207
CIUSSS de la Mauricie et du Centre-du-Québec	12	32	35	79	40	198
CIUSSS de l'Estrie - CHUS	30	61	46	72	30	239
CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal	5	17	21	95	6	144
CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal	15	56	25	169	37	303
CISSS de l'Outaouais	7	21	73	106	35	241
CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue	25	18	62	73	11	188
CISSS de la Côte-Nord	6	21	30	57	32	147
CISSS de la Gaspésie	11	8	15	93	19	147
CISSS de Chaudières-Appalaches	9	28	52	82	5	176
CISSS de Laval	16	17	40	109	23	205
CISSS de Lanaudière	9	18	42	97	1	166
CISSS des Laurentides	13	28	40	94	14	189
CISSS de la Montérégie-Est	13	28	38	90	20	189
Moyenne générale	13,2	26,0	42,7	89,7	18,8	190,5

Source : AS-480 G 2018-2019, page 2, page 4. Délai moyen d'attente à l'évaluation en Protection de la jeunesse pour les jeunes de 0 à 17 ans, courriel du 6 décembre 2019. Délai moyen d'attente à l'application des mesures à la protection de la jeunesse pour les jeunes de 0 à 17 ans, CSDEPJ, «Tableaux sources des quantifs», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ. Le calcul de la moyenne de la durée à l'orientation a repris la méthodologie déployée par la Vérificatrice Générale dans son rapport de 2019.

16 Le cumul des étapes permet de faire une approximation du nombre de jours total entre la réception du signalement et le début des services à l'application des mesures. Cependant, il doit être interprété avec prudence, compte tenu du fait qu'il est basé sur la moyenne de chacune des étapes et parfois les étapes peuvent se chevaucher. Également, parce que la durée de l'orientation est influencée fortement par le choix de régime, le régime judiciaire entraînant des délais plus longs.

Un délai total moyen de 190 jours (plus de 6 mois) peut être ainsi estimé entre la réception d'un signalement et l'obtention de services à l'Application des mesures. Ce délai sera, dans les faits, appelé à beaucoup varier si l'orientation est, ou non, décidée suite à une mesure judiciaire.

Nombre moyen d'interventions à l'application des mesures

Nombre moyen d'interventions à l'application des mesures selon année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Nombre moyen d'interventions à l'application des mesures	2,3	2,1	2,2	2,1	1,9	-15,6%

Source : Nombre moyen d'intervention à l'application des mesures.xls, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Le nombre moyen d'interventions à l'application des mesures est passé de 2,31 en 2014-2015 à 1,95, représentant une baisse de 15,6 %.

Révision et fin de l'application des mesures

Tableau synthèse, Décisions suite à la révision, selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Poursuite de l'application de mesures en vertu de l'article 57 de la LPJ	20269	20895	20464	21395	21638	6,8%
Fin de l'application de mesures en vertu de l'article 57 de la LPJ	9960	9994	10226	10161	10597	6,4%
Proportion de fermeture à l'application de mesures en vertu de l'article 57 de la LPJ	32,9%	32,4%	33,3%	32,2%	32,9%	-0,2%

Source : AS-480 G, de 2014-2015 à 2018-2019. Page 11

Durée de l'application des mesures

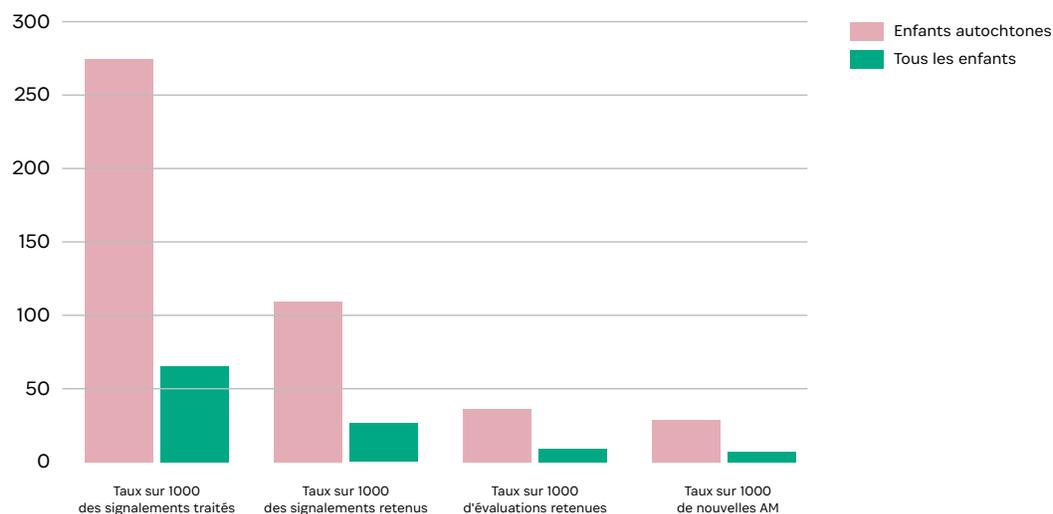
	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Durée moyenne en mois de l'application des mesures	28,4	27,7	27,5	26,8	N.D.	-5,9%

Source : AS-480 G, de 2014-2015 à 2018-2019. Page 4.

Le parcours en protection de la jeunesse ne se termine pas à l'entrée en application de mesures. D'autres étapes, la révision des mesures et la fermeture de celles-ci sont également à documenter. On observe à cet effet que c'est un peu moins du tiers des mesures appliquées qui se termine suite à une procédure de révision et que la durée moyenne en mois d'un suivi à l'application des mesures dépasse de peu les deux ans (près de 27 mois).

5. Enfants autochtones dans le système de protection de la jeunesse

Taux/1000 des enfants autochtones en protection de la jeunesse, comparé au taux/1000 de tous les enfants



Ce graphique est inscrit au document principal et illustre la surreprésentation des enfants autochtones dans les services de protection de la jeunesse. Le tableau qui suit en présente les données de base.

Tableau comparatif du processus en protection de la jeunesse selon population autochtone et population générale, année fiscale 2017-2018

	Autochtones	Québec	Multiplié par...
Total signalements traités	7708	101478	
Total signalements retenus	3069	41029	
Taux de rétention des signalements	39,8%	40,4%	
Taux sur 1000 des signalements traités	274,5	65,4	4,2
Taux sur 1000 des signalements retenus	109,3	26,4	4,1
Nombre évaluations terminées	2437	36718	
Évaluations Retenus	1012	14439	
Évaluations Non-Retenus	1363	21647	
Fermetures Autres Raisons	62	632	
Taux d'évaluations retenues	41,5%	39,3%	
Taux sur 1000 d'évaluations retenues	36,0	9,3	3,9
Nombre d'Orientations effectuées	870	12744	
Taux sur 1000 d'orientations effectuées	31,0	8,2	3,8
Nombre de nouvelles Application des mesures	813	11218	
Taux sur 1000 de nouvelles Applications des mesures	29,0	7,2	4,0

Sources : Pour le calcul de population autochtone dans les taux sur 1000 : CERP (commission Viens), 2018. Pour le calcul de population autochtone dans les taux sur 1000 : Rapport annuel de la DPJ 2017-2018, p.34. Pour les autres indicateurs, AS-480 G et AS-480 A 2017-2018, pages 2, 3 et 4.

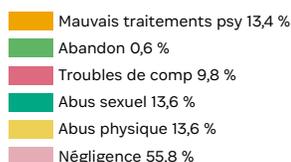
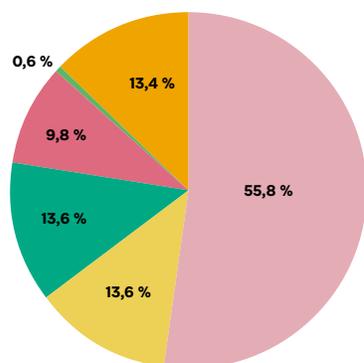
Les données disponibles, c'est-à-dire les rapports statistiques annuels des centres jeunesse général et autochtone, lorsque combinées avec les données populationnelles inscrites à l'annexe méthodologique du Rapport Viens¹⁷, démontrent que les taux sur 1000 reliés aux signalements traités, aux signalements retenus, aux déclara-

¹⁷ Commission sur les autochtones et certains services publics (2018), « Portrait des renseignements transmis concernant les ordonnances d'hébergement, les ententes sur mesures volontaires en application de la Loi sur la Protection de la Jeunesse et les adoptions des enfants autochtones entre 2001 et 2017 : Preuve documentaire ».

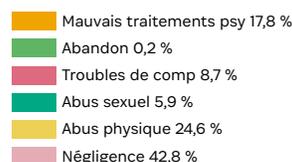
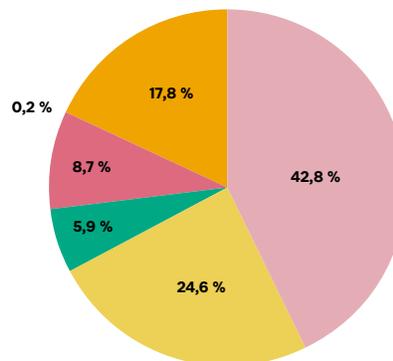
tions de compromission (évaluations retenues) et aux nouvelles applications de mesures seraient multipliés par 4 quand on prend soin de comparer la population autochtone à la population globale. Ces données s'inscrivent en complémentarité à ceux présentés par De la Sablonnière-Griffin et al¹⁸, à ceci près qu'ils valent pour une période plus récente (2017-2018, plutôt que 2002-2010) et qu'ils permettent de couvrir un territoire plus large (inscription de la région 17 CS Inuulitsivik CS Tulattavik de l'Ungava et de la région 18, Conseil Cri de SSS de la Baie-James).

Motifs des signalements

Signalements, enfants autochtones, 2017-2018



Signalements, tout le Québec, 2017-2018



Notes explicatives en lien avec les motifs de rétention des signalements :

Les motifs de rétention présentés diffèrent, dans leur composition, de ceux que l'on retrouve inscrits à l'intérieur des bilans annuels des Directeurs de la Protection de la Jeunesse / Directeurs provinciaux. Nous nous sommes ici moulés aux instructions données aux pilotes PIJ afin de produire les données inscrites à la page 4 des Rapports statistiques annuels des centres jeunesse. De ce contexte particulier, on retient que

- Le motif de négligence renvoie aux alinéas suivants de la LPJ : 38 b) 1i négligence sur le plan physique; 38 b) 1ii négligence sur le plan de la santé; 38 b) 1iii négligence sur le plan éducatif; 38 b) 2 risque sérieux de négligence; 38 d) 2 risque sérieux d'abus sexuels; 38 e) 2 risque sérieux d'abus physiques.
- Le motif du Trouble de comportement réfère aux alinéas suivants de la LPJ : 38 f) troubles de comportement sérieux; 38.1 a) fugue; 38.1 b) non fréquentation scolaire.
- Le motif d'abandon renvoie aux alinéas suivants : 38 a) responsabilités parentales non assumées par une autre personne; 38.1 c) délaissement de l'enfant placé.

La comparaison entre les motifs de rétention des signalements entre les enfants autochtones et ceux de l'ensemble du Québec montrent que la négligence et que l'abus sexuel sont des motifs davantage identifiés chez les premiers, alors que le motif d'abus physique est davantage retenu chez les seconds.¹⁹

18 Mireille De La Sablonnière-Griffin et al. (2016), « Analyse des trajectoires des jeunes des Premières Nations assujettis à la Loi sur la protection de la jeunesse VOLET 3 : Analyse de données de gestion des établissements offrant des services de protection de la jeunesse », Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador.

19 Les données des AS-480 G et A, 2017-2018, p. 4, sont à la base de ces tableaux.

6. Placement et stabilité des enfants

Cette section se divise en cinq parties :

- Les milieux de vie des enfants dont la situation est prise en charge par la DPJ;
- les projets de vie des enfants;
- l'adoption et la tutelle;
- les ressources de type familial (le nombre d'utilisateurs, de ressources et de place; les familles d'accueil de proximité);
- les unités de réadaptation, l'encadrement intensif ainsi que les mesures particulières.

Milieu de vie des enfants suivis en protection de la jeunesse

Tableau synthèse, Milieu de vie des enfants dont la situation est prise en charge au 31 mars par le DPJ selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	Augmentation
Suivi dans le milieu familial	10 049	10 637	10 984	12 070	12 537	15 405	53,3%
Confié à un tiers significatif	2 146	1 691	1 870	2 096	2 365	3 442	60,4%
Ressources de type familial	6 313	6 847	6 912	6 971	6 954	7 614	20,6%
Centre de Réadaptation et Ressources intermédiaires	2 528	2 495	2 392	2 342	2 219	2 674	5,8%
Autres ressources	2	44	1	1	1	1	-50,0%
Total	21 038	21 714	22 159	23 480	24 076	29 136	38,5%

Source : Bilan des directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux, de 2015 à 2020

Le principal milieu de vie des enfants pris en charge par le DPJ dans le cadre de la Loi de la Protection de la Jeunesse a été et demeure le milieu familial d'origine. Ce milieu, de même que les tiers significatifs, ont connu de fortes augmentations (+53,3 % et +60,4 %) entre 2014-2015 et 2019-2020. Retenons ici qu'entre 2018-2019, c'est plus de la moitié des enfants (52,1 %) pris en charge dont l'étape application des mesures se vit à l'intérieur de leur milieu familial. Des différences régionales sont par ailleurs à relever.

Milieux de vie des enfants (en %) dont la situation est prise en charge par le DPJ selon la région sociosanitaire au 31 mars 2019

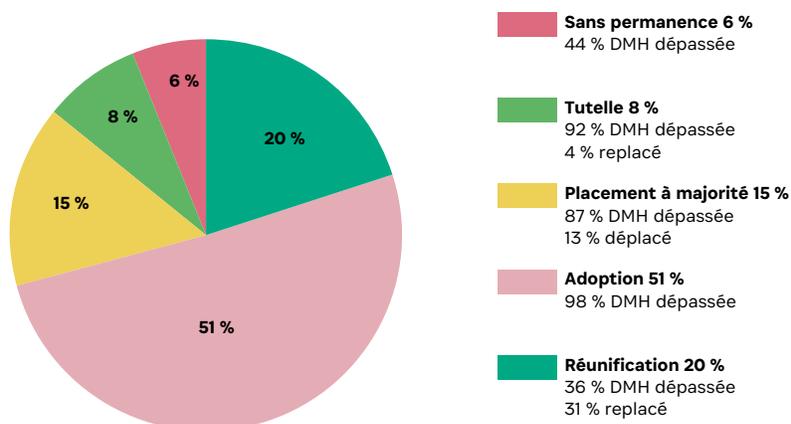
RSS	Suivi dans le milieu familial	Confié à un tiers significatif	Ressources de type familial	Centre de Réadaptation et Ressources intermédiaires
CISSS du Bas-Saint-Laurent	55,4%	9,4%	29,6%	5,6%
CIUSSS du Saguenay - Lac-Saint-Jean	52,4%	7,7%	33,0%	6,8%
CIUSSS de la Capitale-Nationale	62,5%	6,3%	23,7%	7,5%
CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec	50,2%	14,6%	31,9%	3,3%
CIUSSS de l'Estrie	53,5%	4,3%	35,0%	7,3%
CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal	50,2%	11,9%	28,3%	9,6%
CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal	46,0%	8,5%	29,6%	15,8%
CISSS de l'Outaouais	53,9%	15,4%	27,0%	3,7%
CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue	46,5%	10,0%	38,1%	5,3%
CISSS de la Côte-Nord	39,8%	32,0%	20,6%	7,6%
CISSS de la Gaspésie	47,9%	7,9%	39,5%	4,6%
CISSS de Chaudière-Appalaches	58,1%	7,1%	26,8%	8,0%
CISSS de Laval	60,7%	7,0%	17,9%	14,5%
CISSS de Lanaudière	43,6%	8,7%	34,8%	12,9%
CISSS des Laurentides	55,7%	7,3%	26,7%	10,3%
CISSS de la Montérégie-Est	53,0%	9,7%	24,4%	12,9%
Total	52,1%	9,8%	28,9%	9,2%

Source : Bilan des directeurs de la protection de la jeunesse/directeurs provinciaux 2019, page 19

Projets de vie des enfants (statut de permanence)

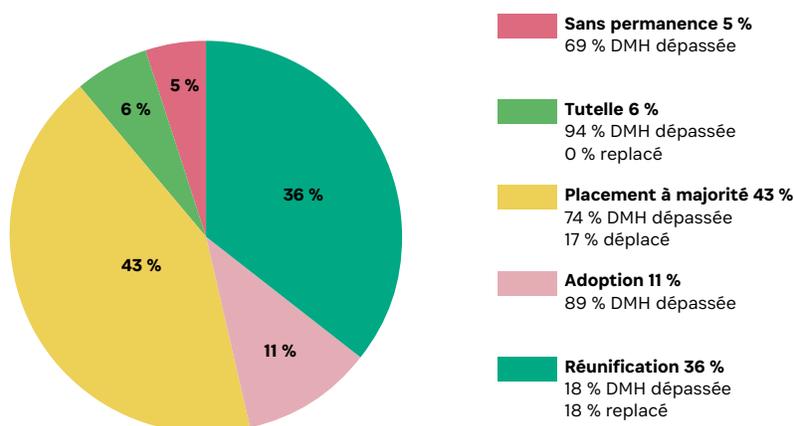
Les projets de vie discutés au sein du rapport se fondent sur les données de la plus récente évaluation de la Loi de la Protection de la Jeunesse.²⁰ Les projets de vie varient en fonction de l'âge des enfants. Nous reproduisons ici, quatre graphiques permettant de documenter les statuts de permanence des enfants, selon les catégories d'âge de ces derniers 9,5 ans après leur placement initial. Les graphiques permettent également d'illustrer la proportion des enfants pour qui les durées maximales d'hébergement ont été dépassées.

Statut de permanence des enfants placés à 0-1 an, 9,5 ans après l'entrée dans les services



Tiré d'Hélie et al, 2020, page 32.

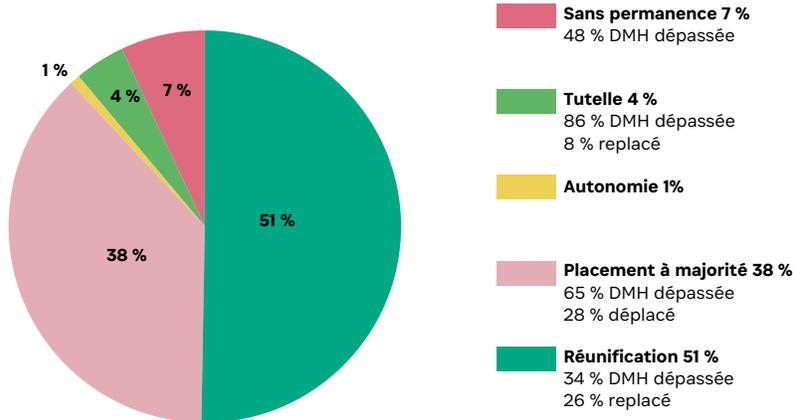
Statut de permanence des enfants placés à 2-5 ans, 9,5 ans après l'entrée dans les services



Tiré d'Hélie et al, 2020, page 33.

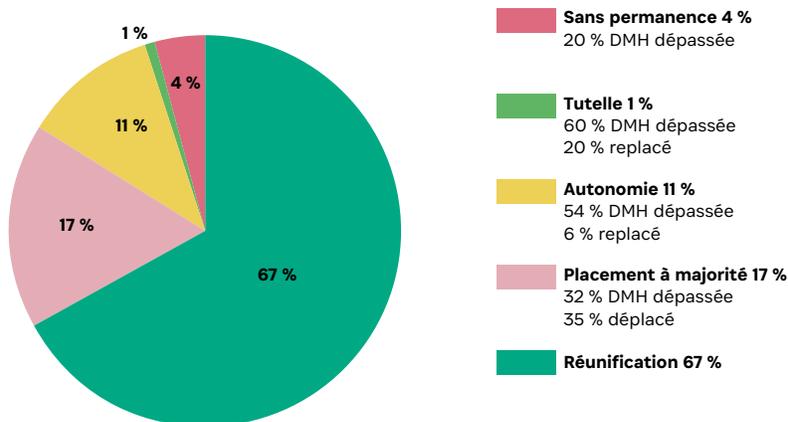
20 Sonia Hélie et al. (2020), « Évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Point de mire sur la réunification familiale », Montréal, Institut universitaire Jeunes en difficulté, p. 32-34.

Statut de permanence des enfants placés à 6-11 ans, 9,5 ans après l'entrée dans les services



Tiré d'Hélie et al, 2020, page 33.

Statut de permanence des enfants placés à 12-17 ans, 9,5 ans après l'entrée dans les services



Tiré d'Hélie et al, 2020, page 34.

Adoption et tutelle

Tableau synthèse, Adoption et tutelle selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Nombre d'usagers adoptés en regard de l'adoption - Régulière	273	241	255	259	211	-22,7%
Nombre d'enfants sous tutelle à la fin de l'année	963	1059	1156	1195	1278	32,7%
Nombre de nouveaux enfants sous tutelle pour lesquels une aide financière a été accordée au cours de l'année	159	166	155	146	152	-4,4%

Source : AS-480 G, de 2014-2015 à 2018-2019. Page 17.

Adoption

Le nombre d'enfants québécois adoptés a chuté de 22,7 % entre 2014-2015 et 2018-2019, passant de 273 à 211. Cette tendance s'observe différemment selon les régions sociosanitaires.

Nombre d'usagers en adoption régulière, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS	NomAbreg	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
1	CISSS du Bas-Saint-Laurent	8	6	6	3	6	-25,0%
2	CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean	22	16	27	13	16	-27,3%
3	CIUSSS de la Capitale-Nationale	15	17	24	19	25	66,7%
4	CIUSSS de la Mauricie et du Centre-du-Québec	38	32	30	28	30	-21,1%
5	CIUSSS de l'Estrie - CHUS	15	21	19	20	14	-6,7%
6	CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal	50	29	45	69	28	-44,0%
	CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal	14	5	21	21	13	-7,1%
7	CISSS de l'Outaouais	10	10	7		11	10,0%
8	CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue	10	5	2	10	5	-50,0%
9	CISSS de la Côte-Nord	5	4	9	1	3	-40,0%
11	CISSS de la Gaspésie	5	4	2	1	2	-60,0%
12	CISSS de Chaudières-Appalaches	7	4	4	11	17	142,9%
13	CISSS de Laval	2	11	2	2	1	-50,0%
14	CISSS de Lanaudière	9	8	7	10	8	-11,1%
15	CISSS des Laurentides	19	24	12	10	13	-31,6%
16	CISSS de la Montérégie-Est	44	45	38	41	19	-56,8%
Total		273	241	255	259	211	-22,7%

Source : AS-480 G, de 2014-2015 à 2018-2019. Page 12.

Tutelle

Depuis 2008, une aide financière est accordée pour les enfants pour qui une tutelle est prononcée en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse. Le nombre d'enfants sous tutelle a cru entre 2014-2015 et 2018-2019. Cette croissance s'observe à l'intérieur des différentes régions sociosanitaires, et dépend fortement de l'effet cumulatif de la mesure, car peu de nouvelles tutelles sont prononcées, représentant environ 150 par année.

Nombre d'enfants sous tutelle à la fin de l'année, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS	NomAbreg	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
1	CISSS du Bas-Saint-Laurent	37	36	34	33	27	-27,0%
2	CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean	66	77	87	90	100	51,5%
3	CIUSSS de la Capitale-Nationale	87	97	119	126	133	52,9%
4	CIUSSS de la Mauricie et du Centre-du-Québec	52	56	61	62	64	23,1%
5	CIUSSS de l'Estrie - CHUS	52	51	51	58	75	44,2%
6	CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal	188	206	230	230	237	26,1%
	CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal	77	86	92	84	95	23,4%
7	CISSS de l'Outaouais	81	90	101	105	124	53,1%
8	CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue	29	33	37	41	45	55,2%
9	CISSS de la Côte-Nord	16	29	35	41	42	162,5%
11	CISSS de la Gaspésie	18	18	19	22	30	66,7%
12	CISSS de Chaudières-Appalaches	29	34	37	44	45	55,2%
13	CISSS de Laval	9	11	10	16	20	122,2%
14	CISSS de Lanaudière	58	57	55	53	52	-10,3%
15	CISSS des Laurentides	51	54	61	59	64	25,5%
16	CISSS de la Montérégie-Est	113	124	127	131	125	10,6%
Total		963	1059	1156	1195	1278	32,7%

Source : AS-480 G, de 2014-2015 à 2018-2019. Page 16.

Nombre de nouveaux enfants sous tutelle, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

Région sociosanitaire		2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
1	CISSS du Bas-Saint-Laurent	7	4	3	3	2
2	CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean	11	16	11	14	18
3	CIUSSS de la Capitale-Nationale	16	16	16	6	7
4	CIUSSS de la Mauricie et du Centre-du-Québec	9	10	9	7	8
5	CIUSSS de l'Estrie - CHUS	7	8	0	8	20
6	CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal	27	22	34	30	18
	CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal	4	16	6	6	15
7	CISSS de l'Outaouais	21	13	17	12	13
8	CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue	3	4	8	10	4
9	CISSS de la Côte-Nord	1	13	7	8	4
11	CISSS de la Gaspésie	6	2	4	4	10
12	CISSS de Chaudières-Appalaches	2	7	6	9	1
13	CISSS de Laval	0	2	0	7	4
14	CISSS de Lanaudière	13	7	4	4	13
15	CISSS des Laurentides	10	7	12	4	6
16	CISSS de la Montérégie-Est	22	19	18	14	9
Total		159	166	155	146	152

Source : AS-480 G, de 2014-2015 à 2018-2019. Page 16.

Ressources de type familial

La réalité des ressources de type familial peut être documentée de différentes façons, selon que l'on s'intéresse au nombre d'enfants, au nombre de ressources ou encore au nombre de places que ces ressources allouent. Différentes sources d'informations ont été mobilisées afin de produire les tableaux suivants. Les familles d'accueil de proximité sont incluses aux données exposées.

Tableau synthèse, Ressources de type familial selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
RTF-Familles d'accueil Nombre d'utilisateurs	12 015	12 941	12 502	12 527	12 892	7,3%
Ressources de l'établissement - RTF (famille d'accueil) - Nombre de ressources	4 971	4 986	5 149	5 342	5 670	14,1%
Ressources de l'établissement - RTF (famille d'accueil) - Nombre de places réelles	9 527	9 402	9 579	9 871	10 109	6,1%

Source : AS-480 G, de 2014-2015 à 2018-2019. Page 1.

Le nombre d'enfants hébergés en famille d'accueil a été puisé dans les Rapports financiers annuels des établissements (les AS-471). Une hausse de 7,3 % du nombre d'utilisateurs entre 2014-2015 et 2018-2019 peut être dégagée, passant de 12 015 à 12 892.

Nombre d'usagers RTF-Familles d'accueil-Jeunes en difficulté, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

Région sociosanitaire - NomAbreg		2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
1	CISSS du Bas-Saint-Laurent	342	347	298	288	279	-18,4%
2	CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean	687	732	727	758	744	8,3%
3	CIUSSS de la Capitale-Nationale	909	1097	1239	919	930	2,3%
4	CIUSSS de la Mauricie et du Centre-du-Québec	1387	1393	1393	1462	1446	4,3%
5	CIUSSS de l'Estrie - CHUS	649	656	885	946	974	50,1%
6	CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal	1632	1763	1690	1299	1674	2,6%
	CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal	661	677	667	711	716	8,3%
7	CISSS de l'Outaouais	627	861	689	756	796	27,0%
8	CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue	714	659	750	780	846	18,5%
9	CISSS de la Côte-Nord	221	271	238	244	249	12,7%
11	CISSS de la Gaspésie	182	156	145	150	139	-23,6%
12	CISSS de Chaudières-Appalaches	659	722	624	790	600	-9,0%
13	CISSS de Laval	290	315	251	267	306	5,5%
14	CISSS de Lanaudière	791	784	772	817	798	0,9%
15	CISSS des Laurentides	860	1010	877	1011	1056	22,8%
16	CISSS de la Montérégie-Est	1404	1498	1257	1329	1339	-4,6%
Total général		12015	12941	12502	12527	12892	7,3%

Source : AS-471 de 2014-2015 à 2018-2019. Centre d'activité 5521 RTF-Familles d'accueil-Jeunes en difficulté. Usagers.

Dans les prochaines figures, nous observons que le nombre de ressources de type familial de même le nombre de places réelles ont, selon les données inscrites aux Rapports statistiques annuels des centres jeunesse, cru de 14,1% et de 6,1% entre 2014-2015 et 2018-2019.

Nombre de ressources de type familial, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

Région sociosanitaire		2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
1	CISSS du Bas-Saint-Laurent	111	118	121	116	110	-0,9%
2	CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean	275	271	279	298	323	17,5%
3	CIUSSS de la Capitale-Nationale	336	369	342	369	386	14,9%
4	CIUSSS de la Mauricie et du Centre-du-Québec	502	515	528	571	592	17,9%
5	CIUSSS de l'Estrie - CHUS	261	269	408	440	455	74,3%
6	CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal	800	786	815	787	958	19,8%
	CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal	239	267	278	279	296	23,8%
7	CISSS de l'Outaouais	262	320	320	374	342	30,5%
8	CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue	295	339	306	317	310	5,1%
9	CISSS de la Côte-Nord	93	98	91	101	109	17,2%
11	CISSS de la Gaspésie	117	111	111	121	141	20,5%
12	CISSS de Chaudières-Appalaches	258	250	251	248	243	-5,8%
13	CISSS de Laval	110	114	122	122	126	14,5%
14	CISSS de Lanaudière	286	275	275	280	285	-0,3%
15	CISSS des Laurentides	341	210	347	351	399	17,0%
16	CISSS de la Montérégie-Est	685	674	555	568	595	-13,1%
Total		4971	4986	5149	5342	5670	14,1%

Source : AS-480 G, de 2014-2015 à 2018-2019. Page 1

Nombre de places réelles en ressources de type familial, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

Région sociosanitaire		2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
1	CISSS du Bas-Saint-Laurent	220	232	226	204	207	-5,9%
2	CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean	535	520	531	552	584	9,2%
3	CIUSSS de la Capitale-Nationale	603	642	607	654	697	15,6%
4	CIUSSS de la Mauricie et du Centre-du-Québec	1100	1108	1102	1201	1213	10,3%
5	CIUSSS de l'Estrie - CHUS	544	552	785	826	854	57,0%
6	CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal	1409	1357	1372	1353	1336	-5,2%
	CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal	475	490	498	494	494	4,0%
7	CISSS de l'Outaouais	496	476	494	518	568	14,5%
8	CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue	510	714	634	698	620	21,6%
9	CISSS de la Côte-Nord	188	179	166	173	186	-1,1%
11	CISSS de la Gaspésie	210	204	203	213	250	19,0%
12	CISSS de Chaudières-Appalaches	523	494	498	483	472	-9,8%
13	CISSS de Laval	197	193	198	199	212	7,6%
14	CISSS de Lanaudière	619	584	599	603	613	-1,0%
15	CISSS des Laurentides	682	511	701	726	782	14,7%
16	CISSS de la Montérégie-Est	1216	1146	965	974	1021	-16,0%
Total		9527	9402	9579	9871	10109	6,1%

Source : AS-480 G, de 2014-2015 à 2018-2019. Page 1.

Selon une autre source d'informations, le nombre de places en famille d'accueil de proximité a augmenté de 48,1% entre 2015-2016 et 2019-2020. Des différences régionales s'y révèlent.

Nombre de places en famille d'accueil de proximité selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

Région sociosanitaire		2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	Augmentation
1	CISSS du Bas-Saint-Laurent	67	75	67	69	79	17,9%
2	CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean	104	133	144	181	187	79,8%
3	CIUSSS de la Capitale-Nationale	195	180	221	269	293	50,3%
4	CIUSSS de la Mauricie et du Centre-du-Québec	212	256	316	386	390	84,0%
5	CIUSSS de l'Estrie - CHUS	207	252	304	340	361	74,4%
6	CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal	547	606	644	690	748	36,7%
	CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal	161	196	217	233	232	44,1%
7	CISSS de l'Outaouais	156	197	220	259	296	89,7%
8	CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue	268	272	285	359	381	42,2%
9	CISSS de la Côte-Nord	57	63	71	83	93	63,2%
11	CISSS de la Gaspésie	62	56	54	84	83	33,9%
12	CISSS de Chaudières-Appalaches	97	109	113	100	98	1,0%
13	CISSS de Laval	65	69	69	61	65	0,0%
14	CISSS de Lanaudière	144	148	168	178	186	29,2%
15	CISSS des Laurentides	239	216	233	293	387	61,9%
16	CISSS de la Montérégie-Est	396	431	474	515	568	43,4%
Total		2503	2735	3011	3406	3706	48,1%

Source : REQ1_NBR_PLACES_SIRTF.xlsx, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Centres de réadaptation

Le tableau qui suit démontre le nombre de places réelles dans les différents lieux d'hébergement en centre de réadaptation, selon les données à notre disposition.

Tableau synthèse, Nombre de places réelles dans les ressources de l'établissement selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Unités de vie pour jeunes – Ouverte	N.D.	N.D.	1849	1790	1756
Unités de vie pour jeunes – fermée (LPJ, LSJPA)	428	424	412	395	415
Unités de vie ouvertes pour jeunes – santé mentale	N.D.	151	158	134	160
Unités de vie ouverte pour jeunes mères en difficulté d'adaptation (LPJ, LSSSS)	135	40	33	110	112
Foyer de groupe	598	562	574	506	436
Ressources intermédiaires	567	552	522	510	517
Service d'apprentissage aux habitudes de travail	67	20	15	15	2
Centre de jour	730	653	608	608	500

Source : AS-480 G, de 2014-2015 à 2018-2019. Page 1. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Mesures de contrôle

Isolement

Tableau synthèse, mesure d'isolement selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Nombre de jeunes différents ayant fait l'objet d'une mesure d'isolement	4 898	4 128	6 264	6 620	6 234
Pourcentage des jeunes ayant fait l'objet d'une mesure d'isolement	7,69	7,70	9,24	9,80	9,57
Pourcentage des jeunes âgés de 6 à 12 ans ayant fait l'objet d'une mesure d'isolement	17,36	17,19	21,03	23,85	21,40
Pourcentage des jeunes âgés de 13 à 17 ans ayant fait l'objet d'une mesure d'isolement	6,33	6,18	7,65	7,69	7,11
Durée moyenne par isolement	0,55	0,62	0,70	0,54	0,50
Durée moyenne par isolement pour les jeunes âgés de 6 à 12 ans	0,28	0,39	0,61	0,27	0,24
Durée moyenne par isolement pour les jeunes âgés de 13 à 17 ans	0,65	0,73	0,75	0,73	0,68

Sources : Nombre de jeunes différents ayant fait l'objet d'une mesure d'isolement. Pourcentage des jeunes ayant fait l'objet d'une mesure d'isolement. Pourcentage des jeunes âgés de 6 à 12 ans ayant fait l'objet d'une mesure d'isolement. Pourcentage des jeunes âgés de 13 à 17 ans ayant fait l'objet d'une mesure d'isolement. Durée moyenne par isolement. Durée moyenne par isolement pour les jeunes âgés de 6 à 12 ans. Durée moyenne par isolement pour les jeunes âgés de 13 à 17 ans. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Moins de 10 % des enfants font l'objet d'une mesure d'isolement lors que placé en unité de vie. Par contre, cette proportion varie selon les régions. Les 6-12 ans font plus objet d'une mesure d'isolement, mais la durée de ces mesures est plus courte. Pour l'ensemble des groupes d'âge, la durée moyenne de l'isolement est à l'intérieur des balises établies.

Proportion de jeunes ayant fait l'objet d'une mesure d'isolement selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Bas-Saint-Laurent	21,3%	23,3%	28,0%	12,4%	13,9%
Saguenay - Lac-Saint-Jean	8,1%	9,0%	8,6%	11,0%	10,5%
Capitale-Nationale	3,1%	2,8%	4,3%	4,3%	2,2%
Mauricie et Centre-du-Québec	3,4%	2,8%	7,2%	4,5%	9,8%
Estrie	5,4%	10,8%	13,2%	11,6%	8,8%
Montréal	8,3%	6,7%	22,4%	14,2%	8,8%
Montréal-Batshaw	8,0%	8,2%	7,1%	8,8%	8,6%
Outaouais	4,2%	12,2%	8,0%	10,1%	14,4%
Abitibi-Témiscamingue	1,8%	2,1%	1,6%	3,0%	3,8%
Côte-Nord	8,3%	2,6%	3,2%	6,7%	6,6%
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	10,9%	16,7%	17,8%	12,1%	10,1%
Chaudière-Appalaches	N.D.	9,1%	8,2%	7,0%	6,2%
Laval	15,6%	14,2%	14,5%	15,8%	15,1%
Lanaudière	4,9%	8,1%	8,9%	21,0%	19,2%
Laurentides	4,6%	2,8%	5,0%	4,6%	3,4%
Montérégie	9,4%	7,7%	9,1%	12,6%	12,6%
Ensemble du Québec	7,7%	7,7%	9,2%	9,8%	9,6%

Source : Pourcentage des jeunes ayant fait l'objet d'une mesure d'isolement. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Mesures particulières (contention physique et mécanique)

Un accroissement du nombre de mesures de contention est observé entre 2015-2016 et 2019-2020.

Nombre de mesures de contention par groupes d'âge, selon l'année fiscale. Ensemble du Québec

Groupe d'âge	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	Augmentation
3 - 5 ans	385	127	113	512	467	21,3%
6 - 11 ans	5172	5797	6232	6781	7508	45,2%
12 - 15 ans	3774	4036	4268	4995	4372	15,8%
16 - 17 ans	1988	1882	1743	1260	1625	-18,3%
18 - 20 ans	83	24	46	58	16	-80,7%
Total général	11402	11866	12402	13606	13988	22,7%

Source : IND06-Liste_Contentions_Mesures_Particularieres.xlsx, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Hébergement en encadrement intensif

Tableau synthèse, Proportion de jeunes en encadrement intensif et durée moyenne selon année fiscale, Ensemble du Québec

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Nombre de jeunes en hébergement	4 499	4 516	4 545	4 493	4 562
Nombre de jeunes en encadrement intensif	535	506	548	516	515
Proportion de jeunes placés en encadrement intensif	11,9%	11,2%	12,1%	11,5%	11,3%
Durée moyenne en jours de l'encadrement intensif	43,4	45,6	42,2	43,5	51,4

Source : INDIC 48-HÉBERGEMENT EN ENCADREMENT INTENSIF_NOMBRE ET DURÉE EN JOURS.xlsx; INDIC 48-ENCADREMENT INTENSIF_DUREE_MOYENNE EN JOURS.xlsx. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Un peu plus de 10 % des enfants placés en réadaptation ferait l'objet d'une mesure d'encadrement intensif. La durée moyenne en jours de cet encadrement avoisine le mois et demi.

Proportion de jeunes en encadrement intensif selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Bas-Saint-Laurent	20,7%	30,3%	25,8%	16,3%	20,8%
Saguenay - Lac-Saint-Jean	15,2%	16,1%	14,4%	11,3%	9,1%
Capitale-Nationale	8,7%	14,0%	16,1%	12,1%	16,1%
Mauricie et Centre-du-Québec	5,5%	5,0%	3,1%	4,5%	5,0%
Estrie	7,9%	3,8%	4,2%	2,8%	4,2%
Montréal	21,3%	22,8%	23,7%	23,6%	19,3%
Montréal-Batshaw	7,0%	4,8%	4,6%	4,7%	5,0%
Outaouais	24,8%	21,4%	32,5%	28,7%	25,6%
Abitibi-Témiscamingue	10,3%	5,7%	10,8%	13,8%	9,9%
Côte-Nord	13,7%	12,5%	13,7%	17,8%	9,2%
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	22,9%	37,1%	34,4%	27,5%	26,6%
Chaudière-Appalaches	0,5%	1,5%	1,3%	4,1%	8,4%
Laval	27,1%	20,6%	19,9%	17,9%	22,9%
Lanaudière	0,9%	4,1%	5,0%	3,2%	2,9%
Laurentides	6,7%	5,5%	8,5%	6,6%	4,3%
Montérégie	15,4%	13,9%	15,7%	17,8%	14,7%
Proportion totale	11,9%	11,2%	12,1%	11,5%	11,3%

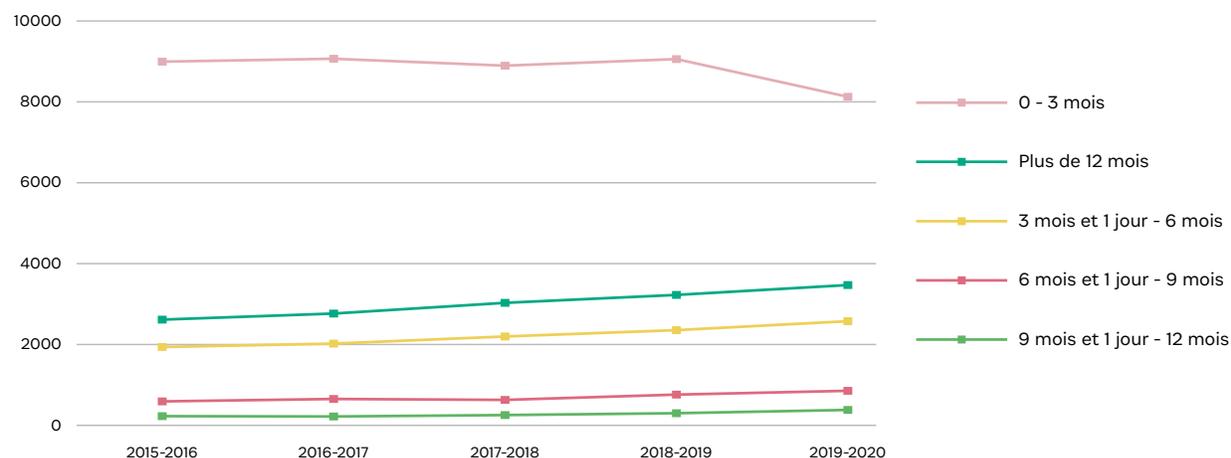
Source : INDIC 48-HÉBERGEMENT EN ENCADREMENT INTENSIF_NOMBRE ET DURÉE EN JOURS.xlsx. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

7. Processus judiciaire

Cette section se divise en deux parties. Nous allons d'abord présenter les données reliées à la durée des procédures judiciaires. Les recours aux conférences de règlement à l'amiable et aux projets d'entente sont ensuite traités.

Durée de la procédure judiciaire

Nombre de demandes par Regroupement de délai Début service – décision finale selon année fiscale, Ensemble du Québec



Ce graphique, de même que les tableaux qui s'y lient, montrent que dans la presque la moitié des cas, le délai entre le début des services d'application du processus judiciaire et la décision finale excède trois mois. Un allongement des délais tend également à être observé. Dans plus de 20 % des cas, la procédure s'étire sur plus d'une année. Des variations régionales quant à la proportion des délais qui durent moins de trois mois entre le début des services et la décision judiciaire sont à recenser.²¹

Regroupements de délai entre le début des services et la décision judiciaire selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
0 - 3 mois	8994	9066	8895	9057	8125
3 mois et 1 jour - 6 mois	1938	2022	2198	2355	2576
6 mois et 1 jour - 9 mois	593	653	630	761	855
9 mois et 1 jour - 12 mois	228	220	255	301	382
Plus de 12 mois	2615	2765	3030	3226	3470
Total	14368	14726	15008	15700	15408

Source : Fichier INDO1-Liste_Services_Application_Processus_Judiciaires 2015 à 2019.xlsx, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

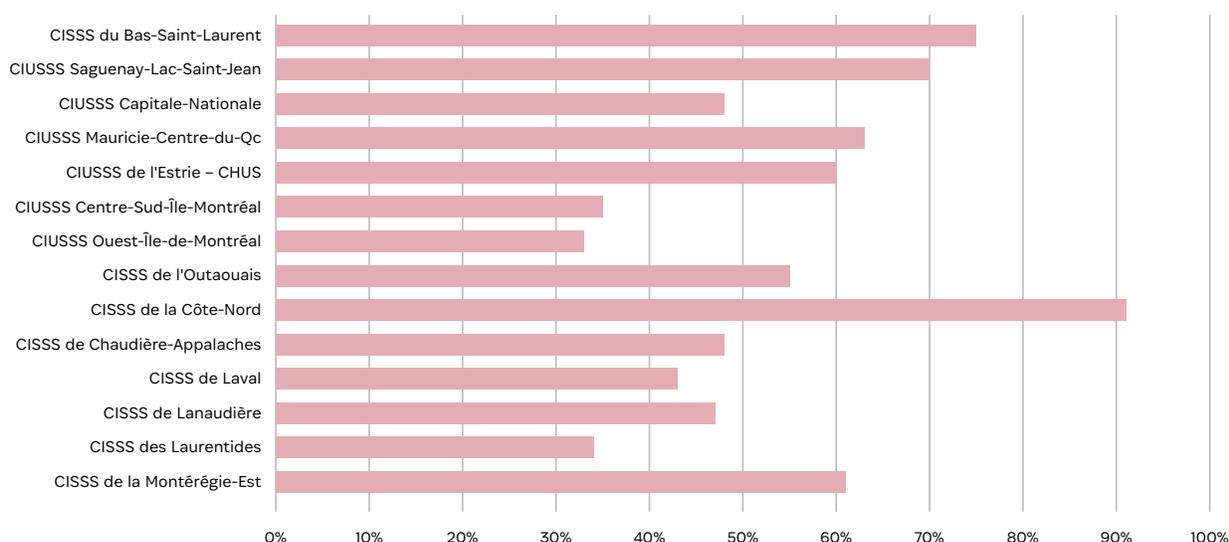
²¹ La source des données à la base du prochain graphique est la suivante : Fichier INDO1-Liste_Services_Application_Processus_Judiciaires 2015 à 2019.xlsx, in Courriel du 11 août 2020.

Proportion des regroupements de délai entre le début des services et la décision judiciaire selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	Augmentation
0 - 3 mois	62,6%	61,6%	59,3%	57,7%	52,7%	-9,9%
3 mois et 1 jour - 6 mois	13,5%	13,7%	14,6%	15,0%	16,7%	3,2%
6 mois et 1 jour - 9 mois	4,1%	4,4%	4,2%	4,8%	5,5%	1,4%
9 mois et 1 jour - 12 mois	1,6%	1,5%	1,7%	1,9%	2,5%	0,9%
Plus de 12 mois	18,2%	18,8%	20,2%	20,5%	22,5%	4,3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	

Source : Fichier INDO1-Liste_Services_Application_Processus_Judiciaires 2015 à 2019.xlsx, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Proportion des délais de moins de trois mois entre le début des services et la décision judiciaire selon région sociosanitaire, année fiscale 2018-2019



Les informations à la base des prochains tableaux et graphiques nous ont été acheminées par le MSSS le 22 juillet 2020. Les quatre régions sociosanitaires ici considérées sont celles qui nous ont été présentées comme utilisant avec le plus de conformité certaines entrées spécifiques à un module particulier du Projet Intégration Jeunesse (le système PIJ).

Ces deux prochains tableaux permettent de documenter le nombre de procédures ainsi que le nombre d'auditions inscrits dans quatre régions, soit les CISSS et CIUSSS de Chaudière-Appalaches, de la Capitale Nationale, du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal et de la Montérégie-Est.

Nombre de procédures, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
CISSS de Chaudière-Appalaches	923	837	907	942	1028
CIUSSS Capitale-Nationale	1391	1466	1368	1586	1692
CIUSSS Centre-Sud-Île-Montréal	1961	2027	2118	1922	2165
CISSS de la Montérégie-Est	2873	2532	2580	2799	2871
Total	7148	6862	6973	7249	7756

Source : Fichier Auditions, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Nombre d'auditions selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
CISSS de Chaudière-Appalaches	1331	1316	1262	1430	1599
CIUSSS Capitale-Nationale	1829	1941	1844	2160	2585
CIUSSS Centre-Sud-Île-Montréal	3864	4270	4276	4349	4455
CISSS de la Montérégie-Est	5591	4722	4769	5474	5464
Total	12615	12249	12151	13413	14103

Source : Fichier Auditions, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Le tableau suivant permet de constater que le nombre moyen d'auditions par procédure est supérieur à 1,50, ce qui entraîne qu'en moyenne, plus d'une audition est nécessaire avant qu'il y ait prononcé de l'ordonnance.

Nombre moyen d'auditions par procédure selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
CISSS de Chaudière-Appalaches	1,44	1,57	1,39	1,52	1,56
CIUSSS Capitale-Nationale	1,31	1,32	1,35	1,36	1,53
CIUSSS Centre-Sud-Île-Montréal	1,97	2,11	2,02	2,26	2,06
CISSS de la Montérégie-Est	1,95	1,86	1,85	1,96	1,90
Moyenne	1,76	1,79	1,74	1,85	1,82

Source : Fichier Auditions, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Ajoutons que dans un échantillonnage de 4 régions, sur une période de 5 ans, 35 697 procédures régulières (38 et 95) sont déposées pour audition. De ces procédures, 22 577 se règlent en une seule présence au tribunal, soit 63 % des dossiers. Dans 37 % des procédures, plus d'une audition sont nécessaires pour régler les situations.

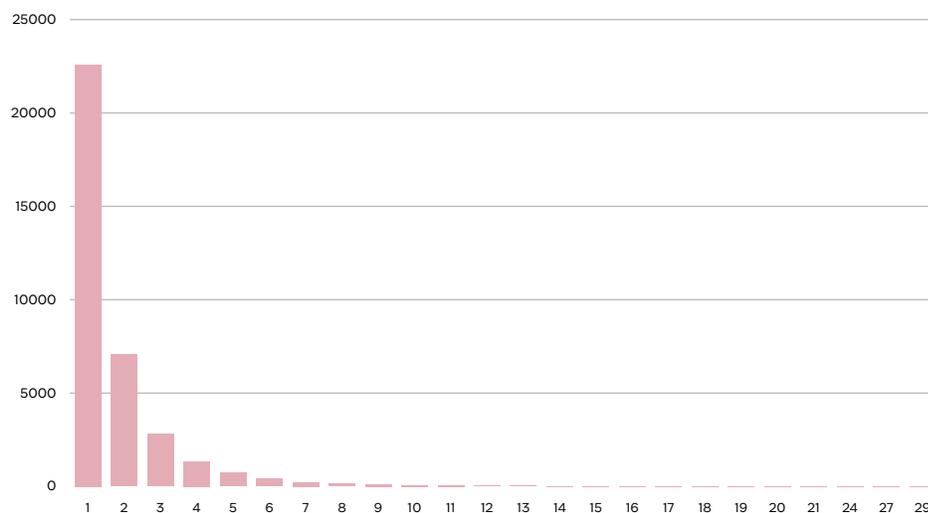
Nombre et pourcentage de procédures différentes se réalisant en une audition entre 2015 et 2020, quatre centres jeunesse

	Nombre	Pourcentage
Procédures se réalisant en une audition	22 577	63,2 %
Procédures se réalisant en plusieurs auditions	13 120	36,8 %
Total	35 697	100,0 %

Source : Fichier Auditions, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

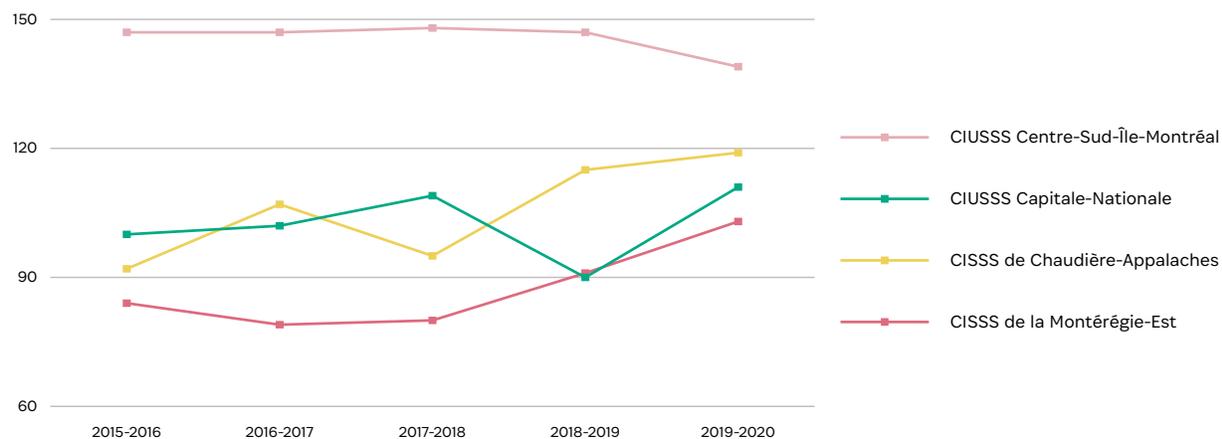
Le prochain graphique permet d'observer que le nombre d'auditions pour qu'il y ait prononcé de l'ordonnance peut, dans certains cas, se révéler élevé.

Nombre d'auditions par procédure entre 2015 et 2020, quatre centres jeunesse

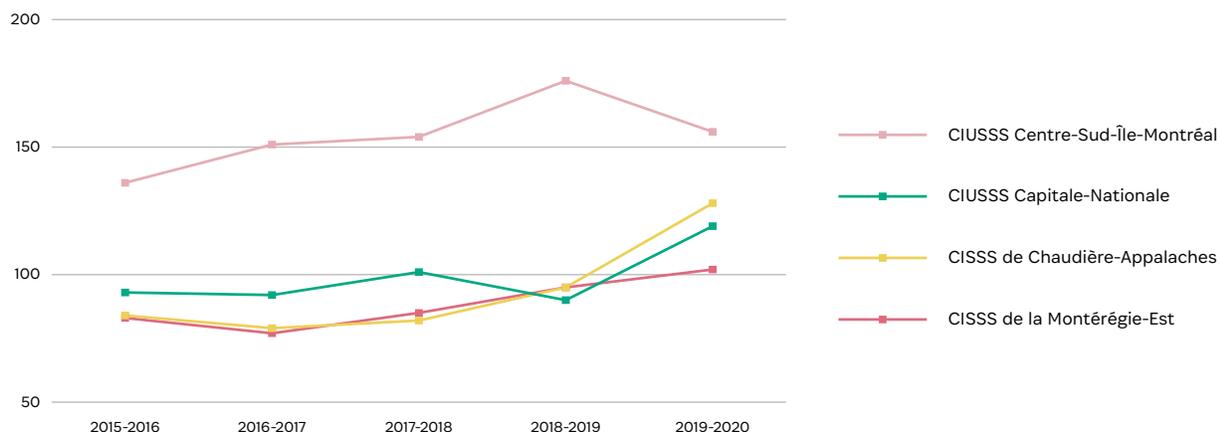


Ces deux prochains graphiques témoignent également de durées des processus judiciaires qui varient selon les régions. Ces différences s'observent à la fois entre le dépôt de la requête et le prononcé de l'ordonnance, articles 38 et 38 amendés, et entre le dépôt de la requête et le prononcé de l'ordonnance, articles 95 regroupés.

Durées moyennes en jours de calendrier entre le dépôt de la requête et le prononcé de l'ordonnance à l'article 38 et 38 amendés selon quatre régions sociosanitaires et année fiscale



Durées moyennes en jours de calendrier entre le dépôt de la requête et le prononcé de l'ordonnance à l'article 95 regroupé selon quatre régions sociosanitaires et année fiscale



Les tableaux qui suivent sont à la base des graphiques ci-haut présentés.

Durées moyennes en jours de calendrier entre le dépôt de la requête et le prononcé de l'ordonnance, articles 38 et 38 amendés, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	Augmentation
CIUSSS Capitale-Nationale	100,5	102,1	109,4	89,9	110,8	10,3%
CIUSSS Centre-Sud-Île-Montréal	146,6	147,3	148,5	146,9	139,1	-5,1%
CISSS de Chaudière-Appalaches	91,9	106,7	94,8	114,5	119,4	30,0%
CISSS de la Montérégie-Est	83,8	79,1	80,5	91,3	103,2	23,3%
Moyenne générale	106,8	109,4	109,5	109,0	117,3	9,8%

Source : Fichier Auditions, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Durées moyennes en jours de calendrier entre le dépôt de la requête et le prononcé de l'ordonnance, articles 95 regroupés, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	Augmentation
CIUSSS Capitale-Nationale	92,8	91,6	100,7	90,4	119,2	28,4%
CIUSSS Centre-Sud-Île-Montréal	135,9	151,0	153,8	175,7	155,6	14,5%
CISSS de Chaudière-Appalaches	84,3	78,7	82,0	95,0	128,3	52,2%
CISSS de la Montérégie-Est	83,5	77,3	84,6	95,5	102,5	22,7%
Moyenne générale	99,0	100,8	108,0	115,4	124,1	25,3%

Source : Fichier Auditions, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Conférences de règlements à l'amiable (CRA) et projets d'entente

Nombre et pourcentage de procédures se rapportant aux conférences de règlement à l'amiable et aux projets d'entente selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

Nombre et pourcentage de procédures se rapportant aux conférences de règlement à l'amiable (CRA)

RSS	2015-2016			2016-2017			2017-2018			2018-2019			2019-2020		
	Nombre de procédures	CRA	%	Nombre de procédures	CRA	%	Nombre de procédures	CRA	%	Nombre de procédures	CRA	%	Nombre de procédures	CRA	%
CISSS de Chaudière-Appalaches	923	16	1,7%	837	13	1,6%	907	2	0,2%	942	1	0,1%	1028	1	0,1%
CIUSSS Capitale-Nationale	1391		0,0%	1466		0,0%	1368	3	0,2%	1586		0,0%	1692	3	0,2%
CIUSSS Centre-Sud-Île-Montréal	1961	12	0,6%	2027	4	0,2%	2118	1	0,0%	1922	2	0,1%	2165	1	0,0%
CISSS de la Montérégie-Est	2873		0,0%	2532		0,0%	2580	2	0,1%	2799	19	0,7%	2871	18	0,6%
Total	7148	28	0,4%	6862	17	0,2%	6973	8	0,1%	7249	22	0,3%	7756	23	0,3%

Nombre et pourcentage de procédures se rapportant aux projets d'entente

RSS	Nombre de procédures	Projets d'entente	%	Nombre de procédures	Projets d'entente	%	Nombre de procédures	Projets d'entente	%	Nombre de procédures	Projets d'entente	%	Nombre de procédures	Projets d'entente	%
	CISSS de Chaudière-Appalaches	923	4	0,4%	837	9	1,1%	907	18	2,0%	942	27	2,9%	1028	243
CIUSSS Capitale-Nationale	1391		0,0%	1466		0,0%	1368		0,0%	1586		0,0%	1692		0,0%
CIUSSS Centre-Sud-Île-Montréal	1961	44	2,2%	2027	41	2,0%	2118	45	2,1%	1922	69	3,6%	2165	169	7,8%
CISSS de la Montérégie-Est	2873	4	0,1%	2532	2	0,1%	2580		0,0%	2799		0,0%	2871	27	0,9%
Total	7148	52	0,7%	6862	52	0,8%	6973	63	0,9%	7249	96	1,3%	7756	439	5,7%

Source : Fichier Auditions, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties O1 à O8), CSDEPJ.

Ce tableau documente le fait que si le nombre de procédures faisant mention de conférences de règlement à l'amiable à l'intérieur des procédures lancées demeure faible (ces conférences sont mentionnées dans moins de 1 % des procédures), il en va désormais autrement des projets d'entente qui eux ont connu, depuis 2018-2019, une augmentation, ce surtout au CISSS de Chaudière-Appalaches mais aussi au CIUSSS du Centre-Sud-de-Île-de-Montréal.

Révision sans audition des parties (révision accélérée)

Nombre et pourcentage de requêtes en révision et en prolongation d'ordonnance selon article de la Loi sur la Protection de la Jeunesse, année fiscale et deux centres jeunesse

	CISSS de Chaudière-Appalaches						CIUSSS Capitale-Nationale						Grand Total
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	Total	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	Total	
Requête en prolongation d'ordonnance art 95(2)	16	6	6	14	2	44	5	6		2		13	57
Requête en révision d'ordonnance art 95(1)	6	7	9	3		25	20	2				22	47
Requête en révision et en prolongation d'ordonnance art 95(1) et 95(2)	11	20	69	45	3	148	4		1	21	1	27	175
Grand Total	33	33	84	62	5	217	29	8	1	23	1	62	279
Grand Total Tout types décision	1331	1316	1262	1430	1599	6938	1829	1941	1844	2160	2585	10359	64530
	2,5%	2,5%	6,7%	4,3%	0,3%	3,1%	1,6%	0,4%	0,1%	1,1%	0,0%	0,6%	0,4%

Source : Fichier Auditions, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties O1 à O8), CSDEPJ.

Moins de 1 % des 64 530 auditions tenues dans les 4 centres Jeunesse documentés font mention d’une révision sans audition des parties (Requête en prolongation d’ordonnance à l’article 95(2), d’une requête en révision d’ordonnance à l’article 95(1) ou encore d’une Requête en révision et en prolongation d’ordonnance aux articles 95(1) et 95(2)). Dans deux régions (CISSS de la Montérégie-Est; CIUSSS Centre-Sud-Île-Montréal), aucune mention n’est à repérer. C’est au CIUSSS de Chaudière Appalaches, et plus précisément au regard des requêtes accordées dans le cadre d’une Requête en révision et en prolongation d’ordonnance aux articles 95(1) et 95(2) que la révision sans audition des parties se trouve à être le plus souvent signalée.

8. Ressources humaines

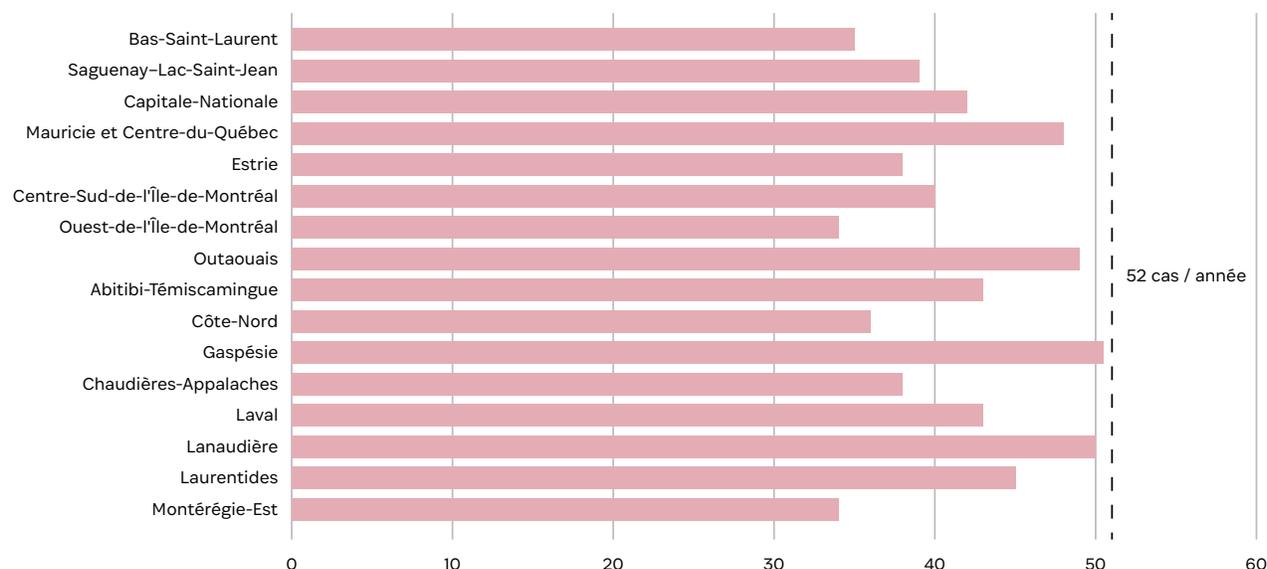
Cette section²² se divise en six thématiques :

- La conformité aux standards en protection de la jeunesse;
- Les volumes d’activités et les heures travaillées aux étapes de la réception et du traitement des signalements, de l’évaluation / orientation et de l’application de mesures;
- L’évolution du ratio d’heures en assurance salaire et en CSST;
- Le développement professionnel;
- La mobilité du personnel;
- L’évolution des heures travaillées par les personnel cadre et syndiqué.

Conformité aux standards en protection de la jeunesse

Nombre d’évaluations terminées en une année

Moyenne des évaluations terminées par intervenant sur 5 ans



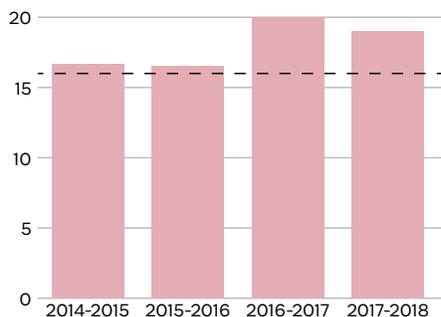
Selon ce graphique, aussi inscrit au rapport principal,²³ le nombre moyen d’évaluations terminées par intervenant entre 2014-2015 et 2018-2019, a dépassé la quarantaine (41,6), mais sans atteindre le standard ministériel de 52 évaluations par année.

22 Pour cette section, des données provenant des régions sociosanitaires 17 (Nunavik) et 18 (Terres-Cries-de-la-Baie-James) ont été considérées.

23 Des données inscrites aux pages 4 et 16 des AS-480 G allant de 2014-2015 à 2018-2019 sont à la source de ce tableau.

Nombre moyen de dossiers à l'étape Application des mesures

État de situation de 2014-2015 à 2017-2018, du nombre moyen de dossiers de protection de la jeunesse confiés à chaque intervenant



Ce graphique se retrouve à l'intérieur du document principal. Selon les données obtenues, le nombre moyen de dossiers confiés à un intervenant a cru de 13,6 % entre 2014-2015 et 2017-2018, passant de 16,7 à 19,0, alors que la norme en vigueur est d'une moyenne de 16 dossiers. Des différences régionales sont observées.

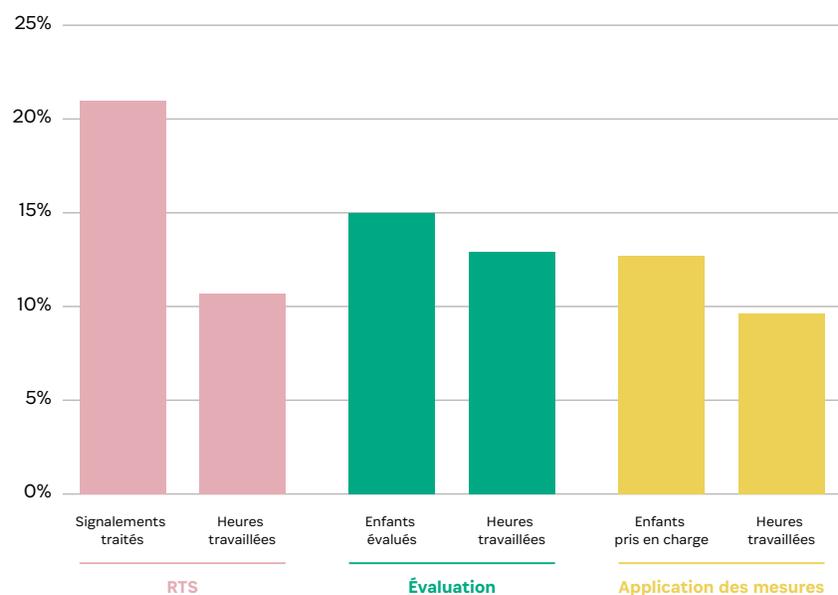
État de situation de 2014-2015 à 2017-2018 du nombre moyen de dossiers de protection de la jeunesse confiés à chaque intervenant selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS	NomAbreg	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Augmentation
1	CISSS du Bas-Saint-Laurent	20,1	18,6	19,1	14,6	-27,2%
2	CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean	19,4	13,9	21,7	20,8	7,3%
3	CIUSSS de la Capitale-Nationale	17,8	19,3	22,1	20,4	14,6%
4	CIUSSS de la Mauricie et du Centre-du-Québec	18,2	15,9	20,7	18,1	-0,3%
5	CIUSSS de l'Estrie - CHUS	17,8	24,1	16,4	19,2	7,9%
6	CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal	15,2	15,0	14,3	17,2	13,0%
	CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal	10,0	16,0	16,8	17,0	70,0%
7	CISSS de l'Outaouais	18,0	13,8	16,4	17,8	-1,1%
8	CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue	16,0	16,1	19,0	16,9	5,6%
9	CISSS de la Côte-Nord	16,0	10,6	15,0	17,0	6,3%
11	CISSS de la Gaspésie	15,0	19,5	27,0	20,0	33,3%
12	CISSS de Chaudières-Appalaches	20,0	18,4	18,9	20,9	4,6%
13	CISSS de Laval	16,5	19,4	22,1	22,7	37,8%
14	CISSS de Lanaudière	14,0	11,7	19,7	20,9	49,6%
15	CISSS des Laurentides	17,0	14,0	31,9	23,7	39,4%
16	CISSS de la Montérégie-Est	16,5	18,0	18,9	16,4	-0,5%
Moyenne des moyennes		16,7	16,5	20,0	19,0	13,6%

Source : Études crédits 2015-2016_PQ - Question 305.xlsx, Études crédits 2016-2017_PQ - Question 305.docx, Études crédits 2017-2018_PQ - Question 305.doc, Études crédits 2018-2019_PQ - Question 305.docx. CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Volumes d'activités et heures travaillées en protection de la jeunesse

Hausse (en %) des volumes d'activités et des heures travaillées (2014-15 à 2018-19)



Le tableau qui suit, également partie intégrante du rapport principal, permet de montrer les données qui entrent dans sa composition.

Volume d'activités et heures travaillées en Réception et traitement des signalements, en Évaluation/orientation et en application des mesures selon l'année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Signalements traités	88 431	89 376	93 068	97 655	106 997	21,0%
Heures travaillées en RTS	416 172	409 466	415 974	443 695	460 818	10,7%
Jeunes évalués	32 912	33 889	34 062	36 599	37 850	15,0%
Heures travaillées en EO	1 235 423	1 172 544	1 225 435	1 289 681	1 394 526	12,9%
Jeunes en application des mesures	39 980	39 627	41 222	42 765	45 056	12,7%
Heures travaillées en AM	3 684 818	3 633 823	3 728 840	3 815 345	4 038 189	9,6%

Source : Pour signalements traités : AS-480 G, Page 2. Pour heures travaillées en RTS : AS-471 de 2014-2015 à 2018-2019, Centre d'activité 5100 Accueil à la jeunesse (LPJ - LSJPA - LSSSS), addition des comptes Personnel-temps régulier heures et Temps supplémentaire. Pour jeunes évalués AS-471 de 2014-2015 à 2018-2019. Centre d'activité 5201 Évaluation / orientation (LPJ), Usagers. Pour heures travaillées en EO, Centre d'activité 5201 Évaluation / orientation (LPJ), addition des comptes Personnel-temps régulier heures et Temps supplémentaire. Pour Jeunes en application des mesures : Centre d'activité 5402 Assistance et support aux jeunes et à la famille (LPJ-LSSSS), Usagers. Pour Heures travaillées en AM : Centre d'activité 5402 Assistance et support aux jeunes et à la famille (LPJ-LSSSS), addition des comptes Personnel-temps régulier heures et Temps supplémentaire.

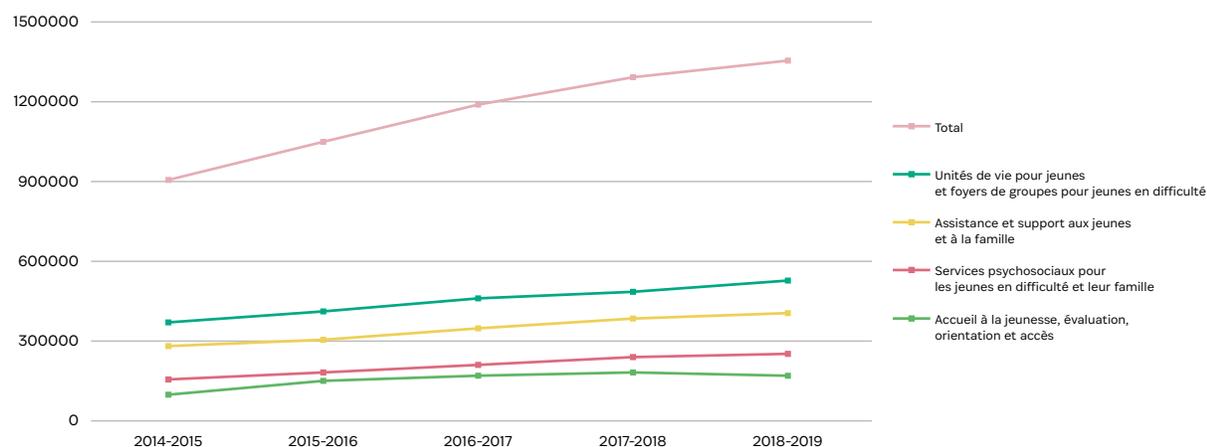
Le nombre de signalements traités, de jeunes évalués et de jeunes pris en charge en application des mesures a, entre 2014-2015 et 2018-2019, davantage cru que le nombre d'heures travaillées par les intervenants à chacune de ces étapes du processus PJ.

Les tableaux suivants présentent des informations relatives au personnel de ces différents services aux jeunes et à leur famille :

- Les services psychosociaux pour les jeunes en difficulté et leur famille correspondent aux services de première ligne des CLSC
- L'accueil à la jeunesse, évaluation, orientation et accès correspondent aux services de la réception et traitement des signalements, de l'évaluation-orientation et de l'accès aux services
- L'assistance et support aux jeunes et à leur famille correspond au service de l'application des mesures
- Les unités de vie pour jeunes et foyers de groupes pour jeunes en difficultés correspondent aux services de réadaptation

Assurance salaire

Évolution du nombre d'heures en assurance-salaire avec solde et sans solde par regroupement de centres d'activité, selon année fiscale



Évolution des heures en assurance salaire selon regroupement de centres d'activités et année fiscale, ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Services psychosociaux pour les jeunes en difficulté et leur famille						
Heures travaillées	2 539 541	2 474 362	2 511 939	2 542 989	2 749 402	8,3%
Heures en assurance salaire avec solde	146 585	173 677	191 707	224 645	226 410	54,5%
Heures en assurance salaire sans solde	9 253	8 450	18 860	15 261	25 680	177,5%
Ratios en assurance salaire avec solde	5,8 %	7,0 %	7,6 %	8,8 %	8,2 %	42,7%
Accueil à la jeunesse, évaluation, orientation et accès						
Heures travaillées	1 836 975	1 780 274	1 834 748	1 946 768	2 011 887	9,5%
Heures en assurance salaire avec solde	90 468	139 218	153 318	161 072	154 887	71,2%
Heures en assurance salaire sans solde	8 051	11 289	16 657	21 116	14 834	84,3%
Ratios en assurance salaire avec solde	4,9 %	7,8 %	8,4 %	8,3 %	7,7 %	56,3%
Assistance et support aux jeunes et à la famille (application des mesures)						
Heures travaillées	3 983 076	3 937 016	3 954 994	3 998 468	4 226 166	6,1%
Heures en assurance salaire avec solde	272 275	278 069	322 373	357 992	375 827	38,0%
Heures en assurance salaire sans solde	8 946	26 995	25 570	26 776	29 437	229,0%
Ratios en assurance salaire avec solde	6,8 %	7,1 %	8,2 %	9,0 %	8,9 %	30,1%
Unités de vie pour jeunes et foyers de groupes pour jeunes en difficulté						
Heures travaillées	5 640 436	5 594 647	5 644 407	5 833 728	5 848 666	3,7%
Heures en assurance salaire avec solde	350 406	389 579	437 328	453 934	484 534	38,3%
Heures en assurance salaire sans solde	19 981	22 100	23 342	31 433	43 063	115,5%
Ratios en assurance salaire avec solde	6,2 %	7,0 %	7,7 %	7,8 %	8,3 %	33,4%
Tous						
Heures travaillées	14 000 028	13 786 299	13 946 088	14 321 952	14 836 121	6,0%
Heures en assurance salaire avec solde	859 732	980 543	1 104 726	1 197 643	1 241 657	44,4%
Heures en assurance salaire sans solde	46 231	68 833	84 429	94 586	113 013	144,5%
Ratios en assurance salaire avec solde	6,1 %	7,1 %	7,9 %	8,4 %	8,4 %	36,3%

Source : Pour commission Laurent vae2020-07-20.xlsx, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Les heures en assurance salaire avec solde (+44,4 %) de même que les heures en assurance salaire sans solde (+144,5 %) ont augmenté entre 2014-2015 et 2018-2019, et ce à tous les regroupements de centres d'activité. À même enseigne, les ratios d'heures en assurance salaire avec solde²⁴ ont augmenté de 36,3 %; cette hausse se constate à tous les regroupements et tout particulièrement au regroupement des centres d'activité Accueil à la jeunesse, évaluation, orientation et accès.

Pris dans son ensemble, les quatre grands regroupements du programme Jeunes en difficulté ont connu une augmentation du ratio d'heures en assurance salaire (absence pour motif de maladie) qui se révèle plus élevée que celle qui peut être observée dans l'ensemble du réseau. On retient qu'une hausse de 36,3 % peut être documentée pour l'ensemble de ces regroupements entre 2014-2015 et 2018-2019. Cette hausse se révèle ainsi plus élevée que celle que l'on recense pour la même période sur l'ensemble du réseau (+26,8 %).²⁵ À même enseigne, la moyenne annuelle du ratio d'heures en assurance salaire (+7,6 %) se révèle plus élevée que la cible ministérielle 2020 (+5,9 %).²⁶

24 Le ratio d'heures en assurance salaire est calculé ainsi : Heures en assurance salaire avec solde / Heures travaillées régulières et supplémentaires.

25 Gouvernement du Québec (2019), « Plan stratégique 2019-2023 », Québec, Ministère de la santé et des services sociaux, p. 6.

26 Gouvernement du Québec (2017), « Plan stratégique du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec 2015-2020 Mise à jour 2017 », p. 17.

Taux de CNESST²⁷

Évolution du taux CNESST selon regroupement de centres d'activités et année fiscale, ensemble du Québec

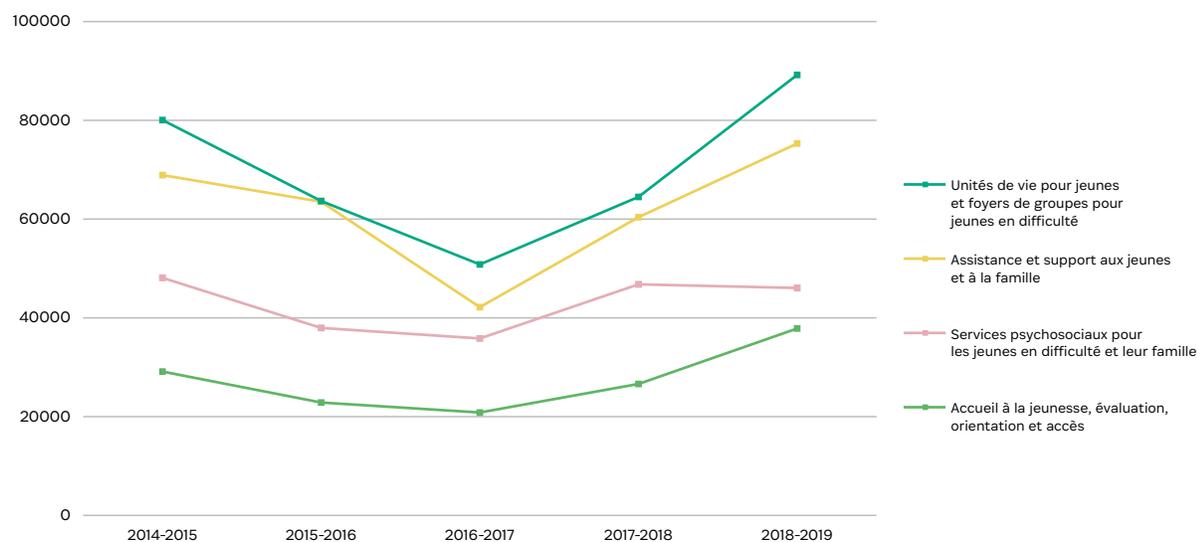
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Services psychosociaux pour les jeunes en difficulté et leur famille	0,1%	0,3%	0,2%	0,3%
Accueil à la jeunesse, évaluation, orientation et accès	0,4%	0,3%	0,6%	0,7%
Assistance et support aux jeunes et à la famille	0,8%	0,7%	0,9%	0,9%
Unités de vie pour jeunes et foyers de groupes pour jeunes en difficulté	2,1%	1,8%	2,2%	2,1%
Total	1,2%	1,0%	1,2%	1,3%

Source : Pour commission Laurent vae2020-07-20.xlsx, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Le taux de déclarations en lien avec la santé et la sécurité au travail du personnel salarié des centres d'activités reliés aux services à la jeunesse demeure relativement stable. Cependant, un taux supérieur pour ce type d'absence est observé dans les services de réadaptation (unités de vie et foyers de groupe).

Formation et développement professionnel²⁸

Nombre d'heures de développement du personnel salarié selon regroupement de centres d'activités et année fiscale, ensemble du Québec



27 CNESST = Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail. Les heures CNESST incluent les 14 premiers jours qui sont remboursés par la CNESST à l'employeur, les visites médicales prévues par la CNESST et le temps d'invalidité indemnisée directement par la CNESST. Le taux CNESST est calculé ainsi : Heures CNESST / Heures CNESST + Heures travaillées régulières et supplémentaires.

28 Sont inclus dans les heures de développement :

- Orientation et accueil
- Développement de début de pratique - formation des personnes nouvellement embauchées
- Encadrement de la pratique professionnelle
- Tout autre budget associé au Plan de Développement des Ressources Humaines (PDRH)

Le tableau suivant démontre que le nombre d'heures de développement du personnel salarié (+9,4 %) de même que le ratio heures en développement du personnel (+3,3 %) ont un peu augmenté entre 2014-2015 et 2018-2019. Un creux important a prévalu en 2016-2017.

Évolution du nombre d'heures de développement du personnel salarié selon certains regroupements de centres d'activité et année fiscale, ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Services psychosociaux pour les jeunes en difficulté et leur famille						
Heures travaillées	2 539 541	2 474 362	2 511 939	2 542 989	2 749 402	8,3%
Heures en développement	48 107	37 963	35 828	46 789	46 053	-4,3%
Ratio heures en développement sur heures travaillées	1,9%	1,5%	1,4%	1,8%	1,7%	-11,6%
Accueil à la jeunesse, évaluation, orientation et accès						
Heures travaillées	1 836 975	1 780 274	1 834 748	1 946 768	2 011 887	9,5%
Heures en développement	29 128	22 859	20 838	26 617	37 845	29,9%
Ratio heures en développement sur heures travaillées	1,6%	1,3%	1,1%	1,4%	1,9%	18,6%
Assistance et support aux jeunes et à la famille (application des mesures)						
Heures travaillées	3 983 076	3 937 016	3 954 994	3 998 468	4 226 166	6,1%
Heures en développement	68 909	63 513	42 171	60 384	75 303	9,3%
Ratio heures en développement sur heures travaillées	1,7%	1,6%	1,1%	1,5%	1,8%	3,0%
Unités de vie pour jeunes et foyers de groupes pour jeunes en difficulté						
Heures travaillées	5 640 436	5 594 647	5 644 407	5 833 728	5 848 666	3,7%
Heures en développement	80 054	63 668	50 819	64 495	88 306	10,3%
Ratio heures en développement sur heures travaillées	1,4%	1,1%	0,9%	1,1%	1,5%	6,4%
Tous						
Heures travaillées	14 000 028	13 786 299	13 946 088	14 321 952	14 836 121	6,0%
Heures en développement	226 198	188 003	149 655	198 285	247 507	9,4%
Ratio heures en développement sur heures travaillées	1,6%	1,4%	1,1%	1,4%	1,7%	3,3%

Source : Pour commission Laurent vae2020-07-20.xlsx, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Mobilité du personnel

Nous remarquons que le taux de roulement du personnel²⁹ entre les services s'est un peu accentué entre 2014 et 2020, oscillant, selon les regroupements et les années, entre 15 % et 23 %. Des écarts importants sont observés entre les régions.

Évolution du taux de roulement selon regroupement de centres d'activités et année fiscale, ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Services psychosociaux pour les jeunes en difficulté et leur famille	18,0%	16,3%	15,9%	18,4%	20,0%	21,4%
Accueil à la jeunesse, évaluation, orientation et accès	22,2%	21,6%	18,3%	18,1%	21,6%	21,2%
Assistance et support aux jeunes et à la famille	18,3%	18,1%	17,0%	18,5%	19,7%	22,8%
Unités de vie pour jeunes et foyers de groupes	17,3%	15,3%	16,0%	17,7%	18,3%	21,9%

Source : Pour commission Laurent Roulement2019 vae2020-08-21.xlsx, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

²⁹ Le taux de roulement est calculé ainsi = Dans un autre CA des CJ + Ailleurs dans le RSSS + A quitté le RSSS à la fin de l'année fiscale/ Nb de personnes en poste à la fin de l'année fiscale précédente.

Taux de roulement à tous les centres d'activités selon région sociosanitaire et année fiscale

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
01 – Bas-Saint-Laurent	22,2%	20,2%	21,9%	23,6%	25,3%	23,5%
02 – Saguenay–Lac-Saint-Jean	22,9%	19,3%	21,7%	21,6%	20,6%	25,3%
03 – Capitale-Nationale	19,1%	16,9%	16,9%	17,7%	18,4%	21,8%
04 – Mauricie et Centre-du-Québec	18,9%	19,3%	16,7%	19,8%	25,8%	23,0%
05 – Estrie	20,6%	19,7%	18,0%	18,0%	16,9%	17,9%
06 – Montréal	15,5%	15,4%	17,5%	17,2%	18,6%	17,4%
07 – Outaouais	25,3%	27,9%	19,8%	21,5%	33,1%	26,3%
08 – Abitibi-Témiscamingue	18,1%	18,7%	18,7%	23,3%	20,3%	28,1%
09 – Côte-Nord	20,5%	17,3%	18,8%	22,2%	25,1%	24,8%
10 – Nord-du-Québec	23,1 %	25,0 %	21,4 %	28,6 %	18,8 %	12,5 %
11 – Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	17,3%	20,9%	20,5%	18,9%	29,3%	23,7%
12 – Chaudière-Appalaches	18,3%	22,2%	16,5%	18,1%	18,1%	22,8%
13 – Laval	17,6%	10,6%	11,1%	18,9%	19,2%	18,6%
14 – Lanaudière	21,7%	17,0%	12,5%	12,9%	15,9%	22,3%
15 – Laurentides	15,9%	15,0%	16,0%	16,8%	17,4%	23,2%
16 – Montérégie	17,0%	16,6%	13,6%	14,3%	17,1%	23,4%
17 – Nunavik	32,4%	36,4%	31,0%	25,4%	29,7%	34,0%
18 – Terres-Cries-de-la-Baie-James	32,0%	23,6%	20,6%	25,7%	29,3%	30,6%

Source : Pour commission Laurent Roulement2019 vae2020-08-21.xlsx, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Pourcentage du personnel ayant quitté leur service pour intégrer un autre service du RSSS au cours de l'année précédente selon regroupement de centres d'activités et année fiscale, ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Services psychosociaux pour les jeunes en difficulté et leur famille	12,6%	10,7%	10,1%	12,8%	12,8%	13,8%
Accueil à la jeunesse, évaluation, orientation et accès	4,8%	5,2%	3,3%	4,0%	6,3%	4,7%
Assistance et support aux jeunes et à la famille	4,6%	3,7%	4,3%	5,1%	5,6%	6,4%
Unités de vie pour jeunes et foyers de groupes pour jeunes en difficulté	5,5%	3,6%	4,3%	5,0%	4,6%	4,3%

Source : Pour commission Laurent Roulement2019 vae2020-08-21.xlsx, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Pourcentage du personnel ayant quitté leur service pour intégrer un autre service du CJ au cours de l'année précédente selon regroupement de centres d'activités et année fiscale, ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Services psychosociaux pour les jeunes en difficulté et leur famille	0,1%	0,1%	0,3%	0,7%	0,9%	1,9%
Accueil à la jeunesse, évaluation, orientation et accès	11,5%	10,0%	9,6%	8,9%	8,9%	11,1%
Assistance et support aux jeunes et à la famille	6,8%	7,7%	7,3%	7,1%	7,1%	9,0%
Unités de vie pour jeunes et foyers de groupes pour jeunes en difficulté	3,4%	4,5%	3,3%	3,8%	4,2%	6,0%

Source : Pour commission Laurent Roulement2019 vae2020-08-21.xlsx, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Les déplacements du personnel salarié varient selon le service d'appartenance. Ainsi et lorsqu'ils se déplacent, le personnel salarié du CLSC (Services psychosociaux pour les jeunes en difficulté et leur famille) tend à aller ailleurs dans le réseau. Le personnel salarié des centres jeunesse (par exemple, en accueil, évaluation et orientation) tend pour sa part et plus naturellement à aller dans un autre centre d'activité de leur centre jeunesse.

Évolution des heures travaillées par le personnel cadre et syndiqué

Heures travaillées, personnel cadre et personnel régulier, selon centre d'activité et année fiscale

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Heures travaillées, Personnel-cadre, Évaluation et orientation	78 245	63 869	61 901	61 326	64 662	-17,4%
Heures travaillées Personnel, Évaluation et orientation	1 218 573	1 158 617	1 210 250	1 276 290	1 380 179	13,3%
Heures travaillées, Personnel-cadre, application des mesures	215 925	189 510	182 855	168 627	164 944	-23,6%
Heures travaillées, Personnel, application des mesures	3 661 851	3 606 240	3 699 755	3 784 045	4 005 048	9,4%

Sources : Pour le nombre d'heures travaillées par le personnel cadre, AS-471 2014-2015 à 2018-2019, compte : Personnel cadre (heures). Pour le nombre d'heures travaillées par le personnel : addition des comptes Personnel-temps régulier et temps supplémentaires. Centres d'activité 5201 Évaluation / orientation (LPJ) et 5402 Assistance et support aux jeunes et à la famille (LPJ-LSSSS)

Le nombre d'heures travaillées par le personnel cadre a diminué à l'Évaluation orientation et à l'Application des mesures entre 2014-2015 et 2018-2019. À l'opposée, le nombre d'heures travaillées par le personnel syndiqué a augmenté. Ceci n'est pas sans traduire une baisse dans l'encadrement offert.

9. Financement

Ce chapitre se divise en trois sections :

- les dépenses du programme Jeunes en difficulté en relation avec les dépenses attribuées aux autres programmes du Ministère de la Santé et des Services Sociaux;
- la répartition des budgets selon la gamme des services offerts;
- l'évolution du coût par usager, telle qu'on peut la documenter à l'intérieur de quatre centres d'activités à l'étude.

Dépenses ministérielles

Dépenses par programmes de santé, selon l'année fiscale

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Services généraux	735 799 090	740 565 952	776 099 769	819 696 405	852 367 075	952 567 272	1 008 072 362	37,0%
Santé physique	7 380 983 373	7 621 779 469	7 783 371 623	7 910 072 374	8 118 045 767	8 484 086 443	9 012 745 701	22,1%
Santé mentale	1 214 088 889	1 263 020 430	1 281 725 247	1 282 760 243	1 312 280 237	1 358 095 478	1 444 488 465	19,0%
Santé publique	325 834 816	330 704 509	333 244 086	309 723 965	317 371 549	323 545 263	349 841 943	7,4%
Soutien à l'autonomie des personnes âgées	3 039 055 487	3 193 669 439	3 297 613 916	3 338 158 777	3 476 542 167	3 703 065 066	3 965 909 324	30,5%
Déficiences intellectuelle et TSA	908 080 755	976 067 909	1 000 467 310	996 615 528	1 005 001 444	1 047 329 200	1 100 457 974	21,2%
Déficiences physique	571 881 266	603 278 852	624 426 028	618 896 540	633 960 912	661 419 818	711 216 992	24,4%
Dépendances	107 075 839	113 113 011	114 794 206	113 686 892	119 079 183	125 690 918	134 913 832	26,0%
Jeunes en difficulté	1 134 939 223	1 170 839 482	1 213 192 450	1 239 600 351	1 256 849 157	1 312 776 608	1 408 340 286	24,1%
Administration	1 325 125 846	1 316 716 062	1 301 236 581	1 336 811 234	1 423 013 470	1 499 933 792	1 561 590 176	17,8%
Soutien aux services	1 626 471 577	1 651 891 347	1 644 540 439	1 605 729 868	1 639 655 510	1 698 877 343	1 763 612 023	8,4%
Gestion des bâtiments	1 601 381 779	1 631 962 902	1 649 619 528	1 659 396 919	1 702 127 844	1 777 056 546	1 854 577 798	15,8%
GRAND TOTAL	19 970 717 940	20 613 609 363	21 020 331 184	21 231 149 096	21 856 294 314	22 944 443 746	24 315 766 875	21,8%

Source : <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/document-001663/>

Pourcentage des dépenses par programmes sur total des dépenses, selon l'année fiscale

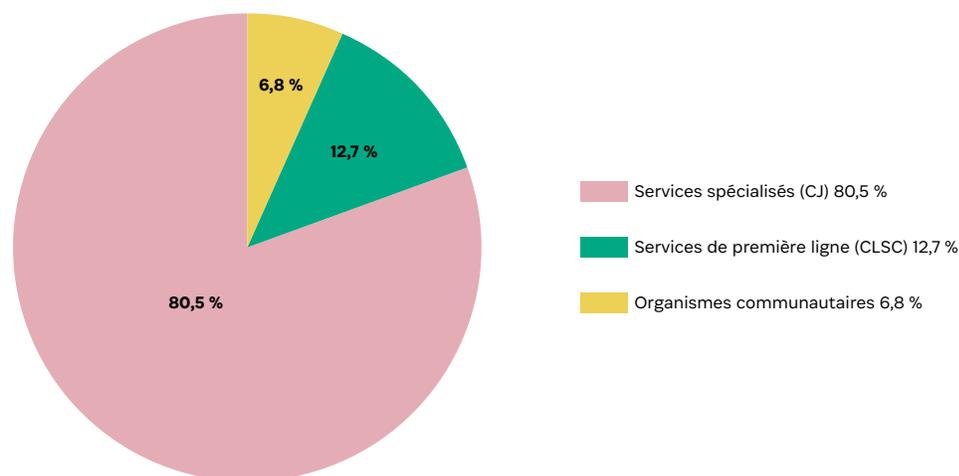
	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Services généraux	3,68%	3,59%	3,69%	3,86%	3,90%	4,15%	4,15%	0,46%
Santé physique	36,96%	36,97%	37,03%	37,26%	37,14%	36,98%	37,07%	0,11%
Santé mentale	6,08%	6,13%	6,10%	6,04%	6,00%	5,92%	5,94%	-0,14%
Santé publique	1,63%	1,60%	1,59%	1,46%	1,45%	1,41%	1,44%	-0,19%
Soutien à l'autonomie des personnes âgées	4,55%	4,74%	4,76%	4,69%	4,60%	4,56%	4,53%	-0,02%
Déficiences intellectuelle et TSA	4,55%	4,74%	4,76%	4,69%	4,60%	4,56%	4,53%	-0,02%
Déficiences physique	2,86%	2,93%	2,97%	2,92%	2,90%	2,88%	2,92%	0,06%
Dépendances	0,54%	0,55%	0,55%	0,54%	0,54%	0,55%	0,55%	0,02%
Jeunes en difficulté	5,68%	5,68%	5,77%	5,84%	5,75%	5,72%	5,79%	0,11%
Administration	6,64%	6,39%	6,19%	6,30%	6,51%	6,54%	6,42%	-0,21%
Soutien aux services	8,14%	8,01%	7,82%	7,56%	7,50%	7,40%	7,25%	-0,89%
Gestion des bâtiments	8,02%	7,92%	7,85%	7,82%	7,79%	7,75%	7,63%	-0,39%
GRAND TOTAL	100,00%							

Source : <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/document-001663/>

Les dépenses associées au programme Jeunes en difficultés ont augmenté de 24,1 % entre 2012-2013 et 2018-2019, hausse de 2,3 points plus élevée que celle qui vaut pour le grand total de l'ensemble des programmes (21,8 %). Le part prise par le programme Jeunes en difficultés équivaut, dans la durée, à ±5,75 % du budget alloué aux différents programmes-services ministériels.

Répartition du budget Jeunes en difficultés en 2018-2019

Budget jeunes en difficulté 2018-2019



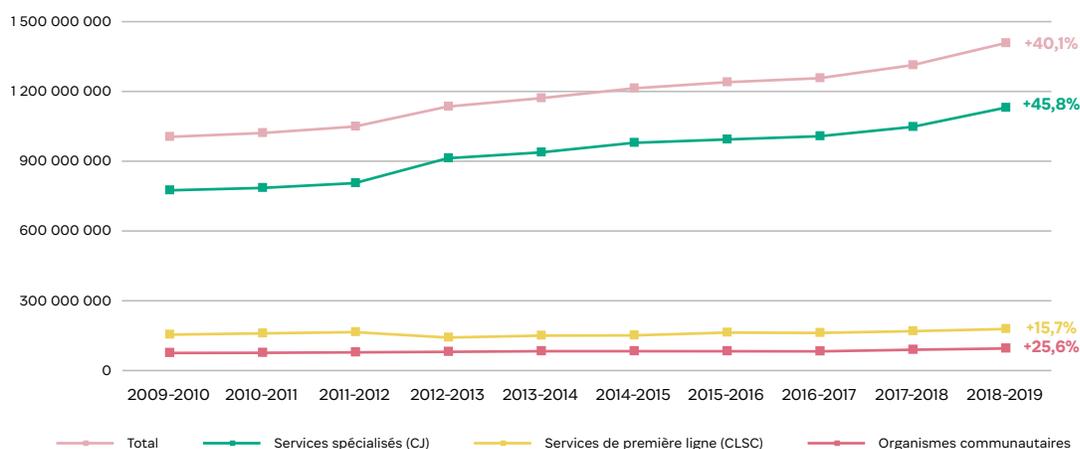
Répartition des dépenses au programme Jeunes en difficultés selon gammes de services et année fiscale

Gammes de services	Montant (\$)	% du budget global
2009-2010		
Organismes communautaires	75 520 263	7,5%
Services de première ligne (CLSC)	154 285 573	15,4%
Services spécialisés (CJ)	774 764 110	77,1%
Total	1 004 569 946	100%
Source : Fichiers Portrait Jeunes en difficulté 2009-2010, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.		
2018-2019		
Organismes communautaires	94 826 820	6,8%
Services de première ligne (CLSC)	178 463 039	12,7%
Services spécialisés (CJ)	1 129 758 622	80,5%
Total	1 403 048 481	100%

Source : Fichiers Portrait Jeunes en difficulté 2018-2019, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Ce graphique se retrouve à l'intérieur du document principal. On y observe que plus de 80 % du budget consacré au programme Jeunes en difficulté était, en 2018-2019, consacré aux services spécialisés, soit l'ensemble des services offerts par les Centres jeunesse. La première ligne, pour sa part, cumulait l'autre 19,5 % du budget, soit 12,7 % pour la première ligne CLSC et 6,8 % pour les organismes communautaires en santé et services sociaux dédiés aux jeunes et leur famille.³⁰ Cette répartition est différente de celle que l'on pouvait observer en 2009-2010. Une diminution de la part consacrée aux services de première ligne est constatée.

Évolution du total des dépenses du programme Jeunes en difficultés selon gamme de services et année financière



Répartition des dépenses selon gamme de services et année fiscale, ensemble du Québec

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Total	1 004 569 946	1 021 017 279	1 049 027 377	1 134 939 223	1 170 839 482	1 213 192 450	1 239 600 351	1 256 849 157	1 312 776 608	1 407 441 532	40,1%
Organismes communautaires	75 520 263	76 214 495	78 155 627	80 417 487	83 110 060	83 132 893	83 006 990	82 458 687	89 328 132	94 826 820	25,6%
Services de première ligne (CLSC)	154 285 573	159 741 433	165 199 792	141 797 849	150 037 068	151 058 907	163 162 733	161 658 766	169 250 963	178 463 039	15,7%
Services spécialisés (CJ)	774 764 110	785 061 351	805 671 959	912 723 888	937 692 353	979 000 650	993 430 628	1 007 311 856	1 047 410 970	1 129 758 622	45,8%

Source : Fichiers Portrait Jeunes en difficulté, CSDEPJ, «Tableaux sources des quantifs», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

Les dépenses reliées aux services spécialisés offerts en centre jeunesse sont passées, entre 2009-2010 et 2018-2019, de \$774 764 110 à \$1 129 758 622 (représentant une hausse de 45,8 %), alors que celles des services de première ligne sont passées, pour la même période, de \$154 285 572 à \$178 463 038 (hausse de 15,7 %) et celles des organismes communautaires, de \$75 520 263 à \$94 826 820 (hausse de 25,6 %). Au total, les dépenses ont cru de 40,1 % durant la période, passant de \$ 1 004 569 946 à \$ 1 407 441 532.³¹

Le prochain tableau permet de documenter le budget du programme en fonction de la gamme de services concernés, des centres d'activité qu'on y recense et de la période allant de 2014-2015 à 2018-2019.

30 Le centre d'activité 7158, Gestion et soutien aux programmes (hors territoire), inscrit dans la gamme de services Programmes régionaux provenant des anciennes agences, a été sorti du calcul.

31 Une très légère discordance peut être observée entre ce chiffre et le total de 1 408 340 285 montré à la page précédente, le fichier « portrait Jeunes en difficultés 2018-2019 » nous étant apparu sous une forme préliminaire.

Dépenses au programme Jeunes en difficulté par gamme de services et centres d'activités, selon l'année fiscale

Gammes de services	C/A	NOM C/A	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Organismes communautaires		Organismes communautaires	83 132 893	83 006 990	82 458 687	89 328 132	94 826 820	14,1%
Services de première ligne	5910	Services psychosociaux pour les Jeunes en difficulté et leur famille	133 834 375	136 278 172	138 744 514	144 119 627	151 876 567	13,5%
	7152	Gestion et soutien aux autres programmes	17 102 486	17 558 682	22 914 252	25 131 336	26 586 472	55,5%
	7158	Gestion et soutien aux programmes (hors territoire)	122 046	9 325 879				
	TOTAL SERVICES DE PREMIÈRE LIGNE		151 058 907	163 162 733	161 658 766	169 250 963	178 463 039	18,1%
Services Centre jeunesse	5100	Accueil à la jeunesse (LPJ - LSJPA - LSSSS)	19 561 532	19 441 051	20 396 987	22 278 371	23 775 803	21,5%
	5201	Évaluation / Orientation (L.P.J.)	64 687 729	64 325 604	66 633 627	71 564 963	80 590 366	24,6%
	5202	Demande d'intervention auprès des jeunes contrevenants (LSJPA)	10 664 567	10 008 712	9 142 492	7 739 175	9 154 949	-14,2%
	5203	Mécanismes d'accès (LPJ - LSJPA - LSSSS)	9 566 952	8 922 076	7 998 352	7 761 603	8 052 964	-15,8%
	5401	Assistance et support aux jeunes et à la famille - LSJPA	16 626 904	15 926 623	17 214 302	16 169 337	15 979 641	-3,9%
	5402	Assistance et support aux jeunes et à la famille - LPJ - LSSSS	193 992 516	195 035 041	203 052 589	209 456 821	230 627 239	18,9%
	5501	Unités de vie pour jeunes - Garde ouverte (LPJ - LSJPA)	181 866 065	176 233 607	175 261 820	179 682 316	185 264 721	1,9%
	5502	Unités de vie pour jeunes - Garde fermée (LPJ - LSJPA)	50 144 212	47 394 290	42 172 075	45 367 129	46 910 980	-6,4%
	5505	Unités de vie ouverts pour jeunes mères en difficulté d'adaptation (LPJ - LSSSS)	705 417	745 471	808 251	757 867	753 143	6,8%
	5511	Ressources intermédiaires - Jeunes en difficulté	23 182 972	22 717 285	22 900 042	22 762 612	23 525 350	1,5%
	5521	Familles d'accueil - Jeunes en difficulté	207 963 758	246 657 302	251 324 792	265 613 624	289 389 693	39,2%
	5541	Autres ressources - Jeunes en difficulté	6 705 975	7 790 779	10 832 689	9 868 483	9 950 537	48,4%
	5580	Postulants familles d'accueil de proximité - Jeunes en difficulté	19 068 060	7 357 756	8 055 823	8 936 033	10 923 362	-42,7%
	5590	Tutelle à un enfant	21 628 601	24 197 042	26 354 565	28 028 225	30 862 613	42,7%
	5601	Centre de jour pour jeunes (LPJ - LSJPA - LSSSS)	2 633 771	1 875 374	1 603 769	2 037 601	2 298 943	-12,7%
	5602	Services d'apprentissage aux habitudes de travail (LPJ - LSJPA - LSSSS)	2 592 438	2 568 097	2 211 572	2 214 901	2 243 673	-13,5%
	5603	Programme de qualification des jeunes (PQJ) (LPJ - LSJPA - LSSSS)	6 859 003	6 982 715	7 172 381	6 943 186	6 873 901	0,2%
	5700	Révision des mesures (LPJ)	8 441 145	8 733 978	9 318 833	9 508 411	10 462 510	23,9%
	5810	Expertise à la Cour supérieure (LSSSS)	2 595 948	2 211 184	2 781 551	3 462 901	3 830 078	47,5%
	5820	Médiation familiale (LSSSS)	208 032	372 487	197 818	177 500	146 171	-29,7%
	5830	Recherche d'antécédents et retrouvailles (LSSSS)	1 619 206	1 690 001	1 735 268	1 701 581	2 190 227	35,3%
	5850	Contentieux (LPJ - LSJPA - LSSSS)	21 066 126	20 670 073	22 433 050	22 081 690	25 475 435	20,9%
	5860	Santé des jeunes (LPJ - LSJPA - LSSSS)	6 335 899	6 018 004	6 282 483	6 348 410	6 511 793	2,8%
	5870	Adoption (LSSSS)	13 807 193	14 081 522	13 339 692	12 807 566	12 515 259	-9,4%
	6370	Enseignement scolaire			1 339 139	1 383 186	1 233 532	
	6430	Encadrement des ressources non institutionnelles (RNI)	24 390 771	21 405 046	20 119 240	20 269 983	25 354 876	4,0%
	6989	Foyer de groupe - Jeunes en difficulté (LPJ - LSJPA - LSSSS)	46 788 667	46 498 085	46 438 239	48 226 313	50 093 661	7,1%
	7107	Adaptation et soutien à la personne, à la famille et aux proches - Jeunes multiproblématiques	224 462	259 285	220 132	11 522	300	-99,9%
	7690	Transport externe des usagers	15 072 729	12 564 344	9 970 282	13 827 770	13 735 516	-8,9%
	7989	Activités spéciales - Jeunes en difficulté		4 240		421 890	1 031 386	
	8110	Planification, organisation et coordination des services (Agences)		743 554				
	TOTAL SERVICES EN CENTRE JEUNESSE		979 000 650	993 430 628	1 007 311 856	1 047 410 970	1 129 758 622	15,4%
Programmes régionaux provenant des anciennes agences	7158	Gestion et soutien aux programmes (hors territoire)			5 419 848	6 786 542	4 393 051	
TOTAL PROGRAMME		1 213 192 450	1 239 600 351	1 256 849 157	1 312 776 608	1 407 441 532	16,0%	

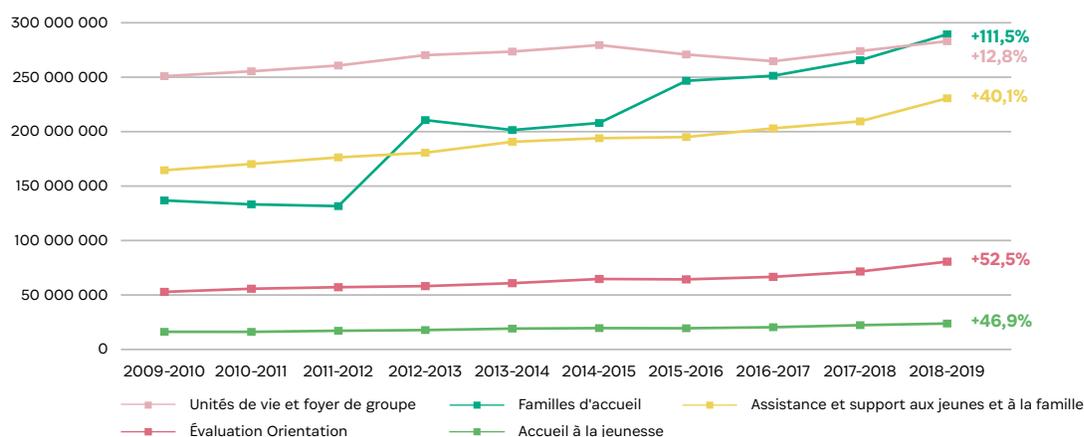
Source : Fichiers Portrait Jeunes en difficulté, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

On observe que trois centres d'activités, s'accaparent environ la moitié des dépenses du programme :

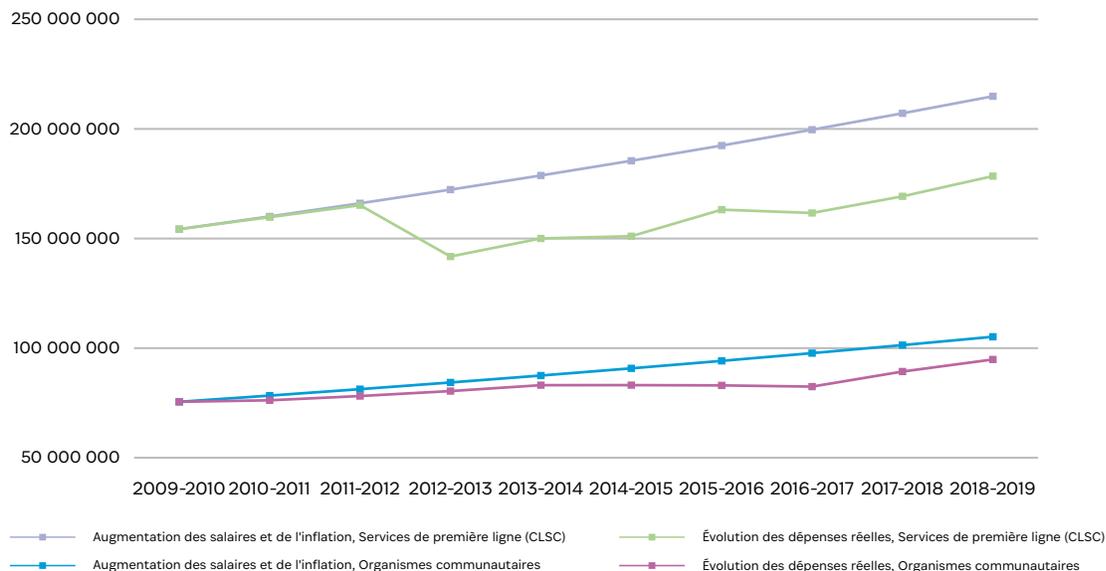
- Familles d'accueil
- Assistance et le support aux jeunes et à la famille (Application des mesures)
- Unités de vie

Plus spécifiquement encore, on observe que les coûts relatifs au placement en centre de réadaptation et en ressource intermédiaire se chiffrent entre 2018-2019 à 306,5 millions de dollars, dont 283 M\$ pour les centres de réadaptation et les foyers de groupe.³² C'est ainsi que presque 22 % de l'enveloppe globale du Programme-services Jeunes en difficulté qui est consacré à ce type de placement.

Évolution des dépenses associées à différents services spécialisés des Centres Jeunesse selon année financière, Ensemble du Québec



Évolution des dépenses réelles, Service de proximité CLSC et organismes communautaires, en relation avec l'augmentation des salaires et de l'inflation (+3,75% annuellement)



32 Les centres d'activité 5501 Unités de vie pour jeunes - Garde ouverte (LPJ - LSJPA), 5502 Unités de vie pour jeunes - Garde fermée (LPJ - LSJPA), 5505 Unités de vie ouverts pour jeunes mères en difficulté d'adaptation (LPJ - LSSSS) et 6989 Foyer de groupe - Jeunes en difficulté (LPJ - LSJPA - LSSSS) sont comptés dans cette addition.

Ces deux graphiques, dont le deuxième se retrouve à l'intérieur du rapport principal, démontrent que la grande part de l'augmentation du budget des services spécialisés est attribuable aux familles d'accueil. À noter également que les budgets consacrés aux services de proximité (CLSC) et aux organismes communautaires ne suivent pas la courbe de l'inflation (+1,25 %) et de l'augmentation des salaires (+2,5 %) depuis 2009-2010.³³ Ils ont respectivement augmenté de 15,7 % et de 25,6 %, alors qu'une augmentation de 39,3 % aurait pu être constatée. Ce prochain tableau montre les données à la base des calculs opérés.

Évolution des dépenses associées à différents services spécialisés des centres jeunesse selon année fiscale, Ensemble du Québec

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Accueil à la jeunesse	16 180 700	16 149 338	17 137 557	17 780 366	19 117 671	19 561 532	19 441 051	20 396 987	22 278 371	23 775 803	46,9%
Évaluation Orientation	52 837 884	55 740 130	57 139 154	58 150 654	60 830 941	64 687 729	64 325 604	66 633 627	71 564 963	80 590 366	52,5%
Assistance et support aux jeunes et à la famille	164 568 015	170 276 370	176 368 569	180 653 623	190 666 452	193 992 516	195 035 041	203 052 589	209 456 821	230 627 239	40,1%
Unités de vie et foyer de groupe	250 953 160	255 425 322	260 729 161	270 253 311	273 523 117	279 504 361	270 871 453	264 680 385	274 033 625	283 022 505	12,8%
Familles d'accueil	136 814 360	133 209 386	131 600 798	210 609 985	201 486 522	207 963 758	246 657 302	251 324 792	265 613 624	289 389 693	111,5%

Comparaison entre l'évolution des dépenses et l'augmentation des coûts (indexation des salaires et inflation des dépenses, fixé à 3,75% annuellement) aux Services de proximité et organismes communautaires, selon année fiscale

Évolution des dépenses réelles, Services de première ligne (CLSC)	154 285 573	159 741 433	165 199 792	141 797 849	150 037 068	151 058 907	163 162 733	161 658 766	169 250 963	178 463 039	15,7%
Augmentation des salaires et de l'inflation, Services de première ligne (CLSC)	154 285 573	160 071 282	166 073 955	172 301 728	178 763 043	185 466 657	192 421 656	199 637 469	207 123 874	214 891 019	39,3%
Évolution des dépenses réelles, Organismes communautaires	75 520 263	76 214 495	78 155 627	80 417 487	83 110 060	83 132 893	83 006 990	82 458 687	89 328 132	94 826 820	25,6%
Augmentation des salaires et de l'inflation, Organismes communautaires	75 520 263	78 352 273	81 290 483	84 338 876	87 501 584	90 782 893	94 187 252	97 719 274	101 383 747	105 185 637	39,3%

Source : Fichiers Portrait Jeunes en difficulté, CSDEPJ, «Tableaux sources des quanti», P-422 en liasse (Parties 01 à 08), CSDEPJ.

33 Ces taux représentent une estimation de l'augmentation moyenne des coûts annuels liés d'une part à l'inflation, et d'autre part à l'augmentation des salaires (indexation annuelle et progression salariale).

Coûts par usager

Coût (en \$) par usager (Jeunes et leur famille) au centre d'activité Services psychosociaux pour les Jeunes en difficultés, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS		2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
1	CISSS du Bas-Saint-Laurent	951	988	1279	1361	1300	36,7%
2	CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean	1303	1278	1235	1272	1228	-5,8%
3	CIUSSS de la Capitale-Nationale	1205	1203	1165	1229	1279	6,1%
4	CIUSSS de la Mauricie et du Centre-du-Québec	975	973	907	995	1089	11,6%
5	CIUSSS de l'Estrie - CHUS	1035	964	1006	1045	1156	11,7%
6	Montréal	1167	1127	1038	1065	1039	-11,0%
7	CISSS de l'Outaouais	1290	1321	1105	1317	1198	-7,2%
8	CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue	1234	1294	1175	989	926	-25,0%
9	CISSS de la Côte-Nord	1023	1023	1196	1535	1323	29,3%
10	CSSS de la Baie-James	2899	2927	3257	2987	2197	-24,2%
11	CISSS de la Gaspésie	1529	1808	1264	1792	3757	145,7%
12	CISSS de Chaudières-Appalaches	712	776	730	746	745	4,7%
13	CISSS de Laval	986	968	964	866	916	-7,1%
14	CISSS de Lanaudière	968	911	970	997	1081	11,6%
15	CISSS des Laurentides	1115	977	1037	1321	1083	-2,9%
16	CISSS de la Montérégie-Est	1030	1008	1099	983	978	-5,0%
Moyenne		1078	1056	1047	1075	1071	-0,7%

Sources : AS-471, de 2014-2015 à 2018-2019. Centre d'activité 5910 Services psychosociaux pour les JD, comptes : usagers et Coûts directs bruts (en \$).

Coût (en \$) par signalement traité, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS		2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
1	CISSS du Bas-Saint-Laurent	263	265	238	242	227	-13,9%
2	CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean	172	174	183	213	212	23,4%
3	CIUSSS de la Capitale-Nationale	255	232	218	255	252	-1,4%
4	CIUSSS de la Mauricie et du Centre-du-Québec	183	204	232	249	231	26,5%
5	CIUSSS de l'Estrie - CHUS	234	251	216	231	236	0,6%
6	CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal	240	244	263	267	268	11,7%
	CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal	434	476	453	427	416	-4,2%
7	CISSS de l'Outaouais	161	152	143	154	147	-8,5%
8	CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue	294	249	333	270	192	-34,7%
9	CISSS de la Côte-Nord	231	186	173	174	150	-35,0%
11	CISSS de la Gaspésie	312	287	296	300	197	-36,7%
12	CISSS de Chaudières-Appalaches	227	193	212	215	200	-11,5%
13	CISSS de Laval	276	271	274	262	229	-17,0%
14	CISSS de Lanaudière	193	209	191	176	173	-10,4%
15	CISSS des Laurentides	148	179	187	199	185	25,3%
16	CISSS de la Montérégie-Est	204	207	199	213	216	6,1%
Moyenne		229	227	230	238	228	-0,5%

Sources : Pour le nombre de signalements traités, AS-480 de 2014-2015 à 2018-2019; page 2. Pour les Coûts directs bruts, AS-471 2014-2015 à 2018-2019. Centre d'activité 5100 Accueil à la jeunesse (LPJ - LSJPA - LSSSS), compte : Coûts directs bruts (en \$)

Coût (en \$) par usager évalué, selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS		2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
1	CISSS du Bas-Saint-Laurent	2297	2156	2649	2534	2490	8,4%
2	CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean	2490	2531	2139	2279	2505	0,6%
3	CIUSSS de la Capitale-Nationale	1752	1884	1942	2011	2177	24,3%
4	CIUSSS de la Mauricie et du Centre-du-Québec	1771	1780	1694	1878	1877	6,0%
5	CIUSSS de l'Estrie - CHUS	2396	2117	2287	2461	2239	-6,6%
6	CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal	2288	2154	2229	2098	2179	-4,7%
	CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal	2309	2108	1929	2022	2387	3,4%
7	CISSS de l'Outaouais	1608	1760	1792	1869	1858	15,5%
8	CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue	1824	1816	1930	2012	2267	24,3%
9	CISSS de la Côte-Nord	3400	2299	2444	2465	2701	-20,5%
11	CISSS de la Gaspésie	1250	1348	1598	1526	1537	23,0%
12	CISSS de Chaudières-Appalaches	2344	2093	2019	2189	2541	8,4%
13	CISSS de Laval	2013	1964	2020	2066	2249	11,7%
14	CISSS de Lanaudière	1701	1785	2107	1860	1807	6,2%
15	CISSS des Laurentides	1926	1695	2134	2060	2316	20,2%
16	CISSS de la Montérégie-Est	1904	1997	1820	1837	1977	3,8%
	Moyenne	2002	1955	2011	2029	2150	7,4%

Sources : Pour le nombre d'usagers évalués, AS-471 2014-2015 à 2018-2019, Centre d'activité 5201 Évaluation / orientation (LPJ), Usagers. Pour Coûts directs bruts, AS-471 2014-2015 à 2018-2019, Centre d'activité 5201 Évaluation / orientation (LPJ), compte : Coûts directs bruts (en \$)

Coût (en \$) par usager en application des mesures selon la région sociosanitaire et l'année fiscale

RSS		2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
1	CISSS du Bas-Saint-Laurent	5174	5126	4751	4044	3910	-24,4%
2	CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean	4730	4902	5036	5179	5431	14,8%
3	CIUSSS de la Capitale-Nationale	5274	5211	5364	5364	5844	10,8%
4	CIUSSS de la Mauricie et du Centre-du-Québec	3581	3794	3601	3723	4137	15,5%
5	CIUSSS de l'Estrie - CHUS	5789	5569	5601	5792	5704	-1,5%
6	CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal	5394	6176	6215	6151	6314	17,1%
	CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal	5886	5518	5616	5594	5149	-12,5%
	MAISON ELIZABETH	2708	1796	1141	1910	1860	-31,3%
7	CISSS de l'Outaouais	4745	4715	4325	3963	3661	-22,8%
8	CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue	5164	5497	5705	5942	6258	21,2%
9	CISSS de la Côte-Nord	3220	3343	3303	3413	3436	6,7%
11	CISSS de la Gaspésie	3716	3293	4149	4545	4412	18,7%
12	CISSS de Chaudières-Appalaches	4617	4419	4662	4525	4556	-1,3%
13	CISSS de Laval	3541	3473	3804	3843	3817	7,8%
14	CISSS de Lanaudière	4469	4265	4334	4431	4312	-3,5%
15	CISSS des Laurentides	4642	4220	4244	4493	4461	-3,9%
16	CISSS de la Montérégie-Est	4930	5024	4692	4899	4875	-1,1%
	Moyenne	4813	4874	4874	4919	4971	3,3%

Sources : Pour nombre d'usagers en application des mesures, AS-471 2014-2015 à 2018-2019, Centre d'activité 5402 Assistance et support aux jeunes et à la famille (LPJ-LSSSS), Usagers. Pour Coûts directs bruts, AS-471 2014-2015 à 2018-2019, Centre d'activité 5402 Assistance et support aux jeunes et à la famille (LPJ-LSSSS), compte : Coûts directs bruts (en \$).

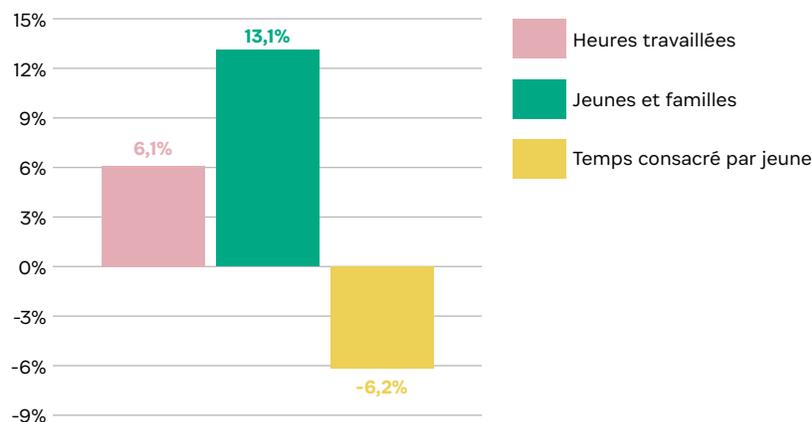
Une stabilité dans les coûts par usager peut, au global, être documentée. Cependant, si l'on tient compte de l'inflation et des coûts liés aux salaires, cela constitue une diminution de l'investissement. De plus, des différences notables peuvent advenir selon les régions sociosanitaires impliquées.

Évolution des volumes d'activités et du temps consacré par usager

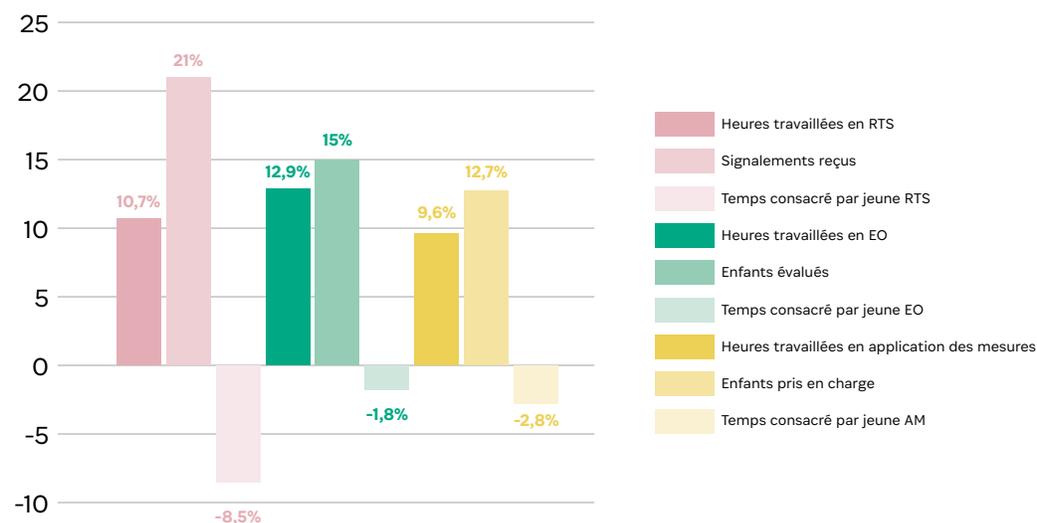
Les deux prochains graphiques permettent d'apprécier l'évolution des volumes d'activités et du temps consacré par usager à l'intérieur de quatre services distincts :

- Services psychosociaux aux jeunes et leur famille (mission CLSC)
- Réception et traitement des signalements
- Évaluation/orientation
- Application des mesures.

Évolution des heures travaillées, de la population servie et du temps consacré par usager entre 2014-2015 et 2018-2019, Services psychosociaux jeunes en difficulté en CLSC, Ensemble du Québec



Évolution des heures travaillées, des populations servies et du temps consacré entre 2014-2015 et 2018-2019, selon les principales étapes du processus d'intervention en protection de la jeunesse, Ensemble du Québec.



Les graphiques permettent d'observer une hausse des activités sur 5 ans et une baisse du temps consacré à chaque usager à toutes les étapes du processus d'intervention. Le tableau qui suit expose les données à la base de ces graphiques.

Évolution des heures travaillées, de la population servie et du temps consacré par usager selon année fiscale, ensemble du Québec

Services psychosociaux jeunes en difficulté en CLSC selon année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Heures travaillées	2 452 655	2 416 504	2 455 366	2 471 836	2 601 925	6,1%
Nombre d'usagers Jeunes et leurs familles	124 826	128 562	132 182	133 529	141 162	13,1%
Ratio heures travaillées / usager Jeunes et leurs familles	19,6	18,8	18,6	18,5	18,4	-6,2%

Source : AS-471. Pour nombre d'usagers : Centre d'activité 5910 Services psychosociaux pour les JD, Usagers. Pour Heures travaillées : Centre d'activité 5910 Services psychosociaux pour les JD, addition des comptes Personnel-temps régulier heures et Temps supplémentaire.

Traitement des signalements (Accueil à la jeunesse) selon année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Heures travaillées	416 172	409 466	415 974	443 695	460 818	10,7%
Signalements traités	88 431	89 376	93 068	97 655	106 997	21,0%
Ratio heures travaillées / Signalements traités	4,7	4,6	4,5	4,5	4,3	-8,5%

Source : Pour signalements traités : AS-480 G, Page 2. Pour heures travaillées en RTS : AS-471 de 2014-2015 à 2018-2019, Centre d'activité 5100 Accueil à la jeunesse (LPJ - LSJPA - LSSSS), addition des comptes Personnel-temps régulier heures et Temps supplémentaire.

Évaluation et orientation LPJ selon année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Heures travaillées	1 235 423	1 172 544	1 225 435	1 289 681	1 394 526	12,9%
Jeunes évalués	32 912	33 889	34 062	36 599	37 850	15,0%
Ratio heures travaillées / Jeunes évalués	37,5	34,6	36,0	35,2	36,8	-1,8%

Source : AS-471 : Pour jeunes évalués, Centre d'activité 5201 Évaluation / orientation (LPJ), Usagers. Pour heures travaillées en EO, Centre d'activité 5201 Évaluation / orientation (LPJ), addition des comptes Personnel-temps régulier heures et Temps supplémentaire.

Application des mesures (assistance et support aux jeunes et famille) selon année fiscale, Ensemble du Québec

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Augmentation
Heures travaillées	3 684 818	3 633 823	3 728 840	3 815 345	4 038 189	9,6%
Jeunes ayant fait l'objet d'une intervention du CJ à l'application des mesures durant l'année	39 980	39 627	41 222	42 765	45 056	12,7%
Ratio heures travaillées / Jeunes	92,2	91,7	90,5	89,2	89,6	-2,8%

Source : Pour Jeunes en application des mesures : Centre d'activité 5402 Assistance et support aux jeunes et à la famille (LPJ-LSSSS), Usagers. Pour Heures travaillées en AM : Centre d'activité 5402 Assistance et support aux jeunes et à la famille (LPJ-LSSSS), addition des comptes Personnel-temps régulier heures et Temps supplémentaire.



ANNEXE 2

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Chapitre 1 : Respecter et promouvoir les droits des enfants

Instituer un Commissaire au bien-être et aux droits des enfants

Le Commissaire doit :

- Intégrer la parole des enfants dans l'exercice de ses responsabilités. Pour ce faire, il doit notamment :
 - Constituer un conseil consultatif, composé d'enfants et de jeunes représentatifs des divers intérêts socio-économiques et culturels du Québec, pour le conseiller sur ses orientations, son programme de travail et sur toute autre question relative à son mandat
 - Constituer un conseil consultatif composé d'enfants et de jeunes autochtones, aux mêmes fins.
- Exercer une vigie sur l'état de bien-être des enfants et sur les répercussions des décisions politiques et administratives sur leurs droits
- Surveiller la mise en œuvre des programmes et services offerts aux enfants
- Porter une attention particulière aux enfants et aux jeunes de moins de 25 ans issus des groupes ayant plus de difficultés à faire valoir leurs droits, notamment, les jeunes autochtones, ceux en situation de handicap, ceux appartenant à des communautés ethnoculturelles ou ceux faisant l'objet d'une intervention d'autorité de l'État
- Prévoir des moyens pour être accessible aux enfants dans tout le Québec et des modalités adaptées pour les joindre et les représenter
- Mettre sur pied des initiatives favorisant l'expression et la prise en compte de la voix des enfants et la participation des enfants et des jeunes à la vie démocratique
- Surveiller la situation des enfants qui décèdent chaque année au Québec, notamment les enfants sous la responsabilité de l'État ou qui l'ont été au cours des deux années précédentes. À cette fin, prévoir que le Coroner, les PDG des CISSS-CIUSSS, l'Institut de la statistique du Québec et le ministère de la Sécurité publique doivent lui communiquer périodiquement la liste des enfants décédés
- Développer et superviser un mécanisme d'accréditation des avocats désignés pour représenter des enfants incapables de donner un mandat à leur avocat
- Transférer au Commissaire les pouvoirs et les responsabilités assumés par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse prévus à la LPJ, avec les ressources afférentes.

Le gouvernement doit :

- Assurer l'indépendance du Commissaire au bien-être et aux droits des enfants, et lui donner le même statut que le Protecteur du citoyen ou le Vérificateur général, principalement à l'égard de :
 - Sa nomination
 - La durée de son mandat
 - Son budget
 - Sa reddition de comptes
- Donner une voix aux enfants autochtones en nommant un commissaire adjoint destiné aux enfants et aux jeunes autochtones, et qui serait nommé selon les mêmes modalités que le Commissaire, suite aux suggestions des autorités autochtones.

Adopter une Charte des droits de l'enfant

Rappeler certains principes dans un préambule

- Affirmer, dans ce préambule, que le Québec est une société bienveillante pour les enfants et que leur bien-être est une responsabilité collective
- Reconnaître que l'enfant a le droit d'évoluer dans une famille et un environnement bienveillant
- Prévoir dans ce préambule que le Québec est lié par la *Convention relative aux droits de l'enfant* depuis le 9 décembre 1991, laquelle a été ratifiée par le Canada le 13 décembre 1991
- Rappeler que les enfants ont des droits et libertés, en particulier ceux qui sont énoncés dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, la *Charte des droits et libertés de la personne*, le *Code civil du Québec* et les autres lois.

Énoncer les droits fondamentaux de l'enfant

- L'enfant est une personne à part entière dans la société et un sujet de droit
- Le critère de l'intérêt de l'enfant doit être la considération primordiale de toutes les décisions prises à son sujet
 - Ce critère doit s'appliquer aux situations individuelles et doit s'étendre aux politiques gouvernementales, à la prévention et à la sensibilisation publique
- Toute punition corporelle d'un enfant est contraire aux valeurs d'une société bienveillante et constitue une atteinte à l'intégrité physique et psychologique des enfants
- Les droits des enfants autochtones doivent être réaffirmés et interprétés en concordance avec leur intérêt, ce qui implique la préservation de leur identité culturelle
- Les enfants issus des groupes en situation de vulnérabilité, notamment les enfants appartenant à des communautés ethnoculturelles et les enfants faisant l'objet d'une intervention d'autorité de l'État, doivent recevoir une attention particulière
- La participation de l'enfant à la vie citoyenne et aux décisions publiques est un droit et une responsabilité de l'ensemble de la société, tant au niveau local, régional que national
 - Cette participation contribue au développement de leur citoyenneté et à l'apprentissage des processus démocratiques
- Les enfants ont la capacité et le droit de faire entendre leur voix
- L'enfant évolue dans divers milieux et une intervention collective et interdisciplinaire est nécessaire à sa protection et à son développement. Cela implique un partage fluide des informations pertinentes entre les divers acteurs qui composent le réseau de protection et de développement.

Guider la société dans la mise en œuvre des droits des enfants

- Préciser qu'aucune disposition d'une loi ne peut déroger aux droits prévus à la Charte des droits de l'enfant, à moins que cette loi n'énonce expressément qu'elle s'applique malgré la Charte.

Réaffirmer clairement les droits des enfants en protection de la jeunesse

Clarifier la LPJ pour favoriser sa compréhension et son application

- Rédiger la LPJ en langage clair, et particulièrement les deux premiers chapitres de la loi, pour favoriser la compréhension des parents, des enfants et des intervenants
- Retirer de la loi les dispositions concernant l'adoption, sauf celles précisant les responsabilités du directeur en cette matière. Les dispositions sur l'adoption pourront être organisées et structurées dans une loi spécifique ou intégrées au *Code civil*
- Scinder le deuxième chapitre de la LPJ en trois chapitres : les principes directeurs, les droits de l'enfant et les obligations des parents.

Ajouter un préambule pour renforcer l'application des droits des enfants

- Introduire, dans la loi, un préambule affirmant que toutes les actions et décisions prises en vertu de cette loi doivent respecter la Charte des droits de l'enfant
- Déclarer que le recours à la présente loi doit être exceptionnel et ne pas se substituer aux services demandés par l'enfant et ses parents
- Reconnaître que la stabilité et la sécurité affective de l'enfant sont un déterminant majeur de son sain développement
- Rappeler la nécessité que les décisions concernant les enfants soient prises diligemment, étant donné que le temps pour un enfant a une grande importance, puisqu'il est en développement.

Réaffirmer et ajouter des principes directeurs

- Affirmer que l'ensemble de la LPJ doit être interprétée et appliquée en respectant le droit des enfants autochtones à la préservation de leur identité culturelle
- Déclarer qu'à toutes les étapes du processus, la participation de l'enfant et de ses parents est une obligation incontournable des personnes appelées à intervenir
- Affirmer que toutes les interventions sociales et judiciaires en vertu de la loi doivent être collaboratives
- Affirmer que, lorsque la présente loi s'applique, il est nécessaire d'assurer à l'enfant et à ses parents une intensité appropriée d'interventions pour mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant
- Déclarer que les diverses règles sur la protection et le partage des renseignements personnels concernant un enfant doivent servir ses besoins et son intérêt
- Déclarer que les divers acteurs qui se partagent les renseignements pertinents sont tenus à un devoir de discrétion.

Réaffirmer certains droits des enfants et responsabilités des parents

Dans le chapitre 5, nous proposerons la modification suivante à l'article 4 : Modifier l'article 4 de la LPJ pour inscrire que « lorsque, dans l'intérêt de l'enfant, le retour dans son milieu familial n'est pas possible, la décision doit assurer la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie appropriées à ses besoins et à son âge de façon permanente » afin de créer une obligation plus forte que celle incluse présentement dans la LPJ.

Les droits de l'enfant

- Ajouter à l'article 3 que chaque décision, tant sociale que judiciaire, impliquant un enfant est obligatoirement accompagnée d'une analyse et d'une démonstration écrite et rigoureuse de son intérêt
- Reformuler l'article 8, al. 2 pour indiquer que l'enfant, à qui la présente loi s'applique, a droit au service de l'éducation préscolaire et aux services d'enseignement primaire et secondaire prévus à la loi et au régime pédagogique établi par le gouvernement, particulièrement lorsqu'il est confié à un milieu de vie substitut
- Déclarer qu'un seul parent peut consentir aux soins et services pour son enfant suivi en protection de la jeunesse
- Reformuler l'article 9 pour souligner l'obligation du DPJ d'être proactif dans l'établissement de contacts avec des personnes significatives et qui sont dans l'intérêt de l'enfant, afin que ce soit le choix et l'intérêt de l'enfant qui priment dans l'établissement de ces contacts.

Les obligations des parents

- Affirmer que les parents sont titulaires de droits afin de pouvoir remplir leurs obligations envers leur enfant :
 - Les parents ont, à l'égard de leur enfant, le droit et le devoir de garde, de surveillance et d'éducation. Ils doivent nourrir et entretenir leur enfant
 - Les parents exercent ensemble l'autorité parentale

- Reconnaître que les parents ont le pouvoir d’agir et de faire entendre leur voix
- Rappeler que les parents ont la responsabilité de participer, de se mobiliser et de collaborer pour procurer à l’enfant une situation familiale sécuritaire qui assure son développement.

Chapitre 2 : Agir en prévention, d’abord et avant tout

Rehausser la trajectoire de services en prévention

- Renforcer, rehausser et compléter une trajectoire robuste de services de proximité à la famille, et ce, de manière prioritaire.

Soutenir les parents pour mieux aider les enfants

Pour tous les parents

- Déployer un programme de soutien parental pour tous les parents, dans l’offre de service préventif de base (par exemple Triple P)
- Faciliter la référence vers les services de santé mentale et dépendance, surtout pour les parents de jeunes enfants
- Prioriser l’accès aux services aux parents d’enfants, pour lesquels l’absence de ces services risque de compromettre leur développement et leur sécurité.

Pour les parents en grandes difficultés

- Déployer pleinement le Programme d’intervention en négligence (PIN) au niveau national, notamment pour :
 - Assurer que le programme est implanté selon les standards recommandés
 - Harmoniser les pratiques dans chaque région
 - Mesurer l’implantation et l’efficacité du programme
 - Mettre en place, dans toutes les régions du Québec, des intervenantes formées, dédiées et stables, qui travaillent en concertation avec tous les acteurs du milieu
- Assurer que les intervenantes ont les ressources nécessaires pour satisfaire les conditions d’efficacité d’un programme de type Programme d’aide personnelle, familiale et communautaire (PAPFC)
- Offrir le Programme d’intervention en négligence (PIN) aux parents en amont ou en aval d’une prise en charge par la Direction de la protection de la jeunesse :
 - Lors d’un signalement pour motif de négligence sous référence d’un DPJ
 - Durant ou après une intervention de la DPJ.

Agir tôt pour maximiser le développement optimal de l’enfant

Par les services prénataux et périnataux

- Soutenir, partout au Québec, le déploiement de la déclaration de grossesse. Cette déclaration peut être faite par la femme elle-même, le médecin, la sage-femme, le pharmacien ou tout professionnel ou organisme qui est en contact avec la femme enceinte. Assortir ce déploiement par un plan d’implantation et de suivi de la mise en œuvre
- Rendre disponibles et sans frais des cours prénataux à l’ensemble des futurs parents du Québec, en portant une attention particulière aux besoins des familles en situation de vulnérabilité

- Rendre disponibles aux parents des informations requises pour toute la période prénatale et postnatale, ainsi que pour la période de la petite enfance
- Réinstaurer les conditions d'efficacité du Programme de Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance (SIPPE)
 - Investir de nouvelles sommes nécessaires pour consolider son déploiement dans toutes les régions du Québec
 - Assortir ce déploiement d'un plan obligatoire d'implantation et de suivi de mise en œuvre.

Par les services en petite enfance

- Garantir l'accès des enfants en situation de vulnérabilité personnelle, familiale et/ou sociale à un service de garde éducatif à l'enfance
- Déployer des stratégies pour rejoindre les familles vulnérables afin qu'elles utilisent les places mises à leur disposition
- Augmenter les places-protocole en CPE dans les quartiers défavorisés, en élargissant les sources de références et en assurant l'implication d'un intervenant pour soutenir l'intégration de l'enfant.

Assurer une offre de service accessible au CLSC

- Permettre, à l'intérieur du Programme-services Jeunes en difficulté (JED) du CLSC, l'accès à des services efficaces et adaptés aux besoins des jeunes et de leurs parents partout sur le territoire québécois :
 - En assurant l'accès en temps opportun
 - En assurant l'intensité nécessaire
 - En dispensant des services dans les milieux de vie (SGEE, école, communauté)
 - En offrant des programmes reconnus efficaces et validés.

Mettre en place un guichet d'accès aux services jeunesse-famille pour assurer un accès rapide aux services

- Installer un guichet de proximité, pour les services aux jeunes et aux familles dans les CLSC partout au Québec. Ce guichet :
 - Reçoit, analyse et exerce le suivi concernant les avis de grossesse et les avis de naissance, ainsi que les demandes pour le Programme-services Jeunes en difficulté (JED)
 - Accompagne les familles demandant des services et assure une réponse à leurs besoins
 - Mobilise le service Crise-Ado-Famille-Enfance (CAFE) pour les familles requérant une réponse immédiate
 - Reçoit des alertes de partenaires (ex. école, SGÉE, organismes communautaires) inquiets pour la famille et orchestre le « reaching out » afin de rejoindre et mobiliser la famille pour lui offrir des services
 - Identifie un intervenant pivot de première ligne pour suivre la situation de la famille, mobiliser la communauté et élaborer le plan d'accompagnement
 - Exerce un rôle conseil et de suivi en cas d'impasse dans l'offre de service mise en place
 - Fait le lien avec le service de Réception et traitement du signalements (RTS), lorsque requis (aller-retour).

Reconnaître l'importance du rôle des organismes communautaires

- Accorder une aide financière couvrant tous les frais annuels de fonctionnement, au minimum 200 000 \$ par année, de façon récurrente et à long terme aux organismes communautaires famille (OCF) bien implantés dans leur milieu et travaillant en partenariat avec les organisations institutionnelles de proximité
- Accorder, dans le même esprit des budgets couvrant tous les frais annuels de fonctionnement par année de façon récurrente et à long terme, aux organismes communautaires qui œuvrent dans la trajectoire des familles en situation de vulnérabilité, notamment les organismes qui travaillent :
 - En violence conjugale
 - Auprès des femmes en difficulté et leurs enfants
 - Auprès des jeunes en transition à la vie adulte
 - Auprès des familles immigrantes
 - En sécurité alimentaire
 - En offre d'aide pour hommes en difficulté.

Assurer une surveillance au plan national de la maltraitance faite aux enfants

- Adopter des cibles nationales sur la réduction de la négligence et les abus envers les enfants
- Assurer un suivi étroit des cibles de réduction de la maltraitance
- Assurer un accès public à des données nationales sur la négligence/maltraitance faite envers les enfants.

Favoriser le bien-être des enfants à l'école

- Réinstaurer la présence d'intervenantes de santé et de services sociaux à l'intérieur des écoles, favorisant la collaboration intersectorielle et une proximité de services aux enfants
- Faire en sorte que les psychologues scolaires puissent se centrer sur l'accompagnement et le suivi des enfants en milieu scolaire
- Assurer la disponibilité des ressources professionnelles et techniques pour accompagner le personnel scolaire et venir en aide aux enfants en temps opportun
- Maintenir les enfants dans leur école ou leur service de garde d'origine, lorsque c'est dans leur intérêt, s'ils font l'objet d'un placement sous la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ).

Chapitre 3 : Collaborer pour mieux soutenir les enfants et leurs familles

Préserver la concertation locale et régionale en petite enfance acquise au cours des 10 dernières années

- Préserver la mobilisation des communautés et les acquis d'Avenir d'enfants pour répondre aux besoins des enfants et de leur famille dans toutes les régions du Québec et porter une attention particulière aux régions avec des populations en situation de vulnérabilité.
- Maintenir les agentes de milieu déployées pour rejoindre les familles en situation de vulnérabilité.

Améliorer l'accès aux services et la coordination des services pour les familles

- Inclure dans l'organisation du travail le temps nécessaire à la collaboration pour assurer une planification adéquate des services (plan de services individualisés et intersectoriels [PSI et PSII]) pour une meilleure concertation entre toutes les intervenantes.

Équipes d'intervention jeunesse

- Consolider dans tous les CLSC les Équipes d'intervention jeunesse (EIJ) partout au Québec, élargir leur rôle pour assurer une réponse aux besoins des enfants avec des besoins complexes et nécessitant des services de plusieurs réseaux.
- Assurer une planification de services intersectorielle qui est axée sur l'accompagnement et la pleine participation des enfants et des parents.
- Désigner une intervenante pivot pour assister les parents dans des situations requérant plusieurs services.

Faciliter l'échange d'information pour mieux servir l'intérêt de l'enfant

- Développer des lignes directrices concernant les règles de confidentialité afin de guider les intervenantes de la DPJ sur l'information qu'elles peuvent transmettre dans l'intérêt de l'enfant.
- Procéder aux modifications législatives nécessaires à la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ) afin de permettre aux intervenantes impliquées auprès des enfants de se communiquer des renseignements dans l'intérêt de l'enfant.

Améliorer la collaboration entre les milieux scolaires et les services sociaux

- Formaliser et appliquer les mécanismes de collaboration entre l'école et les services sociaux pour soutenir la mise en œuvre des plans de services individualisés et intersectoriels (PSII) et assurer une planification obligatoire de services conjoints entre la DPJ ou le CLSC, l'école et la famille chaque fois qu'un enfant est placé et reçoit des services des deux réseaux institutionnels.

Chapitre 4 : Améliorer l'intervention en protection de la jeunesse

Améliorer le processus de réception et de traitement des signalements

- Mettre à contribution le signalant professionnel significatif pour l'enfant et sa famille dans l'analyse des besoins de l'enfant en vue de la décision de retenir ou non le signalement par le DPJ
- Maximiser le recours à la vérification complémentaire terrain afin de faciliter et d'accélérer la prise de décision ainsi que l'accompagnement et la mobilisation des familles vers les ressources de la communauté aptes à répondre à leurs besoins
 - Améliorer la vigilance dans le traitement des signalements concernant la situation d'enfants signalés à de multiples reprises en recourant, notamment, à la vérification complémentaire terrain
- Amender l'article 45.1 de la LPJ afin de prévoir que le DPJ doit informer le signalant de la décision de retenir ou non le signalement et lui fournir l'information nécessaire afin qu'il puisse maintenir ou accentuer sa contribution pour soutenir l'enfant
- Exiger que les intervenantes à l'étape Réception et traitement du signalement (RTS) soient titulaires d'une formation universitaire en travail social, criminologie ou psychoéducation, qu'elles soient membres de leur ordre professionnel et qu'elles possèdent de l'expérience terrain en protection de la jeunesse. Cette recommandation doit se réaliser par attrition
- S'assurer que les intervenantes ont participé à un programme national d'intégration des nouveaux employés
- Offrir un accompagnement clinique soutenu par un programme structuré (mentorat, supervision individuelle et [ou] de groupe, codéveloppement, formation continue).

Assurer la rigueur clinique dans l'évaluation du signalement

- Exiger que toute décision prise s'appuie sur les facteurs inclus dans l'article 38.2 de la LPJ
- S'assurer que l'opinion clinique et le jugement professionnel priment. Si le système de soutien à la pratique (SSP) est utilisé, il doit uniquement servir d'outil d'aide à la décision, et le document qu'il génère ne doit jamais tenir lieu de rapport
- Créer un règlement visant à uniformiser les éléments contenus aux rapports à toutes les étapes du processus de la protection de la jeunesse (Réception et traitement du signalement [RTS], Évaluation-Orientation, Révision)
- Améliorer et uniformiser les normes de rédaction des rapports au niveau national en fonction des principes de la LPJ et de la mission de la Direction de la protection de la jeunesse, et former les intervenants à ces normes de rédaction.

Partager la responsabilité du suivi de l'enfant pris en charge par la protection de la jeunesse

- Maximiser le recours à l'article 33 de la LPJ, soit l'autorisation, par le DPJ, de l'exercice d'une ou de plusieurs responsabilités générales à une intervenante significative
- Systématiser l'utilisation d'un plan de services individualisé (PSI) lorsque plusieurs professionnels sont impliqués
- Expérimenter un projet pilote dans quelques régions du Québec où l'on partage les responsabilités entre l'intervenante significative et le réviseur, et généraliser ce modèle si les résultats sont probants.

Travailler ensemble pour mieux protéger l'enfant dans le cadre de l'Entente multisectorielle

- Conclure la révision de l'Entente multisectorielle d'ici six mois, soit le 31 octobre 2021
- Prévoir une diffusion rapide de l'Entente multisectorielle révisée à la suite de la conclusion de la démarche par de la formation des partenaires
- Dispenser de la formation continue aux acteurs appelés à agir dans le cadre de l'Entente multisectorielle
- S'assurer que le bon partenaire procède à l'entrevue avec l'enfant, en fonction de ses besoins et de ses particularités
- Modifier l'article 72.7 de la LPJ pour assouplir les règles de partage de renseignements personnels pertinents entre les partenaires, lorsque nécessaire à l'exercice de leurs fonctions et responsabilités
- Développer des mécanismes uniformes de compilation des données permettant d'évaluer les résultats de l'application de l'Entente multisectorielle
- S'inspirer des bonnes pratiques telles que celles mises en œuvre par le SIAM (Québec) et le CREM (Outaouais), afin d'assurer une application optimale de l'Entente multisectorielle
- Mettre en place une coordination nationale active et dynamique
- Désigner une personne de liaison pour chacun des partenaires régionaux pour résoudre les difficultés d'application pouvant survenir lors de l'application d'une Entente multisectorielle.

Chapitre 5 : Garantir aux enfants une famille pour la vie

Écouter ce que l'enfant exprime et en tenir compte

- Rendre obligatoire la prise en compte de l'expression de l'enfant dans son projet de vie. Cette prise en compte peut se faire par les paroles, les gestes, les attitudes ou le comportement de l'enfant. Cette obligation est pour tous les acteurs, sociaux et judiciaires, qui sont appelés à prendre des décisions dans la vie de l'enfant.

Assurer une meilleure planification et application des projets de vie

Pour mieux répondre aux besoins de l'enfant

- Modifier l'article 4 de la LPJ pour inscrire au premier alinéa, « toute décision doit assurer la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie appropriées à ses besoins et à son âge de façon permanente » afin de créer une obligation plus forte que celle incluse présentement dans la LPJ
- Introduire dans la LPJ l'obligation de prévoir la planification concurrente, dès le retrait de l'enfant de son milieu familial. La planification concurrente consiste à prévoir un projet de vie alternatif (une adoption, une tutelle, un placement jusqu'à la majorité) si le projet de vie privilégié (le maintien ou le retour dans le milieu familial) n'est pas possible
- Clarifier dans la loi l'importance de la continuité des soins et de la stabilité des liens en modifiant la loi afin qu'elle assure la stabilité de l'enfant. Par exemple, en modifiant le troisième alinéa de l'article 91.1 LPJ pour qu'il se lise ainsi : « À l'expiration des délais prévus au premier alinéa, lorsque la sécurité ou le développement de l'enfant est toujours compromis, le tribunal doit rendre une ordonnance qui assure 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 »
- Modifier l'article 91.1 de la LPJ pour que, lors d'une ordonnance de placement permanent, le tribunal statue obligatoirement sur les contacts avec les parents et sur le transfert de l'exercice des attributs de l'autorité parentale à la famille de permanence, selon l'intérêt de l'enfant
- Actualiser le cadre de référence « Un projet de vie, des racines pour la vie » et réactiver la formation sur le cadre de référence partout au Québec
- Coordonner l'application du cadre de référence « Un projet de vie, des racines pour la vie » au niveau national, afin d'en assurer l'application uniforme par tous les intervenants sociaux et judiciaires.

Pour mieux respecter les durées maximales d'hébergement

- Calculer les durées maximales d'hébergement dès le premier retrait de l'enfant de son milieu familial
- Faire en sorte que l'intérêt de l'enfant soit le seul motif d'exception possible pour dépasser les durées maximales d'hébergement. Par exemple, en modifiant l'article 91.1 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ)
- S'assurer que des actions soient entreprises avant que les durées maximales d'hébergement soient dépassées en confiant à chaque DPJ régional la responsabilité d'exercer une vigie des durées maximales d'hébergement.

Faciliter l'adoption et la tutelle pour répondre à l'intérêt d'un plus grand nombre d'enfants

- Ajouter un nouveau type d'adoption au Québec : l'adoption simple, c'est-à-dire une adoption sans rupture du lien de filiation afin de faciliter l'adoption des enfants moins jeunes ou qui désirent maintenir certains liens avec leurs parents biologiques sans nier leur vécu antérieur
- Ajouter le dépassement des durées maximales d'hébergement comme un nouveau motif d'admissibilité à l'adoption ou à la tutelle, lorsque le retour de l'enfant dans son milieu familial n'est pas indiqué, et que cela est dans son intérêt

- Mettre en place des mesures de soutien cliniques, financières et administratives pour les familles adoptantes et les familles qui deviennent tutrices.

Promouvoir l'engagement des familles d'accueil

- Mandater une instance indépendante pour évaluer les impacts du nouveau régime RI-RTF qui découle de l'adoption de la *Loi sur la représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant* (LRR) sur la qualité des liens et des suivis entre les CISSS-CIUSSS et les ressources, ainsi que la qualité des services aux enfants qui y sont hébergés
- Élaborer un processus d'évaluation adapté à chacun des types de famille d'accueil, que ce soit les familles d'accueil régulières, les familles d'accueil de proximité ou les familles « banque mixte »
- Créer, dans toutes les régions du Québec, une banque de familles prêtes à accueillir sans délai et de façon durable les enfants et les jeunes, quelle que soit la forme de leur projet de vie
- Élaborer une formation officielle obligatoire et adaptée à chacun des types de famille d'accueil, que ce soit les familles d'accueil régulières, les familles d'accueil de proximité ou les familles « banque mixte »
- Assurer un soutien et des formations continues appropriées aux différentes familles d'accueil
- Poursuivre le déploiement de l'approche SOCEN et en assurer une coordination nationale.

Chapitre 6 : Développer une intervention judiciaire collaborative, participative et adaptée

Valoriser et faciliter le recours aux ententes sur mesures volontaires

- Exiger qu'à toutes les étapes du processus d'intervention en protection de la jeunesse, la participation de l'enfant et de ses parents soit partout au Québec une obligation incontournable
- Utiliser l'approche de médiation au sein des différentes DPJ du Québec pour augmenter et faciliter le recours au régime volontaire
- Permettre le renouvellement de l'entente sur mesures volontaires à l'expiration de la durée du deux ans. Ce renouvellement doit vraisemblablement mettre fin à l'intervention et être autorisé personnellement par le DPJ
- Former les intervenantes sur les aspects juridiques de l'intervention pour qu'elles puissent mieux accompagner les parents et les enfants.

Favoriser une nouvelle voie : un service de médiation jeunesse indépendant, gratuit et rapide

- Prévoir un projet pilote de 18 mois dans trois régions pour établir les conditions de fonctionnement du service médiation jeunesse
- Instaurer un service médiation jeunesse indépendant, gratuit et rapide avant de recourir au tribunal pour favoriser la participation des parents et de l'enfant
- Doter ce service d'une banque de médiateurs accrédités et formés
- Installer ce service dans un lieu neutre.

Adopter au tribunal une approche collaborative, participative et adaptée

- Mettre en œuvre les principes du *Code de procédure civile* et de la LPJ quant aux modes alternatifs de règlement des différends en protection de la jeunesse

- Privilégier l'approche de médiation dans le processus judiciaire par la conférence de règlement à l'amiable
- Recourir prioritairement au projet d'entente, à la révision sans audition des parties et à la conférence de règlement à l'amiable
- Poursuivre la formation des juges pour jouer efficacement un rôle de facilitateur
- Humaniser et adapter les lieux dans les palais de justice pour transformer le tribunal en un milieu convivial pour les enfants et les parents
- Examiner l'idée d'un tribunal unifié de la famille (TUF) au Québec.

S'assurer que l'avocat de l'enfant est d'abord un conseiller

- Communiquer les renseignements concernant la situation d'un enfant à l'avocat qui le représente sans frais et dans les meilleurs délais
- Favoriser et promouvoir le rôle de conseil et d'accompagnement de l'avocat de l'enfant dans toutes les étapes décisionnelles, et pas seulement au tribunal
- Développer une formation appropriée et obligatoire pour les avocats représentant les enfants
- Établir des règles déontologiques particulières pour ces avocats
- Garantir l'admissibilité universelle à l'aide juridique pour tous les enfants qui font l'objet d'une intervention en protection de la jeunesse.

Déployer un système d'information fiable, pertinent et accessible en temps réel pour les situations judiciairisées en protection de la jeunesse

- Mandater le ministère de la Justice (MJQ) afin de développer un système d'information pour les dossiers judiciaires en protection de la jeunesse
- Se doter d'un système d'information simple, pertinent et adapté aux besoins des utilisateurs pour assurer une gestion efficace et une reddition de comptes
- Rendre les données non nominatives de ce système d'information publiques et accessibles en temps réel
- Mandater des chercheurs pour analyser les impacts des décisions prises dans le cadre du service médiation jeunesse et du tribunal.

Chapitre 7 : Humaniser les services de réadaptation

Agir immédiatement pour assurer le respect des droits des jeunes

Les commissaires recommandent que le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) réponde à court terme aux enjeux préoccupants suivants :

Garantir des services de santé physique et mentale aux jeunes

- Donner à tous les jeunes placés en centre de réadaptation l'accès à des soins de santé physique et psychologique adéquats
- Assurer des évaluations spécialisées en santé mentale, en temps opportun, aux jeunes placés en centre de réadaptation
- Assurer des services adéquats de psychiatre répondant associé à tous les centres de réadaptation.

Respecter le programme scolaire des jeunes placés en centre de réadaptation et planifier les interventions pour assurer la réussite de ces jeunes

- Mettre en place des mesures pour augmenter la scolarisation des jeunes en centre de réadaptation
- S'assurer que les centres de services scolaires, les centres de réadaptation, les écoles et les CLSC font une planification conjointe au moyen du plan de services individualisé intersectoriel (PSII)
- Faire en sorte que la scolarisation des enfants sous protection de la jeunesse fasse partie intégrante du processus d'adaptation et de réadaptation
- Garantir aux enfants sous protection l'accès aux services éducatifs, dont le cursus complet du programme de formation de l'école québécoise.

Surveiller les mesures de contrôle pour qu'elles soient utilisées de façon exceptionnelle

- Exercer une vigie sur l'utilisation et la conformité à l'application des mesures de contrôle
- S'assurer que les mesures de contrôle ne sont pas utilisées comme mesures disciplinaires
- Former le personnel des centres de réadaptation sur le trauma et sur l'application conforme des mesures de contrôle.

Mettre sur pied un chantier pour mieux répondre aux besoins des jeunes en réadaptation

Ce chantier doit garantir la pleine participation des jeunes et des parents, et assurer le plein respect de leurs droits.

Les enjeux à prendre en compte sont les suivants :

Les milieux de vie des jeunes

- Le caractère inadéquat et désuet des lieux physiques
- La rareté des places en centre de réadaptation
- Le besoin de diversifier les types de ressources d'hébergement.

Les services offerts en centre de réadaptation

Les services offerts en centre de réadaptation doivent tenir compte :

- De l'importance d'un projet de vie pour chaque enfant
- De la personnalisation des services
- De la prise en compte de la diversité culturelle, spirituelle, sexuelle et de genre
- De l'intégration des approches en attachement et en trauma développemental
- Des approches visant une transition harmonieuse à la vie adulte
- De la valorisation des interventions familiales et de l'implication des parents
- De l'ouverture des centres sur la communauté et du développement des relations saines
- Des conditions d'exercice des intervenants.

Chapitre 8 : Accompagner les jeunes dans leur transition à la vie adulte

Soutenir la transition à la vie adulte des jeunes en difficulté

- Mettre en place un programme de soutien postplacement jusqu'à l'âge de 25 ans aux jeunes en transition vers l'autonomie, et ce, par différentes mesures :

- Soutien au logement
- Scolarisation et qualification professionnelle
- Revenu
- Soutien social et communautaire
- Accès aux services de santé et services sociaux
- Consulter les jeunes sur les services à mettre en place et favoriser leur pouvoir d’agir dans les services qui les concernent
- Faciliter l’accès à des soins de santé et des services sociaux flexibles et adaptés aux besoins des jeunes au moment où ils atteignent leur majorité et sortent des services de protection de la jeunesse
- Favoriser le soutien social des jeunes :
 - Financer et soutenir un programme de pair aidant pour faciliter la transition des jeunes
 - S’assurer que les jeunes savent quels services peuvent leur être offerts.

Soutenir les jeunes dans leur scolarisation et leur qualification

- Développer des mesures, des partenariats et des politiques nationales qui visent à soutenir la poursuite de la scolarisation, l’insertion professionnelle et la qualification des jeunes
- Faciliter l’accès à un conseiller pédagogique, par un meilleur arrimage avec le Carrefour jeunesse-emploi
- Faire connaître le programme particulier de prêts et bourses collégial pour les jeunes placés
- Analyser la possibilité de déployer un système d’effacement de la dette d’études.

Rendre accessible le Programme qualification des jeunes (PQJ) à toute la clientèle visée

- Assouplir les critères d’admissibilité au programme
- Assurer la coordination nationale du programme
- Assortir les nouveaux budgets d’un plan d’implantation et de suivi de la mise en œuvre et des résultats annuels de la fréquentation et des impacts sur les jeunes.

Améliorer la stabilité résidentielle des jeunes

- Permettre aux jeunes de demeurer en famille d’accueil jusqu’à l’âge de 21 ans, à la seule condition qu’ils en fassent le choix
- Rehausser l’offre de logements publics et communautaires
- Soutenir financièrement les organismes communautaires qui ont pour mission l’hébergement des jeunes et développer de tels organismes dans les régions qui ne sont pas nanties de telles ressources
- Analyser la possibilité d’offrir une aide au logement, par exemple, sous la forme de subvention au loyer.

Conserver les dossiers de protection de la jeunesse des jeunes ayant atteint leur majorité

- Conserver le dossier de l’enfant ayant été suivi en protection de la jeunesse selon les règles usuelles de conservation en santé et services sociaux
- Restreindre l’accès à son dossier à lui seul, lorsque l’enfant devient adulte
- Inclure dans le dossier les informations pertinentes pour que le jeune ait une vision complète de sa situation, notamment les documents, rapports et jugements le concernant, sans les caviarder.

Chapitre 9 : Passer à l'action pour les enfants autochtones

Mettre en œuvre les appels à l'action de la Commission Viens et de l'ENFFADA

Que le gouvernement du Québec veille à :

- Concrétiser et à financer les recommandations relatives au bien-être et aux droits des enfants, aux services sociaux et aux services de protection de la jeunesse de la Commission Viens et de l'ENFFADA.

Supporter le droit à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale en matière de protection de la jeunesse

- Permettre aux dirigeants autochtones de créer leurs propres lois sur la protection de la jeunesse et de la famille
- Reconnaître la compétence des dirigeants autochtones dans l'exécution et le contrôle d'application de ces textes de loi
- Financer l'élaboration de processus de création législative
- Financer la mise en place et les opérations de systèmes d'aide à la famille et à l'enfance élaborés par les dirigeants autochtones dans l'exercice de leur compétence législative.

Garantir le bien-être de tous les enfants autochtones dans le cadre de l'application de la LPJ

- Financer dès maintenant la création et la mise en place d'initiatives autochtones pour mieux protéger les enfants autochtones afin de leur offrir un système basé sur leurs valeurs et leur culture
- Assurer la sécurisation culturelle de l'intervention en protection de la jeunesse auprès des enfants autochtones en prenant en considération, de façon prioritaire :
 - Une approche holistique
 - L'importance de la langue
 - Les modèles familiaux et les liens d'attachement multiples
 - La notion du temps
 - Le rôle et l'importance de la famille élargie
 - L'appartenance à leur communauté et leur nation
- Financer et donner une formation obligatoire aux intervenantes à la culture et aux différentes dimensions de l'identité autochtone afin d'adapter leurs interventions en vertu de la LPJ aux réalités autochtones.

Donner une voix aux enfants autochtones

- Instaurer un poste de commissaire adjoint et une équipe dédiée exclusivement aux enjeux entourant les enfants autochtones avec le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants.

Chapitre 10 : Adapter les services aux communautés ethnoculturelles

Mettre en œuvre les recommandations de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) en matière de profilage racial et de discrimination systémique

- Appliquer et suivre les recommandations de la CDPDJ pour :

- Le milieu scolaire
- La protection de la jeunesse
- La sécurité publique.

Enlever les barrières et rejoindre les familles immigrantes

- Faciliter l'accès aux informations dans les CISSS-CIUSSS et l'accès aux services aux familles immigrantes
- Donner des services de santé et des services sociaux aux enfants nés de femmes à statut migratoire précaire
- Adapter les services pour répondre aux besoins des familles immigrantes.

Soutenir et accompagner les parents lors d'un signalement

- Initier le plus rapidement possible et consolider des collaborations entre les services de protection de la jeunesse et les organismes communautaires qui accompagnent les personnes réfugiées et immigrantes
- Assurer un financement adéquat aux organismes communautaires afin qu'ils puissent offrir les services d'accompagnement et de médiation requis.

Mettre en œuvre et offrir une formation sur l'approche interculturelle, obligatoire à tous les acteurs qui œuvrent auprès des familles et des enfants

- Mettre en œuvre des programmes de formation visant le développement des compétences interculturelles des intervenantes, des enseignants, des gestionnaires et du personnel de soutien
- Adapter ces programmes de formation selon les différentes catégories de personnel et selon les milieux, tout en tenant compte des besoins particuliers des régions.

Dresser un portrait complet et continu de la diversité culturelle

- Assurer la saisie de données, à l'aide d'une nomenclature commune, sur l'identité culturelle des personnes dans les principales banques de données
- Adapter, en fonction du portrait, les services aux besoins des communautés culturelles
- Exercer une surveillance de la surreprésentation de certaines populations dans les services de protection de la jeunesse.

Chapitre 11 : Répondre aux besoins des enfants d'expression anglaise

Garantir l'accessibilité des services aux enfants et aux familles de langue anglaise, partout au Québec

- Assurer un suivi étroit des programmes d'accès aux services pour la population d'expression anglaise des établissements
- Veiller à ce qu'il y ait une adéquation des services de proximité, de protection de la jeunesse et des besoins des populations d'expression anglaise, partout au Québec
- Prévoir que le Comité provincial pour la prestation de services de santé et des services sociaux en langue anglaise fasse rapport au Commissaire au bien-être et aux droits des enfants sur l'état de situation des services.

Octroyer un mandat suprarégional à un ou des établissements pour offrir des services de réadaptation aux enfants d'expression anglaise

- Désigner et financer un ou des établissements à mandat suprarégional afin d'assurer une réponse aux besoins de réadaptation des enfants du Québec d'expression anglaise
- Offrir des services de réadaptation aux enfants d'expression anglaise. La proximité des services près des milieux de vie est souhaitable, tout en tenant compte des contraintes reliées aux territoires géographiques
- Soutenir à partir du mandat suprarégional les autres établissements dans l'octroi de services de protection de la jeunesse aux populations anglophones à travers la province.

Chapitre 12 : Reconnaître les impacts des conflits familiaux et de la violence conjugale sur les enfants

Développer des interventions collaboratives intersectorielles qui garantissent la protection des enfants

Établir une réelle collaboration entre la DPJ, les CLSC, les maisons d'hébergement, les ressources pour les pères, les policiers et la justice

- Développer et appliquer un protocole pour mieux définir les balises d'un partenariat véritable entre tous ces acteurs afin d'assurer des services adaptés à la réalité vécue par les mères et les enfants.

Désigner une personne responsable du dossier de la violence conjugale dans chaque Direction de la protection de la jeunesse

Afin d'assurer le travail de collaboration nécessaire entre les DPJ et les organismes communautaires, les commissaires recommandent au MSSS et aux CISSS-CIUSSS de :

- Désigner une personne responsable du dossier de la violence conjugale dans chaque Direction de la protection de la jeunesse (DPJ) pour assurer une liaison efficace entre les différents partenaires; une personne pouvant développer l'expertise, de concert avec les organismes communautaires, pour soutenir les intervenantes.

Être attentif au vécu de l'enfant témoin et victime de violence conjugale ou de conflits de séparation et le placer au centre de l'intervention

- Offrir des services psychosociaux adaptés, en temps opportun avec l'intensité nécessaire, aux enfants qui sont témoins et victimes de violence conjugale et de conflits de séparation
- Développer et offrir des programmes de soutien destinés aux enfants lorsqu'ils sont témoins et victimes de violence conjugale et de conflits sévères de séparation.

Mieux soutenir et accompagner les mères victimes de violence conjugale pour mieux protéger les enfants

- Outiller les intervenantes de la DPJ pour mieux comprendre les situations de conflits sévères de séparation, de violence conjugale, vécues par les mères et les enfants qui séjournent dans les maisons d'hébergement afin d'offrir un accompagnement adapté.

Impliquer les pères par une intervention adaptée afin de mieux protéger les enfants

- Assurer des services d'aide, d'accompagnement et de suivi adaptés aux pères lorsqu'une situation de conflits familiaux risque de dégénérer ou dégénère, et ce, pour mieux protéger les enfants
- Accroître une offre de service adapté pour les pères ayant des comportements violents.

Développer et maintenir l'expertise chez les intervenantes

Mettre en place une formation continue

L'ensemble des intervenantes psychosociales œuvrant en protection de la jeunesse et des intervenantes aux services psychosociaux consacrés aux jeunes et à leur famille en CLSC devrait avoir accès à une formation continue :

- Sur la violence conjugale, incluant la violence postséparation, sur les conflits sévères de séparation, incluant l'aliénation parentale :
 - Offrant des connaissances théoriques et pratiques pour l'intervention auprès des enfants, des femmes et des hommes concernés.
- Sur l'intervention spécifique auprès des pères afin :
 - D'aider les pères en situation de précarité et de détresse
 - De favoriser leur engagement envers leur enfant
 - De sensibiliser les pères à l'importance de leur rôle auprès de leur enfant.

Assurer une supervision clinique aux intervenantes

- Fournir une supervision clinique en lien avec la violence conjugale, la violence postséparation, les conflits sévères de séparation et l'aliénation parentale.

Adapter le système judiciaire

Évaluer et, si le résultat est probant, étendre la portée d'autres projets existants

Les commissaires recommandent aux ministères de la Justice et de la Santé et des Services sociaux :

- D'évaluer les projets sociojudiciaires existants ayant pour but d'aider les parents à résoudre leurs conflits en plaçant l'intérêt de l'enfant au centre de la démarche
- D'étendre la portée de ces projets à l'ensemble du Québec si les résultats sont probants.

Chapitre 13 : Valoriser, soutenir et reconnaître les intervenantes

Revoir la charge de travail des intervenantes pour assurer des services de qualité

- Établir des standards de pratique pour les intervenantes en CLSC qui tiennent compte des normes de qualité, des besoins réels des enfants et des familles, incluant l'élargissement du rôle proposé en regard des enfants suivis en protection de la jeunesse
- Ajuster le nombre d'intervenantes en fonction des demandes de services et des besoins de la clientèle
- Accélérer et finaliser à court terme la démarche de révision des standards de pratique en protection de la jeunesse basée sur des critères de qualité clinique et de résultats pour les enfants et les implanter dès leur adoption
 - D'ici la finalisation de la révision des standards de pratique, respecter les standards établis par l'Association des centres jeunesse du Québec (ACJQ) en 2004, soit en moyenne 42,5 évaluations annuellement pour les intervenantes à l'étape Évaluation et Orientation
 - 16 dossiers d'enfants pris en charge en moyenne à l'étape Application des mesures
- Poursuivre le travail débuté par le MSSS pour fournir un meilleur soutien administratif et dégager les intervenantes des tâches administratives.

Assurer la sécurité physique et psychologique des intervenantes

- Garantir la sécurité des intervenantes par l'évaluation des risques et l'élaboration de stratégies pré-intervention pour limiter ces risques
- Offrir des services de soutien psychologique, particulièrement à la suite d'interventions dans des situations à risque ou chargées émotionnellement.

Offrir un meilleur soutien et un meilleur encadrement aux intervenantes

- Assurer une gestion de proximité par des gestionnaires en maîtrise du secteur d'activité sous leur responsabilité et selon un ratio raisonnable et uniforme afin de répondre aux besoins cliniques des intervenantes des services jeunesse
- Accroître les connaissances des gestionnaires pour les aider à prioriser les stratégies d'intervention et de prévention par une connaissance approfondie de la gestion, des programmes de prévention, de la parentalité et du développement des enfants en situation de vulnérabilité
- Développer un modèle de soutien clinique et d'encadrement uniforme pour répondre aux besoins cliniques des intervenantes des CLSC et de la protection de la jeunesse.

Améliorer la formation initiale et le développement professionnel

- Créer un chantier réunissant des représentants des milieux de pratique, de l'enseignement, des ordres professionnels, des ministères de la Santé et des Services sociaux et de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur pour établir un continuum intégré de formation initiale, spécialisée, continue pour les programmes concernés (travail social, criminologie, psychoéducation) d'ici 18 mois
 - D'ici là, préserver les formations continues du carrefour de formation du RUIJ en réinstaurant un plan de formation pour l'intégration des nouvelles employées, échelonné sur un temps défini et en rétablissant le caractère obligatoire de formations spécifiques avant de poser certains actes reliés à une expertise particulière
- Développer un programme d'accueil-orientation uniformisé au plan national et le dispenser obligatoirement à toute nouvelle employée du Programme-services Jeunes en difficulté (JED) préalablement à son entrée en fonction
- Implanter un plan de formation national basé sur les meilleures pratiques et obliger le suivi des formations préalables pour exercer certaines fonctions ou activités cliniques
- Mettre en place un plan de développement des compétences adapté aux besoins de chaque intervenante, et en assurer le suivi par une offre de formation disponible et s'assurer de l'intégration des acquis
- Assurer un développement professionnel continu devant être une responsabilité partagée entre l'intervenante sociale et l'établissement
- Libérer du temps et soutenir au plan financier le développement professionnel et considérer le temps requis à l'intérieur de l'appréciation de la charge de travail

Dans le chapitre 6, nous avons fait une recommandation quant à la formation des intervenantes sur le plan légal, nous la rappelons ici :

- Former les intervenantes sur les aspects juridiques de l'intervention pour qu'elles puissent mieux accompagner les parents et les enfants.

Reconnaître la pratique spécialisée en protection de la jeunesse

- Créer un nouveau titre d'emploi, « intervenante en protection de la jeunesse » qui reconnaît que la pratique en protection de la jeunesse est une pratique spécialisée

- Exiger que l'intervenante ait suivi ou soit en train de suivre une formation spécialisée à être développée par les milieux universitaires et
- Exiger qu'elle soit membre de son ordre professionnel pour avoir accès au titre d'emploi d'intervenante en protection de la jeunesse
- Reconnaître le haut niveau de responsabilités et la complexité du travail en harmonisant les primes et les avantages sociaux à toutes les étapes de l'intervention en protection de la jeunesse.

Chapitre 14 : Rétablir un leadership fort au sein des services sociaux

Rétablir un leadership fort dans les services aux jeunes en difficulté

- Instituer une autorité provinciale, un directeur national de la protection de la jeunesse (DPJ national) sous l'égide du MSSS, responsable de la mise en œuvre des bonnes pratiques et de la cohésion d'application des lois particulières sur le territoire québécois
- Revoir et préciser le mandat de la Direction générale adjointe des services à la famille, à l'enfance et à la jeunesse du MSSS dans le but d'assurer l'exercice d'un leadership fort sur le développement et l'harmonisation des services de première ligne
- Instituer une instance nationale indépendante, le Réseau national universitaire intégré Jeunes en difficulté, visant principalement le soutien à l'avancement des pratiques et des connaissances, ainsi que l'amélioration des trajectoires de soins et de services des enfants et des familles.

Adapter le modèle des CISSS-CIUSSS à la réalité des services sociaux

- Scinder au sein des CISSS-CIUSSS la Direction des services multidisciplinaires, par la création d'une Direction des services professionnels psychosociaux
- Scinder au sein des CISSS-CIUSSS le Conseil multidisciplinaire, par la création d'un Conseil professionnel des intervenants psychosociaux.

Exercer un suivi rigoureux sur les parcours de services des enfants et mesurer les effets des interventions

- Instaurer un mécanisme provincial de pilotage chargé de soutenir et d'assurer l'évaluation de la performance clinique du Programme-services Jeunes en difficulté (JED)
- S'assurer que des audits internes, sur une base annuelle, sont réalisés afin de contrôler la qualité des services dispensés et leur conformité eu égard aux dispositions réglementaires, législatives pertinentes, aux cadres de référence ainsi qu'aux normes et guides de pratique
- Considérer une intégration des systèmes d'information consacrés à la trajectoire des jeunes en difficulté et leur famille par le MSSS (PIJ et I-CLSC)
- Améliorer les connaissances des trajectoires des enfants dans les services publics et des impacts sur leur santé et leur bien-être tant à l'intérieur du MSSS qu'entre les différents ministères concernés (Santé et Services sociaux, Éducation, Famille, Justice, etc.)

À court terme :

- Rendre accessible aux chercheurs l'identifiant unique provincial de la RAMQ dans les banques de données informationnelles des services de protection, mais également dans les données des services de première ligne et autres services de santé et services sociaux
- Réaliser les ententes nécessaires pour croiser les données entre divers ministères (Éducation et Enseignement supérieur, Santé et Services sociaux, Famille, Justice, etc.) pour mieux planifier les services destinés aux jeunes et à leurs familles

- Élaborer des procédures pour faciliter l'utilisation sécuritaire de données provenant de différents systèmes tout en assurant le respect des principes de confidentialité et de respect de la vie privée
- Rendre disponibles à la population les données clés issues des analyses qui en découleraient, dans un souci de transparence et d'amélioration.

Chapitre 15 : Investir pour offrir le bon service, au bon moment

Investir massivement dans les services de prévention

- Renforcer les services de première ligne pour contrer la maltraitance faite aux enfants
- Augmenter les ressources consacrées à la prévention afin de donner une réponse en temps opportun pour les enfants et les familles avec l'intensité requise
- Garantir un financement des programmes et des services de soutien parental aux familles en situation de vulnérabilité et allouer les ressources humaines nécessaires à leur bonne application.

Accorder les ressources nécessaires pour protéger les enfants et rétablir le cours de leur bon développement

- Rehausser le financement des ressources consacrées non seulement à la protection de la jeunesse, mais également à l'ensemble des services spécialisés requis par ces enfants et leurs parents
- S'assurer que les ressources allouées à la protection de la jeunesse dans chacun des CISSS-CIUSSS répondent aux besoins réels des enfants et leurs familles dans toutes les régions du Québec.

Assurer une continuité du financement à travers les cycles budgétaires pour maintenir l'efficacité des interventions

- Protéger les budgets consacrés aux ressources allouées tant à la prévention auprès des jeunes en difficulté et leurs familles, qu'à la protection de la jeunesse.

Financer des processus d'amélioration des pratiques basés sur les données probantes, les innovations et l'évaluation des programmes

- Créer des partenariats avec les milieux de la recherche afin d'améliorer l'efficacité des interventions et, ultimement, de diminuer les coûts des interventions les plus lourdes
- Soutenir financièrement la recherche clinique innovante.



ANNEXE 3

**LES TRAVAUX DE LA COMMISSION SPÉCIALE
SUR L'EXPLOITATION SEXUELLE DES MINEURS
(CSESM) ET DU COMITÉ D'EXPERTS
SUR L'ACCOMPAGNEMENT DES VICTIMES
D'AGRESSIONS SEXUELLES ET DE VIOLENCE
CONJUGALE (CVASVC)**

Notre commission a bénéficié des réflexions et des rapports forts bien documentés de deux groupes composés de députés et députées de l'Assemblée nationale, soit la Commission spéciale sur l'exploitation sexuelle des mineurs (CSESM) et le Comité d'experts sur l'accompagnement des victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale (CVASVC).

Simultanément à nos travaux, ces deux instances ont procédé à des consultations approfondies, des audiences publiques et privées, et ont déposé chacune leur rapport en décembre 2020. Nous avons pris connaissance, avec grand intérêt, de ces rapports et constatons de nombreuses convergences dans les analyses et les solutions proposées. Nous avons aussi pris acte de leurs constats et recommandations au regard des services à la jeunesse et nous prenons position sur les recommandations touchant directement notre mandat.

Nous allons aborder la situation présentée dans chacun des rapports en suivant l'ordre de leur dépôt officiel.

Le rapport de la Commission spéciale sur l'exploitation sexuelle des mineurs (CSESM)

Ce rapport concerne des victimes mineures et interpelle plusieurs acteurs, dont les services de protection de la jeunesse et de réadaptation pour les jeunes.

Rappelons, très brièvement, l'environnement de cette commission, composée de 13 députés de l'Assemblée nationale. Créée en juin 2019 par une motion de l'Assemblée nationale, elle dépose son rapport et 58 recommandations le 3 décembre 2020. Elle a tenu quatre séances de formation avec des experts, trois journées d'audience publique (Québec, Montréal et Val-d'Or) et une dernière journée à Québec en août. Elle a entendu 67 témoins et reçu 63 mémoires.

Présentons, d'abord, les constats de la CSESM qui sont en partie ou en totalité convergents avec les nôtres, quoiqu'ils concernent essentiellement les mineurs victimes d'exploitation sexuelle alors que notre rapport vise tous les enfants et jeunes en difficulté.

Nous reconnaissons que les jeunes vulnérables, particulièrement ceux pris en charge en protection de la jeunesse et hébergés en centre de réadaptation, sont susceptibles de subir de l'exploitation sexuelle en raison de la fragilité du tissu familial fréquemment associé à un passé de négligence ou d'abus, ainsi que les jeunes faisant partie des communautés culturelles, des minorités de genre ou d'autres minorités présentant des vulnérabilités spécifiques.

Les jeunes issus des communautés autochtones présentent des facteurs de risque accrus, tant dans leurs communautés qu'en milieu urbain. Comme la CSESM, nous recommandons que les communautés soient écoutées, que leurs besoins, leurs valeurs et leurs cultures soient pris en compte. Nous avons aussi entendu que le partage des responsabilités entre le Canada et le Québec complique le déploiement de ressources adaptées dans les communautés autochtones et en dehors de celles-ci. Nous avons fait dans le chapitre 9 des recommandations propres à la réalité des enfants et des familles des Premières Nations.

Nous sommes convaincus de la nécessité d'accompagner les mineurs victimes d'exploitation sexuelle et de les guider dans leur transition vers la vie adulte, ainsi que tous les jeunes qui sont pris en charge par le système de protection de la jeunesse, et pas seulement jusqu'à leur majorité, mais au-delà si nécessaire.

Nous sommes, nous aussi, très préoccupés du travail en silo, quelles que soient les difficultés des enfants, des jeunes et des familles, et nous consacrons d'ailleurs le chapitre 3 de notre rapport à cette réalité. Nous accordons une grande importance aux actions collaboratives et au fait qu'elles soient financées adéquatement, dotées de structures de concertation selon les problématiques et présentes dans toutes les régions.

Enfin, nous déplorons, nous aussi, le manque de données et de recherches pour mieux comprendre les problématiques et améliorer les connaissances.

Voyons, maintenant, les solutions et recommandations de la CSESM qui nous rejoignent particulièrement, soit certains éléments de l'axe sur la prévention et la formation – tisser le filet de sécurité (axe 2) et de l'axe sur la reconstruction et la réhabilitation – briser le cycle de l'exploitation (axe 4). Nous demeurons convaincus de la pertinence des solutions proposées dans les deux autres axes, soit la sensibilisation et la répression, mais ne les commenterons pas, car ils s'éloignent de notre mandat.

Concernant l'axe sur la prévention et la formation – tisser le filet de sécurité (axe 2), nous partageons les analyses et solutions de la CSESM. Nous croyons essentiel le rôle des organismes communautaires, fragilisés par le mode de financement par appel de projets plutôt qu'à la mission. Dès décembre 2019, nous avons présenté une recommandation spécifique sur le financement des organismes communautaires familles. Aux chapitres 2 et 12 nous traitons à nouveau de l'importance des organismes communautaires qui interviennent auprès des familles en situation de vulnérabilité ainsi que du soutien dont ils ont besoin pour accomplir leur mission. Nous recommandons de mieux les soutenir financièrement.

Nous sommes d'accord sur le besoin d'améliorer la formation initiale et la formation continue, de l'élargir à tous les acteurs impliqués et de la rendre conjointe, pour favoriser le réseautage entre les différents milieux, et ce, sur des bases régionales. Nous avons d'ailleurs dans les chapitres 4 et 13 plusieurs constats et recommandations dans ce sens.

Sur l'enjeu soulevé par la protection des renseignements personnels versus la protection des jeunes, nous avons, comme la CSESM, reçu une abondante preuve, selon laquelle les informations doivent circuler entre les différents intervenants pour assurer une meilleure protection des jeunes. Nous partageons ce constat et nous proposons, pour les enfants sous l'égide de la Loi sur la protection de la jeunesse et plus particulièrement pour ceux visés par l'application de l'entente multisectorielle, un assouplissement des règles afin que, lorsque l'intérêt de l'enfant le commande, une libre circulation des informations entre les acteurs soit possible. À cet effet, nous recommandons une réorganisation et une simplification des dispositions légales sur la protection et le partage des renseignements personnels pour les enfants et les jeunes auxquels s'applique la Loi sur la protection de la jeunesse.

Sur la reconstruction et la réhabilitation – briser le cycle de l'exploitation (axe 4), nous partageons aussi les analyses et solutions de la CSESM. Nous reconnaissons que les victimes ont des besoins complexes et qu'elles doivent naviguer dans plusieurs services pour trouver réponse à leurs besoins. Nous constatons que l'offre de service pour accompagner les jeunes est morcelée, difficile à répertorier et non harmonisée. Nous favorisons aussi un continuum de services cohérent pour prendre en charge les besoins complexes des victimes. À cet effet, il faut des ressources stables, spécialisées et habilitées à travailler avec les traumatismes complexes. Nous reconnaissons également la nécessité de soutenir les parents d'enfants victimes d'exploitation sexuelle. Nous abordons et proposons des recommandations pertinentes pour ces constats dans les chapitres 2, 3 et 13 de notre rapport.

Nous partageons les préoccupations et recommandations de la CSESM sur le fonctionnement des centres de réadaptation, qui peuvent devenir des lieux de recrutement pour les proxénètes. Nous entendons également que les conditions d'hébergement en centre de réadaptation peuvent être perçues comme de la détention par certains jeunes. Souvent, ceux-ci vont chercher à s'en échapper, d'où leurs fugues, qui constituent un risque majeur pour eux. Sur ces questions, nous souhaitons qu'elles soient traitées lors de la réflexion que nous recommandons sur les services en centre de réadaptation au chapitre 7.

De plus, nous sommes d'accord qu'il faut revoir et adapter les pratiques en centre de réadaptation pour apporter de l'apaisement aux victimes et prévoir une intervention individualisée afin de favoriser la collaboration des jeunes. Nous prenons acte des difficultés reliées à la cohabitation des jeunes vulnérables avec les jeunes victimes d'exploitation sexuelle en centre de réadaptation. Nous souhaitons que cela soit considéré comme un élément de la réflexion sur la réadaptation. Il en est de même pour la mise en place de lieux d'hébergement complémentaires pour les jeunes qui ne sont pas encore pris en charge par les centres de réadaptation et pour ceux qui sont en fugue.

Quant à l'élargissement des critères du programme qualification des jeunes (PQJ), nous en avons fait une recommandation en décembre 2019. Nous la reprenons dans le présent rapport.

« Rebâtir la confiance », le rapport du Comité d'experts sur l'accompagnement des victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale (CVASVC)

Ce rapport, intitulé « Rebâtir la confiance », concerne les adultes et les mineurs victimes d'agressions sexuelles et les victimes de violence conjugale, principalement des femmes. L'orientation de notre commission étant celle des impacts sur les enfants et les jeunes victimes d'agressions sexuelles ou exposés à de la violence conjugale, nous ciblons nos commentaires sur eux.

Rappelons brièvement l'environnement de ce comité d'experts. Sa création est annoncée par la ministre de la Justice en mars 2019, à la suite d'une rencontre de travail non partisane de quatre députées provenant des quatre partis politiques. Son principal objectif : améliorer la confiance des victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale dans le système de justice. Le comité directeur de quatre députées crée un comité de 21 experts et en confie la coprésidence à mesdames Elizabeth Corte et Julie Desrosiers.

Le rapport est déposé le 15 décembre 2020 et propose 190 recommandations pour améliorer l'accompagnement psychosocial et judiciaire des victimes, tant dans le système de justice qu'à l'extérieur de ce système. Il a été élaboré après 11 jours de consultation dans 5 villes du Québec, où plus d'une centaine d'organismes ou de personnes ont été rencontrés. De ces organismes, 56 ont déposé un mémoire au comité. De plus, près de 1 600 personnes ont participé à une vaste consultation Web en mars et avril 2020.

Voyons d'abord les points de convergence avec nos travaux quant aux principaux constats faits par le CVASVC.

Le rapport propose de placer la victime au centre des préoccupations des interventions, en l'écouter, en la consultant, en l'informant de ses droits et en la soutenant par un accompagnement adapté à ses besoins. Nous partageons cette vision, tant pour la victime que pour l'enfant en difficulté. Nous sommes convaincus qu'une participation réelle et complète de la victime est la condition primordiale à l'exercice de son pouvoir d'agir sur la situation.

Nous faisons le même constat que le CVASVC sur l'importance d'offrir une formation spécialisée et continue aux différents acteurs. La victime d'agression sexuelle ou de violence conjugale ainsi que l'enfant en difficulté et ses parents doivent être accompagnés par des intervenants qualifiés, travaillant ensemble.

Le rapport comporte 15 chapitres détaillés, certains propres au processus policier et criminel ou encore aux droits des victimes, établis par la Charte canadienne des droits des victimes. D'autres chapitres proposent des changements importants dans le système de justice criminel, telle la création d'un tribunal spécialisé en matière d'agressions sexuelles et de violence conjugale. Sur ce sujet, le Québec a depuis longtemps reconnu la pertinence d'un tribunal spécialisé pour les jeunes : la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec. Malgré ce tribunal spécialisé, nous constatons que les juridictions sont toujours morcelées entre la Cour supérieure et la Cour du Québec, tant en matière familiale qu'en matière criminelle. Non seulement un tel morcellement rend plus difficile l'accès à la justice, mais il ne permet pas à un seul juge de prendre en compte tous les éléments pertinents pour décider. Comme le CVASVC, nous appuyons une réflexion sur l'opportunité de créer un tribunal unifié de la famille. Nous y voyons la possibilité d'améliorations concrètes pour l'accès à la justice, le développement d'une vision adaptée du droit familial, plus de cohérence des décisions, une meilleure spécialisation des acteurs et la disponibilité de services d'accompagnement et de facilitation. Nous en traitons dans notre chapitre 6.

Comme nous l'avons affirmé au regard du rapport du CSESM, nous sommes d'accord sur le besoin d'améliorer la formation initiale et la formation continue, de l'élargir à tous les acteurs impliqués et de la rendre conjointe pour favoriser le réseautage entre les différents milieux travaillant auprès des victimes et des enfants. Nous avons dans les chapitres 4 et 13 plusieurs constats et recommandations dans ce sens.

Quant à l'humanisation des lieux et des processus pour les victimes, nous arrivons aux mêmes constats et recommandations. L'accompagnement des personnes, la mise en place de centres intégrés, tel le Centre de services intégrés en abus et maltraitance à Québec (SIAM), et l'adaptation des palais de justice sont nécessaires.

Sur les réalités particulières des victimes et des familles des Premières Nations, tant dans les communautés qu'en dehors de celles-ci, nous partageons l'analyse faite dans le rapport. Nous recommandons que les Premières Nations soient écoutées, que leurs besoins, leurs valeurs et leurs cultures soient pris en compte. Nous faisons, dans le chapitre 9, des recommandations propres à la réalité des enfants et des familles des Premières Nations.

Enfin, nous prenons acte des constats spécifiques des interventions en protection de la jeunesse ainsi que de ceux sur les auteurs de violence. Au chapitre 12, nous recommandons une formation spécialisée sur la violence conjugale pour les intervenantes en protection de la jeunesse. Nous proposons un accompagnement adapté pour les parents et les enfants victimes de violence conjugale. Nous demandons une offre de service de qualité pour les hommes auteurs de violence conjugale. Enfin, nous recommandons que chaque DPJ désigne un répondant en violence conjugale et favorise un travail intersectoriel efficace.

En conclusion, nous constatons que les analyses et les recommandations des rapports déposés en décembre 2020 sont essentiellement convergentes avec nos propres analyses et recommandations. Ce n'est pas le fruit du hasard, mais plutôt la preuve que les difficultés sont bien documentées et que les solutions existent. C'est une opportunité exceptionnelle pour tous les décideurs politiques et publics d'agir.



ANNEXE 4

**LES PRINCIPALES MODIFICATIONS
LÉGISLATIVES DÉCOULANT DU RAPPORT DE LA
COMMISSION SPÉCIALE SUR LES DROITS DES
ENFANTS ET LA PROTECTION DE LA JEUNESSE**

Note introductive

La présente annexe regroupe les modifications législatives nécessaires à la mise en œuvre de notre rapport. Elle vise à montrer comment nos recommandations, déjà présentées, expliquées et détaillées dans les différents chapitres du rapport, pourraient être intégrées dans la législation. L'accent est mis sur les principes et les objectifs qui sous-tendent les différentes recommandations, plutôt que sur le libellé des dispositions législatives à adopter. Cette annexe ne prend donc pas la forme d'un avant-projet de loi, mais se veut un outil utile à la rédaction et à l'interprétation des lois par lesquelles sera mis en œuvre le rapport de la Commission, suivant les décisions et orientations prises par le Gouvernement.

L'annexe comporte trois parties. La première partie présente les mesures législatives nécessaires pour donner suite aux recommandations de la Commission relatives à l'adoption d'une Charte des droits de l'enfant et à l'institution d'un Commissaire au bien-être et aux droits des enfants (CBEDE).

La seconde partie décrit les modifications législatives nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations de la Commission concernant la forme et le contenu de la Loi sur la protection de la jeunesse. Nous avons constaté et entendu plusieurs témoins souligner la complexité de cette loi, modifiée régulièrement depuis son adoption. Un travail de restructuration de la loi et de simplification de ses dispositions est nécessaire. Gardons à l'esprit que les premiers concernés, les enfants, les parents et les intervenantes ne sont pas des juristes.

La troisième partie décrit les modifications législatives nécessaires à d'autres lois.

PREMIÈRE PARTIE

La Charte des droits de l'enfant et le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants

Nous recommandons d'adopter une Charte des droits de l'enfant (A.) et d'instituer le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants (B.).

A. La Charte des droits de l'enfant

Cette Charte affirme que l'enfant est une personne à part entière, titulaire de droits, dont certains ont un caractère fondamental. Il ne s'agit pas d'y dresser une liste de tous les droits dont l'enfant est titulaire, mais d'affirmer expressément le caractère fondamental de certains de ces droits et de consacrer par voie législative certains principes qui en découlent.

En voici le contenu essentiel.

1. Le préambule

Prévoir dans la Charte un préambule qui rappelle que le Québec est lié par la Convention internationale des droits de l'enfant, laquelle a été ratifiée par le Canada le 13 décembre 1991.

Rappeler que les enfants ont des droits et libertés, en particulier ceux qui sont énoncés dans la Charte canadienne des droits et libertés, la Charte des droits et libertés de la personne, le Code civil du Québec et les autres lois du Québec.

Affirmer que le Québec est une société bienveillante pour les enfants et que leur bien-être est une responsabilité collective.

Reconnaître que l'enfant a le droit d'évoluer dans une famille et un environnement bienveillant.

2. Les dispositions de principe et les droits fondamentaux de l'enfant

L'enfant est une personne à part entière dans la société et un sujet de droit.

L'intérêt de l'enfant doit être la considération primordiale de toutes les décisions prises à son sujet.

La préservation de l'identité culturelle de l'enfant autochtone est dans son intérêt supérieur.

Le critère de l'intérêt de l'enfant doit s'appliquer aux situations individuelles et doit s'étendre aux politiques gouvernementales, à la prévention et à la sensibilisation publique.

Les parents sont titulaires de droits afin de pouvoir remplir leurs obligations envers leurs enfants.

Toute correction physique d'un enfant est contraire aux valeurs de la société.

Les enfants ayant plus de difficulté à faire respecter leurs droits, notamment les enfants autochtones, les enfants appartenant à des minorités, les enfants handicapés et les enfants faisant l'objet d'une intervention d'autorité de l'État, doivent recevoir une attention particulière.

La participation de l'enfant à la vie citoyenne et aux décisions publiques est un droit et une responsabilité de l'ensemble de la société, tant au niveau local, régional que national.

Cette participation contribue au développement de leur citoyenneté et à l'apprentissage des processus démocratiques.

Les enfants ont la capacité et le droit de faire entendre leur voix.

Les enfants ont le droit d'influencer les décisions les concernant en étant informés adéquatement, accompagnés dans cette démarche et écoutés.

Le droit à la protection de l'enfant prévu à la Charte des droits et libertés de la personne implique qu'une société bienveillante assure un partage fluide des informations pertinentes entre les divers acteurs composant le réseau de protection et de développement d'un enfant.

L'enfant évolue dans divers milieux et une intervention collective et interdisciplinaire est nécessaire à sa protection et à son développement.

3. Les dispositions interprétatives

La présente Charte ne doit pas être interprétée de manière à restreindre la portée des droits reconnus à l'enfant par les autres lois du Québec, dont la Charte des droits et libertés de la personne.

Préciser qu'aucune disposition d'une loi ne peut déroger aux droits prévus à la Charte des droits de l'enfant, à moins que cette loi n'énonce expressément qu'elle s'applique malgré la Charte.

B. Le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants et son adjoint

Nous recommandons que soit institué un Commissaire au bien-être et aux droits des enfants, appuyé d'un adjoint dédié aux enfants autochtones.

Ce commissaire doit être le promoteur de la voix et des droits de l'enfant et le responsable de certains mandats spécifiques décrits plus loin.

À cette fin, la Charte des droits de l'enfant doit inclure les dispositions suivantes, dont certaines visent à garantir l'indépendance du Commissaire.

1. Le mandat du Commissaire

Le Commissaire fait la promotion et veille au respect des droits des enfants, notamment, les droits prévus à la Convention internationale des droits de l'enfant et les droits inscrits dans la présente Charte et dans les lois du Québec.

Il institue des initiatives favorisant l'expression et la prise en compte de la voix des enfants.

Il favorise et assure la participation des enfants et des jeunes à la vie démocratique.

Il doit constituer un conseil consultatif, composé d'enfants et de jeunes représentatifs des divers intérêts socio-économiques et culturels du Québec, pour le conseiller sur ses orientations, son programme de travail et toute autre question relative à son mandat.

Il doit aussi constituer un conseil consultatif composé d'enfants et de jeunes autochtones pour les mêmes fins.

Il exerce une vigie sur l'état de bien-être des enfants et sur les répercussions des décisions politiques et administratives sur leurs droits.

Il surveille la mise en œuvre des programmes et services offerts aux enfants.

Il porte une attention particulière aux enfants et, par extension, aux jeunes de moins de 25 ans, ayant plus de dif-

ficulté à faire respecter leurs droits; notamment, les enfants et jeunes autochtones, les enfants et jeunes appartenant à des minorités, les enfants et jeunes handicapés, les enfants et jeunes faisant l'objet d'une intervention d'autorité de l'État.

Il prévoit des moyens pour être accessible aux enfants dans tout le Québec et des modalités adaptées pour les joindre et les représenter.

Il surveille la situation des enfants qui décèdent chaque année au Québec, notamment les enfants sous la responsabilité de l'État ou qui l'ont été au cours des deux années précédentes. À cette fin, le Coroner, les PDG des CISSS et CIUSSS, l'Institut de la statistique du Québec et le ministère de la Sécurité publique lui communiquent périodiquement la liste des enfants décédés.

Il développe et supervise un mécanisme d'accréditation des avocats qui représentent les jeunes enfants incapables de donner un mandat conventionnel.

2. Le mandat du Commissaire adjoint

Sous l'autorité du Commissaire, le Commissaire adjoint est dédié aux enfants autochtones et porte une attention particulière à leurs besoins et à leurs droits.

3. Les modalités entourant les nominations

Le Commissaire est nommé pour sept ans, par un vote des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. Son mandat est renouvelable.

Il est indépendant, relève de l'Assemblée nationale et dispose d'un financement adéquat pour remplir sa mission et exercer ses responsabilités.

Il dépose sa reddition de compte annuelle au Président de l'Assemblée nationale.

Le Commissaire adjoint est nommé selon les mêmes modalités. Auparavant, le Commissaire procède à une consultation des représentants autochtones et constitue une liste de personnes aptes à être nommées à ce poste.

4. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse

Tous les pouvoirs et toutes les responsabilités jusqu'alors assumés par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse sont transférés au Commissaire.

La Charte des droits et libertés de la personne doit être modifiée en conséquence.

DEUXIÈME PARTIE

La Loi sur la protection de la jeunesse

La Loi sur la protection de la jeunesse a subi de nombreuses modifications depuis son adoption en 1977. La superposition de ces modifications législatives, malgré les efforts pour les harmoniser, rend la compréhension de la loi difficile.

Bien que nous convenons qu'il est impossible à court terme de revoir la loi en totalité, nous recommandons de restructurer et de simplifier la loi en utilisant un langage clair (A.). À cette fin et pour donner suite à nos autres recommandations, les modifications qui suivent devraient lui être apportées (B. à G.).

A. Restructurer et simplifier la loi en utilisant un langage clair

Nous recommandons de recentrer la loi sur son objet essentiel établi à l'article 2, soit la protection de l'enfant dont la sécurité ou le développement est ou peut être considéré comme compromis.

La loi contient un nombre important de dispositions portant sur l'adoption, notamment les pouvoirs du ministre dans le cadre de l'adoption internationale. Ces dispositions alourdissent la loi et sont sans véritable lien avec son objet tel qu'il est énoncé à son article 2. En conséquence, nous proposons de retirer de la loi toutes les dispositions concernant l'adoption, sauf celles précisant les responsabilités du directeur en cette matière. Les dispositions sur l'adoption pourraient être regroupées dans une loi spécifique ou intégrées au Code civil.

De plus, nous proposons que les définitions soient simplifiées et que seules les définitions essentielles soient conservées, étant entendu que les termes non définis doivent se voir donner leur sens courant.

Enfin, nous recommandons que les modifications que nous proposons soient rédigées en langage clair et souhaitons qu'éventuellement l'ensemble de la loi soit ainsi rédigé.

B. Ajouter un préambule

L'ajout d'un préambule dans la loi serait utile pour en expliciter l'objet et guider l'interprétation de ses dispositions par les différents intervenants.

Ce préambule devrait :

- préciser la nature des rapports entre la Charte des droits de l'enfant et la Loi sur la protection de la jeunesse en affirmant que toutes les actions et décisions prises en vertu de cette loi doivent respecter la Charte des droits de l'enfant;
- déclarer que le recours à la présente loi doit être exceptionnel et ne pas se substituer aux services demandés par l'enfant et ses parents;
- reconnaître que la stabilité et la sécurité affective de l'enfant sont un déterminant majeur de son sain développement;
- rappeler la nécessité que les décisions concernant l'enfant soient prises diligemment, considérant que le temps pour un enfant a une grande importance puisqu'il est en développement.

C. Réorganiser le chapitre II de la loi

Actuellement, ce chapitre inclut des principes directeurs, des droits de l'enfant et des responsabilités des parents. Nous recommandons que ce chapitre soit scindé en trois chapitres, dont les contenus respectifs sont décrits ci-dessous : les principes directeurs (1), les droits de l'enfant (2) et les obligations des parents (3).

Nous soulignons l'importance de veiller à ce que leur contenu soit conforme aux principes et aux valeurs énoncés dans la Charte des droits de l'enfant et dans le préambule de la Loi sur la protection de la jeunesse.

1. Les principes directeurs

Déclarer qu'à toutes les étapes du processus, la participation de l'enfant et de ses parents est une obligation incontournable des personnes appelées à intervenir.

Affirmer que toutes les interventions sociales et judiciaires en vertu de la loi doivent être collaboratives.

Affirmer que lorsque la présente loi s'applique, il est nécessaire d'assurer à l'enfant et ses parents une intensité appropriée d'interventions pour mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant.

Conserver les principes énoncés aux articles 2.3 et 2.4, mais les reformuler en articles distincts.

Conserver les articles 5 et 6 et les reformuler dans ce chapitre.

Déclarer, dans un nouveau principe directeur, que les diverses règles sur la protection et le partage des renseignements personnels concernant un enfant doivent servir ses besoins et son intérêt.

Déclarer, dans un nouveau principe directeur, que les divers acteurs qui se partagent des renseignements personnels pertinents sont tenus à un devoir de discrétion.

Reformuler les deux premiers paragraphes de l'article 10 sur les mesures disciplinaires, en les simplifiant et en les considérant comme des principes directeurs.

2. Les droits de l'enfant

Ajouter à l'article 3 que chaque décision, tant sociale que judiciaire, impliquant un enfant, est obligatoirement accompagnée d'une analyse rigoureuse de son intérêt supérieur.

Nous proposons des modifications à l'article 4, afin d'appuyer la déclaration faite au préambule que la stabilité et la sécurité affective de l'enfant sont un déterminant majeur de son sain développement. Nous élaborons dans notre rapport sur le contexte et l'objectif de ces modifications. Nous expliquons la planification concurrente qui consiste, lorsque le maintien de l'enfant en milieu familial n'est pas possible, à examiner rapidement des alternatives pour l'enfant, afin de respecter les délais prévus à l'article 91.1. Tout en privilégiant le droit au maintien en milieu familial, nous proposons que le DPJ, tout en offrant aux parents l'aide et l'assistance pour le retour de l'enfant, élabore un plan alternatif pour l'enfant, au cas où le retour n'est pas possible. Les articles 4 et 91.1 doivent être complémentaires.

Pour ce faire, nous recommandons de préciser, dans un premier alinéa, que toute décision doit d'abord assurer le bien-être et le développement de l'enfant et qu'à cette fin, la stabilité et la permanence des liens affectifs et la continuité des soins sont des considérations essentielles.

L'actuel premier alinéa est conservé et décalé. Après, nous proposons d'ajouter un alinéa qui précise que lorsque dans l'intérêt de l'enfant, un tel maintien n'est pas possible, le DPJ doit planifier, en même temps qu'il fournit les services d'aide et d'assistance aux parents pour un retour de l'enfant, un projet alternatif pour l'enfant, au cas où le retour dans son milieu familial n'est pas possible.

Les deuxième et quatrième alinéas actuels sont conservés, l'actuel troisième alinéa est conservé en retirant « tendre à ».

Conserver les articles 5, 6 et 7.

Conserver le contenu de l'article 8, mais le reformuler en prévoyant un article pour chacun de ces droits. Pour le droit à des services d'éducation, préciser que l'enfant, à qui la présente loi s'applique, a droit au service de l'éducation préscolaire et aux services d'enseignement primaire et secondaire prévus à la loi et au régime pédagogique établi par le gouvernement, particulièrement lorsqu'il est confié à un milieu substitut.

Conserver l'article 9 en ajoutant que les contacts de l'enfant avec les personnes significatives doivent être privilégiés, en tenant compte de son désir et de son intérêt.

Conserver les articles 10, 11, 11.1, 11.1.1, 11.1.2 et 11.3.

Déplacer les articles 11.2 et 11.2.1 vers une section spécifique dédiée aux renseignements personnels et les modifier tel que nous le décrivons à la section D.

3. Les obligations des parents

Nous recommandons un chapitre qui précise les obligations des parents lorsque la loi s'applique à leur enfant. Outre un rappel des dispositions du Code civil, nous demandons d'autoriser un seul parent à consentir aux soins et services, nous proposons de codifier l'interprétation de la Cour suprême sur la finalité des droits des parents et d'affirmer leur devoir de participer et collaborer à corriger la situation. À ces fins, il convient de remplacer l'article 2.2. de la loi par les dispositions suivantes.

Les père et mère ont, à l'égard de leur enfant, le droit et le devoir de garde, de surveillance et d'éducation. Ils doivent nourrir et entretenir leur enfant.

Les père et mère exercent ensemble l'autorité parentale. Cependant un seul parent peut consentir aux soins et services pour son enfant.

Les père et mère sont titulaires de droits afin de pouvoir remplir leurs obligations envers leur enfant.

Les père et mère ont le pouvoir d'agir et de faire entendre leur voix.

Les père et mère ont l'obligation de participer, de se mobiliser et de collaborer pour offrir à l'enfant une situation familiale sécuritaire qui assure son développement.

D. Regrouper et assouplir les dispositions sur les renseignements personnels

Le thème de la confidentialité a constitué l'un des sujets les plus abordés lors des audiences. Alors que l'on souhaite, par les dispositions actuelles, protéger les enfants, les résultats sont souvent tout autre. Voici nos principaux constats (1.) et ce que nous recommandons de modifier (2.), notamment dans la Loi sur la protection de la jeunesse (3.).

1. Les principaux constats

Les dispositions établissant la confidentialité des renseignements recueillis en vertu de la loi sont trop restrictives, stigmatisant les enfants à qui elles s'appliquent. Les dispositions sur l'obtention des renseignements par le DPJ pour prendre les décisions sont généralement satisfaisantes. Le DPJ partage difficilement les renseignements qu'il recueille, en invoquant les limites que les dispositions légales énumérées au chapitre IV.1 lui imposent. Ce chapitre nécessite des assouplissements explicites et clairs pour permettre au DPJ de partager avec les collaborateurs les renseignements dont la communication lui semble pertinente. Un enfant évolue dans plusieurs milieux et ce sont des actions concertées qui permettent de bien le protéger et l'aider. Pour réussir, les partenaires et collaborateurs du DPJ doivent être bien informés. Il faut privilégier l'autorisation du titulaire de l'autorité parentale. Cependant, nous rappelons que le DPJ intervient dans un contexte d'autorité, où il peut être difficile d'obtenir cette autorisation. Ce qui doit prévaloir, c'est l'intérêt de l'enfant et ses besoins.

2. Les recommandations

Rappelons nos recommandations précitées sur les renseignements personnels.

Premièrement, la Charte des droits de l'enfant énonce deux principes de portée générale en cette matière. Elle précise que l'enfant évolue dans divers milieux et qu'une intervention collective et interdisciplinaire est nécessaire à sa protection et à son développement. Elle affirme que la protection de l'enfant implique qu'une société bienveillante assure un partage fluide des renseignements personnels pertinents entre les divers acteurs composant son réseau de protection et de développement.

Deuxièmement, la Loi sur la protection de la jeunesse doit contenir deux nouveaux principes directeurs, c'est-à-dire déclarer que les diverses règles sur la protection et le partage des renseignements personnels concernant un enfant doivent servir ses besoins et son intérêt et déclarer que les divers acteurs qui se partagent des renseignements personnels pertinents sont tenus à un devoir de discrétion.

Cette vision et ces droits doivent se traduire par des modifications à la Loi sur la protection de la jeunesse ayant pour effet d'assouplir les règles sur les renseignements personnels et de les regrouper dans une section spécifique intitulée : protection, obtention, partage et conservation des renseignements personnels.

Enfin, à la demande expresse des jeunes ayant été suivis en protection de la jeunesse, nous recommandons de conserver les renseignements personnels recueillis par le DPJ selon les règles applicables à tous établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux. Cette modification importante concerne exclusivement les enfants dont la sécurité ou le développement a été déclaré compromis. Nous recommandons, en contrepartie, que seul le jeune, devenu adulte, ait un accès à ces renseignements, mais de façon à ce qu'il puisse connaître et comprendre sa situation.

3. Création d'un chapitre spécifique sur les renseignements personnels

Nous proposons de regrouper les règles sur les renseignements personnels en un tout cohérent. Afin de bien traduire nos recommandations et orientations, nous suggérerons ici un ordonnancement des dispositions. Lorsque le changement du texte est significatif, nous le soulignons. De même, nous indiquons entre parenthèses le ou les articles actuels de la loi qui sont concernés.

Section 1 : Protection des renseignements personnels (Articles 11.2 et 11.2.1)

Les articles tels que rédigés actuellement sont interprétés restrictivement, tant par les tribunaux que par les acteurs sociaux. Nous proposons les modifications suivantes :

- Les renseignements personnels recueillis dans le cadre de l'application de la présente loi, concernant un enfant ou ses parents, sont confidentiels. Leur communication est permise, conformément aux dispositions du présent chapitre (Article 11.2)
- On ne peut publier ou diffuser une information permettant d'identifier un enfant ou ses parents et dévoilant qu'ils font l'objet d'une intervention prévue à la présente loi.
- Le tribunal peut autoriser toute publication ou diffusion dans l'intérêt de l'enfant. (Article 11.2.1)

Section 2 : Obtention des renseignements personnels (Article 35.4 et 36)

Ces dispositions remplissent leur objet, cependant, nous proposons de les élargir à toutes les étapes de l'intervention du DPJ.

Section 3 : Partage des renseignements personnels (Article 72.5 à 72.11)

Nous proposons la création de sous-sections et les modifications suivantes.

- Sous-section 1 : Avec l'autorisation des personnes concernées (Article 72.5)

Cette disposition remplit son objet.

- Sous-section 2 : Sans l'autorisation des personnes concernées (Article 72.6)

Nous recommandons d'assouplir cette disposition afin que le DPJ puisse communiquer les renseignements personnels aux collaborateurs. De plus, nous proposons une nouvelle disposition pour l'avocat qui représente l'enfant.

Conserver cet article, en modifiant la dernière ligne du premier alinéa par ce qui suit : ils peuvent être communiqués à une personne, un organisme ou un établissement qui collabore avec le directeur, si ce dernier estime cette communication pertinente.

Ajouter un alinéa pour permettre à l'avocat de l'enfant d'être informé adéquatement.

Les renseignements concernant la situation d'un enfant doivent être communiqués à l'avocat qui le représente sans délai.

- Sous-section 3 : Sans l'autorisation des personnes concernées dans des situations spécifiques (Articles 72.6 et 72.11)

Nous ne proposons pas de modifications à ces deux articles, mais constatons que cette série d'exceptions spécifiques rend la compréhension et l'application des règles complexes.

- Sous-section 4 : Sans l'autorisation des personnes concernées dans le cadre de l'application de l'Entente multisectorielle (Article 72.7)

Nous recommandons, dans le cadre de cet article, que le directeur et les personnes, organismes ou établissements qui interviennent, en vue d'assurer la protection de cet enfant ou celle d'un autre enfant, se communiquent les renseignements concernant la situation, lorsque de tels renseignements sont pertinents à l'exercice de leurs fonctions et responsabilités.

- Sous-section 5 : Sans l'autorisation des personnes concernées dans le cadre spécifique de certaines situations concernant les enfants autochtones (Articles 72.6.0.1 et 72.6.1)

Nous ne proposons pas de modifications à ces articles.

- Sous-section 6 : Sans l'autorisation des personnes concernées pour prévenir un acte de violence (Article 72.8)

Nous ne proposons pas de modifications à cet article.

Section 4 : Conservation des renseignements personnels (Articles 37.1 à 37.4.3)

Nous ne proposons pas de modifications aux articles 37.1 à 37.3. Pour les articles suivants, nous recommandons une modification importante de la durée de conservation des renseignements recueillis par le DPJ, ainsi que des règles d'accès à ces renseignements. Avec ces modifications, l'actuel article 37.4.3 doit être abrogé.

Lorsque le directeur ou le tribunal décide que la sécurité ou le développement d'un enfant est compromis, le directeur doit conserver les renseignements selon les règles applicables à un établissement public du réseau de la santé et des services sociaux. (Article 37.4)

Il en est de même lorsque le tribunal nomme un tuteur à un enfant et que le directeur met fin à son intervention. (Article 37.4.1)

À compter du moment où l'enfant atteint l'âge de 18, lui seul peut recevoir communication des renseignements contenus à son dossier conformément à la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

Cette communication doit lui permettre de comprendre et d'avoir une vision complète de sa situation alors qu'il était enfant. À cette fin, on lui communique les documents, rapports et jugements le concernant sans les caviarder. (Article 37.4.2)

Section 5 : Registre des enfants signalés (Articles 72.9 et 72.10)

Nous proposons de conserver ces articles, sauf des modifications de concordance avec la section 4. Cependant, lorsque l'enfant atteint l'âge de 18 ans les renseignements contenus au registre sont détruits.

Section 6 : Disposition dérogatoire

Nous recommandons de simplifier le recours à la disposition dérogatoire que l'on retrouve actuellement au début de plusieurs articles, en l'énonçant une seule fois à la fin du chapitre.

Les dispositions du présent chapitre s'appliquent malgré les articles 59, 59.1, 60 et 60.1 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et les articles 18, 19 et 19.0.1 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

E. Ajouter le directeur national de la protection de la jeunesse

Nous recommandons la création d'un directeur national de la protection de la jeunesse.

Nous proposons que son existence, son rôle et ses principales responsabilités soient prévus dans la Loi sur la protection de la jeunesse.

De plus, comme le directeur de la santé publique, nous proposons que sa nomination soit prévue dans la Loi sur le ministère de la Santé et des Services sociaux.

F. Prévoir le service médiation jeunesse

Nous recommandons l'instauration d'un nouveau régime à l'orientation, le service médiation jeunesse.

Ce régime doit être établi à la section 3 du chapitre IV, en précisant ses caractéristiques essentielles : indépendant, rapide et gratuit. Il est en amont de la saisie du tribunal.

Lorsque les parties y recourent, il est animé par un médiateur accrédité qui utilise une approche collaborative et participative, telle l'approche médiation. Ce service se déroule dans un lieu neutre.

La mise en vigueur de ces nouveaux articles dépendra des résultats du projet pilote de 18 mois que nous recommandons.

G. Les modifications spécifiques

1. La rétro information au signalant (Article 45.1)

Nous recommandons que le DPJ informe la personne qui a signalé la situation de sa décision, que le signalement soit retenu ou non pour évaluation.

2. L'entente sur les mesures volontaires (Article 53)

Nous recommandons que l'article 53 soit modifié, en ajoutant un alinéa, pour permettre de convenir d'entente sur des mesures volontaires au-delà de deux ans.

Au-delà de deux ans, le renouvellement de l'entente sur les mesures volontaires ne peut pas excéder une année. Il doit vraisemblablement permettre de mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant et être autorisé par le directeur personnellement.

3. La durée maximale pendant laquelle un enfant est confié à un milieu substitut (Article 91.1)

Nous recommandons que cet article soit modifié sur plusieurs aspects afin de respecter rigoureusement la durée pendant laquelle un enfant est confié à un milieu substitut, afin de lui assurer après cette période la continuité et la stabilité, sauf si cette décision est à l'encontre de son intérêt.

Ainsi, au deuxième alinéa, nous demandons que le tribunal, dans le calcul de la durée, prenne en compte la totalité du temps où l'enfant est confié à un milieu substitut, dont toutes mesures provisoires.

Aux alinéas trois et cinq, nous recommandons de remplacer l'expression « qui tend à assurer » par « qui assure ».

Nous proposons de conserver, à l'alinéa quatre, un seul motif d'exception pour passer outre au délai, soit l'intérêt de l'enfant.

Nous recommandons d'ajouter un alinéa précisant que lorsque le tribunal rend une telle ordonnance, il doit statuer sur les contacts avec les parents et sur le transfert de l'exercice des attributs de l'autorité parentale.

TROISIÈME PARTIE

Les modifications législatives à d'autres lois

A. Modification au Code civil concernant la tutelle demandée par le DPJ

Nous recommandons une modification à l'article 207 pour ajouter un nouveau motif permettant l'ouverture du régime de la tutelle demandée par le DPJ ou une personne qu'il recommande. Ce motif est le dépassement des durées maximales confiant l'enfant à un milieu substitut et que le retour de l'enfant dans son milieu familial n'est pas indiqué.

B. Modifications au Code civil concernant le chapitre de la filiation par adoption

Nous recommandons deux modifications.

Que l'adoption simple, sans rupture du lien de filiation, soit introduite dans ce chapitre du Code civil.

Comme pour l'article 207, nous proposons d'ajouter un nouveau motif à l'article 559 permettant une demande d'admissibilité à l'adoption. Ce motif est le dépassement des durées maximales confiant l'enfant à un milieu substitut et que le retour de l'enfant dans son milieu familial n'est pas indiqué.

C. Modifications à la Loi sur l'accès et à la Loi sur les services de santé et les services sociaux

Nous recommandons de modifier les lois suivantes pour donner plein effet à la vision et aux droits prévus à la Charte des droits de l'enfant et à la Loi sur la protection de la jeunesse.

Les articles 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

Les articles 17, 18 et 19 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

Rappel historique

Le régime juridique sur la protection de la jeunesse a connu plusieurs modifications au cours des 45 dernières années. En 1977, l'État, après des années de tergiversations, procède à une réforme en profondeur. Cette réforme est caractérisée par l'adoption en 1977 d'une toute nouvelle loi, la Loi sur la protection de la jeunesse (LPJ), qui fait table rase de la précédente.

Par la suite, au fil des réflexions faites, soit par une commission parlementaire ou par des comités d'experts, la loi est modifiée. Chaque fois qu'un rapport est déposé sur cette loi, le gouvernement y donne suite en suivant généralement les orientations et propositions faites. Une seule exception en 1994, le volet du rapport Jasmin sur l'intervention judiciaire fait l'objet d'un projet de loi qui n'est pas adopté.

Nous présentons les points saillants de ces diverses modifications. Nous référons à l'année d'adoption du projet de loi et non à la date de sa mise en vigueur.

Loi des écoles de protection de la jeunesse (1950)

La Loi sur les écoles de protection de la jeunesse est le reflet d'une intervention sociale encore peu développée. Elle privilégie une approche judiciaire paternaliste, sans égard aux droits des enfants. En 1960, son nom est modifié en Loi de la protection de la jeunesse sans changements notables.

Dès les années 1970, les lacunes observées sont dénoncées par plusieurs groupes de pression. Cependant, l'opposition entre l'approche judiciaire et l'approche sociale paralyse la réforme.

Durant cette période l'environnement est en profonde mutation, ainsi en 1972, l'État adopte la Loi sur les services de santé et les services sociaux qui crée un réseau public d'établissements dont les Centres de services sociaux (CSS) et les Centres locaux de services communautaires (CLSC). L'Office de révision du Code civil publie un rapport sur le droit de la famille et un autre sur un tribunal de la famille. Un livre blanc sur l'adoption est publié. Le Rapport Batshaw sur les centres d'accueil pour les jeunes complète le tableau.

Entre 1972 et 1975, trois projets de loi sont présentés. Seule la Loi sur les enfants soumis à des mauvais traitements est adoptée en 1974. Elle innove sur deux points importants que nous retrouverons dans la Loi sur la protection de la jeunesse de 1977.

- La déclaration obligatoire des situations d'enfants maltraités.
- La création du Comité de la protection de la jeunesse (CPJ), l'instance sociale qui enquête sur les signalements reçus.

Rappelons qu'à cette période, le CPJ reçoit plus de 2 000 signalements par année pour les enfants maltraités et que plus de 30 000 enfants séjournent en famille d'accueil ou en centre d'accueil.

Loi sur la protection de la jeunesse (1977)¹

Un consensus est trouvé entre l'approche sociale et l'approche judiciaire et la Loi sur la protection de la jeunesse est adoptée en décembre 1977. Elle introduit des nouveautés marquantes qui caractérisent toujours le système de protection de la jeunesse.

- L'enfant est reconnu sujet de droit, ce qui implique, entre autres, qu'il doit être informé et consulté, il doit consentir à une entente sur des mesures volontaires s'il a 14 ans ou plus, il a droit à l'assistance d'un avocat et il peut en appeler d'une décision judiciaire.
- La fonction de directeur de la protection de la jeunesse (DPJ) est créée dans chaque région, il est nommé, après consultation du milieu, dans chaque CSS.
- L'antériorité de l'intervention sociale est affirmée afin de réduire le recours à l'intervention judiciaire.
- Les pouvoirs du DPJ sont énoncés et comportent celui d'appliquer des mesures d'urgence pour 24 heures.
- Le signalement des enfants abusés sexuellement ou physiquement est obligatoire pour tous.

¹ L.Q. 1977, chapitre 20.

- Le signalement des enfants dans les autres situations est obligatoire pour tous les professionnels et personnes travaillant auprès des enfants.
- L'identité de la personne qui signale est confidentielle.
- Le DPJ, ses délégués et les personnes qui signalent bénéficient d'une immunité.
- Les motifs d'intervention sont précisés à l'article 38.
- Le DPJ devient le premier intervenant pour les jeunes qui commettent des infractions et peut décider de ne pas les diriger vers la justice pénale (article 40). La Cour Suprême invalidera cet article, car il empiète sur le pouvoir du fédéral qui a seule autorité sur le droit criminel.
- Un nouveau régime est créé, soit la conclusion d'une entente sur des mesures volontaires.
- Le DPJ peut déléguer son autorité à d'autres établissements publics et des organismes du milieu.
- Le CPJ est maintenu, mais transformé en un agent de promotion des droits de l'enfant et de surveillance de l'application générale de la loi.
- Le Tribunal de la jeunesse remplace la Cour du bien-être social.
- Les audiences sont toujours à huis clos, mais un journaliste peut y assister.
- Les jugements doivent être écrits et motivés, permettant le développement d'une jurisprudence.
- Le droit d'appel est institué.

Modifications législatives suite au Rapport Charbonneau (1984)

La juridiction du DPJ sur les jeunes ayant commis des infractions est attaquée dès la mise en vigueur de la loi. Le Tribunal de la jeunesse déclare inconstitutionnels quelques articles de la loi. Cette décision est confirmée par la Cour supérieure (1980), la Cour d'appel (1981) et la Cour suprême (1981) qui déclare les articles de la LPJ sur ce sujet inopérants.

Simultanément à ces débats judiciaires, le Parlement fédéral remplace l'antique Loi sur les jeunes délinquants par la Loi sur les jeunes contrevenants qui reconnaît les mesures de rechanges à la judiciarisation. Il est alors impératif de modifier la Loi sur la protection de la jeunesse et l'Assemblée nationale institue la Commission parlementaire spéciale sur la protection de la jeunesse en 1981.

Cette commission, sous la présidence de M. Jean-Pierre Charbonneau dépose son rapport en novembre 1982. Ce rapport aborde la question de l'intervention en délinquance et propose plusieurs adaptations à l'intervention sociale et à l'intervention judiciaire. L'Assemblée nationale adopte le projet de loi 60 en mars 1984.² Voyons les modifications les plus significatives.

- L'objet de la loi est clairement affirmé : elle s'applique aux enfants dont la sécurité ou le développement est ou peut être compromis. Le volet sur les jeunes ayant commis des infractions est retiré de la loi.
- Le critère de l'intérêt de l'enfant est ajouté.
- Les délais de destruction et de conservations des informations apparaissent dans la loi, ainsi un signalement non retenu doit être immédiatement détruit.
- Les motifs d'intervention de l'article 38 sont précisés et reformulés.
- Plusieurs nouveaux articles précisent les pouvoirs et responsabilités du DPJ et du tribunal.

Modifications législatives suite au Rapport Jasmin (1994)

En 1992, Le Groupe de travail sur l'évaluation de la LPJ, présidé par le juge Michel Jasmin, publie un rapport. Les propositions rappellent l'importance de la notion de temps chez l'enfant et formulent de nombreuses pistes de solution.

² L.Q. 1984, chapitre 4.

Au printemps 1994, le projet de loi 31 est adopté pour donner suite à la partie sur l'intervention sociale.³ Les modifications sont les suivantes.

- Le législateur inscrit une série de principes directeurs aux articles 2.3 et 2.4 de la loi : la participation des parents et de l'enfant, la notion de temps chez l'enfant, la prise en compte des caractéristiques des communautés culturelles et autochtones.
- Le critère de l'intérêt de l'enfant est explicité.
- Les conditions de publication et de diffusion de l'information sont resserrées.
- La conservation du signalement non retenu est permise, il peut l'être 6 mois.
- Un nouveau chapitre est ajouté à la loi, il fixe les balises concernant les renseignements confidentiels, en créant un régime autonome et complexe.
- La durée d'une entente sur des mesures volontaires est limitée à une année et peut être renouvelée une seule fois.
- La liste des mesures volontaires et des mesures judiciaires est réécrite et élargie.
- La référence aux ressources de première ligne est favorisée.

Modifications législatives suite aux Rapports Dumais et Turmel (2006)

Au début des années 2000, tant le ministère de la Santé et des Services sociaux que le ministère de la Justice procède à un examen et à une réflexion d'experts pour améliorer la Loi sur la protection de la jeunesse, en force depuis près de 25 ans. Ces groupes de travail sont sous la responsabilité respective de M. Jacques Dumais et M^e Jean Turmel.

Pour les services sociaux, le Rapport Dumais publié en 2004 insiste sur la révision des motifs d'intervention, sur l'importance d'élaborer rapidement un projet de vie pour l'enfant placé. Il propose des assouplissements au régime sur la confidentialité et un recours accentué aux approches consensuelles pour renforcer l'intervention sociale.

Pour la justice, le Rapport Turmel publié en 2004 insiste sur l'importance de favoriser les ententes entre le DPJ, les parents et l'enfant. À cet effet, il propose de nombreuses mesures pour faciliter l'entente entre les parties. Il introduit dans le processus judiciaire plusieurs moyens pour favoriser les approches consensuelles. Il préconise une réflexion sur le recours à l'approche de médiation avant la judiciarisation. Il recommande une série de mesures pour moderniser le processus judiciaire. Enfin, il suggère d'assouplir les règles sur la confidentialité.

Le projet de loi 125 présenté à l'automne 2005 est adopté en juin 2006.⁴ Il donne suite à la presque totalité des recommandations des deux rapports.

- Plusieurs modifications favorisent la participation de l'enfant et de ses parents à la prise de décision et au choix des mesures.
- Les durées maximales d'hébergement en fonction de l'âge de l'enfant sont introduites et l'article 4 est reformulé pour garantir plus rapidement la stabilité de l'enfant.
- Les motifs d'intervention sont revus, modernisés, précisés et accrus, tels les mauvais traitements psychologiques.
- Les facteurs à considérer pour prendre une décision sont ajoutés.
- La conclusion d'une entente sur des mesures volontaires est possible à la fin d'une ordonnance.
- Le régime sur la confidentialité est de nouveau revu pour faciliter la cueillette et le partage d'informations par le DPJ.
- Les délais de conservation des informations sont revus à la hausse sans dépasser la majorité de l'enfant.
- La création d'un registre des enfants signalés est possible.

³ L.Q. 1994, chapitre 35.

⁴ L.Q. 2006, chapitre 34.

- Le cadre légal de l'application des mesures d'urgence est revu et modernisé et la possibilité d'une entente provisoire volontaire est reconnue.
- Les pouvoirs et responsabilités du DPJ sont adaptés, ainsi il peut autoriser un enfant hébergé suite à un jugement à des séjours dans sa famille.
- La tutelle du DPJ est facilitée et peut être assistée financièrement.
- Plusieurs modifications au régime judiciaire permettent le recours à des approches consensuelles : le projet d'entente, la révision sans audition et la conférence de règlement à l'amiable.
- Le processus judiciaire est modernisé et simplifié.
- L'évaluation aux 5 ans des modifications à la loi et de l'impact des mesures sur la stabilité des enfants devient une obligation.

Modifications à l'adoption suite au Rapport Lavallée et au Rapport Prégent (2017)

Dans la foulée des modifications précitées, le ministre de la Justice mandate le Groupe de travail sur le régime québécois d'adoption, sous la présidence de la professeure Carmen Lavallée. Le rapport est publié en mars 2007. Il est suivi d'un rapport sur l'adoption coutumière en milieu autochtone en 2012, le Rapport Prégent.

Ces rapports ont fait l'objet de trois propositions législatives afin de mettre en œuvre leurs recommandations. D'abord un avant-projet de loi en 2009, puis le projet de loi 81 en 2012 et le projet de loi 47 en 2013, aucun n'est adopté.

Finalement, le projet de loi 113 est adopté en juin 2017.⁵ Il modifie essentiellement le Code civil et la Loi sur la protection de la jeunesse.

Au Code civil, il ajoute :

- L'adoption peut être assortie d'une reconnaissance des liens préexistants de filiation lorsque dans l'intérêt de l'enfant.
- L'adoption coutumière autochtone est reconnue.
- De nouvelles règles quant à la communication des renseignements relatifs à l'adoption sont prévues.
- Les ententes de communication entre adopté et sa famille d'origine sont permises.

À la Loi sur la protection de la jeunesse, il ajoute plusieurs dispositions sur le rôle du DPJ lors d'adoption.

- Afin de faciliter la mise en œuvre des nouvelles modalités prévues au Code civil, le DPJ est tenu d'informer et d'accompagner l'enfant, les parents et les adoptants.
- Le DPJ est responsable de remettre les sommaires d'antécédents appropriés à l'enfant, les parents et l'adoptant qui en font la demande.

Autres modifications

La Loi sur la protection de la jeunesse a subi d'autres modifications. Ainsi en 2016, suite à l'Affaire Shafia, le projet de loi 59 qui porte sur la protection des personnes apporte quelles modifications.⁶

- Aucune considération idéologique ne peut empêcher de déclarer la sécurité ou le développement d'un enfant compromis.
- À toutes les étapes où le DPJ met fin à son intervention, son obligation de référer aux ressources du milieu est renforcée.

⁵ L.Q. 2017, chapitre 12.

⁶ L.Q. 2016, chapitre 12.

En 2017, le projet de loi 99 introduit des ajustements substantiels.⁷ Ce projet émane des travaux d'un groupe de travail entre les deux ministères concernés.

- Les dispositions sur les durées maximales sont harmonisées, elles s'appliquent à tout enfant placé, quel que soit le milieu substitut auquel il est confié.
- Des additions visant l'implication des communautés autochtones et la préservation de l'identité culturelle d'un enfant autochtone sont faites.
- L'intervention de courte durée est formellement reconnue et encadrée.
- Les motifs d'intervention sont élargis, en ajoutant l'exploitation sexuelle d'un enfant et en précisant la négligence éducative.
- L'émancipation d'un enfant auquel s'applique la LPJ est possible.
- On assouplit les règles sur les renseignements confidentiels.
- Les modifications révisent un ensemble de règles portant sur l'intervention judiciaire.

La Loi sur la protection de la jeunesse est en constante évolution et s'adapte aux nouvelles réalités. L'impact d'une telle situation, c'est l'addition et la superposition des modifications. La loi devient alors difficile à comprendre et à interpréter.

⁷ L.Q. 2017, chapitre 18.



INSTAURER UNE SOCIÉTÉ BIENVEILLANTE POUR NOS ENFANTS ET NOS JEUNES

RAPPORT DE LA COMMISSION SPÉCIALE SUR LES DROITS DES ENFANTS
ET LA PROTECTION DE LA JEUNESSE
AVRIL 2021