PAR COURRIER ÉLECTRONIQUE

Le 15 février 2024

Madame Lucie Lecours

Présidente

Commission des relations avec les citoyens

Édifice Pamphile-Le May

1035, rue des Parlementaires

3e étage

Québec (Québec) G1A1A3

crc@assnat.qc.ca

**Objet : Conformité à la Charte des droits et libertés de la personne du Projet de loi n° 46, *Loi sur l’amélioration de la protection des enfants dans les services de garde éducatifs***

Madame la présidente,

La *Charte des droits et libertés de la personne* confie à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse le mandat de relever les dispositions des lois et des règlements du Québec qui lui seraient contraires et de faire les recommandations appropriées[[1]](#footnote-2). C’est à ce titre que la Commission commente le Projet de loi n° 46, *Loi sur l’amélioration de la protection des enfants dans les services de garde éducatifs*[[2]](#footnote-3).

Elle accueille positivement l’objectif du projet de loi d’améliorer la protection des enfants qui fréquentent un milieu de garde. Le droit à la sécurité et l’intégrité sont, faut-il le rappeler, des droits fondamentaux que garantit l’article 1 de la Charte. Plus largement, la Commission concourt d’ailleurs à assurer la protection de l’enfant à travers les missions et responsabilités qui lui sont confiées, tant en vertu de la Charte que par la *Loi sur la protection de la jeunesse[[3]](#footnote-4)*.

Retenons aussi que le Québec s’est déclaré lié par la *Convention relative aux droits de l’enfant*[[4]](#footnote-5). Il est de la responsabilité des États parties à cette Convention de prendre toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l’enfant contre toute forme de violence, d’atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d’abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d’exploitation, y compris la violence sexuelle[[5]](#footnote-6).

**La révision du processus de vérification d’absence d’empêchement applicable dans le domaine des services de garde éducatifs à l’enfance**

Le projet de loi propose de nombreuses modifications à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l’enfance*[[6]](#footnote-7)*.*

Ainsi, il entend notamment prévoir de nouveaux empêchements potentiels, fixer des normes particulières applicables à la vérification d’absence d’empêchement des personnes qui résident au Canada depuis moins d’un an ou qui ont résidé ailleurs qu’au Canada pendant un an ou plus ; obliger tout titulaire de permis à suspendre immédiatement un membre de son personnel dans certaines situations où il y a un risque de compromettre gravement la santé, la sécurité ou le bien-être des enfants ; préciser les situations dans lesquelles le ministre pourrait refuser de délivrer un permis de centre de la petite enfance ou de garderie ou encore refuser de le renouveler ; permettre l’évacuation des enfants qui reçoivent des services de garde éducatifs dans des circonstances données et préciser les conséquences d’une telle évacuation, le cas échéant ; puis, introduire des mesures protégeant contre les représailles les personnes qui ont formulé une plainte ou qui ont collaboré à une inspection ou une enquête.

Le projet de loi viendrait en outre spécifier les circonstances dans lesquelles la présence d’enfant d’âge scolaire serait permise chez une personne prestataire de services de garde éducatifs. Il propose aussi diverses mesures relatives à l’encadrement par règlement des activités de formation obligatoire des personnes responsables d’un service de garde éducatif en milieu familial ; à la garde occasionnelle d’enfants organisée par des organismes à but non lucratif ainsi qu’à l’établissement, par le ministre de différents modèles d’entente de services de garde. Enfin, le projet de loi apporterait des modifications aux dispositions pénales prévues à la LSGEE.

Après analyse et en regard des différentes missions qu’elle poursuit, la Commission entend plus spécifiquement commenter les dispositions du projet de loi relatives à la révision du processus de vérification d’absence d’empêchement applicable au domaine des services de garde éducatifs à l’enfance.

**La notion d’« empêchement »**

Les services de garde éducatifs à l’enfance ont une responsabilité particulière envers la sécurité de leur clientèle, singulièrement vulnérable compte tenu de leur jeune âge et de leur capacité de communication réduite. Comme la Commission l’a déjà reconnu, la vérification des antécédents judiciaires du personnel est l’un des moyens à mettre en œuvre à cette fin[[7]](#footnote-8).

Les règles actuelles relatives à la vérification des « empêchements » des services de garde visés par le projet de loi sont largement établies par le *Règlement sur les services de garde éducatifs à l’enfance*[[8]](#footnote-9). Aux fins de ce règlement, la notion d’empêchement renvoie aux situations énumérées aux paragraphes 2 et 3 de l’article 26 de la LSGEE à savoir le fait :

* d’avoir ou d’avoir déjà eu un comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou morale des enfants;
* d’être accusé, d’avoir été déclaré coupable d’une infraction ou d’un acte criminel ayant un lien avec les aptitudes requises et la conduite nécessaire pour la tenue d’un centre de la petite enfance ou d’une garderie.

En vertu de l’actuel article 27 de la LSGEE, tout corps de police du Québec est tenu de fournir les renseignements exigés par règlement et nécessaires à l’établissement de l’existence d’un tel empêchement. La recherche doit alors plus spécifiquement porter sur « toute inconduite à caractère sexuel, toute omission de fournir les choses nécessaires à la vie et toute conduite criminelle d’un véhicule à moteur, sur tout comportement violent, acte de négligence criminelle et fraude ainsi que sur tout vol, incendie criminel et délit relatif aux drogues et stupéfiants ».

Ainsi, le cadre actuel relatif à la vérification des « empêchements » vise tant la vérification des antécédents judiciaires, dont l’encadrement est bien défini par l’article 18.2 de la Charte que la vérification des « comportements pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou morale des enfants ».

**Des inquiétudes qui perdurent quant à la protection des droits et libertés de la personne**

Dès 2002[[9]](#footnote-10), procédant à l’analyse du projet de loi n° 95, *Loi modifiant la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l’enfance et la Loi sur le ministère de la Famille et de l’Enfance*[[10]](#footnote-11), la Commission a soulevé d’importantes préoccupations quant à cette notion d’empêchement.

Rappelant d’abord qu’il est tout à fait légitime de chercher à mieux protéger le droit à la sécurité et à l’intégrité des enfants, la Commission réitérait des réserves exprimées en 1999 eu égard à l’obligation de transmettre une vaste gamme de renseignements contenus dans des dossiers de police confidentiels[[11]](#footnote-12). Considérant que ces renseignements se situaient fort probablement hors du cadre établi par l’article 18.2 de la Charte quant à la vérification des antécédents judiciaires, la Commission estimait que l’utilisation de telles données risquait de porter atteinte au droit à la sauvegarde de l’honneur et de la réputation de même qu’au droit au respect de la vie privée des personnes visées. Soulignons que le caractère fondamental de ces droits est consacré aux articles 4 et 5 de la Charte, puis réitéré dans le *Code civil du Québec[[12]](#footnote-13)* et dans la *Loi sur l’accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*[[13]](#footnote-14).

La Commission a réitéré ses inquiétudes à plusieurs reprises depuis[[14]](#footnote-15) et celles-ci persistent encore aujourd’hui, malgré la révision du processus de vérification d’absence d’empêchement proposée par le projet de loi.

Lors des récentes consultations particulières portant sur ce dernier, Louis-Philippe Lampron, professeur de droit à l’Université Laval, soulevait d’ailleurs les mêmes préoccupations que la Commission quant au caractère très large de l’expression « comportements pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou morale des enfants » qu’on retrouve tant dans le règlement actuel que dans le projet de loi et quant au risque d’atteinte importante que cette imprécision fait peser sur le droit au respect de la vie privée protégé par la Charte[[15]](#footnote-16). En outre, vu la difficulté à calibrer la quantité et la qualité des informations qui pourront être colligées et communiquées aux fins de la vérification des empêchements suivant les règles proposées par le projet de loi, il estimait le risque d’arbitraire élevé et était d’avis que les tribunaux pourraient considérer l’atteinte aux droits comme injustifiée si les mesures choisies ne leur paraissent pas soigneusement adaptées[[16]](#footnote-17).

La Commission rappelle qu’aucun droit n’est absolu, incluant le droit à la sauvegarde de son honneur et de sa réputation et le droit au respect de sa vie privée. La Charte prévoit les mécanismes permettant d’en justifier la restriction, suivant un cadre et des conditions bien établis par la jurisprudence. En vertu de l’article 9.1 de la Charte, la loi peut donc fixer la portée et aménager l’exercice des droits et libertés en vue d’atteindre un objectif important. Il reste toutefois que la démarche de justification qui découle de cette disposition impose au législateur une démonstration sérieuse quant aux moyens retenus pour atteindre cet objectif. Le gouvernement pourrait ainsi être appelé à « démontrer que la loi restrictive n’est ni irrationnelle ni arbitraire et que les moyens choisis sont proportionnés au but visé »[[17]](#footnote-18).

En l’espèce, il ne fait aucun doute que le gouvernement poursuit un objectif légitime en visant l’amélioration de la protection des enfants dans les services de garde éducatifs. Des questions demeurent toutefois quant à la proportionnalité des moyens choisis. De fait, la vérification par un corps de police de toute situation potentiellement visée par la notion d’empêchement est susceptible de recouper une gamme vaste et fort mal définie de renseignements personnels. Ceux-ci peuvent, par exemple, porter sur de simples soupçons n’ayant finalement jamais fait l’objet d’une enquête, la plainte ayant été abandonnée[[18]](#footnote-19). Ils pourraient également viser des allégations qui, après enquête, n’ont donné lieu à aucune accusation ou reconnaissance de culpabilité.

Ainsi, la Commission estime que le projet de loi devrait contenir des dispositions permettant de mieux baliser les renseignements personnels pouvant être utilisés et communiqués aux fins du processus de vérification visant à assurer la protection des enfants dans les services de garde éducatifs.

**Une absence de balises pouvant entretenir les préjugés relatifs à la santé mentale**

Suivant le libellé proposé par le projet de loi, la vérification des empêchements pourrait par ailleurs concerner des renseignements de santé colligés par les policiers, par exemple à la suite d’une intervention d’urgence. Outre l’atteinte possible au droit à la sauvegarde de sa réputation et au droit au respect de sa vie privée précités, la communication de tels renseignements tirés des bases de données policières est également susceptible de compromettre le droit à l’égalité, garanti à l’article 10 de la Charte. Pour rappel, cette disposition interdit toute discrimination fondée sur l’un des 14 motifs qui y sont énumérés, notamment le motif handicap. Ce motif doit être défini de manière large et libérale[[19]](#footnote-20) et inclure les différents troubles de santé mentale[[20]](#footnote-21).

Dès 2018, la Commission s’inquiétait d’informations reçues indiquant que des données de police en lien avec des interventions psychosociales, n’ayant mené à aucune accusation, avaient été communiquées dans le contexte d’une vérification des antécédents judiciaires et d’« empêchements »[[21]](#footnote-22). L’absence de balise à cet égard dans le projet de loi est d’autant plus préoccupante que les personnes ayant un trouble de santé mentale sont, encore aujourd’hui, victimes de nombreux préjugés, qu’elles souffrent de désavantages et de stéréotypes négatifs, fondés sur ce qui semble être une peur irrationnelle[[22]](#footnote-23). Les tribunaux ont d’ailleurs « reconnu qu’un des stéréotypes les plus courants à l’égard des personnes souffrant d’un problème de santé mentale est que ces dernières sont susceptibles d’adopter des comportements violents et posent un danger pour les autres »[[23]](#footnote-24).

Comme la professeure de droit Emmanuelle Bernheim l’écrivait à propos des guides et modèles policiers de vérification des empêchements : « Cette indétermination des comportements pouvant constituer un risque, de même que l’absence d’outil concret d’évaluation de ce risque, interpelle directement les enjeux de santé mentale qui sont trop souvent, malgré l’absence de preuves scientifiques, associés au risque de violence »[[24]](#footnote-25). Les travaux de la professeure Bernheim ont permis d’illustrer ces préoccupations à la lumière de situations qui lui ont été rapportées par des usagères et usagers d’un organisme d’accompagnement et de défense des droits de personnes ayant un trouble de santé mentale. Dans les trois cas relatés, des policiers avaient été contactés par des tiers « en raison d’évènements dramatiques dans la vie des personnes candidates (le décès d’un proche par exemple) ou de propos jugés alarmants »[[25]](#footnote-26). Selon ce que rapporte la professeure Bernheim, l’évaluation policière du danger que représentait la personne pour elle-même ou autrui au moment de l’intervention n’était pas suffisamment alarmante pour procéder à un transport vers un établissement de santé, mais ces interventions policières ont néanmoins mené à l’inscription de notes aux rapports de vérification des antécédents judiciaires telles que « état mental perturbé », « comportement à risque » ou « risque-violence envers elle-même »[[26]](#footnote-27). Les personnes concernées ont rapporté que bien qu’elles aient été contactées par le service de police ayant effectué la vérification, elles n’ont pas eu l’opportunité de discuter de l’interprétation donnée à ces faits. Deux d’entre elles n’ont pas obtenu l’emploi convoité et la troisième a perdu son emploi[[27]](#footnote-28).

Un jugement récent de la Cour d’appel[[28]](#footnote-29) soulève également cet enjeu, alors que la Cour devait se pencher sur la question de savoir quels renseignements doivent être révélés par les policiers dans le cadre du régime de vérification d’un « empêchement » à occuper un emploi dans un service de garde, au sens des [articles 26](https://www.canlii.org/fr/qc/legis/lois/rlrq-c-s-4.1.1/derniere/rlrq-c-s-4.1.1.html#art26_smooth) et[27](https://www.canlii.org/fr/qc/legis/lois/rlrq-c-s-4.1.1/derniere/rlrq-c-s-4.1.1.html#art27_smooth) de la LSGEE[[29]](#footnote-30). La Cour d’appel confirme ainsi que, tels que rédigés actuellement, la loi et le règlement afférent visent à permettre la communication de renseignements le plus large possible par les corps policiers aux fins de la vérification d’empêchements, nonobstant la présence d’informations relatives à la santé mentale et la vie privée de la personne.

Faisant siens les propos de la juge de première instance, la Cour d’appel conclut en effet que « [l]a loi ne distingue pas, au stade de la collecte de renseignements, le degré ou la nature de la violence. Le corps de police est donc tenu de le signaler puisqu’il est nécessaire à la prise de décision éventuelle »[[30]](#footnote-31). Comme l’indiquent les travaux parlementaires ayant mené à l’adoption de la loi, largement cités par la Cour, c’est alors à la personne dont un comportement identifié comme un « empêchement » que devrait revenir la démonstration, auprès du corps policier, que cet élément ne devrait pas être considéré[[31]](#footnote-32). Soulignons toutefois que devant les juges d’appel, la personne concernée a soulevé que les policiers ne l’avaient pas entendue avant de prendre leur décision finale d’ajouter ces renseignements à leur rapport de vérification et que cela constituait un manquement à l’équité procédurale. L’argument n’ayant pas été soulevé en première instance, la Cour d’appel ne se prononce pas sur la question, comme elle ne se prononce pas non plus sur la question de la validité de la loi au regard des Chartes. Elle souligne toutefois qu’il s’agit, dans les deux cas, de questions fondamentales[[32]](#footnote-33).

La Commission estime que comme rédigé, le projet de loi ne modifierait pas la conclusion de la Cour et que ces questions fondamentales demeurent entières.

À nouveau, et toujours en soulignant l’importance de l’objectif poursuivi par le législateur, la Commission l’invite à mieux baliser les renseignements personnels pouvant être utilisés et communiqués aux fins du processus de vérification visant à assurer la protection des enfants dans les services de garde éducatifs.

Je vous prie d’agréer, Madame la Présidente, l’expression de ma considération distinguée.

Philippe-André Tessier

Président

c. c. Mme Suzanne Roy, ministre de la Famille

ministre.famille@mfa.gouv.qc.ca

Mme Ann-Philippe Cormier

Secrétaire, Commission des relations avec les citoyens

crc@assnat.qc.ca

PAT/sd

1. RLRQ, c. C-12, art. 56, al. 3 et 71 al. 2 (6°) (ci-après « Charte »). [↑](#footnote-ref-2)
2. *Loi sur l’amélioration de la protection des enfants dans les services de garde éducatifs,* Projet de loi n° 46, (présentation – 7 décembre 2023), 1re sess., 43e légis. (ci-après « projet de loi »). [↑](#footnote-ref-3)
3. *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P -34.1. [↑](#footnote-ref-4)
4. *Décret 1676-91 concernant la Convention relative aux droits de l’enfant*, (1992) 124 G.O. II, 51. [↑](#footnote-ref-5)
5. *Convention relative aux droits de l’enfant (1989)*, Doc. N.U. A/RES/44/25, [1992] R.T. Can. n° 3, R.T. Qué. 9 décembre 1991, art. 3(2), 19, 34 et 36. [↑](#footnote-ref-6)
6. RLRQ, c. S-4.1.1. (ci-après « LSGEE »). [↑](#footnote-ref-7)
7. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *La vérification policière des antécédents judiciaires des personnes appelées à œuvrer auprès d’une clientèle vulnérable*, Me Claire Bernard et Me Pierre Bosset (Cat.2.128.2.5), 1999, p. 4. [↑](#footnote-ref-8)
8. RLRQ, S-4.1.1., r. 2. [↑](#footnote-ref-9)
9. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Lettre adressée le 17 mai 2002 par monsieur Pierre Marois, président de la Commission, à madame Denise Lamontagne, secrétaire de la Commission des affaires sociales. [↑](#footnote-ref-10)
10. *Loi modifiant la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l’enfance et la Loi sur le ministère de la Famille et de l’Enfance,* Projet de loi n° 95, (Adoption - 6 juin 2002), 2e sess., 36e légis. ; *Loi modifiant la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l’enfance et la Loi sur le ministère de la Famille et de l’Enfance*, L.Q. 2002, c. 17. [↑](#footnote-ref-11)
11. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, préc., note 7. [↑](#footnote-ref-12)
12. RLRQ, c. CCQ-1991 [↑](#footnote-ref-13)
13. Respectivement : RLRQ, c. CCQ-1991 et RLRQ, c. A-2.1. [↑](#footnote-ref-14)
14. Voir notamment Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Commentaires relatifs au projet de règlement modifiant le Règlement sur les centres de la petite enfance,* Me Claire Bernard, (Cat. 2.412.98), 2003 et Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Lettre au ministre de la Sécurité publique ayant pour objet « La divulgation d’informations relatives à la santé mentale contenues dans les dossiers de police dans le cadre d’enquêtes d’antécédents judiciaires*», 9 avril 2018. [↑](#footnote-ref-15)
15. Présentation de M. Louis-Philippe Lampron, Commission des relations avec les citoyens, 6 février 2024, <https://www.assnat.qc.ca/fr/video-audio/archives-parlementaires/travaux-commissions/AudioVideo-102785.html> . [↑](#footnote-ref-16)
16. *Id.*  [↑](#footnote-ref-17)
17. Voir notamment : *Ford* c. *Québec (Procureur général),* [1988] 2 R.C.S. 712 *; Godbout* c. *Longueuil (Ville),* [1997] 3 R.C.S. 844 ; *Syndicat Northcrest* c. *Amselem*, [2004] 2 R.C.S. 551. [↑](#footnote-ref-18)
18. [↑](#footnote-ref-19)
19. Voir notamment : *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)* c. *Maksteel Québec inc.*, [2003] 3 R.C.S. 228, par. 10 ; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)* c. *Montréal (Ville) ; Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)* c. *Boisbriand (Ville)*, [2000] 1 R.C.S. 665, par. 27-28 ; *Béliveau Saint-Jacques* c. *Fédération des employées et employés de services publics inc.,* [1996] 2 R.C.S. 345, par. 116. [↑](#footnote-ref-20)
20. *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Vézina)* c*. Entreprises D.S. Rochon et Frères inc.,* 2016 QCTDP 26, par. 51 ; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse* c. *Institut Demers inc.,* [1999] R.J.Q. 3101, par. 50. [↑](#footnote-ref-21)
21. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2018), préc., note 13. [↑](#footnote-ref-22)
22. *R.* c*. Swain*, [1991] 1 RCS 933, p. 973, 974 et 994. [↑](#footnote-ref-23)
23. *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Miller et autres)* c. *Ville de Montréal (Service de police de la Ville de Montréal),* 2019 QCTDP 31, par. 162 ; citant *Battlefords and District Co-operative Ltd.* c. *Gibbs*, [1996] 3 R.C.S. 566. [↑](#footnote-ref-24)
24. Emmanuelle Bernheim, Geneviève St-Laurent, Evelyne Pedneault, Sekou Cisse, « La divulgation d’information liées à la santé mentale dans le cadre de la vérification des antécédents judiciaires : marginalisation et enjeux de protection des droits de la personne », dans Barreau du Québec, Service de la formation continue, *La protection des personnes vulnérables* (2022), vol 507, Montréal (QC), Éditions Yvon Blais, 2022, p. 131. [↑](#footnote-ref-25)
25. *Id*., p. 133. [↑](#footnote-ref-26)
26. *Id*. [↑](#footnote-ref-27)
27. *Id.,* p. 134. [↑](#footnote-ref-28)
28. ##  *V.L*. c*. Ville de Gatineau*, 2022 QCCA 1395.

 [↑](#footnote-ref-29)
29. *V.L*. c*. Ville de Gatineau*, 2022 QCCA 1395, par. 6. [↑](#footnote-ref-30)
30. *Id.*, par. 62. [↑](#footnote-ref-31)
31. *Id.,* par. 59, citant Assemblée nationale, Journal des débats, 36e lég., 2e sess., vol. 37, no 62, 21 mai 2002, p. 35 à 44. [↑](#footnote-ref-32)
32. *Id.,* par. 81. [↑](#footnote-ref-33)